

PARLAMENTO EUROPEO

2004



2009

Documento de sesión

FINAL
A6-00172/2006

8.5.2006

INFORME

sobre las consecuencias de la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de septiembre de 2005 (Asunto C-176/03 Comisión contra Consejo) (2006/2007(INI))

Comisión de Asuntos Jurídicos

Ponente: Giuseppe Gargani

Ponente de opinión (*): Jean-Marie Cavada
Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

(*): Cooperación reforzada entre comisiones - Artículo 47 del Reglamento

ÍNDICE

	Página
PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO	3
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS	8
OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE LIBERTADES CIVILES, JUSTICIA Y ASUNTOS DE INTERIOR.....	13
PROCEDIMIENTO	18

PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO

sobre las consecuencias de la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de septiembre de 2005 (Asunto C-176/03 Comisión contra Consejo) (2006/2007(INI))

El Parlamento Europeo,

- Vistos los artículos 10 del Tratado CE y 47 del Tratado UE,
 - Visto el artículo 5 del Tratado CE,
 - Vista su Resolución de 3 de septiembre de 2003 sobre los fundamentos jurídicos y el respeto del Derecho comunitario¹,
 - Vista la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 13 de septiembre de 2005²,
 - Vista la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre las consecuencias de la sentencia del Tribunal de Justicia de 13.9.05 dictada en el asunto C-176/03 (Comisión contra Consejo) (COM(2005)0583),
 - Visto el artículo 45 de su Reglamento,
 - Vistos el informe de la Comisión de Asuntos Jurídicos y la opinión de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (A6-0172/2006),
- A. Considerando que la aplicación eficaz de las normas del Derecho comunitario es una de las principales preocupaciones de los órganos comunitarios y constituye una obligación fundamental para los Estados miembros, recogida en el artículo 10 del Tratado CE,
- B. Considerando que en cualesquiera de sus acciones, la Comunidad debe respetar el principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5 del Tratado CE,
- C. Considerando que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha establecido en reiteradas ocasiones que las medidas necesarias para garantizar la aplicación eficaz del Derecho comunitario pueden conllevar sanciones penales,
- D. Recordando que los principios de primacía del Derecho comunitario y de la cooperación leal pueden afectar a la legislación penal nacional de los Estados miembros en la medida en que, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, éstos deben:
- suprimir toda disposición penal incompatible con el Derecho comunitario (sentencia de 19 de enero de 1999 en el Asunto C-348/96, Donatella Calfa, apartado 17: «[...] si bien, en principio, la legislación penal es de la competencia de los Estados miembros, según reiterada jurisprudencia, el Derecho comunitario impone límites a esta

¹ DO C 76 de 25.3.2004, p. 224.

² Asunto C-176/03, Comisión contra Consejo, pendiente de publicación en la Recopilación.

competencia, no pudiendo dicha legislación, en efecto, restringir las libertades fundamentales garantizadas por el Derecho comunitario.»¹⁾),

- prever sanciones «efectivas, disuasivas, proporcionadas», incluidas sanciones de tipo penal, cuando sea necesario para la aplicación del Derecho comunitario (sentencia de 21 de septiembre de 1989 en el Asunto C-68/88 Comisión/Grecia²⁾; sentencia de 12 de septiembre de 1996 en el Asunto C-58/95, Galloti³⁾; sentencia de 21 de septiembre de 1999 en el Asunto C-378/97, Wisjenbeek⁴⁾; sentencia de 28 de enero de 1999 en el Asunto C-77/97, Unilever, apartado 36: «[...] las disposiciones que [...] deben ser adoptadas por los Estados miembros para evitar [...] deben prever que dicha forma de publicidad constituye una infracción, en particular, de naturaleza penal, que debe ir acompañada de sanciones que tengan efectos disuasivos.»⁵⁾),
- E. Considerando que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha servido sobre todo para aclarar conceptos en relación con la aplicación de los fundamentos jurídicos del primer y del tercer pilar, y que, por el contrario, niega en general toda competencia del legislador comunitario en asuntos penales y en relación con el derecho de enjuiciamiento criminal,
- F. Considerando, en particular, que en la sentencia de que se trata el Tribunal de Justicia, sin reivindicar una competencia general en materia penal para el legislador comunitario, ha afirmado que éste es competente para obligar a los Estados miembros a prever sanciones penales para el supuesto de que se infrinja la normativa comunitaria en materia de protección medioambiental cuando entiende que ello constituye un medio necesario para garantizar la efectividad de tal normativa,
- G. Considerando que, según reiterada jurisprudencia comunitaria, para identificar correctamente el fundamento jurídico de un acto comunitario, cabe referirse al objeto y al contenido del propio acto y que, en consecuencia, y de conformidad con los artículos 29 y siguientes del Tratado UE, los actos adoptados en el marco del Título VI del Tratado UE son ilegales cuando, por su objeto y su contenido, podrían haberse basado en el Tratado CE,
- H. Considerando que el ámbito de competencias del Tribunal de Justicia se limita en materia penal a asuntos relacionados con la protección del medio ambiente, que es una de las principales misiones de la Comunidad, tal como se especifica en los artículos 2 y 3 del Tratado CE,
- I. Considerando que, en la Comunicación en objeto, la Comisión pretende ampliar las conclusiones del Tribunal de Justicia y considerar ilegítimas las disposiciones de carácter penal adoptadas en el marco del Título VI del Tratado UE en relación con otras áreas de competencia comunitaria, y no sólo las relativas a cuestiones medioambientales,

¹ Recopilación 1999, p. I-11.

² Recopilación 1989, p. 2965.

³ Recopilación 1996, p. I-4345.

⁴ Recopilación 1999, p. I-6207.

⁵ Recopilación 1999, p. 431.

- J. Considerando que no resultaría automática una interpretación extensiva en lo que respecta al alcance de la sentencia,
- K. Considerando que, siempre según la Comisión, en la legislación vigente puede haber actos fundados en el Título VI del Tratado UE cuyo fundamento jurídico debe considerarse erróneo, a la luz de la sentencia citada del Tribunal de Justicia, según la interpretación hecha por la propia Comisión,
- L. Considerando que, con objeto de prevenir la anulación de dicha legislación y asegurar la certidumbre del Derecho, la Comisión se propone intervenir en la legislación vigente y en las iniciativas pendientes,
- M. Considerando la importancia que reviste la legítima inclusión de normas penales en la legislación adoptada sobre la base del primer pilar de la UE, como una etapa posterior de la evolución del Derecho comunitario,
- N. Considerando la función del Parlamento en su condición de órgano legislativo con investidura democrática y representativo de los pueblos europeos y de motor, junto a las otras instituciones europeas, de la evolución del Derecho comunitario,
- O. Considerando que, también en el ámbito del ordenamiento jurídico de la Unión Europea, el principio de la reserva de ley en materia penal representa una garantía irrenunciable para la defensa de la libertad individual, ya que condiciona el ejercicio de cualquier poder al cumplimiento de la ley, incluso en materia de elección de los actos que se han de castigar y de las sanciones que se han de aplicar,
1. Acoge con satisfacción la sentencia del Tribunal de Justicia en la medida en que aclara que en la determinación del fundamento jurídico de un acto legal debe tomarse en consideración el objetivo y contenido del propio acto legal, por lo que se anuló una decisión marco sobre la protección del medio ambiente que había sido adoptada erróneamente con arreglo al tercer pilar en lugar del primero;
 2. Se felicita de que el Tribunal de Justicia, partiendo de esta premisa, haya reconocido la posibilidad de que el legislador adopte, en el ámbito del primer pilar, las normas penales necesarias para garantizar la plena eficacia de las normas fundadas en el mismo pilar, en particular, en materia de protección del medio ambiente;
 3. Pide a la Comisión que no haga automáticamente extensivas las conclusiones del Tribunal de Justicia a todo posible ámbito adicional del primer pilar;
 4. Reafirma por enésima vez la urgencia de entablar, sobre la base del artículo 42 del Tratado de la Unión Europea, el procedimiento para la inclusión de la cooperación judicial y policial en materia penal en el pilar comunitario, que es el único que asegura las condiciones para adoptar disposiciones europeas con pleno respeto del principio democrático, de la eficacia en la toma de decisiones y bajo un control jurisdiccional adecuado;
 5. Considera que el legislador europeo debe limitar la aplicación de sanciones penales a los

casos en que ello resulte indispensable y necesario para la protección:

- de los derechos y libertades de los ciudadanos y otras personas (como la lucha contra el tráfico de seres humanos y la lucha contra los comportamientos racistas o gravemente discriminatorios),
 - de los intereses esenciales de la Unión, incluidos los referentes a sus intereses financieros o a la lucha contra la falsificación del euro;
6. Está de acuerdo con la Comisión en que es necesario retirar o modificar las iniciativas legislativas basadas en un fundamento jurídico que, a la luz de la citada sentencia del Tribunal, debe considerarse erróneo;
 7. Está de acuerdo con la Comisión en que es necesario identificar nuevos fundamentos jurídicos basados en el Tratado CE para la legislación adoptada en el ámbito del tercer pilar y que, a la luz de la citada sentencia del Tribunal de Justicia, debe considerarse ilegal, así como en que es necesario volver a poner en marcha el procedimiento legislativo sobre los nuevos fundamentos jurídicos;
 8. Pide a la Comisión que examine uno por uno los actos que ha identificado, evitando el tratamiento generalizado e indiscriminado, con objeto de garantizar un análisis en profundidad y la elección correcta del fundamento jurídico que se debe aplicar a cada caso concreto;
 9. Pide a la Comisión que aplique la sentencia del Tribunal de Justicia a contextos relacionados directamente con los principios, objetivos y competencias esenciales de la Comunidad, y que lo haga con cautela, caso por caso, y siempre en cooperación con el Consejo y el Parlamento Europeo;
 10. Recuerda a la Comisión que el hecho de revisar los actos normativos vigentes, presentando en su caso propuestas destinadas a corregir el fundamento jurídico pero sin alterar la sustancia de dichos actos, no significa que se deba privar al Parlamento de su función de colegislador, sacrificando así la contribución democrática que el Parlamento, en su condición de cámara electa y representativa de los ciudadanos, garantiza a la construcción europea;
 11. Se manifiesta en contra de un acuerdo interinstitucional que obligue al Parlamento a renunciar al ejercicio de sus derechos;
 12. Recuerda que el Tribunal de Justicia ha señalado que una directiva no puede tener por efecto, por sí misma y sin perjuicio de una ley interna de un Estado miembro adoptada para su aplicación, establecer o agravar la responsabilidad penal de las personas que actúan en violación de sus normas¹;

¹ Asunto 80/86, *Kolpinghuis Nijmegen*, Rec. 1987, p. 3969, punto 13, y Asunto C-60/02, X, Rec. 2004, p. I-651 punto 61 y jurisprudencia citada.

13. Comparte la opinión de la Comisión según la cual todo recurso a medidas relacionadas con el Derecho penal debe estar motivado por la necesidad de hacer efectiva la política comunitaria en cuestión y debe respetar la coherencia general del dispositivo penal; considera que, en efecto, en principio la responsabilidad de la correcta aplicación del Derecho comunitario recae en los Estados miembros;
14. Pide a la Comisión que tenga presente que los requisitos para la inclusión de normas penales en el primer pilar deben ser claros y estar previamente determinados; que dichos requisitos valen exclusivamente en caso de que el respeto de las normas comunitarias sólo pueda garantizarse a través de sanciones penales; en particular, es necesario comprobar que se han producido frecuentes y reiterados incumplimientos de normas comunitarias que no han podido evitarse con la legislación vigente, ni siquiera aplicando del Derecho de los Estados miembros;
15. Recuerda que el Derecho comunitario en forma de directivas sólo puede prever disposiciones mínimas para la imposición de sanciones penales por parte de los Estados miembros; considera, sin embargo, que en algunos casos cabe enmarcar la acción de los Estados miembros precisando explícitamente a) los comportamientos que motivan una imputación penal y/o b) el tipo de sanciones aplicables y/o c) otras medidas relacionadas con el Derecho penal propias del ámbito en cuestión;
16. Recuerda a los Estados miembros que, en virtud del artículo 10 del Tratado CE, tienen la obligación de garantizar la eficacia de la acción comunitaria y, en consecuencia, les recomienda que hagan todo lo posible para que las normas de sus respectivas legislaciones penales persigan este objetivo;
17. Está de acuerdo con la Comisión en considerar que, en cualquier caso, las normas horizontales de Derecho Penal destinadas a favorecer la cooperación judicial y policial entre los Estados miembros, así como las medidas de armonización del Derecho Penal en el ámbito del espacio de libertad, seguridad y justicia, tienen su fundamento en el Título VI del Tratado UE;
18. Encarga a su Presidente que transmita la presente Resolución al Consejo y a la Comisión, así como a los Gobiernos y Parlamentos de los Estados miembros.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. El Derecho penal y la Unión Europea

Según jurisprudencia reiterada (véase, por ejemplo, la sentencia de 11 de noviembre de 1981 en el asunto 203/80, *Casati*, apartado 27, y la sentencia de 16 de junio de 1998 en el asunto C-226/97, *Lemmens*, apartado 19), el Tribunal de Justicia admite que, en principio, la legislación penal y las normas de procedimiento penal no son competencia de la Comunidad Europea (es decir, no forman parte del primer pilar), ya que no existe atribución expresa de una competencia general en la materia. Por el contrario, la cooperación policial y judicial en materia penal entra dentro del ámbito de competencia de la Unión Europea a través del tercer pilar (título VI de Tratado UE). En particular, la letra e) del apartado 1 del artículo 31 de dicho Tratado dispone que la acción en común en el ámbito de la cooperación judicial en materia penal tiende, entre otras cosas, a «la adopción progresiva de medidas que establezcan normas mínimas relativas a los elementos constitutivos de los delitos y a las penas en los ámbitos de la delincuencia organizada, el terrorismo y el tráfico ilícito de drogas.»

Apoyándose en esta base jurídica, el Consejo, mediante Decisión marco 2003/80/JAI de 27 de enero de 2003, relativa a la protección del medio ambiente a través del Derecho penal, obligó a los Estados miembros a prever sanciones penales para castigar las infracciones graves de la legislación medioambiental.

La Comisión presentó ante el Tribunal de Justicia, competente en la materia en virtud del artículo 35 del Tratado UE, un recurso de anulación de dicha Decisión marco, por indicación errónea de la base jurídica. En su opinión, la base jurídica correcta en este caso es el artículo 175 del Tratado CE, relativo al medio ambiente.

II. La sentencia de 13 de septiembre de 2005

El Tribunal de Justicia, mediante sentencia de 13 de septiembre de 2005 en el asunto C-176/03, *Comisión contra Consejo*, aun reconociendo que en general la Comunidad no es competente en materia penal, afirma que «esta constatación no es óbice para que el legislador comunitario adopte medidas relacionadas con el Derecho penal de los Estados miembros y que estime necesarias para garantizar la plena efectividad de las normas que dicte en materia de protección medioambiental, cuando la aplicación por las autoridades nacionales competentes de sanciones penales efectivas, proporcionadas y disuasorias constituye una medida indispensable para combatir los graves atentados contra el medio ambiente» (apartado 48).

Además, según el Tribunal, para definir correctamente la base jurídica de un acto procede remitirse a la finalidad y el contenido de éste. En este sentido, puesto que la Decisión marco tiene como objetivo y contenido principales la protección del medio ambiente, hubiera debido basarse en el artículo 175 del Tratado CE (primer pilar), y no en el título VI del Tratado UE (tercer pilar) (apartado 51).

Por consiguiente, el Tribunal de Justicia acepta el recurso de la Comisión y anula la Decisión

marco.

III. Posición de la Comisión

En consecuencia, la Comisión ha presentado una Comunicación en la que sigue, en todas sus implicaciones, el razonamiento del Tribunal de Justicia y examina la legitimidad de determinados actos normativos en materia penal en el marco del primer pilar referentes a cualesquiera ámbitos de competencia comunitaria posiblemente afectados.

En su opinión, las competencias deberían distribuirse de la manera siguiente: las disposiciones de derecho penal necesarias para la aplicación efectiva del Derecho comunitario corresponden al primer pilar, mientras que las disposiciones «horizontales» de Derecho penal (cooperación judicial y policial, medidas de armonización del Derecho penal en el marco de la instauración del espacio de libertad, seguridad y justicia) corresponden al tercer pilar.

Por lo tanto, la Comisión se compromete a:

- solicitar, si los plazos de recurso no han expirado, la anulación de los actos adoptados sobre una base jurídica errónea¹;
- revisar, si han expirado dichos plazos, los actos vigentes, presentando en su caso propuestas dirigidas a corregir la indicación de la base jurídica, sin modificación alguna del contenido, lo que requiere el acuerdo previo del Parlamento Europeo y del Consejo;
- introducir las modificaciones necesarias en las propuestas legislativas pendientes.

La Comisión termina su comunicación con una lista de los textos legislativos que considera afectados por la sentencia del Tribunal de Justicia y propone, para cada uno de ellos, una nueva base jurídica basada en el primer pilar en lugar del tercero.

IV. Posición del ponente

En principio, la posición del Tribunal de Justicia, incluso tal como aparece reinterpretada por la Comisión, es totalmente aceptable, ya que se ajusta a lo que expresó el Parlamento Europeo en su resolución sobre los fundamentos jurídicos y el respeto del Derecho comunitario (informe Koukiadis²) y confiere al propio Parlamento un poder de codecisión en la materia. De esta forma, se garantizan la legitimidad y el carácter democrático de la acción comunitaria en materia penal.

La cuestión que se plantea es la referente a la necesidad de profundizar en las justificaciones y repercusiones de este avance en la integración europea, aunque sólo sea para afianzar la posición de la Comisión. Parece especialmente pertinente valorar con atención la posibilidad de ampliar el alcance de las conclusiones del Tribunal de Justicia a sectores diferentes de la

¹ Por ejemplo, la Decisión marco 2005/667/JAI del Consejo, de 12 de julio de 2005, destinada a reforzar el marco penal para la represión de la contaminación procedente de buques.

² Informe sobre los fundamentos jurídicos y el respeto del Derecho comunitario. Comisión de Asuntos Jurídicos y Mercado Interior, 2001/2151 (INI), A5-0180/2003.

protección del medio ambiente y definir mejor los elementos que justifican la necesidad y la coherencia de una generalización de este tipo.

Un punto especialmente problemático es el que resulta del hecho de que la sentencia del Tribunal de Justicia sólo permite anular el acto contra el que la Comisión presentó recurso, y ningún otro. Desde esta perspectiva, la sustitución de otros actos adoptados sobre una base jurídica correspondiente al tercer pilar por actos basados en el primer pilar es una operación que suscita una cierta perplejidad, en especial si se considera preferible a la revisión de los Tratados en este punto. Otra causa de perplejidad es la constatación de que modificar la base jurídica de un acto legislativo en vigor sin alterar su sustancia, tal y como propone la Comisión, supone privar al Parlamento de su poder de codecisión. Parece difícil aceptar tal conclusión, cuando justamente la decisión de recurrir a una base jurídica correspondiente al primer pilar implica normalmente el control democrático que el Parlamento Europeo, como cámara elegida y representativa de los ciudadanos, debe ejercer en este ámbito. Parece, pues, difícil de conciliar la invocación del primer pilar y la solicitud simultánea de que el Parlamento renuncie al papel que le corresponde.

Otro punto de debate es el relativo a la distribución de las disposiciones penales entre el primer y el tercer pilar. A este respecto, parece posible compartir la posición de la Comisión, según la cual las disposiciones de Derecho penal necesarias para la aplicación efectiva del Derecho comunitario corresponden al primer pilar, mientras que las disposiciones «horizontales» destinadas a facilitar la cooperación judicial y policial, así como las medidas de armonización del Derecho penal en el marco de la instauración del espacio de libertad, seguridad y justicia, corresponden al tercer pilar.

No obstante, habría que examinar también la necesidad de decidir de una vez por todas si las disposiciones penales adoptadas sobre la base del primer pilar deben limitarse a castigar un comportamiento o si pueden llegar a definir el tipo y el nivel de las sanciones. Efectivamente, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sólo permite la técnica llamada de asimilación (véanse principalmente las sentencias de 21 de septiembre de 1989 en el asunto 68/88, *Comisión contra República Helénica*, de 27 de marzo de 1999 en el asunto C-9/89, *Reino de España contra Consejo*, y de 1 de febrero de 2001 en el asunto C-333/99, *Comisión contra República Francesa*): la norma comunitaria puede prever que las disposiciones penales nacionales que protegen determinados intereses nacionales se apliquen también a la protección de los intereses comunitarios correspondientes, combinando así los dos órdenes en una nueva norma sancionadora. Lo cual significa que el Derecho comunitario puede prever la penalización de determinados comportamientos, pero debe dejar a los Estados miembros un cierto margen en lo que se refiere concretamente a la definición y la aplicación de las sanciones. La cobertura de este último aspecto por los textos comunitarios, además de ser difícilmente justificable sin una previsión de revisión de lo dispuesto sobre este punto por el Tratado CE, plantearía numerosas dificultades de coordinación con lo previsto en el título VI del Tratado UE.

V. La reserva de ley y otros principios jurídicos fundamentales en materia penal

El ponente recuerda que la imposición de obligaciones comunitarias en materia penal debe respetar los principios de legalidad y de textualidad (reserva de ley). De hecho, el Tribunal de

Justicia ha admitido que el principio de legalidad de los delitos y las penas forma parte de las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros y se recoge, no sólo en numerosos instrumentos internacionales (incluido el relativo al Tribunal Europeo de Derechos Humanos), sino también en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Según jurisprudencia reiterada, el Tribunal de Justicia garantiza el respeto de los derechos fundamentales, que forman parte integrante de los principios generales del Derecho comunitario. El Tribunal se inspira a tal efecto en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, así como en las indicaciones que nos ofrecen los instrumentos internacionales para la protección de los derechos humanos a los que han aportado su contribución o a los que se han adherido los Estados miembros (véanse, por ejemplo, las sentencias de 12 de junio de 2003 en el asunto C-112/00, *Schmidberger*, apartado 71, y del 10 de julio de 2003 en los asuntos acumulados C-20/00 y C-64/00, *Booker Aquaculture e Hydro Seafood*, apartado 65, y la jurisprudencia citada).

Si el principio de legalidad de los delitos y las penas corresponde a las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, debe considerarse como parte integrante de los principios generales del Derecho comunitario cuyo respeto se debe garantizar.

El principio de democracia da al Parlamento, de manera exclusiva, el poder para decidir si procede limitar la libertad personal de los ciudadanos a los que representa, así como de qué manera y en qué medida: se trata, en sustancia, del principio de legalidad formal.

El carácter absoluto de este principio representa una garantía tanto procedimental como sustancial.

El elemento procedimental expresa el carácter democrático de las disposiciones normativas, que debe manifestarse a su nivel máximo en materia penal dado el carácter específico de las sanciones.

El elemento sustancial permite verificar las decisiones parlamentarias (adoptadas «por mayoría»), no sólo mediante el instrumento formal del control democrático ejercido por la minoría parlamentaria, sino también y sobre todo por la transparencia de la información utilizada y del proceso de elaboración de los datos y de los objetivos que las decisiones del Parlamento en materia penal se esfuerzan por aplicar.

Estas garantías inalienables se adoptan con el objetivo de proteger la libertad individual y suponen el sometimiento a la ley del ejercicio de cualquier poder, incluida la definición de los delitos que deben perseguirse y de las penas que han de aplicarse.

Estas garantías tienen como corolario:

- a) el principio de aplicación retroactiva de la ley penal más benigna (véase la sentencia del 3 de mayo de 2005 en los asuntos acumulados C-387/02, C-391/02 y C-403/02, *Berlusconi, Adelchi, Dell'Utri y otros*, apartado 68)
- b) la prohibición de una interpretación extensiva de la norma penal en perjuicio del inculpado y la imposición de límites estrictos a la interpretación en un proceso penal

de la adecuación a las directivas (véase en este sentido la sentencia de 12 de diciembre de 1996 en los asuntos acumulados C-74/95 y C-129/95).

En aplicación del principio de legalidad en materia penal, el Tribunal de Justicia también ha precisado recientemente, en la sentencia citada de 3 de mayo de 2005 (apartado 74), «que una directiva no puede, por sí sola e independientemente de una ley interna adoptada por un Estado miembro para su aplicación, crear o agravar la responsabilidad penal de quienes infrinjan sus disposiciones (véanse, en especial, las sentencias de 8 de octubre de 1987, *Kolpinghuis Nijmegen*, 80/86, Rec. p. 3969, apartado 13, y de 7 de enero de 2004, *X*, C-60/02, Rec. p. I0000, apartado 61 y jurisprudencia citada)».

Conclusiones

El Tratado CE aporta la base jurídica para obligar a los Estados miembros a proteger en general el Derecho comunitario mediante la imposición de sanciones penales. Aporta también la base jurídica para determinar el tipo de comportamiento que procede sancionar penalmente y para definir los elementos constitutivos de un delito. No obstante, no parece que se pueda admitir la existencia de una base jurídica para una armonización de los delitos y las penas.

Por todo ello, en opinión del ponente, conviene felicitarse por la afirmación de una competencia penal de la Comunidad Europea, eventual y parcial, siempre que se acompañe de una clara determinación de sus supuestos y de su alcance; la Comisión hace bien en retirar las propuestas pendientes y en revisar la legislación ya aprobada cuando ésta deba considerarse incurso en ilegalidad a la luz de la sentencia citada; en ningún caso puede prejuzgarse la participación efectiva del Parlamento Europeo en el proceso de toma de decisiones impulsado en la materia.

12.4.2006

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE LIBERTADES CIVILES, JUSTICIA Y ASUNTOS DE INTERIOR

para la Comisión de Asuntos Jurídicos

sobre las consecuencias de la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de septiembre de 2005 (Asunto C-176/03, Comisión contra Consejo) (2006/2007(INI))

Ponente de opinión (*): Jean-Marie Cavada

(*) Cooperación reforzada entre comisiones – artículo 47 del Reglamento

SUGERENCIAS

La Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior pide a la Comisión de Asuntos Jurídicos, competente para el fondo, que incorpore las siguientes sugerencias en la propuesta de resolución que apruebe:

- A. Consciente del hecho de que, a lo largo de décadas, la realización del proyecto europeo se ha traducido en la creación de un espacio jurídico común en el seno del cual los ordenamientos jurídicos nacionales y europeos se han entrelazado progresivamente dando lugar a una construcción original basada no sólo en valores comunes sino también en los principios de la primacía del Derecho comunitario y de la cooperación leal entre los Estados miembros y las instituciones europeas (artículo 10 del Tratado CE),
- B. Considerando que, en cualesquiera de sus acciones, la Comunidad debe respetar el principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5 del Tratado CE,
- C. Recordando que los principios del Derecho comunitario y de la cooperación leal pueden afectar a la legislación penal nacional de los Estados miembros en la medida en que, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, éstos deben:
 - suprimir toda disposición penal incompatible con el Derecho comunitario (sentencia de 19 de enero de 1999 en el Asunto C-348/96, Donatella Calfa, apartado 17: «[...] si bien, en principio, la legislación penal es de la competencia de los Estados miembros, según reiterada jurisprudencia, el Derecho comunitario impone límites a esta

competencia, no pudiendo dicha legislación, en efecto, restringir las libertades fundamentales garantizadas por el Derecho comunitario.»¹⁾),

- prever sanciones «efectivas, disuasivas, proporcionadas», incluidas sanciones de tipo penal, cuando sea necesario para la aplicación del Derecho comunitario (sentencia de 21 de septiembre de 1989 en el Asunto C-68/88 Comisión/Grecia²⁾; sentencia de 12 de septiembre de 1996 en el Asunto C-58/95, Galloti³⁾; sentencia de 21 de septiembre de 1999 en el Asunto C-378/97, Wisjenbeek⁴⁾; sentencia de 28 de enero de 1999 en el Asunto C-77/97, Unilever, apartado 36: «[...] las disposiciones que [...] deben ser adoptadas por los Estados miembros para evitar [...] deben prever que dicha forma de publicidad constituye una infracción, en particular, de naturaleza penal, que debe ir acompañada de sanciones que tengan efectos disuasivos.»⁵⁾),
- D. Considerando que el Tribunal de Justicia ha reafirmado el principio general de que las cuestiones penales quedan al margen de la esfera de competencias de la Comunidad; que, no obstante, cuando la aplicación de sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias por las autoridades nacionales competentes sea esencial para luchar contra graves infracciones medioambientales, dicha norma general no impide que la Comunidad pueda incoar acciones con arreglo a la legislación penal de los Estados miembros, siempre que lo considere necesario para asegurar la eficacia de las normas medioambientales por ella fijadas,
- E. Considerando que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha servido sobre todo para aclarar conceptos respecto a la aplicación de los fundamentos jurídicos de los pilares primero y tercero,
- F. Recordando que la interacción entre el ordenamiento jurídico comunitario y la legislación penal en los Estados miembros es ya un fenómeno evidente, objeto de examen tanto por la doctrina como por la jurisprudencia, pero que, en ausencia, hasta la fecha, de previsiones unívocas en el Tratado, el Tribunal de Justicia se ha limitado a constatar la existencia de una competencia comunitaria para decretar sanciones administrativas, guardando silencio sobre la cuestión de las sanciones penales (sentencia de 27 de marzo de 1990 en el Asunto C-9/89, Reino de España/Consejo⁶⁾),
- G. Considerando que el ámbito de competencias del Tribunal de Justicia se limita en materia penal a asuntos relacionados con la protección del medio ambiente, que es una de las principales misiones de la Comunidad, tal como se especifica en los artículos 2 y 3 del Tratado CE,
- H. Considerando que la decisión del Tribunal de Justicia debe ser acogida con cautela y aplicada caso por caso en aquellos ámbitos directamente relacionados con los principios, objetivos y competencias esenciales de la Comunidad,

¹ Recopilación 1999, p. I-11.

² Recopilación 1989, p. 2965.

³ Recopilación 1996, p. I-4345.

⁴ Recopilación 1999, p. I-6207.

⁵ Recopilación 1999, p. 431.

⁶ Recopilación 1990, p. I-1383, apartado 27.

- I. Considerando que el Tribunal ha adoptado una decisión de principio cuyo alcance va más allá de la política medioambiental y se extiende a todas las políticas comunes y a las libertades fundamentales,
- J. Considerando, en el contexto de esta evolución, la función motriz que debe desempeñar el Parlamento junto con las demás instituciones, en su calidad de órgano legislativo investido de carácter democrático y representativo de los pueblos europeos, en particular cuando se trata de adoptar disposiciones que pueden afectar a las libertades fundamentales de los ciudadanos,
1. Se felicita por la sentencia del Tribunal de Justicia en la medida en que aclara que en la determinación del fundamento jurídico de un acto legal debe tomarse en consideración el objetivo y contenido del propio acto legal, por lo que se anuló una decisión marco sobre la protección del medio ambiente que había sido adoptada erróneamente con arreglo al tercer pilar en lugar del primero;
 2. Reafirma por enésima vez la urgencia de entablar, sobre la base del artículo 42 del Tratado de la Unión Europea, el procedimiento de inclusión de la cooperación judicial y policial en materia penal en el pilar comunitario, que es el único que asegura las condiciones para adoptar disposiciones europeas con pleno respeto del principio democrático, de la eficacia en la toma de decisiones y bajo un control jurisdiccional adecuado;
 3. Considera que, a la espera de esta medida, es urgente definir una estrategia política coherente por lo que respecta a la aplicación de sanciones penales en la legislación europea; recuerda que, cualquiera que sea el fundamento jurídico o el «pilar» en que se basan, las disposiciones penales adoptadas deben ser asimismo coherentes entre ellas; lamenta además que, en última instancia, son los ciudadanos comunitarios las víctimas del actual dualismo entre Comunidad y Unión en estas materias;
 4. Considera que una estrategia inter-pilares en este ámbito exige:
 - una cooperación muy estrecha entre las instituciones de la Unión y las de los Estados miembros,
 - una cierta flexibilidad en la definición de la naturaleza y el alcance de las sanciones, a fin de evitar el «dumping» penal y favorecer la cooperación entre autoridades judiciales,
 - la creación de formas estructuradas de cooperación entre autoridades judiciales y la evaluación mutua, así como la recopilación de informaciones fiables y comparables sobre el impacto de las disposiciones penales basadas en normas europeas;

recuerda que es asimismo importante respetar el equilibrio jurídico conseguido en el nivel nacional en materia penal, insta a proceder de forma mesurada a la inserción en los textos comunitarios de las disposiciones penales necesarias para asegurar la eficacia del Derecho comunitario, cualquiera que sea su naturaleza, y hace un llamamiento a este respecto en pro de una cooperación más estrecha con los Parlamentos nacionales; pide a la Comisión que, en colaboración con Eurojust y la red judicial europea, establezca sistemas de

información sobre la aplicación en los Estados miembros de las sanciones penales previstas en las medidas europeas; acoge con satisfacción la iniciativa adoptada por los tribunales de apelación de los Estados miembros de reunirse en línea para debatir cuestiones de común interés vinculadas a las actividades de la Unión, incluyendo la coexistencia de disposiciones penales europeas y nacionales;

5. Acepta en principio la propuesta de la Comisión de iniciar lo antes posible un diálogo a tres bandas entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión, pero considera que este trílogo debe definir el marco general de referencia de las instituciones mencionadas en el apartado anterior así como los métodos de evaluación previa del impacto legislativo propios de este ámbito particular;
6. Considera que el legislador europeo debe limitar la aplicación de sanciones penales a los casos en que ello resulte indispensable y necesario para la protección:
 - de los derechos y libertades de los ciudadanos y otras personas (como la lucha contra el tráfico de seres humanos y la lucha contra los comportamientos racistas o gravemente discriminatorios),
 - de los intereses esenciales de la Unión, incluidos los referentes a sus intereses financieros o a la lucha contra la falsificación del euro;
7. Pide a la Comisión que aplique la sentencia del Tribunal de Justicia a contextos relacionados directamente con los principios, objetivos y competencias esenciales de la Comunidad, y que lo haga con cautela, caso por caso, y siempre en cooperación con el Consejo y el Parlamento Europeo;
8. Considera que convendría, en particular, verificar que se han producido violaciones frecuentes y reiteradas de las normas comunitarias sin que la legislación en vigor haya podido evitarlas, ni siquiera recurriendo a la legislación nacional;
9. Está de acuerdo, a corto plazo, con la Comisión en la necesidad de retirar o modificar las propuestas legislativas pendientes si, a la luz de la sentencia citada, su fundamento jurídico debe ser considerado erróneo;
10. Pide a la Comisión que tenga presente que los supuestos de la inclusión de disposiciones penales resultantes del primer pilar deben ser claros y han de determinarse de antemano, y que dichos supuestos sólo son válidos si el respeto de las normas comunitarias sólo puede conseguirse mediante el recurso a sanciones penales;
11. Recuerda que el Tribunal de Justicia ha considerado que el legislador comunitario puede adoptar medidas en relación con el Derecho penal, cualquiera que sea su naturaleza, a condición de que sean necesarias para asegurar la eficacia del Derecho comunitario y que, en particular, ha incluido expresamente en la competencia comunitaria la posibilidad de aproximar el nivel de las sanciones penales.

PROCEDIMIENTO

Título	Consecuencias de la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de septiembre de 2005 (Asunto C-176/03, Comisión contra Consejo)
Número de procedimiento	2006/2007(INI)
Comisión competente para el fondo	JURI
Opinión emitida por Fecha del anuncio en el Pleno	LIBE 19.1.2006
Cooperación reforzada – fecha del anuncio en el Pleno	19.1.2006
Ponente de opinión Fecha de designación	Jean-Marie Cavada 23.1.2006
Ponente de opinión sustituido	
Examen en comisión	22.2.2006 3.4.2006
Fecha de aprobación	3.4.2006
Resultado de la votación final	+: 22 -: 17 0: 1
Miembros presentes en la votación final	Alexander Nuno Alvaro, Edit Bauer, Johannes Blokland, Kathalijne Maria Buitenweg, Michael Cashman, Giusto Catania, Jean-Marie Cavada, Carlos Coelho, Fausto Correia, Agustín Díaz de Mera García Consuegra, Kinga Gál, Lilli Gruber, Adeline Hazan, Timothy Kirkhope, Ewa Klamt, Wolfgang Kreissl-Dörfler, Barbara Kudrycka, Stavros Lambrinidis, Henrik Lax, Claude Moraes, Hartmut Nassauer, Martine Roure, Inger Segelström, Ioannis Varvitsiotis, Manfred Weber, Stefano Zappalà, Tatjana Ždanoka
Suplente(s) presente(s) en la votación final	Panayiotis Demetriou, Gérard Deprez, Genowefa Grabowska, Ignasi Guardans Cambó, Jeanine Hennis-Plasschaert, Sophia in 't Veld, Bill Newton Dunn, Siiri Oviir, Herbert Reul, Marie-Line Reynaud
Suplente(s) (art. 178, apdo. 2) presente(s) en la votación final	Simon Busuttil, David Casa, Salvatore Tatarella
Observaciones (datos disponibles en una sola lengua)	

PROCEDIMIENTO

Título	consecuencias de la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de septiembre de 2005 (Asunto C-176/03 Comisión contra Consejo)			
Número de procedimiento	2006/2007(INI)			
Comisión competente para el fondo Fecha del anuncio de la autorización en el Pleno	JURI 19.1.2006			
Comisión(es) competentes(s) para emitir opinión Fecha del anuncio en el Pleno	CONT	ENVI	TRAN	LIBE
	19.1.2006	19.1.2006	19.1.2006	19.1.2006
Opinión(es) no emitida(s) Fecha de la decisión	CONT	ENVI	TRAN	
	22.2.2006	30.1.2006	24.1.2006	
Cooperación reforzada Fecha del anuncio en el Pleno	LIBE 19.1.2006			
Ponente(s) Fecha de designación	Giuseppe Gargani 29.11.2006			
Ponente(s) sustituido(s)				
Examen en comisión	30.1.2006	23.2.2006	4.5.2006	
Fecha de aprobación	4.5.2006			
Resultado de la votación final	+: -: 0:	14 7 1		
Miembros presentes en la votación final	Maria Berger, Rosa Díez González, Bert Doorn, Monica Frassoni, Giuseppe Gargani, Pii-Noora Kauppi, Klaus-Heiner Lehne, Marcin Libicki, Hans-Peter Mayer, Aloyzas Sakalas, Francesco Enrico Speroni, Gabriele Stauner, Andrzej Jan Szejna, Rainer Wieland, Jaroslav Zvěřina, Tadeusz Zwiefka			
Suplente(s) presente(s) en la votación final	Eva Lichtenberger, Toine Manders, Manuel Medina Ortega, Alexander Radwan, Michel Rocard, Andrzej Tomasz Zapałowski			
Suplente(s) (art. 178, apdo. 2) presente(s) en la votación final	Stefano Zappalà			
Fecha de presentación	8.5.2006			
Observaciones (datos disponibles en una sola lengua)	...			