

PARLAMENTO EUROPEO

2004



2009

Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

2006/2007(INI)

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

PA_NonLeg

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

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.

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/Consejo¹),
- 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,
- 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;

¹ Recopilación 1990, p. I-1383, apartado 27.

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)		