PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

Comisión de Asuntos Jurídicos

PROVISIONAL
2006/2007(INI)

25.1.2006

PROYECTO DE 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 (*): xxx
Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

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

PR_INI

ÍNDICE

Página

PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO 3

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS 7

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,

– Vista su Resolución de 3 de septiembre de 2003 sobre los fundamentos jurídicos y el respeto del Derecho comunitario[1],

– Vista la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 13 de septiembre de 2005[2],

– 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 las opiniones de la Comisión de Control Presupuestario, de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria, de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior y de la Comisión de Transportes y Turismo (A6-0000/2006),

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 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,

C. 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,

D. Considerando que, según jurisprudencia reiterada 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

[1] DO C 76 de 25.3.2004, p. 224.
[2] Asunto C-176/03, Comisión contra Consejo, pendiente de publicación en la Recopilación.

son ilegales cuando, por su objeto y su contenido, podrían haberse basado en el Tratado CE,

E. Considerando que, en la Comunicación en objeto, la Comisión pretende ampliar las conclusiones del Tribunal de Justicia y considerar legítimas 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,

F. 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,

G. 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,

H. 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,

I. 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,

J. Considerando que, en el ámbito del ordenamiento jurídico de la Unión Europea, el principio de la reserva legal 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 citada sentencia del Tribunal de Justicia, en la que se aclara que, para la correcta identificación del fundamento jurídico de un acto es necesario tener en cuenta el objetivo y el contenido de dicho acto, anulando en consecuencia una decisión marco en materia de protección del medio ambiente basada erróneamente en el tercer pilar, y no en el 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. Se congratula de que la Comisión, en la comunicación en objeto, haya ampliado las conclusiones del Tribunal de Justicia a todos los asuntos que entran en el ámbito de competencias del primer pilar;

4. 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;

5. 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;

6. 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;

7. 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;

8. Recuerda, no obstante, 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 dichas normas[1];

9. 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;

10. Recuerda que el Tribunal de Justicia ha establecido que esta capacidad del legislador comunitario se limita a la previsión de normas sustanciales relativas a la incriminación de determinadas conductas y que no pueden definir el tipo ni el nivel de las sanciones[2];

11. 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;

---

[1] Asunto 80/86, Kolpinghuis Nijmegen, Rec. 1987, p. 3969, punto 13, y Asunto C-60/02, X, pendiente de publicación en la Recopilación, punto 61 y jurisprudencia citada.

[2] Asunto C-9/89, España/Consejo, Rec. 1990, p. I-1383, y Asunto C-333/99, Comisión/Francia, Rec. 2001, p. I-1025.

12. 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;

13. 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 del Consejo, 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[1] 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 errónea[2];
- 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 reinterpretado 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 Koukiadis[3]) 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] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre las consecuencias de la sentencia del Tribunal de Justicia de 13.9.2005, COM(2005)0583.
[2] 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.
[3] 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 ninguno 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 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. El principio de legalidad 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 (*riserva di legge*). 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 incursa 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.