



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 23.11.2005  
COM(2005) 583 final

**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)**

## **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)**

1. La sentencia de 13 de septiembre de 2005 dictada en el asunto C-176/03, Comisión contra Consejo, clarifica el reparto de competencias en materia de disposiciones penales entre el primer y el tercer pilar. Esta aclaración permite disipar las dudas sobre una cuestión controvertida desde hace tiempo. Por la presente Comunicación, la Comisión se propone explicar las consecuencias que deben extraerse. Contiene en anexo una lista de las disposiciones afectadas por la sentencia. Uno de sus objetivos es proponer un método para regularizar la situación de estos textos adoptados sobre bases jurídicas incorrectas tras la sentencia del Tribunal de Justicia. Por otra parte, quiere servir de orientación para el futuro ejercicio del derecho de iniciativa de la Comisión.
1. **CONTENIDO Y ALCANCE DE LA SENTENCIA DE 13.09.05 DICTADA EN EL ASUNTO C-176/03 (COMISIÓN CONTRA CONSEJO)**
  - 1.1. **Contenido de la sentencia de 13 de septiembre de 2005 dictada en el asunto C-176/03**
  2. La Comisión solicitó al Tribunal de Justicia que anulara la 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,<sup>1</sup> que obligaba a los Estados miembros a prever sanciones penales para castigar las infracciones del Derecho medioambiental definidas en dicha Decisión marco, alegando que la competencia para imponer tal obligación a los Estados miembros se derivaba de un instrumento comunitario cuya adopción, por otra parte, había propuesto la Comisión.<sup>2</sup>
  3. El Tribunal de Justicia declaró que si bien “... en principio, la Comunidad no es competente en materia de Derecho penal ni en materia de Derecho procesal penal ...”,<sup>3</sup> “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

---

<sup>1</sup> DO L 29 de 5.2.2003, p. 55.

<sup>2</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y el Consejo relativa a la protección del medio ambiente por medio del Derecho penal COM(2001) 139 de 13.3.2001, DO C 180 E 26.6.2001 y propuesta modificada COM(2002) 544.

<sup>3</sup> Apartado 47.

una medida indispensable para combatir los graves atentados contra el medio ambiente.”<sup>4</sup>

4. Por tanto, los artículos 1 a 7 de la Decisión marco – a saber, la definición de los tipos, el principio de obligatoriedad de las sanciones penales, las normas en materia de complicidad e instigación, la intensidad de las sanciones, las penas accesorias y las normas específicas en materia de responsabilidad de las personas jurídicas – “tanto por su finalidad como por su contenido ... tienen como objetivo principal la protección del medio ambiente y podrían haber sido adoptados válidamente sobre la base del artículo 175 CE”.<sup>5</sup> “En estas circunstancias, la Decisión marco infringe en su conjunto, debido a su indivisibilidad, el artículo 47 UE, puesto que invade las competencias que el artículo 175 CE atribuye a la Comunidad”<sup>6</sup>, el cual consagra la primacía del Derecho comunitario sobre el título VI del TUE, y debe ser anulada.
5. Hay que señalar que el Tribunal de Justicia fue más lejos de lo que le proponía su Abogado General. En efecto, éste consideraba que el legislador comunitario era competente para sentar el principio del recurso a sanciones penales para los atentados graves contra el medio ambiente, pero no para precisar concretamente su régimen.

## **1.2. Alcance de la sentencia de 13 de septiembre de 2005**

6. En su análisis, el Tribunal de Justicia se refiere al criterio clásico del objetivo y del contenido del acto con el fin de verificar si la base jurídica es correcta. En este caso, la política comunitaria afectada es la relativa a la protección del medio ambiente. Se trata, sin embargo, de una decisiva sentencia que sobrepasa ampliamente la materia en cuestión. El mismo razonamiento puede aplicarse íntegramente a las otras políticas comunes y a las cuatro libertades (libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales).
7. Ciertamente, se desprende de la sentencia que el Derecho penal como tal no constituye una política comunitaria. La acción de la Comunidad en materia penal sólo puede basarse en una competencia implícita vinculada a una base jurídica específica. Por tanto, la aprobación de medidas penales apropiadas sobre una base comunitaria sólo es posible de manera sectorial, y siempre que se demuestre la necesidad de luchar contra graves incumplimientos de los objetivos de la Comunidad y de prever medidas penales con el fin de garantizar la plena eficacia de una política comunitaria o el buen funcionamiento de una libertad.
8. Desde un punto de vista material, más allá de la cuestión de la protección del medio ambiente, el razonamiento del Tribunal de Justicia se aplica a todas las políticas y libertades comunitarias en las que existan normas vinculantes a las que debieran asociarse sanciones penales para garantizar su eficacia.
9. El Tribunal de Justicia no distingue en función de las medidas penales. Su enfoque es funcional. Lo que fundamenta la posibilidad de que el legislador comunitario prevea medidas relacionadas con el Derecho penal es la necesidad de hacer respetar la normativa comunitaria.

---

<sup>4</sup> Apartado 48.

<sup>5</sup> Apartado 51.

<sup>6</sup> Apartado 53.

10. Habrá que demostrar esta necesidad caso por caso y corresponderá a la Comisión apreciarla en sus propuestas. Sin embargo, cuando en un sector determinado la Comisión considere que son necesarias medidas penales para garantizar la plena eficacia del Derecho comunitario, éstas pueden comprender, según las necesidades del ámbito en cuestión, el principio mismo del recurso a sanciones penales, la definición del tipo, es decir, de los elementos constitutivos de la infracción y, eventualmente, la naturaleza e intensidad de las sanciones penales aplicables,<sup>7</sup> u otros elementos relacionados con el Derecho penal. Es la necesidad específica de la política o la libertad comunitaria en cuestión la que constituye el vínculo con la base jurídica del TCE que justifica tales medidas y, de nuevo, la Comisión deberá apreciar caso por caso, en función de las necesidades, el grado de intervención comunitaria en el ámbito penal, privilegiando lo más posible el recurso a disposiciones horizontales no específicas del sector de que se trate. Así, la libertad reconocida a los Estados miembros para elegir las sanciones aplicables, cuando así lo exija la eficacia del Derecho comunitario, podrá eventualmente ser encuadrada por el legislador comunitario.

## **2. CONSECUENCIAS DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA**

### **2.1. Situación general a raíz de la sentencia**

11. La aclaración aportada por la sentencia del Tribunal de Justicia sobre el reparto de competencias entre el primer y el tercer pilar suscita la siguiente situación:
- Las disposiciones de Derecho penal necesarias para la aplicación efectiva del Derecho comunitario se rigen por el TCE. Este sistema pone fin al mecanismo de doble texto (directiva o reglamento y decisión marco) al que se ha recurrido en sucesivas ocasiones en los últimos años. En otros términos, o bien es necesario recurrir a una disposición penal específica para la materia en cuestión con el fin de garantizar la eficacia del Derecho comunitario, y se adopta exclusivamente en el primer pilar, o bien no resulta necesario recurrir al Derecho penal a nivel de la Unión, o bien ya existen suficientes disposiciones horizontales y no se legisla de manera específica a nivel europeo.
  - Las disposiciones horizontales de Derecho penal destinadas a favorecer la cooperación judicial y policial en sentido amplio, incluidas las medidas de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales, así como las medidas basadas en el principio de disponibilidad y las medidas de armonización del Derecho penal en el marco de la instauración del espacio de libertad, seguridad y justicia no vinculadas a la aplicación de las políticas o libertades fundamentales comunitarias, están comprendidas en el ámbito del título VI del TUE. Concretamente, de la sentencia del Tribunal de Justicia se desprende que los aspectos de Derecho penal y de procesal penal que requieren un tratamiento horizontal no se rigen en principio por el Derecho comunitario. Este será normalmente el caso para las cuestiones vinculadas a las normas generales de

---

<sup>7</sup> En particular, por referencia a los cuatro niveles de armonización de las sanciones penales que habitualmente se utilizan de conformidad con las Conclusiones del Consejo JAI de 24 y 25 de abril de 2002.

Derecho penal y de procesal penal, y para la cooperación judicial y policial en materia penal.

## 2.2. Coherencia de la política penal de la Unión

Si bien el legislador comunitario puede utilizar el Derecho penal para alcanzar sus objetivos, sólo debe recurrir a él con la doble condición de la necesidad y la coherencia.

12. **Necesidad.** Todo recurso a medidas relacionadas con el Derecho penal debe estar justificado por la necesidad de hacer eficaz la política comunitaria en cuestión. En principio, es cierto que la responsabilidad de la buena aplicación del Derecho comunitario corresponde a los Estados miembros. En algunos casos, sin embargo, procede encuadrar la acción de los Estados miembros precisando expresamente o i) las conductas tipificadas penalmente y/o ii) el tipo de sanciones aplicables y/o iii) otras medidas relacionadas con el Derecho penal propias del ámbito de que se trate. En cada una de estas etapas debe procederse a los controles de necesidad, subsidiariedad y proporcionalidad.
13. **Coherencia.** Las medidas relacionadas con el Derecho penal adoptadas de manera sectorial sobre una base comunitaria deben respetar la coherencia global del dispositivo penal de la Unión, ya se adopte sobre la base del primer o del tercer pilar, con el fin de evitar disposiciones penales dispersas y dispares. En la medida en que en un ámbito resulten necesarias normas específicas para aplicar los objetivos del Tratado CE, habrá que clarificar, en su caso, la relación entre estas normas específicas y las normas horizontales. También será preciso evitar imponer a los Estados miembros o las personas interesadas obligaciones contradictorias. Al hacer uso de su derecho de iniciativa, la Comisión velará escrupulosamente por preservar esta coherencia. El Parlamento y el Consejo deberían también tener en cuenta esta necesidad en su organización interna.

## 2.3. Consecuencias de la sentencia sobre los actos aprobados y las propuestas pendientes.

14. Se desprende de la sentencia del Tribunal de Justicia que las decisiones marco adjuntas son total o parcialmente incorrectas puesto que la totalidad o parte de sus disposiciones fueron adoptadas sobre una base jurídica errónea. Varias razones exigen proceder rápidamente a la regularización de estos textos estableciendo las bases jurídicas correctas. En primer lugar, aunque los plazos de recurso hayan expirado, las instituciones deben restablecer la legalidad. Este deber incumbe en primer lugar a la Comisión, guardiana de los Tratados y la única facultada para proponer actos comunitarios. Sin embargo, también incumbe particularmente al Parlamento Europeo y al Consejo, competentes para la adopción de estos actos. La segunda razón está vinculada a imperativos de seguridad jurídica: la base jurídica incorrecta de las decisiones marco podría, en algunos casos, enervar las leyes nacionales de transposición.
15. El 23 de noviembre de 2005, la Comisión decidió presentar al Tribunal de Justicia un recurso de anulación de 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. Es el único caso en que, por razones de plazos procesales, la

Comisión tenía la posibilidad de interponer un recurso de anulación. La Comisión consideró que la resolución que resolviera ese recurso completaba el paquete de medidas apropiadas desde el punto de vista jurídico para regularizar la situación de la Decisión marco en cuestión. En efecto, al tener el recurso un carácter cautelar, se propone garantizar la legalidad y la seguridad jurídica necesarias. El recurso quedará sin objeto cuando se adopte la propuesta destinada a regularizar la base jurídica de la Decisión marco en cuestión.

16. La corrección del Derecho existente a la luz de la sentencia puede adoptar varias formas. Un enfoque sería proceder a una reconsideración de los textos existentes con el único objeto de ajustarlos al reparto de competencias entre el primer y el tercer pilar, tal como resulta de la sentencia del Tribunal de Justicia. En ese caso, la Comisión no introduciría en sus propuestas disposiciones que difieran sustancialmente de los actos adoptados, aunque éstos no le parezcan satisfactorios. Tal opción ofrece una solución simple y rápida porque permite preservar la esencia de la legislación comunitaria y asegurar la seguridad jurídica en relación con disposiciones jurídicas importantes para la consecución del espacio de libertad, seguridad y justicia. Implicaría que el Parlamento y el Consejo estuvieran de acuerdo para no abrir debates de fondo con motivo de este procedimiento específico. Por tanto, este planteamiento requiere un acuerdo previo de las tres instituciones.
17. Si tal acuerdo no pudiera alcanzarse, la Comisión haría uso de su facultad de proponer a fin, no sólo de restituir las bases jurídicas correctas a los actos adoptados, sino también de privilegiar soluciones de fondo conformes a su apreciación del interés comunitario.
18. Por lo que se refiere a las propuestas pendientes, esta alternativa no tiene razón de ser. Así pues, la Comisión introducirá, en la medida requerida, las necesarias modificaciones en sus propuestas. Éstas seguirán íntegramente el procedimiento de decisión aplicable a su base jurídica.
19. La lista de los actos aprobados y propuestos pendientes potencialmente afectados por la sentencia se adjunta a la presente Comunicación.

## ANEXO

### Lista de los textos afectados por la sentencia del TJCE en el asunto C-176/03

<u>Texto</u>	Base jurídica que debe utilizarse (TCE)
<u>Actos adoptados</u>	
<b><u>Acto anulado:</u> 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 (DO L 29 de 5.02.2005, p. 55)</b>	Artículo 175, apartado 1 <sup>8</sup>
<b>Decisión marco 2000/383/JAI del Consejo sobre el fortalecimiento de la protección, por medio de sanciones penales y de otro tipo, contra la falsificación de moneda con miras a la introducción del euro (DO L 140 de 14.06.00, p. 1) y Decisión marco del Consejo, de 6 de diciembre de 2001, por la que se modifica la Decisión marco 2000/383/JAI sobre el fortalecimiento de la protección, por medio de sanciones penales y de otro tipo, contra la falsificación de moneda, con miras a la introducción del euro (DO L 329 de 14.12.2001, p. 3).</b>	Artículo 123, apartado 4
<b>Decisión marco 2001/413/JAI del Consejo sobre la lucha contra el fraude y la falsificación de medios de pago distintos del efectivo (DO L 149 de 02.06.01, p. 1).</b>	Artículo 57, apartado 2, y artículo 95
<b>Directiva 91/308/CEE del Consejo, de 10 de junio de 1991, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales (DO L 166 de 28.06.1991, p. 77) y Decisión marco 2001/500/JAI, de 26 de junio de 2001, relativa al blanqueo de capitales, la identificación, seguimiento, embargo, incautación y decomiso de los instrumentos y productos del delito (DO L 182 de 05.07.2001, p. 1) y</b>	Artículo 47, apartado 2 y artículo 95

<sup>8</sup> Sobre esta base jurídica, la Comisión había presentado una propuesta de Directiva relativa a la protección del medio ambiente por medio del Derecho penal COM(2001) 139 de 13.3.2001, DO C 180 E de 26.6.2001, y una propuesta modificada COM(2002) 544.

<b>Directiva del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares y Decisión marco del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, destinada a reforzar el marco penal para la represión de la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares (DO L 328 de 5.12.2002, pp. 17 y 1 respectivamente).</b>	<b>Artículo 61, letra a) y artículo 63, punto 3, letra b)</b>
<b>Decisión marco 2003/568/JAI del Consejo de 22 de julio de 2003 relativa a la lucha contra la corrupción en el sector privado (DO L 192 de 31.07.03 p. 54)</b>	<b>Artículo 95</b>
<b>Decisión marco 2005/222/JAI del Consejo de 24 de febrero de 2005 relativa a los ataques contra los sistemas de información (DO L 69 de 16.03.05, p. 67)</b>	<b>Artículo 95</b>
<b>Directiva 2005/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa a la contaminación procedente de buques y la introducción de sanciones para las infracciones y 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 (DO L 255 de 30.09.05, pp. 11 y 164 respectivamente)</b>	<b>Artículo 80, apartado 2</b>
<b><u>Propuestas pendientes<sup>9</sup></u></b>	
<b>Propuesta de Directiva relativa a la protección penal de los intereses financieros de la Comunidad (PIF), (DO C</b>	<b>Artículo 280, apartado 4</b>

<sup>9</sup> (Pro memoria) - Propuesta de Decisión marco del Consejo relativo a la lucha contra el racismo y la xenofobia (Propuesta COM de 29.11.01, DO C 75 E de 23.6.2002, p. 269): el texto de la Decisión marco propuesto se ajusta al reparto de las competencias entre los pilares tal como resulta de la sentencia del Tribunal de Justicia de 13.9.2005. Si, no obstante, hubiera que prever sanciones penales con el fin de combatir las discriminaciones, sería necesaria una directiva basada en el artículo 13 TCE.

- Iniciativa de la República Helénica sobre la prevención y represión del tráfico de órganos y tejidos humanos (DO C 100 de 26.4.2003, p. 27), actualmente en letargo, así como la Iniciativa de la República Federal de Alemania relativa a la protección penal contra los comportamientos fraudulentos y de competencia desleal en la adjudicación de contratos públicos en el mercado interior (DO C 253 de 4.9.2000, p. 3).

<sup>10</sup> La situación difiere aquí en la medida en que los convenios relativos a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas no son directamente cuestionados a raíz de la sentencia.



240E de 28.08.01, p. 125) <sup>10</sup>	
<b>Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las medidas penales destinadas a garantizar el respeto de los derechos de propiedad intelectual y Propuesta de Decisión marco del Consejo destinada a reforzar el marco penal para la represión de las infracciones contra la propiedad intelectual (COM(2005) 0276 final)</b>	<b>Artículo 95</b>

---

Dicho esto, ningún instrumento ha sido ratificado por los 25 Estados miembros (ni el convenio, ni los tres protocolos).