

**UNA NUEVA VUELTA DE TUERCA EN PRO DE LA PROTECCIÓN  
PENAL AMBIENTAL EN LA UNIÓN EUROPEA: LA SENTENCIA DE 13  
DE SEPTIEMBRE DE 2005**

**Antonio Vercher Noguera**  
**Fiscal del Tribunal Supremo España.**

**SUMARIO:** I. Introducción; II. Prolegómenos Y Alegaciones de las partes; III. Aspectos relevantes de la Sentencia de 13 de Septiembre de 2005.

**RESUMEN:** El presente artículo se centra en la sentencia del 13 de Septiembre de 2005, determinando la base jurídica precedente para hacer realidad la efectiva tutela del entorno natural de la Unión Europea.

**ABSTRACT:** his article focuses on the judgement of the September 13, 2005, determining the legal basis precedent for realizing effective protection of the natural environment of the European Union.

## **I. INTRODUCCIÓN.**

A poco que se insista en el examen de la bibliografía existente en nuestro país sobre el uso del Derecho penal para la protección del medio ambiente, es fácil entrever que esa protección penal ha venido ganando terreno por sus propios méritos. De hecho, muy pocos trabajos cuestionan hoy ese proceso evolutivo y la importancia del mismo. Si esa afirmación resulta meridianamente clara en el Derecho interno español, la aparición de sentencias como la dictada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas el 13 de septiembre de 2005<sup>1</sup> nos llevan a pensar que algo nuevo está ocurriendo en ese campo, pero en el contexto comunitario.

El tema sobre el que se centra la sentencia es la determinación de la base jurídica precedente para hacer realidad la efectiva tutela del entorno natural en la

---

<sup>1</sup> Asunto C-176/03.

Unión Europea. Hay que subrayar que, en su momento, la Unión Europea aceptó que esa tutela requiere una acción concertada consistente en la criminalización de los atentados más graves contra el medio ambiente. Curiosamente, se trata ésta de una decisión que si bien no suscitó demasiado debate en cuanto a su objetivo o finalidad, si lo ha producido posteriormente a la hora de precisar los instrumentos jurídicos adecuados para llevarla a cabo.

## II. PROLEGÓMENOS Y ALEGACIONES DE LAS PARTES.

Los prolegómenos de la sentencia se remontan al Sexto Programa de Acción en Materia de Medio ambiente,<sup>2</sup> donde la Comisión Europea habla abiertamente y sin ambages del uso del Derecho penal para la protección ambiental en Europa,<sup>3</sup> así como a otras iniciativas adoptadas en esa misma línea y en el seno de la Unión.<sup>4</sup>

Pues bien, a la hora de llevar a la práctica esta novedad surgió un abierto debate entre la Comisión y el Parlamento, por una parte, y el Consejo y los Estados Miembros, por otra, por su desacuerdo al elegir la base jurídica utilizable para esa criminalización. La Comisión y el Parlamento abogaban por el uso de una directiva para cumplir ese objetivo, mientras que el Consejo y los Estados Miembros se inclinaban por una decisión marco.

Los acontecimientos que dieron lugar al citado debate se desarrollaron del siguiente modo: en primer lugar Dinamarca presentó en marzo de 2000 una

---

<sup>2</sup> COM(2001)31.

<sup>3</sup> La Comisión plantea la necesidad de establecer sanciones penales a nivel nacional en caso de desobediencia al Derecho comunitario, con arreglo al primer pilar, así como de aproximar las legislaciones de los Estados Miembros en la lucha contra el delito ambiental.

<sup>4</sup> Se trataba –la protección penal del medio ambiente– de un tema sobre el que ya se habían dado ciertas instrucciones políticas en la Cumbre de Tempere, en octubre de 1999. Pero además, el Consejo sobre Justicia y Asuntos Internos celebrado el 28 de septiembre de 2000 reconoció la necesidad de asumir iniciativas en el seno de la Unión Europea para afrontar de manera adecuada los delitos contra el medio ambiente. Vide al respecto, VERCHER NOGUERA, A.: La Incipiente Regulación de los Delitos contra el Medio Ambiente en el Derecho Comunitario Europeo. C.G.P.J. Artículo en vías de publicación.

propuesta de decisión marco. Un año después, la Comisión Europea, como guardiana del Tratado, facultad que le confiere el artículo 211 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, se sintió compelida a lanzar otra propuesta, en este caso en forma de proyecto de directiva sobre protección del medio ambiente a través del Derecho penal.<sup>5</sup> Veamos el contenido de cada una de estas propuestas con algo más de detalle.

La propuesta danesa tomaba los más importantes elementos de un Convenio previo del Consejo de Europa de 4 de noviembre de 1998,<sup>6</sup> tales como la definición de infracciones ambientales serias y las medidas a adoptar por los Estados miembros al ser cometidas tales infracciones. La base legal para la propuesta danesa residía en los artículos 29, 31(e) y 34(2) (b) del Título VI del Tratado de la Unión Europea (cooperación judicial en temas penales)), y estaba, en consecuencia, encuadrada dentro del Tercer Pilar y en el contexto de la cooperación intergubernamental. Posteriormente el Consejo optó por apoyar esta propuesta.

La Comisión, para fundamentar la suya, partía de una base fáctica prácticamente incontrovertible: la experiencia demuestra que las sanciones actuales de los Estados Miembros son insuficientes para hacer cumplir el Derecho comunitario ambiental, al existir aún muchos casos de grave inobservancia no sujetos a penas suficientemente disuasivas y efectivas. El problema, decía la Comisión, no es legislar sino aplicar lo legislado. De hecho, en el Sexto Informe Anual sobre la aplicación del Derecho comunitario ambiental, de 17 de agosto de 2005, se destaca que no basta con legislar a favor del medio ambiente, sino que *“La efectividad de ese cuerpo legislativo ambiental depende en gran medida de su total y correcta aplicación, siendo necesario que todos los detalles y aspectos del mismo sean respetados.”*<sup>7</sup>

Es por ello por lo que la base jurídica propuesta por la Comisión se encontraba en el artículo 175 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, que define la competencia comunitaria en asuntos ambientales, la cual, como es sabido, pertenece al primer pilar. Manifestaba, a tal efecto, que la Unión, cuando así sea necesario para alcanzar los objetivos comunitarios, puede obligar a los Estados Miembros a recurrir al Derecho penal, si el mismo se perfila como el instrumento

---

<sup>5</sup> COM(2001), 139 final. Bruselas. 13.3.2001.

<sup>6</sup> El Convenio de 4 de noviembre de 1998 del Consejo de Europa, sobre protección penal del medio ambiente, es el primer convenio internacional en el que se propone abiertamente el recurso al Derecho penal con esa específica finalidad protectora.

<sup>7</sup> Sixth Annual Survey on the implementation and enforcement of Community environmental law. SEC(2005)1055. Page. 2.

más adecuado para alcanzar los objetivos ambientales previstos en la legislación comunitaria. Así, señalaba la Comisión, “*la armonización de las legislaciones penales nacionales, especialmente de los elementos constitutivos de infracciones contra el medio ambiente sancionables penalmente, se concibe como un instrumento al servicio de la política comunitaria en cuestión.*”<sup>8</sup>

Huelga indicar que las diferencias entre una y otra base jurídica son importantes,<sup>9</sup> pero, sobre todo, existe un planteamiento político de primera magnitud que separa ambas posiciones: la tesis de la Comisión, según el Consejo, supone un menoscabo de la soberanía de los Estados miembros, careciendo la Comunidad de competencia para obligar a los Estados miembros a sancionar penalmente las conductas contempladas en la decisión marco.<sup>10</sup>

Obviamente, el Consejo acabó inclinándose por la decisión marco, siendo aprobada la misma el 27 de enero de 2003.<sup>11</sup> La Comisión, sin embargo, apoyada por el Parlamento y en desacuerdo con la base jurídica elegida, decidió llevar el tema ante el Tribunal de Justicia con el objeto de conseguir la anulación de la decisión marco.<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> Argumento recogido en el apartado 19 de la sentencia de 13 de septiembre de 2005.

<sup>9</sup> Entre otras diferencias, tal como se recuerda en las conclusiones del Abogado General, “*la Decisión marco favorece la aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias nacionales. De igual modo que las directivas en el primer pilar, obligan en cuanto al resultado, dejando a las autoridades internas la elección de la forma y de los medios, pero en cambio nunca tiene efecto directo (artículo 34, apartado 2, letra b).*”(Expresión recogida en el apartado 27 de la sentencia de 13 de septiembre de 2005).

<sup>10</sup> Así, la sentencia refleja en sus apartados 26 y 27 la argumentación, en este punto, del Consejo y de los Estados coadyuvantes: “*no sólo no existe a este respecto ninguna atribución expresa de competencia, sino que habida cuenta de la importancia considerable del Derecho penal para la soberanía de los Estados miembros no puede admitirse que tal competencia hubiera sido transferida implícitamente a la Comunidad cuando se otorgaron competencias materiales específicas, como las que se ejercen de acuerdo al artículo 175 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.*”

<sup>11</sup> Decisión marco 2003/80/JAI del Consejo de 27 de enero de 2003. DOCE, L 29, de 5 de febrero de 2003.

### III. ASPECTOS RELEVANTES DE LA SENTENCIA DE 13 DE SEPTIEMBRE DE 2005.

Fruto de esa iniciativa de la Comisión y del Parlamento es la sentencia de 13 de septiembre de 2005 en la que el Tribunal atiende a las consideraciones de ambos, anulando con ello la controvertida Decisión marco de 27 de enero de 2003.

Se trata de una sentencia con muchas implicaciones y matices, muchos de los cuales, y por razones evidentes, van a quedar fuera del presente comentario. Hay dos aspectos, sin embargo, que el Tribunal quiere dejar perfectamente claros. Uno de ellos es la inexistencia en el Derecho comunitario de “*un poder general, expreso o implícito para sancionar penalmente*”.<sup>13</sup> El otro aspecto, y ahí reside el interés del tema, es la admisión de que la armonización penal es viable en supuestos de importancia clave como el ahora debatido (medio ambiente). El Tribunal manifiesta: “*...pues esta constatación (inexistencia de un poder comunitario para sancionar penalmente) 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 ambiental, cuando las 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*”.<sup>14</sup>

Que duda cabe que la decisión judicial analizada supone un reforzamiento de la posición de la Comisión y de su capacidad en materia legislativa, un

---

<sup>12</sup> 2003/C 135/31.

<sup>13</sup> Vide el apartado 27 y su correspondiente nota a pie de página de las Conclusiones del Abogado General, en la que se cita, avalando ese punto, la sentencia de 11 de noviembre de 1981, Casati (203/80, Rec.p. 2595), recogiendo además diferentes referencias doctrinales. Esta misma perspectiva viene reflejada por el Tribunal en el apartado 47 de la sentencia al reseñar que “*...en principio, la Comunidad no es competente en materia de Derecho penal ni en materia de Derecho procesal penal (véanse, en ese sentido, las sentencias de 11 de noviembre de 1981, Casati, 203/80, Rec. p. 2595, apartado 27, y de 16 de junio de 1998, Lemmens, C-226/97, Rec. p. I-3711, apartado 19).*”

<sup>14</sup> Apartado 47 de la sentencia.

reconocimiento de la importancia del medio ambiente y aquilatar, en definitiva, al Derecho penal como un instrumento básico para su protección. No es necesario insistir en que casi de inmediato se ha reclamado la aplicación de tan importante constatación judicial a otras “*áreas calientes*” de Derecho comunitario.<sup>15</sup> Habrá que ver ahora que alcance tiene en el futuro esa nueva perspectiva judicial.

---

<sup>15</sup> Tal como recoge Rafaële Rivais, citando a Graham Watson, presidente del grupo de los demócratas liberales, se trata, la sentencia analizada, de un “*precedente útil*” de especial importancia en un momento en el que el Parlamento pide al Consejo que no adopte una decisión marco sobre la retención de datos (telefónicos o electrónicos), en la lucha contra el terrorismo, sino que espere a que la Comisión le presente un texto aceptable en la materia. RIVAIS, R.:La Cour de Luxembourg limite la souverainete des Etats en matière pénale. Le monde. 14 de septiembre de 2005. En esa línea, el Parlamento rechazó el día 27 de septiembre de 2005, por amplia mayoría y a mano alzada, el plan de retención de datos presentado por cuatro Estados miembros a través de una decisión marco. La Comisión, por su parte, ha propuesto, con ese fin, un proyecto de directiva. El País. 28 de septiembre de 2005.