



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 30.09.2002  
COM(2002) 544 final

2001/0076 (COD)

Propuesta modificada de

**DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO**

**relativa a la protección del medio ambiente por medio del Derecho penal**

(presentada por la Comisión con arreglo al apartado 2  
del artículo 250 del Tratado CE)

Propuesta modificada de

## **DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO**

### **relativa a la protección del medio ambiente por medio del Derecho penal**

El apartado 2 del artículo 250 del Tratado CE establece que en tanto que el Consejo no se haya pronunciado, la Comisión puede modificar su propuesta en cualquier momento mientras duren los procedimientos que conducen a la adopción de un acto comunitario.

La Comisión emite a continuación su dictamen sobre las enmiendas aprobadas por el Parlamento Europeo.

#### **1. ANTECEDENTES**

Fecha de transmisión de la propuesta al Consejo y al Parlamento Europeo [COM (2001)139 final- 2001/0076 (COD)] de conformidad con el apartado 1 del artículo 175 del Tratado CE:

15/03/2001

Fecha del dictamen del Comité Económico y Social en su sección correspondiente (el Consejo no había solicitado el dictamen del C.E.S. a este respecto):

11/07/2001

Fecha del dictamen del Parlamento Europeo en primera lectura:

09/04/2002

#### **2. OBJETIVO DE LA PROPUESTA DE LA COMISIÓN**

La legislación ambiental comunitaria ya cuenta 25 años de existencia. Sin embargo, y a pesar de que en la actualidad las directivas vigentes en la materia son más de 200, todavía se registran numerosos casos de grave incumplimiento de dicha legislación.

La tendencia hacia el incumplimiento grave de la legislación ambiental pone de manifiesto que las sanciones establecidas por los Estados miembros en la actualidad no son suficientes para garantizar la observancia completa del Derecho comunitario.

La propuesta de Directiva de la Comisión exige la aplicación de sanciones penales por parte de los Estados miembros, ya que tales medida son las únicas que parecen ser adecuadas, y suficientemente disuasorias, para garantizar la correcta aplicación de la legislación ambiental.

#### **3. DICTAMEN DE LA COMISIÓN EN RELACIÓN CON LAS ENMIENDAS ADOPTADAS POR EL PARLAMENTO EUROPEO**

El 9 de abril de 2002, el Parlamento Europeo aprobó 24 de las 32 enmiendas que se habían presentado.

La Comisión ha aceptado íntegramente las enmiendas **2, 5, 7, 15, 16, 22 y 23**.

Las enmiendas **1, 3, 4, 6, 12 y 14** se han aceptado en principio, a condición de que sean objeto de un cambio de redacción o se trasladen a otro capítulo de la propuesta.

La Comisión ha aceptado parcialmente las enmiendas **9, 21 y 30**.

Las enmiendas **8, 10, 11, 13, 18, 19, 20, 24 y 27** no han sido aceptadas por la Comisión.

A continuación se expone la postura de la Comisión en relación con las enmiendas del Parlamento Europeo.

### **3.1. Enmiendas aceptadas íntegramente**

La **enmienda 2** introduce una referencia de carácter general al fundamento jurídico de la propuesta de Directiva (apartado 1 del artículo 175 del Tratado CE).

La **enmienda 5** establece que la competencia comunitaria puede verse complementada mediante medidas adoptadas en el contexto del tercer pilar. La Comisión comparte este planteamiento, que ha defendido ante el Consejo.

La **enmienda 7** afirma claramente en los considerandos que se debe recurrir a disposiciones de Derecho penal a nivel nacional y que la Directiva no tiene como finalidad autorizar la intervención de la Comunidad en tales disposiciones. Aunque los artículos 3 (delitos) y 4 (sanciones) de la propuesta ya hacen alusión inequívoca al Derecho penal nacional, esta aclaración en los considerandos puede ser útil.

Las **enmiendas 15, 22 y 23** consolidan el texto de la Comisión, con arreglo a la legislación ambiental comunitaria aplicable [en particular, la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres<sup>1</sup>, la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres<sup>2</sup> y el Reglamento (CE) n° 2037/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de junio de 2000, sobre las sustancias que agotan la capa de ozono<sup>3</sup>].

La **enmienda 16** aclara que, en el contexto de la distribución de competencias entre la Comunidad y la Unión, la propuesta de Directiva en virtud del primer pilar es el instrumento jurídico apropiado y que el apartado 1 del artículo 175 Tratado CE constituye el fundamento jurídico correcto para la protección del medio ambiente en la Comunidad a través de Derecho penal. Lo anterior coincide plenamente con la postura de la Comisión en lo relativo a la competencia de la Comunidad para obligar a los Estados miembros a establecer sanciones penales contra las infracciones de la legislación ambiental.

### **3.2. Enmiendas que la Comisión acepta en principio**

La **enmienda 1** hace referencia al mandato político otorgado por el Consejo Europeo de Tampere, en el que los delitos ambientales recibieron la calificación de sector prioritario donde los Estados miembros deben acordar definiciones y sanciones comunes en el ámbito de sus respectivos Derechos penales nacionales. Aunque se trata de una declaración política que

---

<sup>1</sup> DO L 103, 25.4.1979, pp. 1-18 .

<sup>2</sup> DO L 206 de 2.7.1992, pp. 7-50.

<sup>3</sup> DO L 244 de 9.9.2000, pp. 1-24.

no resulta apropiada para los considerandos de un texto jurídico, la Comisión acepta la enmienda, no obstante, en principio, e incluso podría hacerlo en su redacción actual.

La **enmienda 3** desarrolla la cuestión de la competencia comunitaria para establecer sanciones penales al objeto de garantizar la aplicación y eficacia del Derecho comunitario, aludiendo a los artículos 29 y 47 del Tratado de la UE, que confirman la primacía del Tratado CE, y a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Aunque, desde un punto de vista jurídico, la referencia a disposiciones del tercer pilar no es apropiada en un instrumento del primer pilar, la Comisión podría aceptar la enmienda sin modificar su redacción.

Las **enmiendas 4 y 14** hacen una referencia fructífera al principio de subsidiariedad. Podrían integrarse en una sola enmienda, adoptando la formulación de una cláusula estándar ya existente. La Comisión propone la siguiente reformulación, basada en el texto de una cláusula estándar que ya existe en la legislación ambiental vigente (Directiva 2000/76/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de diciembre de 2000, relativa a la incineración de residuos<sup>4</sup>):

***"Con arreglo a los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad establecidos en el artículo 5 del Tratado, resulta necesario actuar a nivel comunitario. La presente Directiva se limita a las exigencias mínimas que los Estados miembros deben respetar."***

Esta enmienda combinada podría sustituir a la enmienda 4, en el mismo lugar.

La **enmienda 6** vincula la propuesta a la legislación ambiental comunitaria existente. Ya figuraba en los considerandos 3 y 4 de la propuesta original. Con todo, la Comisión podría aceptar la enmienda sin modificar su texto.

La **enmienda 12** aclara que el recurso a sanciones penales es imprescindible para el respeto de la reglamentación sobre medio ambiente y que el Tratado CE prevé la posibilidad de tales sanciones. Aunque el contenido de esta enmienda ya figura en el considerando 4 de la propuesta, la Comisión podría aceptarla sin modificar su texto.

### **3.3. Enmiendas que la Comisión acepta en parte**

La **enmienda 9** hace referencia en su primera frase (íntegramente aceptada) al hecho de que los Estados miembros son libres de mantener o introducir medidas protectoras más rigurosas. La segunda frase (rechazada) alude a la posibilidad de complementar la Directiva mediante medidas complementarias del tercer pilar. Este aspecto ya se manifestaba en la enmienda 5 (íntegramente aceptada por la Comisión), motivo por el cual no hay ninguna necesidad de repetirlo. Por consiguiente, se acepta íntegramente la primera parte de la enmienda y se rechaza la segunda parte de la misma.

La Comisión sugiere esta nueva formulación:

***"La presente Directiva comprende tan sólo normas mínimas y deja, por consiguiente, a los Estados miembros la posibilidad de introducir o aplicar unas sanciones más rigurosas para delitos diferentes de los mencionados en la misma"***.

---

<sup>4</sup> DO L 332 de 28.12.2000, pp. 91-111.

La **enmienda 21** consolida en su primera parte el texto de la Comisión, conforme a la legislación ambiental comunitaria existente. La segunda parte de la frase introduce una referencia a la *"producción"* de residuos peligrosos. La legislación ambiental comunitaria no impone sobre la producción de residuos peligrosos ninguna prohibición de carácter general, motivo por el cual es imposible hacer referencia a dicho concepto en la letra b) del artículo 3 de la propuesta.

La enmienda 21 resultaría aceptable para la Comisión si se reformulara de la siguiente manera:

***"el vertido, emisión o introducción de una cantidad de materiales en el aire, el suelo o subsuelo y las aguas superficiales o subterráneas y el tratamiento, vertido, almacenamiento, transporte, exportación o importación de residuos peligrosos"***.

La **enmienda 30** sugiere la incorporación de una referencia al hecho de que las penas de prisión mencionadas en la Directiva deben estar sujetas a la posibilidad de extradición o entrega. Requerir que las penas puedan dar lugar a la extradición es conforme a otros textos de la UE y se acepta en principio. La referencia añadida al hecho de que esto será así *"si la legislación nacional de un Estado miembro lo permite"* no es clara, por lo que sería mejor suprimirla. Por consiguiente, se acepta la primera parte de la enmienda, pero se rechaza el resto. La enmienda resultaría aceptable para la Comisión si se reformulara de la siguiente manera:

***"En cuanto a las personas físicas, los Estados miembros preverán sanciones penales, implicando en los casos graves la privación de la libertad, que puede dar lugar a la extradición o a la entrega."***

### **3.4. Enmiendas rechazadas por la Comisión**

La **enmienda 8** hace una alusión errónea al artículo 31 Tratado de la UE. La letra e) del artículo 31 del Tratado de la UE ("tercer pilar") se centra en la competencia de la Unión para establecer una cooperación judicial en los ámbitos de la delincuencia organizada, el terrorismo y el tráfico ilícito de drogas, en el marco del Título VI del Tratado. Dicha alusión no permite llevar a cabo el objetivo manifestado en la justificación de la enmienda, a saber, respaldar la competencia comunitaria para obligar a los Estados miembros a establecer sanciones penales para las infracciones de la legislación ambiental comunitaria. Por otra parte, la enmienda 16 (aceptada íntegramente por la Comisión) ya pone claramente de manifiesto que el apartado 1 del artículo 175 Tratado CE es el fundamento jurídico correcto para la protección del medio ambiente por medio del Derecho penal en la Comunidad.

La **enmienda 10** hace hincapié en el hecho de que el Parlamento Europeo se mostró favorable el planteamiento de la Comisión en una recomendación previa<sup>5</sup>. Esta referencia a la Recomendación, que no proporciona argumento jurídico alguno para la parte dispositiva de la propuesta de Directiva, tampoco puede mantenerse en los considerandos.

La **enmienda 11** constituye una declaración política en la que se invita a tener en cuenta el dictamen de la sección competente del Comité Económico y Social, cuyo fondo cuenta con el apoyo de la Comisión. Tal alusión no puede figurar en los considerandos, habida cuenta de que, una vez adoptada, la propuesta de Directiva hará referencia en su preámbulo al dictamen

---

<sup>5</sup> Recomendación del Parlamento Europeo sobre las sanciones penales y el Derecho comunitario, B-0707/2001 de 15.11.2001.

aprobado por el Comité Económico y Social en sesión plenaria. Esta referencia a la Recomendación, que no proporciona argumento jurídico alguno para la parte dispositiva de la propuesta de Directiva, tampoco puede mantenerse en los considerandos.

La **enmienda 13** es una declaración política cuyo fondo cuenta con el pleno apoyo de la Comisión, pues otorga prioridad a la adopción de la propuesta de Directiva de la Comisión en relación con la adopción del proyecto de decisión marco del Consejo. Esta referencia a la Recomendación, que no proporciona argumento jurídico alguno para la parte dispositiva de la propuesta de Directiva, tampoco puede mantenerse en los considerandos.

La **enmienda 18** incorpora la alusión a la provocación en la definición del concepto de "actividades" (artículo 2 de la propuesta). Tal referencia ya figura en el artículo 4 de la propuesta, relativo a las sanciones, con arreglo al cual los delitos (definidos en el artículo 2 y mencionados en el artículo 3) y "*la participación en los mismos o su instigación*" son punibles. Una nueva referencia a la instigación en el artículo 2 no añadiría nada nuevo.

Las **enmiendas 19 y 27** guardan relación con la supresión del anexo a la propuesta.

La Comisión decidió adoptar la propuesta de Directiva con un anexo por razones de seguridad jurídica. El anexo al artículo 3 cubre el conjunto de la legislación ambiental comunitaria y selecciona, a partir de un corpus exhaustivo, las disposiciones de Derecho comunitario (51 Directivas y Reglamentos) cuya infracción provoca daños graves en el medio ambiente.

Este anexo se consideró necesario porque la Directiva obligará a los Estados miembros a establecer sanciones penales en sus ordenamientos jurídicos nacionales y ese objetivo resultaría imposible de realizar sin una definición clara de las mismas.

La **enmienda 20** hace referencia, en primer lugar, a "sustancias nocivas", para después referirse a los materiales nucleares.

#### 1) "Sustancias nocivas"

##### – "sustancia"

El término "**sustancia**" constituye una noción restrictiva, utilizada, por ejemplo, en la Directiva 76/769/CEE del Consejo, de 27 de julio de 1976, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros que limitan la comercialización y el uso de determinadas sustancias y preparados peligrosos<sup>6</sup>. Aunque la enmienda pretende dar el mayor ámbito de aplicación posible al artículo 3, el recurso a una noción restrictiva no responde a ese objetivo. La propuesta de Directiva utiliza en la letra b) del artículo 3 el término "materiales", más amplio, que es el que debe mantenerse.

##### – "nociva"

La enmienda añade una nueva condición a la aplicación de las Directivas ambientales, relacionada con el vertido, emisión o introducción de una determinada cantidad de materiales en la atmósfera, el suelo o el agua. Esta adición no sólo resulta inútil, pues las Directivas en cuestión constituyen de por sí un corpus completo de normas consiguientes, sino que también es peligrosa, en la medida en que impone un

---

<sup>6</sup> D. O. L 262 de 27.9.1976 pp. 201-203.

nuevo elemento que debería demostrarse como requisito para la aplicación de dichas Directivas.

## **2) Materiales nucleares**

La enmienda pretende la inclusión de los materiales nucleares, a pesar de que es jurídicamente imposible establecer sanciones penales contra actividades clandestinas relacionadas con materiales nucleares basándose en el fundamento de la propuesta de Directiva, a saber, el artículo 175 del Tratado CE. Este aspecto podría abordarse en el marco del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.

La **enmienda 24** añade la palabra "penales" en la introducción del artículo 4 de la propuesta. Esta enmienda no se ha puesto a votación porque el Parlamento Europeo la ha considerado de carácter lingüístico.

Sin embargo, la Comisión estima que esta enmienda altera sustancialmente el texto original de su propuesta.

En el contexto de la propuesta de Directiva, la mayor parte de las sanciones a las que se hace referencia son penales. No obstante, en algunos Estados miembros la distinción entre sanciones administrativas y penales es, a veces, difícil de hacer, desde el punto de vista legal, especialmente en lo que se refiere a las personas jurídicas. Por eso, sólo se hace referencia al carácter "penal" de las sanciones en la letra a), que se aplica a las personas físicas. La letra b), que se refiere tanto a las personas físicas como jurídicas, no incluye esta precisión. Por tanto, añadir la palabra "penales" al texto del artículo 4 podría crear un problema a la hora de aplicar la Directiva en dichos Estados miembros.

### **3.5. Propuesta modificada**

Visto el apartado 2 del artículo 250 del Tratado CE, la Comisión modifica su propuesta según lo indicado anteriormente.