

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 13 de septiembre de 2005 (\*)

«Recurso de anulación – Artículos 29 UE, 31 UE, letra e), 34 UE y 47 UE – Decisión marco 2003/80/JAI – Protección del medio ambiente – Sanciones penales – Competencia de la Comunidad – Base jurídica – Artículo 175 CE»

En el asunto C-176/03,

que tiene por objeto un recurso de anulación interpuesto, con arreglo al artículo 35 UE, el 15 de abril de 2003,

**Comisión de las Comunidades Europeas**, representada por los Sres. M. Petite, J.-F. Pasquier y W. Bogensberger, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

apoyada por:

**Parlamento Europeo**, representado por los Sres. G. Garzón Clariana, H. Duintjer Tebbens y A. Baas, y por la Sra. M. Gómez-Leal, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte coadyuvante,

contra

**Consejo de la Unión Europea**, representado por los Sres. J.-C. Piris y J. Schutte, y por la Sra. K. Michoel, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

apoyado por:

**Reino de Dinamarca**, representado por el Sr. J. Molde, en calidad de agente,

**República Federal de Alemania**, representada por los Sres. W.-D. Plessing y A. Dittrich, en calidad de agentes,

**República Helénica**, representada por las Sras. E.-M. Mamouna y M. Tassopoulou, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

**Reino de España**, representado por la Sra. N. Díaz Abad, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

**República Francesa**, representada por los Sres. G. de Bergues, F. Alabrune y E. Puisais, en calidad de agentes,

**Irlanda**, representada por el Sr. D. O'Hagan, en calidad de agente, asistido por los Sres. P. Gallagher y E. Fitzsimons, SC, y el Sr. E. Regan, BL, que designa domicilio en Luxemburgo,

**Reino de los Países Bajos**, representado por las Sras. H.G. Sevenster y C. Wissels, en calidad de agentes,

**República Portuguesa**, representada por los Sres. L. Fernandes y A. Fraga Pires, en calidad de agentes,

**República de Finlandia**, representada por la Sra. A. Guimaraes-Purokoski, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

**Reino de Suecia**, representado por el Sr. A. Kruse y por las Sras. K. Wistrand y A. Falk, en calidad de agentes,

**Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte**, representado por la Sra. C. Jackson, en calidad de agente, asistida por el Sr. R. Plender, QC,

partes coadyuvantes,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, los Sres. P. Jann, C.W.A. Timmermans y A. Rosas, la Sra. R. Silva de Lapuerta y el Sr. A. Borg Barthet, Presidentes de Sala, y el Sr. R. Schintgen (Ponente), la Sra. N. Colneric y los Sres. S. von Bahr, J.N. Cunha Rodrigues, G. Arestis, M. Ilešič y J. Malenovský, Jueces;

Abogado General: Sr. D. Ruiz-Jarabo Colomer;

Secretaria: Sra. K. Sztranc, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 5 de abril de 2005;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 26 de mayo de 2005;

dicta la siguiente

## **Sentencia**

1 Mediante su recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que anule 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 (DO L 29, p. 55; en lo sucesivo, «Decisión marco»).

## **Marco jurídico y antecedentes del litigio**

2 El 27 de enero de 2003, el Consejo de la Unión Europea adoptó, a iniciativa del Reino de Dinamarca, la Decisión marco.

3 Como resulta de sus tres primeros considerandos, la Decisión marco, que tiene como base jurídica el título VI del Tratado de la Unión Europea, en particular, los artículos 29 UE, 31 UE, letra e), y 34 UE, apartado 2, letra b), en su versión anterior a la entrada en vigor del Tratado de Niza, constituye el instrumento con el que la Unión Europea quiere reaccionar de modo concertado al aumento preocupante de las infracciones contra el medio ambiente.

4 La Decisión marco define algunas infracciones contra el medio ambiente para las que los Estados miembros deben prever sanciones de carácter penal.

5 De este modo, a tenor del artículo 2 de la Decisión marco, titulado «Infracciones dolosas»:

«Cada Estado miembro adoptará las medidas necesarias para tipificar como infracciones penales, en su Derecho interno:

- a) el vertido, la emisión o la introducción de una cantidad de sustancias o de radiaciones ionizantes en la atmósfera, el suelo o las aguas, que causen la muerte o lesiones graves a las personas;
- b) el vertido, la emisión o la introducción ilícitas de sustancias o de radiaciones ionizantes en la atmósfera, el suelo o las aguas, que causen o puedan causar su deterioro duradero o importante, la muerte o lesiones graves a las personas, o daños sustanciales a monumentos u otros objetos protegidos, a bienes, a animales o a plantas;
- c) la eliminación, el tratamiento, el almacenamiento, el transporte, la exportación o la importación ilícitos de residuos, incluidos los peligrosos, que causen o puedan causar la muerte o lesiones graves a las personas, o daños sustanciales a la calidad del aire, del suelo o de las aguas o a animales o plantas;
- d) la explotación ilícita de instalaciones en donde se realice una actividad peligrosa y que, fuera de dichas instalaciones, cause o pueda causar la muerte o lesiones graves a las personas, o daños sustanciales a la calidad del aire, del suelo o de las aguas o a animales o plantas;
- e) la fabricación, el tratamiento, el almacenamiento, la utilización, el transporte, la exportación o la importación [ilícitos] de materiales nucleares u otras sustancias radiactivas peligrosas que causen o puedan causar la muerte o lesiones graves a las personas, o daños sustanciales a la calidad del aire, del suelo o de las aguas o a animales o plantas;

f) la posesión, apropiación, daño o matanza ilícitos o el comercio de especies protegidas de la fauna y flora silvestres o de partes de las mismas, al menos cuando estén amenazadas de peligro de extinción como se define en la legislación nacional;

g) el comercio ilícito de sustancias que agotan la capa de ozono,

cuando fuesen cometidas dolosamente.»

6 El artículo 3 de la Decisión marco, bajo el encabezamiento «Infracciones por imprudencia», establece:

«Cada Estado miembro adoptará las medidas necesarias para tipificar como infracciones penales, en virtud de su Derecho interno, las infracciones enumeradas en el artículo 2 cuando se cometan por imprudencia, o al menos por imprudencia grave.»

7 El artículo 4 de la Decisión marco dispone que cada Estado miembro adoptará las medidas necesarias para que se tipifique la participación en las conductas indicadas en el artículo 2 de la referida Decisión, así como la instigación a las mismas.

8 El artículo 5, apartado 1, de la Decisión marco prevé que las sanciones penales así adoptadas deberán ser «efectivas, proporcionadas y disuasorias» y que entre ellas habrán de figurar «al menos en los casos graves, penas de privación de libertad que puedan dar lugar a extradición». El apartado 2 de este artículo añade que tales sanciones «podrán ir acompañadas de otras sanciones o medidas».

9 El artículo 6 de la Decisión marco regula la responsabilidad en la que incurren, por acción o por omisión, las personas jurídicas y el artículo 7 de la misma Decisión marco define las sanciones que se les deben aplicar y que «incluirán multas de carácter penal o administrativo, y podrán incluir otras sanciones».

10 Por último, el artículo 8 de la Decisión marco se refiere a la competencia jurisdiccional y el artículo 9 a las diligencias judiciales efectuadas por un Estado miembro que no concede la extradición de sus nacionales.

11 La Comisión se pronunció ante las distintas instancias del Consejo contra la base jurídica que éste había elegido para obligar a los Estados miembros a imponer sanciones penales a los autores de infracciones contra el medio ambiente. En efecto, considera que la base jurídica correcta al respecto es el artículo 175 CE, apartado 1, y basándose en este artículo introdujo además, el 15 de marzo de 2001, una propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección del medio ambiente por el derecho penal (DO C 180, p. 238; en lo sucesivo, «propuesta de Directiva»), en cuyo anexo se enumeran las disposiciones de Derecho comunitario a las que se refieren las actividades constitutivas de infracciones relacionadas en el artículo 3 de dicha propuesta.

12 El 9 de abril de 2002, el Parlamento Europeo se pronunció tanto sobre la propuesta de Directiva, en primera lectura, como sobre el proyecto de la Decisión marco.

13 El Parlamento Europeo compartió el punto de vista de la Comisión en cuanto al alcance de las competencias comunitarias y pidió al Consejo que convirtiera la Decisión marco en un instrumento complementario de la Directiva que iba a adoptarse en materia de protección del medio ambiente a través del Derecho penal, instrumento limitado a la cooperación judicial, y que se abstuviera de adoptar la Decisión marco antes de que se hubiera aprobado la propuesta de Directiva [véanse los textos adoptados por el Parlamento de 9 de abril de 2002 con las referencias A5-0099/2002 (primera lectura) y A5-0080/2002].

14 El Consejo no adoptó la propuesta de Directiva, pero los considerandos quinto y séptimo de la Decisión marco tienen el siguiente tenor:

«(5) El Consejo consideró oportuno incorporar a la presente Decisión marco algunas de las disposiciones de fondo incluidas en la propuesta de Directiva, en particular las que definen lo que deben hacer los Estados miembros para tipificar estas conductas como delitos en su Derecho nacional.

[...]

(7) El Consejo estudió esta propuesta pero llegó a la conclusión de que no se puede alcanzar la mayoría necesaria para su adopción debido a que la mayoría consideraba que esta propuesta superaba las competencias que el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea otorga a la Comunidad y que los objetivos pueden alcanzarse mediante la adopción de una Decisión marco basada en el título VI del Tratado de la Unión Europea. El Consejo consideró también que la presente Decisión marco basada en el artículo 34 del Tratado de la Unión Europea es un instrumento adecuado para imponer a los Estados miembros la obligación de prever sanciones penales. El carácter de la propuesta modificada presentada por la Comisión no permite al Consejo modificar su posición a este respecto.»

15 Al acta de la reunión del Consejo en la que se adoptó la Decisión marco, la Comisión hizo anexar la siguiente declaración:

«La Comisión considera que una Decisión marco no es el instrumento jurídico adecuado que se requiere para que los Estados miembros impongan sanciones de carácter penal a nivel nacional en caso de infracciones contra el medio ambiente.

Como ya lo ha señalado en diferentes ocasiones en las instancias del Consejo, la Comisión considera que, en el ámbito de las competencias que le han sido otorgadas para lograr los objetivos indicados en el artículo 2 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comunidad es competente para exigir a los Estados miembros la imposición de sanciones a nivel nacional, inclusive, si es necesario, sanciones penales, cuando esto resulte necesario para alcanzar los objetivos de la Comunidad.

Tal es el caso del medio ambiente, materia que constituye el objeto del título XIX del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

Por otra parte, la Comisión observa que su propuesta de Directiva relativa a la protección del medio ambiente a través del derecho penal no ha sido examinada adecuadamente en el marco del procedimiento de codecisión.

En caso de que el Consejo adopte la Decisión marco a pesar de esta competencia de la Comunidad, la Comisión se reserva todos los derechos que le confiere el Tratado.»

### **Sobre el recurso**

16 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 29 de septiembre de 2003, se admitió la intervención del Reino de Dinamarca, de la República Federal de Alemania, de la República Helénica, del Reino de España, de la República Francesa, de Irlanda, del Reino de los Países Bajos, de la República Portuguesa, de la República de Finlandia, del Reino de Suecia y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por una parte, y del Parlamento, por otra, en apoyo de las pretensiones del Consejo y de la Comisión, respectivamente.

17 Mediante auto de 17 de marzo de 2004, el Presidente del Tribunal de Justicia desestimó la demanda de intervención que el Comité Económico y Social había presentado en apoyo de las pretensiones de la Comisión.

#### *Alegaciones de las partes*

18 La Comisión impugna la elección por el Consejo del artículo 34 UE, en relación con los artículos 29 UE y 31 UE, letra e), como base jurídica de los artículos 1 a 7 de la Decisión marco. Entiende que la finalidad y el contenido de esta Decisión marco corresponden a la competencia de la Comunidad en materia de medio ambiente, tal como se enuncia en los artículos 3 CE, apartado 1, letra l), y 174 CE a 176 CE.

19 Sin reivindicar una competencia general en materia penal para el legislador comunitario, la Comisión considera que éste es competente, con arreglo al artículo 175 CE, 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. Según 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.

20 La Comisión admite que no existe precedente en la materia. Sin embargo, en apoyo de su tesis, invoca la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa al deber de lealtad y a los principios de efectividad y equivalencia (véanse, en particular, las sentencias de 2 de febrero de 1977, *Amsterdam Bulb*, 50/76, Rec. p. 137, apartado 33, y de 8 de julio de 1999, *Nunes y de Matos*, C-186/98, Rec. p. I-4883, apartados 12 y 14, así como el auto de 13 de julio de 1990, *Zwartveld y otros*, C-2/88 Imm., Rec. p. I-3365, apartado 17).

21 La Comisión alega asimismo que varios reglamentos adoptados en el ámbito de la política pesquera o de transporte obligan a los Estados miembros a actuar por la vía penal o limitan los tipos de sanciones que éstos pueden establecer. En particular, menciona dos actos comunitarios que contienen una obligación para los Estados miembros de aplicar sanciones necesariamente penales, aunque tal calificación no se haya empleado expresamente [véanse el artículo 14 de la 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, p. 77), y los artículos 1 a 3 de la Directiva 2002/90/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares (DO L 328, p. 17)].

22 Además, la Comisión alega que en cualquier caso es preciso que se anule la Decisión marco parcialmente, dado que sus artículos 5, apartado 2, 6 y 7 dejan a los Estados miembros la libertad de prever también sanciones que no sean penales y hasta de elegir entre sanciones penales y otras sanciones, lo que indiscutiblemente es competencia de la Comunidad.

23 Sin embargo, la Comisión no sostiene que toda la Decisión marco en su conjunto tendría que haber sido regulado en una directiva. En particular, no niega que el título VI del Tratado de la Unión Europea constituye la base jurídica adecuada para las disposiciones de tal Decisión relativas a la competencia jurisdiccional, a la extradición y a las diligencias judiciales contra los autores de infracciones. No obstante, como opina que tales disposiciones no pueden tener una existencia autónoma, la Comisión se ve forzada a solicitar la anulación de la totalidad de la Decisión marco.

24 Por otra parte, la Comisión alega que se utilizó un procedimiento inadecuado. A este respecto, se basa en los considerandos quinto y séptimo de la Decisión marco que ponen de manifiesto que la elección de un instrumento correspondiente al título VI del Tratado obedece a consideraciones de oportunidad, dado que la propuesta de Directiva no alcanzó la mayoría necesaria para su adopción a causa de la negativa de la mayoría de los Estados miembros a reconocer que la Comunidad tenga la competencia necesaria para exigir a los Estados miembros que prevean sanciones penales para las infracciones medioambientales.

25 El Parlamento se adhiere a los argumentos de la Comisión. Considera especialmente que el Consejo confundió la competencia para adoptar la propuesta de Directiva, que corresponde a la Comunidad, con la competencia, que ésta no reclama, para adoptar la Decisión marco en su conjunto. Según el Parlamento, los elementos que invoca el Consejo en apoyo de su tesis son en realidad consideraciones de oportunidad relativas a la elección de imponer sólo sanciones penales o no, consideraciones que tendrían que haber sido objeto de un procedimiento legislativo, sobre la base de los artículos 175 CE y 251 CE.

26 El Consejo y los Estados miembros que intervienen en el presente litigio, salvo el Reino de los Países Bajos, alegan que, en el estado actual del Derecho, la Comunidad carece de competencia para obligar a los Estados miembros a sancionar penalmente las conductas contempladas en la Decisión marco.

27 Opinan que 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 podido ser transferida implícitamente a la Comunidad cuando se otorgaron competencias materiales específicas, como las que se ejercen con arreglo al artículo 175 CE.

28 Según el Consejo y los referidos Estados miembros coadyuvantes, los artículos 135 CE y 280 CE, que reservan expresamente a los Estados miembros la aplicación de la legislación penal nacional y la administración de justicia, confirman tal interpretación.

29 A su juicio, esta interpretación se ve además reforzada por el hecho de que el Tratado de la Unión Europea consagre un título específico a la cooperación judicial en materia penal [véanse los artículos 29 UE, 30 UE y 31 UE, letra e)], en el que se otorga expresamente a la Unión Europea una competencia en materia penal, especialmente, por lo que atañe a la determinación de los elementos constitutivos de infracciones y de las sanciones aplicables. Por consiguiente, en su opinión, la Comisión adopta una postura paradójica puesto que, por un lado, considera que los autores de los Tratados de la Unión Europea y la CE han querido conferir implícitamente una competencia penal a la Comunidad y, por otro, ignora que estos mismos autores han confiado tal competencia expresamente a la Unión Europea.

30 El Consejo y los mencionados Estados miembros coadyuvantes sostienen que ninguna sentencia o texto de Derecho derivado a los que se refiere la Comisión permite corroborar la tesis de ésta.

31 Por una parte, opinan que el Tribunal de Justicia nunca ha obligado a los Estados miembros a adoptar sanciones penales. Según la jurisprudencia de dicho órgano jurisdiccional, corresponde a los Estados miembros velar por que las infracciones del Derecho comunitario sean sancionadas en condiciones análogas de fondo y de procedimiento a las aplicables a las infracciones del Derecho nacional cuando tengan una índole y una importancia similares y que, además, la sanción sea efectiva, disuasoria y proporcionada a la infracción; a mayor abundamiento, en relación con las infracciones del Derecho comunitario, las autoridades nacionales deben proceder con la misma diligencia que utilizan para la aplicación de las respectivas legislaciones nacionales (véase, en particular, la sentencia de 21 de septiembre de 1989, Comisión/Grecia, 68/88, Rec. p. 2965, apartados 24 y 25). A su juicio, el Tribunal de Justicia no declaró, sin embargo, ni explícita ni implícitamente, que la Comunidad sea competente para armonizar las normas penales aplicables en los Estados miembros, sino que, al contrario, consideró que la elección de las sanciones incumbe a éstos.

32 Por otra parte, el Consejo y los citados Estados miembros coadyuvantes afirman que la práctica legislativa es conforme con tal concepción de las cosas. En su opinión, los distintos actos de Derecho derivado recogen la fórmula tradicional de que deben preverse «sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias» (véase, por ejemplo, el artículo 3 de la Directiva 2002/90), sin cuestionar, sin embargo, la libertad de los Estados miembros de elegir la vía administrativa o la penal. Cuando el legislador

comunitario ha tenido que precisar, en raras ocasiones por cierto, que los Estados miembros tienen que efectuar diligencias penales o administrativas, se ha limitado a aclarar la elección que en cualquier caso tienen tales Estados.

33 Además, según el Consejo y los referidos coadyuvantes, cada vez que la Comisión ha propuesto al Consejo la adopción de un acto comunitario con incidencias en materia penal, esta última institución ha separado la parte penal de tal acto para remitirlo a una decisión marco [véase el Reglamento (CE) nº 974/98 del Consejo, de 3 de mayo de 1998, sobre la introducción del euro (DO L 139, p. 1), que ha tenido que ser completado con la Decisión marco 2000/383/JAI del Consejo, de 29 de mayo de 2000, 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, p. 1); véase también la Directiva 2002/90, completada con la Decisión marco 2002/946/JAI 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, p. 1)].

34 En el caso de autos, el Consejo y los citados Estados miembros coadyuvantes opinan que, tomando en consideración la finalidad y el contenido de la Decisión marco, ésta se refiere a la armonización del Derecho penal. El mero hecho de que pretenda combatir las infracciones medioambientales no permite afirmar la competencia de la Comunidad. En realidad, esta Decisión completa el Derecho comunitario en materia de protección del medio ambiente.

35 Además, por lo que atañe a la imputación basada en la desviación de poder, el Consejo considera que tal alegación se debe a una lectura errónea de los considerandos de la Decisión marco.

36 El Reino de los Países Bajos, por su parte, apoya las pretensiones del Consejo pero defiende una postura un poco más matizada que la adoptada por éste. Entiende que la Comunidad, en el ejercicio de las competencias que el Tratado CE le confiere, puede obligar a los Estados miembros a prever la posibilidad de sancionar penalmente determinadas conductas a nivel nacional, a condición de que la sanción esté indisociablemente vinculada a la normativa comunitaria material y que pueda demostrarse efectivamente que tal política represiva resulta necesaria para alcanzar los objetivos del referido Tratado en el ámbito de que se trate (véase la sentencia de 27 de octubre de 1992, Alemania/Comisión, C-240/90, Rec. p. I-5383). Este caso puede darse si la aplicación de una regla de armonización basada, por ejemplo, en el artículo 175 CE requiere sanciones penales.

37 En cambio, el Reino de los Países Bajos entiende que si del contenido y de la índole de la medida contemplada se desprende que ésta se propone esencialmente armonizar, con carácter general, algunas disposiciones penales y que el régimen de sanciones no está indisociablemente vinculado al ámbito del Derecho comunitario en cuestión, los artículos 29 UE, 31 UE, letra e), y 34 UE, apartado 2, letra b), constituyen el fundamento jurídico correcto de tal medida. Ahora bien, a su juicio, así sucede en el presente asunto. Según esta parte coadyuvante, de la finalidad y del contenido de la

Decisión marco resulta que ésta va encaminada, de modo general, a garantizar una armonización de las disposiciones de Derecho penal en los Estados miembros. A su juicio, el hecho de que pueda referirse a normas adoptadas con arreglo al Tratado CE no es determinante.

*Apreciación del Tribunal de Justicia*

38 Con arreglo al artículo 47 UE, ninguna disposición del Tratado de la Unión Europea afectará a las del Tratado CE. Esta misma exigencia figura igualmente en el párrafo primero del artículo 29 UE, artículo introductorio del título VI de este Tratado.

39 Corresponde al Tribunal de Justicia velar por que los actos que, según el Consejo, están comprendidos en el ámbito de aplicación del referido título VI no invadan las competencias que las disposiciones del Tratado CE atribuyen a la Comunidad (véase la sentencia de 12 de mayo de 1998, Comisión/Consejo, C-170/96, Rec. p. I-2763, apartado 16).

40 Por consiguiente, procede comprobar si los artículos 1 a 7 de la Decisión marco afectan a la competencia otorgada a la Comunidad con arreglo al artículo 175 CE, ya que, según la Comisión, tales artículos podrían haber sido adoptados sobre la base de esta disposición.

41 A este respecto, ha quedado acreditado que la protección del medio ambiente constituye uno de los objetivos esenciales de la Comunidad (véanse las sentencias de 7 de febrero de 1985, ADBHU, 240/83, Rec. p. 531, apartado 13; de 20 de septiembre de 1988, Comisión/Dinamarca, 302/86, Rec. p. 4607, apartado 8, y de 2 de abril de 1998, Outokumpu, C-213/96, Rec. p. I-1777, apartado 32). En este sentido, el artículo 2 CE enuncia que la Comunidad tiene por misión promover un «alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente» y, a tal fin, el artículo 3 CE, apartado 1, letra l), prevé la aplicación de una «política en el ámbito del medio ambiente».

42 Además, a tenor del artículo 6 CE, «las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad», disposición que subraya el carácter transversal y fundamental de este objetivo.

43 Los artículos 174 CE a 176 CE constituyen, en principio, el marco en el que debe desarrollarse la política comunitaria en el ámbito del medio ambiente. En particular, el artículo 174 CE, apartado 1, enumera los objetivos de la política medioambiental de la Comunidad y el artículo 175 CE define los procedimientos que deben seguirse para alcanzar tales objetivos. La competencia de la Comunidad se ejerce, por regla general, siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 251 CE, previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Sin embargo, por lo que se refiere a algunos ámbitos mencionados en el artículo 175 CE, apartado 2, el Consejo decide por sí solo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento y a los dos órganos antes mencionados.

44 Como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, todas las medidas contempladas en los tres guiones del artículo 175 CE, apartado 2, párrafo primero, suponen una intervención de las instituciones comunitarias en ámbitos como la política fiscal, la política energética o la política de ordenación del territorio, en los que, al margen de la política comunitaria sobre el medio ambiente, o bien la Comunidad carece de competencias legislativas, o bien el Consejo ha de decidir por unanimidad (sentencia de 30 de enero de 2001, España/Consejo, C-36/98, Rec. p. I-779, apartado 54).

45 Además, procede recordar que, según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, la elección de la base jurídica de un acto comunitario debe basarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional, entre los que figuran, en especial, la finalidad y el contenido del acto (véase la sentencia de 11 de junio de 1991, Comisión/Consejo, denominada «Dióxido de titanio», C-300/89, Rec. p. I-2867, apartado 10, y la de 19 de septiembre de 2002, Huber, C-336/00, Rec. p. I-7699, apartado 30).

46 Por lo que se refiere a la finalidad de la Decisión marco, tanto de su título como de sus tres primeros considerandos se desprende que persigue un objetivo de protección del medio ambiente. El Consejo, preocupado «por el aumento de las infracciones contra el medio ambiente y por sus efectos, que se extienden cada vez más a menudo más allá de las fronteras de los Estados en los que se cometen dichas infracciones» y tras haber comprobado que tales infracciones suponen «una amenaza al medio ambiente» y «un problema común de los Estados miembros», consideró necesario «dar una respuesta contundente» y «de modo concertado para proteger el medio ambiente a través del derecho penal».

47 Por lo que atañe al contenido de la Decisión marco, ésta recoge en su artículo 2 una lista de conductas particularmente lesivas para el medio ambiente que los Estados miembros deben sancionar penalmente. Es cierto que los artículos 2 a 7 de dicha Decisión comportan una armonización parcial de la legislación penal de los Estados miembros, especialmente por lo que se refiere a los elementos constitutivos de diferentes infracciones penales contra el medio ambiente. Ahora bien, en principio, la Comunidad no es competente en materia de Derecho penal ni en materia de Derecho procesal penal (véanse, en este 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).

48 Sin embargo, 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.

49 Procede añadir que, en el caso de autos, si bien es cierto que los artículos 1 a 7 de la Decisión marco regulan la incriminación de determinadas conductas

particularmente graves contra el medio ambiente, no lo es menos que dejan a los Estados miembros la elección de las sanciones penales aplicables, las cuales, sin embargo, deben ser efectivas, proporcionadas y disuasorias, con arreglo al artículo 5, apartado 1, de la referida Decisión.

50 El Consejo no niega que entre las conductas enumeradas en el artículo 2 de la Decisión marco figuran infracciones de numerosos actos comunitarios que aparecen relacionados en el anexo de la propuesta de Directiva. Además, de los tres primeros considerandos de la Decisión marco resulta que el Consejo consideró que las sanciones penales eran indispensables para combatir los graves atentados contra el medio ambiente.

51 De todo cuanto antecede se desprende que, tanto por su finalidad como por su contenido, los artículos 1 a 7 de la Decisión marco tienen como objetivo principal la protección del medio ambiente y podrían haber sido adoptados válidamente sobre la base del artículo 175 CE.

52 El hecho de que los artículos 135 CE y 280 CE, apartado 4, reserven a los Estados miembros la aplicación de la legislación penal nacional y la administración de justicia en los ámbitos de la cooperación aduanera y de la lucha contra los perjuicios causados a los intereses financieros de la Comunidad, respectivamente, no permite poner en duda esta conclusión. En efecto, de esas disposiciones no puede deducirse que, en el marco de la aplicación de la política medioambiental, deba excluirse toda armonización penal, por más que sea tan limitada como la que resulta de la Decisión marco, incluso cuando tal armonización sea necesaria para garantizar la efectividad del Derecho comunitario.

53 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.

54 Por consiguiente, no procede examinar la alegación de la Comisión de que, en cualquier caso, debería anularse parcialmente la Decisión marco en la medida en que sus artículos 5, apartado 2, 6 y 7 dejan a los Estados miembros la libertad de prever igualmente sanciones que no sean penales, incluso de elegir entre sanciones penales y de otro tipo, lo que indiscutiblemente es competencia de la Comunidad.

55 Habida cuenta de lo anterior, procede anular la Decisión marco.

### **Costas**

56 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber solicitado la Comisión la condena del Consejo y haber sido desestimados los motivos formulados por éste, procede condenarlo en costas. Con arreglo al apartado 4,

párrafo primero, del mismo artículo, las partes coadyuvantes cargarán con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) decide:

- 1) Anular 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.**
- 2) Condenar en costas al Consejo de la Unión Europea.**
- 3) El Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, Irlanda, el Reino de los Países Bajos, la República Portuguesa, la República de Finlandia, el Reino de Suecia, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y el Parlamento Europeo cargarán con sus propias costas.**

Firmas