



## CORTES GENERALES

---

**INFORME 16/2022 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 29 DE MARZO DE 2022, SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LA PROPUESTA DE DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO RELATIVA A LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE MEDIANTE EL DERECHO PENAL Y POR LA QUE SE SUSTITUYE LA DIRECTIVA 2008/99/CE [COM (2021) 851 FINAL] [2021/0422 (COD)] {SEC (2021) 428 FINAL} {SWD (2021) 465 FINAL} {SWD (2021) 466 FINAL}**

### ANTECEDENTES

**A.** El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado de Lisboa de 2007, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, ha establecido un procedimiento de control por los Parlamentos nacionales del cumplimiento del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas europeas. Dicho Protocolo ha sido desarrollado en España por la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo. En particular, los nuevos artículos 3 j), 5 y 6 de la Ley 8/1994 constituyen el fundamento jurídico de este informe.

**B.** La Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal y por la que se sustituye la Directiva 2008/99/CE, ha sido aprobada por la Comisión Europea y remitida a los Parlamentos nacionales, los cuales disponen de un plazo de ocho semanas para verificar el control de subsidiariedad de la iniciativa, plazo que concluye el 29 de marzo de 2022.

**C.** La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 15 de febrero de 2022, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de la iniciativa legislativa europea indicada, designando como ponente al Senador D. Antonio Ferrer Sais (SGPS), y solicitando al Gobierno el informe previsto en el artículo 3 j) de la Ley 8/1994.

**D.** Se ha presentado informe del Gobierno en el que se manifiesta la conformidad de la iniciativa con el principio de subsidiariedad. Asimismo, se han presentado escritos de los Parlamentos de Cantabria y de Cataluña comunicando el archivo del expediente o la no emisión de dictamen motivado.

**E.** La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su sesión celebrada el 29 de marzo de 2022, aprobó el presente

### INFORME



## CORTES GENERALES

---

1.- El artículo 5.1 del Tratado de la Unión Europea señala que *“el ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”*. De acuerdo con el artículo 5.3 del mismo Tratado, *“en virtud del principio de subsidiariedad la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión”*.

2.- La Propuesta legislativa analizada se basa en el artículo 83.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece lo siguiente:

*“Artículo 83*

*2. Cuando la aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros en materia penal resulte imprescindible para garantizar la ejecución eficaz de una política de la Unión en un ámbito que haya sido objeto de medidas de armonización, se podrá establecer mediante directivas normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones en el ámbito de que se trate. Dichas directivas se adoptarán con arreglo a un procedimiento legislativo ordinario o especial idéntico al empleado para la adopción de las medidas de armonización en cuestión, sin perjuicio del artículo 76.”*

3.- La protección del medio ambiente mediante el Derecho penal ya cuenta con normativa penal sustantiva que establece mínimos en materia de delitos contra el medioambiente, se trata de la Directiva 2008/99/CEE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de noviembre de 2008 relativa a la protección del medioambiente mediante el Derecho penal. La Directiva de 2008 supuso un paso muy relevante para garantizar la plena efectividad de las normas europeas en materia ambiental pero no suficiente.

La Comisión publicó su evaluación de la Directiva de 2008 en octubre de 2020, concluyendo que la misma no parecía haber surtido mucho efecto, puesto que el número de delitos ambientales investigados y con sentencia condenatoria seguía siendo muy bajo, los umbrales de pena en los EEMM eran escasamente disuasorios y la cooperación transfronteriza presentaba múltiples dificultades para operar con éxito.

La Propuesta de una nueva Directiva relativa a la protección del medio ambiente mediante el derecho penal, por la que se sustituirá la directiva 2008/99/CE, tiene por objeto general establecer normas mínimas relativas a la definición de infracciones penales y sanciones con el fin de proteger mejor el medio ambiente. La nueva Directiva se compone de 29 artículos, acompañados por 40 considerandos que representan novedades remarcables en comparación con la Directiva de 2008. Por ejemplo el principio rector de la incriminación, que es la técnica de la norma penal en blanco, se mantiene en esencia, pero se mejora



## CORTES GENERALES

---

significativamente su configuración. Se describe con mayor detalle las conductas que se consideran constitutivas de delito y el concepto de ilegalidad se describe en el articulado. La Directiva intenta esclarecer los conceptos utilizados, en particular aquellos cuya indefinición en la norma vigente ha resultado problemática.

En la esfera de las penas imponibles (a diferencia de la norma de 2008, que solamente exigía que los EEMM deberían establecer penas eficaces, proporcionadas y disuasorias, sin introducir mínimos penológicos concretos), la propuesta introduce determinados umbrales mínimos en el máximo de pena imponible a las personas físicas, mínimos que reflejan la gravedad del delito cometido y en cuanto a las personas jurídicas, cuya responsabilidad no excluye la de las personas físicas, los EEMM deben establecer una serie de penas privativas de derechos, así como multas, que en este caso pueden ser penales o no, fijando para estas últimas unos umbrales mínimos en el máximo imponible, siguiendo para ello los mismos niveles de gravedad utilizados para las personas físicas.

Mención especial merece la obligación de restituir la naturaleza a su estado anterior en un plazo determinado, pues se trata de algo que no tiene precedente en el marco de los instrumentos penales de la UE, pero que tiene especial sentido en el marco del delito contra el medioambiente.

El proyecto de Directiva contiene previsiones en materia de jurisdicción de los tribunales nacionales, encaminadas a garantizar que los EEMM establecen su jurisdicción sobre los delitos cubiertos por la propuesta e informen a la Comisión si deciden ampliar esta jurisdicción en determinados supuestos específicos en los que el delito se cometa fuera de su territorio.

El proyecto, y se trata de algo extremadamente novedoso, consagra el derecho de la sociedad civil a participar en los procedimientos, pues en el art. 14 se dispone que los EEMM velarán por que, de conformidad con su ordenamiento jurídico nacional, el público interesado tenga los derechos adecuados para participar en los procedimientos relativos a los delitos previstos en la Directiva, por ejemplo, como parte civil. Además el proyecto normativo busca mejorar las herramientas procesales para enfrentarse a este tipo de delitos.

El impacto legislativo en el ordenamiento jurídico penal español será profundo y requerirá una reforma relevante del Código Penal. Por lo que se refiere al derecho procesal penal, a reserva de un análisis más detenido, no se esperan especiales problemas en materia de jurisdicción de los tribunales españoles, pues la regulación contenida en la LOPJ es en principio lo suficientemente amplia para acoger los criterios contenidos en la norma europea. El impacto de la Directiva en la legislación procesal española no será en principio demasiado relevante. En el ámbito de las medidas de aplicación de la Directiva, hay que recordar que la Directiva exige a los EEMM elaborar cada cinco años una



## CORTES GENERALES

---

estrategia nacional en la materia, así como a proporcionar estadísticas detalladas sobre la aplicación de la directiva.

Se estima que la propuesta legislativa se refiere a una competencia compartida, y que la misma es conforme con el principio de subsidiariedad, ya que los objetivos de la acción pretendida no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros (ni a nivel central ni a nivel regional y local) y pueden alcanzarse mejor a escala de la UE, debido a la dimensión y/o a los efectos de la acción pretendida.

### CONCLUSIÓN

**Por los motivos expuestos, la Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal y por la que se sustituye la Directiva 2008/99/CE, es conforme al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.**