

..ReCrim2025..

**LOS NUEVOS DELITOS RELATIVOS A LA VULNERACIÓN DE MEDIDAS RESTRICTIVAS DE LA UNIÓN EUROPEA: LA TRASPOSICIÓN AL ORDENAMIENTO ESPAÑOL DE LA DIRECTIVA (UE) 2024/1226 DEL PARLAMENTO Y DEL CONSEJO, DE 24 DE ABRIL<sup>1</sup>**

José León Alapont

Profesor Titular de Derecho Penal. Universitat de València.

Medidas restrictivas – Unión Europea – Derecho penal – reforma legislativa  
*Restrictive sanctions – European Union – criminal law – legislative reform*

En el presente artículo examino los nuevos delitos previstos en la Directiva (UE) 2024/1226 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril, relativa a la definición de los delitos y las sanciones por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión. Centrándome más específicamente en su trasposición al ordenamiento español. Para ello, analizaré el Anteproyecto de Ley Orgánica; esto es, la configuración que el pre-legislador ha dado a estas nuevas conductas delictivas. Ayudándome de los informes emitidos por el Consejo General del Poder Judicial y el Consejo Fiscal.

*In this article, I examine the new offences established in Directive (EU) 2024/1226 of the European Parliament and of the Council of 24 April, concerning the definition of criminal offences and penalties for the violation of the Union's restrictive measures, with a particular focus on their transposition into the Spanish legal system. To this end, I will analyse the Draft Organic Law, that is, the way in which the pre-legislator has shaped these new criminal offences, drawing on the reports issued by the General Council of the Judiciary and the Prosecutor's Council.*

Recibido: 25/08/25

Publicado: 01/09/2025

© 2025 Los derechos de la presente contribución corresponden a sus autores; los signos distintivos y la edición son propiedad del Instituto U. de Investigación en Criminología y CC.PP. La cita está permitida en los términos legalmente previstos, haciendo siempre expresa mención de autoría y de la disponibilidad en línea en <http://www.uv.es/recrim>

SUMARIO: I. Introducción. II. Análisis de la Directiva 2024/1226. 1. Modificación de la Directiva penal sobre blanqueo. 2. La vulneración de medidas restrictivas de la Unión. 2.1. Conductas constitutivas de delito. 2.2. Conductas atípicas. 2.2.1. Umbrales que no alcancen los 10.000 euros. 2.2.2. Cláusula humanitaria. 2.2.3. Las denominadas exenciones o excepciones. 2.3. Modalidad imprudente. 2.4. Inducción, complicidad y tentativa. 2.5. Penas aplicables a personas físicas. 2.6. Agravantes. 2.7. Derecho penal premial. 2.8. Embargo y decomiso. 2.9. Prescripción. 2.10. Responsabilidad penal/administrativa de las personas jurídicas. III. Análisis del APLO. 1. Algunas consideraciones críticas al Anteproyecto. 1.1. Blanqueo de dinero: ampliación de la agravante del art. 301.1 III CP. 1.2. Delitos contra el espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea. 1.2.1. El art. 604 bis CP. 1.2.2. El art. 604 ter. 1.2.3. El art. 604 quater. 1.2.4. Tipos agravados. 1.2.5. Atenuación por colaboración con la justicia.

<sup>1</sup> El presente trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación “Ganancias ilícitas y sistema de justicia penal: una perspectiva global” (PID2022-138796NA-I00), concedido por el Ministerio de Ciencia e Innovación del Gobierno de España, del cual soy Investigador Principal.

1.2.6. Cláusula de exención humanitaria. 1.2.7. Responsabilidad penal de las personas jurídicas. 1.2.8. La publicación de la sentencia. 1.2.9. Otras consideraciones. 2. El informe del CGPJ. 2.1. Ubicación sistemática. 2.2. Norma penal en blanco. 2.3. Consideraciones sobre el articulado. 2.3.1. Críticas fundadas. 2.3.2. Críticas infundadas. 2.4. Canal de denuncias y protección del denunciante. 3. El informe del Consejo Fiscal. 3.1. Sobre la Exposición de Motivos del APLO. 3.2. Sobre la agravación del delito de blanqueo. 3.3. Los delitos de vulneración de medidas restrictivas de la Unión. 3.3.1. Ubicación sistemática. 3.3.2. Art. 604 bis. 3.3.3. Los arts. 604 ter y quater. 3.3.4. Art. 604 quinquies. 3.3.5. Art. 604 sexties. 3.3.6. Art. 604 septies. 3.3.7. Art. 604 octies. 3.3.8. Art. 604 nonies. IV. Reflexiones finales. V. Bibliografía citada.

## I. Introducción.

La Directiva (UE) 2024/1226 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril, *relativa a la definición de los delitos y las sanciones por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión, y por la que se modifica la Directiva (UE) 2018/1673*, obliga a los Estados miembros a incorporar una nueva categoría de delitos a sus ordenamientos nacionales. Por tanto, en esta ocasión, como en alguna otra, se ha optado directamente por sancionar determinadas conductas a través del Derecho penal; y no, como habitualmente se hace, dejando a la discreción de cada país la elección de esta vía o de la administrativa<sup>2</sup>. Volveré sobre ello al final de este trabajo, pero, sí quiero aprovechar este punto para enumerar algunas de las razones que se aducen sobre la necesidad de sancionar mediante el Derecho penal la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión.

En el considerando 1 se advierte de que “[A] fin de garantizar la aplicación efectiva de las medidas restrictivas de la Unión, la integridad del mercado interior de la Unión y de lograr un elevado nivel de seguridad en el espacio de libertad, seguridad y justicia, es necesario establecer normas mínimas en relación con la definición de los delitos y de las sanciones por la vulneración de dichas medidas restrictivas de la Unión”.

Y de forma más específica, en el considerando 2 se resalta que “[L]as medidas restrictivas de la Unión, como las medidas relativas a la inmovilización de fondos y recursos económicos, la prohibición de facilitar fondos y recursos económicos y las prohibiciones de entrada en el territorio de un Estado miembro o de tránsito por él, así como las medidas económicas y financieras sectoriales y los embargos de armas, son un instrumento esencial para la promoción de los objetivos de la política exterior y de seguridad común (PESC) establecidos en el artículo 21 del Tratado de la Unión Europea (TUE). Entre esos objetivos se incluyen la defensa de los valores, la seguridad, la independencia y la integridad de la Unión, la consolidación y el respaldo de la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional, el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas”.

Por su parte, el Gobierno español aprobaba el 24 de marzo de 2025 el Anteproyecto de ley orgánica de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del

---

<sup>2</sup> Por el contrario, y dada la todavía vigente discusión (aunque superada desde mi punto de vista) en torno a la naturaleza jurídica de las sanciones impuestas a las personas jurídicas, la Directiva habla de “sanciones o medidas de carácter penal o no penal”. Sobre esto véase GALÁN MUÑOZ, A.: *Fundamentos y límites de la responsabilidad penal de las personas jurídicas tras la reforma de la LO 1/2015*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, p. 270 y ss. Y GONZÁLEZ CUSSAC, J. L.: *Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas y Programas de Cumplimiento*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, p. 239 y ss.

Código Penal para la transposición de la Directiva (UE) 2024/1226 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, *relativa a la definición de los delitos y las sanciones por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión, y por la que se modifica la Directiva (UE) 2018/1673* (en adelante, el APLO).

En su Exposición de Motivos (I) se refleja que: “[L]as medidas restrictivas son un instrumento esencial para promover los objetivos de la política exterior y de seguridad común (PESC), establecidos en el artículo 21 del Tratado de la Unión Europea (TUE). Estos objetivos incluyen la defensa de los valores de la UE, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y la consolidación y el respaldo de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos. Para preservar estos valores, la UE puede imponer medidas restrictivas contra países, entidades y personas físicas o jurídicas de fuera de la UE”.

Recordándonos que son adoptadas por el Consejo de la Unión Europea y que entre ellas se incluyen disposiciones individuales específicas, como por ejemplo sanciones financieras específicas (inmovilización de activos) y restricciones de admisión (prohibiciones de viajar), así como medidas sectoriales, (por ejemplo, embargos de armas u otras medidas económicas y financieras como restricciones de las importaciones y las exportaciones o restricciones en la prestación de determinados servicios, como los bancarios)<sup>3</sup>.

Las medidas restrictivas son vinculantes para los Estados miembros de la Unión Europea y para cualquier persona o entidad bajo la jurisdicción de estos. La aplicación y el control de su cumplimiento son, principalmente, responsabilidad de los Estados. Así, las autoridades competentes de los Estados miembros deben evaluar si se han infringido las correspondientes Decisiones y Reglamentos del Consejo de la Unión Europea adoptados en virtud del artículo 29 del TUE y del artículo 215 del TFUE, respectivamente, y tomar las medidas adecuadas. A tal efecto, los Reglamentos de la Unión Europea incluyen sistemáticamente una cláusula “antielusión”, por la cual se prohíbe toda participación consciente y deliberada en actividades dirigidas a eludir las medidas restrictivas en cuestión, así como una disposición por la que se requiere a los Estados miembros que adopten normas nacionales que prevean sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias en caso de infracción de dichos actos jurídicos de la Unión Europea.

La Exposición de Motivos (II) apunta a que el instrumento básico es la Decisión 2014/145/PESC, de 17 de marzo de 2014, la cual ha sufrido múltiples modificaciones para incluir nuevas personas, entidades y organismos, en particular desde la agresión militar a Ucrania por parte de Rusia el 24 de febrero de 2022. La Decisión 2014/145/PESC se aplica mediante el Reglamento UE 269/2014, de 17 de marzo de 2014, el cual también ha sido objeto de múltiples modificaciones. El artículo 15.1 de dicho Reglamento dispone que los Estados miembros deben establecer el régimen de sanciones que debe aplicarse en caso de infracción de las disposiciones contenidas en el mismo, aunque no impone que dichas sanciones sean de naturaleza penal.

Para el Gobierno, tal y como consta en la EM (II), la justificación de la creación de estas nuevas figuras delictivas reside en que: “[L]os dramáticos acontecimientos en Ucrania han puesto de manifiesto de manera particularmente acusada, dada su cercanía geográfica, la importancia de que la Unión Europea cuente con un marco eficaz de

---

<sup>3</sup> Estas pueden consultarse en: <https://data.europa.eu/apps/eusanctionstracker/>

*sanciones internacionales. Desde esta perspectiva, la ausencia de un marco penal homogéneo a nivel europeo que castigue como delito la elusión o la vulneración de las medidas restrictivas impuestas reduce ciertamente la eficacia de éstas. Por eso, resultaba oportuno y conveniente definir un marco penal coherente y apto para todo tipo de medidas restrictivas que, no sólo ahora, sino también el futuro, pueda adoptar la Unión Europea en un entorno internacional ciertamente convulso*". Aunque como se puede ver, más que una explicación del por qué es necesario la tipificación de unas conductas específicas, lo que se reproduce es un alegato en favor de la iniciativa de la UE.

En este sentido, cabe destacar que el Consejo adoptó la Decisión 2022/2332 por la cual la violación de las medidas restrictivas de la Unión Europea se incorporó al catálogo de ámbitos delictivos enumerados en el artículo 83.1 TFUE.

Con todo, y a pesar de lo novedoso de estos delitos, como advierten el CGPJ y el Consejo Fiscal en sus respectivos informes, en España, el marco normativo vigente ofrece una cobertura fragmentaria de las sanciones a los posibles incumplimientos de las medidas restrictivas<sup>4</sup>. Por un lado, ciertas infracciones de las prohibiciones impuestas en las decisiones PESC/Reglamentos de medidas restrictivas pueden resultar perseguibles como delitos de contrabando tipificados en la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de represión del contrabando, como el expresado en el artículo 2.1 d) en relación con el artículo 3.1 LO 12/1995 que castiga con las penas de prisión de uno a cinco años y multa del tanto al séxtuplo del valor de los bienes, mercancías, géneros o efectos a quienes importen o exporten, mercancías (siempre que su valor se igual o superior a 150.000 euros) «sujetas a medida de política comercial sin cumplir las disposiciones vigentes aplicables»<sup>5</sup>. Y, por otro lado, ciertas operaciones de carácter financiero que impliquen la infracción de medidas restrictivas pueden ser subsumibles como infracciones administrativas muy graves o graves tipificadas en la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo<sup>6</sup>. Si bien, naturalmente, se trata de una tutela parcial. De forma que la creación de los tipos delictivos que se proponen en el APLO va más allá.

## II. Análisis de la Directiva 2024/1226.

### 1. Modificación de la Directiva penal sobre blanqueo.

El considerando 37 establece que mediante la modificación de la Directiva (UE) 2018/1673 del Parlamento Europeo y del Consejo, debe garantizarse que la vulneración

---

<sup>4</sup> Informe del CGPJ sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, para la transposición de la Directiva (UE) 2024/1226 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, relativa a la definición de los delitos y las sanciones por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión, de 7 de mayo de 2025, p. 7. E Informe del Consejo Fiscal al Anteproyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 10/1995 de 23 de noviembre, del Código Penal para la transposición de la Directiva (UE) 2024/1226 del Parlamento y del Consejo, de 24 de abril de 2024, relativa a la definición de los delitos y sanciones por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión, y por la que se modifica la Directiva (UE) 2018/1673, de 25 de junio de 2025, p. 28.

<sup>5</sup> Sobre esta modalidad de contrabando, véase FERRÉ OLIVÉ, J. C.: *Tratado de los Delitos Contra la Hacienda Pública y Contra la Seguridad Social*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2018, p. 673. En cuanto a los problemas que plantea, véase, MATA LLÍN EVANGELIO, Á.: "Remisiones normativas vacías e ineficacia de los delitos de contrabando", *Revista penal*, núm. 54, pp. 118-137.

<sup>6</sup> Sobre las infracciones administrativas previstas en la Ley 10/2020, véase FERRÉ OLIVÉ, J. C.: *El delito de blanqueo de dinero*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2024, p. 63 y ss.

de las medidas restrictivas de la Unión se considere un delito antecedente al de blanqueo de capitales de conformidad con dicha Directiva.

Debe prestarse atención (por lo que diré en su momento) que lo que se modifica es el art. 2 de la Directiva (UE) 2018/1673 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2018, *relativa a la lucha contra el blanqueo de capitales mediante el Derecho penal*. Y digo esto porque ese artículo define lo que debe entenderse por “actividad delictiva” a efectos del art. 3 (donde la Directiva de blanqueo tipifica los delitos). Y establece una serie de categorías delictivas que con independencia de la pena asignada (en los ordenamientos nacionales) siempre se considerarán como tal<sup>7</sup>. Y, entre esas, ahora la Directiva de 2024 de vulneración de medidas restrictivas lo que hace es sumar una más: la letra w) *vulneración de las medidas restrictivas de la Unión*. Pero, ese art. 2 de la Directiva de blanqueo no establece ningún tipo de agravación, pues, se encuentran recogidas en el art. 6. De forma que, debe concluirse que la Directiva de 2024 no ha modificado la Directiva de blanqueo ampliando el listado de delitos que podrían conducir a una agravación<sup>8</sup>.

## 2. La vulneración de medidas restrictivas de la Unión.

### 2.1. Conductas constitutivas de delito.

El art. 3 de la Directiva enumera en su apartado primero las conductas que los Estados miembros deben tipificar. Exigiendo: 1) que sean intencionadas (dolosas); y, 2) que vulneren una prohibición o una obligación que constituya una medida restrictiva de la Unión o que esté prevista en una disposición nacional por la que se ejecute una medida restrictiva de la Unión, cuando sea necesaria su ejecución nacional.

El listado de conductas delictivas es el siguiente:

a) la puesta de fondos o recursos económicos a disposición, directa o indirectamente, de una persona, entidad u organismo designado, o en su beneficio, infringiendo una prohibición que constituya una medida restrictiva de la Unión;

b) la no inmovilización de fondos o recursos económicos cuya propiedad, tenencia o control corresponda a una persona, entidad u organismo designados, infringiendo una obligación de hacerlo que constituya una medida restrictiva de la Unión;

c) el hecho de permitir que personas físicas designadas entren en el territorio de un Estado miembro o transiten por el territorio de un Estado miembro, infringiendo una prohibición que constituya una medida restrictiva de la Unión;

d) la realización o el mantenimiento de operaciones con un tercer Estado, organismos de un tercer Estado, entidades u organismos que, directa o indirectamente,

---

<sup>7</sup> Sobre esta cuestión, véase MALLÉN EVANGELIO, Á.: ¿Qué ha cambiado en el concepto de blanqueo con la directiva 2018/1673, de 23 de octubre, relativa a la lucha contra el blanqueo de capitales mediante el derecho penal?, en LEÓN ALAPONTE, J. (Dir.): *Temas clave de derecho penal: Presente y futuro de la política criminal en España*, Barcelona, JM Bosch, 2021, pp. 447-494. FERRÉ OLIVÉ, J.C.: “Algunas reflexiones sobre el delito de blanqueo de dinero tras la Directiva (UE) 2018/1673”, en NÚÑEZ CASTAÑO, E. y GARCÍA ARROYO, C. (Dirs.): *Reformas Penales y Estado de Derecho*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2024, pp. 415-437. Y ABEL SOUTO, M.: “Blanqueo de dinero, responsabilidad criminal de las personas jurídicas y directivas de 2018”, en SANZ HERMIDA, A.M. (Dir.): *La justicia penal del siglo XXI ante el desafío del blanqueo de dinero*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021, pp. 41-75.

<sup>8</sup> No se ha reformado el art. 6.2 b) que prevé una agravación cuando los bienes objeto del blanqueo provengan de uno de los delitos a que se refiere el artículo 2, punto 1, letras a) a e) y h).

sean propiedad o estén bajo el control de un tercer Estado o de organismos de un tercer Estado, incluida la concesión o ejecución ininterrumpida de contratos públicos o de concesión, cuando la prohibición o restricción de dicha conducta constituya una medida restrictiva de la Unión;

e) el comercio, la importación, la exportación, la venta, la compra, la transferencia, el tránsito o el transporte de bienes, así como la prestación de servicios de corretaje, asistencia técnica u otros servicios relacionados con dichos bienes, cuando la prohibición o restricción de dicha conducta constituya una medida restrictiva de la Unión;

f) la prestación de servicios financieros o la realización de actividades financieras, cuando la prohibición o restricción de dicha conducta constituya una medida restrictiva de la Unión;

g) la prestación de servicios distintos de los mencionados en la letra f), cuando la prohibición o restricción de dicha conducta constituya una medida restrictiva de la Unión;

h) la elusión de una medida restrictiva de la Unión de alguna de las siguientes formas:

i) utilizando o transfiriendo a un tercero, o disponiendo de otro modo de ellos, fondos o recursos económicos que directa o indirectamente sean propiedad o estén en posesión o bajo el control de una persona, entidad u organismo designado y que deban ser inmovilizados de conformidad con una medida restrictiva de la Unión, para ocultar dichos fondos o recursos económicos,

ii) proporcionando información falsa o engañosa a fin de ocultar el hecho de que una persona, entidad u organismo designados es el propietario o beneficiario último de fondos o recursos económicos que deben ser inmovilizados de conformidad con una medida restrictiva de la Unión,

iii) incumpliendo una persona física designada, o el representante de una entidad u organismo designado una obligación que constituya una medida restrictiva de la Unión de informar a las autoridades administrativas competentes de los fondos o recursos económicos dentro del territorio de un Estado miembro que le pertenezcan o estén en su posesión o bajo su control,

iv) incumpliendo una obligación que constituya una medida restrictiva de la Unión de proporcionar a las autoridades administrativas competentes información sobre los fondos o recursos económicos inmovilizados o la información de que se disponga sobre los fondos o los recursos económicos que se encuentren en el territorio de los Estados miembros y cuya propiedad, tenencia o control corresponda a personas, entidades u organismos designados y que no hayan sido inmovilizados, cuando dicha información se obtuviese durante el ejercicio de una función profesional;

i) vulnerando o incumpliendo las condiciones establecidas en autorizaciones concedidas por las autoridades competentes para llevar a cabo actividades que, a falta de dicha autorización, supongan la infracción de una prohibición o restricción que constituya una medida restrictiva de la Unión.

Lo que es redundante (o incluso podría prestarse a confusión, según se mire) es que el encabezado del apartado primero del art. 3 exija como condición que *“vulneren una prohibición o una obligación que constituya una medida restrictiva de la Unión o que esté prevista en una disposición nacional por la que se ejecute una medida restrictiva de la Unión, cuando sea necesaria su ejecución nacional”* y que luego en la descripción de

cada conducta únicamente se apostille “*infringiendo una prohibición que constituya una medida restrictiva de la Unión*”.

Para interpretar algunos de los términos que aparecen en el apartado primero del art. 3 es imprescindible acudir a las definiciones contempladas en el art. 2:

1) «medidas restrictivas de la Unión»: las medidas restrictivas adoptadas por la Unión sobre la base del artículo 29 del TUE o del artículo 215 del TFUE;

2) «persona, entidad u organismo designado»: la persona física o jurídica, entidad u organismo sujetos a medidas restrictivas de la Unión;

3) «fondos»: los activos y beneficios financieros de cualquier naturaleza, entre ellos los incluidos en la siguiente relación no exhaustiva:

a) efectivo, cheques, derechos dinerarios, efectos, giros y otros instrumentos de pago;

b) depósitos en entidades financieras u otros entes, saldos en cuentas, deudas y obligaciones de deuda;

c) valores negociables e instrumentos de deuda públicos y privados, tales como acciones y participaciones, certificados de valores, bonos, pagarés, warrants (garantías de opción), obligaciones y contratos de derivados;

d) intereses, dividendos u otros ingresos sobre activos o devengados o generados por activos;

e) créditos, derechos de compensación, garantías, garantías de buena ejecución u otros compromisos financieros;

f) cartas de crédito, conocimientos de embarque y comprobantes de venta;

g) documentos que atestigüen una participación en fondos o recursos financieros;

h) criptoactivos, tal como se definen en el artículo 3, apartado 1, punto 5, del Reglamento (UE) 2023/1114 del Parlamento Europeo y del Consejo (20);

4) «recursos económicos»: los activos de cualquier naturaleza, tangibles o intangibles, muebles o inmuebles, que no sean fondos, pero que puedan utilizarse para obtener fondos, bienes o servicios;

5) «inmovilización de fondos»: el hecho de impedir el movimiento, la transferencia, la alteración, la utilización, la negociación de fondos o el acceso a fondos cuyo resultado sea un cambio de volumen, importe, localización, titularidad, posesión, naturaleza o destino de esos fondos, o cualquier otro cambio que permita la utilización de dichos fondos, incluida la gestión de cartera;

6) «inmovilización de recursos económicos»: el hecho de impedir el uso de los recursos económicos para obtener fondos, bienes o servicios, en particular, aunque no exclusivamente, mediante venta, alquiler o hipoteca.

## **2.2. Conductas atípicas.**

### **2.2.1. Umbrales que no alcancen los 10.000 euros.**

El apartado segundo del art. 3 de la Directiva permite (esto es, no obliga) que las siguientes conductas no constituyan delito:

a) las conductas enumeradas en el apartado 1, letras a), b) y h), del presente artículo, cuando dicha conducta implique fondos o recursos económicos de un valor inferior a 10.000 euros;

b) las conductas enumeradas en el apartado 1, letras d) a g) e i), del presente artículo, cuando dicha conducta implique bienes, servicios, transacciones o actividades de un valor inferior a 10.000 euros.

Eso sí, se establece que los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que el umbral de 10.000 euros o más pueda alcanzarse mediante una serie de conductas enumeradas en el apartado 1, letras a), b) y d) a i), del presente artículo, que sean conexas y del mismo tipo, cuando dichos delitos sean cometidos por el mismo infractor. Esto es, se fija una fórmula que permite sumar varias cantidades procedentes de otras conductas para determinar si se alcanza o no la cifra de los 10.000 euros.

Lo que en cualquier caso queda claro es que la Directiva excluya la letra c) de las conductas que pueden no constituir delito. Se trata de *“el hecho de permitir que personas físicas designadas entren en el territorio de un Estado miembro o transiten por el territorio de un Estado miembro, infringiendo una prohibición que constituya una medida restrictiva de la Unión”*. Lo que no se entiende, siguiendo la naturaleza de esa conducta, es que otras que tampoco se vinculan a cantidades o valores no queden excluidas: así la letra i), o incluso la letra h) apartados ii) a iv).

#### 2.2.2. Cláusula humanitaria.

El apartado quinto del art. 3 de la Directiva contempla que *“[N]ada de lo dispuesto en los apartados 1, 2 y 3 se entenderá en el sentido de criminalizar la asistencia humanitaria a personas necesitadas o actividades en apoyo de necesidades humanas básicas, prestadas de conformidad con los principios de imparcialidad, humanidad, neutralidad e independencia y, en su caso, con el Derecho internacional humanitario”*.

#### 2.2.3. Las denominadas exenciones o excepciones.

El considerando 5 de la Directiva establece una disposición que, si bien no tiene su reflejo en el articulado, debe tenerse presente a la hora de enjuiciar la (a)tipicidad de las conductas vulneradoras de medidas restrictivas:

*“Los actos por los que se establecen medidas restrictivas de la Unión pueden disponer la inaplicación de las prohibiciones establecidas en ellos en forma de exenciones o excepciones. No debe considerarse una vulneración de medidas restrictivas de la Unión una conducta a la que pueda aplicarse una exención al amparo de un acto por el que se establecen medidas restrictivas de la Unión o que esté autorizada por las autoridades competentes de los Estados miembros mediante una excepción de conformidad con los actos por los que se establecen medidas restrictivas de la Unión”*.

### 2.3. Modalidad imprudente.

El apartado tercero del art. 3 de la Directiva establece que: *“[L]os Estados miembros garantizarán que las conductas enumeradas en el apartado 1, letra e), constituyan delito cuando se cometan por imprudencia grave, al menos cuando dicha conducta se refiera a productos incluidos en la Lista Común Militar de la Unión Europea o a productos de doble uso enumerados en los anexos I y IV del Reglamento (UE) 2021/821”*.

A la ya de por sí cuestionable inclusión de una modalidad imprudente para este tipo de infracciones<sup>9</sup> (por mucho que se añada el adjetivo “grave”) se suma la indefinición que contiene el tenor literal. Y es que el precepto dice “*al menos*” cuando la conducta<sup>10</sup> se refiera a productos incluidos en la Lista Común Militar de la Unión Europea o a productos de doble uso enumerados en los anexos I y IV del Reglamento (UE) 2021/821. El término “al menos” permite identificar la clara voluntad del legislador de la Unión de sancionar la conducta imprudente como mínimo en los supuestos referidos. Pero, es evidente que no alude sólo a esos. O, dicho de otro modo, la Directiva deja la puerta abierta a que los Estados miembros puedan ampliar la modalidad imprudente de la conducta a que refiere la letra e) cuando recaiga sobre otros productos distintos de los recogidos expresamente en este precepto.

Decía que la cláusula resulta criticable por cuanto, para poder apreciar con cierta seguridad (si es que se puede hablar en estos términos) que estamos ante un caso de imprudencia grave, deberían preexistir unas reglas de conducta más o menos definidas que establecieran obligaciones para aquellos sujetos que operasen en el ámbito descrito en la letra e). De lo contrario, la operación se torna hartamente compleja (salvo que se opte por la vía fácil, esto es, incurrir en arbitrariedad).

Y, por otra parte, no se entiende por qué el legislador de la Unión ha optado por incluir esta modalidad imprudente en la citada conducta y no en otras. No existe explicación alguna en los considerandos por lo que se me antoja algo caprichosa o aleatoria, porque lo cierto es que otras conductas de las descritas en el apartado primero del art. 3 de la Directiva podrían admitir perfectamente la modalidad imprudente y no sucede así<sup>11</sup>.

#### **2.4. Inducción, complicidad y tentativa.**

El art. 4 de la Directiva únicamente se limita a establecer que los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que la inducción y la complicidad en la comisión de un delito a que se refiere el artículo 3 sean punibles como delito (ap. 1); y que los Estados miembros garantizarán que las tentativas de cometer los delitos mencionados en el artículo 3, apartado 1, letras a), c) a g) y letra h), incisos i) y ii), sean punibles como delito (ap. 2).

En cuanto a la tentativa, aparentemente la exclusión de algunas de las conductas del apartado primero del art. 3 de la Directiva<sup>12</sup> obedece a que éstas pudieran no admitir la modalidad intentada (aunque no entiendo por qué se descarta esa posibilidad de plano). Pero, también podría pensarse que el legislador de la Unión ha querido expresamente no penar la tentativa en esos supuestos que quedan fuera. Aunque alguien podría sostener que se trata de una previsión de mínimos y que el interés de la Directiva es que al menos las tentativas de esas conductas queden cubiertas.

---

<sup>9</sup> Como también por ejemplo se aprecia en el delito de blanqueo. Sobre esto, véase GONZÁLEZ QUINZÁN, Y.: “La comisión imprudente del blanqueo”, *Revista penal México*, núm. 21, 2022, pp. 191-208.

<sup>10</sup> La conducta es la relativa al comercio, la importación, la exportación, la venta, la compra, la transferencia, el tránsito o el transporte de bienes, así como la prestación de servicios de corretaje, asistencia técnica u otros servicios relacionados con dichos bienes, cuando la prohibición o restricción de dicha conducta constituya una medida restrictiva de la Unión.

<sup>11</sup> Por ejemplo, las de las letras a), b), d), f).

<sup>12</sup> Las de las letras b), h) incisos iii) y iv) e i).

## 2.5. Penas aplicables a personas físicas.

El apartado tercero del art. 5 de la Directiva prevé que:

a) los delitos subsumibles en el artículo 3, apartado 1, letra h), incisos iii) y iv), puedan ser castigados con una pena máxima de prisión de al menos un año cuando dichos delitos se refieran a fondos o recursos económicos de un valor de al menos 100 000 EUR en la fecha en que se cometió el delito;

b) los delitos subsumibles en el artículo 3, apartado 1, letras a), b) y letra h), incisos i) y ii), puedan ser castigados con una pena máxima de prisión de al menos cinco años cuando se refieran a fondos o recursos económicos de un valor de al menos 100 000 EUR en la fecha en que se cometió el delito;

c) el delito subsumible en el artículo 3, apartado 1, letra c), pueda ser castigado con una pena máxima de prisión de al menos tres años;

d) los delitos subsumibles en el artículo 3, apartado 1, letras d) a g), y letra i), puedan ser castigados con una pena máxima de prisión de al menos cinco años cuando dichos delitos se refieran a bienes, servicios, operaciones o actividades de un valor de al menos 100 000 EUR en la fecha en que se cometió el delito;

e) cuando el delito subsumible en el artículo 3, apartado 1, letra e), afecte a artículos incluidos en la Lista Común Militar de la Unión Europea o a productos de doble uso enumerados en los anexos I y IV del Reglamento (UE) 2021/821, dicho delito pueda ser castigado con una pena máxima de prisión de al menos cinco años, independientemente del valor de los artículos de que se trate.

Señalando el apartado cuarto que el umbral de 100 000 EUR o más pueda alcanzarse mediante una serie de delitos subsumibles en el artículo 3, apartado 1, letras a), b) y d) a i), que sean conexos y del mismo tipo, cuando dichos delitos sean cometidos por el mismo infractor.

Como puede apreciarse, en algunos delitos el mínimo de la pena máxima (de prisión) se fija vinculándolo a que se alcance el umbral de 100.000€. Y cuando el umbral es inferior a 10.000€ la conducta puede quedar impune (art. 3.2). Esto significa que entre los 10.000€ y los 100.000€ se deja un amplio margen a los Estados miembros para establecer qué tipo de penas y en qué extensión se deben adoptar.

Por otro lado, el apartado quinto contempla que las personas físicas que hayan cometido los delitos a que se refieren los artículos 3 y 4 puedan ser objeto de sanciones o medidas accesorias de carácter penal o no penal, que podrán incluir:

a) multas proporcionales a la gravedad de la conducta y las circunstancias personales, financieras y de otra índole de la persona física de que se trate;

b) la retirada de permisos y autorizaciones para el ejercicio de actividades que hayan dado lugar al delito de que se trate;

c) la inhabilitación para ostentar, en el seno de una persona jurídica, un puesto directivo del mismo tipo al utilizado para cometer el delito;

d) la prohibición temporal de presentarse como candidatos a cargos públicos;

e) cuando exista un interés público y tras una evaluación caso por caso, la publicación de la totalidad o parte de la resolución judicial relacionada con el delito cometido y las sanciones o medidas impuestas que podrá incluir los datos de carácter

personal de las personas condenadas únicamente en casos excepcionales debidamente justificados.

En cuanto a estas últimas “medidas”, resulta criticable que la Directiva (especialmente en el caso de las multas) no establezca unas indicaciones orientativas en cuanto a su extensión. Dejando total libertad a los Estados miembros para ello. Resulta, sin duda, contradictorio.

## 2.6. *Agravantes.*

El art. 8 de la Directiva establece que en la medida en que las siguientes circunstancias no formen parte de los elementos constitutivos de los delitos a que se refieren los artículos 3 y 4, los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que puedan considerarse circunstancia agravante una o más de las siguientes, de conformidad con el Derecho nacional:

a) que el delito se haya cometido en el marco de una organización delictiva tal como se define en la Decisión Marco 2008/841/JAI;

b) que el delito haya llevado aparejado el uso de documentos falsos o falsificados por parte del infractor;

c) que el delito lo haya cometido un prestador de servicios profesionales incumpliendo las obligaciones profesionales propias de tal prestador de servicios profesionales;

d) que el delito lo haya cometido un funcionario público en el ejercicio de sus funciones, u otra persona en el ejercicio de una función pública;

e) que el delito haya generado o se esperase que generara beneficios financieros sustanciales, o haya evitado gastos sustanciales, directa o indirectamente, en la medida en que sea posible determinar dichos beneficios o gastos;

f) que el infractor haya destruido pruebas o intimidado a testigos o denunciantes;

g) que la persona física o jurídica hubiera sido condenada anteriormente mediante sentencia firme por delitos subsumibles en los artículos 3 y 4.

La agravación prevista en la letra b) cierra la puerta a que se pueda apreciar un concurso de delitos entre la vulneración de las medidas restrictivas y las falsedades.

La de la letra c) presenta un grado de indeterminación máximo porque no quedan definidos quiénes son esos prestadores de servicios profesionales<sup>13</sup>. La agravante está en

---

<sup>13</sup> El Considerando 18 parece aportar algo más de luz al referirse a que: “[L]os profesionales del Derecho, según la definición de cada Estado miembro, deben estar sujetos a la presente Directiva, incluida la obligación de notificar la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión, cuando presten servicios en el contexto de actividades profesionales, tales como servicios jurídicos, financieros y comerciales. Existe un riesgo claro de que los servicios de dichos profesionales del Derecho se utilicen indebidamente con el fin de vulnerar las medidas restrictivas de la Unión. No obstante, deben existir exenciones a la obligación de comunicar la información que reciban u obtengan de uno de sus clientes al valorar su situación jurídica o al ejercer la defensa o representación de dicho cliente en procedimientos judiciales, o en relación con ellos, lo cual incluye el asesoramiento sobre la incoación de un procedimiento judicial o la forma de evitarlo. Por consiguiente, dicho asesoramiento jurídico debe seguir estando sujeto a la obligación de secreto profesional, salvo cuando el profesional del Derecho participe de forma intencionada en la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión, cuando el asesoramiento jurídico se preste con el fin de vulnerar las medidas restrictivas de la Unión o cuando el profesional del Derecho sepa que el cliente está solicitando asesoramiento jurídico a efectos de vulnerar las medidas restrictivas de la Unión”.

línea con lo que sucede en el delito de blanqueo, pero, allí la Directiva (UE) 2018/1673 al menos en su art. 6.1 b) remite a que el autor sea una entidad obligada en el sentido del artículo 2 de la Directiva (UE) 2015/849, y haya cometido el delito en el ejercicio de su actividad profesional. De forma que resulta algo más identificable.

La de la letra e) presenta varios problemas de aplicación: 1) se refiere indistintamente a que el delito haya generado beneficios o se espere que los genere (esto último resulta inadmisibles por lo futuro de la cuestión); 2) se incluye la evitación de gastos, si bien aquí la Directiva no se refiere a los que se hubieren podido evitar; 3) no se define qué son beneficios financieros, para lo cual habrá que acudir (se entiende) a las definiciones que proporciona la Directiva en su artículo dos; 4) en los gastos no se incluye el adjetivo de “financieros”; y, 5) tanto los beneficios como los gastos deben calificarse de “sustanciales”. En cualquier caso, la Directiva parece ser consciente de la complejidad de tales operaciones cuando señala “en la medida en que sea posible determinar dichos beneficios o gastos”.

Por último, en cuanto a la agravante de la letra f) tengo que hacer dos observaciones: 1) no puede considerarse una causa de agravación que el infractor haya destruido pruebas, lo cual es evidente que se trata de algo consustancial a la propia actividad delictiva y esta exigencia choca frontalmente con el respeto a la presunción de inocencia y el derecho a la no auto-incriminación; y, 2) la intimidación a testigos o denunciadores cierra de nuevo la puerta al concurso de delitos en estos casos.

## **2.7. Derecho penal premial.**

El art. 9 de la Directiva señala que, en relación con los delitos a que se refieren los artículos 3 y 4, puedan considerarse circunstancias atenuantes una o más de las siguientes:

a) que el infractor proporcione a las autoridades competentes información que estas no habrían podido obtener de otro modo ayudándolas a descubrir o llevar ante la justicia a los demás infractores;

b) que el infractor proporcione a las autoridades competentes información que estas no habrían podido obtener de otro modo ayudándolas a encontrar pruebas.

La colaboración premial en este tipo de delitos es perfectamente razonable a la vista de la complejidad que conlleva la persecución de los mismos<sup>14</sup>. Lo único es que en este caso ambas atenuantes podrían refundirse sin mayor problema en una misma circunstancia.

## **2.8. Embargo y decomiso.**

El art. 10 de la Directiva impone dos modalidades de embargo y decomiso.

En el apartado primero se contempla el embargo y decomiso de los instrumentos y productos de los delitos previstos en la Directiva en los arts. 3 y 4. Por poner un ejemplo: si se transfieren recursos a una persona sancionada con una medida restrictiva éstos serán decomisados; de igual forma que, si se exportan bienes vulnerando una prohibición, éstos y las ganancias generadas serán confiscadas.

---

<sup>14</sup> LEÓN ALAPONTE, J.: “Derecho penal premial: ¿sabemos lo que queremos?”, *La Ley penal*, núm. 175, 2025, p. 8.

Sin embargo, el apartado segundo se refiere al embargo y el decomiso de los fondos o recursos económicos sujetos a medidas restrictivas de la Unión con respecto a los cuales la persona física designada, o el representante de una entidad u organismo designados, cometa, como autor o partícipe, uno de los delitos subsumibles en el artículo 3, apartado 1, letra h), incisos i) o ii). Este sería el caso, a título ilustrativo, del sujeto que no pudiendo disponer de sus cuentas bancarias (al recaer sobre él una restricción) transfiere su dinero a un tercero cuando tales recursos debieran estar inmovilizados. La clave está en que, para la Directiva, aunque tales fondos no constituyan instrumentos o productos del delito deben ser retirados<sup>15</sup>.

Con todo, en mi opinión, creo que esa distinción es ficticia. De forma que los fondos que son usados u ocultados (cuando debieran estar inmovilizados) deben ser considerados instrumentos del delito<sup>16</sup>; y, así, ser decomisados conforme a las reglas generales.

## **2.9. Prescripción.**

El art. 11 de la Directiva establece un plazo de prescripción del delito de al menos cinco años, cuando la pena máxima de prisión sea de al menos cinco años (ap. 2). Y en cuanto a la prescripción de la pena, el plazo se establece también en al menos cinco años (ap. 3).

Pero, el apartado cuarto permite exceptuar lo dispuesto en esos apartados pudiendo fijar un plazo de prescripción inferior a cinco años, pero no inferior a tres años, siempre y cuando garanticen que dicho plazo de prescripción pueda ser interrumpido o suspendido por actos determinados.

## **2.10. Responsabilidad penal/administrativa de las personas jurídicas.**

---

<sup>15</sup> El Considerando 29 de la Directiva alude a que: “(...) específicamente en situaciones en las que la persona designada, o el representante de una entidad u organismo designado, cometa, como autor o partícipe, en determinados delitos relacionados con la elusión de medidas de una medida restrictiva de la Unión, es necesario posibilitar el embargo y decomiso de los fondos y los recursos económicos sujetos a medidas restrictivas de la Unión, incluso cuando no constituyan instrumentos o productos con arreglo a la Directiva 2014/42/UE. En dichas circunstancias, como consecuencia de la conducta de ocultación, la persona, la entidad o el organismo designado puede seguir accediendo a los fondos o recursos económicos sujetos a medidas restrictivas de la Unión que hayan sido ocultados, disponiendo de ellos plenamente o enajenándolos. Por lo tanto, dichos fondos o recursos económicos deben ser objeto de embargo y decomiso, de conformidad con la Directiva 2014/42/UE. No deben verse perjudicados los derechos de los terceros que actúen de buena fe”.

<sup>16</sup> En virtud del art. 3 de la Directiva (UE) 2024/1260 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril, sobre recuperación y decomiso de activos (por la que se sustituye la Directiva 2014/42/UE), se entiende por “instrumento” del delito: *cualquier bien utilizado o destinado a utilizarse de cualquier forma, total o parcialmente, para cometer una infracción penal*. En este sentido, los bienes que son movilizados u ocultados en el sentido del art. 3.1 h) incisos i) y ii) de la Directiva encajan en esa descripción y su tratamiento separado es redundante.

El art. 6 de la Directiva establece en sus apartados primero<sup>17</sup> y segundo<sup>18</sup> los criterios que deben concurrir para responsabilizar a una persona jurídica por las conductas delictivas consistentes en la vulneración de medidas restrictivas de la Unión. Destacándose que tal responsabilidad no excluirá la tramitación de procesos penales contra las personas físicas que cometan, inciten o sean cómplices de los delitos a que se refieren los artículos 3 y 4 (ap. 3).

Y, por su parte, el art. 7 de la Directiva recoge las sanciones o medidas de carácter penal o no penal a imponer (bajo el prisma de que sean efectivas, proporcionadas y disuasorias).

La multa se establece de forma obligatoria. Así, en el apartado segundo se establece que deben ser de una cuantía proporcional a la gravedad de la conducta y de las circunstancias individuales, financieras y de otra índole de la persona jurídica implicada. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que el nivel máximo de dichas multas no sea inferior a:

a) en el caso de los delitos subsumibles en el artículo 3, apartado 1, letra h), incisos iii) y iv):

i) el 1 % del volumen de negocios mundial total de la persona jurídica, bien en el ejercicio económico anterior a aquel en que se cometió el delito, bien en el ejercicio económico anterior a la decisión de imponer la multa, o,

ii) un importe equivalente a 8.000.000 de euros;

b) en el caso de los delitos subsumibles en el artículo 3, apartado 1, letras a) a g), letra h), incisos i) y ii), y letra i):

i) el 5 % del volumen de negocios mundial total de la persona jurídica, bien en el ejercicio económico anterior a aquel en que se cometió el delito, bien en el ejercicio económico anterior a la decisión de imponer la multa, o,

ii) un importe equivalente a 40.000.000 de euros.

Resulta cuanto menos sorprendente la fórmula empleada para la fijación de la multa (aun cuando lo que establece la Directiva sean límites mínimos): 1) porque se puede tomar como referencia bien el ejercicio económico anterior a aquel en que se cometió el delito, bien el ejercicio económico anterior a la decisión de imponer la multa<sup>19</sup>; 2) porque se trata de una cifra de negocios a nivel mundial, y no define qué debe entenderse por “volumen de negocios” (¿es una alusión a la facturación, a los beneficios, al patrimonio de la empresa? y, 3) porque en la fijación del importe equivalente se opta por un valor numérico.

---

<sup>17</sup> “Los Estados miembros se asegurarán de que las personas jurídicas puedan ser consideradas responsables por los delitos a que se refieren los artículos 3 y 4 cuando tales delitos hayan sido cometidos en beneficio de dichas personas jurídicas por cualquier persona que ostente una posición directiva en la persona jurídica de que se trate, actuando a título individual o como parte de un órgano de dicha persona jurídica, basada en: a) un poder de representación de la persona jurídica; b) una autoridad para tomar decisiones en nombre de la persona jurídica, o c) una autoridad para ejercer control dentro de la persona jurídica”.

<sup>18</sup> “Los Estados miembros garantizarán que las personas jurídicas puedan ser consideradas responsables cuando la ausencia de supervisión o control por parte de una persona a que se refiere el apartado 1 del presente artículo haya hecho posible que una persona bajo su autoridad cometa, en beneficio de esa persona jurídica, cualquiera de los delitos a que se refieren los artículos 3 y 4”.

<sup>19</sup> La Directiva hubiera podido optar por escoger la mayor cifra que hubiera resultado de ambas operaciones.

En este apartado se establece además que “[L]os Estados miembros podrán establecer normas para los casos en los que no sea posible determinar la cuantía de la multa a partir del volumen de negocios mundial total de la persona jurídica en el ejercicio económico anterior a aquel en el que se cometió el delito o en el ejercicio económico anterior a la decisión de imposición de la multa”.

Esta cláusula parece fuera de lugar por cuanto la propia Directiva ya establece una forma alternativa de cálculo de la multa. Quizás, lo que debiera haberse planteado es un sistema de días-multa.

Y, en cuanto al resto de sanciones/medidas que pueden adoptarse de forma opcional, el apartado primero se refiere a:

- a) la exclusión del derecho a recibir prestaciones o ayudas públicas;
- b) la inhabilitación para recibir financiación pública, incluidas las licitaciones, las subvenciones y las concesiones;
- c) la inhabilitación para el ejercicio de actividades empresariales;
- d) la retirada de permisos y autorizaciones para el ejercicio de actividades que hayan dado lugar al delito pertinente;
- e) la vigilancia judicial;
- f) la disolución judicial;
- g) el cierre de los establecimientos utilizados para cometer el delito;
- h) cuando exista un interés público, la publicación de la totalidad o parte de la decisión judicial relativa al delito cometido y las sanciones o medidas impuestas, sin perjuicio de las normas sobre protección de la intimidad y de los datos de carácter personal.

### III. Análisis del APLO.

#### 1. Algunas consideraciones críticas al Anteproyecto.

En este epígrafe se describe la traslación que el pre-legislador español ha hecho de las conductas delictivas establecidas en la Directiva, y se comentan aquellos aspectos principales que, en mi opinión, resultan más controvertidos. Con todo, cuando examine los informes del CGPJ y del Consejo Fiscal también haré alusión a aspectos del articulado que son cuestionados por estos órganos.

##### 1.1. Blanqueo de dinero: ampliación de la agravante del art. 301.1 III CP.

El APLO prevé incluir los delitos de vulneración de medidas restrictivas de la Unión entre aquellos que permiten imponer la pena del tipo básico del art. 301.1 CP en su mitad superior. De forma que el párrafo tercero de ese artículo pasaría a tener la siguiente redacción: “También se impondrá la pena en su mitad superior cuando los bienes tengan su origen en alguno de los delitos comprendidos en el título VII bis, el capítulo V del título VIII, la sección 4.ª del capítulo XI del título XIII, el título XV bis, el capítulo I del título XVI o los capítulos V, VI, VII, VIII, IX y X del título XIX y del título XXIII bis sobre Delitos contra el espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea”.

La ampliación de ese *numerus clausus* que cada vez es más *apertus* acabará convirtiendo la modalidad agravada en el tipo básico<sup>20</sup>. Pero, es que, en esta ocasión, el pre-legislador español no incorpora esa previsión porque la Directiva obligue a ello. Como dije más arriba, la Directiva de medidas restrictivas modifica (es cierto) la Directiva de blanqueo, pero, no incrementa el catálogo de delitos que pueden originar una mayor penalidad. Por tanto, se ha aprovechado la ocasión para sumar un nuevo delito al párrafo tercero del art. 301.1 CP cuando no había motivo para ello.

## **1.2. Delitos contra el espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea.**

El APLO prevé introducir un nuevo Título XXIII bis, en el Libro II del Código Penal, con la siguiente rúbrica: “Delitos contra el espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea”. Lo curioso es que al Capítulo I (arts. 604 bis a quater) lo intitula del mismo modo, reservando un Capítulo II (arts. 604 quinquies a nonies) para las “Disposiciones comunes al capítulo anterior”.

### 1.2.1. El art. 604 bis CP.

El proyectado art. 604 bis CP recoge las conductas delictivas previstas en el art. 3.1 de la Directiva. Exceptuando la de la letra c), así como los incisos iii) y iv) de la letra h).

Las conductas de su primer apartado son las castigadas con mayor pena, y su tenor literal dice así:

*“Serán castigados con la pena de prisión de dos a seis años y multa del tanto al séxtuplo del valor de los fondos, recursos económicos, bienes, servicios, operaciones o actividades involucrados en su ejecución, quienes vulneren una prohibición o una obligación que constituya una medida restrictiva de la Unión Europea, o que se haya establecido en la normativa española para su ejecución, mediante la realización de alguna de las siguientes conductas, siempre que el valor de los fondos, recursos económicos, bienes, servicios, operaciones o actividades fuere igual o superior a 100.000 euros:*

*a) La puesta de fondos o recursos económicos a disposición, directa o indirectamente, de una persona, entidad u organismo designado, o en su beneficio;*

*b) La no inmovilización de fondos o recursos económicos cuya propiedad, tenencia o control corresponda a una persona, entidad u organismo designados;*

---

<sup>20</sup> LEÓN ALAPONTE, J.: “Una reforma más del delito de blanqueo de dinero en España: La Ley Orgánica 6/2021, de 28 de abril”, en ABEL SOUTO, M., LORENZO SALGADO, J. M. y SÁNCHEZ STEWART, N. (Coords.): *VIII Congreso Internacional sobre prevención y represión del blanqueo de dinero*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2022, p. 869. Véase también, FERRÉ OLIVÉ, J.C.: “Los subtipos agravados en materia de blanqueo de dinero”, en GÓMEZ TOMILLO, M., JAVATO MARTÍN, A.M., DE PABLO SERRANO, A. y MATEOS BUSTAMANTE, J. (Coords.): *“Liber amicorum” en homenaje a la profesora Mercedes Alonso Álamo*, Valladolid, Ediciones de la Universidad de Valladolid, 2024, pp. 827-838. ABEL SOUTO, M.: “Los nuevos tipos agravados de blanqueo de dinero introducidos en España por la Ley Orgánica 6/2021, de 28 de abril”, *CAP Jurídica Central: Revista de la Academia del Colegio de Abogados de Pichincha y de la Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Central del Ecuador*, vol. 5, núm. 9, 2022, pp. 67-75. Y NÚÑEZ PAZ, M. Á.: “Reforma legislativa, intensificación punitiva y cualificaciones del blanqueo. Al hilo de los tipos agravados de blanqueo de dinero procedente de la trata, prostitución y explotación sexual, delitos contra los ciudadanos extranjeros y corrupción de menores”, *Revista General de Derecho Penal*, núm. 40, 2023.

c) *La realización o el mantenimiento de operaciones con un tercer Estado, así como con sus organismos o entidades que, directa o indirectamente, sean de su propiedad o estén bajo su control, incluida la concesión o ejecución ininterrumpida de contratos públicos;*

d) *El comercio, la importación, la exportación, la venta, la compra, la transferencia, el tránsito o el transporte de bienes, así como la prestación de servicios de corretaje, asistencia técnica u otros servicios relacionados con dichos bienes;*

e) *La prestación de servicios o la realización de actividades financieras;*

f) *La prestación de servicios de cualquier otra naturaleza;*

g) *La elusión de una medida restrictiva de la Unión Europea, mediante la realización de alguna de las siguientes conductas:*

a. *Utilizando o transfiriendo a un tercero, o disponiendo de otro modo, de fondos o recursos económicos que directa o indirectamente sean propiedad o estén en posesión o bajo el control de una persona, entidad u organismo designado y que deban ser inmovilizados de conformidad con una medida restrictiva con la finalidad de ocultar dichos fondos o recursos económicos;*

b. *Proporcionando información inexacta o insuficiente con la finalidad de ocultar el hecho de que una persona, entidad u organismo designados son el propietario o beneficiario último de fondos o recursos económicos que deben ser inmovilizados de conformidad con una medida restrictiva de la Unión Europea.*

h) *La vulneración o incumplimiento de las condiciones establecidas en autorizaciones concedidas por las autoridades competentes para llevar a cabo actividades que, a falta de dicha autorización, supongan la infracción de una prohibición o restricción que constituya una medida restrictiva de la Unión Europea”.*

El tipo básico, pues, se aplica cuando se alcance o supere la cifra de 100.000 euros. Y es castigado con pena de prisión de dos a seis años<sup>21</sup> y multa del tanto al séxtuplo.

El apartado segundo de este precepto contiene una modalidad atenuada. Señalándose que: *“Las conductas indicadas en el apartado anterior serán castigadas con las penas inferiores en grado si el valor de los fondos, recursos económicos, bienes, servicios operaciones o actividades involucrados en su ejecución tuvieren un valor igual o superior a 10.000 euros e inferior a 100.000 euros”*<sup>22</sup>.

La primera consecuencia que se extrae de ello es que por debajo de los 10.000 euros esas conductas serán atípicas (en línea con lo que permite la Directiva). Ahora bien, en estos casos, el pre-legislador hubiere podido optar (en vez de rebajar la pena) por imponer penas de multa y haber dejado sólo las penas de prisión cuando se alcanzaren o rebasaren los 100.000 euros.

---

<sup>21</sup> La Directiva se refiere a que la pena máxima debe ser de al menos cinco años. Por lo que el APLO supera ese umbral. Además, en esta modalidad delictiva no será posible acordar la suspensión de la ejecución de la pena por cuanto el mínimo de prisión se fija en los dos años. Sobre este particular, véase ABEL SOUTO, M.: *La suspensión de la ejecución de la pena tras la Ley Orgánica 1/2015*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017.

<sup>22</sup> El apartado tercero dispone que para la determinación de las cuantías a que se refieren los dos apartados precedentes, se estará al total de las conductas realizadas por el mismo sujeto activo, siempre que estas sean conexas y de la misma naturaleza.

El apartado cuarto introduce dos reglas específicas respecto de la conducta tipificada en la letra e) del apartado primero. La primera es que no rige la cifra de 100.000 euros cuando ésta afectase a artículos incluidos en la Lista Común Militar de la Unión Europea o a productos de doble uso enumerados en los anexos I y IV del Reglamento (UE) 2021/821 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2021 por el que se establece un régimen de la Unión Europea de control de las exportaciones, el corretaje, la asistencia técnica, el tránsito y la transferencia de productos de doble uso. En estos casos, se sancionará con la pena prevista en el mismo cualquiera que sea el valor de los artículos de que se trate. Y la segunda es que instituye una modalidad imprudente, señalándose que: si la conducta anterior se realizase por *imprudencia grave*, la pena será de prisión de seis meses a dos años y multa del tanto al triplo.

En último lugar, el apartado quinto establece que *“En los delitos previstos en la letra g) del apartado 1, además de las penas que corresponda imponer por el delito cometido, serán objeto de decomiso los fondos o recursos económicos que hubieran sido inmovilizados o debieran haber sido inmovilizados de conformidad con una medida restrictiva de la Unión Europea, así como los bienes, medios, instrumentos y ganancias con sujeción a lo dispuesto en los artículos 127 a 128”*.

El precepto recoge en parte lo dispuesto en la Directiva en su art. 10.2. Hasta ahí todo bien<sup>23</sup>. Sin embargo, al incluir la dicción *“así como los bienes, medios, instrumentos y ganancias con sujeción a lo dispuesto en los artículos 127 a 128”* pudiera darse a entender que sólo en el caso del delito de la letra g) del apartado primero podrían decomisarse los bienes. Con todo, y a pesar de la desafortunada cláusula, por aplicación de los arts. 127 y ss. CP el decomiso podría alcanzar todas las conductas de los arts. 604 bis a quater<sup>24</sup>.

#### 1.2.2. El art. 604 ter.

Este precepto dispone que:

*“Serán castigados con las penas de prisión de uno a cuatro años, quienes, con la finalidad de vulnerar una prohibición o una obligación que constituya una medida restrictiva de la Unión Europea, o que se haya establecido en la normativa española para su ejecución, permitan que personas físicas designadas entren en el territorio de un Estado miembro o transiten por el territorio de un Estado miembro”*.

Este delito únicamente sanciona a quien permita la entrada o el tránsito de la persona afectada por una medida restrictiva, pero, no al propio sujeto<sup>25</sup>. En cuanto a la pena está dentro de lo que establece la Directiva, si bien ésta se limita a establecer el límite mínimo de la pena máxima en tres años. La norma europea no permite que la conducta quede impune, aunque se sitúe por debajo de los 10.000 euros; y, tampoco establece que la conducta sea castigada con la pena de prisión indicada sólo cuando se alcancen o superen los 100.000 euros. Aquí, el pre-legislador lo único que ha hecho es

---

<sup>23</sup> Aunque como defendí más arriba, considero que no era necesaria esa referencia específica al decomiso de los fondos o recursos económicos que hubieran sido inmovilizados o debieran haber sido inmovilizados, pues, en mi opinión ya podrían ser objeto de confiscación aplicando (en el caso español) las reglas de los arts. 127 y ss. CP al tratarse de fondos utilizados en las conductas delictivas sobre las que se extiende la previsión.

<sup>24</sup> Así se deduce también del art. 10.1 de la Directiva.

<sup>25</sup> A diferencia de los artículos 604 bis y quater que regulan conductas en donde se sanciona a ambas partes (el individuo sujeto a una medida restrictiva y terceros).

apartarse de la dinámica penológica de los otros dos preceptos por cuanto en este no contempla la imposición de pena de multa alguna.

### 1.2.3. El art. 604 quater.

El precepto viene a trasponer la conducta descrita en los incisos iii) y iv) de la letra h) del art. 3.1 de la Directiva.

El tenor literal es el siguiente:

*“Serán castigados con las penas de prisión de uno a dos años y multa del tanto al triplo del valor de los fondos, recursos económicos, bienes, servicios, operaciones o actividades involucrados en su ejecución, quienes eludan una medida restrictiva de la Unión Europea, mediante la realización de alguna de las siguientes conductas:*

*a) Incumpliendo una persona física designada, o el representante de una entidad u organismo designado la obligación de informar a las autoridades administrativas competentes de los fondos o recursos económicos dentro del territorio de un Estado miembro que le pertenezcan o estén en su posesión o bajo su control; o*

*b) Incumpliendo la obligación de proporcionar a las autoridades administrativas competentes información sobre los fondos o recursos económicos inmovilizados o la que se disponga sobre los fondos o recursos económicos que se encuentren en el territorio de los Estados miembros y cuya propiedad, tenencia o control corresponda a personas, entidades u organismos designados y que no hayan sido inmovilizados, cuando dicha información se obtuviese durante el ejercicio de una función profesional”.*

La pena de prisión según la Directiva debía tener un límite máximo de como mínimo un año. Por lo que aquí el APLO opta por una pena algo mayor (de hasta dos años). Aunque lo más destacable es que este apartado contiene dos desviaciones importantes respecto de lo marcado por la Directiva. Uno, el art. 5.3 a) de la norma europea vincula la extensión de la pena de prisión a que se alcancen o rebasen los 100.000 euros y el APLO no lo hace. Y dos, aunque el art. 3.2 a) de la Directiva no obliga a ello, sí permite que los Estados miembros puedan considerar atípicas las conductas que el APLO recoge en el art. 604 quater. No logrando a entender por qué si se introduce esta cláusula privilegiada en el art. 604 bis no se hace también en este precepto (lo lógico hubiera sido no excluir ninguna de las conductas que cita la Directiva).

### 1.2.4. Tipos agravados.

El art. 604 quinquies del APLO establece que las conductas establecidas en los artículos anteriores serán sancionadas con la pena respectivamente prevista en ellos, *en su mitad superior*, si concurriera cualquiera de las siguientes circunstancias:

a) Cuando el delito se haya cometido en el seno de una organización o de un grupo criminal que se dedicare a la realización de tales actividades;

b) Cuando el delito se haya cometido abusando de firma de otro, o sustrayendo, ocultando o inutilizando, en todo o en parte, algún proceso, expediente, protocolo o documento público u oficial de cualquier clase;

c) Cuando el delito se haya cometido por un prestador de servicios profesionales incumpliendo las obligaciones propias de su profesión;

d) Cuando el delito se haya cometido por autoridad, o funcionario público, y obrase en el ejercicio de su cargo, profesión u oficio;

e) Cuando el beneficio generado o pretendido generar o la ventaja indebida tenga un valor especialmente elevado;

f) Cuando el culpable haya destruido pruebas o intimidado a testigos o denunciante;

g) Cuando al delinquir, el culpable hubiera sido condenado ejecutoriamente por alguno de los delitos a que se refieren los artículos 604 bis, 604 ter, y 604 quater del Código Penal.

Respecto de la agravante de la letra b) ésta parece tener un contenido más amplio que el de la Directiva, que se refiere al “uso de documentos falsos o falsificados por parte del infractor”.

En cuanto a la agravante de la letra c) me remito a las consideraciones que hice en su momento al comentar la Directiva. Aquí sólo quiero añadir que lo deseable sería introducir algún tipo de redirección normativa como la que hace el art. 302.1 CP a los sujetos obligados por la normativa de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo (la Ley 10/2010). Creo que es la única forma de aplicar esta circunstancia de la forma más certera posible. El problema en relación con los delitos de vulneración de medidas restrictivas de la UE es que no existe en el plano administrativo una norma semejante para este ámbito.

Por otro lado, la agravación de la letra e) copia los términos de la prevista en la Directiva de forma caprichosa. En primer lugar, porque sustituye la expresión “evitación de gastos” por la de “ventaja indebida”, cuando ambos términos no son en mi opinión coincidentes. En segundo lugar, porque no alude expresamente (como sí hace la Directiva) a que los beneficios sean de naturaleza “financiera”. Y, en tercer lugar, porque muta el término “sustancial” de la Directiva por el de “un valor especialmente elevado” (como si con ello se aportase más claridad). Asimismo, el APLO obvia la referencia que incorpora la Directiva a “*en la medida en que sea posible determinar dichos beneficios o gastos*”. Aunque es cierto que resulta prescindible por superflua.

Por último, con relación a la agravante de la letra f) ya dije, cuando me manifesté sobre la Directiva, que contemplar como tal el hecho de que “*el culpable haya destruido pruebas*” podría resultar inconstitucional por atentar abiertamente contra el principio de presunción de inocencia, no autoincriminación, etc. Esta previsión debería desaparecer del texto final.

#### 1.2.5. Atenuación por colaboración con la justicia.

El art. 604 sexties prevé que, en los delitos previstos en el Capítulo anterior, los jueces y tribunales, razonándolo en sentencia, podrán imponer la pena inferior en uno o dos grados a la señalada para el delito de que se trate, cuando:

- 1) el sujeto haya abandonado voluntariamente sus actividades delictivas;
- 2) se presente a las autoridades confesando los hechos en que haya participado; y,
- 3) colabore activamente con éstas para impedir la producción del delito, o coadyuve eficazmente a la obtención de pruebas decisivas para la identificación o captura de otros responsables o para impedir la actuación o el desarrollo de las organizaciones, o asociaciones a los que haya pertenecido o con los que haya colaborado.

Se trata, pues, de circunstancias acumulativas. Esta fórmula se encuentra actualmente recogida en los delitos de terrorismo (art. 579 bis 3 CP)<sup>26</sup>. No teniendo nada que objetar excepto con la exigencia del “abandono voluntario de las actividades delictivas”. Y, es que, si bien tiene sentido que se pida tal cosa, no menos cierto es que se trata de una circunstancia de difícil comprobación (al menos inmediatamente) más allá de obtener el “compromiso” del sujeto. Incluso, a mi modo de ver, esta condición se aleja de los elementos consustanciales a la colaboración premial que se dirigen al esclarecimiento de los hechos y la identificación de sus responsables; y no tanto con una finalidad preventivo-resocializadora (que el sujeto no vuelva a delinquir). Por lo que se podría prescindir de ella, máxime dada la naturaleza de estos delitos (a diferencia, si se quiere, de los de terrorismo).

#### 1.2.6. Cláusula de exención humanitaria.

El art. 604 septies, siguiendo los dictados de la Directiva, dispone que: *“Las conductas descritas en el Capítulo anterior no serán perseguibles cuando tengan por objetivo prestar asistencia humanitaria a personas necesitadas o se trate de actividades en apoyo de necesidades humanas básicas, prestadas de conformidad con los principios de imparcialidad, humanidad, neutralidad e independencia y, en su caso, con el Derecho Internacional humanitario”*.

#### 1.2.7. Responsabilidad penal de las personas jurídicas.

El art. 604 octies fija la pena de multa con carácter obligatorio cuando de acuerdo con lo establecido en el artículo 31 bis, una persona jurídica sea responsable de los delitos recogidos en este Título.

Las cuantías son las siguientes:

1º En el caso de los delitos previstos en los artículos 604 bis, apartados 1 y 2, y 604 ter, la pena de multa equivalente al 5 % de su volumen de negocios mundial total en el ejercicio económico anterior a aquel en que se cometió el delito;

2º En el caso de los delitos previstos en el artículo 604 quater a) y b), la pena de multa equivalente al 1 % de su volumen de negocios mundial total en el ejercicio económico anterior a aquel en que se cometió el delito.

En este punto, el APLO se aparta de la Directiva por cuanto únicamente toma como referencia para el cálculo de la multa “el ejercicio económico anterior a aquel en que se cometió el delito” (no permitiendo que se pueda optar por “en el ejercicio económico anterior a la decisión de imponer la multa”). Y, además, no establece otro sistema alternativo como podría haber sido el de días-multa<sup>27</sup>, que hubiere dado cumplimiento a

---

<sup>26</sup> Y sin exigir la confesión en los delitos contra la salud pública (art. 376, párrafo 1º CP) y en los relativos a organizaciones/grupos criminales (art. 570 quater 4 CP).

<sup>27</sup> Si bien, el art. 52.4 CP establece que en los casos en los que este Código prevé una pena de multa para las personas jurídicas en proporción al beneficio obtenido o facilitado, al perjuicio causado, al valor del objeto, o a la cantidad defraudada o indebidamente obtenida, de no ser posible el cálculo en base a tales conceptos, el Juez o Tribunal motivará la imposibilidad de proceder a tal cálculo y las multas previstas se sustituirán por las siguientes: a) Multa de dos a cinco años, si el delito cometido por la persona física tiene prevista una pena de prisión de más de cinco años. b) Multa de uno a tres años, si el delito cometido por la persona física tiene prevista una pena de prisión de más de dos años no incluida en el inciso anterior. c) Multa de seis meses a dos años, en el resto de los casos.

las cantidades equivalentes que se establecen en la Directiva (de 8 y 40 millones de euros respectivamente).

Además, como es habitual, atendidas las reglas establecidas en el artículo 66 bis, los Jueces y Tribunales podrán asimismo imponer las penas recogidas en las letras b) a g) del apartado 7 del art. 33 CP. Aquí, la única pena prevista en la Directiva que *a priori* no estaría abarcada por el art. 33.7 CP sería la “retirada de permisos y autorizaciones para el ejercicio de actividades que hayan dado lugar al delito de que se trate” salvo que se entendiese (como creo puede hacerse) que ello quedara amparado o bien por la suspensión de actividades o bien por la prohibición de realizar en el futuro éstas<sup>28</sup>.

Para finalizar, quiero poner de relieve que, si bien los criterios de atribución de responsabilidad penal previstos en la Directiva son prácticamente idénticos a los del art. 31 bis 1 CP, la norma europea no contempla que las personas jurídicas puedan quedar exoneradas (ni tan siquiera poder beneficiarse de una atenuación) por estos delitos. A diferencia de lo que marca nuestra regulación<sup>29</sup>.

#### 1.2.8. La publicación de la sentencia.

El art. 604 nonies del APLO prevé que “*En el supuesto de sentencia condenatoria por cualquiera de los delitos previstos en este Título, si existiera un interés público, el Juez o Tribunal podrá decretar su publicación, a costa del condenado*”.

La publicación de la sentencia es una medida que se prevé en nuestro Código, en el caso de las personas físicas, en los arts. 216<sup>30</sup>, 272.2<sup>31</sup> y 288<sup>32</sup>. De forma que, si bien no es un cuerpo extraño, no es una institución que tenga mucho predicamento<sup>33</sup>.

Sin embargo, no es una consecuencia que se disponga para el caso de las personas jurídicas.

En cambio, el art. 604 nonies del APLO es una disposición común ubicada después del art. 604 octies (que regula la responsabilidad penal de las personas jurídicas) por lo que abarca tanto a personas físicas como jurídicas. De esta forma, sería el primer grupo de delitos (los relativos a la vulneración de medidas restrictivas de la Unión) que permitiría imponer esta sanción a un ente colectivo.

Lo único es que la dicción que emplea la Directiva dista en algunos extremos de los del APLO. Veámoslo.

En el supuesto de condenas de personas físicas, el art. 5.5. e) de la Directiva prevé “*cuando exista un interés público y tras una evaluación caso por caso, la publicación de*

---

<sup>28</sup> Sobre el sistema de penas, véase TUGUI, F. D.: *Las penas previstas para las personas jurídicas en el Código Penal Español*, A Coruña, Colex, 2022. Y FUENTES OSORIO, J.: *Sistema de determinación de las penas impuestas a las personas jurídicas*, Barcelona, JM Bosch, 2022.

<sup>29</sup> Sobre esto, véase LEÓN ALAPONT, J.: “Criminal compliance: análisis de los arts. 31 bis 2 a 5 y 31 quater CP”, *Revista General de Derecho Penal*, núm. 31, 2019, pp. 1-36.

<sup>30</sup> “*En los delitos de calumnia o injuria se considera que la reparación del daño comprende también la publicación o divulgación de la sentencia condenatoria, a costa del condenado por tales delitos, en el tiempo y forma que el Juez o Tribunal consideren más adecuado a tal fin, oídas las dos partes*”.

<sup>31</sup> “*En el supuesto de sentencia condenatoria, el Juez o Tribunal podrá decretar la publicación de ésta, a costa del infractor, en un periódico oficial*”.

<sup>32</sup> “*En los supuestos previstos en los artículos anteriores se dispondrá la publicación de la sentencia en los periódicos oficiales y, si lo solicitara el perjudicado, el juez o tribunal podrá ordenar su reproducción total o parcial en cualquier otro medio informativo, a costa del condenado*”.

<sup>33</sup> Aunque, personalmente, dicho sea de paso, no le encuentro ningún efecto relevante.

*la totalidad o parte de la resolución judicial relacionada con el delito cometido y las sanciones o medidas impuestas que podrá incluir los datos de carácter personal de las personas condenadas únicamente en casos excepcionales debidamente justificados”.*

Y en el caso de personas jurídicas, el art. 7.1 h) de la Directiva contempla “*cuando exista un interés público, la publicación de la totalidad o parte de la decisión judicial relativa al delito cometido y las sanciones o medidas impuestas, sin perjuicio de las normas sobre protección de la intimidad y de los datos de carácter personal”.*

El APLO no incluye los matices respecto de la protección de datos de carácter personal, pero, considero que con las actuales disposiciones normativas en esta materia no sería necesario<sup>34</sup>. En cambio, no se dice dónde se debe publicar la sentencia (si en un diario oficial, o en cualquier otro medio informativo), si es a costa del condenado, etc. Y, sobre todo, se incluye una condición (porque así lo establece la Directiva) ajena a aquellos escasos preceptos del CP donde se recoge dicha medida: que exista un interés público (concepto jurídico indeterminado donde los haya).

#### 1.2.9. Otras consideraciones.

La Directiva en su art. 4.2 establece que “*Los Estados miembros garantizarán que las tentativas de cometer los delitos mencionados en el artículo 3, apartado 1, letras a), c) a g) y letra h), incisos i) y ii), sean punibles como delito”.* En nuestro caso, la tentativa prevista en el art. 16 CP alcanzaría a todas las modalidades delictivas previstas en el APLO. Lo único que cabría plantearse es si esta tutela “por exceso” del CP choca con la voluntad de la Directiva, o por el contrario la refuerza.

En cuanto a los plazos de prescripción de los delitos y de las penas previstos en esta categoría nueva de infracciones (arts. 131 y 133 CP), éstos serían superiores a los indicados en la Directiva (que habla de mínimos).

Por último, en cuanto a las penas imponibles a las personas físicas, la Directiva en su art. 5.5 contempla tres categorías de sanciones que no se encuentran recogidas en el APLO:

b) la retirada de permisos y autorizaciones para el ejercicio de actividades que hayan dado lugar al delito de que se trate.

c) la inhabilitación para ostentar, en el seno de una persona jurídica, un puesto directivo del mismo tipo al utilizado para cometer el delito.

d) la prohibición temporal de presentarse como candidatos a cargos públicos.

La Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) que acompaña al APLO opta por no incluirlas en el proyectado art. 604 bis, argumentando que «las penas privativas de derechos que contemplan los apartados b), c) y d) del artículo 5.5 de la Directiva...se corresponden perfectamente con las que el artículo 39 del Código contempla en el primer inciso de su apartado b) (“inhabilitación especial para empleo o cargo público, profesión, oficio, industria o comercio, u otras actividades, sean o no retribuidas”, en los términos desarrollados por el artículo 45 del mismo texto legal), y con la pena accesoria de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo durante el

---

<sup>34</sup> Entre ellas, la Ley Orgánica de Protección de Datos y Garantía de Derechos Digitales, la Ley Orgánica de Poder Judicial, así como Resoluciones de la Agencia de Protección de Datos y sentencias del Tribunal Constitucional.

tiempo de la condena, que establece el artículo 56.1.2ª para su imposición junto a las penas de prisión de duración inferior a diez años».

A mi juicio, esta afirmación es correcta. Sólo que la referencia debería ser en los tres supuestos el art. 56.1 2º y 3º CP, que permite su imposición (de forma accesoria) en las penas inferiores a diez años.

## 2. El informe del CGPJ.

### 2.1. Ubicación sistemática.

El CGPJ señala en su Informe<sup>35</sup> que la ubicación sistemática del nuevo Título, situado entre el Título XXIII, relativo a los delitos de traición y contra la paz o la independencia del Estado y relativos a la defensa nacional, y el Título XIV, que recoge los delitos contra la Comunidad internacional, resulta coherente con la lógica interna de la sistemática de nuestro Código.

El CGPJ, sin embargo, repara en algo que ya dije más arriba: que la rúbrica del Título XIII bis es la misma que la de su Capítulo I (“*Delitos contra el espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea*”). Para dicho órgano “esta reiteración resulta inconveniente desde el punto de vista técnico-jurídico por cuanto no permite cumplir a la rúbrica del capítulo la función propia de esta intitulación como es identificar los bienes jurídicos protegidos por los delitos contenido en el referido capítulo”. Sugiriendo que la intitulación del capítulo haga referencia a los delitos contra la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea o, en su caso, a los delitos por vulneración de las medidas restrictivas de la Unión Europea. Para el CGPJ “[U]na u otra redacción permitirá identificar los bienes jurídicos protegidos por los distintos tipos penales, que no son otros que los expresados en el artículo 21 TUE”.

En mi opinión, la rúbrica del Capítulo I debería ser la de “*Delitos contra la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea*”. Y, sólo si el capítulo contuviese (en un futuro) otros delitos, se podría crear una Sección 1ª denominada “*Delitos relativos a la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión Europea*”.

En cualquier caso, entendiendo el bien jurídico como el resultado de un proceso de legitimación de la intervención del *ius puniendi* y no como un objeto<sup>36</sup>, considero que lo que permite avalar dicha injerencia es la defensa de los principios y valores fundacionales de la UE y que son los enunciados en el art. 21 TUE: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional.

Ahora bien, a mi juicio, todos esos intereses se estarían tutelando de una forma inmediata, conformando más la *ratio legis* (o finalidad) que inspira al legislador europeo y no tanto el bien jurídico mediato. Y es que, a mi modo de ver, los delitos relativos a la vulneración de medidas restrictivas de la UE han sido configurados como delitos de

---

<sup>35</sup> Informe del CGPJ, pp. 10-11.

<sup>36</sup> VIVES ANTÓN, T. S.: *Fundamentos del sistema penal (2ª edición)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2011, p. 826 y ss.

desobediencia. Al fin y al cabo, se está contraviniendo una prohibición adoptada bien por un órgano administrativo o bien por uno de carácter judicial.

## 2.2. Norma penal en blanco.

Como subraya el Informe del CGPJ<sup>37</sup>, la definición de conducta penal exige para la determinación del hecho típico la existencia de la medida restrictiva, que podrá venir acompañada del Reglamento de la Unión Europea o de las normas nacionales que en su caso se hayan dictado para su ejecución. Pero es que además se debe tener en cuenta que las medidas restrictivas en vigor son revisadas de forma constante y tanto las personas como las entidades afectadas, no solo pueden presentar una solicitud al Consejo, solicitando que se reconsidere su decisión, sino también acudir al Tribunal General de la Unión Europea impugnando la Decisión del Consejo de imponer medidas restrictivas, de acuerdo con lo dispuesto en ellos artículos 263 y 275 del Tratado de Funcionamiento de la Unión<sup>38</sup>.

Sigue explicando el Informe que tanto la decisión PESC como el reglamento están sometidos al control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En el caso del reglamento, los mecanismos de control son los ordinarios contemplados en el TFUE (recurso de anulación ex art. 263 TFUE; cuestión prejudicial de validez ex art. 267 TFUE). Sin embargo, respecto del control de los actos PESC el ámbito de la jurisdicción del TJUE tiene ciertas limitaciones derivadas del artículo 24 TUE y el artículo 275 TFUE. Así, en relación con las medidas restrictivas el artículo 275 TFUE prevé la posibilidad de control de legalidad de las mismas a través del recurso de anulación cuando se trate de *«medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas»*. A pesar de que el TFUE parece limitar el control de legalidad de este tipo de medidas restrictivas individualizadas a la vía del recurso directo del artículo 263 TFUE, el TJUE ha afirmado con rotundidad que las decisiones PESC en materia de medidas restrictivas también son controlables a través de la cuestión prejudicial de validez (sentencia 28 de marzo de 2017, C-72/15, Rosneft, par. 106)<sup>39</sup>.

Debiéndose destacar que la adopción de medidas restrictivas ha generado una elevada litigiosidad ante el Tribunal General.

Con todo, como resalta el Informe del CGPJ, más allá del control de legalidad al que están sujetas las medidas restrictivas, la garantía de su cumplimiento por parte de los sujetos obligados, esto es, por quienes realizan las operaciones o conductas prohibidas (entidades financieras, empresas exportadoras o importadoras, prestadores de servicios, etc.) corresponde a los Estados miembros. Cada paquete de medidas restrictivas contiene el mandato de que los Estados miembros adopten *«el régimen de sanciones, incluidas las sanciones penales, aplicables a cualquier infracción de lo dispuesto en el presente Reglamento y adoptarán todas las medidas necesarias para garantizar su aplicación. Tales sanciones serán efectivas, proporcionadas y disuasorias»* (así, por ejemplo, art. 15 Reglamento 269/2014, del Consejo, de 17 de marzo de 2014, relativo a la adopción de

---

<sup>37</sup> Informe del CGPJ, p. 21.

<sup>38</sup> Las medidas restrictivas se establecen, con carácter general, por medio de Decisiones del Consejo en materia de PESC, sin perjuicio de que también podrán adoptar estas medidas en aplicación de Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el marco del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

<sup>39</sup> Informe del CGPJ, pp. 5-6.

medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania)<sup>40</sup>.

### 2.3. Consideraciones sobre el articulado.

#### 2.3.1. Críticas fundadas.

A continuación, en este espacio, reproduciré algunas de las observaciones que realiza el CGPJ al APLO con las que estoy de acuerdo<sup>41</sup>.

##### *Conclusión 7ª:*

La definición de las conductas delictivas proyectadas en el artículo 604 bis se corresponde por completo con las previstas en el artículo 3. 1, en sus apartados a), b), d), e), f) g), h.i), a excepción de la descrita en el artículo 604 bis g).b, en el que a diferencia de lo dispuesto en la Directiva 2024/1226 (en su artículo 3.1.h) ii), que sanciona a quien proporcione una información falsa o engañosa para ocultar el hecho de que una persona, entidad u organismo designados es el propietario o beneficiario último de fondos o recursos económicos que deben ser inmovilizados de conformidad con una medida restrictiva de la Unión, traspone la conducta alterando los términos de la información «falsa o engañosa» por los de «inexactos e insuficientes». Se advierte que estos conceptos introducidos, que no coinciden con los fijados en la Directiva, añaden dificultad a la concreción de estos tipos tan complejos, por lo que se sugiere el mantenimiento de la redacción que se contiene en la Directiva. Por otro lado, cabe señalar que la redacción del artículo 604 bis.1 h) CP, al reproducir la literalidad de la letra i) del artículo 3.1 de la Directiva, pudiera dar a entender que las actividades realizadas sin autorización están fuera de la conducta típica. Con el fin de evitar dudas interpretativas y cumplir mejor los objetivos de la Directiva, el APLO podría despejar las incertidumbres con una nueva redacción, sugiriéndose como posible la siguiente: «h) La realización de cualquier actividad sin autorización, o que vulnere o incumpla las condiciones establecidas en autorizaciones concedidas por las autoridades competentes, que, a falta de dicha autorización, suponga la infracción de una prohibición o restricción que constituya una medida restrictiva de la Unión Europea».

##### *Conclusión 9ª:*

---

<sup>40</sup> Informe del CGPJ, p. 7.

<sup>41</sup> El CGPJ advierte también de dos aspectos que, en mi opinión, son de menor importancia. Se trata de la *Conclusión 12ª*: “En el Capítulo II, el artículo 604 quinquies, se recoge una serie de circunstancias, cuya concurrencia supondrá una especial agravación de la pena de todas las conductas descritas en el Capítulo I. Estas circunstancias agravantes específicas no resultan ser más que una traslación de las que se recogen en el artículo 8 de la Directiva 2024/1226. No obstante, la última de ellas (recogida en el artículo 604 quinquies letra g) viene a coincidir con la definición misma de la reincidencia que, con carácter general, se recoge como circunstancia agravante en el artículo 22.8 del Código Penal, lo que unido a que la consecuencia que se prevé en el artículo proyectado para el caso de su concurrencia (imposición de la pena en su mitad superior) es la misma que la prevista en el artículo 66.1.3ª, impide comprender el porqué de su inclusión expresa en este precepto”. Y de la *Conclusión 13ª*: El artículo 604 octies regula el régimen de sanciones a imponer a las personas jurídicas responsables de los delitos descritos en el Capítulo I. No obstante, tratándose de un precepto destinado a sancionar los mismos delitos que los previstos en el Capítulo I, no se comprende por qué el anteproyecto ha decidido incluir este precepto dentro del Capítulo destinado a fijar las disposiciones comunes al artículo anterior, por lo que se recomienda que este precepto se inserte en el Capítulo I”.

En el artículo 604 bis. 5 se contiene, *in fine*, una remisión a los artículos 127 a 128 del Código penal, solo en relación a la conducta prevista en el artículo 604 bis.1 g) (a saber, elusión de una medida restrictiva de la Unión Europea, mediante la realización de alguna de las conductas que a continuación se describen). Esta remisión, además de innecesaria, provoca cierta confusión, por cuanto parecería que excluye de su aplicación al resto de las conductas descritas, cuando lo cierto es que los citados artículos 127 a 128, incluidos dentro del Título VI del Libro I del Código Penal, bajo el título de «*De las consecuencias accesorias*», son de general aplicación para todos los delitos dolosos, y para aquellos delitos imprudentes castigados con pena privativa de libertad superior a 1 año.

*Conclusión 10ª:*

El artículo 604 quater define una conducta delictiva que se corresponde literalmente con la descrita en el artículo 3.1.h iii) y iv) de la Directiva 2024/1226, que no se ve favorecida por ningún subtipo atenuado o exclusión de responsabilidad criminal en atención al valor de los fondos, recursos, bienes o servicios afectados, sin que el anteproyecto acompañe argumento alguno que justifique esta decisión.

*Conclusión 15ª:*

Finalmente, el artículo 604 nonies determina la posibilidad de que la sentencia condenatoria por cualquiera de los delitos descritos contenga la obligación de que sea publicada «*a costa del condenado*». Sin embargo, nada especifica el precepto respecto a si esta publicación deberá tener lugar en un periódico oficial o en otro medio informativo. Además, ninguna advertencia se contiene en cuanto a la publicación de los datos personales de las personas condenadas, como sí recoge la Directiva 2024/1226, tanto para el caso de las personas físicas (art. 5.5.e)), como para el de las personas jurídicas (art. 7.1.h).

### 2.3.2. Críticas infundadas.

En este punto, mostraré mi discrepancia con algunas de las consideraciones que el CGPJ realiza al APLO.

*Conclusión 11ª:*

El anteproyecto ha optado por otorgar naturaleza penal a las sanciones económicas anudadas no sólo a los tipos descritos en el artículo 604 bis, sino también, como es de ver, a los previstos en los siguientes artículos 604 ter y 604 quater. Sin embargo, no ha dejado margen a la hora de imponer estas penas de naturaleza económica que permitan atender a los criterios establecidos en la Directiva 2024/1226, esto es la gravedad de la conducta, las circunstancias personales, financieras o de otra índole de la persona física. Por ello se aconseja que se establezca algún tipo de horquilla en la pena de multa que haga posible acomodar su imposición a los parámetros fijados por la Directiva 2024/1226.

En este caso, el CGPJ no lleva razón. Las penas de multa que establece el APLO son proporcionales al establecer ciertas horquillas, lo que permite su ajuste. Y, para su determinación no es necesario prever parámetros específicos porque resulta de aplicación el canon general contemplado en el art. 52 CP (que alude a cuando la multa se establece en proporción al daño causado, el valor del objeto del delito o el beneficio reportado por el mismo): “[E]n estos casos, los jueces y tribunales impondrán la multa dentro de los límites fijados para cada delito, considerando para determinar en cada caso su cuantía, no sólo las circunstancias atenuantes y agravantes del hecho, sino principalmente la

*situación económica del culpable*". Lo que sí debo decir es que no puede negarse que la previsión del CP español es exigua.

Lo que sí no cumple con el principio de proporcionalidad es establecer para el caso de las personas jurídicas unos porcentajes inamovibles en función del volumen de negocios, cuando tendría que haberse establecido ciertas franjas (por ejemplo, entre el 3 y el 5%).

#### *Conclusión 14ª:*

El anteproyecto, dentro de las posibilidades ofrecidas por la Directiva 2024/1226, ha optado por seguir (tratándose de personas jurídicas) un sistema de determinación de multas conforme a un porcentaje de volumen de negocios mundial total en el ejercicio económico anterior a aquel en que se cometió el delito. No se plantea el anteproyecto, la posibilidad que ya prevé la Directiva 2024/1226 de que no resulte posible determinar la cuantía de la multa a partir del volumen de negocios mundial total en el ejercicio económico anterior a aquel en el que se cometió el delito, y por tanto no establece, como prevé la Directiva, que se establezcan otros criterios de concreción de la pena de multa. Se sugiere así, que siguiendo las indicaciones de la Directiva se incluya algún criterio alternativo, para el caso de que no resulte posible concretar el volumen de negocio total en el ejercicio económico anterior al que se cometió el delito, como pudiera ser el del anterior ejercicio económico.

Aquí, el CGPJ yerra de nuevo porque el art. 52.4 CP ya prevé una regla de conversión (a un sistema de días-multa) cuando no sea posible determinar la cuantía.

Por otro lado, el CGPJ apunta a que, a la hora de concretar las multas a imponer, el anteproyecto, como en el caso de las personas físicas, establece un porcentaje fijo, sin que se acompañe de criterio alguno de valoración o moderación a la hora de su imposición, como exige el artículo 7.2 de la Directiva 2024/1226, que determina que la final imposición de la multa deberá ser proporcional a la gravedad de la conducta y de las circunstancias individuales, financieras y de otra índole de la persona jurídica implicada. Por ello se insiste en la necesidad de que se introduzcan elementos que permitan, tanto para este caso, como para el caso de las conductas previstas en el Capítulo I, algún criterio que permita la moderación y correcta individualización de las penas de multa.

En este caso decir que, también para las personas jurídicas, el art. 52.2 CP es de aplicación.

#### **2.4. Canal de denuncias y protección del denunciante.**

El art. 14 de la Directiva 2024/1226 dispone que los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que la Directiva (UE) 2019/1937, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, sea aplicable a la denuncia de vulneraciones de las medidas restrictivas de la Unión a que se refiere los artículos 3 y 4, que establecen las conductas que deben tipificarse como delito, y a la protección de las personas que denuncian tales vulneraciones.

El CGPJ en su informe pone de relieve que el ámbito objetivo de aplicación de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, definido en el artículo 2, puede plantear dudas sobre la efectiva inclusión de las infracciones de las medidas restrictivas en el ámbito de cobertura de la Ley.

A juicio del CGPJ, el artículo 2.1.b) Ley 2/2023 incluye en el ámbito material de aplicación de la Ley las acciones u omisiones que puedan ser constitutivas de infracción penal o administrativa grave o muy grave. Ahora bien, de acuerdo con el APLO, varios de los delitos tipificados prevén una pena privativa de libertad inferior a los cinco años, por lo que no cabría entender que las personas físicas que informaran sobre ellos pudieran acogerse al régimen de protección de la Ley 2/2023<sup>42</sup>. En este punto no puedo estar de acuerdo con lo manifestado por el CGPJ puesto que la Ley 2/2023, de 20 de febrero, incluye a las infracciones penales (sin distinguir), y luego se refiere a las de carácter administrativo que tengan carácter grave o muy grave. No cabe hacer otra interpretación dado que no existen infracciones penales muy graves<sup>43</sup>. De forma que, cualquiera de los delitos relativos a violaciones de medidas restrictivas de la UE quedaría incluido.

Siendo así, no veo necesaria la otra reforma que propone el CGPJ y que afectaría al art. 2.1.a) de la Ley 2/2023. Este precepto se refiere a cualesquiera acciones u omisiones que puedan constituir infracciones del Derecho de la Unión Europea siempre que cumplan alguna de las tres condiciones previstas legalmente. En el Informe se destaca que las infracciones de las medidas restrictivas no cumplen las dos primeras condiciones, pues no se encuentran dentro del ámbito de aplicación de los actos de la Unión Europea enumerados en el anexo de la Directiva (UE) 2019/1937, ni afectan, propiamente, a los intereses financieros de la Unión Europea. Y, respecto de la tercera condición (infracciones que incidan en el mercado interior), cabría sostener que al consistir las medidas restrictivas en prohibiciones que afectan a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales, su infracción incide el mercado interior. En todo caso, por razones de seguridad jurídica y al fin de preservar la finalidad tuitiva de la ley respecto de las personas informantes, el CGPJ entiende que debería aclararse en el texto del art. 2 de la Ley 2/2023 la expresa inclusión de las infracciones de las medidas restrictivas<sup>44</sup>.

Por todo ello, creo que resulta razonable que el APLO no haya incluido ninguna referencia a esta cuestión.

### **3. El informe del Consejo Fiscal.**

#### ***3.1. Sobre la Exposición de Motivos del APLO.***

Dos son los aspectos que voy a comentar en este epígrafe.

El primero de ellos está relacionado con la justificación empleada en la EM sobre la aprobación de la Directiva UE. Para el Consejo Fiscal, pese a que no se duda que la situación de invasión de Ucrania puede haber influido en la adopción de la Directiva 2024/1226, lo cierto es que ninguna referencia se hace en sus considerandos a la situación de invasión de Ucrania o las medidas restrictivas adoptadas en relación con dicha situación, justificándose la misma de una manera más amplia en relación con la PESC, lo que, por otra parte, consideramos más propio de un texto normativo. Así, para el Consejo Fiscal, el fundamento real de la Directiva se encuentra en la Decisión 2022/2332, mediante la que se incorpora la violación de las medidas restrictivas de la Unión al catálogo de delitos enumerados en el art. 83.1 TFUE. Esta Decisión aparece mencionada, pero, sin referirse de forma adecuada a la misma bajo su correcta denominación y sin

---

<sup>42</sup> Informe del CGPJ, p. 14.

<sup>43</sup> LEÓN ALAPONTE, J.: *Canales de denuncia e investigaciones internas en el marco del compliance penal corporativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2023, p. 290.

<sup>44</sup> Informe del CGPJ, p. 14.

remarcar, a juicio del Consejo Fiscal, la importancia que debe de tener como fundamento de la presente Directiva<sup>45</sup>.

Efectivamente, a mi parecer, las numerosas referencias a Ucrania son del todo prescindibles por inoportunas<sup>46</sup>.

El segundo elemento hace alusión a la consideración positiva que tendría para el Consejo Fiscal la inclusión en la Exposición de Motivos, como un elemento esencial para la aplicación de la norma, de una referencia expresa al *principio de primacía* del Derecho de la Unión. En este punto, estoy de acuerdo con el Consejo Fiscal al apuntar que “el principio de primacía es un criterio que debe guiar toda la actuación relacionada con la aplicación de la Directiva cuya trasposición se prevé, por lo que una referencia en la parte expositiva del presente APLO de este principio vendría a completar la función hermenéutica que la exposición de motivos tiene asignada”<sup>47</sup>.

### 3.2. Sobre la agravación del delito de blanqueo.

El Consejo Fiscal repara en este caso en dos aspectos, a mi juicio, irrelevantes. Y no cuestiona la inclusión de estos nuevos delitos en la agravación del art. 301.1 párrafo tercero.

El actual art. 301.1 III CP tiene el siguiente tenor literal:

*“También se impondrá la pena en su mitad superior cuando los bienes tengan su origen en alguno de los delitos comprendidos en el título VII bis, el capítulo V del título VIII, la sección 4.ª del capítulo XI del título XIII, el título XV bis, el capítulo I del título XVI o los capítulos V, VI, VII, VIII, IX y X del título XIX”.*

Si se fija uno, la última enumeración de delitos va precedida de un “o” a modo de cierre.

Y en la modificación propuesta por el APLO el tenor literal quedaría tal que así:

*“También se impondrá la pena en su mitad superior cuando los bienes tengan su origen en alguno de los delitos comprendidos en el título VII bis, el capítulo V del título VIII, la sección 4.ª del capítulo XI del título XIII, el título XV bis, el capítulo*

---

<sup>45</sup> Informe del Consejo Fiscal, p. 15.

<sup>46</sup> En la Sección II de la EM se alude a que: “[C]omo respuesta a la agresión militar de Rusia a Ucrania, la Unión Europea ha impuesto una serie de sanciones consistentes, entre otras, en medidas de inmovilización de activos pertenecientes a un listado de personas físicas y entidades rusas y bielorrusas. Dicha inmovilización ha sido acordada respecto de una serie de personas físicas y entidades que, con sus acciones, han comprometido la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania”. Asimismo, también se menciona que: “[E]l instrumento básico es la Decisión 2014/145/PESC, de 17 de marzo de 2014, la cual ha sufrido múltiples modificaciones para incluir nuevas personas, entidades y organismos, en particular desde la agresión militar a Ucrania por parte de Rusia el 24 de febrero de 2022”. Por otra parte, se destaca que: “[L]a situación en Ucrania trajo a primer plano la cuestión de la efectividad de las medidas restrictivas impuestas por la Unión Europea, y la responsabilidad por su violación”. Y, en línea con lo anterior, se insiste en que: “[L]os dramáticos acontecimientos en Ucrania han puesto de manifiesto de manera particularmente acusada, dada su cercanía geográfica, la importancia de que la Unión Europea cuente con un marco eficaz de sanciones internacionales. Desde esta perspectiva, la ausencia de un marco penal homogéneo a nivel europeo que castigue como delito la elusión o la vulneración de las medidas restrictivas impuestas reduce ciertamente la eficacia de éstas. Por eso, resultaba oportuno y conveniente definir un marco penal coherente y apto para todo tipo de medidas restrictivas que, no sólo ahora, sino también el futuro, pueda adoptar la Unión Europea en un entorno internacional ciertamente convulso”.

<sup>47</sup> Informe del Consejo Fiscal, p.18.

*I del título XVI o los capítulos V, VI, VII, VIII, IX y X del título XIX y del título XXIII bis sobre Delitos contra el espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea”.*

Para el Consejo Fiscal, “llama poderosamente la atención el hecho de que, al hacerlo, en vez de mantener la redacción original de dicho artículo, lo haga bajo la conjunción copulativa «y», sin tener en cuenta que esa conjunción copulativa y la disyuntiva «o» (usada en la redacción actual en el párrafo final del art. 301.1) son aparentemente antagónicas, por el hecho de que la segunda pueda tener valor inclusivo, sin que el APLO aparentemente repare en ello”<sup>48</sup>. Considerando que “esta redacción nos llevaría al absurdo de no poder aplicar dicha agravación sino solo en los casos en los que se den de forma cumulativa dichas infracciones penales, lo cual no puede ser por lógica jurídica el efecto pretendido por la norma”<sup>49</sup>.

De igual forma, el Consejo Fiscal, aludiendo a razones de coherencia legislativa interna, no entiende por qué en relación con este Título XXIII bis se hace una especial mención a su rúbrica, añadiéndose la expresa referencia a dicho Título bajo la denominación conferida en el APLO, cuando el resto de los Títulos a los que también se refiere dicho apartado final del art. 301.1 aparecen referenciados únicamente con su numeral y no con su rúbrica<sup>50</sup>.

Con todo, para lograr una redacción más depurada, podría adoptarse el tenor propuesto por el Consejo Fiscal:

*“También se impondrá la pena en su mitad superior cuando los bienes tengan su origen en alguno de los delitos comprendidos en el título VII bis, el capítulo V del título VIII, la sección 4.ª del capítulo XI del título XIII, el título XV bis, el capítulo I del título XVI, los capítulos V, VI, VII, VIII, IX y X del título XIX o en el título XXIII bis”.*

### **3.3. Los delitos de vulneración de medidas restrictivas de la Unión.**

#### **3.3.1. Ubicación sistemática.**

El problema de agrupar las conductas previstas en el APLO bajo la rúbrica “*De los Delitos contra el espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea*” está, a juicio del Consejo Fiscal, en el hecho de que se deberían incluir, por coherencia interna, en este nuevo título conductas delictivas tan diversas como el terrorismo, la trata de seres humanos y la explotación sexual de mujeres y niños, el tráfico ilícito de drogas, el tráfico ilícito de armas, el blanqueo de capitales, la corrupción, la falsificación de medios de pago, la delincuencia informática y la delincuencia organizada. Como se destaca en el Informe, la referencia general a los delitos contra el ELSJ nos podría llevar a considerar que, por razones sistemáticas de la norma penal, debieran incluirse en dicho Título XXIII bis todas aquellas infracciones previstas en nuestro Código Penal como consecuencia de la trasposición de directivas adoptadas por la UE al amparo de dicha base legal<sup>51</sup>.

Lleva razón el Consejo Fiscal al formular dicha crítica. Y por ello comparto al menos el primero de los títulos que propone para estas infracciones: “*Delitos contra la*

<sup>48</sup> Informe del Consejo Fiscal, p. 21.

<sup>49</sup> Informe del Consejo Fiscal, p. 22.

<sup>50</sup> *Idem.*

<sup>51</sup> Informe del Consejo Fiscal, p. 24.

*actividad institucional de la Unión Europea*". No, desde luego, el segundo: "*Delitos contra la Unión Europea*"<sup>52</sup>.

### 3.3.2. Art. 604 bis.

El Consejo Fiscal pone el foco, en primer término, sobre las penas establecidas en dicho precepto. En el Informe se aduce que "no se observa en el APLO ningún criterio de proporcionalidad para aplicar estas penas de prisión y multa, dejando un margen de discrecionalidad que, unido al amplio umbral punitivo previsto para sancionar estas conductas, difícilmente puede, a juicio del Consejo Fiscal, compaginarse con el sentido del art. 5 de la Directiva"<sup>53</sup>.

Sobre las penas de multa ya me pronuncié al hilo del Informe del CGPJ. Ahora, aquí debo advertir que la crítica que se hace a las penas de prisión no se sostiene, pues, resultaría de aplicación la regla genérica prevista en el art. 66.1. 6ª CP: "[C]uando no concurran atenuantes ni agravantes aplicarán la pena establecida por la ley para el delito cometido, en la extensión que estimen adecuada, en atención a las circunstancias personales del delincuente y a la mayor o menor gravedad del hecho".

La acción descrita en el apartado primero consiste en vulnerar una prohibición o una obligación que constituya una medida restrictiva de la Unión Europea, o que se haya establecido en la normativa española para su ejecución (a través de determinadas conductas). Sobre este punto, al Consejo Fiscal le llama la atención la referencia que se hace con la expresión "o que se haya establecido en la normativa española para su ejecución" cuando lo cierto es que la Directiva en su artículo 3 hace referencia de forma más clarificadora a "o que esté prevista en una disposición nacional por la que se ejecute una medida restrictiva de la Unión"<sup>54</sup>.

En cuanto a las conductas, el Consejo Fiscal repara especialmente en las siguientes:

c) "*La realización o el mantenimiento de operaciones con un tercer Estado, así como con sus organismos o entidades que, directa o indirectamente, sean de su propiedad o estén bajo su control, incluida la concesión o ejecución ininterrumpida de contratos públicos*".

Señala el Consejo Fiscal que esta conducta aparece recogida en el art. 3.1 d) de la Directiva si bien con un tenor más amplio al establecer "*la realización o el mantenimiento de operaciones con un tercer Estado, organismos de un tercer Estado, entidades u organismos que, directa o indirectamente, sean propiedad o estén bajo el control de un tercer Estado o de organismos de un tercer Estado, incluida la concesión o ejecución ininterrumpida de contratos públicos o de concesión, cuando la prohibición o restricción de dicha conducta constituya una medida restrictiva de la Unión*". En este punto la redacción propuesta por el APLO viene a simplificar la recogida en la Directiva, excluyendo de su ámbito de aplicación *las concesiones*, al no referirse a ellas a continuación de los contratos públicos<sup>55</sup>.

f) "*La prestación de servicios de cualquier otra naturaleza*".

<sup>52</sup> Informe del Consejo Fiscal, p. 25.

<sup>53</sup> Informe del Consejo Fiscal, p. 33.

<sup>54</sup> Informe del Consejo Fiscal, p. 34.

<sup>55</sup> Informe del Consejo Fiscal, pp. 36-37.

Apunta el Consejo Fiscal que esta conducta aparece recogida en el artículo 3.1.g) de la Directiva al hablar de “*la prestación de servicios distintos de los mencionados en la letra f), cuando la prohibición o restricción de dicha conducta constituya una medida restrictiva de la Unión*”, de forma que la Directiva delimita el alcance de esta conducta en contraposición con la mencionada previamente, resultando la redacción propuesta en el APLO a juicio del Consejo Fiscal más abierta<sup>56</sup>.

g) “*La elusión de una medida restrictiva de la Unión Europea, mediante la realización de alguna de las siguientes conductas:*

i) (...)

ii) *Proporcionando información inexacta o insuficiente con la finalidad de ocultar el hecho de que una persona, entidad u organismo designados son el propietario o beneficiario último de fondos o recursos económicos que deben ser inmovilizados de conformidad con una medida restrictiva de la Unión Europea*”.

Esta previsión se recoge en el art. 3.1 h) inciso ii) de la Directiva, que se refiere a “*proporcionando información falsa o engañosa a fin de ocultar el hecho de que una persona, entidad u organismo designados es el propietario o beneficiario último de fondos o recursos económicos que deben ser inmovilizados de conformidad con una medida restrictiva de la Unión*”. En el APLO, sin embargo, se habla de “*información inexacta o insuficiente*”. Como advierte el Consejo Fiscal, los términos falsedad o engaño tienen, por su propia definición, un componente intencional o doloso que no tienen de por sí los términos de inexactitud o insuficiencia. Si bien es cierto que se habla de información inexacta o insuficiente en otros preceptos de nuestro Código penal como el art. 86.1 d) relativo a la suspensión, el art. 90.3.4º de la libertad vigilada o el art. 308 relativo a la suspensión de las penas para el caso de los delitos contra la Hacienda Pública y contra la seguridad Social, el uso de esas expresiones se considera a juicio del Consejo Fiscal inadecuado para la tipificación de una conducta, razón por la que se propone en este caso que se siga el tenor literal de la Directiva y se sancione en el tipo penal *proporcionar información falsa o engañosa*<sup>57</sup>.

Respecto del apartado segundo, del tenor literal se deduce que las conductas del ap. 1 serán atípicas si están por debajo de los 10.000 euros. En este punto el Consejo Fiscal llama la atención sobre el hecho de que conforme la redacción propuesta se está extendiendo el ámbito de aplicación de nuestro Código penal a todas las conductas previstas en el apartado primero del art. 604 bis, y no solo a las previstas en la Directiva que son únicamente las enumeradas en el art. 3 apartado 1, letras a), b), h), d) a g) e i), de forma que el APLO parece ir más allá que la propia Directiva<sup>58</sup>. En este caso, hay que advertir que el Consejo Fiscal se equivoca al hacer tal afirmación, pues, la Directiva excluye de esa atipicidad la conducta descrita en la letra c) del art. 3.1 y eso lo hace también el APLO que la ubica en el art. 604 ter. De forma que el APLO da efectivo cumplimiento a lo dispuesto en la Directiva. Si bien, como ya dije, excluye sin motivo los incisos iii) y iv) de la Directiva que se recogen en el art. 604 quater (y a los cuales no les alcanza la atipicidad por debajo de los 10.000 euros).

<sup>56</sup> Informe del Consejo Fiscal, p. 37.

<sup>57</sup> Informe del Consejo Fiscal, p. 38.

<sup>58</sup> Informe del Consejo Fiscal, p. 40.

En lo referente al apartado quinto, el Informe del Consejo Fiscal destaca que el APLO a la hora de regular el embargo y decomiso para esta clase de delitos no lo hace, como cabría esperar, a tenor del contenido del mencionado art. 10 de la Directiva 2024/1226 y la Directiva 2014/42, a través de una disposición general aplicable a todos estos delitos, sino tan solo a través de esta referencia introducida en el apartado final del proyectado art. 604 bis y únicamente para los delitos previstos en la letra g) del apartado 1. La MAIN no contiene explicación alguna sobre por qué se opta por regular el embargo y decomiso para este tipo de delitos de esta forma, creando confusión sobre el ámbito de aplicación del embargo y decomiso, al invocar los arts. 127 y 128 CP aplicables a toda clase de delitos dolosos y a los imprudentes con penas superiores un año, y teniendo además, a juicio del Consejo Fiscal, base legal suficiente para hacerlo en términos mucho más amplios a través de una disposición general aplicable a todas las conductas sancionadas<sup>59</sup>.

El Consejo Fiscal propone introducir un nuevo art. 604 decies en el Capítulo II, como una nueva disposición común al capítulo anterior, con el siguiente tenor: *“En los delitos previstos en el capítulo anterior, además de las penas que corresponda imponer por el delito cometido, serán objeto de decomiso los fondos o recursos económicos que hubieran sido inmovilizados o debieran haber sido inmovilizados de conformidad con una medida restrictiva de la Unión Europea, así como los bienes, medios, instrumentos y ganancias con sujeción a lo dispuesto en los artículos 127 a 128”*. Con ello, pues, se despejarían las dudas existentes en el APLO sobre si el decomiso abarca a todos los delitos del Capítulo I.

### 3.3.3. Los arts. 604 ter y quater.

El Consejo Fiscal hace hincapié en que no se contempla en el APLO ni en la MAIN explicación alguna sobre las razones que llevan a la trasposición de la letra c) del art. 3.1 de la Directiva en un precepto diferente al art. 604 bis (en concreto, en el art. 604 ter), por lo que sería conveniente que se contenga una explicación al respecto a efectos de dar coherencia a la propuesta<sup>60</sup>. La explicación es que a esta conducta no le afecta la misma penalidad que a las previstas en el apartado primero del art. 604 bis, ni tampoco la atipicidad por debajo de 10.000 euros. No veo por tanto criticable que se haya extraído en otro artículo.

El Consejo Fiscal considera también que, como en el caso del art. 604 ter, debería hacerse una expresa referencia a las razones por la que se ha hecho necesario la tipificación en un precepto aparte (el art. 604 quater) de las dos conductas previstas en los incisos iii) y iv) de la letra h) del art. 3.1 de la Directiva, dado que el resto de las conductas previstas en dicho art. 3.1 aparecen traspuestas en el art. 604 bis, por lo que siguiendo un criterio sistemático deberían estar contempladas en el mencionado precepto<sup>61</sup>. Aquí, como en el supuesto anterior, la penalidad para esas dos modalidades debía ser distinta a las de los incisos i) y ii) de la letra h) del art. 3.1 de la Directiva.

Es cierto que, aun respetando la distinta penalidad (que prevé la propia Directiva), todas las conductas típicas se hubieren podido regular en el art. 604 bis, pero, creo que

---

<sup>59</sup> Informe del Consejo Fiscal, p. 43.

<sup>60</sup> Informe del Consejo Fiscal, p. 48.

<sup>61</sup> Informe del Consejo Fiscal, p. 50.

ello hubiere convertido al art. 604 bis en un artículo prácticamente indescifrable por farragoso. Esta dispersión de las conductas en tres artículos distintos estimo es oportuna.

#### 3.3.4. Art. 604 quinquies.

A continuación, dedicaré unas líneas a aquellas causas de agravación previstas en el proyectado art. 604 quinquies a las que el Consejo Fiscal presta atención en su Informe.

La letra b) se refiere a *“Cuando el delito se haya cometido abusando de firma de otro, o sustrayendo, ocultando o inutilizando, en todo o en parte, algún proceso, expediente, protocolo o documento público u oficial de cualquier clase”*. Frente a ello, el art. 8 de la Directiva únicamente establece *“que el delito haya llevado aparejado el uso de documentos falsos o falsificados por parte del infractor”*. Para el Consejo Fiscal, el APLO propone una redacción que, aunque en principio pudiera ir más allá de lo expresamente previsto en la Directiva, tiene su fundamento en razones sistemáticas y de armonización legislativa, al proponer una redacción en sintonía con la tipificación de delito de falsedad documental (art. 390) y otras agravaciones previstas en nuestro Código Penal, como la prevista en el art. 250.2 en relación con el delito de estafa<sup>62</sup>.

La letra d) del proyectado art. 604 quinquies alude a *“cuando el delito se haya cometido por autoridad, o funcionario público, y obrase en el ejercicio de su cargo, profesión u oficio”*. Frente a ello, el apartado d) del art. 8 de la Directiva prevé, a juicio del Consejo Fiscal, una extensión mayor de esta agravación al referirse a que el delito lo haya cometido un funcionario público en el ejercicio de sus funciones, “u otra persona en el ejercicio de una función pública”, desvinculando de esta forma la aplicación de esta agravante al carácter de autoridad o funcionario público del autor al vincularlo con el ejercicio de una función pública. Concuero, pues, con el Consejo Fiscal cuando apunta que la redacción propuesta en el APLO para este apartado d) estaría por tanto limitada, pues de conformidad con lo dispuesto en el art. 24 CP, solo podrá reputarse autoridad a estos efectos al que por sí solo o como miembro de alguna corporación, tribunal u órgano colegiado tenga mando o ejerza jurisdicción propia y solo se considerará funcionario público todo el que por disposición inmediata de la Ley o por elección o por nombramiento de autoridad competente participe en el ejercicio de funciones públicas. La Directiva, sin embargo, parece ir más allá que la trasposición propuesta en el APLO, al mencionar también a otras personas en el ejercicio de una función pública, ligando la aplicación de esta agravante con el ejercicio de la función pública independientemente del carácter de funcionario público o autoridad del autor del hecho<sup>63</sup>.

Por último, la letra e) establece como circunstancia agravante el hecho de que *“el beneficio generado o pretendido generar o la ventaja indebida tenga un valor especialmente elevado”*. Frente a ello, el art. 8 e) de la Directiva refiere a que *“el delito haya generado o se esperase que generara beneficios financieros sustanciales, o haya evitado gastos sustanciales, directa o indirectamente, en la medida en que sea posible determinar dichos beneficios o gastos”*. Para el Consejo Fiscal puede parecer poco clara la Directiva al prever la aplicación de una agravante cuando el delito haya evitado gastos sustanciales. Sin embargo, partiendo del texto inglés, vemos que el enunciado del art. 8 e) de la Directiva se refiere a *«the offence generated or was expected to generate substantial financial benefits, or avoided substantial expenses, directly or indirectly, to*

---

<sup>62</sup> Informe del Consejo Fiscal, pp. 54-55.

<sup>63</sup> Informe del Consejo Fiscal, p. 55.

*the extent that such benefits or expenses can be determined*», lo que nos puede llevar a concluir que a lo que se refiere con esta mención es al hecho de que con el descubrimiento de este delito se hayan evitado esos gastos, directos o indirectos, siempre y cuando puedan ser determinados. El texto propuesto por el APLO no contempla, sin razón aparente alguna, este supuesto como motivo de agravación de la conducta<sup>64</sup>. En mi opinión, el APLO ha pretendido incorporar la evitación de gastos equiparándola a la expresión “ventaja indebida”, pero, como ya expuse, no creo que sean términos similares y pueden interpretarse con un contenido distinto. Así, el concepto “ventaja indebida” puede resultar más amplio que el de “gastos evitados”.

### 3.3.5. Art. 604 sexties.

En primer lugar, el Consejo Fiscal advierte de la incorrecta utilización del latinismo empleado en este proyectado precepto, en tanto en cuanto debería emplearse el vocablo «sexies» en lugar de «sexties»<sup>65</sup>.

En cuanto al contenido, el Consejo Fiscal informa favorablemente sobre esta cláusula premial, dado que la coincidencia con el art. 21.4 CP es solo parcial. Señalando que el proyectado precepto está en consonancia con otros ya incorporados en nuestro Código Penal como el art. 376, para los delitos contra la salud pública, o el art. 579 bis 3 para los delitos de terrorismo<sup>66</sup>.

### 3.3.6. Art. 604 septies.

El proyectado artículo regula la cláusula de exención humanitaria. Aspecto sobre el que el Consejo Fiscal no pone ninguna objeción.

Sin embargo, a continuación (en el marco de esta causa de exención) entra a analizar un aspecto que el APLO no regula. Se trata del siguiente.

El considerando 18 de la Directiva señala que *“los profesionales del Derecho, según la definición de cada Estado miembro, deben estar sujetos a la presente Directiva, incluida la obligación de notificar la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión, cuando presten servicios en el contexto de actividades profesionales, tales como servicios jurídicos, financieros y comerciales. Existe un riesgo claro de que los servicios de dichos profesionales del Derecho se utilicen indebidamente con el fin de vulnerar las medidas restrictivas de la Unión. No obstante, deben existir exenciones a la obligación de comunicar la información que reciban u obtengan de uno de sus clientes al valorar su situación jurídica o al ejercer la defensa o representación de dicho cliente en procedimientos judiciales, o en relación con ellos, lo cual incluye el asesoramiento sobre la incoación de un procedimiento judicial o la forma de evitarlo. Por consiguiente, dicho asesoramiento jurídico debe seguir estando sujeto a la obligación de secreto profesional, salvo cuando el profesional del Derecho participe de forma intencionada en la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión, cuando el asesoramiento jurídico se preste con el fin de vulnerar las medidas restrictivas de la Unión o cuando el profesional del Derecho sepa que el cliente está solicitando asesoramiento jurídico a efectos de vulnerar las medidas restrictivas de la Unión”*.

---

<sup>64</sup> Informe del Consejo Fiscal, p. 56.

<sup>65</sup> *Idem*.

<sup>66</sup> Informe del Consejo Fiscal, p. 57.

La actividad de asesoramiento profesional cuando va más allá de éste puede presentar tintes delictivos. Así sucede en ocasiones con los delitos de fraude fiscal o blanqueo<sup>67</sup>. Y, naturalmente, lo mismo puede suceder respecto de los delitos de vulneración de medidas restrictivas de la UE. La Directiva blindo el secreto profesional/derecho de defensa en su art. 3.4 cuando dispone que “*en ningún caso se entenderá que el apartado 1 impone a los profesionales del Derecho la obligación de comunicar la información que reciban u obtengan de uno de sus clientes al valorar la situación jurídica de dicho cliente o al ejercer la defensa o representación de dicho cliente en procedimientos judiciales, o en relación con ellos, lo cual incluye el asesoramiento sobre la incoación de un procedimiento judicial o la forma de evitarlo*”<sup>68</sup>. Pero, también es consciente de que los profesionales del Derecho que intervengan en este ámbito (el de las medidas restrictivas) pueden acabar participando de la actividad delictiva misma. Hasta tal punto, cabe recordar, que establece una causa de agravación específica para ellos (también el APLO).

Lo que no alcanzo a entender es si el Consejo Fiscal está proponiendo una exención específica<sup>69</sup>. De lo contrario, no me explico por qué aborda esta cuestión en este punto.

En mi opinión, esto no sería necesario. La Directiva no lo prevé. Incluso, no considero que hiciera falta recurrir a la eximente del art. 20.7 CP (obrar en cumplimiento de un deber o en el ejercicio legítimo de un derecho, oficio o cargo). Si la actividad de asesoramiento desplegada quedare abarcada por el secreto profesional/derecho de defensa, entonces, la conducta sería directamente atípica. No sucediendo lo mismo con la exención por motivos humanitarios: en la que se entiende se lleva a cabo la conducta prohibida, pero, no resulta punible. Ahora bien, la pregunta que me planteo es si (siguiendo esta lógica) entonces la cláusula del art. 604 septies no resulta prescindible por cuanto en esta ocasión sí podría quedar abarcada ya por la eximente del art. 20.7 CP.

### 3.3.7. Art. 604 octies.

El Consejo Fiscal no cuestiona la traslación que el APLO hace en materia de responsabilidad penal de las personas jurídicas.

Y considera que no es necesaria ninguna cláusula para que tenga encaje la previsión final del art. 7.2 de la Directiva, en relación con los casos que no sea posible determinar la cuantía de la multa, a tenor de la previsión ya contenida para estos supuestos en el primer inciso del art. 52.4 CP<sup>70</sup>.

---

<sup>67</sup> Véase respectivamente, con especial mención a los denominados actos neutrales, NAVARRO CARDOSO, F.: “La participación del asesor fiscal en el delito de defraudación tributaria”, *Revista penal*, núm. 43, 2019, pp. 116-136. Y MÉNDEZ GALLO, D.: “Los actos neutrales y el delito de blanqueo de capitales”, *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, núm. Extra 37, 2018, pp. 209-232.

<sup>68</sup> Esta es una cláusula que el APLO no recoge.

<sup>69</sup> El Consejo Fiscal señala al respecto lo siguiente: “Ninguna referencia encontramos en el APLO sometido a informe a este particular, sin que la MAIN proporcione explicación alguna sobre la falta de regulación en este punto, por lo que el Consejo Fiscal considera que sería conveniente que el APLO contuviera un tratamiento específico sobre la intervención de los profesionales del derecho, dado que existe un riesgo claro de que los servicios de dichos profesionales se utilicen indebidamente con el fin de vulnerar las medidas restrictivas de la Unión, conforme señala la propia Directiva en sus considerandos y prevé el propio art. 3.4 de la Directiva”. Informe del Consejo Fiscal, pp. 59-60.

<sup>70</sup> Informe del Consejo Fiscal, p. 63.

### 3.3.8. Art. 604 nonies.

Respecto de la publicación de la sentencia, la Directiva, en el caso de las personas físicas, parece exigir una especial motivación para la publicación de los datos de carácter personal al referirse el art. 5.5 e) únicamente a casos excepcionales y debidamente justificados. Junto a ello, en el art. 7.1 h), que refiere a las personas jurídicas, se advierte la necesidad de tratar debidamente los datos de carácter personal, conforme a las normas sobre protección a la intimidad. Como pone de relieve el consejo Fiscal, ninguna de estas advertencias aparece en el art. 604 nonies, por lo que a juicio de éste debería completarse su contenido, para incluir dichos criterios y la debida salvaguardar para los datos de carácter personal<sup>71</sup>.

## IV. Reflexiones finales.

La Directiva (UE) 2024/1226 viene a confirmar la deriva (un tanto preocupante) en la que está inmersa la Unión Europea: la preferencia por el Derecho penal a la hora de combatir determinados fenómenos. Así sucede en materias como el blanqueo<sup>72</sup>, la corrupción<sup>73</sup>, el medio ambiente<sup>74</sup>, el terrorismo<sup>75</sup>, el fraude a los intereses financieros de la Unión<sup>76</sup> etc. No es un secreto que el Código penal ha experimentado numerosas reformas auspiciado por la trasposición de Directivas de la UE<sup>77</sup>, pero, no menos cierto es que hasta no hace mucho el legislador europeo permitía a los Estados miembros cierta discrecionalidad a la hora de configurar la naturaleza de las infracciones/sanciones (administrativas o penales). Pero esto cada vez es menos común y se opta directamente por imponer la vía penal.

Sin embargo, la homogeneidad que se observa entre los Códigos de los distintos Estados miembros es asimétrica, pues, se pueden identificar fácilmente aquellos ámbitos por los que la Unión ha mostrado especial interés. Que existe el proyecto de avanzar hacia un “Derecho penal europeo” es algo evidente, aun cuando quedan muchas áreas en las que el legislador europeo todavía no ha intervenido. Pero, el movimiento es imparable. Esto sólo demuestra que a los Estados miembros sólo les quedan resquicios de soberanía. De forma que sólo nos restan dos opciones: 1) influir en la elaboración de esas Directivas (esto es, tener peso en los centros de toma de decisiones europeos); o, 2) limitarse a

---

<sup>71</sup> Informe del Consejo Fiscal, p. 64.

<sup>72</sup> Directiva (UE) 2018/1673 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre, relativa a la lucha contra el blanqueo de capitales mediante el Derecho penal.

<sup>73</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la lucha contra la corrupción, por la que se sustituyen la Decisión Marco 2003/568/JAI del Consejo y el Convenio relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados miembros de la Unión Europea, y por la que se modifica la Directiva (UE) 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52023PC0234> [Consulta: 23 de agosto de 2025].

<sup>74</sup> Directiva (UE) 2024/1203 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril, relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal.

<sup>75</sup> Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo relativa a la lucha contra el terrorismo.

<sup>76</sup> Directiva (UE) 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal.

<sup>77</sup> DE LA MATA BARRANCO, N. J.: *Derecho penal europeo y legislación española: las reformas del Código penal*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015.

trasponer todo lo que venga del Parlamento Europeo, con mejor o peor atino). La tercera opción (ir por libre) no parece ser un camino ni posible ni aconsejable.

En el caso concreto que aquí nos ocupa (el de la vulneración de las medidas restrictivas), creo que optar por la configuración de las infracciones como delitos es ir demasiado lejos. Estas conductas podrían sancionarse perfectamente vía administrativa (como hasta el momento “parece” se hacía, aunque cierto que de forma absolutamente dispar). El CGPJ destaca en su Informe que la Comisión Europea ha venido constatando divergencias en el grado de aplicación de las medidas restrictivas entre los distintos Estados miembros, así como falta de homogeneidad en el tipo de sanciones previstas para los casos de incumplimiento<sup>78</sup>. En este sentido en la *Comunicación en relación al Sistema económico y financiero europeo: fomentar la apertura, la fortaleza y la resiliencia*, de 19 de enero de 2021 COM (2021) 32 final, se afirmaba que “*la aplicación de las sanciones no es tan uniforme en toda la UE como debería ser. Este hecho crea distorsiones en el mercado único, ya que las empresas de la UE, incluidas las filiales de empresas extranjeras en la UE, pueden eludir las prohibiciones. Además, genera incertidumbre entre los operadores. La incoherencia en la aplicación de las sanciones socava su eficacia y la capacidad de la UE para hablar con una sola voz*”.

Personalmente, creo que ésta es la (sin)razón que se esconde tras la Directiva europea. Pero, decantarse por la creación de nuevos tipos delictivos para esconder ese fracaso no me parece un argumento muy convincente. Íntimamente relacionado con esto se encuentra el hecho de que la Directiva opte por imponer pena de prisión en todas las modalidades delictivas. Claro, siendo así, esto sólo puede materializarse recurriendo al Derecho penal. Pero, otro de los aspectos que me sorprende es precisamente éste. El recurso permanente y abusivo a la pena de prisión. Sinceramente, no creo que las conductas previstas en la Directiva sean merecedoras de un reproche tal como para calificarlas de delictivas y castigarlas además con penas de prisión<sup>79</sup>. Entiendo que, con un sistema uniforme de sanciones administrativas (multas, inhabilitaciones, etc.) se podría alcanzar un grado igual de efectividad (o más). Seguramente también, por transmitir la sensación (pero nada más, a mi juicio) de mayor amenaza, se recurre a la pena de prisión; pero, no puedo estar de acuerdo con que siempre y en todo caso ésta sea la que mayor aflicción imprima. Con todo, habiendo optado la UE por la vía penal, al menos en alguno de los tipos se hubiera podido prever sólo una pena de multa o incluir ésta de forma alternativa a la de cárcel. Lo “sorprendente” es que el APLO contemple ambas: pena de prisión y multa (así en los arts. 604 bis y quater). Pero, es que, yendo más lejos si cabe, el APLO incrementa las penas de prisión por encima de lo marcado por la Directiva.

Lo que entiendo sucederá a partir de ahora es que, una vez aprobada la trasposición de la Directiva, deberá primar la sanción penal (tendrá prioridad) sobre las sanciones administrativas que se pudieren imponer cuando tuvieren el mismo objeto (salvo que se quiera incurrir en *bis in idem*). Veo difícil que unas y otras obedezcan a fundamentos distintos.

---

<sup>78</sup> Informe del CGPJ, p.7.

<sup>79</sup> Ya dije que, a mi parecer, estas conductas no son otra cosa que actos de desobediencia. Y en el CP la desobediencia no se suele castigar con penas de prisión (no en los arts. 410 y 411 CP, tampoco en el art. 502 CP). En el art. 556 CP se prevé pena de prisión o multa. Y sólo en los arts. 616 quater CP, 327 CP y 348.4 CP se prevé pena de prisión.

En cualquier caso, uno de los aspectos prácticos (vinculado al principio de legalidad) que más me preocupa de estos nuevos delitos es el grado de incertidumbre que pueden presentar las medidas restrictivas adoptadas, su variabilidad, temporalidad, etc. Esto es, todo en cuanto no sea un acto firme. Por no mencionar los problemas de retroactividad que se pueden suscitar ante el levantamiento o extinción de la medida restrictiva con posterioridad a la condena.

Además de todo lo anterior, quedará por ver el grado de aplicación de estos delitos, dado que creo que existen vías relativamente sencillas para eludir tales restricciones sin riesgo de cometer la conducta delictiva en el ámbito territorial de la UE. De forma que, no sé si estamos ante un ejemplo más de Derecho penal simbólico. Si la Comisión apunta a la baja efectividad de las sanciones impuesta hasta el momento no veo porque ese dato tenga que mejorar al incluir estos nuevos delitos.

No obstante, por la naturaleza de estos delitos, queda claro que este es un campo abonado para la intervención de la Fiscalía europea<sup>80</sup>. Figuras delictivas de este corte, sin duda, refuerzan la existencia de esta institución.

En otro orden de cosas, considero que la Directiva debiera haber previsto un listado de obligaciones específicas acompañado de una identificación de los que denomina “profesionales del Derecho” (a imagen y semejanza de lo que sucede con el blanqueo). Sólo así tendría sentido exigir una responsabilidad penal mayor (agravación) en tales casos. La trasposición de esto en el caso español sería construir una ley similar a la Ley 10/2010. De lo contrario, no veo base legal suficiente como para determinar si entre esos profesionales cabría incluir a notarios, registradores, abogados, entidades bancarias, inmobiliarias, asesores fiscales, etc...

Asimismo, al hilo de estas nuevas figuras delictivas, me planteo si dado el grado de complejidad (de especialización o atomización) al que está llegando el Derecho penal (estos delitos son una buena muestra de ello) puede haber mayor recorrido para el error sobre la ilicitud (error de Derecho). Estas infracciones, si bien se configuran como delitos comunes, podrían encajar perfectamente en la definición de delito especial, pues, se trata de conductas delictivas que no están en realidad el alcance de cualquiera. Esto puede presuponer que quienes desarrollen algún tipo de actividad profesional en determinados sectores “de riesgo” deban tener un conocimiento mayor de cualquier restricción o prohibición que afecte a su trabajo. Pero, insisto en que, sin unas obligaciones específicas relativas a estas medidas restrictivas, la cosa puede no estar tan clara. Por otro lado, el grado de conocimiento de las medidas acordadas (que puede venir condicionado en gran manera por la forma en que éstas se comunican o publicitan) puede condicionar la existencia o no de dolo.

A su vez, cabe poner de manifiesto que los nuevos ilícitos penales pueden entrar en concurso con otros delitos (de su misma “esfera”) como pueden ser los de blanqueo, fraude fiscal, contrabando, etc. Resulta difícil creer que la actividad vulneradora de medidas restrictivas de la UE no vaya acompañada de otras infracciones; esto es, que aparezca de forma aislada.

Por último, por hacer alguna referencia a la responsabilidad penal de las personas jurídicas y el *compliance*, la inclusión de estos nuevos delitos en el catálogo *numerus clausus* obligará (desde su entrada en vigor) a una revisión del mapa de riesgos.

---

<sup>80</sup> Sobre el papel de la Fiscalía Europea, véase ALZINA LOZANO, Á.: “La lucha contra la corrupción en la Unión Europea a través de la OLAF y la Fiscalía Europea”, *Revista penal*, núm. 53, 2024, p. 17 y ss.

Especialmente de aquellas empresas que operen en sectores críticos como bancos, centros de inversión, inmobiliarias, despachos fiscales, de abogados, constructoras, etc.

## V. Bibliografía citada.

- ABEL SOUTO, M.: *La suspensión de la ejecución de la pena tras la Ley Orgánica 1/2015*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017.
- ABEL SOUTO, M.: “Blanqueo de dinero, responsabilidad criminal de las personas jurídicas y directivas de 2018”, en SANZ HERMIDA, A.M. (Dir.): *La justicia penal del siglo XXI ante el desafío del blanqueo de dinero*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021, pp. 41-75.
- ABEL SOUTO, M.: “Los nuevos tipos agravados de blanqueo de dinero introducidos en España por la Ley Orgánica 6/2021, de 28 de abril”, *CAP Jurídica Central: Revista de la Academia del Colegio de Abogados de Pichincha y de la Facultad de Jurisprudencia*, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Central del Ecuador, vol. 5, núm. 9, 2022, pp. 67-75.
- ALZINA LOZANO, Á.: “La lucha contra la corrupción en la Unión Europea a través de la OLAF y la Fiscalía Europea”, *Revista penal*, núm. 53, 2024, pp. 5-21.
- DE LA MATA BARRANCO, N. J.: *Derecho penal europeo y legislación española: las reformas del Código penal*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015.
- FERRÉ OLIVÉ, J.C.: *Tratado de los Delitos Contra la Hacienda Pública y Contra la Seguridad Social*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2018.
- FERRÉ OLIVÉ, J.C.: *El delito de blanqueo de dinero*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2024.
- FERRÉ OLIVÉ, J.C.: “Los subtipos agravados en materia de blanqueo de dinero”, en GÓMEZ TOMILLO, M., JAVATO MARTÍN, A.M., DE PABLO SERRANO, A. y MATEOS BUSTAMANTE, J. (Coords.): *"Liber amicorum" en homenaje a la profesora Mercedes Alonso Álamo*, Valladolid, Ediciones de la Universidad de Valladolid, 2024, pp. 827-838.
- FERRÉ OLIVÉ, J.C.: “Algunas reflexiones sobre el delito de blanqueo de dinero tras la Directiva (UE) 2018/1673”, en NUÑEZ CASTAÑO, E. y GARCÍA ARROYO, C. (Dirs.): *Reformas Penales y Estado de Derecho*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2024, pp. 415-437.
- FUENTES OSORIO, J.: *Sistema de determinación de las penas impuestas a las personas jurídicas*, Barcelona, JM Bosch, 2022.
- GALÁN MUÑOZ, A.: *Fundamentos y límites de la responsabilidad penal de las personas jurídicas tras la reforma de la LO 1/2015*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017.
- GONZÁLEZ CUSSAC, J. L.: *Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas y Programas de Cumplimiento*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020.
- GONZÁLEZ QUINZÁN, Y.: “La comisión imprudente del blanqueo”, *Revista penal México*, núm. 21, 2022, pp. 191-208.
- LEÓN ALAPONT, J.: “Criminal compliance: análisis de los arts. 31 bis 2 a 5 y 31 quater CP”, *Revista General de Derecho Penal*, núm. 31, 2019, pp. 1-36.
- LEÓN ALAPONT, J.: “Una reforma más del delito de blanqueo de dinero en España: La Ley Orgánica 6/2021, de 28 de abril”, en ABEL SOUTO, M., LORENZO SALGADO, J. M. y SÁNCHEZ STEWART, N. (Coords.): *VIII Congreso Internacional sobre prevención y represión del blanqueo de dinero*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2022, pp. 867-874.
- LEÓN ALAPONT, J.: *Canales de denuncia e investigaciones internas en el marco del compliance penal corporativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2023.
- LEÓN ALAPONT, J.: “Derecho penal premial: ¿sabemos lo que queremos?”, *La Ley penal*, núm. 175, 2025, pp. 1-12.
- MATALLÍN EVANGELIO, Á.: “Remisiones normativas vacías e ineficacia de los delitos de contrabando”, *Revista penal*, núm. 54, pp.118-137.
- MATALLÍN EVANGELIO, Á.: “¿Qué ha cambiado en el concepto de blanqueo con la directiva 2018/1673, de 23 de octubre, relativa a la lucha contra el blanqueo de capitales mediante el derecho penal?”, en <http://www.uv.es/recrim/recrim25/recrim25a05.wiki> ReCrim2025:75-116 p.115

LEÓN ALAPONT, J. (Dir.): *Temas clave de derecho penal: Presente y futuro de la política criminal en España*, Barcelona, JM Bosch, 2021, pp. 447-494.

MÉNDEZ GALLO, D.: “Los actos neutrales y el delito de blanqueo de capitales”, *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, núm. Extra 37, 2018, pp. 209-232.

NAVARRO CARDOSO, F.: “La participación del asesor fiscal en el delito de defraudación tributaria”, *Revista penal*, núm. 43, 2019, pp. 116-136.

NÚÑEZ PAZ, M. Á.: “Reforma legislativa, intensificación punitiva y cualificaciones del blanqueo. Al hilo de los tipos agravados de blanqueo de dinero procedente de la trata, prostitución y explotación sexual, delitos contra los ciudadanos extranjeros y corrupción de menores”, *Revista General de Derecho Penal*, núm. 40, 2023.

TUGUI, F. D.: *Las penas previstas para las personas jurídicas en el Código Penal Español*, A Coruña, Colex, 2022.

VIVES ANTÓN, T. S.: *Fundamentos del sistema penal (2ª edición)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2011.