



CERTIFICACIÓN DE ACUERDO RELATIVO A INFORME

Acto que se certifica: Acuerdo adoptado por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial en su reunión del día 7 de mayo de 2025, por el que se ha aprobado el siguiente:

INFORME 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

I. ANTECEDENTES

1.- Mediante escrito del Secretario de Estado de Justicia, que ha tenido entrada en este Consejo General del Poder Judicial en fecha 27 de marzo de 2025, se solicita informe 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, y por la que se modifica la Directiva (UE) 2018/1673 (en adelante, APLO o el Anteproyecto), en cumplimiento de lo previsto en el artículo 561.1.6ª de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (en adelante, LOPJ). Con arreglo a lo previsto en el artículo 561.2 LOPJ, se solicita la emisión del informe con carácter urgente.

2.- La Comisión de Estudios e Informes designó Ponentes de este informe a las Vocales D.ª Lucía Avilés Palacios y D.ª Isabel Revuelta de Rojas.

II. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA POTESTAD DE INFORME DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

3.- La potestad de informe del Consejo General del Poder Judicial a que se refiere el artículo 561 de la Ley Orgánica del Poder Judicial tiene por objeto los anteproyectos de leyes y disposiciones generales que afecten total o



parcialmente, entre otras materias expresadas en el citado precepto legal, a *«normas procesales o que afecten a aspectos jurídico-constitucionales de la tutela ante los Tribunales ordinarios del ejercicio de derechos fundamentales»* (regla 6ª del art. 561.1 LOPJ).

4.- La regla 6ª del citado precepto orgánica que es la invocada en el escrito de solicitud del informe preceptivo no se acomoda, sin embargo, al contenido del APLO. En efecto, el Anteproyecto tiene por objeto la introducción de un nuevo Título XXIII bis en el Libro II del Código Penal, bajo la rúbrica *«Delitos contra el espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea»* por lo que la imposición del carácter preceptivo del presente informe viene establecida en la regla 8ª del artículo 561.1 LOPJ referida a las *«Leyes penales y normas sobre régimen penitenciario»*.

5.- Asimismo, la disposición adicional única del APLO regula la Comisión Mixta de Coordinación para la ejecución de las medidas restrictivas de la Unión Europea en cuya composición se integra un representante del Consejo General del Poder Judicial, que copresidirá la referida Comisión junto con el representante del Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, y a la que se atribuye, entre otras funciones, la de *«garantizar la coordinación y cooperación entre las autoridades judiciales, policiales y administrativas encargadas de aplicar las medidas restrictivas de la Unión en el ámbito penal y administrativo sobre la base de una prioridades comunes»*. A la vista del contenido de la referida disposición adicional única del Anteproyecto cabe extender nuestro informe al análisis de la regulación proyectada en la medida en que incide en la materia consignada en la regla 7ª del artículo 561.1 LOPJ.

6.- Con arreglo al principio de colaboración entre los órganos constitucionales, el Consejo General del Poder Judicial ha venido indicando la oportunidad de efectuar en sus informes otras consideraciones relativas, en particular, a cuestiones de técnica legislativa o de orden terminológico, con el fin de contribuir a mejorar la corrección de los textos normativos y, por consiguiente, a su efectiva aplicabilidad en los procesos judiciales, por cuanto son los órganos jurisdiccionales quienes, en última instancia, habrán de aplicar posteriormente las normas sometidas a informe de este Consejo, una vez aprobadas por el órgano competente.

III. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO OBJETO DE INFORME

7.- El APLO consta de un artículo único mediante el que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, una disposición adicional única, una disposición derogatoria y cinco disposiciones finales.



8.- El artículo único se divide en dos apartados. El apartado uno modifica el último apartado del apartado 1 del artículo 301 del Código Penal en el sentido de incluir en el tipo agravado del delito de blanqueo de capitales la receptación EN los supuestos en que los bienes tengan su origen en alguno de los delitos comprendidos en el nuevo Título XXIII bis sobre Delitos contra el espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea.

9.- El apartado dos del artículo único del APLO introduce el referido nuevo Título XXIII bis. El Título se divide en dos capítulos. El capítulo I, bajo la rúbrica *«De los delitos contra el espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea»*, comprende los artículos 604 bis a 604 quater.

10.- El artículo 604 bis CP se tipifica como delito la vulneración de una prohibición o una obligación que constituya una medida restrictiva de la Unión Europea, mediante alguna de las conductas descritas en el precepto vinculadas con actividades económicas, financieras, comerciales o de prestación de servicios.

11.- El artículo 604 ter tipifica la vulneración de 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 conductas con las que se permita que personas físicas designadas entren o transiten por el territorio de un Estado miembro.

12.- El artículo 604 quater tipifica ciertas conductas de elusión de una medida restrictiva.

13.- El capítulo II, rubricado *«Disposiciones comunes al capítulo anterior»*, se integra por los artículos 604 quinquies a 604 nonies.

14.- El artículo 604 quinquies tipifica circunstancias agravantes de los delitos anteriores y el artículo 604 sexies circunstancias atenuantes de los mismos.

15.- El artículo 604 septies establece que las conductas tipificadas en el capítulo I no serán perseguibles cuanto tengan por objetivo prestar asistencia humanitaria a persona necesitada o se realicen en apoyo de necesidades humanas básicas.

16.- El artículo 604 octies prevé las penas para el caso de que los responsables de los delitos sean personas jurídicas y el artículo 604 nonies contempla como posible pronunciamiento de la sentencia condenatoria la publicidad de la sentencia, si existiera interés público.

17.- La disposición adicional única regula la Comisión Mixta de Coordinación para la ejecución de las medidas restrictivas de la Unión Europea, estableciendo su naturaleza, composición y funciones.

18.- La disposición derogatoria única establece la derogación de cuantas disposiciones se opongan a la ley orgánica.



19.- La disposición final primera expresa el título competencial al amparo del que se dicta la ley, señalando el contenido en el artículo 149.1.6ª CE.

20.- La disposición final segunda declara el carácter orgánico de la ley, salvo lo previsto en la disposición adicional primera.

21.- La disposición final tercera expresa la norma de Derecho de la Unión Europea que es objeto de incorporación al derecho español.

22.- La disposición final cuarta habilita al Gobierno para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo reglamentario *«de lo establecido en esta ley orgánica»*.

23.- Por último, la disposición final quinta establece la entrada vigor de la ley a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

IV. CONSIDERACIONES GENERALES

24.- Con carácter previo al análisis del Anteproyecto, resulta necesario trazar el contexto normativo en el que se inserta que viene determinado, por supuesto, por la Directiva (UE) 2024/1226 que es objeto de transposición, pero que engarza con las previsiones del Derecho de la Unión Europea en materia de medidas restrictivas. Con ese fin se procederá a exponer, si quiera brevemente, (I) la regulación de las medidas restrictivas en el Derecho de la Unión, para pasar a analizar (II) la base jurídica de la Directiva (UE) 2024/1226 y el contenido de esta norma de derecho derivado. Posteriormente, se realizarán (III) una serie de consideraciones generales sobre el contenido del APLO, desde el punto de vista del grado de cumplimiento de las exigencias de la Directiva en aquellas partes que no son objeto directo de transposición. Por último, se analizará (IV) el contenido de las disposiciones finales del Anteproyecto.

I

25.- Las medidas restrictivas constituyen un instrumento fundamental de la política exterior y de seguridad común (en adelante, PESC) de la Unión Europea. Mediante la adopción de este tipo de medidas tiene como finalidad la promoción y defensa de los principios y valores que rigen la PESC y que son los que han inspirado la creación, desarrollo y ampliación de la propia Unión y que, conforme al artículo 21 del Tratado de la Unión Europea (TUE) se *«pretende fomentar en el resto del mundo: 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».

26.- La adopción de estas medidas puede tener como fundamento la implementación en el ámbito de la Unión de las sanciones internacionales adoptadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en el marco del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. En otros casos, sin embargo, su adopción responde a una decisión autónoma de la Unión con el fin de responder frente a violaciones de normas internacionales de ius cogens.

27.- La puesta en marcha de un régimen o programa de medidas restrictivas precisa de dos tipos de actos jurídicos. En primer lugar, en el ámbito de la PESC, es necesario adoptar una decisión, con base en el artículo 25.b TUE, en la que se define la acción que va a realizar la UE, estableciendo la clase de medidas que deberán adoptarse (congelación de activos; prohibiciones de exportar, vender o transferir o de importar o adquirir ciertas clases de bienes y mercancías; prohibiciones de prestación de ciertos servicios; restricciones de tráfico aéreo, terrestre o marítimo; o, prohibiciones de entrada o tránsito en territorio de Estados miembro) y los destinatarios de tales medidas (personas físicas o jurídicas individualizadas en la propia Decisión o sectores de actividad dentro de un Estado). La adopción de la Decisión precisa unanimidad del Consejo de la Unión (art. 31.1 TUE) y resulta vinculante tanto para la UE, que deberá ejecutar esas medidas en los ámbitos de competencia de la Unión, como para los Estados (art. 28.2 TUE).

28.- El segundo acto jurídico que precisa, en el ámbito de la Unión, la implementación de un régimen de medidas restrictivas es la adopción de un reglamento mediante el que se ejecutan las medidas en el correspondiente ámbito competencial de la Unión (política comercial común, libre circulación de personas, servicios y capitales). Así el artículo 215 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE), bajo la rúbrica «*Medidas restrictivas*» establece que «*cuando una decisión adoptada de conformidad con el capítulo 2 del título V del Tratado de la Unión Europea prevea la interrupción o la reducción, total o parcial, de las relaciones económicas y financieras con uno o varios terceros países, el Consejo adoptará por mayoría cualificada, a propuesta conjunta del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y de la Comisión, las medidas necesarias*».

29.- Hasta la fecha, se han adoptado treinta y seis paquetes de medidas restrictivas que ha afectado a 5.195 sujetos o entidades de más de ochenta nacionalidades¹.

30.- 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

¹ <https://data.europa.eu/apps/eusanctionstracker/>



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 PESD 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 PESD 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).

31.- La adopción de medidas restrictivas ha generado una elevada litigiosidad ante el Tribunal General. En 2022, tras la adopción de los paquetes de medidas restrictivas en respuesta a la invasión de Ucrania, los asuntos relacionados con este tipo de medidas fueron 103, un 11,4% del total de asuntos planteados. En la jurisprudencia del TJUE se subraya que el Consejo cuenta con una gran libertad para definir el objeto de las medidas restrictivas que adopte la Unión en el ámbito de la política exterior y de seguridad común (entre otras muchas, sentencia de 27 de julio de 2022, T-125/22, RT France/Consejo, p. 52), por lo que puede adoptar aquellas que estime más adecuadas para hacer frente a la situación de vulneración de las normas y principios expresados en el artículo 21 TUE. Esta amplia libertad en la configuración de las medidas determina que el canon de control de menor intensidad, pues *«sólo el carácter manifiestamente inadecuado de una medida adoptada en este ámbito, con relación al objetivo que tiene previsto adoptar la institución competente, puede afectar a la legalidad de tal medida»* (sentencia de 1 de febrero de 2007, C-206/05, Sisón/Consejo, p. 38). Por lo que respecta a la inclusión de personas físicas o jurídicas en el ámbito de destinatarios de las medidas restrictivas, el TJUE configura un estándar de control más incisivo, pues se exige que *«al controlar la legalidad de los motivos en que se basa la decisión de incluir o mantener el nombre de una persona concreta en la lista que figura en el anexo I del Reglamento nº 881/2002, el juez de la Unión se asegure de que dicha decisión, que constituye un acto de alcance individual para dicha persona, dispone de unos fundamentos de hecho suficientemente sólidos. Ello implica verificar los hechos alegados en el resumen de motivos en que se basa dicha decisión, de modo que el control jurisdiccional no quede limitado a una apreciación de la verosimilitud abstracta de los motivos invocados, sino que examine la cuestión de si tales motivos, o al menos uno de ellos que se considere suficiente, por sí solo, para fundamentar tal decisión, están o no respaldados por hechos»* (sentencia de 18 de julio de 2018, C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, Kadi, p. 114).



32.- 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 medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania). A pesar de ello, 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. 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»*.

33.- En España, el marco normativo vigente ofrece una cobertura fragmentaria de las sanciones a los posibles incumplimientos de las medidas restrictivas. 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»*.

34.- 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.



II

35.- La preocupación por garantizar la eficacia del cumplimiento de las medidas restrictivas y homogeneizar una respuesta penal completa y suficientemente disuasoria frente a las infracciones de las prohibiciones contenidas en los respectivos regímenes de medidas restrictivas está en la base de la Directiva (UE) 2024/1226.

36.- Con el fin de establecer la base jurídica necesaria para poder adoptar normas mínimas en lo que respecta a la definición de los delitos y sanciones por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión, el Consejo, al amparo de lo previsto en el artículo 83.1 tercer párrafo TFUE, inició el procedimiento a fin de ampliar el catálogo de ámbitos delictivos en los que es posible dictar normas de armonización penal. En efecto, el artículo 83.1 tercer párrafo TFUE dispone lo siguiente:

«Teniendo en cuenta la evolución de la delincuencia, el Consejo podrá adoptar una decisión que determine otros ámbitos delictivos que respondan a los criterios previstos en el presente apartado. Se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo».

37.- Con base en la anterior habilitación, el artículo 1 de la Decisión (UE) 2022/2332 del Consejo, de 28 de noviembre de 2022, establece que «la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión se considerará un ámbito delictivo en el sentido del artículo 83, apartado 1, párrafo segundo, del TFUE». En los considerandos de la Decisión como justificación de la ampliación de la competencia normativa de la Unión en materia penal se afirma que:

«La vulneración de las medidas restrictivas de la Unión es un ámbito delictivo especialmente grave, de gravedad similar a la de los ámbitos delictivos enumerados en el artículo 83, apartado 1, del TFUE, ya que puede perpetuar las amenazas para la paz y la seguridad internacionales, socavar la consolidación y el respaldo a la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos y ocasionar importantes daños económicos, sociales y medioambientales. Debido a tal vulneración, los particulares y las entidades cuyos activos están inmovilizados o cuyas actividades están restringidas siguen pudiendo acceder a sus activos y apoyar a los regímenes que son objeto de las medidas restrictivas de la Unión, o a los fondos estatales malversados.»

38.- La ampliación de la base jurídica del artículo 83 TFUE ha permitido la aprobación de la Directiva (UE) 2024/1226 mediante la que se establecen normas mínimas en relación con la definición de los delitos y las sanciones por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión. El plazo de transposición es relativamente breve pues el artículo 20 establece que los Estados miembros pondrán en vigor, a más tardar el 20 de mayo de 2025, las disposiciones necesarias para dar cumplimiento a la Directiva.



39.- El contenido de la Directiva revela el objetivo del legislador europeo de alcanzar en la mayor medida posible un grado de homogeneidad en la respuesta penal lo más alto posible. La técnica empleada, a estos efectos, se proyecta no sólo sobre la definición de los delitos y las penas, sino también sobre las circunstancias agravantes y atenuantes que deben contemplarse, las medidas de investigación que deberán adoptarse, plazos de prescripción, reglas sobre jurisdicción, medidas de embargo y decomiso o mecanismos de coordinación. Se trata, en definitiva, de una directiva que pretende establecer un marco penal completo para la persecución, enjuiciamiento y sanción de las conductas que infringen las prohibiciones establecidas en los regímenes de medidas restrictivas.

40.- El artículo 1 define el objeto y ámbito de aplicación y el artículo 2 establece las definiciones relevantes a los efectos de aplicación de la Directiva.

41.- El artículo 3 tipifica las conductas vulneradoras de medidas restrictivas de la Unión que deberán ser tipificadas como delito por los Estados miembros. El artículo 4 dispone que también serán punibles las formas de participación delictiva distintas de la autoría, como la inducción, la complicidad y la tentativa. El artículo 5 establece el marco de sanciones aplicables a las personas físicas. Por su parte, el artículo 6 y el artículo 7, respectivamente, regulan la responsabilidad de las personas jurídicas y establecen las sanciones correspondientes. El artículo 8 contempla las circunstancias agravantes que podrán considerarse y el artículo 9 las circunstancias atenuantes. Por su parte, el artículo 10 dispone que el decomiso y embargo tendrá por objeto no sólo los instrumentos y productos de los delitos contemplados en la Directiva, sino también los fondos o recursos sujetos a medidas restrictivas y que sean objeto de ciertas conductas elusivas de estas medidas.

42.- El artículo 11 contiene previsiones sobre los plazos de prescripción de los delitos y las sanciones. El artículo 12 contiene ciertas reglas sobre la jurisdicción para perseguir y enjuiciar los delitos contemplados en la Directiva.

43.- Con el fin de asegurar la eficacia en la aplicación de las normas penales, el artículo 13 establece la necesidad de contar con instrumentos de investigación efectivos y proporcionados y el artículo 14 obliga a los Estados a adoptar las medidas necesarias para que el régimen de protección de los denunciantes previsto en la Directiva (UE) 2019/1937 sea aplicable a las denuncias de vulneraciones de las medidas restrictivas.

44.- Asimismo, se prevé en el artículo 15 la creación de unidades u organismos de coordinación y cooperación entre las autoridades competentes de un Estado miembro y en el artículo 16 se disponen mecanismos de cooperación entre las autoridades competentes de los Estados y la Comisión, Europol, Eurojust y la Fiscalía Europea.



45.- Finalmente, el artículo 17 establece ciertas obligaciones de recogida, elaboración y suministro de datos estadísticos.

III

46.- El APLO opta por **incorporar un nuevo Título XXIII bis** en el Código Penal rubricado «*Delitos contra el espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea*». La MAIN justifica la creación de un Título propio y específico que tenga por objeto aglutinar «*los tipos penales que se vayan incorporando para la protección de los bienes jurídicos propios e institucionales de la Unión Europea [...] pues es previsible que Directivas posteriores vayan delimitando nuevos ámbitos de protección de la actividad institucional o decisiones operativas de la Unión*».

47.- La opción del Anteproyecto no resulta en sí misma objetable. Se trata de identificar un Título en el que puedan contenerse de ahora en adelante tipos delictivos, derivados de normas mínimas de la Unión, mediante los que se pretenda proteger «*bienes jurídicos propios e institucionales de la Unión Europea*». La cláusula de apertura del artículo 83.1 tercer párrafo TFUE permite, ciertamente, la ampliación de los ámbitos delictivos en los que se pueden dictar normas penales armonizadoras y no es descartable que el pronóstico de la MAIN (la futura ampliación de los ámbitos delictivos) se una futura realidad normativa.

48.- 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.

49.- Ahora bien, el APLO contiene idéntica rúbrica para el Título XIII bis y para su Capítulo I, y 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.

50.- En efecto, si bien la **rúbrica del Título XIII bis** resulta correcta por cuanto en este Título se situarán aquellos delitos derivados de las normas de armonización penal dictadas por la UE en el ámbito del espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea, el Capítulo I que contiene los artículos 604 bis a 604 ter que tipifican los delitos de infracción de medidas restrictivas debería rubricarse de modo coherente con su contenido, que guarda relación propiamente con la PESC. En este sentido, se sugiere 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. Una 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.

51.- La **exposición de motivos** del APLO señala que a la hora de configurar los distintos delitos se ha optado por *«seguir, en la medida de lo posible, una traslación literal de las tipificaciones contenidas en la Directiva»* y que los distintos tipos se configuran como *«normas penales en blanco, pues se definen conductas delictiva, pero parte de su definición depende de lo establecido en una norma extra-penal, en este caso los Reglamentos que imponen medidas restrictivas de la Unión Europea y las normas nacionales que los implementan»*.

52.- Al respecto debe hacerse una primera precisión. De acuerdo con el artículo 1.2 de la Directiva por *«medidas restrictivas»* deben entenderse las medidas adoptadas por la Unión sobre la base del artículo 29 TUE, esto es las decisiones PESD, y el artículo 215 TFUE, los Reglamentos. Por ello, la referencia que hace la exposición de motivos exclusivamente a los Reglamentos debe corregirse para integrar también las decisiones PESD.

53.- La configuración de los tipos contemplados en los artículos 604 bis y siguientes como **normas penales en blanco** pone de relieve el carácter de derecho penal accesorio que se contiene en el nuevo Título XXIII bis CP. Se trata, por emplear la expresión clásica, de *mala quia prohibita*, este es, de figuras punibles en las que la ilicitud de la conducta depende de lo establecido en la normativa extrapenal complementaria, en este caso, las decisiones PESD y reglamentos UE que adoptan medidas restrictivas y las normas nacionales que las ejecutan. En el contexto de pluralidad de ordenamientos como consecuencia de la distribución de competencias entre distintos niveles territoriales, como en este caso entre los Estados miembro y la Unión Europea, la norma penal en blanco constituye un instrumento idóneo para integrar en el tipo penal normas de otro ordenamiento mediante la remisión a la norma extrapenal de complemento.

54.- En línea generales, cabe afirmar que el empleo de la técnica de las normas penales en blanco en el APLO es conforme con el principio de legalidad penal (art. 25.1 CE) y la doctrina constitucional en esta materia (SSTC 127/1990, de 5 de julio, FJ 3; 120/1998, de 15 de junio, FJ 5; 101/2012, de 8 de mayo, FJ 3):

- i) la remisión normativa es expresa a las *«medidas restrictivas»* que deberán interpretarse conforme a la Directiva y el reenvío normativo está justificado por razón del bien jurídico protegido por la norma penal que es el *«bien jurídico propio e institucional»* de la UE consistente en la salvaguarda de la eficacia de las medidas restrictivas como instrumento esencial para la promoción de los objetivos de la política exterior y de seguridad común establecidos en el artículo 21 TUE;



- ii) las normas penales proyectadas determinan las penas y contienen «*el núcleo esencial de la prohibición*» al determinar las distintas conductas infractoras penalmente prohibidas.
- iii) se garantiza la certeza y seguridad jurídicas al tratarse de una remisión a una norma de complemento (las referidas decisiones PESD y Reglamentos UE) claramente identificable y que, a su vez, cumple los estándares de previsibilidad y accesibilidad.

55.- El hecho de que el nuevo Título XXII bis CP sea transposición de la Directiva (UE) 2024/1226 dota a esta parte de nuestro Código Penal de ciertas **singularidades** que conviene señalar (y que comparte con aquellas otras normas penales del CP que contemplan delitos armonizados).

56.- Al tratarse de normas penales nacionales que dan cumplimiento a normas europeas, en virtud del principio de primacía, la interpretación de la norma penal debe ser conforme al Derecho de la Unión, con el fin de garantizar una aplicación uniforme, en este caso, de la Directiva (UE) 2024/1226. El principio de interpretación conforme debe conciliarse con el principio de legalidad penal, de modo que la interpretación de la norma penal conforme a la Directiva no puede ir más allá del tenor literal posible (sentencia (Gran Sala) de 16 de junio de 2005, C-105/03, Pupino, p. 47; sentencia (Gran Sala) de 24 de junio de 2019, C-573/17, Poplawski, p. 72). En este sentido, la opción del APLO por una traslación literal de las tipificaciones contenidas en la Directiva, en la mayor medida posible, reduce los riesgos de divergencia entre la norma nacional de transposición y la norma europea y la consiguiente necesidad de acudir a la técnica de la interpretación conforme.

57.- Vinculado con lo anterior, resulta claro que por imperativo del artículo 267 TFUE las dudas interpretativas sobre el alcance de la norma extrapenal de complemento deberán ser planteadas al TJUE a través de la cuestión prejudicial de interpretación, con carácter obligatorio si se tratara de un tribunal «*cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno*», salvo en los casos de «*acto claro*» o «*acto aclarado*» tal y como se definen en la jurisprudencia del TJUE (sentencia de 6 de octubre de 1982, C-283/81, CILFIT, p. 16-20; sentencia de 6 de octubre de 2021, C-561/19, Consorzio Italian Management, p. 49.-51). Asimismo, la validez de la decisión PESD o el Reglamento UE que establecen las medidas restrictivas podría ser cuestionada en el proceso penal, en tanto normas extra-penales de complemento, debiendo el órgano judicial plantear la correspondiente cuestión prejudicial de validez (sentencia de 22 de octubre de 1987, C-314/85, Foto-Frost, p. 15-20).

58.- Por último, las normas penales proyectadas en el APLO al constituir una «*aplicación*» del Derecho de la Unión entran en el ámbito de aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión (art. 51.1 CDFUE), de modo que el estándar de protección de los derechos fundamentales en la interpretación y aplicación de la norma penal deberá ser, como mínimo, el



que deriva de la CDFUE (sentencia (Gran Sala) de 26 de febrero de 2013, C-617/10, Akerberg Fransson, p. 29).

III

59.- Varios mandatos contenidos en la Directiva (UE) 2024/1226 **no son objeto de transposición** por considerar el APLO que ya se encuentran suficientemente recogidos en nuestro Derecho. Sin perjuicio de lo que se señalará en las consideraciones particulares, cabe indicar, entre otros aspectos, que la salvaguarda del secreto profesional de los abogados que se contiene en el artículo 3.4 de la Directiva encuentra cobertura suficiente en las previsiones legales que reconocen y amparan este derecho-deber (art. 542.3 LOPJ y art. 16 Ley Orgánica 5/2024, de 11 de noviembre, del Derecho de Defensa). Asimismo, la tipificación de la inducción, complicidad y tentativa como formas de comisión de los delitos contemplados en la Directiva, que prevé el artículo 4 de la Directiva, encuentra el debido acomodo en los artículos 16, 28 y 29 CP. También, el mandato respecto de los instrumentos de investigación contenido en el artículo 13 de la Directiva cabe entender que está suficientemente cumplido en nuestra Ley de Enjuiciamiento Criminal (arts. 545 y ss. LECrim).

60.- Ahora bien, cabe llamar la atención sobre el **grado de cumplimiento de lo previsto en el artículo 14 de la Directiva** respecto de la protección del denunciante a la vista de la normativa vigente. El referido precepto 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 e las personas que denuncian tales vulneraciones.

61.- 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.

62.- Por un lado, 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.



63.- Por otro lado, el artículo 2.1.a) Ley 2/2023 incluye en el ámbito material de aplicación de la norma legal cualesquiera acciones u omisiones que puedan constituir infracciones del Derecho de la Unión Europea siempre que cumplan alguna de las tres condiciones previstas legalmente. Es claro 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. 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, debería aclararse en el texto del artículo 2 Ley 2/2023 la expresa inclusión de las infracciones de las medidas restrictivas. En este sentido, cabría modificar el artículo 2.1.a) 3º Ley 2/2023 mediante la correspondiente disposición final del APLO en el siguiente sentido: *«3.º Incidan en el mercado interior, tal y como se contempla en el artículo 26, apartado 2 del TFUE, incluidas las infracciones de las normas de la Unión Europea en materia de competencia y ayudas otorgadas por los Estados, así como las infracciones relativas al mercado interior en relación con los actos que infrinjan las normas del impuesto sobre sociedades o con*

prácticas cuya finalidad sea obtener una ventaja fiscal que desvirtúe el objeto o la finalidad de la legislación aplicable al impuesto sobre sociedades. Asimismo, se entenderán incluidas las vulneraciones de las medidas restrictivas de la Unión adoptadas de conformidad con el artículo 29 del Tratado de la Unión Europea o con el artículo 215 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.»

64.- En relación con la jurisdicción, el artículo 12 de la Directiva contiene una serie de previsiones que el APLO entiende suficientemente recogidas en el artículo 23 LOPJ. En efecto, el artículo 12.1 de la Directiva establece como reglas imperativas para establecer la jurisdicción respecto de los delitos contemplados en los artículos 3 y 4 el fuero territorial y el fuero de la nacionalidad, recogándose ambos con carácter general en los apartados 1 y 2 del artículo 23 LOPJ.

65.- Ahora bien, el APLO no contiene ninguna previsión sobre **competencia objetiva para el enjuiciamiento de este tipo de delitos**, al presuponer la suficiencia de las normas de competencia vigentes. Al respecto cabe señalar que la competencia en relación con los delitos tipificados en el nuevo Título XXIII bis CP quedará distribuida entre la Audiencia Nacional, cuando se hayan cometido fuera del territorio nacional (art. 65 1º e) LOPJ), y las Audiencias Provinciales y las Secciones de lo Penal de los Tribunales de Instancia. Debe significarse, por otra parte, que el artículo 65 1º g) atribuye a la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional el enjuiciamiento de los «delitos



de contrabando de material de defensa, de otros materiales y de productos y tecnología de doble uso». Las conductas subsumibles en este tipo de delito también lo podrán ser, en ciertos casos, en el tipo previsto en el nuevo artículo 604 bis.4 CP, resultando aplicable este último por ser precepto especial (art. 8 CP), lo cual comportará la inaplicación de la regla de competencia del artículo 65 1º g) LOPJ.

66.- Las consideraciones expuestas indican la conveniencia de valorar la posibilidad de establecer una norma de competencia específica en relación con este tipo de delitos mediante la cual se garantice la eficacia en la persecución de este tipo de conductas, que es uno de los principales objetivos de la Directiva (UE) 2024/1226, atendida la complejidad de los comportamientos penalmente relevantes, las conexiones internacionales de los supuestos y la unicidad de los bienes jurídicos protegidos vinculados con la protección de la actividad institucional o decisiones operativas de la Unión. En este sentido, la especialización de la Audiencia Nacional tanto en delitos económicos como en delitos de relevancia europea (art. 65 1º f) LOPJ) le sitúa como un órgano adecuado para la instrucción y enjuiciamiento de este tipo de delitos. La atribución competencial en favor de la Audiencia Nacional no sólo redundaría en una más eficaz persecución de estos delitos, como quiere la Directiva, sino también en una mayor facilidad para desarrollar la cooperación con otras jurisdicciones (art. 12.3 Directiva) y con los organismos de la Unión Europea (art. 16 Directiva).

67.- En consecuencia, cabe sugerir la modificación de la LOPJ, mediante la correspondiente disposición final, para la inclusión de una nueva letra h) en el artículo 65 1º LOPJ que podría tener la siguiente redacción: *«h) Delitos por la vulneración de 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».*

IV

68.- Por último, respecto de las disposiciones finales del Anteproyecto, cabe realizar dos observaciones.

69.- En primer lugar, la **disposición final primera** invoca como título competencial habilitante para el conjunto de la ley orgánica la competencia exclusiva en materia de legislación penal (art. 149.1.6ª CE). Sin perjuicio de la debida actualización de los correspondientes títulos competenciales para el caso de que se atiendan las sugerencias de modificación de la Ley 2/2003 y la LOPJ, resulta dudoso que la materia legislación penal expresada en el artículo 149.1.6ª CE de cobertura a la regulación del instrumento orgánico de cooperación previsto en la disposición adicional única APLO. La Comisión Mixta de Coordinación para la ejecución de las medidas restrictivas de la Unión Europea tiene una composición integrada exclusivamente por



representantes de órganos estatales (CGPJ, Fiscalía General del Estado y departamentos estatales) y sus funciones tienen como finalidad garantizar la cooperación y coordinación entre las autoridades judiciales, policiales y administrativas encargadas de aplicar las medidas restrictivas de la Unión en el ámbito penal y administrativo. Atendida la naturaleza organizativa de la disposición adicional única APLO, el carácter estatal del órgano previsto, la participación en él del órgano de gobierno del Poder Judicial y la proyección de sus funciones en el ámbito de la Administración de Justicia, el título competencial pertinente en relación con la disposición adicional única sería el expresado en el artículo 149.1.5 CE, de modo que la disposición final primera APLO debería incorporar, junto a la mención al artículo 149.1.6ª CE, la referencia al artículo 149.1.5ª CE como título competencial habilitante respecto de la disposición adicional única.

70.- En segundo lugar, la habilitación al Gobierno para el desarrollo reglamentario de la ley orgánica contenida en la **disposición final cuarta** no se compadece con la reserva de ley en materia penal. Como tempranamente afirmó el Tribunal Constitucional en la STC 15/1981, de 7 de mayo (FJ 7), del artículo 25.1 CE se deriva una «*reserva absoluta*» de Ley en el ámbito penal, lo que excluye el desarrollo reglamentario de delitos y penas, cuya determinación está reservada exclusivamente al legislador mediante Ley Orgánica (art. 17.1 en relación con el art. 81.1 CE; SSTC 140/1986, 160/1986, 127/1990 y 118/1992). Por ello, resulta improcedente la referida habilitación reglamentaria. Debe aclararse, en todo caso, que en relación con la regulación legal de la Comisión Mixta a la que se ha hecho referencia anteriormente el apartado 4 de la disposición adicional única contiene la pertinente habilitación del desarrollo reglamentario de las funciones, régimen de funcionamiento y composición de la Comisión Mixta, lo cual resulta inobjetable. Si la finalidad de la habilitación reglamentaria de la disposición final cuarta está en relación con la ampliación del objeto del decomiso prevista en el artículo 604 bis.5 CP a los fondos o recursos económicos que hubieran sido inmovilizados o debieran haberlo sido de conformidad con una medida restrictiva de la UE, cabe señalar que para las modificaciones que se precisen del Real Decreto 948/2015, de 23 de octubre, por el que se regula la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos, resulta suficiente la habilitación contenida en la disposición final quinta de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

71.- Finalmente, cabe advertir que la disposición final quinta, relativa a la entrada en vigor, al disponer que la ley entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», no resulta necesaria, al operar siempre supletoriamente la regla sobre *vatio legis* que con carácter general establece el artículo 2.1 del Código Civil.



V. CONSIDERACIONES PARTICULARES

72.- 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 la Directiva 2024/1226), parte de la necesidad de establecer una serie de normas mínimas comunes en todos los Estados miembros para la definición de los delitos y de las sanciones cuando se produce una vulneración de las denominadas medidas restrictivas de la Unión, precisamente para garantizar la aplicación efectiva de las referidas medidas. Tal y como se recoge en el Considerando (2) de la Directiva 2024/1226 *«Las 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.»*

73.- Como se ha señalado más arriba, el sustento jurídico en virtud del que la UE se apoya para la adopción de las denominadas medidas restrictivas se encuentra en el artículo 29 TUE y en el artículo 215 TFUE, que dispone *«1. Cuando una decisión adoptada de conformidad con el capítulo 2 del título V del Tratado de la Unión Europea prevea la interrupción o la reducción, total o parcial, de las relaciones económicas y financieras con uno o varios terceros países, el Consejo adoptará por mayoría cualificada, a propuesta conjunta del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y de la Comisión, las medidas necesarias. Informará de ello al Parlamento Europeo. 2. Cuando una decisión adoptada de conformidad con el capítulo 2 del título V del Tratado de la Unión Europea así lo prevea, el Consejo podrá adoptar por el procedimiento establecido en el apartado 1 medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales. 3. Los actos contemplados en el presente artículo incluirán las disposiciones necesarias en materia de garantías jurídicas.»*. Así, las medidas restrictivas se establecen, con carácter general (en tanto se podrán adoptar en aplicación de Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas), por medio de Decisiones del Consejo en materia de política exterior y de seguridad común (PESC). Una vez el Consejo adopta la Decisión, en el caso de que la medida restrictiva incluya alguna sanción de naturaleza



económica o financiera o una inmovilización de bienes, las medidas deberán aplicarse mediante un Reglamento del Consejo, que establecerá el alcance concreto de las medidas y los detalles para su aplicación. La Decisión, y en su caso el Reglamento, entrarán en vigor una vez sean publicados en el Diario Oficial de la Unión Europea. Sin perjuicio de que las personas y entidades afectadas por las medidas restrictivas, puedan presentar una solicitud al Consejo para que reconsidere su decisión, las Decisión podrá ser recurrida ante el Tribunal General de la Unión Europea, conforme a lo dispuesto en los artículos 275 y 263 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

74.- Pues bien, el objeto de la Directiva 2024/1226, concretado en su artículo 1, se centra en el establecimiento de unas normas mínimas respecto a la definición de los delitos y determinación de sanciones por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión. Resultan relevantes, para la comprensión de los nuevos tipos penales, las definiciones que se contienen en su artículo 2, en el que como medidas restrictivas de la Unión se consideran las adoptadas por la Unión sobre la base del artículo 29 del TUE o del artículo 215 del TFUE anteriormente mencionados. Se precisa además en el precepto que *«persona, entidad u organismo designado», será cualquier persona física o jurídica, entidad u organismo sujeto a medidas restrictivas de la Unión. Igualmente se fija en el precepto que se debe entender por fondos, recursos económicos, inmovilización de fondos e inmovilización de recursos económicos»*.

I

75.- El anteproyecto objeto de informe, con el propósito de transponer la Directiva 2024/1226 al ordenamiento jurídico interno, se articula en un artículo único que se compone de dos apartados, dirigidos a la modificación del Código Penal, y se acompaña de una disposición adicional única, una disposición derogatoria y cinco disposiciones finales.

76.- El anteproyecto parte de que alguna de las conductas que se van a describir ya podrían tener cabida en alguno de los delitos descritos en el Código Penal, y que incluso la transposición puede provocar situaciones de concursos de leyes o de delitos, señalando en su Exposición de Motivos *«Dado que el ordenamiento jurídico español no cuenta con un delito específico consistente en la violación de medidas restrictivas de la Unión Europea, sin perjuicio de que algunas de sus conductas pudieran incardinarse, aunque no exactamente o no de forma completa, en delitos "genéricos", como serían los delitos de desobediencia, contrabando o blanqueo de capitales, la transposición de la norma requiere crear ex novo esta categoría delictiva. Para ello se sigue, en la medida de lo posible, una traslación literal de las tipificaciones contenidas en la Directiva, sin perjuicio de que ello, en algunos casos puntuales, pueda dar lugar a situaciones de concurso de leyes o de*



concurso ideal de delitos, a resolver conforme a las normas generales del Código Penal».

77.- El apartado uno del artículo único que se proyecta se limita a modificar el artículo 301 del Código Penal, apartado 1, último párrafo. Este precepto se enmarca en el Capítulo del Código Penal que tipifica los delitos de receptación y blanqueo de capitales. En concreto, el apartado 1 párrafo último citado supone una especial agravación de las penas previstas, en el caso de que los bienes objeto del delito tengan su origen en determinados delitos. La reforma, en este caso, pasa únicamente por incluir el nuevo Título XXIII bis, que se configura precisamente en la modificación propuesta, para que los nuevos tipos que se describen se vean afectados por esta especial agravación. Debe significarse, sin embargo, que para mantener la coherencia en la redacción del precepto resulta innecesario adicionar la rúbrica del Título XXIII bis, pues el artículo no lo hace al mencionar el resto de títulos o capítulos, por lo que debería suprimirse.

78.- Es el apartado dos del artículo único, el que lleva a efecto la tipificación de determinados hechos delictivos conforme a la necesaria trasposición de la Directiva 2024/1226. Para lograrlo se pretende la incorporación de un nuevo Título, rubricado como *«Delitos contra el espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea»*, bajo la numeración XXIII bis, que a su vez se estructura en dos Capítulos. En el Capítulo I, compuesto por los artículos 604 bis a 604 quater, se definen una serie de conductas típicas, mientras que el Capítulo II contiene un conjunto de disposiciones comunes a estos hechos típicos, fijando una especial agravación o atenuación si concurren ciertas circunstancias, añadiendo unas penas económicas a las previstas con carácter general para las personas jurídicas que pudieran ser responsables de los delitos y previendo la posibilidad de que la sentencia condenatoria que se dicte pueda ser publicada.

a) Conductas típicas y sanciones

79.- Comenzando con el análisis del Capítulo I, titulado como *«De los delitos contra el espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea»* (rúbrica que debería modificarse por las razones expuestas más arriba), como se avanzó, está compuesto por tres artículos, a saber, el artículo 604 bis, 604 ter y 604 quater que definen las nuevas conductas delictivas que se pretenden incorporar al Código Penal.

80.- La Directiva 2024/1226 concreta en su artículo 3 qué vulneraciones de las medidas restrictivas de la Unión deben ser sancionadas como delitos por los Estados miembros, detallándolas en los cinco apartados que lo componen, exigiéndose en todos y cada uno de los casos que la conducta implique fondos, recursos económicos, bienes, servicios, transacciones o actividades, en cada caso, por valor superior a 10.000 euros. Por debajo de esa cuantía



se deja en manos de los Estados miembros que decidan si el hecho debe ser considerado como delito o no.

81.- El anteproyecto estructura las conductas especificadas en la Directiva 2024/1226 en tres artículos (arts. 604 bis, 604 ter y 603 quater) que, con carácter general, suponen una transcripción literal de las previstas en la Directiva.

82.- Resulta de interés la decisión por la que se opta en la propuesta de establecer en estos tres artículos las conductas típicas, que podríamos considerar básicas, con sus correspondientes consecuencias penales, sin que se haga referencia específicamente en ellas a que el sujeto activo del delito sea una persona física, o cuando menos que no es una persona jurídica. Y ello porque, como veremos, es el artículo 604 octies, dentro del Capítulo II proyectado rubricado como «*Disposiciones comunes al capítulo anterior*», el que contiene una previsión expresa para el caso de que sea una persona jurídica la responsable de estos delitos, fijando distintas y específicas penas. Quizá resultaría conveniente que este artículo destinado a sancionar las conductas en aquellos casos en los que el sujeto activo del delito sea una persona jurídica se incluyera en este Capítulo I, y no en el Capítulo II, que conforme aparece titulado contiene una suerte de disposiciones comunes a los delitos que se tipifican.

83.- En todo caso, comenzando por el artículo 604 bis, éste recoge la mayor parte de las conductas que se definen en el artículo 3 de la Directiva, y configura un tipo básico en el que se tipifican distintas formas comisivas para la imposición de las penas previstas a 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, siempre que el valor de los fondos, recursos económicos, bienes, servicios, operaciones o actividades fuere igual o superior a 100.000 euros cuando se realicen alguna de las siguientes conductas:

- 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;
- 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.»

84.- Resulta evidente la complejidad de las nuevas conductas descritas. Como se indica en la Exposición de Motivos del anteproyecto, *«la Directiva convierte en delito la violación de las medidas restrictivas de la Unión Europea. Se trata en todo caso de normas penales en blanco, pues se definen conductas delictivas, pero parte de la definición depende de lo establecido en una norma extra-penal, en este caso los Reglamentos europeos que imponen medidas restrictivas de la Unión Europea y las normas nacionales que los implementan. De este modo, nada que no resulte ilícito conforme a dichos Reglamentos europeos puede ser considerado penalmente ilícito»*. Así, 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. Tal y como dispone este último artículo *«el Tribunal de Justicia será competente para controlar el respeto del artículo 40 del Tratado de la Unión Europea y para pronunciarse sobre los recursos interpuestos en las condiciones contempladas en el párrafo cuarto del artículo 263 del presente Tratado y relativos al control de la legalidad de las decisiones adoptadas por el Consejo en virtud del capítulo 2 del título V del Tratado de la Unión Europea*



por las que se establezcan medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas.»

85.- En todo caso, la definición de las conductas delictivas proyectadas en el citado artículo 604 bis se corresponde casi por completo con las previstas en el artículo 3. 1, en sus apartados a), b), d), e), f) g), h.i) y, en parte, con la recogida en el artículo 3.1.h.ii). El resto de las concebidas en la Directiva es objeto, como se verá, de definición en los artículos 604 ter y 604 quater.

86.- La descripción contenida en el artículo 3.1.h.ii) APLO no se acomoda por completo con lo previsto en la Directiva 2024/1226. En este apartado se sanciona como delito la elusión de una medida restrictiva de la Unión Europea cuando se realiza la siguiente conducta: *«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 anteproyecto, sin embargo, la redacción propuesta es la siguiente: *«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.»*. Es decir, frente a la información falsa o engañosa que se sanciona en la Directiva 2024/1226, se alude en el anteproyecto a una información inexacta o insuficiente, adjetivos que no pueden considerarse sinónimos. Los términos falsedad o engaño tienen, por su propia definición, un componente doloso, intencional que no tiene por qué acompañar a los términos de inexactitud o insuficiencia. Parece que en el anteproyecto se ha querido continuar con el uso de estos conceptos, de «inexactos e insuficientes», que se incorporaron en la reforma llevada a cabo en nuestro Código Penal por la Ley Orgánica 1/2015 de 30 de marzo, a la hora de regular la suspensión de la ejecución de las penas con carácter general (artículo 86.1.d) CP), la libertad vigilada (artículo 90.3.4 CP) y la suspensión de las penas para el caso de los delitos contra la Hacienda Pública y contra la seguridad Social (artículo 308 CP). En todos estos casos se hace referencia a la posibilidad de revocar la suspensión de la ejecución de la pena o denegar la suspensión de la ejecución de parte de la pena, cuando el condenado hubiera dado «información inexacta o insuficiente» sobre el paradero de bienes u objetos cuyo decomiso hubiera sido acordado, o en su caso facilitado información inexacta o insuficiente sobre su patrimonio. Por tanto, la inexactitud o insuficiencia de la información no son términos tenidos en cuenta para la descripción de un hecho típico, sino para determinar las posibles consecuencias en orden al cumplimiento de la pena. Ciertamente, el anteproyecto determina que la información inexacta o insuficiente proporcionada, para que pueda realizarse el hecho típico, debe tener una concreta finalidad de ocultación. Sin embargo, el alcance de los conceptos de falsedad o engaño impuestos por la Directiva no coinciden con los recogidos



en la norma proyectada (inexactitud o insuficiencia), que resultan supraincluyentes respecto de los primeros, añadiendo dificultad a la concreción de estos tipos tan complejos. Por ello, siendo además que no se aporta explicación alguna en la norma proyectada que justifique el cambio terminológico, se sugiere que se mantengan los conceptos usados por la Directiva, que resultan coherentes con el carácter doloso del tipo.

87.- Por otro lado, debe notarse que la redacción de la letra h) del artículo 604 bis, aun cuando traslada la literalidad del artículo 3.1 i) de la Directiva, puede suscitar dudas sobre si da cobertura suficiente al mandato de criminalización establecido por el legislador europeo. En efecto, el apartado 17 de los considerandos de la Directiva afirma lo siguiente: *«La aplicación efectiva de las medidas restrictivas de la Unión exige normas mínimas comunes en relación con la definición de los delitos consistentes en conductas que infringen o incumplen las condiciones específicas establecidas en autorizaciones concedidas por las autoridades competentes para efectuar determinadas actividades que, a falta de dicha autorización equivalen a una vulneración de una prohibición o restricción que constituye una medida restrictiva de la Unión. Cualquier actividad realizada sin autorización podría considerarse, dependiendo de las circunstancias del caso, una vulneración de las medidas restrictivas de la Unión consistentes en la inmovilización de fondos o recursos económicos, prohibiciones de viaje, embargos de armas u otras medidas económicas y financieras sectoriales»*. Del considerando citado parece desprenderse la voluntad de la Directiva de que las actividades realizadas sin autorización también formen parte del tipo, junto con los supuestos de actividades autorizadas pero que incumplen las condiciones de la autorización. Sin embargo, la opción del anteproyecto, 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.»*

88.- A la hora de determinar las penas que se imponen tanto en este artículo 604 bis, como en los dos siguientes, se han tenido en cuenta las prescripciones que se imponen en el artículo 5 de la Directiva 2024/1226, que aparece bajo la rúbrica de *«Sanciones aplicables a las personas físicas»*. Específicamente para los tipos definidos en el artículo 604 bis propuesto, el anteproyecto ha seguido las directrices contenidas en los apartados b) y d) del artículo 5 de la Directiva 2024/1226 que exigen, para el caso de que estas conductas se refieran a fondos económicos, a bienes, servicios, operaciones o actividades, de un valor de al menos 100.000 euros, que sean castigados



con penas de prisión que en su grado máximo se concreten, al menos, en una duración de 5 años. Siguiendo esta pauta, en el precepto proyectado se determina que las conductas serán castigadas con penas de prisión de 2 a 6 años. Asimismo, el artículo 604 bis establece que, junto a la prisión, el autor del delito será castigado con una pena de multa del tanto al séxtuplo del valor de los fondos, recursos económicos, bienes, servicios, operaciones o actividades involucrados en su ejecución. Esta consecuencia aparece permitida por el artículo 5.5.a) de la Directiva 2024/1226, cuando señala:

«Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar 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;»

89.- El anteproyecto ha optado por otorgar naturaleza penal a las sanciones económicas anudadas, no solo 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

90.- Siguiendo las pautas impuestas por la Directiva 2024/1226, el artículo **604 bis.2** describe un tipo atenuado, castigando con las penas inferiores en grado a las previstas en el apartado primero, cuando 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, excluyendo así del ámbito penal los supuestos en los que la cuantía sea inferior a 10.000 euros, como permite el artículo 3.2 a) y b) de la Directiva 2024/1226, aunque con una excepción, que se recoge en el artículo 604 bis. 4.

91.- Para calcular el valor de los fondos, recursos económicos, bienes, servicios operaciones o actividades involucrados en su ejecución el artículo **604 bis .3**, en consonancia con la exigencia de la Directiva 2024/1226 (artículo 3.2 párrafo último) prevé una suerte de acumulación que permitirá su suma siempre y cuando las conductas previstas en el artículo 604 bis.1 sean conexas, de la misma naturaleza y se hayan llevado a cabo por el mismo sujeto activo. Esta determinación resulta trascendental por cuanto permitirá discernir si el hecho, o más propiamente, los hechos, pueden enmarcarse dentro del tipo básico (si asciende a los 100.000 euros o más), del tipo



atenuado (si superando los 10.000 euros no alcanza la cifra objetiva de los 100.000 euros), o en su caso quedan extramuros del ámbito penal (si no llega a la cuantía de 10.000 euros).

92.- Como ya se ha apuntado, el anteproyecto, haciendo uso de la facultad conferida por la Directiva 2024/1226 de poder incluir o no en el catálogo de delitos las conductas que no alcancen el límite mínimo de los 10.000 euros, ha decidido tipificar en el artículo **604 bis. 4**, en todo caso, y con independencia del valor obtenido con 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 *«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, se sancionará con la pena prevista en el mismo cualquiera que sea el valor de los artículos de que se trate.»*. Además, para el caso de esta conducta, siguiendo las prescripciones de la Directiva 2024/1226 (artículo 3.3) se sanciona su comisión por imprudencia grave, con la imposición de una pena de prisión de 6 meses a 2 años y *«pena de multa del tanto al triplo»*. No concreta cuál será el “tanto” de referencia para el cálculo de la multa, y aunque debe entenderse que deberá ser el previsto en el artículo 604 bis. 1, esto es el tanto al triplo del valor de los fondos, recursos económicos, bienes, servicios, operaciones o actividades involucrados en la ejecución del hecho, resulta aconsejable que se determine expresamente para aportar, en la medida de lo posible, una mayor claridad.

93.- La redacción del artículo **604 bis**, termina con la adición de un apartado 5 en el que para el caso de la conducta prevista en la letra g) del apartado 1, se prevé que junto a las penas descritas *«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.»*. Esta última remisión a los artículos 127 y 128 del Código Penal, solo para esta conducta, 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 preceptos citados, 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.

94.- El proyectado artículo **604 ter**, en plena concordancia con la definición contenida en el artículo 3.1.c de la Directiva 2024/1226, castiga con penas de prisión de 1 a 4 años a *«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.» Como declara la Directiva 2024/1226 (Considerando 7) «*Las medidas restrictivas de la Unión incluyen restricciones de admisión (prohibiciones de entrada en el territorio de la Unión) a las que se deben aplicar la presente Directiva. Esas medidas, que normalmente figuran en una decisión del Consejo adoptada al amparo del artículo 29 del TUE y ejecutada mediante el Derecho nacional, exigen que los Estados miembros tomen las medidas necesarias para evitar la entrada de las personas designadas en todas las zonas del territorio de un Estado miembro o el tránsito de esas personas por dichas zonas.*» y como se recuerda en la misma, estas prohibiciones de entrada en el territorio de un Estado miembro o de tránsito por él, como el resto de medidas restrictivas, «*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)*»

95.- Las últimas conductas típicas se recogen en el nuevo artículo **604 quater**, que se corresponde en su definición, íntegramente, con el artículo 3.1.h iii) y 3.1.h) iv) de la Directiva. Declara el precepto proyectado:

«Serán castigados con las penas de prisión de uno a dos años y multa del tanto al triple 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.»

96.- En la comisión de estos delitos, resulta indiferente el valor de los fondos o recursos económicos afectados, por cuanto, ni se prevé un tipo atenuado ni, como en el caso del artículo 604. bis.4 se ha hecho uso de la facultad conferida por la Directiva 2024/1226 en su artículo 3.2.a) de no catalogar estas conductas como delictivas «*cuando dicha conducta implique fondos o*



recursos económicos de un valor inferior a 10 000 EUR». No se justifica en la Exposición de Motivos ni en la MAIN cuál es el motivo por el que se ha decidido no introducir un tipo atenuado ni tampoco por qué se ha decidido sancionar estas conductas, en todo caso, con independencia de que se alcance o no la cuantía mínima de 10.000 euros, a diferencia de lo previsto para el caso de los tipos previstos en el artículo 604 bis.

b) Disposiciones comunes

97.- El Capítulo II, del texto que se prevé incorporar lleva como rúbrica *«Disposiciones comunes al artículo anterior»* y se compone de 4 artículos, del 604 quinquies al 604 nonies.

98.- El artículo **604 quinquies**, configura una especial agravación de las penas, que se impondrán en su mitad superior, y que afecta a todos los delitos descritos en el capítulo anterior, para el caso de que concurra alguna 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 denunciantes;
- 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.»

99.- 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 apartado 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 (en tanto los delitos que se ven afectados se encuentran en el mismo Título y el bien jurídico protegido es de la misma naturaleza, a saber, sancionar el incumplimiento de las medidas restrictivas en los términos descritos). Esto unido a que la consecuencia que se prevé en este artículo proyectado, 604



quinquies g) 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 CP, no se comprende su inclusión expresa en este precepto.

100.- El Considerando 28 de la Directiva 2024/1226 señala:

«Los Estados miembros deben garantizar, de conformidad con el Derecho nacional, que al menos una de las siguientes circunstancias pueda considerarse atenuante: que el infractor proporcione a las autoridades competentes información que estas no habrían podido obtener de otro modo y que las ayude a descubrir o llevar ante la justicia a los demás infractores; que el infractor proporcione a las autoridades competentes información que estas no habrían podido obtener de otro modo y que las ayude a encontrar pruebas. En la evaluación de las circunstancias atenuantes debe quedar a la discreción del juez o del órgano jurisdiccional determinar si se reduce la pena, teniendo en cuenta las circunstancias específicas de cada caso concreto. Dichas circunstancias podrían incluir la naturaleza, el momento y el alcance de la información proporcionada y el nivel de cooperación prestado por el infractor.»

101.- Este objetivo, que aparece fijado en el artículo 9 de la Directiva 2024/1226, se materializa en el artículo **604 sexties** de la reforma proyectada que declara *«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 el sujeto haya abandonado voluntariamente sus actividades delictivas, se presente a las autoridades confesando los hechos en que haya participado y 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.»*. Esto es, el margen que se otorga a la autoridad judicial permite la rebaja hasta en dos grados de las penas si concurre alguna de las circunstancias descritas, siempre que el afectado haya abandonada su actividad delictiva y haya confesado los hechos a las autoridades. Al respecto de la redacción de este precepto se advierte que se ha obviado el uso del lenguaje inclusivo.

102.- El Considerando 20 de la Directiva 2024/1226 declara expresamente *«La presente Directiva no tiene por objeto tipificar penalmente 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.»*. Por ello, el apartado 5 de su artículo 3 declara expresamente *«Nada 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». Esta prescripción guarda plena coherencia con los propósitos de la Directiva 2024/1226, y que se plasman en su Considerando 2, al declarar que las medidas restrictivas son un instrumento esencial para la promoción de los objetivos de la política exterior y de seguridad común y que «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 »

103.- En aras al cumplimiento de estos propósitos, el artículo **604 septies** termina de perfilar las conductas típicas, dejando fuera de su perseguibilidad aquellas que, coincidiendo con alguna de las descritas *«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.»*. Tal y como se explica en la Exposición de motivos de la reforma *«En aplicación de la cláusula de "exención humanitaria" prevista en la citada Directiva, se ha optado por excluir de la tipificación penal las actividades de entrega de bienes y de prestación de servicios destinadas a satisfacer las necesidades humanas básicas de las personas físicas y de sus familiares dependientes, así como cualquier la ayuda humanitaria a personas necesitadas. Esta ayuda humanitaria debe prestarse estrictamente de conformidad con el Derecho internacional humanitario»*.

104.- El artículo **604 octies** regula el régimen de sanciones a imponer a las personas jurídicas responsables de los nuevos delitos tipificados, cumpliendo las prescripciones de la Directiva 2024/1226. Como ya se ha avanzado parece más acorde con la estructura de este nuevo Título XIII, que este precepto quedara incluido en el Capítulo I, donde se tipifican los nuevos delitos que se pretenden incorporar, que en este Capítulo II, que se destina a fijar las disposiciones comunes a todos ellos.

105.- La Directiva permite que los Estados miembros, a la hora de establecer los niveles máximos de multas a las personas jurídicas, opten por uno de estos dos sistemas: como un porcentaje del volumen de negocios mundial total de la persona jurídica de que se trate, o como importes fijos. Para el primer caso determina que *«Para fijar las multas que deben imponerse a personas jurídicas, cuando los Estados miembros opten por aplicar el criterio del volumen de negocios mundial total de una persona jurídica, deben decidir si el volumen de negocios mundial total se calcula tomando como referencia el ejercicio económico anterior a aquel en el que se cometió el delito o el ejercicio económico anterior a la decisión de imposición de la multa. Los*



Estados miembros también pueden plantearse 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 al de la decisión de imposición de la multa. En tales casos, los Estados miembros deben poder tener en cuenta otros criterios, tales como el volumen de negocios mundial total en otro ejercicio económico anterior.»

106.- El anteproyecto ha optado por seguir el 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. En el caso de las conductas previstas en los artículos 604 bis, apartados 1 y 2, y 604 ter, la pena de multa equivalente al 5 % del volumen de negocios indicados, y en el caso los delitos previstos en el artículo 604 quater a) y b), la pena de multa equivalente al 1 % de dicho volumen de negocios. No se plantea el anteproyecto, la posibilidad que ya vislumbra la Directiva 2024/1226 de que no resulte posible determinar la cuantía de la multa a partir del volumen del negocio 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.

107.- A la hora de determinar las multas a imponer a la persona jurídica, el anteproyecto ha seguido el criterio de imponer una multa porcentual, cumpliendo las pautas fijadas en los apartados a.i) y b.i) del artículo 7.2 de la Directiva. Sin embargo, como también se ha indicado para el caso de las personas físicas, las multas que se prevén no permiten margen alguno de valoración a la hora de ser impuestas, tal y como exige en este caso el artículo 7.2 de la Directiva 2024/1226 cuando señala la necesidad de que a la hora de imponer las multas a las personas jurídicas, ya tengan naturaleza penal o no penal, lo sean en una cuantía *«proporcional a la gravedad de la conducta y de las circunstancias individuales, financieras y de otra índole de la persona jurídica implicada»*. Ninguno de estos parámetros ha sido tenido en cuenta en la reforma proyectada, impidiendo una adecuada individualización de las penas a imponer a las personas jurídicas, de acuerdo con lo que exige la Directiva, por cuanto el artículo 604 octies determina un porcentaje fijo, sin más, para las conductas tipificadas.

108.- El último párrafo del artículo 604 octies prevé también la posibilidad, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 66 bis del Código Penal, de que se imponga a la persona jurídica *«las penas recogidas en las letras b) a g) del apartado 7 del artículo 33 de este Código»*. Las penas indicadas consistentes en la disolución de la persona jurídica, suspensión de actividades, clausura de locales y establecimientos, prohibición de realizar en el futuro



determinadas actividades, inhabilitación para obtener subvenciones y ayudas públicas, para contratar con el sector público o gozar de beneficios e incentivos fiscales o la intervención judicial, cubren las exigencias establecidas en el artículo 7 de la Directiva, regulador de las sanciones a las personas jurídicas, a salvo de la relativa a la publicación de la sentencia, a la que se dedica íntegramente el artículo siguiente. Al respecto de este precepto se advierte nuevamente que se ha obviado el uso del lenguaje inclusivo en su redacción.

109.- El nuevo Título que se pretende incorporar, se cierra con el artículo **604 nonies** que señala *«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»*. Se cumple así con el mandato de la Directiva, que prevé esta posibilidad de publicación, tanto para el caso de que el autor del delito sea una persona física (artículo 5), como una persona jurídica (artículo 7). La facultad de ordenar la publicación de una sentencia condenatoria no es inédita en nuestro Código Penal. Es el caso del artículo 216 del Código Penal, que establece expresamente que en los delitos de calumnia e 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»*. También el artículo 288 del Código Penal, dispone, para el caso de los delitos relativos a la propiedad intelectual, industrial, el mercado y los consumidores que *«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»*. Como es de ver, en los supuestos actualmente regulados por el Código Penal, se establecen una serie de pautas al respecto de cómo se llevará a cabo la publicación. En el caso de las injurias y calumnias será el órgano judicial sentenciador, el que oídas las partes decida el tiempo y forma de la publicación. Para el caso del artículo 288 se impone la obligatoriedad de la publicación de la sentencia en periódicos oficiales, y la posibilidad de su reproducción en otro medio informativo si así se solicita y si así se ordena por el órgano judicial también, en este caso, a costa del condenado. Sin embargo, la propuesta legislativa nada especifica respecto a si esta publicación podrá 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, lo que lleva a la conclusión de que estos datos se pueden incluir, sin más, en la publicación que se ordene. No se ha tenido en cuenta que la Directiva, a la hora de prever esta sanción exige, para el caso de las personas físicas, no solo que exista un interés público sino que esta *«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» (artículo 5.5.e).), y para el caso de las personas jurídicas que la posibilidad de publicación de todo o parte de la sentencia se podrá acordar «sin perjuicio de las normas sobre protección de la intimidad y de los datos de carácter personal.» (artículo 7.1.h Directiva). En definitiva, la Directiva, en el caso de las personas físicas parece exigir una especial motivación para la publicación de los datos de carácter personal (únicamente en casos «excepcionales y debidamente justificados») y la necesidad de tratar debidamente los datos de carácter personal, conforme a las normas sobre protección a la intimidad. Ninguna de estas advertencias aparece en el artículo 604 nonies en la redacción propuesta. Finalmente, se debe hacer notar que tampoco en este precepto se ha hecho uso del lenguaje inclusivo.

II

110.- La **disposición adicional única** regula la Comisión Mixta de Coordinación para la ejecución de las medidas restrictivas de la Unión Europea. Con esta regulación se pretende dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 15 de la Directiva que dispone lo siguiente:

«Artículo 15

Coordinación y cooperación entre las autoridades competentes de un Estado miembro

Los Estados miembros designarán, de entre sus autoridades competentes y sin perjuicio de la independencia judicial, una unidad u organismo encargado de garantizar la coordinación y la cooperación entre las autoridades policiales y judiciales y las autoridades encargadas de aplicar las medidas restrictivas de la Unión, en relación con las actividades delictivas reguladas por la presente Directiva.

La unidad u organismo a que se refiere el párrafo primero tendrá las tareas siguientes:

- a) garantizar prioridades comunes y la comprensión de la relación entre aplicación coercitiva del Derecho en el ámbito penal y en el administrativo;
- b) intercambiar información con fines estratégicos y operativos, dentro de los límites establecidos en el Derecho de la Unión y nacional aplicable;
- c) realizar consultas en investigaciones individuales, dentro de los límites fijados en el Derecho de la Unión y nacional aplicable.»

111.- La Comisión Mixta se define como órgano colegiado adscrito al Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, para la



cooperación y coordinación de los distintos operadores con competencias en materia de ejecución de medidas restrictivas de la Unión Europea.

112.- En cuanto a la composición, se prevé que esté integrada por representantes del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes y de los departamentos ministeriales, organismos y autoridades con competencias en materia de ejecución de medidas restrictivas, así como por los representantes que designen el CGPJ y la Fiscalía General del Estado. La Comisión Mixta será copresidida por un representante del CGPJ y otro del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes.

113.- Respecto de la delimitación del ámbito funcional de la Comisión Mixta, se introduce una doble salvaguarda, al preverse que el ejercicio de sus funciones será *«sin perjuicio de las competencias atribuidas a jueces y tribunales, y al Consejo General del Poder Judicial»*. Las funciones enumeradas en el apartado 3 de la disposición adicional única vienen a reproducir lo previsto en el artículo 15 de la Directiva.

114.- El CGPJ en virtud de lo previsto en el artículo 560.1.16ª k) LOPJ tiene competencia reglamentaria en materia de *«organización y gestión de la actuación de los órganos judiciales españoles en materia de cooperación jurisdiccional interna e internacional»*. Mientras la regulación de la cooperación entre los Jueces y Tribunales españoles se contiene en los artículos 64 a 73 del Reglamento 1/2005, de 15 de septiembre, del Consejo General del Poder Judicial, de los aspectos accesorios de las actuaciones judiciales, la regulación de los aspectos de cooperación internacional se ha desarrollado a través del Reglamento 1/2018, de 27 de septiembre, sobre auxilio judicial internacional y redes de cooperación judicial internacional.

115.- A la vista de la específica atribución del CGPJ en esta materia, se valora positivamente la previsión del APLO de la participación de este órgano constitucional en la Comisión Mixta y la atribución al representante del mismo de la copresidencia. La participación de un representante del CGPJ en órganos con funciones de cooperación que inciden en lo que se podría denominar el ámbito penal tiene precedentes. Así, cabe citar la integración de un vocal del CGPJ en el Pleno de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias, conforme a lo previsto en los artículos 62 y 63 Real Decreto 304/2014, de 5 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo. Asimismo, un representante del CGPJ forma parte de la Comisión de Adjudicación de bienes producto del delito, de acuerdo con el artículo 8 del Real Decreto 948/2015, de 23 de octubre, por el que se regula la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos. Por otro lado, el modelo de copresidencia de un órgano de cooperación entre el CGPJ y el Ministerio competente en materia de Justicia no es desconocido, pues el Comité Estatal de Administración Electrónica Judicial responde a ese modelo (art. 85 Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, y Real Decreto 396/2013, de 7 de



junio, por el que se regula el Comité técnico estatal de la Administración judicial electrónica).

116.- En relación con las funciones, debe subrayarse que la doble cláusula de salvaguarda tanto de las competencias de jueces y tribunales como del CGPJ, no sólo está en línea con lo previsto en el artículo 15 de la Directiva que introduce el inciso *«sin perjuicio de la independencia judicial»*, sino que es consecuencia del imperativo constitucional derivado del artículo 117.1 CE y 122.2 CE.

117.- Por último, la referencia contenida en la letra c) del apartado 3 de la disposición adicional única a *«realizar consultas en investigaciones individuales, con arreglo a lo establecido en el ordenamiento jurídico»* genera ciertas dudas sobre su alcance y significación, si bien se trata de la traslación literal de lo previsto en el artículo 15 de la Directiva. Con todo, en el futuro desarrollo reglamentario debería precisarse la naturaleza y objeto de estas *«consultas en investigaciones individuales»*.

VI. CONCLUSIONES

PRIMERA.- La iniciativa legislativa tiene por objeto transponer 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, al ordenamiento jurídico interno. No obstante, en la Exposición de Motivos del anteproyecto se advierte que alguna de las conductas que se van a describir ya podrían tener cabida en alguno de los delitos descritos en el Código Penal, y que incluso, la transposición puede provocar situaciones de concursos de leyes o de delitos.

SEGUNDA.- El APLO opta por incorporar un nuevo Título XXIII bis en el Código Penal rubricado *«Delitos contra el espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea»*. La opción del Anteproyecto no resulta en sí misma objetable. Se trata de identificar un Título en el que puedan contenerse de ahora en adelante tipos delictivos, derivados de normas mínimas de la Unión, mediante los que se pretenda proteger *«bienes jurídicos propios e institucionales de la Unión Europea»*. La cláusula de apertura del artículo 83.1 tercer párrafo TFUE permite, ciertamente, la ampliación de los ámbitos delictivos en los que se pueden dictar normas penales armonizadoras y no es descartable que el pronóstico de la MAIN (la futura ampliación de los ámbitos delictivos) sea una futura realidad normativa.

TERCERA.- El APLO contiene idéntica rúbrica para el Título XIII bis y para su Capítulo I, y 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. Si bien la rúbrica del Título XIII bis resulta correcta por cuanto en este Título se situarán aquellos delitos derivados de las normas de armonización penal dictadas por la UE en el ámbito del espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea, el Capítulo I que contiene los artículos 604 bis a 604 ter que tipifican los delitos de infracción de medidas restrictivas debería rubricarse de modo coherente con su contenido, que guarda relación propiamente con la PESC. En este sentido, se sugiere 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. Una 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.

CUARTA.- La exposición de motivos del APLO señala que a la hora de configurar los distintos delitos se ha optado por *«seguir, en la medida de lo posible, una traslación literal de las tipificaciones contenidas en la Directiva»* y que los distintos tipos se configuran como *«normas penales en blanco, pues se definen conductas delictiva, pero parte de su definición depende de lo establecido en una norma extra-penal, en este caso los Reglamentos que imponen medidas restrictivas de la Unión Europea y las normas nacionales que los implementan»*. Al respecto debe señalarse que, de acuerdo con el artículo 1.2 de la Directiva, por *«medidas restrictivas»* deben entenderse las medidas adoptadas por la Unión sobre la base del artículo 29 TUE, esto es las decisiones PESC, y el artículo 215 TFUE, los Reglamentos. Por ello, la referencia que hace la exposición de motivos exclusivamente a los Reglamentos debe corregirse para integrar también las decisiones PESC.

QUINTA.- El artículo único del proyecto afecta al Código Penal, modificando, en su apartado primero, el artículo 301 CP e incluyendo, en su apartado segundo, un nuevo Título, bajo el número XXIII bis, que es precisamente donde se recoge la tipificación de determinados hechos cumpliendo así, con la trasposición de la Directiva 2024/1226. Este nuevo Título se estructura en dos Capítulos, el primero de ellos rubricado, en los mismos términos que el Título mismo, como *«De los delitos contra el espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea»*, mientras que el segundo aparece con el título de *«Disposiciones comunes al capítulo anterior»*. En relación con la modificación del artículo 301 CP debe significarse que para mantener la coherencia en la redacción del precepto resulta innecesario adicionar la rúbrica del Título XXIII bis, pues el artículo no lo hace al mencionar el resto de título o capítulos, por lo que debería suprimirse.

SEXTA.- En el Capítulo I se recogen todas las conductas especificadas en la Directiva 2024/1226 en tres artículos (604 bis a 604 ter) que, con carácter general, suponen una traslación literal de las previstas en la Directiva. Todas estas conductas revisten una especial complejidad, al tratarse de normas



penales en blanco que exigen, para la determinación del hecho típico, la existencia de una 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. A ello se añade la revisión constante a la que se someten el mantenimiento de las medidas restrictivas, la posibilidad de que las personas o entidades afectadas puedan interesar del Consejo que reconsidere su decisión y la de que resuelvan acudir al Tribunal General de la Unión Europea impugnando la Decisión del Consejo de imponer medidas restrictivas.

SÉPTIMA.- 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.*»

OCTAVA.- Junto a la descripción de los tipos descritos en el artículo 604 bis.1, para los que se exige que el valor de los fondos económicos, bienes, servicios, operaciones o actividades, lo sea de al menos 100.000 euros, el artículo 604 bis. 2., establece un subtipo atenuado, para el caso de que el valor en cuestión excediera de los 10.000 euros y no alcanzara los 100.000 euros, excluyendo de responsabilidad penal los hechos en los que este valor no llegue a los 10.000 euros, para todos los casos, salvo que los hechos se refieran al comercio, la importación, la exportación, la venta, la compra, la transferencia, el tránsito o el transporte, así como la prestación de servicios de corretaje, asistencia técnica u otros servicios relacionados cuando los bienes de los que se trate estén 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. En tales casos la conducta será sancionable penalmente, con independencia del valor económico alcanzado, sin que se prevea tampoco un subtipo atenuado. Además, este hecho típico es el único para el que se prevé la comisión por imprudencia grave.

NOVENA. - 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.

DECIMA. - 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.

DECIMA PRIMERA. - 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

DECIMA SEGUNDA. - 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.

DECIMA TERCERA.- 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.

DECIMA CUARTA.- El anteproyecto, dentro de las posibilidades ofrecidas por la Directiva 2024/1226, ha optado por seguir 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.

Además, 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.

DECIMA QUINTA.- 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).



DECIMA SEXTA.- La regulación de la Comisión Mixta de Coordinación para la ejecución de las medidas restrictivas de la Unión Europea contenida en la disposición adicional única APLO supone la transposición de lo previsto en el artículo 15 de la Directiva. En cuanto a su composición, se valora positivamente la previsión del APLO de la participación de este órgano constitucional en la Comisión Mixta y la atribución al representante del mismo de la copresidencia.

DECIMA SEPTIMA.- Cabe llamar la atención sobre el grado de cumplimiento de lo previsto en el artículo 14 de la Directiva respecto de la protección del denunciante a la vista de la normativa vigente. El referido precepto 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 e las personas que denuncian tales vulneraciones. 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. En este sentido, por razones de seguridad jurídica y al fin de preservar la finalidad tuitiva de la ley respecto de las personas informantes, debería aclararse en el texto del artículo 2 de la Ley 2/2023 la expresa inclusión de las infracciones de las medidas restrictivas. En este sentido, cabría modificar el artículo 2.1.a) 3º Ley 2/2023 mediante la correspondiente disposición final del APLO en el siguiente sentido: *«3.º Incidan en el mercado interior, tal y como se contempla en el artículo 26, apartado 2 del TFUE, incluidas las infracciones de las normas de la Unión Europea en materia de competencia y ayudas otorgadas por los Estados, así como las infracciones relativas al mercado interior en relación con los actos que infrinjan las normas del impuesto sobre sociedades o con prácticas cuya finalidad sea obtener una ventaja fiscal que desvirtúe el objeto o la finalidad de la legislación aplicable al impuesto sobre sociedades. Asimismo, se entenderán incluidas las vulneraciones de las medidas restrictivas de la Unión adoptadas por la base del artículo 29 del Tratado de la Unión Europea o del artículo 215 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.»*

DECIMA OCTAVA.- El APLO no contiene ninguna previsión sobre competencia objetiva para el enjuiciamiento de este tipo de delitos, al presuponer la suficiencia de las normas de competencia vigentes. Al respecto cabe señalar que la competencia en relación con los delitos tipificados en el nuevo Título XXIII bis CP quedará distribuida entre la Audiencia Nacional, cuando se hayan cometido fuera del territorio nacional (art. 65 1º e) LOPJ), y las Audiencias Provinciales y las Secciones de lo Penal de los Tribunales de



Instancia. Debe significarse, por otra parte, que el artículo 65 1º g) atribuye a la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional el enjuiciamiento de los «*delitos de contrabando de material de defensa, de otros materiales y de productos y tecnología de doble uso*». Las conductas subsumibles en este tipo de delito también lo podrán ser, en ciertos casos, en el tipo previsto en el nuevo artículo 604 bis.4 CP, resultando aplicable este último por ser precepto especial (art. 8 CP), lo cual comportará la inaplicación de la regla de competencia del artículo 65 1º g) LOPJ.

Atendida la complejidad de los comportamientos penalmente relevantes, las conexiones internacionales de los supuestos y la unicidad de los bienes jurídicos protegidos vinculados con la protección de la actividad institucional o decisiones operativas de la Unión, la especialización de la Audiencia Nacional tanto en delitos económicos como en delitos de relevancia europea (art. 65 1º f) LOPJ) le sitúa como un órgano adecuado para la instrucción y enjuiciamiento de este tipo de delitos. La atribución competencial en favor de la Audiencia Nacional no sólo redundaría en una más eficaz persecución de estos delitos, como quiere la Directiva, sino también en una mayor facilidad para desarrollar la cooperación con otras jurisdicciones (art. 12.3 Directiva) y con los organismos de la Unión Europea (art. 16 Directiva). En consecuencia, cabe sugerir la modificación de la LOPJ, mediante la correspondiente disposición final, para la inclusión de una nueva letra h) en el artículo 65 1º LOPJ que podría tener la siguiente redacción: «*h) Delitos por la vulneración de 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*».

DECIMA NOVENA.- La disposición final primera invoca como título competencial habilitante para el conjunto de la ley orgánica la competencia exclusiva en materia de legislación penal (art. 149.1.6ª CE). Resulta dudoso que la materia legislación penal expresada en el artículo 149.1.6ª CE de cobertura a la regulación del instrumento orgánico de cooperación previsto en la disposición adicional única APLO. La Comisión Mixta de Coordinación para la ejecución de las medidas restrictivas de la Unión Europea tiene una composición integrada exclusivamente por representantes de órganos estatales (CGPJ, Fiscalía General del Estado y departamentos estatales) y sus funciones tienen como finalidad garantizar la cooperación y coordinación entre las autoridades judiciales, policiales y administrativas encargadas de aplicar las medidas restrictivas de la Unión en el ámbito penal y administrativo. Atendida la naturaleza organizativa de la disposición adicional única APLO, el carácter estatal del órgano previsto, la participación en él del órgano de gobierno del Poder Judicial y la proyección de sus funciones en el ámbito de la Administración de Justicia, el título competencial pertinente en relación con la disposición adicional única sería el expresado en el artículo 149.1.5 CE, de modo que la disposición final primera APLO debería incorporar, junto a la mención al artículo 149.1.6ª CE, la referencia al artículo 149.1.5ª



CE como título competencial habilitante respecto de la disposición adicional única.

VIGESIMA.- La habilitación al Gobierno para el desarrollo reglamentario de la ley orgánica contenida en la disposición final cuarta no se compadece con la reserva absoluta de ley en materia penal, que excluye el desarrollo reglamentario de delitos y penas, cuya determinación está reservada exclusivamente al legislador mediante Ley Orgánica. Por ello, resulta improcedente la referida habilitación reglamentaria. Debe aclararse, en todo caso, que en relación con la regulación legal de la Comisión Mixta a la que se ha hecho referencia anteriormente el apartado 4 de la disposición adicional única contiene la pertinente habilitación del desarrollo reglamentario de las funciones, régimen de funcionamiento y composición de la Comisión Mixta, lo cual resulta inobjetable. Si la finalidad de la habilitación reglamentaria de la disposición final cuarta está en relación con la ampliación del objeto del decomiso prevista en el artículo 604 bis.5 CP a los fondos o recursos económicos que hubieran sido inmovilizados o debieran haberlo sido de conformidad con una medida restrictiva de la UE, cabe señalar que para las modificaciones que se precisen del Real Decreto 948/2015, de 23 de octubre, por el que se regula la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos, resulta suficiente la habilitación contenida en la disposición final quinta de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Finalmente, cabe advertir que la disposición final quinta, relativa a la entrada en vigor, al disponer que la ley entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», no resulta necesaria, al operar siempre supletoriamente la regla sobre *vatio legis* que con carácter general establece el artículo 2.1 del Código Civil.

Es cuanto tiene que informar el Consejo General del Poder Judicial.

Lo precedente concuerda bien y fielmente con su original al que me remito, y para que conste extiendo y firmo la presente en Madrid, 9 de mayo de 2025.

Miguel Hernández Serna
Secretario General,
(firmado electrónicamente)