

Bruselas, 1 de junio de 2022
(OR. en)

9671/22
ADD 1

JAI 780
COPEN 218

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. ^a Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	25 de mayo de 2022
A:	Secretaría General del Consejo
N.º doc. Ción.:	COM(2022) 249 final - ANEXO
Asunto:	ANEXO de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo Hacia una Directiva sobre sanciones penales por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2022) 249 final - ANEXO.

Adj.: COM(2022) 249 final - ANEXO

Bruselas, 25.5.2022
COM(2022) 249 final

ANNEX

ANEXO

de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo

**Hacia una Directiva sobre sanciones penales por la vulneración de las medidas
restrictivas de la Unión**

1.1. Introducción

Añadir la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión a los ámbitos delictivos establecidos en el artículo 83, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea («TFUE») permitiría a la Comisión proponer, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, una Directiva que podría aproximar la definición de las infracciones penales y las sanciones correspondientes.

Tal propuesta de la Comisión debería cumplir los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que rigen todas las acciones de la UE¹. Debería ser acorde también con los requisitos de mejora de la legislación². Además, la propuesta tendría que considerar las características específicas del Derecho penal³. En particular, la aproximación de las definiciones y sanciones de Derecho penal debería tener en cuenta las diferencias entre los sistemas de justicia penal de los Estados miembros, en concreto por lo que respecta a las sanciones.

Por otra parte, la Directiva posterior tendría que respetar los derechos fundamentales y observar los principios establecidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea («la Carta»)⁴. En particular, habría que garantizar la conformidad de las disposiciones de la Directiva con los derechos a la libertad y a la seguridad, a la protección de datos de carácter personal, a la propiedad, a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, a la presunción de inocencia y los derechos de la defensa, los principios de legalidad, incluido el principio de irretroactividad de las sanciones penales, y de proporcionalidad de los delitos y las penas, así como el principio de *non bis in idem*.

La futura Directiva abarcaría una serie de cuestiones de Derecho penal que son habituales en las directivas de la Unión basadas en el artículo 83 del TFUE. A continuación figura una lista ilustrativa de disposiciones que podrían incluirse en la futura propuesta legislativa.

1.2. Ámbito de aplicación

En la primera disposición se establecerían el objeto y el ámbito de aplicación de la Directiva y, en particular, se aclararía que es aplicable a la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión. Estas medidas restrictivas se adoptan de conformidad con el artículo 29 del Tratado de la Unión Europea («TUE») y el artículo 215 del TFUE e incluyen disposiciones individuales específicas, a saber, la inmovilización de activos, prohibiciones de suministrar fondos y recursos económicos y restricciones de admisión (prohibiciones de viajar), así como medidas restrictivas sectoriales, como embargos de armas o medidas económicas y financieras (por ejemplo,

¹ Artículo 5, apartado 1, y artículo 5, apartado 4, del Tratado de la Unión Europea; Protocolo (n.º 2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

² Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre la mejora de la legislación (DO L 123 de 12.5.2016, p. 1).

³ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Hacia una política de Derecho penal de la UE: garantizar la aplicación efectiva de las políticas de la UE mediante el Derecho penal», COM (2011) 573 final de 20.9.2011; Conclusiones del Consejo sobre directrices en materia de Derecho penal en la futura legislación de la UE, doc. 14162/09 del Consejo de 9.10.2009; Resolución del Parlamento Europeo, de 22 de mayo de 2012, sobre un enfoque de la UE acerca del Derecho penal (DO C 264E de 13.9.2013, p. 7).

⁴ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, DO C 326 de 26.10.2012, p. 391.

restricciones de las importaciones y las exportaciones o restricciones a la prestación de determinados servicios, como los bancarios).

1.3. Definiciones

Este artículo de la Directiva contendría todas las definiciones pertinentes, que incluirían, según proceda, referencias cruzadas a las disposiciones de los Reglamentos y Decisiones del Consejo sobre medidas restrictivas. Se definirían, entre otros conceptos, los de «medidas restrictivas», «entidad designada» y «persona designada». Un ejemplo pertinente de una medida de Derecho penal en cuyo artículo de definiciones se incluye el uso de referencias cruzadas similares es la Directiva 2014/57/UE sobre las sanciones penales aplicables al abuso de mercado (Directiva sobre abuso de mercado)⁵.

1.4. Infracciones penales, incluidas la inducción, la complicidad y la tentativa

Los artículos sobre los delitos que vayan a aproximarse mediante la Directiva incluirían definiciones precisas de distintas infracciones penales relacionadas con vulneraciones de las medidas restrictivas de la Unión, tales como:

- el suministro de fondos o recursos económicos, directa o indirectamente, a una persona o entidad designadas o en su beneficio;
- el hecho de no inmovilizar los fondos o recursos económicos cuya propiedad, titularidad, tenencia o control correspondan a una persona o entidad designadas;
- la realización de actividades financieras prohibidas, como la concesión de préstamos o créditos prohibidos;
- la participación en actividades comerciales, mercantiles o de otro tipo prohibidas, como la importación o la exportación de bienes y tecnología sujetos a prohibiciones comerciales, o la prestación de servicios prohibidos;
- el incumplimiento de las condiciones aplicables en virtud de las autorizaciones concedidas por las autoridades competentes;
- la inobservancia de cualquier obligación de facilitar información a las autoridades, como la de declarar cualquier activo cuya propiedad, titularidad, tenencia o control corresponda a una persona o entidad designada;
- la participación en acciones o actividades cuyo fin sea eludir directa o indirectamente las medidas restrictivas, de manera consciente y deliberada, en concreto participando en planes destinados a ocultar los activos o la implicación de las personas o entidades designadas, ayudando a los destinatarios de las medidas restrictivas a eludir sus efectos, o proporcionando información engañosa a las autoridades;
- el hecho de no denunciar una vulneración de las medidas restrictivas, o el ejercicio de actividades cuyo fin sea eludirlas, incumpliendo una obligación específica de denuncia.

En los delitos que se aproximen, salvo que se disponga lo contrario, debería existir intencionalidad o, al menos, negligencia grave basada en el conocimiento de que la conducta se

⁵ Directiva 2014/57/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, sobre las sanciones penales aplicables al abuso de mercado (Directiva sobre abuso de mercado) (DO L 173 de 12.6.2014, p. 179), artículo 2.

refiere a personas, entidades, actividades o bienes sujetos a medidas restrictivas, o ignorancia intencional de las medidas restrictivas o las prohibiciones legales conexas (ceguera deliberada).

La Directiva también incluiría delitos conexos, como el de blanqueo de capitales. En relación con este último, una disposición obligaría a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para garantizar que el delito de blanqueo de capitales, tal como se describe en el artículo 3 de la Directiva (UE) 2018/1673⁶, sea aplicable a los bienes obtenidos de las infracciones penales reguladas por la Directiva.

Además, la Directiva contendría una disposición que obligaría a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para asegurarse de que la inducción y la complicidad en la comisión de las infracciones penales contempladas en la Directiva, así como la tentativa de cometerlas, se castiguen como infracciones penales⁷.

1.5. Sanciones aplicables a las personas físicas y jurídicas

Los Reglamentos del Consejo adoptados en virtud del artículo 215 del TFUE incluyen sistemáticamente una disposición que exige a los Estados miembros que adopten normas nacionales que establezcan sanciones eficaces, proporcionadas y disuasorias, las cuales deben aplicarse en caso de infracción de las disposiciones del Reglamento pertinente⁸. Puesto que esta obligación deja divergencias importantes entre los niveles y los tipos de sanciones, la futura Directiva debería contener un artículo sobre las sanciones aplicables a las personas físicas. Estas sanciones serían aplicables a todos los delitos mencionados en la sección 1.4., y exigirían por igual a los Estados miembros que apliquen sanciones eficaces, proporcionadas y disuasorias, y que establezcan un mínimo determinado para las sanciones penales máximas, incluidas las multas para las personas físicas. Tales sanciones deberían ser proporcionadas en relación con la considerable gravedad de los delitos⁹.

Además, la Directiva incluiría una disposición sobre la responsabilidad de las personas jurídicas. Esta disposición sería aplicable a todos los delitos mencionados en la sección 1.4. De conformidad con ella, los Estados miembros tendrían que establecer sanciones y la responsabilidad de las personas jurídicas:

- i) por cualquiera de las infracciones penales mencionadas en el artículo 1.4. cometidas en su beneficio por personas que tengan un cargo directivo en la persona jurídica; o
- ii) por la falta de vigilancia o control de personas que ocupen un cargo directivo que haya hecho posible que una persona sometida a su autoridad cometa cualquiera de las infracciones penales mencionadas anteriormente en beneficio de esa persona jurídica¹⁰.

⁶ Directiva (UE) 2018/1673 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2018, relativa a la lucha contra el blanqueo de capitales mediante el Derecho penal (DO L 284 de 12.11.2018, p. 22).

⁷ Directiva (UE) 2017/1371 sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal («Directiva PIF»), DO L 198 de 28.7.2017, p. 29, artículo 5; Directiva sobre abuso de mercado, artículo 6.

⁸ Por ejemplo, véase el artículo 8 del Reglamento (UE) n.º 833/2014 del Consejo, de 31 de julio de 2014, relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania, texto consolidado disponible en [EUR-Lex - 02014R0833-20220413 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

⁹ Véase también el artículo 7 de la Directiva PIF; Directiva sobre abuso de mercado, artículo 7.

¹⁰ Véase también el artículo 6 de la Directiva PIF; Directiva sobre abuso de mercado, artículo 8.

La Directiva aproximaría también las sanciones aplicables a las personas jurídicas. En concreto, se exigiría a los Estados miembros que adopten las medidas necesarias para garantizar que una persona jurídica considerada responsable de conformidad con las disposiciones pertinentes mencionadas en la sección 1.4. esté sujeta a sanciones eficaces, proporcionadas y disuasorias, como las siguientes:

- multas de carácter penal o no penal;
- la exclusión temporal del acceso a la financiación pública, incluidas las licitaciones, las subvenciones y las concesiones;
- la inhabilitación temporal o permanente para el ejercicio de actividades empresariales;
- la retirada de permisos y autorizaciones para el ejercicio de actividades que hayan dado lugar a la comisión del delito;
- la intervención judicial;
- la disolución judicial; y
- el cierre temporal o definitivo de los establecimientos utilizados en la comisión del delito¹¹.

Además, la Directiva podría establecer que los Estados miembros deban adoptar las medidas necesarias para asegurarse de que las personas jurídicas que se beneficien de la comisión por terceros de delitos que vulneren las medidas restrictivas de la Unión sean castigadas con multas, cuyo límite máximo no debe ser inferior a determinado porcentaje del volumen de negocios mundial total de la persona jurídica en el ejercicio económico anterior a la decisión de imposición de la multa.

La responsabilidad de las personas jurídicas no excluiría la posibilidad de entablar acciones penales contra las personas físicas que sean autoras de las infracciones penales establecidas en la sección 1.4.

1.6. Circunstancias agravantes y atenuantes

La Directiva contendría también un artículo en el que se establezcan las circunstancias agravantes que deben tenerse en cuenta al aplicar sanciones por alguno de los delitos mencionados en la sección 1.4. Estas circunstancias agravantes podrían ser:

- consecuencias graves de la infracción, habida cuenta de los objetivos de las medidas restrictivas;
- alto valor de los fondos, los recursos económicos, los bienes o la tecnología de que se trate;
- que el delito lo haya cometido un funcionario público en el ejercicio de sus funciones;
- que el delito se haya cometido en el contexto de una actividad profesional privada, incluso incumpliendo las obligaciones profesionales propias;
- que el delito se haya cometido en el contexto de una organización delictiva según la definición de la Decisión Marco 2008/841/JAI¹²;

¹¹ Véase también el artículo 10 de la Directiva PIF; Directiva sobre abuso de mercado, artículo 9.

¹² Decisión Marco 2008/841/JAI del Consejo, de 24 de octubre de 2008, relativa a la lucha contra la delincuencia organizada (DO L 300 de 11.11.2008, p. 42).

- que el delito haya llevado aparejado el uso de documentos falsos o falsificados;
- que el infractor haya cometido anteriormente infracciones similares del Derecho de la Unión en materia de medidas restrictivas;
- que el infractor haya obstruido activamente las actividades de investigación, o haya intimidado a los testigos o haya influido en ellos; y
- que el delito generase o se esperara que generase beneficios económicos sustanciales (concepto que debería definirse con más detalle en un considerando).

La Directiva contendría asimismo un artículo en el que se establecerían las circunstancias atenuantes que deben tenerse en cuenta a la hora de aplicar sanciones por uno de los delitos mencionados en la sección 1.4. En particular, de conformidad con ese artículo, los Estados miembros estarían obligados a asegurarse de que, en relación con los delitos mencionados, determinados hechos se consideren circunstancia atenuante. Uno de estos hechos, por ejemplo, sería que un infractor haya facilitado a las autoridades administrativas o judiciales información que de otro modo estas no habrían podido obtener y que las ayude a identificar o llevar ante la justicia a los demás infractores o a encontrar pruebas.

1.7. Normas de competencia

La Directiva incluiría también una disposición sobre normas de competencia. En concreto, siguiendo el ejemplo del artículo 11 de la Directiva (UE) 2017/1371 sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal («Directiva PIF»), cada Estado miembro tendría que establecer su competencia sobre los delitos a que se refiere la sección 1.4. cuando la infracción penal se haya cometido total o parcialmente en su territorio o cuando el infractor sea uno de sus nacionales. Además, los Estados miembros estarían obligados a informar a la Comisión si deciden extender su jurisdicción respecto de las infracciones penales cometidas:

- por un infractor que tenga su residencia habitual en su territorio;
- por cuenta de una persona jurídica establecida en su territorio; o
- por uno de sus funcionarios actuando en el desempeño de sus funciones.

En los casos en que el infractor sea uno de sus nacionales, los Estados miembros no estarían autorizados para supeditar el ejercicio de la jurisdicción a la condición de que el enjuiciamiento solo pueda iniciarse tras:

- la presentación de una denuncia de la víctima en el lugar donde se haya cometido la infracción penal; o
- una denuncia por parte del Estado en cuyo territorio se haya cometido la infracción penal.

Los Reglamentos del Consejo adoptados en virtud del artículo 215 del TFUE incluyen sistemáticamente la siguiente cláusula atributiva de competencia:

«El presente Reglamento se aplicará:

- en el territorio de la Unión, incluido su espacio aéreo;
- a bordo de toda aeronave o buque que se encuentre bajo la jurisdicción de un Estado miembro;

- c) a cualquier persona, ya se encuentre dentro o fuera del territorio de la Unión, que sea nacional de un Estado miembro;
- d) a toda persona jurídica, entidad u organismo, ya se encuentre dentro o fuera del territorio de la Unión, registrado o constituido con arreglo al Derecho de un Estado miembro;
- e) a cualquier persona jurídica, entidad u organismo en relación con cualquier negocio efectuado, en su totalidad o en parte, en la Unión».

Esto también se reflejaría en la Directiva. En particular, de conformidad con la letra e) anterior, los Estados miembros estarían obligados a extender su jurisdicción penal a las personas no pertenecientes a la UE fuera del territorio de la UE siempre que sus actividades tengan un nexo con la UE (lo que, por extensión, puede abarcar también sus activos).

1.8. Plazos de prescripción

La Directiva incluiría una disposición aplicable a todos los delitos mencionados en la sección 1.4 que requeriría el establecimiento de un plazo mínimo de prescripción, así como una disposición sobre el plazo de prescripción para la ejecución de las sanciones tras una condena firme. Un ejemplo pertinente puede encontrarse en el artículo 12 de la Directiva PIF. De conformidad con este artículo, los Estados miembros deben:

- i) establecer plazos de prescripción durante un período suficiente a partir de la comisión de las infracciones penales a que se refiere la Directiva de modo que esas infracciones penales se puedan perseguir de manera eficaz, con plazos de prescripción mínimos aplicables a los delitos que sean punibles con una pena máxima de al menos cuatro años de prisión;
- ii) adoptar las medidas necesarias para hacer posible que las penas se ejecuten.

1.9. Cooperación entre los Estados miembros, las instituciones, órganos y organismos de la Unión, así como con terceros Estados

Para mejorar la investigación de los casos que tengan un elemento transfronterizo, la Directiva incluiría una disposición que requeriría la cooperación mutua entre las autoridades competentes de los Estados miembros y las instituciones, órganos y organismos de la Unión, incluidos Eurojust y Europol¹³. Esta disposición de la Directiva facilitaría también el intercambio de información sobre cuestiones prácticas (en particular, patrones de elusión, por ejemplo, estructuras para ocultar la titularidad o el control verdaderos de los activos) con las autoridades de otros Estados miembros y con la Comisión.

1.10. Denunciantes

Con el fin de aumentar la eficacia de las medidas restrictivas de la Unión, la Comisión ha lanzado recientemente el mecanismo «EU Sanctions Whistle-blower Tool» para la denuncia de

¹³ Véase también el artículo 15 de la Directiva PIF.

irregularidades sobre las sanciones¹⁴. Dada la importancia de la contribución de los denunciantes a la correcta aplicación de las medidas restrictivas de la Unión, la propuesta de la Comisión obligaría a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para garantizar que la protección concedida en virtud de la Directiva (UE) 2019/1937¹⁵ sea aplicable a las personas que denuncien las infracciones penales contempladas en la Directiva. Además, los Estados miembros estarían obligados a adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que las personas que denuncien los delitos a los que se refiera la Directiva y que aporten pruebas o cooperen de otro modo en la investigación, el enjuiciamiento o la resolución de tales delitos, reciban el apoyo y la asistencia necesarios en el contexto de los procesos penales¹⁶.

2. PRÓXIMOS PASOS

Una vez que el Consejo haya alcanzado un acuerdo y el Parlamento Europeo haya dado su aprobación para añadir la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión a los ámbitos delictivos establecidos en el artículo 83, apartado 1, del TFUE, la Comisión podrá proponer inmediatamente una Directiva con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, que podría aproximar la definición de las infracciones penales y las sanciones correspondientes.

Tal propuesta de la Comisión debería cumplir los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que rigen todas las acciones de la UE¹⁷. También debería ser acorde con los requisitos de mejora de la legislación¹⁸.

¹⁴ Comisión Europea, *Overview of sanctions and related tools* («Información general sobre las sanciones y las herramientas conexas», no publicado en español) disponible en https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/restrictive-measures-sanctions/overview-sanctions-and-related-tools_en#whistleblower.

¹⁵ Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión (DO L 305 de 26.11.2019, p. 17).

¹⁶ Véase también la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal y por la que se sustituye la Directiva 2008/99/CE, COM(2021) 2021 final, de 15.12.2021, artículo 13.

¹⁷ Artículo 5, apartados 1 y 4, del TUE; Protocolo (n.º 2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

¹⁸ Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre la mejora de la legislación (DO L 123 de 12.5.2016, p. 1).