



Consejo de la  
Unión Europea

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

9671/22

JAI 780  
COPEN 218

#### NOTA DE TRANSMISIÓN

---

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. <sup>a</sup> Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	25 de mayo de 2022
A:	Secretaría General del Consejo
N.º doc. Ción.:	COM(2022) 249 final
Asunto:	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.

Adj.: COM(2022) 249 final



Bruselas, 25.5.2022  
COM(2022) 249 final

**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. INTRODUCCIÓN

## 1.1. Derecho de la Unión en materia de medidas restrictivas

Las medidas restrictivas son un instrumento esencial para promover los objetivos de la Política Exterior y de Seguridad Común («PESC»), según se establecen en el artículo 21 del Tratado de la Unión Europea («TUE»). Estos objetivos incluyen la defensa de los valores de la Unión y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, así como la consolidación y el respaldo de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos.

Para preservar estos valores, la Unión puede imponer medidas restrictivas contra terceros países, entidades o particulares. Estas medidas pueden ser disposiciones individuales específicas, como la inmovilización de activos y restricciones de admisión (prohibiciones de viajar), así como medidas sectoriales, como embargos de armas o medidas económicas y financieras (por ejemplo, restricciones de las importaciones y las exportaciones o restricciones a la prestación de determinados servicios, como los bancarios)<sup>1</sup>. En la actualidad, la Unión dispone de más de cuarenta regímenes diferentes de medidas restrictivas y su utilización se ha intensificado en los últimos tiempos. Algunos de estos regímenes llevan a efecto medidas restrictivas adoptadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y, en algunos casos, imponen restricciones adicionales; otros son adoptados de forma autónoma por la Unión. Además de los regímenes que responden a situaciones específicas de países concretos, la Unión ha adoptado también regímenes horizontales contra la proliferación y el uso de armas químicas, los ciberataques, las violaciones de los derechos humanos y el terrorismo<sup>2</sup>.

El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales es fundamental en el contexto actual de la invasión de Ucrania por parte de Rusia. La Unión ha implantado una serie de medidas restrictivas contra particulares y empresas rusos y bielorrusos, así como medidas sectoriales, algunas de las cuales datan de 2014. En este contexto, con el fin de mejorar la coordinación a nivel de la Unión del cumplimiento de estas medidas restrictivas, la Comisión creó el grupo de trabajo «Inmovilización y Decomiso», en el que participan servicios de la Comisión, representantes de los Estados miembros y organismos de la Unión, como Eurojust y Europol<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> El Consejo adopta las medidas restrictivas, previa adopción de una Decisión PESC de conformidad con el artículo 29 del TUE. Las medidas previstas en la Decisión del Consejo se aplican a nivel de la Unión o a nivel nacional. La práctica seguida hasta ahora ha sido la aplicación directa de los embargos de armas o de las restricciones de admisión por los Estados miembros, quienes tienen la obligación legal de actuar con arreglo a las Decisiones PESC del Consejo. Otras medidas que interrumpen o reducen, parcialmente o totalmente, las relaciones económicas con un tercer país, así como las medidas individuales de inmovilización de fondos y recursos económicos, que prohíben la puesta a disposición de fondos y recursos económicos, se aplican mediante un Reglamento adoptado por el Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta conjunta del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y la Comisión, de conformidad con el artículo 215 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Ambos tipos de actos pueden contener disposiciones contra la elusión.

<sup>2</sup> Para conocer la situación general, véase el mapa de sanciones de la UE, disponible en <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>.

<sup>3</sup> Enforcing sanctions against listed Russian and Belarusian oligarchs: Commission's "Freeze and Seize" Task Force steps up work with international partners' [«Aplicación de sanciones contra los oligarcas rusos y bielorrusos incluidos en las listas: el grupo de trabajo 'Inmovilización y Decomiso' de la Comisión intensifica la colaboración con los socios internacionales», no publicado en español], comunicado de prensa de la Comisión Europea de 17.3.2022, disponible en [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_22\\_1828](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_1828); "Freeze and Seize Task Force": Almost €30 billion of assets of Russian and Belarussian oligarchs and entities frozen by the EU so far' [«Grupo de trabajo 'Inmovilización y decomiso':

Además de garantizar la coordinación entre los Estados miembros, el grupo de trabajo trata de estudiar la interacción entre las medidas restrictivas y las medidas de Derecho penal.

## **1.2. Necesidad de mejorar el cumplimiento de las medidas restrictivas a través del Derecho penal**

La aplicación y el cumplimiento de las medidas restrictivas son ante todo responsabilidad de los Estados miembros. Las autoridades competentes de los Estados miembros deben evaluar si se ha producido una infracción del Reglamento pertinente del Consejo y adoptar las medidas oportunas. A este respecto, los Reglamentos del Consejo adoptados de conformidad con el artículo 215 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea («TFUE») incluyen sistemáticamente una disposición que exige a los Estados miembros que adopten normas nacionales por las que se establezcan sanciones eficaces, proporcionadas y disuasorias, las cuales deben aplicarse en caso de infracción de las disposiciones del Reglamento pertinente<sup>4</sup>. Por lo general, estos Reglamentos incluyen:

- las medidas restrictivas;
- la cláusula contra la elusión, que prohíbe la participación consciente y deliberada en actividades dirigidas a eludir las medidas restrictivas de que se trate<sup>5</sup>; y
- otras obligaciones, en particular la de informar sobre las medidas adoptadas para llevar a efecto las medidas restrictivas (por ejemplo, comunicar a las autoridades el importe de los activos inmovilizados).

A falta de armonización a nivel de la Unión, los sistemas nacionales difieren significativamente en lo que respecta a la tipificación penal de la vulneración del Derecho de la Unión en materia de medidas restrictivas (en lo sucesivo, «las medidas restrictivas de la Unión»). En doce Estados miembros, la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión constituye únicamente una infracción penal. En trece, la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión puede constituir una infracción administrativa o penal<sup>6</sup>. Los criterios conforme a los cuales una conducta se enmarca en una u otra categoría de régimen suelen estar relacionados con su importancia (gravedad), determinada en términos cualitativos (intencionalidad, negligencia grave) o

---

activos de oligarcas y entidades rusos y bielorrusos por valor de casi 30 000 millones de euros inmovilizados hasta ahora por la UE», no publicado en español], comunicado de prensa de la Comisión Europea de 8.4.2022, disponible en [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_22\\_2373](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_2373).

<sup>4</sup> 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 \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/lexUri-02014R0833-20220413-EN-EUR-Lex).

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo, el artículo 12 del Reglamento (UE) n.º 833/2014 del Consejo. Cabe señalar que esta cláusula también es aplicable aunque no se hayan infringido las medidas restrictivas; basta con participar en planes creados con ese fin.

<sup>6</sup> Red contra el Genocidio, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis* [«Enjuiciamiento de las vulneraciones de las sanciones (medidas restrictivas) en las jurisdicciones nacionales: un análisis comparativo», no disponible en español], 2021, Anexo, disponible en [https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/genocide\\_network\\_report\\_on\\_prosecution\\_of\\_sanctions\\_restrictive\\_measures\\_violations\\_23\\_11\\_2021.pdf](https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/genocide_network_report_on_prosecution_of_sanctions_restrictive_measures_violations_23_11_2021.pdf). Con vistas a una presentación en el Grupo «Cooperación Judicial en Materia Penal» (COPEN) del Consejo, el informe se publicó también en el doc. 7274/22 del Consejo, de 16 de marzo de 2022.

cuantitativos (daños)<sup>7</sup>, pero son diferentes en cada Estado miembro. En dos Estados miembros, el delito específico de vulneración de las medidas restrictivas de la Unión solo puede dar lugar actualmente a sanciones administrativas<sup>8</sup>.

Los sistemas sancionadores difieren también sustancialmente de un Estado miembro a otro. Por lo que respecta a las penas de prisión, en catorce Estados miembros la duración máxima de la privación de libertad es de dos a cinco años. En ocho Estados miembros, pueden aplicarse penas máximas de entre ocho y doce años<sup>9</sup>. La multa máxima que puede imponerse por vulneración de las medidas restrictivas de la Unión —ya sea como infracción penal o administrativa— varía considerablemente de un Estado miembro a otro, desde los 1 200 EUR hasta los 500 000 EUR<sup>10</sup>.

En catorce Estados miembros está establecida la responsabilidad penal de las personas jurídicas por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión<sup>11</sup>. Además, doce Estados miembros prevén sanciones administrativas, en particular multas, que pueden imponerse a las personas jurídicas cuyos empleados o directivos vulneren las medidas restrictivas. Las multas máximas para las personas jurídicas varían entre 133 000 EUR y 37,5 millones EUR<sup>12</sup>.

La Comisión y el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad han propuesto reforzar la disposición sobre las sanciones de los Reglamentos n.º 833/2014 y n.º 269/2014 del Consejo en el marco del sexto paquete de medidas restrictivas en respuesta a la agresión rusa contra Ucrania. Las disposiciones modificadas obligarían a los Estados miembros a imponer el régimen de sanciones —incluidas, en su caso, sanciones penales— aplicable a las infracciones de las disposiciones de estos Reglamentos. Los Estados miembros deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que estas sanciones se incorporen y apliquen correctamente. Las sanciones deben ser eficaces, proporcionadas y disuasorias. Los Estados miembros deben establecer también medidas adecuadas para el decomiso del producto de tales infracciones. Las medidas restrictivas se adoptan sobre la base del artículo 29 del TUE y del artículo 215 del TFUE. Si bien estas disposiciones sirven como base jurídica para obligar a los Estados miembros a imponer sanciones, incluidas sanciones penales, ninguna de ellas puede utilizarse para definir los tipos y los niveles exactos de las sanciones penales. La limitada repercusión de obligar a los Estados miembros a establecer sanciones penales, si no se aproximan las definiciones y las sanciones penales mediante una Directiva basada en el artículo 83 del TFUE, implicaría que los Estados miembros sigan sin tener un enfoque armonizado con respecto a las medidas de decomiso, consiguientes a la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión, y que las medidas de inmovilización, administración y decomiso previstas en el actual y el futuro acervo de la Unión en materia de recuperación y decomiso de activos no se apliquen a la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión.

---

<sup>7</sup> Red contra el Genocidio, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis* [«Enjuiciamiento de las vulneraciones de las sanciones (medidas restrictivas) en las jurisdicciones nacionales: un análisis comparativo», no disponible en español], 2021, sección 5.1., p. 22.

<sup>8</sup> Ídem.

<sup>9</sup> Ídem, sección 5.2., p. 23.

<sup>10</sup> Ídem, sección 5.3., p. 24.

<sup>11</sup> Ídem, basado en el informe de la Red contra el Genocidio y en investigaciones adicionales de la Comisión.

<sup>12</sup> Ídem.

Aunque en varios Estados miembros la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión ya se ha tipificado como delito, las diferencias entre los Estados miembros pueden dar lugar a un enfoque fragmentado en los casos transfronterizos.

En este contexto, la Comisión presenta una propuesta de Decisión del Consejo por la que se añade la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión a los ámbitos delictivos establecidos en el artículo 83, apartado 1, del TFUE<sup>13</sup>. Añadir la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión a los ámbitos delictivos establecidos en el artículo 83, apartado 1, del TFUE permitiría a la Comisión, en una segunda fase, proponer de inmediato una Directiva con arreglo al procedimiento legislativo ordinario para aproximar la definición de las infracciones penales y las sanciones correspondientes. Esta aproximación de las definiciones de las infracciones penales y las correspondientes sanciones por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión complementaría la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, también adoptada hoy por la Comisión, sobre la recuperación y el decomiso de activos.<sup>14</sup> Esta propuesta refuerza considerablemente el actual marco de recuperación de activos de la UE, compuesto por la Directiva sobre decomiso y la Decisión del Consejo sobre los organismos de recuperación de activos<sup>15</sup>.

La propuesta de Directiva sobre la recuperación y el decomiso de activos contribuye a la aplicación efectiva de las medidas restrictivas de la Unión de dos maneras. En primer lugar, exige a los Estados miembros que inicien investigaciones de seguimiento e identificación de activos cuando sea necesario para prevenir, detectar o investigar infracciones penales relacionadas con la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión, y que amplíen el mandato de los organismos de recuperación de activos para rastrear e identificar con rapidez los bienes de los particulares y las entidades sujetos a sanciones financieras específicas de la UE, e inmovilizarlos urgentemente cuando sea necesario para impedir que se saquen de la jurisdicción. En segundo lugar, al hacer que las normas reforzadas sobre recuperación y decomiso de activos sean aplicables a la infracción penal de vulneración de las medidas restrictivas de la Unión, la propuesta garantizaría el seguimiento, la inmovilización, la administración y el decomiso efectivos de los productos obtenidos de la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión, hasta que se aproximen las definiciones de las infracciones penales y las correspondientes sanciones por vulneración de las medidas restrictivas de la Unión.

Como se explica con más detalle en la propuesta de Decisión del Consejo por la que se añade la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión a los ámbitos delictivos establecidos en el

---

<sup>13</sup> Comisión Europea, Propuesta de Decisión del Consejo por la que se añade 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, COM (2022) 247 de 25.5.2022.

<sup>14</sup> Comisión Europea, Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre recuperación y decomiso de activos, COM (2022) 245 de 25.5.2022.

<sup>15</sup> Directiva 2014/42/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, sobre el embargo y el decomiso de los instrumentos y del producto del delito en la Unión Europea (DO L 127 de 29.4.2014, p. 39); Decisión 2007/845/JAI del Consejo, de 6 de diciembre de 2007, sobre cooperación entre los organismos de recuperación de activos de los Estados miembros en el ámbito del seguimiento y la identificación de productos del delito o de otros bienes relacionados con el delito (DO L 332 de 18.12.2007, p. 103).

artículo 83, apartado 1, del TFUE<sup>16</sup>, se cumplen los criterios mencionados en el artículo 83, apartado 1, del TFUE para añadir en ese artículo un nuevo ámbito delictivo, por lo que respecta a la dimensión transfronteriza de ese ámbito delictivo (carácter, repercusión, necesidad particular de combatir las infracciones según criterios comunes).

Esto es así porque la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión debe considerarse un ámbito delictivo y está ya categorizado como tal por la mayoría de los Estados miembros<sup>17</sup>, pero aún no está comprendida en la lista existente de delitos de la Unión establecida en el artículo 83, apartado 1, del TFUE. De hecho, se trata de un ámbito delictivo especialmente grave, ya que puede perpetuar las amenazas a la paz y la seguridad internacionales, socavar la consolidación y el respaldo de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos y ocasionar un daño económico, social y medioambiental importante.

Además, la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión tiene una dimensión transfronteriza clara, que en ocasiones le es incluso inherente y que exige una respuesta transfronteriza uniforme a nivel de la UE y mundial. No solo estos delitos suelen ser cometidos por personas físicas y jurídicas que operan a escala mundial, sino que, en algunos casos, las medidas restrictivas de la Unión prohíben precisamente las operaciones transfronterizas (por ejemplo, las restricciones de los servicios bancarios).

Además, el hecho de que los Estados miembros dispongan en su Derecho administrativo o penal de definiciones y sanciones muy diferentes para la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión sugiere que una misma conducta podría ser castigada con penas diferentes y niveles de coerción diferentes. Esto crea un riesgo de búsqueda de foros de conveniencia por parte de particulares y empresas y, en general, empaña la credibilidad de los objetivos de la Unión de mantener la paz y la seguridad internacionales y defender los valores comunes de la Unión. Por lo tanto, resulta especialmente necesario adoptar una acción común a nivel de la Unión para hacer frente a la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión a través del Derecho penal. La Unión podría promover también la igualdad de condiciones a escala mundial a este respecto.

Por último, las diferentes definiciones y sanciones aplicables a la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión en virtud del Derecho administrativo o penal de los Estados miembros constituyen un obstáculo para la aplicación coherente de la política de la Unión en materia de medidas restrictivas.

A la vista de la urgente necesidad de exigir responsabilidades a los particulares y las personas jurídicas implicados en la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión, en el anexo de la presente Comunicación se resumen los principales elementos que podría contener una futura Directiva sobre sanciones penales por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión. Esto facilitará una rápida colaboración con el Parlamento Europeo y el Consejo sobre este asunto.

---

<sup>16</sup> Comisión Europea, propuesta de Decisión del Consejo por la que se añade 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.

<sup>17</sup> Véase el resumen proporcionado por la Red de Cooperación contra el Genocidio, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021.

