



Bruselas, 25.5.2022
COM(2022) 247 final

2022/0176 (NLE)

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

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1) CONTEXTO DE LA PROPUESTA

• Razones y objetivos de la propuesta

1) Introducción

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. Esas medidas incluyen disposiciones individuales específicas, como por ejemplo sanciones financieras específicas (inmovilización de activos) y restricciones de admisión (prohibiciones de viajar), así como medidas sectoriales, es decir, embargos de armas o medidas económicas y financieras (por ejemplo, restricciones de las importaciones y las exportaciones o restricciones en la prestación de determinados servicios, como los bancarios).¹ El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales reviste una especial importancia en el actual contexto 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, algunas de las cuales se remontan a 2014. Dada esta situación y con el fin de mejorar la coordinación de la aplicación de estas medidas restrictivas al nivel de la Unión, la Comisión creó el Grupo de trabajo «Inmovilización y Decomiso»². Además de asegurar la coordinación entre los Estados miembros y determinadas agencias de la Unión, como Europol y Eurojust, el Grupo se propone explorar la interacción entre las medidas restrictivas y las medidas de Derecho penal.

En la actualidad, la Unión dispone de más de cuarenta regímenes de medidas restrictivas. Algunos de ellos dan aplicación a medidas restrictivas de las Naciones Unidas; otros son adoptados de forma autónoma por la Unión. Además de los regímenes que responden a situaciones específicas de determinados países, la Unión también ha adoptado regímenes horizontales contra la proliferación y el uso de armas químicas, los ciberataques, las violaciones de los derechos humanos y el terrorismo³. Las medidas restrictivas son

¹ El Consejo adopta medidas restrictivas. El Consejo adopta, en primer lugar, una Decisión PESC en virtud del artículo 29 del TUE. Las medidas previstas en la Decisión del Consejo se aplican al 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 TFUE. Las disposiciones «antielusión» pueden encontrarse en ambos tipos de actos.

² Imposición de sanciones contra los oligarcas rusos y bielorrusos incluidos en la lista: el Grupo de Trabajo «Inmovilización y Decomiso» de la Comisión intensifica su labor conjunta con sus socios internacionales, Comunicado de prensa de la Comisión Europea, de 17.3.2022, disponible en inglés en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_1828; Grupo de Trabajo «Inmovilización y Decomiso»: Casi 30 000 millones EUR de activos de oligarcas y entidades rusos y bielorrusos inmovilizados por la UE hasta la fecha, Comunicado de prensa de la Comisión Europea, de 8.4.2022, disponible en inglés en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_2373.

³ El mapa de sanciones de la UE ofrece una visión general de la situación: <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>.

vinculantes para los Estados miembros de la Unión y para cualquier persona o entidad que esté situada bajo la jurisdicción de los Estados miembros (operadores de la UE)⁴. La falta de coherencia en la aplicación de las medidas restrictivas socava su eficacia y la capacidad de la Unión para manifestarse al unísono⁵. La aplicación y el control del cumplimiento de las medidas restrictivas de la Unión son, principalmente, responsabilidad de los Estados miembros. Las autoridades competentes de los Estados miembros deben evaluar si se ha infringido el correspondiente Reglamento del Consejo adoptado en virtud del artículo 215 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea («TFUE») y, en su caso, tomar las medidas adecuadas.

A tal efecto, los Reglamentos de la Unión incluyen sistemáticamente una disposición por la que se requiere a los Estados miembros que adopten normas nacionales que incluyan sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias en caso de infracción de las disposiciones de dichos Reglamentos⁶.

Por lo general, estos Reglamentos incluyen:

- las medidas restrictivas;
- una cláusula «antielusión», que prohíbe toda participación consciente y deliberada en actividades dirigidas a eludir las medidas restrictivas en cuestión⁷; y
- otras obligaciones, en particular la de informar sobre las disposiciones adoptadas para dar aplicación a las medidas restrictivas (por ejemplo, informar a las autoridades del importe al que ascienden los activos inmovilizados).

El artículo 215 del TFUE constituye la base jurídica para que el Consejo tome las «medidas necesarias» en caso de adopción de medidas restrictivas de la Unión. Sin embargo, la base jurídica para la adopción de medidas restrictivas no permite la aproximación de las definiciones de Derecho penal ni de los tipos y grados de las sanciones penales⁸.

Como se expone más detalladamente en las secciones siguientes, la falta de armonización a escala de la Unión implica que los sistemas nacionales difieren significativamente en lo que respecta a la tipificación penal de la vulneración de los Reglamentos del Consejo sobre

⁴ Las medidas restrictivas de la UE se aplican, dentro del territorio de la Unión: a los nacionales de la UE, en cualquier lugar; a las sociedades y organizaciones constituidas de conformidad con el Derecho de un Estado miembro, incluidas las sucursales de sociedades de la UE en terceros países; a bordo de las aeronaves o los buques situados bajo la jurisdicción de los Estados miembros; Comisión Europea, Preguntas frecuentes: medidas restrictivas (sanciones), disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qanda_22_1401.

⁵ Véase también la Comunicación de la Comisión «Sistema económico y financiero europeo: fomentar la apertura, la fortaleza y la resiliencia», COM(2021) 32 final de 19.1.2021, sección 5 (Reforzar la aplicación y el cumplimiento de las sanciones de la UE), p. 16: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0032&from=ES>; En esa misma Comunicación, la Comisión señala que la aplicación [de las medidas restrictivas de la UE] carece del grado de uniformidad que debería tener en toda la UE. Tal situación 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 económicos. Como ya se ha indicado, una aplicación incoherente socava la eficacia [de las medidas restrictivas] y la capacidad de la UE para manifestarse al unísono. La estrategia reclama, entre otras iniciativas, una mayor labor de coordinación entre la Comisión y los Estados miembros para garantizar que las sanciones nacionales por la vulneración de las medidas restrictivas de la UE sean eficaces, proporcionadas y disuasorias.

⁶ A modo de 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 - ES - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES-TX/PDF/?uri=CELEX:02014R0833-20220413-ES-ES-EUR-Lex(europa.eu)).

⁷ Procede señalar que esta cláusula es también aplicable si no se han infringido las medidas restrictivas; basta con participar en los sistemas creados con tal fin.

⁸ La aproximación de las definiciones y las sanciones penales no puede llevarse a cabo sobre la base jurídica no legislativa que constituyen el artículo 29 del TUE y el artículo 215 del TFUE.

medidas restrictivas de la UE («vulneración de las medidas restrictivas de la Unión»). Además, los sistemas de sanciones penales también presentan considerables diferencias.

Dadas estas circunstancias, la Comisión propone 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»). Una vez que el Consejo haya llegado a un acuerdo y que el Parlamento Europeo haya otorgado 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 estará en situación de proponer, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, una Directiva que podría aproximar la definición de las infracciones penales y las sanciones correspondientes.

Ante la apremiante necesidad de exigir responsabilidades a los particulares y las entidades incluidos en la lista e implicados en la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión, la Comisión adopta, al mismo tiempo que el presente texto, una Comunicación en cuyo anexo se exponen los principales elementos que podría contener la futura Directiva sobre las sanciones penales por la vulneración de las normas de la Unión en materia de medidas restrictivas⁹.

En las secciones que figuran a continuación se examinan los problemas que pretende resolver la presente propuesta, sus causas subyacentes y las consecuencias negativas que se derivan de la situación actual. Más adelante, se presentan los objetivos de la propuesta y su valor añadido, así como las razones por las que cumple los criterios que permiten añadir un ámbito delictivo al artículo 83, apartado 1, del TFUE.

2) Problemas que aborda la propuesta

A medida que se ha ido intensificando, a lo largo de las últimas décadas, la adopción de medidas restrictivas de la Unión¹⁰, también lo ha hecho la de sistemas diseñados para eludirlas, no menos por parte de quienes figuran en una lista de medidas restrictivas pero cuentan con abundantes recursos, pueden recurrir a los servicios de «facilitadores» (abogados, notarios, etc.) y disponen de «resortes» (complejas estructuras jurídicas que permiten ocultar la titularidad efectiva de los activos, por ejemplo) que les permiten eludir su aplicación.

Reviste una especial importancia a este respecto el informe de 2021 de la red europea de puntos de contacto en relación con personas responsables de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra («Red de Cooperación contra el Genocidio»)¹¹. Tras una evaluación comparativa de la situación en los Estados miembros, el informe de la Red de Cooperación contra el Genocidio señala que, en la práctica, muy pocas personas físicas o jurídicas responsables de la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión rinden efectivamente cuentas¹². Sin embargo, también señala que se ha observado recientemente una

⁹ 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, COM(2022) 249 de 25.5.2022.

¹⁰ Véase el mapa de sanciones de la UE, nota a pie de página 3.

¹¹ Decisión del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la creación de una red europea de puntos de contacto en relación con personas responsables de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra (2002/494/JAI), Eurojust, Red de Cooperación contra el Genocidio, <https://www.eurojust.europa.eu/judicial-cooperation/practitioner-networks/genocide-network?msclid=de6a1668cf6011eca5681e93e0033be2>.

¹² Red de Cooperación contra el Genocidio, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, p. 4. En el anexo del informe de expertos se ofrece una visión general de la legislación pertinente de los Estados miembros y de los Estados observadores de la Red, https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/genocide_network_report_on_prosecution_of_sanctions_restrictive_measures_violations_23_11_2021.pdf; Con miras a su presentación en el Grupo «Cooperación Judicial en Materia Penal» (COPEN) del Consejo, el informe se publicó también en el documento 7274 del Consejo de 16 de marzo de 2022.

tendencia positiva en cuanto al número de acciones coercitivas emprendidas y al aumento de las sanciones impuestas por algunas autoridades nacionales.¹³

A pesar de las tendencias positivas observadas en algunos Estados miembros, parece que solo unos pocos de estos tienen abiertos procedimientos judiciales por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión¹⁴. Esto puede considerarse un indicio de que muchos Estados miembros no dan una prioridad suficiente a la investigación y el enjuiciamiento de la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión. Además, las autoridades policiales y judiciales se enfrentan a importantes obstáculos derivados de la categoría específica a la que pertenecen los autores y las víctimas y de la naturaleza compleja de (la combinación de) estos delitos.

La vulneración de las medidas restrictivas de la Unión tiene a menudo carácter transfronterizo. Por ejemplo, una empresa puede comprar material a través de un intermediario extranjero, a sabiendas de que los auténticos vendedores son países, entidades y particulares sujetos a medidas restrictivas¹⁵. En el ámbito de la inmovilización de activos, por ejemplo, un banco internacional puede facilitar la enajenación de un yate «inmovilizado» que es propiedad de un particular incluido en la lista. En esa transacción prohibida podría estar implicado algún bufete de abogados, cuya colaboración para la comisión del delito consistiría en la redacción de los documentos de venta del yate y, en algunos casos, algún funcionario corrupto que facilite su cambio de titularidad. El blanqueo de capitales o las sociedades fantasma también pueden constituir medios accesorios para ocultar el origen del pago del yate.

Al no ser frecuente que haya víctimas directas de la vulneración de las medidas restrictivas, su investigación y enjuiciamiento dependen de que sea detectada por las autoridades nacionales competentes. Por otra parte, las denuncias procedentes de alertadores¹⁶ o de organizaciones de la sociedad civil¹⁷ desempeñan un importante papel para descubrir la vulneración de las medidas restrictivas.

Por lo que se refiere a la interacción entre el enfoque aplicado por los Estados miembros a la tipificación penal de la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión y las medidas de decomiso, cabe señalar que en la mayoría de los Estados miembros el decomiso solo es posible como ejecución de una condena penal o, al menos, tras el establecimiento de vínculos con actividades delictivas. No obstante, aunque varios Estados miembros hayan tipificado como delito la vulneración de las medidas restrictivas, las diferencias entre Estados miembros pueden dar lugar a un enfoque fragmentado en los casos transfronterizos.

3) Causas subyacentes de los problemas

Quienes están involucrados en prácticas ilícitas con respecto a las medidas restrictivas de la Unión pueden aprovecharse de que el Derecho administrativo o penal de los distintos Estados

¹³ Red de Cooperación contra el Genocidio, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, p. 13.

¹⁴ Para una selección de casos, véase el documento de la Red de Cooperación contra el Genocidio, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, p. 14.

¹⁵ Ídem, p. 19.

¹⁶ Mecanismo de denuncia «EU Sanctions Whistle-blower Tool», accesible en: <https://eusanctions.integrityline.com/frontpage>.

¹⁷ Un ejemplo es el caso *Lafarge*, consistente en una querrela criminal interpuesta por dos organizaciones de la sociedad civil junto con once antiguos empleados sirios de Lafarge, que se analiza en el documento de la Red de Cooperación contra el Genocidio *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, sección 4.2., p. 17; asunto número 19-87.367 - Corte de casación (Francia, 7 de septiembre de 2021, traducción al inglés en https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/21.09.07_cour_de_cassation_decision.pdf).

miembros contempla definiciones y sanciones muy diferentes para la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión¹⁸. Algunos Estados miembros utilizan definiciones amplias, como «incumplimiento de las sanciones de las Naciones Unidas y de la UE» o «incumplimiento de la normativa de la UE»¹⁹. Otros Estados miembros se han dotado de disposiciones más detalladas que contienen, por ejemplo, una lista de conductas prohibidas²⁰.

A partir de las respuestas a un cuestionario distribuido por la Red de Cooperación contra el Genocidio, de sus nuevas consultas²¹ y de las investigaciones adicionales llevadas a cabo por la Comisión con vistas a la presente propuesta, puede concluirse que, en trece Estados miembros, la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión puede constituir una infracción administrativa o penal. Los criterios con arreglo a los cuales esa conducta entra dentro de uno o de otro régimen varían según los Estados miembros, pero generalmente están relacionados con su trascendencia (gravedad) o se determinan en términos cualitativos (intencionalidad, negligencia grave) o cuantitativos (daños)²². En doce Estados miembros, la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión constituye únicamente una infracción penal. Sin embargo, en dos Estados miembros, el delito específico de vulneración de las medidas restrictivas de la Unión solo puede dar lugar a sanciones administrativas²³.

Cuadro: Calificación de la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión

Calificación de la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión	Estado miembro
La vulneración de las medidas restrictivas constituye una infracción penal o administrativa	BE, BG, CZ, DE, EE, IE, EL, IT, LT, AT, PL, RO, SI
La vulneración de las medidas restrictivas constituye una infracción penal	DK, FR, HR, CY, LV, LU, HU, MT, NL, PT, FI, SE
La vulneración de las medidas restrictivas	ES, SK

¹⁸ Ídem, sección 5, p. 22.

¹⁹ Por ejemplo, el artículo 459 del Código aduanero francés (*Code des douanes*) establece que toda persona que infrinja o intente infringir las medidas restrictivas de carácter económico y financiero adoptadas i) a escala de la UE, con arreglo al artículo 215 del TFUE, o ii) con arreglo a acuerdos internacionales ratificados por Francia se enfrenta a una pena de hasta cinco años de prisión. Las personas jurídicas también pueden ser procesadas por esos delitos, véase el documento de la Red de Cooperación contra el Genocidio, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, anexo; Versión original en francés:

<https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006071570/?msclid=ad92a692cece11ec9180daeb34a1af50>;

Bélgica, Chipre, Chequia y Lituania tienen disposiciones similares en vigor, véase el documento de la Red de Cooperación contra el Genocidio, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, anexo.

²⁰ Por ejemplo, el artículo 18, apartado 2, y el artículo 19, apartado 5, de la Ley alemana de comercio y pagos exteriores (*Außenwirtschaftsgesetz*), véase https://www.gesetze-im-internet.de/awg_2013/?msclid=77c4bc27ced011ecad0f49edf9add31e. Otros Estados miembros cuyo

Derecho nacional va más allá de la mera tipificación penal de la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión son, por ejemplo, Hungría y Eslovenia, véase el documento de la Red de Cooperación contra el Genocidio, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, sección 5, anexo.

²¹ Red de Cooperación contra el Genocidio, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, anexo.

²² Red de Cooperación contra el Genocidio, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, sección 5.1., p. 22.

²³ Ídem.

constituye una infracción administrativa	
--	--

Por lo que se refiere a las penas de prisión, en catorce Estados miembros tienen una duración máxima de entre dos y cinco años, mientras que ocho Estados miembros pueden imponer penas máximas de entre ocho y doce años²⁴. La multa máxima que puede imponerse por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión —como infracción penal o administrativa—, varía considerablemente de un Estado miembro a otro: entre 1 200 EUR y 500 000 EUR²⁵. Catorce Estados miembros exigen responsabilidad a las personas jurídicas por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión²⁶. Doce Estados miembros prevén sanciones administrativas, consistentes en particular en multas, imponibles a las personas jurídicas cuyos empleados (o al menos sus directivos) vulneren las sanciones²⁷. Las multas máximas imponibles a las personas jurídicas oscilan entre 133 000 EUR y 37, 5 millones EUR²⁸.

Por último, la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión es castigado por el Derecho penal de algunos terceros países²⁹, como Canadá y los Estados Unidos (EE.UU.). El Departamento de Justicia de los EE.UU. tiene jurisdicción penal sobre la vulneración dolosa de las medidas restrictivas en virtud de la *International Emergency Economic Powers Act* (IEEPA) (Ley de Competencias Económicas en caso de Emergencia Internacional)³⁰ y la *Trading with the Enemy Act* (Ley de Comercio con el Enemigo)³¹. De conformidad con el artículo 206 de la IEEPA, las sanciones penales por la vulneración dolosa de las medidas restrictivas incluyen una pena máxima de prisión de 20 años y una multa máxima de 1 millón USD³². Las autoridades estadounidenses han impuesto fuertes penas de multa por la vulneración de las medidas restrictivas.

4) Consecuencias negativas del *statu quo*

Si las autoridades policiales y judiciales no disponen de los instrumentos y los recursos adecuados para prevenir, detectar, investigar y enjuiciar la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión, las personas físicas y jurídicas designadas cuyos activos están inmovilizados siguen pudiendo acceder a ellos en la práctica y apoyar a los regímenes que son objeto de las medidas restrictivas de la Unión.

²⁴ Ídem, sección 5.2. p. 23.

²⁵ Ídem, sección 5.1. p. 24.

²⁶ Ídem, sobre la base del informe de la Red de Cooperación contra el Genocidio y las investigaciones adicionales de la Comisión.

²⁷ Ídem, sección 5,3, p. 24.

²⁸ Ídem, sección 5.1. p. 24.

²⁹ Red de Cooperación contra el Genocidio, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, p. 13.

³⁰ Título 50 del Código de los Estados Unidos (CEU), apartados 1701-06(2011); Congressional Research Service, *The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution and Use*, marzo de 2022, disponible en <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45618/8>.

³¹ Título 50 del CEU, apartados 4301-41 (2009).

³² IEEPA, artículo 206: Apartado 510.701 Sanciones: «a) el artículo 206 de la *International Emergency Economic Powers Act* (Título 50 del CEU, 1705) (IEEPA) es aplicable a la vulneración de las disposiciones de cualquier licencia, resolución, reglamento, orden, directiva o instrucción emitida por orden o autorización del secretario del Tesoro con arreglo a esta parte u otra sección de la IEEPA (...) (3) Toda persona que cometa deliberadamente, se proponga cometer deliberadamente, conspire para cometer deliberadamente, o ayude o induzca a cometer una vulneración de cualquier licencia, orden, reglamento o prohibición, podrá, si resulta condenada, recibir una multa no superior a 1 000 000 USD o, si se trata de una persona física, ser encarcelada por un período no superior a 20 años, o estar sujeta a ambas sanciones»

Además, el hecho de que los Estados miembros tengan definiciones muy diferentes y sanciones heterogéneas por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión en virtud de su Derecho administrativo o penal indica que una misma infracción podría castigarse con sanciones diferentes y en niveles de ejecución diferentes. Desde el punto de vista político, esta situación debilita la aplicación de las medidas restrictivas de la Unión y socava la credibilidad de los objetivos de esta.

Por último, el producto de la explotación de los bienes y recursos naturales comercializados en vulneración de las medidas restrictivas de la Unión también puede permitir a las entidades o particulares que son objeto de dichas medidas restrictivas adquirir armas con las que podrían perpetrar sus delitos³³. La vulneración de las restricciones de importación podría, además, contribuir a la explotación ilegal de bienes y recursos naturales en el país que sea objeto de esas medidas restrictivas³⁴, con los consiguientes daños medioambientales y sociales.

5) Objetivos de la propuesta

En este contexto y ante la apremiante necesidad de poner fin a la impunidad de la vulneración de las medidas restrictivas tras la invasión de Ucrania por Rusia, el objetivo de la presente propuesta es iniciar el procedimiento establecido en el artículo 83, apartado 1, párrafo tercero, del TFUE. Conforme a ese procedimiento, teniendo en cuenta la evolución de la delincuencia, el Consejo puede adoptar una decisión que determine otros ámbitos delictivos que respondan a los criterios especificados en el artículo 83, apartado 1, del TFUE. Debe tratarse, en particular, de «ámbitos delictivos que sean de especial gravedad y tengan una dimensión transfronteriza derivada del carácter o de las repercusiones de dichas infracciones o de una necesidad particular de combatirlas según criterios comunes»³⁵. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo.

En la actualidad, el artículo 83, apartado 1, del TFUE no permite establecer normas mínimas relativas a la definición de las distintas formas de vulneración (incluida la elusión) de las medidas restrictivas de la Unión y a las sanciones correspondientes, ya que la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión aún no está incluida, como tal, en los ámbitos delictivos que se enumeran en dicho artículo. Esos ámbitos delictivos son los siguientes: el terrorismo, la trata de seres humanos y la explotación sexual de mujeres y niños, el tráfico ilícito de drogas, el tráfico ilícito de armas, el blanqueo de capitales, la corrupción, la falsificación de medios de pago, la delincuencia informática y la delincuencia organizada. No obstante, la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión puede estar vinculada a delitos que se inscriben en algunos de esos ámbitos delictivos, como el terrorismo y el blanqueo de capitales.

Los criterios a que se refiere el artículo 83, apartado 1, del TFUE, relativos a la dimensión transfronteriza de un ámbito delictivo, a saber, el carácter o las repercusiones de las infracciones penales y la necesidad particular de combatirlas según criterios comunes están interrelacionados y no deben evaluarse aisladamente. En el caso de la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión, estos criterios se cumplen por los motivos siguientes:

³³ Red de Cooperación contra el Genocidio, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, p. 14.

³⁴ Ídem, p. 5.

³⁵ Artículo 83, apartado 1, del TFUE.

- En primer lugar, la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión debe considerarse un ámbito delictivo para poder garantizar la efectiva aplicación de la política de la Unión en materia de medidas restrictivas. La vulneración de las medidas restrictivas está ya tipificada como infracción penal por la mayoría de los Estados miembros. Algunos de los Estados miembros que tipifican la vulneración de las medidas restrictivas como infracción penal aplican definiciones generales, como «incumplimiento de las sanciones de las Naciones Unidas y de la UE» o «incumplimiento de la normativa de la UE», mientras que otros aplican disposiciones más detalladas que contienen, por ejemplo, una lista de conductas prohibidas. Los criterios que hacen que la conducta se enmarque en el Derecho penal varían según los Estados miembros, pero generalmente están relacionados con su trascendencia (gravedad) o se determinan en términos cualitativos (intencionalidad, negligencia grave) o cuantitativos (daños causados).
- En segundo lugar, se trata de un ámbito delictivo especialmente grave, de gravedad similar a la de los ámbitos delictivos ya 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 de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos y ocasionar importantes daños económicos, sociales y medioambientales. Las personas físicas y jurídicas designadas cuyos activos son inmovilizados siguen pudiendo acceder a ellos en la práctica y apoyar los regímenes que son objeto de las medidas restrictivas. Del mismo modo, los fondos generados por la explotación de bienes y recursos naturales comercializados en vulneración de las medidas restrictivas de la Unión también pueden permitir a los regímenes que son objeto de esas medidas restrictivas adquirir armas con las que perpetrar sus delitos. La vulneración de las medidas restrictivas de la Unión podría, además, contribuir a la explotación ilegal de bienes y recursos naturales en el régimen que es objeto de esas medidas restrictivas.
- En tercer lugar, la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión tiene una clara y a veces incluso inherente dimensión transfronteriza. No solo suele ser cometida por personas físicas y jurídicas que operan a escala mundial, sino que, en algunos casos, las propias medidas restrictivas de la Unión, como las restricciones de la importación y la exportación y las restricciones de los servicios bancarios prohíben las operaciones transfronterizas. Por lo tanto, la vulneración de esas medidas es por definición una conducta transfronteriza que requiere una respuesta transfronteriza común al nivel de la Unión.
- En cuarto lugar, el hecho de que los Estados miembros tengan unas definiciones de la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión y unas sanciones correspondientes muy diferentes con arreglo a su Derecho administrativo o penal indica que una misma infracción podría castigarse con sanciones y en niveles de ejecución diferentes. Esa posibilidad socava los objetivos de la Unión de salvaguardar la paz y la seguridad internacionales y defender los valores comunes de la Unión. Por lo tanto, la acción común a escala de la Unión resulta especialmente necesaria para luchar contra la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión mediante el Derecho penal.
- En quinto lugar, las diferentes definiciones de la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión y el carácter heterogéneo de las sanciones que le son aplicables en virtud del Derecho administrativo o penal de los Estados miembros constituyen un obstáculo para una aplicación coherente de la política de la Unión en

materia de medidas restrictivas. Esas divergencias pueden incluso dar lugar a la búsqueda de foros de conveniencia por parte de los delincuentes y, en última instancia, a su impunidad, ya que pueden optar por llevar a cabo sus actividades en los Estados miembros que ofrecen respuestas menos severas a la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión. La armonización aumentaría también el efecto disuasorio de las sanciones por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión.

Además de cumplir los criterios mencionados en el artículo 83, apartado 1, del TFUE, la acción común a escala de la Unión no solo contribuiría a la igualdad de condiciones entre los Estados miembros, sino que también contribuiría a la igualdad de condiciones a escala mundial y a la cooperación policial y judicial en la lucha contra la vulneración de las medidas restrictivas.

Como se expondrá más adelante, la propuesta de añadir la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión a los ámbitos delictivos establecidos en el artículo 83, apartado 1, del TFUE complementa la propuesta de la Comisión³⁶ con la que se pretende revisar la Directiva sobre el embargo y el decomiso de los instrumentos y del producto del delito en la Unión Europea y la Decisión del Consejo sobre los organismos de recuperación de activos³⁷. La nueva Directiva propuesta sobre recuperación y decomiso de activos se aplicaría a la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión en la medida en que ese delito se armonizase en virtud del Derecho de la Unión.

Una vez que el Consejo, tras obtener la aprobación del Parlamento Europeo, acuerde añadir la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión a los ámbitos delictivos del artículo 83, apartado 1, del TFUE, la Comisión podrá proponer una Directiva sobre la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión con arreglo al procedimiento legislativo ordinario. Como ya se ha indicado, la Comisión adopta hoy junto con el presente texto una Comunicación cuyo anexo expone los principales elementos que podría contener una futura Directiva sobre sanciones penales por la vulneración de las normas de la Unión sobre medidas restrictivas³⁸.

- **Coherencia con las disposiciones existentes en la misma política sectorial**

El artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE) establece los valores comunes de la Unión que son la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos. La aplicación efectiva de las medidas restrictivas —a través, entre otros medios, de disposiciones de Derecho penal destinadas a reprimir su vulneración— contribuye a la defensa de dichos valores comunes dentro y fuera de la Unión.

Además, la Unión constituye un espacio de libertad, seguridad y justicia en el respeto de los derechos fundamentales y los distintos sistemas y tradiciones jurídicos de los Estados miembros. Su objetivo es garantizar un nivel elevado de seguridad con medidas como la

³⁶ Comisión Europea, Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre recuperación y decomiso de activos, COM (2022) 245 de 25.5.2022.

³⁷ 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).

³⁸ 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, COM(2022) 249 de 25.5.2022.

prevención y la lucha contra la delincuencia, el racismo y la xenofobia. De conformidad con el artículo 83, apartado 1, del TFUE, el Parlamento Europeo y el Consejo pueden establecer normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones en ámbitos delictivos que sean de especial gravedad y tengan una dimensión transfronteriza derivada del carácter o de las repercusiones de dichas infracciones o de una necesidad particular de combatirlas según criterios comunes.

Como se ha indicado anteriormente, la aproximación de las definiciones penales y las sanciones por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión complementará la propuesta de Directiva de la Comisión sobre recuperación y decomiso de activos y dará aplicación tanto a la Estrategia para una Unión de la Seguridad³⁹ como a la Estrategia de la UE para luchar contra la delincuencia organizada⁴⁰.

El objetivo de la presente propuesta es reforzar las capacidades de las autoridades nacionales para rastrear e identificar, inmovilizar y administrar los bienes que sean producto o instrumentos del delito. Además, establece un marco jurídico reforzado para el decomiso que incluye los supuestos específicos en los que no sea posible una condena por un delito concreto.

Por otro lado, la nueva propuesta contribuye a la aplicación efectiva de las medidas restrictivas al exigir a los Estados miembros que faciliten el rastreo y la identificación de los bienes vinculados a la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión, tal como se definen en el Derecho nacional, y al hacer aplicables las normas revisadas sobre recuperación y decomiso de activos al delito de vulneración de las medidas restrictivas de la Unión.

Tras la adopción de una Directiva que aproxime las definiciones y las sanciones correspondientes a la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión, cuyos posibles elementos se analizan más detalladamente en la Comunicación antes mencionada y también adoptada hoy, las normas sobre rastreo e identificación, inmovilización, administración y decomiso serían aplicables a los bienes relacionados con la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión. En definitiva, el producto de la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión, por ejemplo en caso de que particulares y empresas pusieran fondos a disposición de quienes estén sujetos a sanciones financieras específicas (como la inmovilización de activos), podría ser objeto de medidas de decomiso. De igual modo, los instrumentos utilizados para perpetrar la vulneración de las medidas restrictivas también podrían ser objeto de decomiso.

- **Coherencia con otras políticas de la Unión**

Reglamentos del Consejo sobre medidas restrictivas de la Unión

El establecimiento de normas mínimas en cuanto a la definición de la vulneración de las medidas restrictivas y las sanciones penales correspondientes sobre la base del artículo 83, apartado 1, del TFUE, reforzaría la aplicación de las medidas restrictivas en los Estados miembros, complementando así las medidas adoptadas de conformidad con el artículo 29 del

³⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad, COM(2020) 605 final, de 24 de julio de 2020.

⁴⁰ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la Estrategia de la UE contra la Delincuencia Organizada, COM(2021) 170 final de 14.4.2021.

TUE y el artículo 215 del TFUE. La Comisión y el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad han propuesto reforzar la disposición en materia de sanciones de los Reglamentos 833/2014 y 269/2014 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 establecer un régimen de sanciones —incluidas, en su caso, sanciones de carácter penal— aplicable a las infracciones de dichos Reglamentos, y a adoptar todas las medidas necesarias para garantizar su aplicación. Las sanciones deberán ser efectivas, proporcionadas y disuasorias. Los Estados miembros también deben establecer las medidas oportunas para el decomiso del producto de esas infracciones. Sin embargo, como ya se ha indicado anteriormente, el artículo 29 del TUE y el artículo 215 del TFUE no constituyen una base jurídica para la aproximación de las definiciones penales y los tipos y grados de las sanciones penales.

Comunicación de la Comisión «Sistema económico y financiero europeo» de 2021

En su Comunicación de 2021 titulada «Sistema económico y financiero europeo: fomentar la apertura, la fortaleza y la resiliencia»⁴¹, la Comisión señala que la aplicación [de las medidas restrictivas de la UE] carece del grado de uniformidad que debería tener en toda la UE. Tal situación crea distorsiones en el mercado único, ya que las empresas de la Unión, incluidas las filiales de empresas extranjeras en la UE, pueden eludir las medidas restrictivas. Además, genera incertidumbre entre los operadores económicos. Como ya se ha indicado, la aplicación incoherente socava la eficacia [de las medidas restrictivas de la Unión] y la capacidad de esta para manifestarse al unísono. La estrategia reclama, entre otras iniciativas, una mayor labor de coordinación entre la Comisión y los Estados miembros para garantizar que las sanciones nacionales por la vulneración de las medidas restrictivas de la UE sean eficaces, proporcionadas y disuasorias.

2) BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

• Base jurídica

De conformidad con el artículo 83, apartado 1, del TFUE, el Parlamento Europeo y el Consejo pueden establecer normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones en ámbitos delictivos que sean de especial gravedad y tengan una dimensión transfronteriza derivada del carácter o de las repercusiones de dichas infracciones o de una necesidad particular de combatirlas según criterios comunes. Los ámbitos delictivos enumerados en ese artículo son los siguientes: el terrorismo, la trata de seres humanos y la explotación sexual de mujeres y niños, el tráfico ilícito de estupefacientes, el tráfico ilícito de armas, el blanqueo de capitales, la corrupción, la falsificación de medios de pago, los delitos informáticos y la delincuencia organizada. En su estado actual, esta lista no permite establecer normas mínimas relativas a la definición de la vulneración de las medidas restrictivas y a las sanciones correspondientes.

La presente propuesta tiene por objeto iniciar el procedimiento establecido en el artículo 83, apartado 1, párrafo tercero, del TFUE. Conforme a ese procedimiento y teniendo en cuenta la evolución de la delincuencia, el Consejo puede adoptar una decisión en la que se determinen otros ámbitos delictivos que cumplan los criterios especificados en el artículo 83, apartado 1,

⁴¹ COM(2021) 32 final, de 19.1.2021.

del TFUE, en este caso, la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo. La justificación del cumplimiento, en este caso, de los criterios especificados en el artículo 83, apartado 1, del TFUE se ha analizado anteriormente en la sección 1.5.

- **Subsidiariedad (en el caso de competencia no exclusiva)**

El objetivo de la presente Decisión, a saber, añadir la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión a los ámbitos delictivos establecidos en el artículo 83, apartado 1, del TFUE, debe alcanzarse a escala de la Unión. Se ajusta, por consiguiente, al principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 5 del TUE. En este caso concreto, la necesidad de actuar a escala de la Unión ha quedado demostrada, además, en el análisis del cumplimiento de los criterios especificados en el artículo 83, apartado 1, del TFUE (véase la sección 1.5).

- **Proporcionalidad**

De conformidad con el principio de proporcionalidad, ninguna medida propuesta por la Comisión debe exceder de lo necesario para alcanzar su objetivo. La decisión de añadir la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión a la lista de delitos de la UE del artículo 83, apartado 1, del TFUE sería proporcional, puesto que se cumplen los criterios especificados en dicha disposición. Además, esa decisión se adoptaría sin perjuicio de las acciones que puedan emprenderse en una segunda fase. En particular, no determina ni prejuzga el alcance ni el contenido de la legislación derivada que pudiera proponerse posteriormente.

- **Elección del instrumento**

La presente propuesta tiene por objeto iniciar el procedimiento establecido en el artículo 83, apartado 1, párrafo tercero. Conforme a ese procedimiento y teniendo en cuenta la evolución de la delincuencia, el Consejo puede adoptar una decisión en la que se determinen otros ámbitos delictivos que cumplan los criterios especificados en el artículo 83, apartado 1, del TFUE, en este caso, la vulneración de las medidas restrictivas. Se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo.

3) RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES EX POST, DE LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

- **Obtención y uso de asesoramiento especializado**

A principios de marzo de 2022, como consecuencia de la invasión rusa de Ucrania, la Comisión creó el Grupo de Trabajo «Inmovilización y Decomiso». Su objetivo es asegurar la coordinación entre los Estados miembros en lo que respecta a la ejecución de las medidas restrictivas de la Unión aplicables a los particulares y las empresas rusos y bielorrusos que figuran en la lista, y explorar la interacción entre las medidas restrictivas de la Unión y las medidas de Derecho penal. Estos intercambios de puntos de vista tuvieron lugar, por ejemplo,

en reuniones con las autoridades nacionales competentes para la ejecución de las sanciones, Eurojust y la Red de Cooperación contra el Genocidio⁴², cuya secretaría se aloja en Eurojust.

Un subgrupo específico del Grupo de Trabajo «Inmovilización y Decomiso» se dedica a reforzar la aplicación de las medidas restrictivas de la Unión. Concretamente, aborda las cuestiones planteadas por las autoridades nacionales y estudia posibles maneras de identificar los activos de manera proactiva. Participan en este subgrupo representantes y autoridades nacionales competentes de los Estados miembros. Durante los intercambios de opiniones que se han producido en este subgrupo, se han planteado en varias ocasiones las dificultades que supone exigir responsabilidades a las personas físicas y jurídicas que están implicadas en la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión. Los participantes en esos debates han abogado también por la aplicación de un enfoque penal común a la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión.

Las pruebas de la necesidad de este enfoque común se recogen específicamente en un informe elaborado por la Red de Cooperación contra el Genocidio⁴³ y publicado en diciembre de 2021. En él se destaca la necesidad de tipificar penalmente la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión para garantizar que las personas físicas o jurídicas que sean responsables de ellas rindan cuentas efectivamente⁴⁴. Además, concluye que el enjuiciamiento de las vulneraciones de las sanciones puede crear una red de seguridad para evitar la impunidad, especialmente en lo que se refiere a los vínculos con los delitos internacionales fundamentales⁴⁵.

Además, los debates en el subgrupo del Grupo de trabajo sobre Inmovilización y Decomiso han puesto de manifiesto la importancia de un enfoque proactivo y de la coordinación entre las autoridades competentes para la aplicación de las medidas restrictivas de la Unión. Las Unidades de Información Financiera, las autoridades policiales, judiciales y aduaneras, los socios internacionales, la sociedad civil y los periodistas de investigación deben cooperar e intercambiar información para obtener cuantas pistas permitan a los cuerpos y fuerzas de seguridad iniciar una investigación.

El 13 de mayo de 2022, La Comisión también consultó a su Grupo de Expertos sobre Política Penal de la UE⁴⁶, el cual acogió favorablemente la idea de armonizar las definiciones y sanciones a escala de la Unión.

- **Evaluación de impacto**

Ante la excepcional urgencia de la situación, no pudo llevarse a cabo ninguna evaluación de impacto, por lo que se levantó la obligación correspondiente. La propuesta de añadir la vulneración de las medidas restrictivas a los ámbitos delictivos establecidos en el artículo 83, apartado 1, del TFUE no tiene, por sí misma, ninguna repercusión en los gobiernos nacionales, las autoridades regionales o locales, los operadores económicos o los ciudadanos.

⁴² Eurojust, Red de Cooperación contra el Genocidio, <https://www.eurojust.europa.eu/judicial-cooperation/practitioner-networks/genocide-network?msclid=de6a1668cf6011eca5681e93e0033be2>.

⁴³ Red de Cooperación contra el Genocidio, *Expert Report on Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021.

⁴⁴ Ídem, p. 4.

⁴⁵ Ídem, p. 26.

⁴⁶ Comisión Europea, Grupo de Expertos sobre Política Penal de la UE, <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?do=groupDetail.groupDetail&groupID=2760&msclid=56005123cfaf11ec8de3edb643537b59..>

- **Derechos fundamentales**

La presente propuesta no determina ni prejuzga el alcance ni el contenido del Derecho derivado que la Comisión proponga posteriormente, una vez que el Consejo, tras obtener la aprobación del Parlamento Europeo, decida añadir la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión a la lista de delitos de la UE contemplada en el artículo 83, apartado 1, del TFUE. Para la aproximación de las definiciones de las infracciones penales y de las sanciones habrán de tenerse en cuenta las diferencias entre los sistemas de justicia penal de los Estados miembros, en lo que respecta también a las sanciones. Además, la posterior Directiva tendría que respetar los derechos fundamentales y ajustarse a los principios establecidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea («la Carta»)⁴⁷.

4) REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

La presente propuesta de añadir la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión a los ámbitos delictivos establecidos en el artículo 83, apartado 1, del TFUE no genera, por sí misma, ninguna carga financiera o administrativa para la UE, los gobiernos nacionales, las autoridades regionales o locales, los operadores económicos o los ciudadanos.

5) OTROS ELEMENTOS

- **Explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta**

Artículo 1

De conformidad con el artículo 1, la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión se añade como ámbito delictivo con arreglo al artículo 83, apartado 1, del TFUE.

Artículo 2

El artículo 2 se refiere a la entrada en vigor de la Decisión del Consejo. Habida cuenta de la apremiante necesidad de actuar, esta se producirá al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea.

⁴⁷ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, DO C 326, de 26.10.2012, p. 391.

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

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 83, apartado 1, párrafo tercero,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Vista la aprobación del Parlamento Europeo⁴⁸,

Considerando lo siguiente:

- (1) El objetivo de la presente Decisión es 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»).
- (2) Según establece el artículo 29 del Tratado de la Unión Europea («TUE»), el Consejo puede adoptar decisiones que definan el enfoque de la Unión sobre un asunto concreto de carácter geográfico o temático, lo que incluye las medidas restrictivas.
- (3) El artículo 215 del TFUE permite al Consejo adoptar medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales, o adoptar medidas que prevean la interrupción o la reducción, total o parcial, de las relaciones económicas y financieras con uno o varios terceros países, sobre la base de una decisión adoptada de conformidad con el artículo 29 del TUE. Los Estados miembros deben disponer de sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias en caso de incumplimiento de los Reglamentos del Consejo que establecen medidas restrictivas de la Unión.
- (4) A efectos de la presente Decisión, por medidas restrictivas de la Unión se entienden las medidas que entran en el ámbito de aplicación del artículo 29 del TUE y del artículo 215 del TFUE, como, por ejemplo, las medidas de 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 de la Unión Europea, así como las medidas económicas sectoriales y los embargos de armas.
- (5) Los Estados miembros deben aplicar sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias por la vulneración de todas las medidas restrictivas de la Unión, incluidas las obligaciones que en ellas se establecen, como la de notificación. Esas sanciones deben también penalizar la elusión de las medidas restrictivas de la Unión.
- (6) La Comisión ha organizado la coordinación entre los Estados miembros y las agencias de la UE en lo que respecta a la aplicación de las medidas restrictivas adoptadas en el

⁴⁸DO C , , p . .

contexto de la agresión de Rusia contra Ucrania, y ha estudiado la interacción entre las medidas restrictivas y las medidas de Derecho penal.

- (7) En la actualidad, el artículo 83, apartado 1, del TFUE no permite establecer normas mínimas relativas a la definición de la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión y a las sanciones correspondientes, ya que esta vulneración aún no está incluida en los ámbitos delictivos enumerados en dicho artículo. Esos ámbitos delictivos son los siguientes: el terrorismo, la trata de seres humanos y la explotación sexual de mujeres y niños, el tráfico ilícito de drogas, el tráfico ilícito de armas, el blanqueo de capitales, la corrupción, la falsificación de medios de pago, la delincuencia informática y la delincuencia organizada. No obstante, la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión puede estar vinculada a delitos que sí están incluidos en algunos de los ámbitos delictivos especificados, como el terrorismo y el blanqueo de capitales.
- (8) Los criterios a que se refiere el artículo 83, apartado 1, del TFUE, relativos a la dimensión transfronteriza de un ámbito delictivo, a saber, el carácter o las repercusiones de las infracciones penales y la necesidad especial de combatir las según criterios comunes, están interrelacionados y no deben evaluarse aisladamente.
- (9) Para poder garantizar la efectiva aplicación de la política de la Unión en materia de medidas restrictivas, la vulneración de esas medidas debe considerarse un ámbito delictivo. La vulneración de las medidas restrictivas está ya tipificada como infracción penal por una mayoría de Estados miembros. Algunos de los Estados miembros que califican la vulneración de las medidas restrictivas como infracción penal tienen definiciones generales, como «incumplimiento de las sanciones de las Naciones Unidas y de la UE» o «incumplimiento de la normativa de la UE», mientras que otros tienen disposiciones más detalladas que contienen, por ejemplo, una lista de conductas prohibidas. Los criterios con arreglo a los cuales la conducta se tipifica dentro del Derecho penal varía según los Estados miembros, pero generalmente están relacionados con su trascendencia (gravedad), o se determinan en términos cualitativos (intencionalidad, negligencia grave) o cuantitativos (daños).
- (10) La vulneración de las medidas restrictivas de la Unión es un ámbito delictivo especialmente grave, de gravedad similar a la de los ámbitos delictivos ya 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 de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos y ocasionar importantes daños económicos, sociales y medioambientales. Esa vulneración permite que los particulares y las entidades cuyos activos estén inmovilizados o cuyas actividades estén restringidas sigan pudiendo acceder a sus activos y apoyar a los regímenes que son objeto de las medidas restrictivas, o a los fondos estatales supuestamente malversados. Del mismo modo, los fondos generados por la explotación de bienes y recursos naturales comercializados en vulneración de las medidas restrictivas de la Unión también pueden permitir a los regímenes que son objeto de dichas medidas restrictivas adquirir armas con las que perpetrar sus delitos. La vulneración de las medidas restrictivas de la Unión referentes al comercio podría, además, contribuir a la explotación ilegal de bienes y recursos naturales en el territorio que sea objeto de esas medidas restrictivas.
- (11) En su Resolución 1196 (1998), de 16 de septiembre de 1998, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas destacó la importancia de fortalecer la eficacia de los embargos de armas como medio de reducir la disponibilidad de armas para proseguir

los conflictos armados. También instó a los Estados a que considerasen, como medio de cumplir sus obligaciones en cuanto a la ejecución de las decisiones del Consejo de Seguridad sobre embargos de armas, la adopción de legislación u otras medidas legales en que se declare como delito penal la violación de los embargos de armas establecidos por el Consejo de Seguridad.

- (12) El hecho de que los Estados miembros tengan definiciones muy diferentes de la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión en su Derecho administrativo o penal indica que una misma infracción podría castigarse con sanciones diferentes y en niveles de ejecución diferentes. Esta posibilidad socava los objetivos de la Unión de salvaguardar la paz y la seguridad internacionales y defender los valores comunes de la Unión. Por lo tanto, la acción común a escala de la Unión resulta especialmente necesaria para luchar contra la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión mediante el Derecho penal.
- (13) La vulneración de las medidas restrictivas de la Unión tiene una clara y a veces incluso inherente dimensión transfronteriza. No solo suele ser cometida por personas físicas y jurídicas que operan a escala mundial, sino que, en algunos casos, las propias medidas restrictivas de la Unión, como las restricciones de los servicios bancarios, prohíben las operaciones transfronterizas. Por lo tanto, la vulneración de esas medidas es por definición una conducta transfronteriza que requiere una respuesta transfronteriza común al nivel de la Unión.
- (14) Las diferentes definiciones de la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión y el carácter heterogéneo de las sanciones que le son aplicables en virtud del Derecho administrativo o penal de los Estados miembros constituyen un obstáculo para la aplicación sistemática de la política de la Unión en materia de medidas restrictivas. Esas divergencias pueden incluso dar lugar a la búsqueda de foros de conveniencia por parte de los delincuentes y a su impunidad, ya que pueden optar por llevar a cabo sus actividades en los Estados miembros que ofrecen respuestas menos severas a la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión. La armonización aumentaría también el efecto disuasorio de las sanciones por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión.
- (15) La vulneración de las medidas restrictivas de la Unión debe, por lo tanto, constituir un «ámbito delictivo», ya que cumple los criterios establecidos en el artículo 83, apartado 1, del TFUE.
- (16) La acción común a escala de la Unión no solo contribuiría a la igualdad de condiciones entre Estados miembros y mejoraría la cooperación policial y judicial para hacer frente a la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión, sino que, además, contribuiría a la igualdad de condiciones a escala mundial en lo que respecta a la cooperación policial y judicial con terceros países en relación con la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión.
- (17) El objetivo de la presente Decisión, a saber, añadir la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión a los ámbitos delictivos establecidos en el artículo 83, apartado 1, del TFUE, debe alcanzarse a escala de la Unión. Se ajusta, por consiguiente, al principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 5 del TUE. De conformidad con el principio de proporcionalidad establecido en ese mismo artículo, la presente Decisión no excede de lo necesario para alcanzar dicho objetivo.
- (18) Es por lo tanto necesario ampliar la lista de ámbitos delictivos del artículo 83, apartado 1, del TFUE para incluir en ella la vulneración de las medidas restrictivas de

la Unión, como primer paso que permitirá, en una segunda fase, la adopción de Derecho derivado sustantivo que establezca, entre otras disposiciones, normas mínimas sobre las definiciones de la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión y las sanciones correspondientes.

- (19) La presente Decisión no debe afectar a las acciones que puedan emprenderse en una segunda fase. En particular, no debe determinar ni prejuzgar el alcance ni el contenido de la legislación derivada que se proponga posteriormente.
- (20) De conformidad con los artículos 1 y 2 del Protocolo n.º 22 sobre la posición de Dinamarca, anejo al TUE y al TFUE, Dinamarca no participa en la adopción de la presente Decisión y no queda vinculada por ella ni sujeta a su aplicación.
- (21) [no participación:] De conformidad con los artículos 1 y 2 del Protocolo n.º 21 sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia, anejo al TUE y al TFUE, y sin perjuicio del artículo 4 de dicho Protocolo, Irlanda no participa en la adopción de la presente Decisión y no queda vinculada por ella ni sujeta a su aplicación.

O [participación] De conformidad con el artículo 3 del Protocolo n.º 21 sobre la posición del Reino Unido e Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia, anejo al TUE y al TFUE, Irlanda ha notificado [, mediante carta de...,] su deseo de participar en la adopción y aplicación de la presente Decisión.

- (22) La presente Decisión debe entrar en vigor con carácter urgente al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* para permitir, la adopción urgente de legislación derivada que establezca normas mínimas sobre las definiciones de la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión y las sanciones correspondientes.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

La vulneración de las medidas restrictivas de la Unión se considerará un ámbito delictivo en el sentido del artículo 83, apartado 1, del TFUE.

Artículo 2

La presente Decisión entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo
El Presidente*