



INFORME DEL CONSEJO FISCAL AL ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE MODIFICACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA 10/1995 DE 23 DE NOVIEMBRE, DEL CÓDIGO PENAL PARA LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA (UE) 2024/1226 DEL PARLAMENTO Y DEL CONSEJO, DE 24 DE ABRIL DE 2024, RELATIVA A LA DEFINICIÓN DE LOS DELITOS Y SANCIONES POR LA VULNERACIÓN DE LAS MEDIDAS RESTRICTIVAS DE LA UNIÓN, Y POR LA QUE SE MODIFICA LA DIRECTIVA (UE) 2018/1673

Índice: 1. Antecedentes. 2. Justificación del anteproyecto. 3. Estructura y contenido. 4. El Anteproyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal para la transposición de la Directiva (UE) 2024/1226 del Parlamento y del Consejo, de 24 de abril de 2024, relativa a la definición de los delitos y sanciones por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión, y por la que se modifica la Directiva (UE) 2018/1673. 4.1 Consideraciones previas. 4.2 Exposición de motivos. 4.3 Artículo único, apartado uno: modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. 4.4 Artículo único apartado dos: nuevo Título XXIII bis del Código Penal: delitos contra el espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea. 4.4.1 Capítulo I. De los Delitos contra el espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea. 4.4.2 Artículo 604 bis. 4.4.3 Artículo 604 ter. 4.4.4 Artículo 604 quater. 4.5 Capítulo II: disposiciones comunes al capítulo anterior. 4.5.1 Tipo agravado: artículo 604 quinquies. 4.5.2 Tipo atenuado: artículo 604 sexies. 4.5.3 Cláusula de exención humanitaria: artículo 604 septies. 4.5.4 Responsabilidad de las personas jurídicas: artículo 604 octies. 4.5.5 Publicidad de la sentencia: artículo 604 nonies. 5. Disposición adicional única: Comisión Mixta de Coordinación para la ejecución de las medidas restrictivas de la Unión Europea. 6. Disposición derogatoria única y disposiciones finales. 7. Consideraciones finales

1. Antecedentes

En fecha 27 de marzo de 2025 tuvo entrada en la Fiscalía General del Estado comunicación del Sr. Secretario de Estado de Justicia remitiendo el texto del Anteproyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal para la transposición de la Directiva (UE)





2024/1226 del Parlamento y del Consejo, de 24 de abril de 2024, relativa a la definición de los delitos y sanciones por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión, y por la que se modifica la Directiva (UE) 2018/1673, solicitando informe del Consejo Fiscal. El APLO se acompaña de su correspondiente Memoria de Análisis de Impacto Normativo (en adelante MAIN).

El oficio justifica su remisión en el cumplimiento de lo previsto en el art. 14.4.j) de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, *por la que se aprueba el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal* (en adelante EOMF). De acuerdo con lo dispuesto en el citado precepto estatutario, corresponde al Consejo Fiscal informar los proyectos de ley o normas reglamentarias que afecten a la estructura, organización y funciones del Ministerio Fiscal.

El Ministerio Fiscal es un órgano de relevancia constitucional que tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de la ciudadanía y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los tribunales y procurar ante estos la satisfacción del interés social (art. 124 CE y art. 1 EOMF). Para el cumplimiento de esta misión corresponde al Ministerio Fiscal, entre otras, las funciones recogidas en el art. 3 EOMF.

No obstante la aludida limitación material de la potestad de informe del Consejo Fiscal, la función consultiva de este órgano viene siendo interpretada en términos amplios, habiéndose expresado en otras ocasiones el Consejo Fiscal en el sentido de entender que, con arreglo al principio de colaboración entre los órganos constitucionales, han de ser expresadas sus consideraciones sobre aspectos que afecten a derechos y libertades fundamentales, así como en relación a cuestiones de técnica legislativa o de orden terminológico, y todo ello con el fin de contribuir a mejorar la corrección de los textos normativos y, por consiguiente, a su efectiva aplicabilidad, una vez aprobados, en los procesos judiciales en los que el Ministerio Fiscal ejercita las funciones que legalmente tiene encomendadas.





Según la exposición de motivos del APLO, «este anteproyecto de ley orgánica consta de un único artículo de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, con dos apartados (...) Mediante el artículo único se aborda la transposición de la Directiva». De igual forma, la disposición final tercera del presente APLO señala que «mediante esta ley orgánica se incorpora al derecho español la Directiva (UE) 2024/1226 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de abril de 2024 relativa a la definición de los delitos y las sanciones por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión Europea, y por la que se modifica la Directiva (UE) 2018/1673».

La MAIN, por su parte, reconoce que el objetivo que persigue el presente APLO no es otro que trasponer la referida directiva, cumpliendo con las obligaciones asumidas por España por su pertenencia a la Unión Europea y, a tal fin, se efectúa una modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, *del Código Penal*, con el fin de tipificar conductas *ex novo* en nuestro ordenamiento jurídico penal y garantizar la aplicación efectiva de las medidas restrictivas de la Unión Europea.

La propia Directiva (UE) 2024/1226 del Parlamento y del Consejo, de 24 de abril de 2024, *relativa a la definición de los delitos y sanciones por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión, y por la que se modifica la Directiva (UE) 2018/1673*, establece en sus considerandos que, a fin de garantizar la aplicación efectiva de las medidas restrictivas de la Unión, la integridad del mercado interior de la Unión y de lograr un elevado nivel de seguridad en el espacio de libertad, seguridad y justicia (en adelante ELSJ), es necesario establecer normas mínimas en relación con la definición de los delitos y de las sanciones por la vulneración de dichas medidas restrictivas de la Unión de forma que los Estados miembros (en adelante EEMM) dispongan de sanciones de carácter penal proporcionadas y disuasorias por la vulneración de dichas medidas.

La Directiva, como veremos detalladamente en este informe, trata de alcanzar un alto grado de armonización en la respuesta penal a estas conductas al





referirse no sólo a la definición de los delitos y las penas, sino también a las circunstancias agravantes y atenuantes que deben contemplarse, las medidas de investigación que deberán adoptarse, plazos de prescripción, reglas sobre jurisdicción, medidas de embargo y decomiso o mecanismos de coordinación, en relación con este tipo de delitos. Se trata, en definitiva, de una directiva que pretende establecer un marco penal completo para la persecución, enjuiciamiento y sanción de las conductas que infringen las prohibiciones establecidas en los regímenes de medidas restrictivas.

El presente APLO pretende trasponer al ordenamiento jurídico español el contenido de la Directiva (UE) 2024/1226 del Parlamento y del Consejo, de 24 de abril de 2024, habiendo concluido el plazo de trasposición fijado en el art. 20 de dicha directiva, según el cual «los Estados miembros pondrán en vigor, a más tardar el 20 de mayo de 2025, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva».

Este breve plazo de trasposición de la Directiva es invocado en la MAIN para dar una tramitación urgente del presente APLO al amparo de lo previsto en el art. 27 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, *del Gobierno*, urgencia que también se justifica en el considerando 38 de la propia Directiva alegando la apremiante necesidad de exigir responsabilidades a las personas físicas y jurídicas implicadas en la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión.

Junto con dicha Directiva, el APLO también se refiere a la Directiva (UE) 2018/1673, de 23 de octubre de 2018, *relativa a la lucha contra el blanqueo de capitales mediante el Derecho penal*, en tanto que, como veremos más adelante, resulta modificada por la anterior.

Por lo tanto, el APLO que se presenta a informe, teniendo en cuenta su contenido y finalidad, incide de lleno en las funciones atribuidas al Ministerio Fiscal, dado que entre estas funciones están las de «velar por el respeto de las instituciones





constitucionales y de los derechos fundamentales y libertades públicas con cuantas acciones exija su defensa» (art. 3.3 EOMF); «ejercitar las acciones penales y civiles dimanantes de delitos, sin perjuicio de la competencia de la Fiscalía Europea para ejercer la acción penal y solicitar la apertura de juicio oral por los delitos contra los intereses financieros de la Unión que asuma de acuerdo con su normativa, u oponerse a las ejercitadas por otros, cuando proceda» (art. 3.4 EOMF); «intervenir en el proceso penal, instando de la autoridad judicial la adopción de las medidas cautelares que procedan y la práctica de las diligencias encaminadas al esclarecimiento de los hechos o instruyendo directamente el procedimiento en el ámbito de lo dispuesto en la Ley Orgánica reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores, pudiendo ordenar a la Policía Judicial aquellas diligencias que estime oportunas» (art. 3.5 EOMF) y «promover o, en su caso, prestar, el auxilio judicial internacional previsto en las leyes, tratados y convenios internacionales» (art. 3.14 EOMF).

Por todo ello, la emisión del presente informe entra dentro de las competencias consultivas del Consejo Fiscal, expresa el parecer de dicho órgano colegiado sobre el anteproyecto y da cumplimiento al trámite preceptivo previsto en la legislación orgánica del Ministerio Fiscal. Atendiendo a lo referido con anterioridad y a las facultades otorgadas al Consejo Fiscal, las consideraciones que contiene el presente informe responden, como no podía ser de otro modo, a la intención de cooperar en la mejora técnica de la norma remitida, para favorecer la debida trasposición de la normativa europea contenida en la Directiva (UE) 2024/1226 del Parlamento y del Consejo, de 24 de abril de 2024, *relativa a la definición de los delitos y sanciones por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión, y por la que se modifica la Directiva (UE) 2018/1673*.

2. Justificación del anteproyecto

Como se ha señalado en el epígrafe anterior, el objetivo del APLO no es otro que reformar la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, *del Código Penal*,





para trasponer la Directiva Directiva (UE) 2024/1226 del Parlamento y del Consejo, de 24 de abril de 2024, *relativa a la definición de los delitos y sanciones por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión, y por la que se modifica la Directiva (UE) 2018/1673* a nuestro ordenamiento nacional.

En cuanto a su justificación, se recuerda en la MAIN que la integridad del mercado interior de la Unión exige lograr un elevado nivel de seguridad en el ELSJ, a través de la defensa de los valores, la seguridad, la independencia y la integridad de la Unión, la consolidación y el respaldo de la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional, el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas.

La exposición de motivos y la MAIN afirman que «la oportunidad de la propuesta se justifica por la necesidad de cumplir con las obligaciones derivadas de la pertenencia de España a la Unión Europea, y en concreto, por la transposición de la Directiva (UE) 2024/1226, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, relativa a la definición de los delitos y las sanciones por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión, y por la que se modifica la Directiva (UE) 2018/1673».

La Directiva (UE) 2024/1226 entró en vigor a los veinte días de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE 29 de abril 2024) y los Estados miembros deben transponer la Directiva a sus respectivos ordenamientos internos, a más tardar, el 20 de mayo de 2025, por lo que el APLO sometido a informe resulta más que justificado, reconociéndose su oportunidad.

Por ello, atendiendo a los objetivos perseguidos por el presente anteproyecto, la valoración global que se realiza por el Consejo Fiscal del APLO sometido a informe, en cuanto a su justificación, es positiva, sin perjuicio de las consideraciones que se realizarán al analizar su contenido concreto.





El APLO opta, como veremos a continuación, únicamente por reformar nuestro Código Penal, haciéndolo en una doble vertiente: primero, modificando el último apartado del art. 301.1, referido al delito de blanqueo, para dar cumplimiento a la modificación realizada por la Directiva (UE) 2018/1673; y, en segundo lugar, para introducir un Título XXIII bis en el Libro II del Código Penal, bajo la rúbrica «Delitos contra el espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea», a fin de trasponer a nuestra legislación penal las conductas y sanciones contenidas en la Directiva (UE) 2024/1226 cuya trasposición se pretende.

Sin embargo, debemos ya apuntar que la Directiva (UE) 2024/1226 va más allá, pues contiene, además de unas normas mínimas comunes en relación con las definiciones de conductas penales y sus sanciones que precisan ser traspuestas a nuestro Código Penal, otras relativas a la jurisdicción para perseguir eficazmente estos delitos, a los instrumentos de investigación que deben garantizarse para ello, a la protección que debe darse a las personas que denuncien estos hechos y a la necesaria coordinación judicial entre las autoridades competentes de los Estados miembros, sin que el APLO contenga referencia alguna a dichas cuestiones.

Por ello, pese a esta valoración positiva inicial sobre la oportunidad del APLO, el Consejo Fiscal estima que, como veremos a lo largo del presente informe, se está desaprovechando la ocasión de realizar una completa trasposición de la Directiva (UE) 2024/1226, incluyendo un verdadero catálogo de iniciativas y medidas que, conforme señala la propia Directiva, se consideran necesarias para dar un cumplimiento efectivo a las propuestas, indicaciones y previsiones legislativas de la misma, de forma que el APLO realiza, a juicio del Consejo Fiscal, únicamente una trasposición parcial de la Directiva.





3. Estructura y contenido

El APLO consta de un artículo único por el que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, *del Código Penal*; una disposición adicional, relativa a la Comisión Mixta de Coordinación para la ejecución de las medidas restrictivas de la Unión Europea; una disposición derogatoria y cinco finales, que se refieren, respectivamente, al título competencial, a la naturaleza de ley, a la incorporación del derecho de la Unión Europea, al desarrollo reglamentario y a la entrada en vigor de la norma.

Se presenta, de esta forma, un proyecto en el que se reforma una única ley, el Código Penal, afectando dicha reforma —como ya hemos apuntado— al art. 301.1 CP e introduciendo en el Libro II del Código Penal un nuevo Título XXIII bis (delitos contra el espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea) con la idea de recoger los nuevos tipos penales que contempla la directiva.

El APLO consta así de:

- Una exposición de motivos con cuatro secciones.
- Un único artículo, dividido en dos apartados:
 - El primero modifica el último párrafo del apartado 1 del art. 301 CP.
 - El segundo introduce un nuevo Título XXIII bis en el Libro II del Código Penal, que se estructura en dos capítulos:
 - Capítulo I: De los delitos contra el espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea, que comprende los artículos 604 bis a 604 quater.
 - Capítulo II: Disposiciones comunes al capítulo anterior, que comprende los artículos 604 quinquies a 604 nonies.





- Una disposición adicional única por la que se crea una Comisión Mixta de Coordinación para la ejecución de las medidas restrictivas de la Unión Europea.
- Una disposición derogatoria única.
- Cinco disposiciones finales relativas a los títulos competenciales, la naturaleza de la ley, la incorporación del derecho de la UE, la habilitación para su desarrollo reglamentario y el momento de su entrada en vigor.

El presente informe irá desgranando el articulado del APLO en el orden establecido en la propuesta sometida a informe, incidiendo en aquellos preceptos que resultan más directamente vinculados con la actividad del Ministerio Público, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 14.4.j) EOMF.

A su vez, se realizarán una serie de consideraciones previas sobre el alcance, estructura y contenido del APLO y su incidencia en la trasposición de la Directiva (UE) 2024/1226, para concluir, tras el análisis en profundidad del articulado del APLO, formulando unas consideraciones finales, a modo de propuestas, con el objetivo de que puedan servir de punto de partida para la completa implementación de la Directiva cuya trasposición, en definitiva, se pretende.

4. El Anteproyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal para la transposición de la Directiva (UE) 2024/1226 del Parlamento y del Consejo, de 24 de abril de 2024, relativa a la definición de los delitos y sanciones por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión, y por la que se modifica la Directiva (UE) 2018/1673

4.1 Consideraciones previas

Empezaremos este informe haciendo una expresa referencia al marco legal en virtud del cual en la UE se adoptan las denominadas *medidas restrictivas*, dado





que ninguna referencia contiene el APLO a dicha normativa. El Consejo Fiscal considera que una referencia a esta normativa es de enorme importancia para contextualizar la reforma.

El art. del 29 Tratado de la Unión Europea (TUE) y el art. 215 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establecen que «1. Cuando una decisión adoptada de conformidad con el capítulo 2 del título V del Tratado de la Unión Europea prevea la interrupción o la reducción, total o parcial, de las relaciones económicas y financieras con uno o varios terceros países, el Consejo adoptará por mayoría cualificada, a propuesta conjunta del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y de la Comisión, las medidas necesarias. Informará de ello al Parlamento Europeo. 2. Cuando una decisión adoptada de conformidad con el capítulo 2 del título V del Tratado de la Unión Europea así lo prevea, el Consejo podrá adoptar por el procedimiento establecido en el apartado 1 medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales. 3. Los actos contemplados en el presente artículo incluirán las disposiciones necesarias en materia de garantías jurídicas».

A la luz de dicha normativa, podemos concluir que las medidas restrictivas se establecen con carácter general por medio de Decisiones del Consejo en materia de Política Exterior y Seguridad Común (en adelante PESC), si bien también podrán adoptarse estas medidas en aplicación de Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el marco del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. A su vez, cuando el Consejo adopta la Decisión, en el caso de que la medida restrictiva incluya alguna sanción de naturaleza económica o financiera o una inmovilización de bienes, la medida deberá aplicarse mediante un Reglamento del Consejo, que establecerá el alcance concreto de la misma y los detalles para su aplicación. En todo caso, hay que recordar que dicha Decisión está sometida al control del Tribunal General de Justicia de la Unión Europea en tanto en cuanto puede ser recurrida de conformidad con lo dispuesto en los arts. 275 y 263 TFUE.





En la exposición de motivos del APLO se incide en que las medidas restrictivas son vinculantes para todos los Estados miembros de la Unión Europea y para cualquier persona o entidad bajo la jurisdicción de estos, de forma que la aplicación y el control de su cumplimiento son responsabilidad de los Estados, pero sin llegar a definir las mismas. De hecho, solo se mencionan algunas de ellas como las relativas a la inmovilización de fondos y recursos económicos, la prohibición de facilitar fondos y recursos económicos y las prohibiciones de entrada en el territorio de un Estado miembro o de tránsito por él, así como las medidas económicas y financieras sectoriales y los embargos de armas, para terminar, afirmando que son un instrumento esencial para la promoción de los objetivos de PESC establecidos en el art. 21 TUE.

En este punto, cabe recordar que la propia Comisión Europea ha señalado en su Comunicación de 2021, bajo el título de «Sistema económico y financiero europeo: fomentar la apertura, la fortaleza y la resiliencia»¹, que la falta de uniformidad en la aplicación de las medidas restrictivas de la Unión 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 medidas restrictivas de la Unión lo que genera incertidumbre entre los operadores económicos y socava la eficacia de las medidas restrictivas de la Unión. Como señala la propia Comisión en esta comunicación, la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión constituye un ámbito delictivo especialmente grave, ya que, además de perpetuar las amenazas para la paz y la seguridad internacionales, socava la consolidación y el respaldo de la democracia, así como el Estado de Derecho y los derechos humanos, pudiendo ocasionar importantes daños económicos, sociales y medioambientales.

Hay que recordar, además, que sobre la base de esta comunicación se adoptó la Decisión (UE) 2022/2332, de 28 de noviembre, *relativa a la identificación de*

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0032>





la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión como ámbito delictivo que cumple los criterios especificados en el artículo 83, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea², que es de gran importancia en esta materia, dado que en virtud de la misma la violación de las medidas restrictivas de la Unión Europea queda incorporada al catálogo de ámbitos delictivos enumerados en el art. 83.1 TFUE.

Fue esta Decisión 2022/2332 la que permitió, en definitiva, que el 2 de diciembre 2022 la Comisión presentara la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se definen las infracciones y sanciones penales por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión Europea, Directiva (UE) 2024/1226 que, tras su aprobación y entrada en vigor, traspone el presente APLO.

Los arts. 1 y 2 de la Directiva (UE) 2024/1226 delimitan el objeto y su ámbito de aplicación, conteniendo una serie de definiciones al objeto de la aplicación de la Directiva, entre las cuales está la definición de «medidas restrictivas de la UE», definición que contiene una expresa referencia al art. 29 TUE y al art. 215 TFUE. Por el contrario, el APLO no contiene referencia alguna a esta definición ni al ámbito de aplicación, lo que, a juicio del Consejo Fiscal, resultaría conveniente a fin de contextualizar y delimitar el ámbito de aplicación de la norma.

A su vez, el APLO se limita a reformar el Código Penal, y ello pese a que la Directiva 2024/1226 cuya trasposición se pretende tiene un carácter mucho más amplio que la definición y sanción de conductas penales, sin que el APLO contenga argumento alguno que justifique lo limitado de su alcance.

² www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2022-81757





En relación con el ámbito de esta Directiva, cabe señalar los siguientes artículos respecto a los que ninguna propuesta se hace en el APLO, razón por la que sostenemos que la trasposición tiene un carácter parcial.

El art. 12 de la Directiva, en el que se establece la obligación de que los Estados miembros garanticen la posibilidad de ejercitar su jurisdicción respecto de los delitos relacionados con las medidas restrictivas de la UE, incluso cuando estos ocurran fuera de sus fronteras o involucren a sus nacionales, estableciendo para ello unos parámetros muy amplios a fin de garantizar que los Estados ejerzan una jurisdicción lo suficientemente amplia para garantizar la debida persecución de estos, evitando ámbitos de impunidad.

De igual forma, en cuanto a la investigación de estos delitos, el art. 13 de la Directiva establece que los Estados miembros están obligados a adoptar las medidas necesarias para garantizar que se disponga de instrumentos de investigación efectivos y proporcionados para investigar o perseguir estos delitos. El considerando 32 de la Directiva se refiere concretamente a las medidas de interceptación de comunicaciones, la vigilancia discreta, en particular la vigilancia electrónica, las entregas vigiladas, el control de cuentas bancarias y otros instrumentos de investigación financiera.

El art. 14 de la Directiva establece la obligación de los Estados miembros de adoptar las medidas necesarias para garantizar que la Directiva (UE) 2019/1937 sea aplicable a los casos de denuncia de vulneraciones de las medidas restrictivas de la Unión y a la protección de las personas que denuncian tales vulneraciones.

El art. 16 de la Directiva incide en la necesaria cooperación judicial internacional entre los Estados miembros para perseguir estos delitos, al afirmar que «cuando se sospeche que los delitos a que se refieren los artículos 3 y 4 son de índole transfronteriza, las autoridades competentes de los Estados miembros afectados





deberán evaluar si remiten la información sobre tales delitos a los organismos competentes pertinentes».

Por último, el art.17 de la Directiva impone a los Estados miembros una obligación de recopilar datos y de control estadístico, delimitando incluso los datos que deben de ser proporcionados por cada Estado.

Pese a todas estas previsiones de la Directiva, ninguna de ellas tiene una debida transposición en el APLO, por lo que el Consejo Fiscal considera que no se está realizando una verdadera *transposición de la Directiva (UE) 2024/1226*, pues el texto presentado a informe se limita a transponer únicamente los arts. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 15 de la Directiva, realizándose por ello una transposición parcial de la misma, sin invocar causa o razón alguna que justifique lo limitado de dicha transposición.

4.2 Exposición de motivos

La exposición de motivos del APLO consta de cuatro secciones.

La Sección I se refiere a la Directiva (UE) 2024/1226, recordando que se publicó el 29 de abril de 2024 en el Diario Oficial de la Unión Europea, para a continuación hacer una pequeña referencia a las medidas restrictivas de la Unión como instrumento esencial de la PESC, las clases de medidas restrictivas y su carácter vinculante para los EEMM.

En esta Sección I se echa en falta alguna referencia al plazo de transposición previsto en el art. 20 de la Directiva, pues es precisamente este breve plazo el que justifica la urgencia en la tramitación del APLO, por lo que el Consejo Fiscal estima que *una referencia expresa al plazo de transposición de la Directiva (UE) 2024/1226* vendría a complementar, en términos de técnica legislativa, el contenido de la exposición de motivos.





La Sección II se hace eco de la situación de invasión de Ucrania para justificar la importancia de garantizar la efectividad de las medidas restrictivas de la Unión Europea y la adopción de la Directiva UE 2024/1226. Se afirma así que «los dramáticos acontecimientos en Ucrania han puesto de manifiesto de manera particularmente acusada, dada su cercanía geográfica, la importancia de que la Unión Europea cuente con un marco eficaz de sanciones internacionales», para señalar a continuación que «por eso, resultaba oportuno y conveniente definir un marco penal coherente y apto para todo tipo de medidas restrictivas que, no sólo ahora, sino también el futuro, pueda adoptar la Unión Europea en un entorno internacional ciertamente convulso».

Pese a que no se duda que la situación de invasión de Ucrania puede haber influido en la adopción de la Directiva 2024/1226, lo cierto es que ninguna referencia se hace en sus considerandos a la situación de invasión de Ucrania o las medidas restrictivas adoptadas en relación con dicha situación, justificándose la misma de una manera más amplia en relación con la PESC, lo que, por otra parte, consideramos más propio de un texto normativo.

Así, cabría decir que el fundamento real de la Directiva se encuentra en la ya apuntada Decisión 2022/2332, mediante la que se incorpora la violación de las medidas restrictivas de la Unión al catálogo de delitos enumerados en el art. 83.1 TFUE. Esta Decisión aparece mencionada en esta sección, pero sin referirse de forma adecuada a la misma bajo su correcta denominación y sin remarcar, a juicio del Consejo Fiscal, la importancia que debe de tener como fundamento de la presente Directiva.

En este punto, el Consejo Fiscal, siguiendo las directrices de técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, en la Sección II, se estima que la referencia que se hace a la Decisión 2014/145PESC, de 17 de marzo, y a la Decisión 2022/2332 debería complementarse de forma que la referencia a la misma se haga de la siguiente forma: «Decisión 2014/145/PESC del Consejo, de 17 de marzo de 2014, relativa a medidas





restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania y la Decisión (UE) 2022/2332 del Consejo de 28 de noviembre de 2022 relativa a la identificación de la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión como ámbito delictivo que cumple los criterios especificados en el artículo 83, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea».

Por otra parte, el Consejo Fiscal estima que en este apartado de la exposición de motivos se debería hacer una especial referencia al sustento jurídico en el que se basa la adopción de las denominadas medidas restrictivas bajo una expresa referencia al art. 29 TUE y en el art. 215 TFUE.

Se trataría, en definitiva, de recordar que las medidas restrictivas se establecen, con carácter general, por medio de Decisiones del Consejo en materia de PESCE, sin perjuicio de que también podrán adoptar estas medidas en aplicación de Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el marco del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas y que, en todo caso, dicha decisión puede ser recurrida ante el TJUE.

Continúa esta Sección II apuntando el hecho de que los tipos penales incorporados a nuestro Código Penal a través del APLO se configuran como normas penales en blanco, reconociendo que el contenido de esta norma deberá de ser complementada por los reglamentos europeos que impongan medidas restrictivas y las normas nacionales que los implementan. Se afirma así que nada que no resulte ilícito conforme a dichos reglamentos europeos puede ser considerado penalmente ilícito.

Sobre esta afirmación cabe hacer la precisión de que, junto con dichos reglamentos europeos, será la norma nacional de trasposición, en el supuesto de que resulte necesaria, la que fije el carácter ilícito o no de las conductas, por lo que desde el Consejo Fiscal se propone que se complemente dicha afirmación





con esta puntualización haciendo una especial referencia, junto con los Reglamentos Europeos, a la normativa nacional de implementación.

Por su parte, la Sección III se dedica a repasar la estructura de la ley y a justificar la necesidad de crear un nuevo título para englobar estas y otras conductas que puedan atentar contra el ELSJ.

Se refiere, además, al emplazamiento de este nuevo título dentro de la estructura del Código Penal, situándolo de forma razonada después del Título XXIII (De los delitos de traición y contra la paz o la independencia del Estado y relativos a la defensa nacional) y antes del Título XXIV (Delitos contra la Comunidad Internacional).

A su vez, se anuncia en esta sección que, en la medida de lo posible, se va a realizar una traslación literal de las tipificaciones contenidas en la Directiva, sin perjuicio de que ello, en algunos casos puntuales, pueda dar lugar a situaciones de concurso de leyes o de concurso ideal de delitos, a resolver conforme a las normas generales del Código Penal.

Remarca también que se trata de delitos dolosos, sin perjuicio de que también se exige castigar también «la imprudencia grave en un supuesto muy limitado» sin determinar a qué supuesto se está refiriendo, resultando en este punto el APLO poco clarificador.

Igualmente, en esta Sección III se repasa someramente cada uno de los tipos delictivos contenidos en el APLO, haciendo una expresa mención a las penas con las que se castigan estos delitos, al sistema de cálculo de la pena de multa por la que se decanta el legislador español y a la inclusión de la cláusula de «exención humanitaria» en los términos previstos en la Directiva, junto con la necesidad de prever el decomiso y cumplir con los estándares de prescripción que fija la propia Directiva.





La Sección IV, por su parte, hace expreso hincapié al cumplimiento de los principios de buena regulación previstos en el art. 129 de la Ley 39/2015, esto es, a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, siendo este contenido, según el parecer del Consejo Fiscal, más propio de una MAIN que de una exposición de motivos.

Como observación general, el Consejo Fiscal quiere señalar que la exposición de motivos debería haber incorporado mayores explicaciones en alguna de sus secciones o en una sección aparte para delimitar la finalidad, sentido y ámbito del presente APLO a través de una expresa referencia a la totalidad del articulado la Directiva 2024/1226 pues nada se dice sobre ello. Así, se echa en falta en la exposición de motivos una expresa mención a los objetivos de la presente propuesta, lo que clarificaría el contenido del APLO y ofrecería una explicación a la falta de referencia a cuestiones de enorme interés como las ya apuntadas en el apartado anterior de nuestro informe.

Por último, el Consejo Fiscal considera que sería positiva la inclusión en esta exposición de motivos, como un elemento esencial para la aplicación de la norma, de una referencia expresa al *principio de primacía* del Derecho de la Unión.

El principio de primacía es un criterio que debe guiar toda la actuación relacionada con la aplicación de la Directiva cuya trasposición se prevé, por lo que una referencia en la parte expositiva del presente APLO de este principio vendría a completar la función hermenéutica que la exposición de motivos tiene asignada.

Inciendiando sobre esta cuestión y como se recordaba ya en el Dictamen Jurídico del Consejo, de 22 de junio de 2007³, «resulta de la jurisprudencia del Tribunal

³ <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/the-brussels-european-council-21-and-22-june2007.html>





de Justicia que la primacía del Derecho comunitario es un principio fundamental del Derecho comunitario. Según el TJUE, este principio es inherente a la naturaleza específica de la Comunidad Europea. En el momento de la primera sentencia de esta jurisprudencia constante (Costa/ENEL, 15 de julio de 1964, asunto 6/64) el Tratado no contenía mención alguna a la primacía, y todavía hoy sigue sin contenerla. El hecho de que el principio de primacía no esté incluido en el futuro Tratado no cambiará en modo alguno la existencia de este principio ni la jurisprudencia existente del Tribunal de Justicia (...) se desprende que al Derecho creado por el Tratado, nacido de una fuente autónoma, no se puede oponer, en razón de su específica naturaleza original una norma interna, cualquiera que sea ésta, ante los órganos jurisdiccionales, sin que al mismo tiempo aquél pierda su carácter comunitario y se ponga en tela de juicio la base jurídica misma de la Comunidad»

Dentro de nuestra legislación nacional el propio art. 4 bis LOPJ, tras la reforma operada por la LO 7/2015, de 21 de julio, establece expresamente que los jueces y tribunales aplicarán el Derecho de la Unión Europea de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Sobre el particular también cabe recordar la STC 232/2015, de 5 de enero, dictada en el recurso de amparo núm. 1709/2013 y en la que se incide sobre este principio de primacía del derecho de la Unión, desgranando la jurisprudencia constitucional y del TJUE que lo fundamenta.

Se trataría así de reconocer que *el principio de primacía* de la Unión obliga a aplicar el Derecho de la Unión Europea de conformidad con la jurisprudencia del TJUE, de forma que el mismo se ha convertido en el canon de interpretación de la norma nacional.

En definitiva, atendiendo a las consideraciones que se han ido realizando, el Consejo Fiscal sugiere que se complete el contenido de la exposición de motivos del APLO en los términos indicados.





4.3 Artículo único, apartado uno: modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal

El apartado único del APLO prevé la modificación la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, *del Código Penal*, realizando dicha modificación a través de dos apartados.

El primero de ellos modifica el último párrafo del apartado 1 del art. 301 CP, que pasa a tener la siguiente redacción: «También se impondrá la pena en su mitad superior cuando los bienes tengan su origen en alguno de los delitos comprendidos en el título VII bis, el capítulo V del título VIII, la sección 4.^a del capítulo XI del título XIII, el título XV bis, el capítulo I del título XVI o los capítulos V, VI, VII, VIII, IX y X del título XIX y del título XXIII bis sobre Delitos contra el espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea».

La Directiva 2024/1226 impone a los Estados miembros la obligación de considerar las infracciones a las medidas restrictivas de la Unión como delitos antecedentes al de blanqueo de capitales, de acuerdo con la Directiva (UE) 2018/1673 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2018, *relativa a la lucha contra el blanqueo de capitales mediante el Derecho penal*.

Así, el considerando 37 de la Directiva 2024/1226 recuerda que «mediante la modificación de la Directiva (UE) 2018/1673 del Parlamento Europeo y del Consejo (14), debe garantizarse que la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión se considere un delito antecedente al de blanqueo de capitales de conformidad con dicha Directiva».

Dicha modificación, por su parte, se recoge en el art. 18 de la Directiva, estableciendo que «en el artículo 2, apartado 1, se añade la letra siguiente: «w) vulneración de las medidas restrictivas de la Unión».





Por su parte, el art. 2.1 de la Directiva (UE) 2018/1673 establece que «a los efectos de la presente Directiva, se entenderá por: 1) «Actividad delictiva»: cualquier tipo de participación delictiva en la comisión de cualquier delito que, de conformidad con el Derecho nacional, lleve aparejada una pena privativa de libertad o una medida de seguridad privativa de libertad de duración máxima superior a un año o, en aquellos Estados miembros en cuyo sistema jurídico exista un umbral mínimo para los delitos, cualquier delito que lleve aparejada una pena privativa de libertad o una medida de seguridad privativa de libertad de duración mínima superior a seis meses. En cualquier caso, los delitos incluidos en las siguientes categorías se considerarán actividad delictiva a los efectos de la presente Directiva».

La exposición de motivos del APLO señala que «el apartado Uno lleva a cabo la necesaria modificación del artículo 301 para imponer la pena en su mitad superior en el delito de receptación y blanqueo de capitales cuando los bienes provengan del incumplimiento de una medida restrictiva de la Unión Europea».

Por tanto, la reforma proyectada en el presente APLO sobre el último párrafo del apartado 1 del art. 301 CP se hace para añadir el nuevo Título XXIII bis a la lista de delitos ya contemplada, configurando los delitos comprendidos en el nuevo título como una actividad delictiva previa a efectos de la Directiva (UE) 2018/1673 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2018, *relativa a la lucha contra el blanqueo de capitales mediante el Derecho penal* la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión.

Sin embargo, llama poderosamente la atención el hecho de que, al hacerlo, en vez de mantener la redacción original de dicho artículo, lo haga bajo la conjunción copulativa «y», sin tener en cuenta que esa conjunción copulativa y la disyuntiva «o» (usada en la redacción actual en el párrafo final del art. 301.1) son aparentemente antagónicas, por el hecho de que la segunda pueda tener valor inclusivo, sin que el APLO aparentemente repare en ello.





El Consejo Fiscal considera que esta redacción nos llevaría al absurdo de no poder aplicar dicha agravación sino solo en los casos en los que se den de forma cumulativa dichas infracciones penales, lo cual no puede ser por lógica jurídica el efecto pretendido por la norma.

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

En atención a todo ello, el Consejo Fiscal propone que sea revisada la reforma proyectada sobre el último párrafo del apartado 1 del art. 301 CP, sustituyendo la redacción propuesta en el APLO por la siguiente, que se considera más acorde con el sentido y tenor de la ley: «También se impondrá la pena en su mitad superior cuando los bienes tengan su origen en alguno de los delitos comprendidos en el título VII bis, el capítulo V del título VIII, la sección 4.^a del capítulo XI del título XIII, el título XV bis, el capítulo I del título XVI, los capítulos V, VI, VII, VIII, IX y X del título XIX o en el título XXIII bis».

4.4 Artículo único apartado dos: nuevo Título XXIII bis del Código Penal: delitos contra el espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea

La necesidad de crear un nuevo título propio y específico que contenga y aglutine los tipos penales que se vayan incorporando para la protección de los bienes jurídicos propios e institucionales de la Unión Europea, aparece específicamente justificada en la MAIN, señalando que, a diferencia de otros casos en los que se han reformado los preceptos concretos del Código Penal que resultaban afectados por los contenidos de las Directivas, «en el caso de la Directiva 2024/1226, la situación es distinta, porque el ámbito protegido por ella (las





medidas restrictivas de la Unión) carece en la actualidad de reconocimiento en el Código Penal, y tampoco existe en este texto un solo precepto (no ya un Título, ni un Capítulo) cuyo contenido permita unificar en él, o adicionar de forma asimilada, las nuevas figuras delictivas que la Unión Europea desea ver reconocidas en los ordenamientos jurídicos internos».

Opta, así, el prelegislador por la inclusión en nuestro Código Penal de un nuevo título bajo la rúbrica general de «Delitos contra el espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea», reconociendo que aunque la Directiva que se va a transponer protege únicamente la efectividad de las medidas restrictivas, no parece razonable limitar a este concreto contenido el rótulo del nuevo título que se configure con aquel objetivo, al considerar previsible que Directivas posteriores vayan delimitando nuevos ámbitos de protección de la actividad institucional o decisiones operativas de la Unión.

En consecuencia, la reforma que ahora se propone prevé la creación de un título de contenido más amplio que el preciso objeto de la Directiva 2024/1226 y lo hace aparentemente amparándose en el considerando 2 de dicha Directiva al contextualizar las medidas restrictivas como «un instrumento esencial para la promoción de los objetivos de la política exterior y de seguridad común (PESC) establecidos en el artículo 21 del Tratado de la Unión Europea (TUE)», y que entre estos se incluyen «la defensa de los valores, la seguridad, la independencia y la integridad de la Unión, la consolidación y el respaldo de la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional, el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas».

A su vez, se opta por rubricar este nuevo título bajo la denominación de «Delitos contra el espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea». En este punto cabe recordar la referencia que el art. 3.2 TUE hace a este espacio afirmando que «la Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad,





seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas juntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia».

Por su parte, el Título V TFUE dedica los arts. 67 a 89 a la creación de dicho ELSJ, entre los cuales debemos de destacar los arts. 82 a 86 en tanto que se refieren a la cooperación judicial en materia penal, siendo el artículo 83.1 la base legal por la que se adopta presente directiva, tal y como hace constar en el encabezado de esta.

El problema de optar por esta denominación está, a juicio del Consejo Fiscal, en el hecho de que, conforme a dichos preceptos, y en especial el ya mencionado art. 83.1 TFUE, se deberían incluir, por coherencia interna, en este nuevo título conductas delictivas tan diversas como el terrorismo, la trata de seres humanos y la explotación sexual de mujeres y niños, el tráfico ilícito de drogas, el tráfico ilícito de armas, el blanqueo de capitales, la corrupción, la falsificación de medios de pago, la delincuencia informática y la delincuencia organizada.

La referencia general a los delitos contra el ELSJ nos podría llevar a considerar que, por razones sistemáticas de la norma penal, debieran incluirse en dicho Título XXIII bis todas aquellas infracciones previstas en nuestro Código Penal como consecuencia de la trasposición de directivas adoptadas por la UE al amparo de dicha base legal.

La propia MAIN es consciente de que se está creando un título de contenido más amplio que el preciso objeto de la Directiva 2024/1226, justificando su creación por en dos razones, la previsibilidad de que Directivas posteriores vayan delimitando nuevos ámbitos de protección de la actividad institucional o decisiones operativas de la UE, y en la medida que el considerando segundo de la Directiva contextualiza dichas medidas restrictivas como un instrumento esencial para la promoción de los objetivos de la política exterior y de seguridad





común (PESC) establecidos en el artículo 21 del Tratado de la Unión Europea (TUE), entre los que se incluyen la defensa de los valores, la seguridad, la independencia y la integridad de la Unión, la consolidación y el respaldo de la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional, el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas.

Dicha argumentación no es óbice para que se considere, conforme lo argumentado, que la denominación del título cuya creación se prevé en el APLO es demasiado amplia en su referencia y por lo tanto debería revisarse, delimitando más claramente su contenido.

Por ello se propone que, teniendo en cuenta las consecuencias anteriormente señaladas, se limite su ámbito de aplicación, sugiriendo como posibles rúbricas del nuevo Título XXIII bis las siguientes de «Delitos contra la actividad institucional de la Unión Europea» o «Delitos contra la Unión Europea» a fin de delimitar de alguna forma su ámbito de aplicación y dar coherencia a la norma penal.

Para apoyar nuestra propuesta creemos que hay que tener en cuenta que la ubicación de este nuevo Título XXIII bis se justifica en el APLO diciendo que debe estar, por coherencia interna y jerarquía de bienes jurídicos, junto al Título XXIV (Delitos contra la Comunidad Internacional), pero antes que él, pues nuestra vinculación con la Unión Europea es más relevante que con la Comunidad Internacional, y desde luego con posterioridad al Título XXIII (De los delitos de traición y contra la paz o la independencia del Estado y relativos a la defensa nacional).

La ubicación elegida así, conforme dicha argumentación, sería una justificación más para revisar la denominación del título cuya creación se prevé en el APLO, en tanto en cuanto dicha ubicación se hace teniendo en cuenta la dimensión





institucional de la Unión Europea, al igual que sucede en el Título XXIII, precedente, al referirse a «De los delitos de traición y contra la paz o la independencia del Estado y relativos a la defensa nacional» y el Título XXIV, subsiguiente al referirse a los «Delitos contra la Comunidad Internacional».

El Consejo Fiscal propone que sea considerada como posible rúbrica del nuevo Título XXIII bis las siguientes: «Delitos contra la actividad institucional de la Unión Europea» o «Delitos contra la Unión Europea».

4.4.1 Capítulo I. De los Delitos contra el espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea

El APLO propone idéntica rúbrica para el Título XXIII bis y para su Capítulo I, al referirse en ambas a los delitos contra el ELSJ. Esta reiteración resulta, a juicio del Consejo Fiscal, inconveniente desde el punto de vista técnico-jurídico por cuanto no permite dotar al capítulo de la función propia del mismo, que no es otra que identificar los bienes jurídicos protegidos mediante la tipificación de los delitos contenidos en el capítulo, debiendo sustituirse la misma por la siguiente «De los delitos por vulneración de las medidas restrictivas de la Unión Europea», en la medida que es este, como veremos, su ámbito de aplicación.

El Capítulo I comprende tres preceptos (arts. 604 bis, 604 ter y 603 quater). Apuntamos ya que en ellos no se hace referencia específica a que el sujeto activo de estos delitos deba de ser una persona física, pero debe entenderse así en tanto que es el art. 604 octies, dentro del Capítulo II proyectado rubricado como «Disposiciones comunes al capítulo anterior», el que contiene una previsión expresa para el caso de que sea una persona jurídica la responsable de estos delitos.

Por otra parte, la MAIN nos recuerda que «los contenidos que los artículos 3 y 4 de la Directiva establecen que los Estados miembros deben incorporar como delitos en sus respectivas normativas internas son enormemente prolijos, y su





redacción no siempre se compadece bien con el lenguaje normativo predominante en el Código Penal vigente». Esta es, sin duda, la primera dificultad a la que nos enfrentamos a la hora de analizar el APLO sometido a consideración, en tanto en cuanto debemos comprobar si la totalidad de las conductas recogidas en dichos artículos resultan debidamente traspuestas a nuestra legislación nacional, tanto en su contenido y extensión como en cuanto a su penalidad.

En este punto, hay que señalar que a través del contenido de los arts. 604 bis, 604 ter y 604 quater que conforman este Capítulo I se procede a trasponer el contenido de los arts. 3 y 4 de la Directiva, advirtiéndose ya en la MAIN que se va a hacer de la manera más literal posible, lo que no evitará que se depure la redacción para evitar redundancias e imprecisiones.

En cuanto a la trasposición del art. 4 de la Directiva, referida a la participación criminal y las formas imperfectas de ejecución en relación con estas conductas, la propia MAIN reconoce que no es necesario ninguna regulación específica. Se recuerda, así, que la inducción y la complicidad se encuentran recogidas de una manera general y transversal en los arts. 27 a 29 CP y que lo mismo cabe decir de las formas imperfectas de ejecución, a tenor de las previsiones de los arts. 15,16 y 62 CP, por su aplicación a todos los delitos establecidos en su Libro II.

Centrándonos, por tanto, en la trasposición del art. 3 de la Directiva, apunta la MAIN que «la modificación del Código Penal se lleva a cabo al no contar nuestro Derecho penal con un delito específico consistente en la violación de medidas restrictivas de la UE, sin perjuicio de que algunas de sus conductas pudieran incardinarse, aunque no exactamente o no de forma completa, en delitos “genéricos”, como serían los delitos de desobediencia, contrabando o blanqueo de capitales».

De esta forma se advierte que dicha transposición va a crear *ex novo* una categoría delictiva, circunstancia esta que no impedirá que, en algunos





supuestos puntuales, se puedan dar situaciones de concurso de leyes o de concurso ideal de delitos, que en todo caso —recuerda el APLO— se resolverán conforme a las normas generales de los arts. 8 y 77 CP.

Sobre ello cabe señalar que el marco normativo vigente hasta ahora en España otorga una cobertura fragmentaria en cuanto a la imposición de sanciones a los posibles incumplimientos de las medidas restrictivas de la UE. Así, ciertas infracciones de las prohibiciones impuestas pueden resultar perseguibles como delitos de contrabando tipificados en la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, *de represión del contrabando*, como el expresado en el art. 2.1 d) en relación con el art. 3.1 de la LO 12/1995.

Además, ciertas operaciones de carácter financiero que impliquen la infracción de medidas restrictivas pueden ser subsumibles como infracciones administrativas muy graves o graves tipificadas en la Ley 10/2010, de 28 de abril, *de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo*.

El Consejo Fiscal quiere recordar en este punto la propuesta ya realizada en este informe en cuanto a la nueva rúbrica para este nuevo Título XXIII bis, bajo la denominación de *delitos contra la actividad institucional de la Unión Europea o delitos contra la Unión Europea*, en tanto que se considera que esta nueva denominación delimitaría su ámbito de aplicación de forma más clara evitando en algunos casos la aplicación de estas reglas del concurso.

Partiendo de estas premisas, vamos a analizar por razones expositivas cada uno de los artículos introducidos en el Capítulo I de este APLO comparando, como avanzábamos ya, su contenido con el correlativo la Directiva 2024/1226 cuya trasposición se pretende.





4.1.2 Artículo 604 bis

Debemos comenzar señalando que en el art. 604 bis se recogen el grueso de las conductas que resultan tipificadas como consecuencia de la trasposición del art. 3 de la Directiva 2024/1226 junto con sus sanciones, objetivo principal del presente APLO, por lo que no nos cabe sino referirnos en profundidad al mismo a efectos de clarificar su contenido y delimitar su alcance, analizando, por resultar más clarificador para ello, cada uno de sus apartados por separado.

A) Penalidad de las conductas tipificadas en el artículo 604 bis

El propuesto art. 604 bis comienza señalando en su apartado primero que «Serán castigados con la pena de prisión de dos a seis años y multa del tanto al séxtuplo del valor de los fondos, recursos económicos, bienes, servicios, operaciones o actividades involucrados en su ejecución, quienes (...)».

El APLO opta así por comenzar este art. 604 bis con una expresa referencia a la penalidad de las conductas que pasa a enumerar a continuación en varios apartados, por lo que debemos comenzar el análisis de este art. 604 bis comparando su contenido con lo dispuesto en el art. 5 de la Directiva, en tanto que es en dicho art. 5 donde se recogen las penas a imponer para las personas físicas en relación con estas conductas.

En este sentido, la propia MAIN reconoce que «los artículos 5 y 7 de la Directiva prevén de manera muy precisa el catálogo y contenido de las penas con las que deben castigarse las figuras delictivas a que se refieren sus artículos 3 y 4. Y, al igual que sucede con respecto a la redacción formal de los nuevos tipos delictivos, su traslado al Código Penal debe realizarse con estricta sujeción a sus términos».

El contenido del art. 5 de la Directiva resulta, como por otra parte suele ser habitual en este tipo de instrumentos de armonización de la UE, en cierta medida





farragoso, en tanto en cuanto habla de penas máximas de prisión, multas y medidas de carácter penal o no penal, haciéndolo en referencia con cada una de las conductas mencionadas en las diferentes letras del apartado 1 del art. 3 de la Directiva. Frente a ello, el APLO opta por simplificar y unificar las penas con las que castigar las conductas imputables a las personas físicas haciéndolo, tal y como veremos a continuación, dentro del umbral previsto en el mencionado art. 5 de la Directiva, pero, a diferencia de la Directiva, sin tener en cuenta el tipo de conductas.

Se prevé así una pena común de prisión cumpliendo así lo previsto en el artículo 5.2 de la Directiva, en tanto que prevé que «los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que los delitos a que se refiere el artículo 3 puedan ser castigados con una pena máxima de prisión». Se fija además un umbral punitivo bastante amplio, de dos a los seis años de prisión, a fin de cumplir con el límite penológico fijado en el art. 5.3 de la Directiva, que contempla penas máximas que van desde el año hasta los cinco años.

La propia MAIN señala que las penas de prisión establecidas para las personas físicas encajan perfectamente en el ámbito abstracto de duración de estas sanciones establecido en el art. 36.2 CP (la pena de prisión tendrá una duración mínima de tres meses y máxima de veinte años, salvo lo que excepcionalmente dispongan otros preceptos del presente Código) y mantienen una adecuada proporcionalidad interna en los siguientes estratos: a) Delitos sancionados con pena máxima de prisión de al menos un año [art. 5.3.a)]; b) Delitos sancionados con pena máxima de prisión de al menos tres años [art. 5.3.c)]; c) Delitos sancionados con pena máxima de prisión de al menos cinco años [artículo 5.3.b) y d)].

En cuanto a la pena de multa, el APLO opta igualmente por sancionar con una pena de multa todas estas conductas, imponiendo esta pena de multa de forma cumulativa a la de la prisión, y por un sistema de multa proporcional del tanto al





séxtuplo del valor de los fondos, recursos económicos, bienes, servicios, operaciones o actividades involucrados en su ejecución.

Al respecto la MAIN aclara que «las penas de multa que prevé la Directiva para las personas físicas son solo las proporcionales [artículo 5.5.a): “a la gravedad de la conducta y las circunstancias personales, financieras y de otra índole de la persona física de que se trate”], y en esa medida se ajustan perfectamente a las previsiones del artículo 52 del Código Penal».

El APLO opta, al igual que hace con la pena de prisión, por sancionar en todos los casos estas conductas delictivas con una pena de multa proporcional, estableciendo para ello un amplio arco que va desde el tanto al séxtuplo del valor de los fondos, recursos económicos, bienes, servicios, operaciones o actividades involucrados en su ejecución. Esta pena de multa tiene su fundamento en el art. 5.5 de la Directiva en donde se prevé la misma como una sanción o medida accesoria de carácter penal o no penal a imponer a las personas físicas que hayan cometido estos delitos, haciéndolo en atención a la gravedad de la conducta y las circunstancias personales, financieras y de otra índole de la persona física de que se trata.

Por otra parte, el Consejo Fiscal estima que es importante tener en cuenta para la configuración de esta pena de multa proporcional que la propia Directiva contiene una definición expresa y propia de lo que debe de entenderse por fondos y recursos económicos recogida en su art. 1.3 y 4.

El art. 1.3 de la Directiva señala que se consideraran «fondos: los activos y beneficios financieros de cualquier naturaleza, entre ellos los incluidos en la siguiente relación no exhaustiva: efectivo, cheques, derechos dinerarios, efectos, giros y otros instrumentos de pago; depósitos en entidades financieras u otros entes, saldos en cuentas, deudas y obligaciones de deuda; valores negociables e instrumentos de deuda públicos y privados, tales como acciones y participaciones, certificados de valores, bonos, pagarés, *warrants* (garantías de





opción), obligaciones y contratos de derivados; intereses, dividendos u otros ingresos sobre activos o devengados o generados por activos; créditos, derechos de compensación, garantías, garantías de buena ejecución u otros compromisos financieros; cartas de crédito, conocimientos de embarque y comprobantes de venta; documentos que atestigüen una participación en fondos o recursos financieros; *criptoactivos*, tal como se definen en el artículo 3, apartado 1, punto 5, del Reglamento (UE) 2023/1114 del Parlamento Europeo y del Consejo (20)».

En cuanto a los recursos económicos, el art. 1.4 de la Directiva aclara que se considerara por tales «los activos de cualquier naturaleza, tangibles o intangibles, muebles o inmuebles, que no sean fondos, pero que puedan utilizarse para obtener fondos, bienes o servicios».

Ambos preceptos, por tanto, deberán ser tenidos en cuenta como criterios interpretativos a la hora de delimitar y calcular el importe de dicha multa, por lo que una referencia a los mismos en el presente APLO resultaría clarificadora a este respecto.

A su vez, el art. 5.5 de la Directiva establece que, junto a dicha pena de multa, los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las personas físicas que hayan cometido los delitos a que se refieren los artículos 3 y 4 puedan ser objeto de sanciones o medidas accesorias de carácter penal o no penal, que podrán incluir: «b) la retirada de permisos y autorizaciones para el ejercicio de actividades que hayan dado lugar al delito de que se trate; c) la inhabilitación para ostentar, en el seno de una persona jurídica, un puesto directivo del mismo tipo al utilizado para cometer el delito; d) la prohibición temporal de presentarse como candidatos a cargos públicos».

Respecto a estas medidas, la MAIN opta por no incluirlas en el proyectado art. 604 bis, argumentando que «las penas privativas de derechos que contemplan los apartados b), c) y d) del artículo 5.5 de la Directiva....se corresponden





perfectamente con las que el artículo 39 del Código contempla en el primer inciso de su apartado b) ("inhabilitación especial para empleo o cargo público, profesión, oficio, industria o comercio, u otras actividades, sean o no retribuidas", en los términos desarrollados por el artículo 45 del mismo texto legal), y con la pena accesoria de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de la condena, que establece el artículo 56.1.2ª para su imposición junto a las penas de prisión de duración inferior a diez años».

Por el contrario, la publicación de la totalidad o parte de la resolución judicial relacionada con el delito cometido y las sanciones o medidas impuestas, medida prevista en el art. 5.5 e) de la Directiva, al no ser una sanción prevista con carácter general en el Código Penal, se incorpora mediante una previsión expresa en el art. 604 nonies.

Hechas estas precisiones sobre la penalidad establecida el art. 604 bis, no nos queda sino analizar si la misma cumple con los estándares sancionadores previstos en la propia Directiva, en tanto que el art. 5.1 de la Directiva obliga a que los Estados miembros garanticen que los delitos a que se refieren los arts. 3 y 4 puedan ser castigados con sanciones penales efectivas, proporcionadas y disuasorias. Siguiendo estos criterios, la propia Directiva en su art. 5 establece diferente penalidad en función de las conductas descritas en sus diferentes apartados.

Pese a esta previsión general, no se observa en el APLO ningún criterio de proporcionalidad para aplicar estas penas de prisión y multa, dejando un margen de discrecionalidad que, unido al amplio umbral punitivo previsto para sancionar estas conductas, difícilmente puede, a juicio del Consejo Fiscal, compaginarse con el sentido del art. 5 de la Directiva. Por otra parte, estimamos que este margen de discrecionalidad, no se ve suficientemente delimitado ni con la previsión que se hace art. 604 bis apartado segundo (en el supuesto de que no se alcance los 100.000 euros) ni con cláusula de atenuación contenida en el art.





604 sexies (para supuestos concretos colaboración del autor con las autoridades judiciales).

Por ello, el Consejo Fiscal, aboga por introducir, bien en cada uno de los numerales de este apartado, bien en el enunciado al determinar las sanciones imponibles, una cláusula para determinar la penalidad aplicable en cada caso, en atención a la gravedad de la conducta cometida, tal y como se prevé en el art. 5.3 de la Directiva, para asegurar de esta forma el APLO cumpla con los estándares de proporcionalidad previstos en la Directiva cuya trasposición se pretende.

B) Conductas tipificadas en el apartado primero del artículo 604 bis

Continúa el art. 604 bis señalando que «quienes vulneren una prohibición o una obligación que constituya una medida restrictiva de la Unión Europea, o que se haya establecido en la normativa española para su ejecución, mediante la realización de alguna de las siguientes conductas, siempre que el valor de los fondos, recursos económicos, bienes, servicios, operaciones o actividades fuere igual o superior a 100.000 euros».

Vemos así que la redacción proyectada para este art. 604 bis viene a recoger tres elementos definitorios para la tipificación de estas conductas.

El primero de ellos se concreta en la necesidad de vulnerar una prohibición o una obligación que constituya una medida restrictiva de la Unión Europea, o que se haya establecido en la normativa española para su ejecución. Sobre este punto, llama la atención la referencia que se hace con la expresión «o que se haya establecido en la normativa española para su ejecución» cuando lo cierto es que la Directiva en su artículo 3 hace referencia de forma más clarificadora a «o que esté prevista en una disposición nacional por la que se ejecute una medida restrictiva de la Unión».





Comparada una y otra redacción, el Consejo Fiscal estima que la contenida en la Directiva resulta más clarificadora en tanto que la propuesta en el APLO puede resultar poco precisa al hablar en términos demasiado generales de la normativa española para su ejecución.

Por ello, el Consejo Fiscal propone que sea sustituida la expresión «o que se haya establecido en la normativa española para su ejecución» por la contenida en la Directiva, haciendo así referencia a: «o que esté prevista en una disposición nacional por la que se ejecute una medida restrictiva de la Unión».

El segundo de los elementos definitorios incluidos en este artículo se refiere a las concretas conductas ilícitas, al mencionar que la actividad delictiva se cometerá mediante la realización de alguna de las siguientes conductas, las cuales por su extensión analizaremos a continuación.

El último de los elementos se refiere a que el valor de los fondos, recursos económicos, bienes, servicios, operaciones o actividades tiene que ser igual o superior a 100.000 euros para poder aplicar estas penas, límite que resulta acorde, como veremos más adelante, con lo establecido en el art. 5.3 de la Directiva al referirse a las penas de prisión aplicables a las personas físicas.

En cuanto a las conductas recogidas en ese art. 604 bis.1, la propia MAIN señala al respecto que «podría plantearse, en consecuencia, la necesidad de que la transposición de aquellos preceptos contenidos en la Directiva se realizara con un filtro de redacción uniformizadora con los modos y formas de expresión predominantes en el Código Penal. Pero este deseable cometido puede ser disfuncional, en la medida en que la tarea revisora de la Comisión Europea plantea habitualmente problemas de presuntos incumplimientos en la obligación de transposición cuando los textos incorporados a las normas internas alteran la literalidad del texto de la Directiva».





De esta forma, las conductas contenidas en el art. 604 bis tienen, como expondremos a continuación, su reflejo legal correspondiente en los distintos apartados del art. 3 de la Directiva:

a) «La puesta de fondos o recursos económicos a disposición, directa o indirectamente, de una persona, entidad u organismo designado, o en su beneficio». Esta conducta aparece recogida en idénticos términos en el art. 3.1 a) de la Directiva, con el único añadido de que se realice dicha conducta infringiendo una prohibición que constituya una medida restrictiva de la Unión Europea, expresión que se considera no sería necesario incluir al resultar redundante con el enunciado proyectado.

b) «La no inmovilización de fondos o recursos económicos cuya propiedad, tenencia o control corresponda a una persona, entidad u organismo designados». En idénticos términos también se recoge esta conducta en el art. 3.1 b) de la Directiva con el único añadido de que se realice dicha conducta infringiendo una prohibición que constituya una medida restrictiva de la Unión Europea, expresión que, al igual que en el caso anterior, se considera no sería necesario incluir al resultar redundante con el enunciado proyectado.

c) «La realización o el mantenimiento de operaciones con un tercer Estado, así como con sus organismos o entidades que, directa o indirectamente, sean de su propiedad o estén bajo su control, incluida la concesión o ejecución ininterrumpida de contratos públicos». Esta conducta aparece recogida en el art. 3.1 d) de la Directiva si bien con un tenor más amplio al establecer «la realización o el mantenimiento de operaciones con un tercer Estado, organismos de un tercer Estado, entidades u organismos que, directa o indirectamente, sean propiedad o estén bajo el control de un tercer Estado o de organismos de un tercer Estado, incluida la concesión o ejecución ininterrumpida de contratos públicos o de concesión, cuando la prohibición o restricción de dicha conducta constituya una medida restrictiva de la Unión». En este punto la redacción propuesta por el APLO viene a simplificar la recogida en la Directiva, excluyendo





de su ámbito de aplicación *las concesiones*, al no referirse a ellas a continuación de los contratos públicos, lo cual no sabemos si obedece a un mero olvido o a cualquier otra motivación de la cual no da debida cuenta ni la exposición de motivos ni la MAIN.

d) «El comercio, la importación, la exportación, la venta, la compra, la transferencia, el tránsito o el transporte de bienes, así como la prestación de servicios de corretaje, asistencia técnica u otros servicios relacionados con dichos bienes». Esta conducta se recoge en idénticos términos en el art. 3.1 e) de la Directiva con el único añadido, al igual que en los dos primeros casos, que se realice dicha conducta infringiendo una prohibición que constituya una medida restrictiva de la Unión Europea, expresión que nuevamente se considera no sería necesario teniendo en cuenta el enunciado proyectado para este art.604 bis en el APLO.

e) «La prestación de servicios o la realización de actividades financieras» se recoge esta conducta en idénticos términos en el art. 3.1 f) de la Directiva con el único añadido de que se realice dicha conducta infringiendo una prohibición que constituya una medida restrictiva de la Unión Europea;

f) «La prestación de servicios de cualquier otra naturaleza» esta conducta aparece recogida en el artículo 3.1.g) al hablar de «la prestación de servicios distintos de los mencionados en la letra f), cuando la prohibición o restricción de dicha conducta constituya una medida restrictiva de la Unión» de forma que la directiva delimita el alcance de esta conducta en contraposición con la mencionada previamente, resultando la redacción propuesta en el APLO a juicio del Consejo Fiscal más abierta.

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





- i. Utilizando o transfiriendo a un tercero, o disponiendo de otro modo, de fondos o recursos económicos que directa o indirectamente sean propiedad o estén en posesión o bajo el control de una persona, entidad u organismo designado y que deban ser inmovilizados de conformidad con una medida restrictiva con la finalidad de ocultar dichos fondos o recursos económicos;
- ii. Proporcionando información inexacta o insuficiente con la finalidad de ocultar el hecho de que una persona, entidad u organismo designados son el propietario o beneficiario último de fondos o recursos económicos que deben ser inmovilizados de conformidad con una medida restrictiva de la Unión Europea».

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

h) «La vulneración o incumplimiento de las condiciones establecidas en autorizaciones concedidas por las autoridades competentes para llevar a cabo actividades que, a falta de dicha autorización, supongan la infracción de una





prohibición o restricción que constituya una medida restrictiva de la Unión Europea.». En idénticos términos se recoge esta conducta en el artículo 3.1 i) de la Directiva, por lo que no se hace apreciación alguna.

En definitiva, el estudio comparado de este art. 604.1 bis en su redacción proyectada con lo dispuesto en el art. 3.1 de la Directiva lleva al Consejo Fiscal a considerar que la mayor parte de las conductas enumeradas en dicho artículo de la Directiva 2024/1226 aparecen traspuestas en debidos términos, salvo la apreciaciones ya realizadas respecto a los enunciados de las letras c), f) y g).

Por otra parte, ya adelantamos que las únicas conductas que quedarían fuera del ámbito de este art.604 bis, son las recogidas en art. 3 c) de la Directiva, que se traspone en el art. 604 ter, y las de los apartados iii) y iv) del art. 3.1h) de la Directiva, que aparecen traspuestas en el art. 604 quater, sin que la MAIN contenga una explicación sobre la sistemática seguida al respecto.

C) Análisis de los apartados segundo a quinto del artículo 604 bis

Continúa el art. 604 bis estableciendo en su apartado segundo que «Las conductas indicadas en el apartado anterior serán castigadas con las penas inferiores en grado si el valor de los fondos, recursos económicos, bienes, servicios operaciones o actividades involucrados en su ejecución tuvieron un valor igual o superior a 10.000 euros e inferior a 100.000 euros».

La posible tipificación penal de estas conductas entre los 10.000 y los 100.000 euros aparece expresamente prevista en el art. 3.2 de la Directiva. En dicho artículo se establece que «los Estados miembros podrán disponer que las siguientes conductas no constituyan delito a) las conductas enumeradas en el apartado 1, letras a), b) y h), del presente artículo, cuando dicha conducta implique fondos o recursos económicos de un valor inferior a 10 000 EUR; b) las conductas enumeradas en el apartado 1, letras d) a g) e i), del presente artículo, cuando dicha conducta implique bienes, servicios, transacciones o actividades





de un valor inferior a 10 000 EUR. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que el umbral de 10.000 EUR o más pueda alcanzarse mediante una serie de conductas enumeradas en el apartado 1, letras a), b) y d) a i), del presente artículo, que sean conexas y del mismo tipo, cuando dichos delitos sean cometidos por el mismo infractor».

El APLO opta en este caso por dejar fuera del ámbito penal, tal y como establece la propia Directiva, todas las conductas que no alcance el valor de 10.000 euros, sancionando así en vía penal las conductas comprendidas entre 10.000 y 100.000 euros del apartado primero del art. 604 bis.

En este punto el Consejo Fiscal quiere llamar la atención sobre el hecho de que conforme la redacción propuesta se está extendiendo el ámbito de aplicación de nuestro código penal a todas las conductas previstas en el apartado primero del art. 604 bis, y no solo a las previstas en la Directiva que son únicamente las enumeradas en el art. 3 apartado 1, letras a), b), h), d) a g) e i), de forma que el APLO parece ir más allá que la propia Directiva en este caso, sin que se recoja justificación alguna al respecto en la MAIN o en el propio APLO.

En cuanto a la sanción prevista para estos casos, teniendo en cuenta la menor gravedad de estas conductas en atención a su menor trascendencia económica, el APLO prevé que en dichos supuestos se aplicaran las penas inferiores en grado. Se cumple así, en principio, con lo previsto en el art. 5.1 de la Directiva en cuanto que obliga a los Estados miembros a garantizar que los delitos estén castigados con sanciones penales efectivas, proporcionales y disuasorias.

Sobre esta penalidad inferior en grado, el Consejo Fiscal quiere remarcar el hecho de que, si bien no plantea problema alguno en cuanto a la pena de prisión, en cuanto a la pena de multa proporcional supondría reducir la misma de la mitad al tanto, lo que puede vulnerar la cláusula de proporcionalidad establecida en el art. 5.1 en tanto en cuanto dicha multa no llegaría a cubrir si quiera el valor del perjuicio ocasionado con la conducta penalmente sancionada.





Continuando con el análisis del art. 604 bis, el párrafo tercero dispone que «para la determinación de las cuantías a que se refieren los dos apartados precedentes, se estará al total de las conductas realizadas por el mismo sujeto activo, siempre que estas sean conexas y de la misma naturaleza».

Dicho apartado tercero no hace más que transcribir lo dispuesto en el art. 5.4 de la Directiva en donde se recoge que «los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que el umbral de 100 000 EUR o más pueda alcanzarse mediante una serie de delitos subsumibles en el artículo 3, apartado 1, letras a), b) y d) a i), que sean conexas y del mismo tipo, cuando dichos delitos sean cometidos por el mismo infractor».

En igual sentido se pronuncia el art. 3.2 *in fine* respecto a las conductas entre los 10.000 y los 100.000 euros al establecer que «los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que el umbral de 10.000 EUR o más pueda alcanzarse mediante una serie de conductas enumeradas en el apartado 1, letras a), b) y d) a i), del presente artículo, que sean conexas y del mismo tipo, cuando dichos delitos sean cometidos por el mismo infractor».

Conforme a ello, el Consejo Fiscal informa favorablemente en este punto la propuesta presentada en tanto en cuanto la previsión contenida en el apartado tercero del art. 604 bis proyectado resulta necesaria para la correcta trasposición de la normativa europea.

El párrafo cuarto del art. 604 bis dispone que «si la conducta tipificada en la letra d) del apartado 1 de este artículo afectase a artículos incluidos en la Lista Común Militar de la Unión Europea o a productos de doble uso enumerados en los anexos I y IV del Reglamento (UE) 2021/821 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2021 por el que se establece un régimen de la Unión Europea de control de las exportaciones, el corretaje, la asistencia técnica, el tránsito y la transferencia de productos de doble uso, se sancionará con la pena prevista en el mismo cualquiera que sea el valor de los artículos de que se trate.





Si la conducta anterior se realizase por imprudencia grave, la pena será de prisión de seis meses a dos años y multa del tanto al triplo».

Nuevamente se comprueba que este apartado se refiere a lo previsto en el art. 5.3 e) de la Directiva, en el cual se dispone que «cuando el delito subsumible en el artículo 3, apartado 1, letra e), afecte a artículos incluidos en la Lista Común Militar de la Unión Europea o a productos de doble uso enumerados en los anexos I y IV del Reglamento (UE) 2021/821, dicho delito pueda ser castigado con una pena máxima de prisión de al menos cinco años, independientemente del valor de los artículos de que se trate ». Junto con ello, art. 3.3 de la Directiva establece que «Los Estados miembros garantizarán que las conductas enumeradas en el apartado 1, letra e), constituyan delito cuando se cometan por imprudencia grave, al menos cuando dicha conducta se refiera a productos incluidos en la Lista Común Militar de la Unión Europea o a productos de doble uso enumerados en los anexos I y IV del Reglamento (UE) 2021/821».

De nuevo en este punto, el Consejo Fiscal constata que el apartado cuarto del art. 604 bis propuesto en el APLO no hace sino trasponer el contenido de la Directiva 2024/1226 en debida forma, por lo que se informa favorablemente en relación con este apartado.

Por último, el apartado quinto del proyectado art. 604 bis establece que «en los delitos previstos en la letra g) del apartado 1, además de las penas que corresponda imponer por el delito cometido, serán objeto de decomiso los fondos o recursos económicos que hubieran sido inmovilizados o debieran haber sido inmovilizados de conformidad con una medida restrictiva de la Unión Europea, así como los bienes, medios, instrumentos y ganancias con sujeción a lo dispuesto en los artículos 127 a 128».

Respecto al embargo y decomiso, el art. 10 de la Directiva dispone la obligación que «los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para permitir el embargo y el decomiso de los instrumentos y productos de los delitos a que se





refieren los artículos 3 y 4. Los Estados miembros vinculados por la Directiva 2014/42/UE del Parlamento Europeo y del Consejo adoptarán las medidas necesarias con arreglo a dicha Directiva. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para permitir el embargo y el decomiso de los fondos o recursos económicos sujetos a medidas restrictivas de la Unión con respecto a los cuales la persona física designada, o el representante de una entidad u organismo designados, cometa, como autor o partícipe, uno de los delitos subsumibles en el artículo 3, apartado 1, letra h), incisos i) o ii). Los Estados miembros adoptarán dichas medidas necesarias con arreglo a la Directiva 2014/42/UE»

El APLO a la hora de regular el embargo y decomiso para esta clase de delitos no lo hace, como cabría esperar, a tenor del contenido del mencionado art. 10 de la Directiva 2014/42 y la Directiva 2014/42, a través de una disposición general aplicable a todos estos delitos, sino tan solo a través de esta referencia introducida en el apartado final del proyectado art. 604 bis y únicamente para los delitos previstos en la letra g) del apartado 1.

La MAIN no contiene explicación alguna sobre por qué se opta por regular el embargo y decomiso para este tipo de delitos de esta forma, creando confusión sobre el ámbito de aplicación del embargo y decomiso, al invocar los arts. 127 y 128 CP aplicables a toda clase de delitos dolosos y a los imprudentes con penas superiores un año, y teniendo además, a juicio del Consejo Fiscal, base legal suficiente para hacerlo en términos mucho más amplios a través de una disposición general aplicable a todas las conductas sancionadas.

De hecho, la única referencia en la MAIN a este respecto señala que «el artículo 10 de la Directiva reclama también la adopción por los Estados miembros de las medidas necesarias para permitir el embargo y decomiso de los instrumentos y productos que generen estos nuevos delitos, y de los fondos y recursos económicos sujetos a medidas restrictivas». Para a continuación admitir que «esta última previsión debe incorporarse al Código Penal, puesto que el artículo





127.1 del Código se refiere al decomiso de los efectos que provengan del delito, y de los bienes, medios o instrumentos con que se haya preparado o ejecutado, así como de las ganancias provenientes del delito, cualesquiera que sean las transformaciones que hubieren podido experimentar, que no parece cumplir satisfactoriamente las exigencias de la Directiva al no incluir el decomiso de los fondos y recursos sujetos a medidas restrictivas».

Debemos recordar en este sentido la Directiva 2014/42/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, *sobre el embargo y el decomiso de los instrumentos y del producto del delito en la Unión Europea*⁴, que establece unas normas mínimas para los Estados miembros, que se prevén sin perjuicio de los procedimientos que puedan utilizar los Estados miembros para decomisar los bienes de que se trate.

A su vez, hay que recordar que la citada Directiva 2014/42 ha sido sustituida por la Directiva (UE) 2024/1260 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, *sobre recuperación y decomiso de activos*⁵, que establece normas mínimas sobre seguimiento e identificación, embargo, decomiso y gestión de bienes en el marco de un procedimiento en materia penal, directiva pendiente de trasposición a nuestro ordenamiento y que deberá realizarse antes del 23 de noviembre de 2026.

La referencia contenida en el art. 10 de la Directiva 2024/1226 a dicha Directiva 2014/42/UE, para referirse al embargo y el decomiso de los instrumentos y productos de estos delitos, consideramos que es base legal suficiente para extender la aplicación de dicha Directiva a todas las conductas descritas en los arts. 3 y 4.

⁴ <https://www.boe.es/doue/2014/127/L00039-00050.pdf>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2024-80637>





Sobre este punto cabe señalar que el considerando 11 del preámbulo de la Directiva 2024/1260, de 24 de abril, *sobre recuperación y decomiso de activos* declara expresamente que «para garantizar la aplicación efectiva de las medidas restrictivas de la Unión, es preciso ampliar el ámbito de aplicación de la presente Directiva a las infracciones penales reguladas por la Directiva (UE) 2024/1226 del Parlamento Europeo y del Consejo (9)».

Por su parte, el considerando 15 del preámbulo de la Directiva 2024/1260 se refiere a nuevamente a la Directiva 2024/1226 cuando declara «a fin de garantizar la aplicación efectiva de sus medidas restrictivas, la Unión ha establecido normas mínimas comunes en relación con las definiciones de comportamientos delictivos que vulneran las medidas restrictivas de la Unión. Para facilitar la detección de infracciones penales relacionadas con la vulneración de medidas restrictivas de la Unión, es importante facultar a los organismos de recuperación de activos para que puedan, a raíz de una petición de las autoridades nacionales competentes basada en indicios y motivos razonables para creer que se han cometido tales infracciones penales, seguir e identificar los bienes de personas y entidades sujetas a dichas medidas restrictivas. Esas competencias deben entenderse sin perjuicio de los requisitos y garantías procesales establecidos en el Derecho nacional, incluidas las normas sobre la incoación de un proceso penal o, en su caso, el requisito de obtener una autorización judicial».

A su vez, el art. 5.4 de la Directiva 2024/1260 se vuelve a referir expresamente a la Directiva (UE) 2024/1226, a fin de dotar a los organismos de recuperación de activos de facultades para seguir e identificar bienes de personas y entidades sujetas a medidas restrictivas de la Unión cuando sea necesario para facilitar la detección de las infracciones penales previstas en el art. 2 (1) letra p) de la Directiva; al igual que el art. 19 sobre el uso ulterior de los bienes decomisados, para contribuir a mecanismos de apoyo a terceros países afectados por situaciones en respuesta a las cuales se hayan adoptado medidas restrictivas de la Unión, en particular en casos de guerras de agresión.





Teniendo en cuenta todas estas previsiones, el Consejo Fiscal considera que el presente APLO debería contener una expresa referencia a todas ellas completando de esta forma su contenido y alcance.

A su vez, sobre este particular debe de tenerse en cuenta el Reglamento (UE) 2018/1805, *sobre el reconocimiento mutuo de resoluciones de embargo y decomiso*⁶, establece que las resoluciones de embargo y decomiso son base fundamental para mantener y desarrollar el ELSJ tal y como se pretende en este nuevo Título XXIII bis.

En relación al reconocimiento mutuo de resoluciones de embargo preventivo y decomiso emitidas por autoridades judiciales de otros Estados miembros (con excepción de Dinamarca e Irlanda que no están en el régimen del reglamento 2018/1805), debemos destacar que la tipificación de los delitos de violación de medidas restrictivas de la UE permitirá que España supere el escenario vigente hasta la fecha en el que dichos certificados deben ser denegados por las autoridades de ejecución españolas, en base al principio de doble incriminación del art. 3, apartado 2, del Reglamento (UE) 2018/1805, que prevé la verificación de la doble incriminación, en caso de infracción de sanciones que no estén enumeradas en el art. 3(1).

De esta forma, consideramos que el texto proyectado hará posible el reconocimiento y/o ejecución de resoluciones de embargo y decomiso, reforzando la necesaria cooperación transfronteriza, de manera que las personas y entidades cuyos activos estén congelados o cuyas actividades están restringidas en otros Estados miembros no puedan acceder a sus activos en España como consecuencia de las medidas cautelares que podrán ser reconocidas y ejecutadas en nuestro país. Si bien se considera que, para garantizar la aplicación efectiva de las medidas restrictivas de la Unión, será

⁶ <https://www.boe.es/doue/2018/303/L00001-00038.pdf>





preciso ampliar el ámbito de aplicación de la Directiva 2024/1260, pendiente de trasposición, a todas las infracciones penales reguladas por la Directiva (UE) 2024/1226 del Parlamento Europeo y del Consejo.

Por todo ello, se considera que el embargo y decomiso de los instrumentos y productos de este tipo de delitos, así como de los fondos y recursos económicos sujetos a medidas restrictivas es uno de los pilares fundamentales para garantizar el ELSJ dentro de la UE, por lo que no debe desaprovecharse esta oportunidad para extender su ámbito de aplicación a cualquiera de los delitos comprendidos en el Capítulo I.

El Consejo Fiscal aboga por ello por extender esta cláusula de decomiso y embargo para que se aplique a todos los delitos tipificados en Capítulo I, proponiendo a tal efecto que se añada una nueva disposición común en el proyectado Capítulo II del presente APLO.

Para ello, el Consejo Fiscal propone eliminar este último apartado quinto del art. 604 bis e introducir por un nuevo art. 604 decies en el Capítulo II, como una nueva disposición común al capítulo anterior, con el siguiente tenor: «En los delitos previstos en el capítulo anterior, además de las penas que corresponda imponer por el delito cometido, serán objeto de decomiso los fondos o recursos económicos que hubieran sido inmovilizados o debieran haber sido inmovilizados de conformidad con una medida restrictiva de la Unión Europea, así como los bienes, medios, instrumentos y ganancias con sujeción a lo dispuesto en los artículos 127 a 128».

4.4.3 Artículo 604 ter

El art. 604 ter del APLO establece que «serán castigados con las penas de prisión de uno a cuatro años, quienes, con la finalidad de vulnerar una prohibición o una obligación que constituya una medida restrictiva de la Unión Europea, o que se haya establecido en la normativa española para su ejecución, permitan





que personas físicas designadas entren en el territorio de un Estado miembro o transiten por el territorio de un Estado miembro».

Dicha conducta aparece recogida en el art. 3.1 c) de la Directiva al referirse «el hecho de permitir que personas físicas designadas entren en el territorio de un Estado miembro o transiten por el territorio de un Estado miembro, infringiendo una prohibición que constituya una medida restrictiva de la Unión».

El considerando 7 de la Directiva recuerda que «Las medidas restrictivas de la Unión incluyen restricciones de admisión (prohibiciones de entrada en el territorio de la Unión) a las que se deben aplicar la presente Directiva. Esas medidas, que normalmente figuran en una decisión del Consejo adoptada al amparo del artículo 29 del TUE y ejecutada mediante el Derecho nacional, exigen que los Estados miembros tomen las medidas necesarias para evitar la entrada de las personas designadas en todas las zonas del territorio de un Estado miembro o el tránsito de esas personas por dichas zonas».

El Consejo Fiscal recuerda que no se contempla en el APLO ni en la MAIN explicación alguna sobre las razones que llevan a la trasposición de esta conducta en un precepto diferente al art. 604 bis, por lo que sería conveniente que se contenga una explicación al respecto a efectos de dar coherencia a la propuesta.

En cuanto a las sanciones a imponer a estas conductas, el art. 5.3 apartado c) establece que «el delito subsumible en el artículo 3, apartado 1, letra c), pueda ser castigado con una pena máxima de prisión de al menos tres años».

Por tanto, podemos concluir señalando que el art. 604 ter no hace sino trasponer la conducta y la penalidad prevista para la misma en los arts. 3.1 c) y 5.3 c) de la Directiva 2024/1226, por lo que el Consejo Fiscal informa favorablemente este art. 604 ter, sin perjuicio de considerar que debería contenerse alguna





explicación en la exposición de motivos del APLO o en la MAIN sobre las razones que llevan a realizar dicha trasposición en un precepto aparte.

4.4.4 Artículo 604 quater

El art. 604 quater establece que «serán castigados con las penas de prisión de uno a dos años y multa del tanto al triplo del valor de los fondos, recursos económicos, bienes, servicios, operaciones o actividades involucrados en su ejecución, quienes eludan una medida restrictiva de la Unión Europea, mediante la realización de alguna de las siguientes conductas:

- a) Incumpliendo una persona física designada, o el representante de una entidad u organismo designado la obligación de informar a las autoridades administrativas competentes de los fondos o recursos económicos dentro del territorio de un Estado miembro que le pertenezcan o estén en su posesión o bajo su control; o
- b) Incumpliendo la obligación de proporcionar a las autoridades administrativas competentes información sobre los fondos o recursos económicos inmovilizados o la que se disponga sobre los fondos o recursos económicos que se encuentren en el territorio de los Estados miembros y cuya propiedad, tenencia o control corresponda a personas, entidades u organismos designados y que no hayan sido inmovilizados, cuando dicha información se obtuviese durante el ejercicio de una función profesional».

Este art.604 quater viene a recoger las conductas descritas en el art. 3.1 h) apartados iii) y iv) de la Directiva, conforme a los cuales se viene sancionar la elusión de una medida restrictiva de la Unión de alguna de las siguientes maneras: «iii) incumpliendo una persona física designada, o el representante de una entidad u organismo designado una obligación que constituya una medida restrictiva de la Unión de informar a las autoridades administrativas competentes de los fondos o recursos económicos dentro del territorio de un Estado miembro que le pertenezcan o estén en su posesión o bajo su control; iv) incumpliendo





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

Así vemos que el APLO opta nuevamente por recoger en un precepto aparte, el propuesto art. 604 quater, estas conductas previstas en el art. 3.1h) apartados iii) y iv) de la Directiva, sin que la MAIN contenga una explicación de las razones que hacen necesaria esta trasposición en precepto aparte. De hecho, la MAIN simplemente advierte que «en este caso la incorporación al Código Penal del elenco de delitos que figuran en la Directiva que se va a transponer se efectúa de la manera más literal posible, lo que no impide la depuración de redacciones redundantes o imprecisas», pero nada señala sobre la incorporación en este precepto propuesta.

El Consejo Fiscal considera que, como en el caso del art. 604 ter, debería hacerse una expresa referencia a las razones por la que se ha hecho necesario la tipificación en un precepto aparte de estas dos conductas integradas en el art. 3.1 de la Directiva, dado que el resto de las conductas previstas en dicho art. 3.1 aparecen traspuestas en el art. 604 bis, por lo que siguiendo un criterio sistemático deberían estar contempladas en el mencionado precepto.

En cuanto a la penalidad prevista para este tipo de conductas, el art. 5.3 a) de la Directiva establece que «los delitos subsumibles en el artículo 3, apartado 1, letra h), incisos iii) y iv), puedan ser castigados con una pena máxima de prisión de al menos un año cuando dichos delitos se refieran a fondos o recursos económicos de un valor de al menos 100 000 EUR en la fecha en que se cometió el delito».





La penalidad establecida en este art. 604 quater cumple así con lo establecido en el dicho precepto, al prever una pena de prisión que va desde el año a los dos años de prisión junto con la pena de multa del tanto al triplo del valor de los fondos, recursos económicos, bienes, servicios, operaciones o actividades involucrados en su ejecución.

Sin embargo, llama la atención el hecho de que el proyectado art. 604 quater, a la hora de definir estas sanciones, en contraposición a lo dispuesto en la Directiva, no atiende al valor de los fondos y recursos económicos, que conforme dicho art. 5.3 a) debería ascender al menos a 100000 euros.

La MAIN no da explicación alguna de porque en este caso se aparta la norma nacional del criterio fijado por la Directiva tipificando estas conductas independientemente del valor de los fondos y recursos económicos en juego.

Por ello, el Consejo Fiscal considera que debería incluirse una expresa referencia al valor de los fondos y recurso económicos, pues la redacción propuesta en el APLO para este art. 604 quater conlleva la relevancia penal de estas conductas independientemente del valor de los fondos y recursos económicos afectados, extralimitándose sin razón aparente alguna de lo dispuesto en la propia Directiva, y siguiendo un criterio diferente de lo previsto con carácter general en el art.604 bis para el resto de las conductas.

4.5 Capítulo II: disposiciones comunes al capítulo anterior

En este capítulo se vienen a recoger una serie de disposiciones comunes aplicables al capítulo anterior que por su contenido van a ser objeto de examen por separado a fin de informar, por un lado, sobre la adecuación de estas a la Directiva 2024/1226, y por otro, siguiendo un criterio sistemático, informar sobre su adecuación a la normativa penal española recogida en el Código Penal.





4.5.1 Tipo agravado: artículo 604 quinquies

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

- a) Cuando el delito se haya cometido en el seno de una organización o de un grupo criminal que se dedicare a la realización de tales actividades;
- b) Cuando el delito se haya cometido abusando de firma de otro, o sustrayendo, ocultando o inutilizando, en todo o en parte, algún proceso, expediente, protocolo o documento público u oficial de cualquier clase;
- c) Cuando el delito se haya cometido por un prestador de servicios profesionales incumpliendo las obligaciones propias de su profesión;
- d) Cuando el delito se haya cometido por autoridad, o funcionario público, y obrase en el ejercicio de su cargo, profesión u oficio;
- e) Cuando el beneficio generado o pretendido generar o la ventaja indebida tenga un valor especialmente elevado;
- f) Cuando el culpable haya destruido pruebas o intimidado a testigos o denunciadores;
- g) Cuando al delinquir, el culpable hubiera sido condenado ejecutoriamente por alguno de los delitos a que se refieren los artículos 604 bis, 604 ter, y 604 quater del Código Penal».

Dichas circunstancias agravantes aparecen recogidas, casi en idénticos términos, en el art. 8 de la Directiva al establecer: «En la medida en que las siguientes circunstancias no formen parte de los elementos constitutivos de los delitos a que se refieren los artículos 3 y 4, los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que puedan considerarse circunstancia agravante una o más de las siguientes, de conformidad con el Derecho nacional:

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





- b) que el delito haya llevado aparejado el uso de documentos falsos o falsificados por parte del infractor;
- c) que el delito lo haya cometido un prestador de servicios profesionales incumpliendo las obligaciones profesionales propias de tal prestador de servicios profesionales;
- d) que el delito lo haya cometido un funcionario público en el ejercicio de sus funciones, u otra persona en el ejercicio de una función pública;
- e) que el delito haya generado o se esperase que generara beneficios financieros sustanciales, o haya evitado gastos sustanciales, directa o indirectamente, en la medida en que sea posible determinar dichos beneficios o gastos;
- f) que el infractor haya destruido pruebas o intimidado a testigos o denunciante;
- g) que la persona física o jurídica hubiera sido condenada anteriormente mediante sentencia firme por delitos subsumibles en los artículos 3 y 4».

Respecto a las mismas, la MAIN reconoce que al menos dos de ellas, las previstas en el art. 8 d) y g), pudieran tener su equiparación con las conductas previstas en los arts. 22.7 y 22.8 CP, pero «para evitar cualquier conflicto interpretativo que pudiera desembocar en un expediente de incumplimiento, se propone la inclusión de estas agravantes en el nuevo artículo que se crea para regular las circunstancias agravantes en relación con el delito de violación de medidas restrictivas».

Aunque dicha argumentación pudiera sostenerse, el Consejo Fiscal considera que más que en el empleo de una circunstancia de agravación básica, la Directiva está pensado en figuras calificadas del delito, por lo que, como viene también a considerar la MAIN, es necesario su reflejo en un artículo aparte, razón por la que se valora positivamente la propuesta realizada.

En este mismo sentido se pronuncia el considerando 27 de la Directiva al argumentar «que debe fomentarse una mayor aproximación y eficacia de los grados de sanciones impuestos mediante la introducción de circunstancias agravantes comunes que, de conformidad con las disposiciones pertinentes del





Derecho nacional, reflejen la gravedad del delito cometido. El concepto de «circunstancias agravantes» debe entenderse bien como hechos que permiten al juez u órgano jurisdiccional nacional imponer por el mismo delito condenas superiores a la condena que normalmente se aplicaría de no concurrir estos hechos, bien como la posibilidad de tratar varios delitos de forma cumulativa con el fin de aumentar el grado de la sanción». Por otra parte, hay que tener en cuenta que la agravación aquí proyectada se aplicaría igualmente, como veremos más adelante, a las personas jurídicas, por lo que, dado que el art. 31 quater CP contempla un catálogo específico de circunstancias atenuantes para las personas jurídicas, podría defenderse que es necesario dicha trasposición a efectos de aplicar las mismas a las personas jurídicas, tal y como se menciona en la MAIN.

Una vez se valora positivamente su inclusión en este precepto, sin embargo, se comprueba por el Consejo Fiscal que el tenor literal del propuesto art. 604 quinquies no coincide en su totalidad con el art. 8 de la Directiva, pues existen algunas diferencias que en algunos casos pudieran tener justificación, pero en otros puede conllevar algún efecto poco deseable sobre el que no nos queda sino llamar la atención a través de este informe.

En concreto, el proyectado art. 604 quinquies señala: «b) Cuando el delito se haya cometido abusando de firma de otro, o sustrayendo, ocultando o inutilizando, en todo o en parte, algún proceso, expediente, protocolo o documento público u oficial de cualquier clase;». Frente a ello el art.8 de la Directiva, únicamente establece «b) que el delito haya llevado aparejado el uso de documentos falsos o falsificados por parte del infractor».

El APLO propone una redacción que, aunque en principio pudiera ir más allá de lo expresamente previsto en la Directiva, tiene su fundamento en razones sistemáticas y de armonización legislativa, al proponer una redacción en sintonía con la tipificación de delito de falsedad documental (art. 390) y otras





agravaciones previstas en nuestro Código Penal, como la prevista en el art. 250.2 en relación con el delito de estafa.

De igual forma, el apartado d) del proyectado art. 604 quinquies establece «cuando el delito se haya cometido por autoridad, o funcionario público, y obrase en el ejercicio de su cargo, profesión u oficio». Frente a ello, el apartado d) del art. 8 de la Directiva prevé, a nuestro juicio, una extensión mayor de esta agravación al referirse a que el delito lo haya cometido un funcionario público en el ejercicio de sus funciones, «u otra persona en el ejercicio de una función pública», desvinculando de esta forma la aplicación de esta agravante al carácter de autoridad o funcionario público del autor al vincularlo con el ejercicio de una función pública.

La redacción propuesta en el APLO para este apartado d) estaría por tanto limitada, pues de conformidad con lo dispuesto en el art. 24 CP, solo podrá reputarse autoridad a estos efectos al que por sí solo o como miembro de alguna corporación, tribunal u órgano colegiado tenga mando o ejerza jurisdicción propia y solo se considerará funcionario público todo el que por disposición inmediata de la Ley o por elección o por nombramiento de autoridad competente participe en el ejercicio de funciones públicas. La Directiva, sin embargo, parece ir más allá que la trasposición propuesta en el APLO, al mencionar también a otras personas en el ejercicio de una función pública, ligando la aplicación de esta agravante con el ejercicio de la función pública independientemente del carácter de funcionario público o autoridad del autor del hecho.

De igual forma, el propuesto art. 604 quinquies e) establece que «cuando el beneficio generado o pretendido generar o la ventaja indebida tenga un valor especialmente elevado». Frente a ello, el art. 8 e) de la Directiva refiere que «el delito haya generado o se esperase que generara beneficios financieros sustanciales, o haya evitado gastos sustanciales, directa o indirectamente, en la medida en que sea posible determinar dichos beneficios o gastos».





En este punto, puede parecer poco clara la Directiva al prever la aplicación de una agravante cuando el delito haya evitado gastos sustanciales. Sin embargo, partiendo del texto inglés, vemos que el enunciado del art. 8 e) de la Directiva se refiere a «*the offence generated or was expected to generate substantial financial benefits, or avoided substantial expenses, directly or indirectly, to the extent that such benefits or expenses can be determined*», lo que nos puede llevar a concluir que a lo que se refiere con esta mención es al hecho de que con el descubrimiento de este delito se hayan evitado esos gastos, directos o indirectos, siempre y cuando puedan ser determinados. El texto propuesto por el APLO no contempla, sin razón aparente alguna, este supuesto como motivo de agravación de la conducta.

Teniendo en cuenta todo ello, el Consejo Fiscal quiere concluir este apartado llamando la atención sobre la transposición realizada por el APLO en los apartados d) y e) del art. 604 quinquies, en tanto en cuanto, conforme hemos argumentado, no se contemplan en la redacción propuesta la totalidad de los supuestos de agravación previsto en el art. 8 d) y e) de la Directiva.

4.5.2 Tipo atenuado: artículo 604 sexties

En primer lugar, debe hacerse notar la incorrección del latinismo utilizado en este precepto proyectado por el APLO, en tanto en cuanto debería emplearse el vocablo «sexies»⁷ en lugar de «sexties».

En cuanto al tipo atenuado proyectado, el art. 604 sexties del APLO establece que «en los delitos previstos en el Capítulo anterior, los jueces y tribunales, razonándolo en sentencia, podrán imponer la pena inferior en uno o dos grados a la señalada para el delito de que se trate, cuando el sujeto haya abandonado voluntariamente sus actividades delictivas, se presente a las autoridades

⁷ <https://www.rae.es/libro-estilo-justicia/ortotipograf%C3%ADa/la-numeraci%C3%B3n-de-niveles>





confesando los hechos en que haya participado y colabore activamente con éstas para impedir la producción del delito, o coadyuve eficazmente a la obtención de pruebas decisivas para la identificación o captura de otros responsables o para impedir la actuación o el desarrollo de las organizaciones, o asociaciones a los que haya pertenecido o con los que haya colaborado».

El tenor de dicho precepto tiene su correlación con el del art. 9 de la Directiva 2024/1226 que dispone: «Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que, en relación con los delitos pertinentes a que se refieren los artículos 3 y 4, puedan considerarse circunstancias atenuantes una o más de las siguientes, de conformidad con el Derecho nacional: a) que el infractor proporcione a las autoridades competentes información que estas no habrían podido obtener de otro modo ayudándolas a descubrir o llevar ante la justicia a los demás infractores; b) que el infractor proporcione a las autoridades competentes información que estas no habrían podido obtener de otro modo ayudándolas a encontrar pruebas».

La MAIN señala al respecto que es necesario incorporar estos dos supuestos de atenuación de forma específica en nuestra regulación, pues, aunque pudiera parecer que se corresponden con la circunstancia atenuante contemplada en el art. 21.4 CP, la coincidencia es solo parcial. Por ello, con un criterio sistemático que se valora positivamente por el Consejo Fiscal, se propone añadir un precepto específico de atenuación en consonancia con otros ya incorporados en nuestro Código Penal como el art. 376, para los delitos contra la salud pública, o el art. 579 bis.3 para los delitos de terrorismo.

En cuanto al tenor literal con el que se hace dicha trasposición, teniendo en cuenta su amplitud, el criterio sistemático mencionado en la propia MAIN y el hecho de que en todo caso dicha propuesta cubre a nuestro modo de ver los dos supuestos de atenuación previstos en la Directiva para estas conductas, el Consejo Fiscal informa favorablemente en este punto la propuesta presentada.





4.5.3 Cláusula de exención humanitaria: artículo 604 septies

El proyectado art. 604 septies señala que «las conductas descritas en el Capítulo anterior no serán perseguibles cuando tengan por objetivo prestar asistencia humanitaria a personas necesitadas o se trate de actividades en apoyo de necesidades humanas básicas, prestadas de conformidad con los principios de imparcialidad, humanidad, neutralidad e independencia y, en su caso, con el Derecho Internacional humanitario».

Dicho precepto encuentra su correlativo legal en el art. 3.5 de la Directiva, que dispone que «nada de lo dispuesto en los apartados 1, 2 y 3 se entenderá en el sentido de criminalizar la asistencia humanitaria a personas necesitadas o actividades en apoyo de necesidades humanas básicas, prestadas de conformidad con los principios de imparcialidad, humanidad, neutralidad e independencia y, en su caso, con el Derecho internacional humanitario».

El considerando 20 de la Directiva advierte que «la presente Directiva no tiene por objeto tipificar penalmente la asistencia humanitaria a personas necesitadas o actividades en apoyo de necesidades humanas básicas, prestadas de conformidad con los principios de imparcialidad, humanidad, neutralidad e independencia y, en su caso, con el Derecho internacional humanitario».

El Consejo Fiscal, de conformidad con lo preceptuado en la propia directiva, el tenor del contenido del precepto proyectado y el carácter humanitario que lo fundamenta, informa favorablemente el proyecto presentado en este punto.

Pese a ello, el Consejo Fiscal quiere llamar la atención al hecho de que ninguna referencia se hace en el presente APLO al tema de los profesionales del derecho, cuando esta cuestión aparece expresamente prevista en el art. 3.4 de la Directiva 2024/1226 cuya trasposición se pretende.





En concreto, el art. 3.4 de la Directiva dispone que «en ningún caso se entenderá que el apartado 1 impone a los profesionales del Derecho la obligación de comunicar la información que reciban u obtengan de uno de sus clientes al valorar la situación jurídica de dicho cliente o al ejercer la defensa o representación de dicho cliente en procedimientos judiciales, o en relación con ellos, lo cual incluye el asesoramiento sobre la incoación de un procedimiento judicial o la forma de evitarlo».

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

Ninguna referencia encontramos en el APLO sometido a informe a este particular, sin que la MAIN proporcione explicación alguna sobre la falta de regulación en este punto, por lo que el Consejo Fiscal considera que sería conveniente que el APLO contuviera un tratamiento específico sobre la





intervención de los profesionales del derecho, dado que existe un riesgo claro de que los servicios de dichos profesionales se utilicen indebidamente con el fin de vulnerar las medidas restrictivas de la Unión, conforme señala la propia Directiva en sus considerandos y prevé el propio art.3.4 de la Directiva.

4.5.4 Responsabilidad de las personas jurídicas: artículo 604 octies

El art. 604 octies se refiere a la responsabilidad penal de las personas jurídicas en estos delitos con el siguiente tenor: «cuando de acuerdo con lo establecido en el artículo 31 bis, una persona jurídica sea responsable de los delitos recogidos en este Título, se le impondrán las siguientes penas:

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

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

Atendidas las reglas establecidas en el artículo 66 bis, los Jueces y Tribunales podrán asimismo imponer las penas recogidas en las letras b) a g) del apartado 7 del artículo 33 de este Código».

El considerando 23 de la Directiva señala al respecto que, «dado que las personas jurídicas también están sujetas a las medidas restrictivas de la Unión, debe exigírseles responsabilidad por los delitos relacionados con la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión tal como se definen en la presente Directiva. Por consiguiente, se entiende por «persona jurídica» toda entidad jurídica conforme al Derecho aplicable, a excepción de los Estados u organismos públicos que actúen en el ejercicio de la potestad del Estado y de las organizaciones internacionales de Derecho público. Para alcanzar los objetivos de la presente Directiva, los Estados miembros cuyo Derecho disponga la





responsabilidad penal de las personas jurídicas deben garantizar que su Derecho establezca tipos y grados de sanciones de carácter penal efectivos, disuasorios y proporcionados tal como se establecen en la presente Directiva. Para alcanzar los objetivos de la presente Directiva, los Estados miembros cuyo Derecho no prevea la responsabilidad penal de las personas jurídicas deben garantizar que su Derecho prevea tipos y grados de sanciones de carácter no penal efectivos, disuasorios y proporcionados tal como se establece en la presente Directiva».

La responsabilidad penal de las personas jurídicas por estos delitos aparece recogida en el art. 6.1 y 2 de la Directiva bajo dos presupuestos.

Por un lado, se exige que hayan sido cometidos en beneficio de dichas personas jurídicas por cualquier persona que ostente una posición directiva en la persona jurídica de que se trate, actuando a título individual o como parte de un órgano de dicha persona jurídica, basada en: a) un poder de representación de la persona jurídica; b) una autoridad para tomar decisiones en nombre de la persona jurídica, o c) una autoridad para ejercer control dentro de la persona jurídica.

Por otro lado, se exige que esos delitos se hayan podido cometer por la ausencia de supervisión o control por parte de una persona que ostente una posición directiva en la persona jurídica de que se trate.

Ambos presupuestos se contemplan con el mismo tenor en el art. 31 bis.1 CP, razón por la que a fin de evitar repeticiones se hace una expresa referencia a este art. 31 bis CP en la redacción propuesta para este art. 604 octies.

De manera semejante, la previsión que efectúa el art. 6.3 de la Directiva, respecto de que esta responsabilidad penal de las personas jurídicas no excluye la sanción de los actos de las personas físicas que cometan, induzcan o sean cómplices de tales delitos, está igualmente recogida en el art. 31 ter CP, por lo





que el Consejo Fiscal valora positivamente que no se haga una referencia expresa sobre ello al considerar que resultaría redundante e innecesaria.

Por lo que respecta a las sanciones aplicables a las personas jurídicas para esta clase de delitos, hay que tener en cuenta que la mismas aparecen recogidas en el art. 7 de la Directiva, por lo que pasamos a analizar su contenido para comprobar si efectivamente el APLO cumple con los criterios de armonización establecidos en dicho artículo.

En el art. 7.1 de la Directiva se establece dos tipos de sanciones: por un lado, las multas de carácter penal o no penal, que tienen carácter obligatorio y que se deben mover dentro de unos determinados niveles establecidos en el apartado segundo de dicho artículo; y, por otro lado, otro tipo de sanciones o medidas de carácter penal o no penal, de carácter voluntario para los Estados miembros.

Entre esta ultimas, el art. 7.1 de la Directiva hace una alusión concreta a medidas como: la exclusión del derecho a recibir prestaciones o ayudas públicas; la inhabilitación para recibir financiación pública, incluidas las licitaciones, las subvenciones y las concesiones; la inhabilitación para el ejercicio de actividades empresariales; la retirada de permisos y autorizaciones para el ejercicio de actividades que hayan dado lugar al delito pertinente; la vigilancia judicial; la disolución judicial; el cierre de los establecimientos utilizados para cometer el delito; cuando exista un interés público, la publicación de la totalidad o parte de la decisión judicial relativa al delito cometido y las sanciones o medidas impuestas, sin perjuicio de las normas sobre protección de la intimidad y de los datos de carácter personal.

Respecto a estas, tal y como se explica en la MAIN, tienen su encaje legal dentro de las medidas establecidas en los diferentes apartados b) a g) del art. 33.7 CP, por lo que únicamente se contiene en la redacción propuesta una referencia a este precepto, que, por el Consejo Fiscal, desde una óptica sistemática y de coherencia, se considera oportuna y adecuada.





Los niveles máximos de las multas definidos en el art. 7.2 de la Directiva son de obligado cumplimiento, si bien se otorga a los Estados miembros la posibilidad de establecer los mismos bien como un porcentaje del volumen de negocios mundial total de la persona jurídica de que se trate, bien como importes fijos.

El APLO sigue en este punto lo dispuesto en el art. 7.2 de la Directiva, estableciendo las multas conforme los criterios en los apartados a) i) y b) i), optando por el porcentaje del volumen de negocios, al considerar que resulta compatible con lo dispuesto en el art. 33.7 a) CP. Por ello, merece una valoración positiva del Consejo Fiscal, pues se estima que de esta forma se tiene en cuenta las circunstancias individuales y financieras de las personas jurídicas, garantizando la proporcionalidad de la sanción impuesta.

De igual forma, el Consejo Fiscal considera que no es necesaria ninguna cláusula para que tenga encaje la previsión final del art. 7.2 de la Directiva, en relación con los casos que no sea posible determinar la cuantía de la multa, a tenor de la previsión ya contenida para estos supuestos en el primer inciso del art. 52.4 CP.

Por todo ello, el Consejo Fiscal informa favorablemente la redacción propuesta en el APLO para el art. 604 octies.

4.5.5 Publicidad de la sentencia: artículo 604 nonies

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

Esta previsión de publicidad aparece recogida en dos preceptos de la Directiva: por un lado, el art. 5.3 e), al hablar de las sanciones para las personas físicas; y, por otro, el art. 7.1 h) en relación con las sanciones de las personas jurídicas.





La publicación de la totalidad o parte de la resolución judicial relacionada con el delito cometido y las sanciones o medidas impuestas no es una sanción prevista con carácter general en nuestro Código Penal. Si bien la publicidad de la sentencia no es algo novedoso, ya que se contempla en casos específicos como en el art. 272.2 CP para los delitos contra la propiedad intelectual y en el art. 288 CP para los delitos de propiedad industrial, los relativos al mercado y a los consumidores y los de corrupción en los negocios.

Para su aplicación en estos nuevos delitos que derivan de la transposición de la Directiva, el Consejo Fiscal considera que es necesario incorporar una previsión expresa en la nueva regulación.

En este punto, sin embargo, hay que señalar que la Directiva, en el caso de las personas físicas, parece exigir una especial motivación para la publicación de los datos de carácter personal al referirse el art. 5.3 e) únicamente a casos excepcionales y debidamente justificados. Junto a ello, se advierte la necesidad de tratar debidamente los datos de carácter personal, conforme a las normas sobre protección a la intimidad.

Ninguna de estas advertencias aparece en el art. 604 nonies, por lo que a juicio del Consejo Fiscal debería completarse su contenido, para incluir dichos criterios y la debida salvaguarda para los datos de carácter personal. De igual forma, se considera que la referencia únicamente al condenado en este precepto debería de ser revisada para utilizar un lenguaje inclusivo.

5. Disposición adicional única: Comisión Mixta de Coordinación para la ejecución de las medidas restrictivas de la Unión Europea

La parte final de la norma recoge una disposición adicional para la creación de la Comisión Mixta de Coordinación para la ejecución de medidas restrictivas de la Unión Europea, afirmando la MAIN que lo hace en cumplimiento del art. 15 de la Directiva.





Se menciona solamente al respecto que dicha Comisión se crea como órgano de cooperación y coordinación en el ámbito nacional de todas las autoridades implicadas en estas infracciones con el fin de fijar prioridades y objetivos comunes en la aplicación del régimen sancionador penal y administrativo, intercambio de información o buenas prácticas.

El Consejo Fiscal estima que esta disposición adicional puede resultar especialmente controvertida, dada su composición y funciones, al relegar a la Fiscalía General del Estado a un papel de mero participante en la Comisión, en tanto que al representante del CGPJ se le otorga, junto al representante del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, la copresidencia de dicha Comisión.

La especial trascendencia de las funciones asumidas por esta Comisión y que aparecen señaladas en el apartado tercero (garantizar la coordinación y cooperación entre las autoridades judiciales, policiales y administrativas encargadas de aplicar las medidas restrictivas de la Unión en el ámbito penal y administrativo sobre la base de unas prioridades comunes; intercambiar información con fines estratégicos y operativos, con arreglo a lo establecido en el ordenamiento jurídico; realizar consultas en investigaciones individuales, con arreglo a lo establecido en el ordenamiento jurídico y aquellas otras que legalmente o reglamentariamente se determinen) requerirá sin duda de la colaboración del Ministerio Fiscal⁸.

Es por ello que el Consejo Fiscal reclama el debido reconocimiento a nuestra carrera para lo cual considera fundamental que en esta disposición se asegure que la representación de la Fiscalía General del Estado se haga en igualdad de condiciones que la representación del CGPJ, garantizando de esta forma la copresidencia para las tres instituciones involucradas con competencia en la

⁸ En este sentido puede consultarle la información contenida en la página [EU Sanctions Map](#) en cuanto se refiere a las autoridades competentes en esta materia.





materia y el debido funcionamiento de la Comisión teniendo en cuenta las funciones con las que se le quiere dotar.

De igual forma, el Consejo Fiscal considera que a la hora de determinar las funciones asumidas por esa Comisión es esencial que se haga una especial referencia a las funciones del Ministerio Fiscal, pues ninguna previsión se hace en el texto propuesto, todo ello a fin de poder garantizar la debida participación de nuestra institución en esta Comisión, que de otro modo no se produciría.

En atención a ello, se propone introducir las siguientes modificaciones sobre el texto propuesto:

En el apartado segundo *in fine*: «Estará copresidida por un representante del Consejo General del Poder Judicial, un representante de la Fiscalía General del Estado y un representante del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes».

De igual forma, se propone que se complete la redacción dada al apartado tercero de la siguiente forma: «Sin perjuicio de las competencias atribuidas a jueces, tribunales, al Ministerio Fiscal y al Consejo General del Poder Judicial, la Comisión Mixta de Coordinación para la ejecución de las medidas restrictivas de la Unión Europea ejercerá, entre otras, las siguientes funciones: a) Garantizar la coordinación y cooperación entre las autoridades judiciales, fiscales, policiales y administrativas encargadas de aplicar las medidas restrictivas de la Unión en el ámbito penal y administrativo sobre la base de unas prioridades comunes...»

6. Disposición derogatoria única y disposiciones finales

Nada que objetar al contenido de la disposición derogatoria en tanto en cuanto deroga de forma general todas las normas con el mismo o inferior rango que establezcan un régimen opuesto al de la ley.





Nada que objetar al contenido de la disposición final primera en cuanto señala el art. 149.1.6.º CE como habilitación competencial para la reforma del Código Penal proyectada, sin perjuicio de que, de admitirse algunas de las propuestas formuladas para complementar este APLO, tenga que ampliarse dicha habilitación competencial.

La disposición final segunda se refiere a la naturaleza de la norma, otorgando al APLO el carácter de ley orgánica, lo que se considera imprescindible para la pretendida reforma del Código Penal.

La disposición final tercera se refiere a la incorporación al derecho español de la Directiva (UE) 2024/1226 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de abril de 2024 *relativa a la definición de los delitos y las sanciones por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión Europea*, y por la que se modifica la Directiva (UE) 2018/1673, con lo que nada que objetar.

La disposición final cuarta contiene el título habilitante para el necesario desarrollo reglamentario de la Ley, que, a juicio del Consejo Fiscal, debería aclararse que se refiere únicamente a la regulación legal del régimen de funcionamiento y composición de la Comisión Mixta de Coordinación creada por la disposición adicional única.

Por último, la disposición final quinta se refiere a la entrada en vigor de la ley estableciendo el plazo de 20 días desde su publicación en el Boletín Oficial del Estado, plazo que se considera adecuado al seguir la regla general prevista en el art. 2.1 CC.

7. Consideraciones finales

El APLO deja de lado cuestiones tan relevantes, incluidas en el articulado de la Directiva, como la jurisdicción (art. 12), los instrumentos de investigación (art.13),





la denuncia de vulneraciones de las medidas restrictivas de la Unión y protección de las personas que denuncian tales vulneraciones(art.14), la cooperación entre las autoridades competentes de los Estados miembros, la Comisión, Europol, Eurojust y Fiscalía Europea (art.16) o los datos estadísticos (art.17).

El APLO, además de no implementar medida alguna en relación con estos artículos, lo hace sin dar razón alguna sobre su silencio, pues ni en la MAIN ni en la exposición de motivos se contiene referencia relevante al respecto.

Así, la única explicación que encontramos en la MAIN lo es en relación con el art. 11 de la Directiva, relativo a los plazos de prescripción, compartiendo en este punto el Consejo Fiscal que no es necesaria su trasposición teniendo en cuenta el contenido de los arts. 131, 133.1 y 132.2 CP.

Sobre el resto de las cuestiones apuntadas ninguna referencia se encuentra al respecto, lo que no sabemos si se debe a un simple olvido del prelegislador o a una voluntad clara de llevar a cabo, asumiendo el consiguiente riesgo, una trasposición parcial de la Directiva.

Teniendo en cuenta nuestra voluntad de colaborar en la debida trasposición de la Directiva, además de considerar que son de suma importancia los preceptos no implementados para garantizar la eficacia de la lucha contra estos delitos, es por lo que el Consejo Fiscal, con la única intención de cooperar en la mejora técnica de la norma remitida, va a realizar, de forma lo más concisa posible, una serie de propuestas al respecto.

Respecto a la jurisdicción, hay que recordar que el art. 12 de la Directiva obliga a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para establecer su jurisdicción respecto de estos delitos cuando: el delito se haya cometido total o parcialmente dentro de su territorio; el delito se haya cometido a bordo de un buque o aeronave matriculado en el Estado miembro de que se trate o que enarbole su pabellón; el infractor sea uno de sus nacionales.





De igual forma, prevé que los Estados miembros puedan en estos casos decidir ampliar su jurisdicción a uno o más de los delitos a que se refieren la Directiva, cometidos fuera de su territorio, cuando: el infractor tenga su residencia habitual en su territorio; el infractor sea un funcionario de ese Estado miembro que actúe en el desempeño de sus funciones; el delito se haya cometido en beneficio de una persona jurídica establecida en su territorio; el delito se haya cometido en beneficio de una persona jurídica en relación con cualquier negocio efectuado, en su totalidad o en parte, en su territorio.

Termina este artículo estableciendo que «cuando un delito a que se refieren los artículos 3 y 4 recaiga bajo la jurisdicción de más de un Estado miembro, esos Estados miembros cooperarán para determinar cuál de ellos sustanciará el proceso penal. Cuando proceda, y de conformidad con el artículo 12, apartado 2, de la Decisión Marco 2009/948/JAI del Consejo (21), se dará traslado del asunto a Eurojust».

Por su parte, el considerando 31 de la Directiva señala que «habida cuenta, en particular, de la actuación a escala mundial de los infractores, así como del carácter transfronterizo de los delitos definidos en la presente Directiva y de la posibilidad de que se lleven a cabo investigaciones transfronterizas, los Estados miembros deben extender su jurisdicción para luchar contra dichos delitos de manera eficaz», ninguna referencia se hace en el APLO a este tema.

El Consejo Fiscal considera que, como apunta la Directiva, la jurisdicción es un factor clave para lograr una adecuada persecución y castigo de estos delitos en nuestro país, debiendo regularse expresamente en esta APLO.

Por otra parte, se considera que es necesario que de estos delitos conozca un órgano jurisdiccional de ámbito nacional, dada la dificultad de aplicar el criterio de territorialidad para perseguir estos hechos. Asimismo, se considera que, teniendo en cuenta el tipo de conductas objeto de persecución, es necesario que cuente con especialización en materia económica e internacional.





Teniendo en cuenta todos estos requisitos, se estima que los órganos jurisdiccionales penales de la Audiencia Nacional son los que se hallarían en mejor posición para asumir su investigación y posterior enjuiciamiento.

En consecuencia, el Consejo Fiscal sugiere que se aproveche esta oportunidad para que sean los órganos jurisdiccionales penales de la Audiencia Nacional, dada su especialización y su jurisdicción nacional, los competentes para la investigación y enjuiciamiento en todo caso de los delitos comprendidos en este nuevo Título XXIII bis a través de la necesaria reforma del art. 65.1 LOPJ, para lo cual podría añadirse un nuevo apartado h) para hacer especial referencia al Título XXIII bis.

En cuanto a los instrumentos de investigación, el art. 13 de la Directiva establece que «los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que se disponga de instrumentos de investigación efectivos y proporcionados para investigar o perseguir los delitos a que se refieren los artículos 3 y 4. Cuando proceda, dichos instrumentos incluirán instrumentos de investigación especiales, como los que se utilizan en la lucha contra la delincuencia organizada o en otros casos de delincuencia grave».

El considerando 32 de la Directiva añade que «para garantizar la investigación y la persecución eficaces de las vulneraciones de las medidas restrictivas de la Unión, los Estados miembros deben poner a disposición de las autoridades competentes instrumentos de investigación eficaces, como los que existen en su Derecho nacional para la lucha contra la delincuencia organizada u otros casos de delincuencia grave, en el caso y en la medida en que la utilización de dichos instrumentos sea adecuado y proporcionado a la naturaleza y la gravedad de los delitos, tal como se establezcan en el Derecho nacional. Entre estos instrumentos cabría incluir la interceptación de comunicaciones, la vigilancia discreta, en particular la vigilancia electrónica, las entregas vigiladas, el control de cuentas bancarias y otros instrumentos de investigación financiera».





Se recuerda, además, en este considerando que esos instrumentos de investigación deben utilizarse de conformidad con el principio de proporcionalidad y respetando plenamente la Carta, y que debe respetarse imperativamente el derecho a la protección de datos de carácter personal.

El APLO no contempla medida especial alguna para el control y vigilancia electrónica de las actividades financieras, y ello pese a ser consciente el legislador de que nuestra trasnochada Ley de Enjuiciamiento Criminal no contempla una expresa regulación sobre las investigaciones financieras, siendo esta imprescindible para el descubrimiento y persecución de estos delitos.

El Consejo Fiscal considera necesario que el APLO contemple, al menos, la posibilidad de adoptar medidas de vigilancia y control de las actividades financieras para investigar eficazmente estos delitos, proponiendo para ello una expresa incorporación de estas medidas en el presente APLO o en un apartado al efecto, mediante la necesaria reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Por su parte, el art. 14 de la Directiva establece que «los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que la Directiva (UE) 2019/1937 sea aplicable a la denuncia de vulneraciones de las medidas restrictivas de la Unión a que se refieren los artículos 3 y 4 de la presente Directiva y a la protección de las personas que denuncian tales vulneraciones, con arreglo a las condiciones establecidas en dicha Directiva».

El considerando 33 de la Directiva insiste sobre esta materia cuando señala que «las personas a que se refiere el artículo 4 de la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo que comuniquen información a las autoridades competentes sobre vulneraciones pasadas, actuales o previstas de las medidas restrictivas de la Unión, incluidas las tentativas de eludirlas, que hayan obtenido en el contexto de sus actividades de trabajo se arriesgan a sufrir represalias en dicho contexto. La información proporcionada por estas personas puede reforzar el cumplimiento de las medidas restrictivas de la Unión al





referirse, por ejemplo, a hechos relativos a vulneraciones de las medidas restrictivas de la Unión, sus circunstancias y las personas, las empresas y los terceros países implicados».

Por lo tanto, la Directiva 2024/1226 obliga a los Estados miembros a garantizar la existencia de mecanismos adecuados que permitan a las personas que proporcionan información emplear canales confidenciales y alertar a las autoridades competentes sin sufrir represalias, para lo cual debe disponerse que la Directiva (UE) 2019/1937, *relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión*⁹, se aplique a la denuncia de vulneraciones de medidas restrictivas de la Unión y a la protección de las personas que denuncien tales delitos, con arreglo a las condiciones establecidas en dicha Directiva.

En este punto, cabe recordar que la Directiva (UE) 2019/1937 fue traspuesta a nuestra legislación nacional mediante la Ley 2/2023, de 20 de febrero, *reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción*¹⁰.

Su ámbito de aplicación material y personal se regula en los arts. 2 y 3 de dicha Ley, haciéndolo en términos bastante amplios. De esta forma, extiende su ámbito de aplicación acciones u omisiones que puedan ser constitutivas de infracción penal o administrativa grave o muy grave, se echa en falta una concreta referencia a dicha legislación para que resulte en todo caso aplicable. Por tanto, el ámbito de aplicación de la Ley y la protección dispensada a los informadores no se limita a los casos en que se denuncie alguna de las infracciones mencionadas en el anexo de la Directiva, sino que se extiende a los supuestos

⁹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2019-81812>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-4513>





en que se denuncia cualquier tipo de delito, así como conductas constitutivas de infracción administrativa grave o muy grave.

Tal y como se indica en el art. 2.2, la protección dispensada al informante en el seno de la organización «no excluirá la aplicación de las normas relativas al proceso penal, incluyendo las diligencias de investigación», por lo que a los denunciantes igualmente se les podrá otorgar la protección prevista en la Ley Orgánica 19/1994, de 23 de diciembre, *de protección a testigos y peritos en causas criminales*, sin perjuicio de la adopción de medidas cautelares de protección.

En todo caso, pese a este extenso ámbito de aplicación, el Consejo Fiscal estima que el APLO debería contener una previsión expresa para garantizar la debida protección de los denunciantes en estos procesos penales, en tanto en cuanto nuestro sistema procesal no garantiza en la actualidad una debida protección a testigos y peritos en el proceso penal, tal y como se ha puesto de manifiesto insistentemente desde la Fiscalía General del Estado al reclamar la necesaria reforma de la Ley Orgánica 19/1994, de 23 de diciembre¹¹.

La cooperación judicial se aborda en el art. 16 de la Directiva, estableciendo que «cuando se sospeche que estos delitos son de índole transfronteriza, las autoridades competentes de los Estados miembros afectados deberán evaluar si remiten la información sobre tales delitos a los organismos competentes pertinentes. Sin perjuicio de las normas sobre cooperación transfronteriza y asistencia judicial mutua en materia penal, los Estados miembros, Europol, Eurojust, la Fiscalía Europea y la Comisión colaborarán entre sí, en el marco de sus respectivas competencias, en la lucha contra los delitos a que se refieren los artículos 3 y 4. Con este propósito, Europol y Eurojust proporcionarán, cuando

¹¹ https://www.fiscal.es/memorias/memoria2023/FISCALIA_SITE/capitulo_VI/cap_VI_5.html





proceda, cuanta asistencia técnica y operativa puedan precisar las autoridades nacionales competentes para facilitar la coordinación de sus investigaciones».

El considerando 34 de la Directiva afirma que «para garantizar un sistema de aplicación de la ley eficaz, integrado y coherente, los Estados miembros deben organizar la cooperación interna y la comunicación entre todas las autoridades competentes involucradas en la aplicación coercitiva del Derecho administrativo y penal».

Pese a estas previsiones, el APLO no aborda la cooperación judicial internacional, pues únicamente prevé la creación de una Comisión Mixta de Coordinación, al amparo de lo dispuesto en art. 15 de la Directiva que, como órgano colegiado adscrito al Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, carece de funciones jurisdiccionales en materia de cooperación internacional.

Es por ello que el Consejo Fiscal considera necesario, dada la previsible implicación internacional de estos delitos, que se determine claramente en el APLO cuál va a ser la autoridad nacional competente para coordinar las investigaciones transfronterizas.

Sobre este punto, el Consejo Fiscal propone que la Unidad de Cooperación Internacional de la Fiscalía General del Estado (en adelante UCIF) sea la autoridad nacional designada, por considerar que es la autoridad judicial en mejores condiciones para asumir esta función de coordinación y transmisión de información. Esta propuesta se hace sobre la base de varios argumentos.

El primero de ellos se refiere a la más que probada capacidad operativa, en todas las fases del proceso, pues el Ministerio Fiscal está presente en todas ellas, a la vez que tiene una capacidad operativa a nivel nacional, pues al ser una unidad centralizada puede proyectar su actuación a todo el territorio nacional a través de sus delegados provinciales.





El segundo se sustenta por su probada eficiencia a la hora de aplicar los principales instrumentos de cooperación internacional, de lo que da buena cuenta el Informe de la 10.^a Ronda de Evaluaciones Mutuas sobre la aplicación de la OEI en España, publicado por el Consejo de la UE el 8 de octubre de 2024¹².

También cabe invocar su gran especialización en materia de cooperación internacional, a través de la excelente formación de los fiscales destinados en dicha Unidad, que se proyecta también en sus delegados, junto con el dominio de la lengua inglesa de todos ellos. En este mismo sentido, la propia Directiva ya apunta a la necesaria especialización en esta materia, dado que el art. 16.2 prevé la posibilidad de que la Comisión pueda establecer una red de expertos y profesionales con objeto de compartir las mejores prácticas y, cuando proceda, prestar asistencia a las autoridades competentes de los Estados miembros con el fin de facilitar la investigación de delitos relacionados con la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión.

Como argumento operativo adicional hay que señalar que la Ley 10/2010, de 28 de abril, *de prevención del blanqueo de capitales*, atribuye al Ministerio Fiscal (art. 48 bis) la postulación o mediación ante el órgano jurisdiccional competente de la ratificación o prórroga judicial de la suspensión administrativa acordada por el SEPBLAC, considerándose a la UCIF como la mejor posicionada para recibir las notificaciones en relación con las solicitudes o requerimientos del art. 48 bis de la Ley 10/2010 recibidos en España, dado que la vigencia de la suspensión acordada expira en el plazo de un mes.

De esta forma, desde un punto de vista pasivo, la UCIF podría ser el punto único de entrada (SPoC) de la información relevante procedente del extranjero a fin de canalizar la misma adecuadamente como Unidad centralizada de coordinación

¹² <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13641-2024-REV-1/es/pdf>





en materia de cooperación internacional a la autoridad judicial competente española. De igual forma, y por idénticos argumentos, la UCIF podría ser, desde el punto de vista activo, la Unidad que canalizara la información a remitir a los organismos internacionales competentes para su estudio y valoración.

El Consejo Fiscal propone, por ello, que el APLO incorpore una previsión legal al respecto con el siguiente tenor: «A efectos de lo previsto en el artículo 16 de la Directiva, la Unidad de Cooperación Internacional de la Fiscalía General del Estado será la autoridad nacional competente para evaluar la información recibida por autoridades u organismos internacionales relativa a los delitos por vulneración de las medidas restrictivas de la Unión de índole transfronteriza, y para remitir, en su caso, tras su oportuna valoración, la información sobre estos delitos a los organismos internacionales competentes, tales como Eurojust, Fiscalía Europea o autoridades judiciales o fiscales de los Estados implicados».

Por último, el art. 17 de la Directiva impone a los Estados miembros una concreta obligación de garantizar la implantación de un sistema adecuado de recogida, elaboración y suministro de datos estadísticos anonimizados sobre las fases de información, investigación y procesamiento en relación con estos delitos.

El considerando 36 de la Directiva incide en la importancia de la recogida de datos en estos delitos, afirmando que «para abordar de forma eficaz los delitos definidos en la presente Directiva, es necesario que las autoridades competentes de los Estados miembros recopilen datos estadísticos exactos, coherentes y comparables sobre dichos delitos. Los Estados miembros deben, por lo tanto, garantizar que exista un sistema adecuado de recogida, elaboración y transmisión de los datos estadísticos existentes sobre los delitos definidos en la presente Directiva. Es importante que los Estados miembros utilicen esos datos estadísticos para apoyar la planificación estratégica y operativa de las actividades garantes del cumplimiento de la ley y para analizar la escala y la tendencia de los delitos relacionados con la vulneración de medidas restrictivas de la Unión, así como para proporcionar información a los ciudadanos. Los





Estados miembros deben transmitir a la Comisión datos estadísticos pertinentes sobre los procedimientos relacionados con la vulneración de medidas restrictivas de la Unión, extraídos de datos ya existentes a nivel centralizado o descentralizado en todo el Estado miembro. La Comisión debe evaluar y publicar periódicamente en un informe los resultados de su evaluación sobre la base de los datos estadísticos transmitidos por los Estados miembros».

El art. 17.2 establece la obligación de que los Estados miembros presenten anualmente a la Comisión datos estadísticos sobre estos delitos y a que contengan, como mínimo, datos sobre: el número de delitos registrados y enjuiciados por los Estados miembros; el número de casos desestimados, también por haber expirado el plazo de prescripción del delito de que se trate; el número de personas físicas que son acusadas y condenadas; el número de personas jurídicas que son acusadas, a las que se haya impuesto una sanción de carácter penal o no penal o una medida; los tipos y grados de sanciones impuestas.

Como vemos, el deber de recopilación de datos estadísticos sobre estos delitos es una de las piezas claves de la presente Directiva, pues se prevé su recogida a fin de evaluar las futuras políticas criminales, la evolución de la delincuencia en esta materia y la eficacia de los sistemas penales para la persecución de estos delitos. Nuevamente, como en los supuestos anteriores, el APLO no contiene previsión al respecto, siendo parecer del Consejo Fiscal que sería necesario que se contuviera una previsión expresa en relación con la recogida de datos estadísticos de estos delitos, dada su importancia y el mandato establecido en el art. 17 de la Directiva.

Madrid, a 25 de junio de 2025
EL FISCAL GENERAL DEL ESTADO
Fdo. Álvaro García Ortiz

