SECCIÓN DOCTRINAL

Primera toma de contacto con el eurodelito de vulneración de medidas restrictivas de la UE

JUAN CARLOS FERRÉ OLIVÉ
Catedrático de Derecho Penal. Universidad de Huelva (1)

RESUMEN

La Unión Europea reclama a los Estados Miembros una mayor implicación en la ejecución de sus medidas restrictivas. Se exige generar nuevas responsabilidades penales aplicables a personas físicas y jurídicas, del sector público o privado, que no colaboren en poner en práctica estas medidas. A partir de la trasposición de la Directiva (UE) 2024/1226 se gesta en España una importante reforma del Código Penal para llegar a la imprescindible punición de estas conductas.

Palabras clave: *Unión Europea; Eurodelitos; Medidas restrictivas; Personas designadas.*

ABSTRACT

The European Union is calling on Member States to be more involved in implementing its restrictive measures. It is demanding the creation of new criminal penalties applicable to individuals and legal entities, in both the public and private sectors, that fail to cooperate in putting these measures into practice. Following the transposition of Directive (EU) 2024/1226, a significant reform of the Spanish Penal Code is underway to ensure the necessary punishment of such conduct.

Keywords: *European Union; European crimes; Restrictive measures; Designated persons.*

---

(1) Este artículo se enmarca en el proyecto de investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación *Ganancias ilícitas y sistema de Justicia Penal* (PID 2022-138796NA-100).

SUMARIO: 1. Aproximación: un arsenal punitivo europeo de novísima generación. 2. La Directiva (UE) 2024/1226. 3. El proyectado marco punitivo español en materia de medidas restrictivas de la Unión Europea. 3.1 La estructura del proyectado Título XXIII bis CP y las medidas restrictivas de la UE. 3.2 Las modalidades punibles de vulneración de medidas restrictivas de la UE de naturaleza económica. 3.2.1 Operaciones irregulares con fondos o recursos económicos. 3.2.2 Operaciones con un Estado sometido a medidas restrictivas. 3.2.3 Actividades mercantiles o servicios específicos sometidos a medidas restrictivas.–I. Supuestos básicos.–II. Comercio de artículos incluidos en la Lista Común Militar o productos de doble uso.–III. Modalidad imprudente para artículos incluidos en la Lista Común Militar o productos de doble uso. 3.2.4 Prestación genérica de servicios.–I. Servicios o actividades financieras sometidas a medidas restrictivas.–II. Servicios no financieros. 3.2.5 Fondos que deben ser inmovilizados.–I. Disposición indebida de fondos.–II. Proporcionar información falsa o engañosa.–III. Decomiso. 3.2.6 Fórmula *praeter legem*. 3.2.7 Aspectos relevantes en relación con las cuantías. 3.3 El delito de vulneración de la restricción de entrada o tránsito por el territorio de un Estado miembro de la UE. 3.4 La violación de los deberes de información. 3.5 Responsabilidad penal de las personas jurídicas. 4. Circunstancias modificativas y exonerantes de responsabilidad penal. 5. Otras particularidades del nuevo eurodelito. 6. Conclusiones. 7. Bibliografía.

1. APROXIMACIÓN: UN ARSENAL PUNITIVO EUROPEO DE NOVÍSIMA GENERACIÓN

Las medidas restrictivas de la UE son consideradas como sanciones «no punitivas» (2), dictadas en el marco de la Política Exterior y de

(2) Existe un debate acerca del carácter «materialmente» penal que tendrían las medidas restrictivas de la UE, que exigiría dotarlas de garantías como si se tratara de auténticas sanciones penales. *Vid*. al respecto García Moreno, B., «Las medidas restrictivas de la Unión Europea: ¿política exterior o sanción penal?, *Estudios penales y criminológicos*, núm. 46, 2025, pp. 29 y ss., quien asume esta premisa. En realidad, la criminalización que se introduce en España no debate acerca de la naturaleza penal del presupuesto (las medidas restrictivas en sí, quebrantadas por personas, entidades u organismos designados) sino fundamentalmente acerca de la actuación del entorno que facilita su incumplimiento: quienes actúan sobre los fondos, comercian, prestan servicios o eluden las medidas restrictivas impuestas a terceros. Se puede ejemplificar con claridad cuando se diferencia el delito de blanqueo de dinero –de terceros– del autoblanqueo. En un número limitado de casos (por ej. el proyectado art. 604 quater 1.a CP) se prevé una sanción penal para la propia persona destinataria de la medida. Si se aceptara la naturaleza penal de la propia medida restrictiva, en los supuestos de sanción al sujeto designado por su vulneración sería invocable con éxito el principio *non bis in idem* que impediría su aplicación.

Seguridad Común de la UE (CFSP/PESC), que buscan modificar conductas no deseadas o lesivas por parte de ciudadanos o instituciones que operan en países no pertenecientes a la UE, lo que incluye a personas físicas, jurídicas, y distintas organizaciones (3). Se trata de aplicar a estos sujetos restricciones de naturaleza económica, sumadas al embargo de armamento, prohibición de viajes, cancelación de activos, etc., utilizándose para abordar desafíos de política exterior muy diversos (4). Esta proliferación de medidas económicas sancionadoras o «guerra económica» se ha ido expandiendo desde la Primera Guerra Mundial, justamente para operar como una alternativa a las «guerras bélicas» convencionales (5). Se han convertido en una de las más importantes y poderosas herramientas para mantener o restaurar la paz y seguridad mundiales, fundamentalmente a partir del final de la guerra fría (6).

Es importante destacar que esta generación de medidas restrictivas se ha convertido en un fenómeno mundial, ya que existen las que imponen organismos internacionales como Naciones Unidas sobre la base del Capítulo VII de su Carta (7), o países de forma individualizada, como –entre otros– Estados Unidos (OFAC) (8), Reino Unido

---

(3) Cfr. https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/overview-sanctions-and-related-resources_en (consultado 10 de abril de 2026). Sus objetivos son diversos, como promover la paz y seguridad internacionales, la prevención de conflictos, apoyar los derechos humanos y el Estado de Derecho, etc.

(4) Cfr. Giumelli, F., «Implementation of sanctions», en AAVV, *Economic sanctions in International Law and Practice*, Routledge ed. Londres-Nueva York, 2020, pp. 1116 y ss. Si bien comenzaron como una respuesta europea para reforzar el cumplimiento de los mandatos del Consejo de Seguridad ONU, se han ido convirtiendo en un instrumento estructural de acción de la propia UE. Son fundamentales las medidas temáticas que sancionan determinado tipo de conductas, como la violación de derechos humanos, ciberataques, uso de armas químicas, etc. Cfr. al respecto García Moreno, B. «Las medidas restrictivas», *op. cit.,* pp. 14 y ss.

(5) Cfr. Mulder, N., *The economic weapon. The rise of sanctions as a tool of modern war*, Yale University Press, 2022. pp. 291 y ss.

(6) Cfr. Asada, M., «Definition and legal justification of sanctions», en AAVV, *Economic sanctions in International Law and Practice*, Routledge ed. Londres-Nueva York, 2020, p. 3.

(7) Cfr. Capítulo VII Carta de Naciones Unidas (Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión, arts. 39 y ss.). Nuestro Ministerio de Economía y Empresa las define en una guía editada al efecto, como medidas de doble naturaleza económica y diplomática, que tienen por objeto «modificar políticas o actividades de otros países, para reestablecer la paz y la seguridad internacional ante una amenaza o quebrantamiento de la paz, de conformidad con lo previsto en la Carta de Naciones Unidas». Cfr. https://www.tesoro.es/sites/default/files/sanciones_financieras_internacionales._cuestiones_generales_y_procedimientos_especiales_en_materia_de_no_proliferacion_1.pdf (Consultado 10 de enero de 2026).

(8) Cfr. https://ofac.treasury.gov/faqs/topic/1631 (Consultado 10 de abril de 2026).

(OFSI) (9), Australia (DFAT) (10) y, lógicamente, la Unión Europea (11). El volumen de información es ingente, por lo que existen despachos de abogados especializados, que informan periódicamente de las actualizaciones (12) de estas «sanciones unilaterales». En el caso del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la Resolución 2744 (2024) de 19 de julio crea un procedimiento de «supresión» de nombres de las listas (13), lo que parece totalmente necesario y describe la volatilidad de la inclusión/exclusión de los sujetos señalados, elemento clave para comprender este auténtico rompecabezas, que preocupa cuando se dota a la vulneración de medidas restrictivas de consecuencias penales, es decir, cuando se adopta una solución punitiva que, si bien necesaria, debe estructurarse en torno a un mecanismo penal con la máxima solvencia técnica.

En este contexto y dentro de la UE son fundamentales las sanciones financieras internacionales, que se materializan en la congelación o bloqueo de fondos, que se conectan directamente con la prevención del blanqueo de capitales o con los movimientos irregulares de efectivo. En nuestro país la ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, regula ampliamente estas sanciones y contramedidas financieras internacionales (art. 42) (14), un espacio que entra en contacto directo con la

---

(9) Cfr. https://www.gov.uk/guidance/starter-guide-to-uk-sanctions (Consultado 10 de abril de 2026).

(10) Cfr. https://www.dfat.gov.au/international-relations/security/sanctions/consolidated-list (Consultado 10 de abril de 2026).

(11) Cfr. https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/overview-sanctions-and-related-resources_en Incluso se aporta un muy completo mapa mundial con nutrida información actualizada en https://www.sanctionsmap.eu/#/main (Consultados 10 de abril de 2026). Las medidas restrictivas europeas están sometidas al control judicial del TJUE, debiendo respetar los derechos humanos y libertades fundamentales de personas físicas y jurídicas. Cfr. Bertot Triana, H., «*Sanciones* económicas unilaterales en el orden jurídico internacional: ¿vale todo o límites necesarios a los atavismos represivos de una sociedad internacional precomunitaria?», en *Revista electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 47, 2024, p. 332.

(12) Cfr. https://lupicinio.com/sanciones-internacionales-marzo-2026/(Consultado 10 de abril de 2026).

(13) Cfr. https://docs.un.org/es/S/RES/2744(2024) Se ha creado un «punto focal» para la supresión de nombres, que facilita el procedimiento de supresión e incluso asume que existen casos de «identificación errónea». Cfr. https://main.un.org/securitycouncil/es/sanctions/delisting (Consultado 10 de abril de 2026).

(14) Cfr. Morón Pendás, I., *La prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2025, pp. 413 y ss. El mencionado artículo 42 de la Ley 10/2010 ha sido recientemente modificado por la disposición final 6.ª del Real Decreto Ley 7/2026 de 20 de marzo, al hilo de las sanciones y contramedidas económicas derivadas de la guerra de Irán.

vulneración de medidas restrictivas de la UE(15), pero con el que no se confunde. Se trata del ámbito de la prevención y de las sanciones administrativas, sin interacción directa con las consecuencias penales.

El tránsito de medidas no punitivas a infracciones penales se ha entendido como una necesidad imperiosa por parte de la UE. Si bien puede considerarse una decisión acertada e ineludible, considero debería haber sido tomada con más mesura. Tanto la Directiva (UE) 2024/1226, que busca una armonización europea plena, como el automatizado copia/pega legislativo español, no entrañan decisiones técnicamente reflexivas sino impulsivas. Se urge a construir un entramado penal amenazante para que los funcionarios gubernamentales, empresas y particulares cumplan de manera efectiva con dichas medidas (16). Pero esta clase de experimentos suelen tener difícil encaje con los principios e instituciones básicos que rigen en materia penal como, por ejemplo y como se verá, con los límites que se deben respetar en materia de leyes penales en blanco, la prohibición de la analogía, la exclusión de cláusulas *praeter legem*, etc. Seguramente el origen del problema reside en que la norma europea, y por desgracia también la española, regulan estas materias penales desde la perspectiva sancionadora propia del derecho administrativo, soluciones que no se concilian fácilmente con los derechos y garantías de naturaleza punitiva que caracterizan un Estado democrático de Derecho.

El Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) habilita al Consejo, en su artículo 215, a adoptar determinadas medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales, que pueden consistir en sanciones financieras, como la inmovilización de fondos, o restricciones de movilidad, como entrar o permanecer en territorio de la UE, el cierre del espacio aéreo o, en definitiva, en otros tipos de acciones que condicionan el comercio, exigen el embargo de armas, etc. Como surge del «rastreador de sanciones» de la UE, existen en la actualidad más de 33 regímenes y 5769 individuos o entidades de 85 nacionalidades a los que la Unión Europea aplica medidas

(15) Puede verse en la página web del Ministerio de Asuntos Económicos y transformación digital, dentro del apartado «Prevención del blanqueo» la «Comunicación informativa a las personas y entidades financieras obligadas a aplicar las sanciones financieras internacionales impuestas por los Reglamentos de la UE con motivo del conflicto de Ucrania».

https://www.tesoro.es/sites/default/files/publicaciones/comunicacion_informativa_sobre_la_aplicacion_de_sanciones_financieras_por_el_conflicto_de_ucrania_003_15.pdf (Consultado 10 de abril de 2026).

(16) La urgencia es evidente, exteriorizada por el exiguo plazo fijado para su transposición (20/5/2025, art. 20 Directiva UE 2024/2226), lo que ha generado que la mayor parte de los Estados lo hayan incumplido.

restrictivas «vinculantes» para los Estados miembros y para las personas o entidades que se encuentren bajo sus jurisdicciones (17). Se trata de situaciones específicas de personas y países concretos, a las que se suman medidas restrictivas temáticas «contra la proliferación y el uso de armas químicas, los ciberataques, las violaciones de los derechos humanos y el terrorismo» (18).

Esta situación jurídica no es nueva. Sin embargo, sí lo es el impulso político-criminal que ha adoptado la Unión Europea, optando por la punición de las personas físicas o jurídicas que incumplan estos deberes vulnerando las medidas restrictivas impuestas por la propia Unión. Más concretamente, se opta por la vía penal al hilo del enfrentamiento armado entre Rusia y Ucrania (19), pues si bien ninguno de dichos Estados forma parte de la Unión, se considera como agresión la actuación rusa y son sancionados los intereses rusos y bielorrusos, inmovilizando activos, restringiendo el comercio, la importación y exportación de determinados bienes y otro buen número de operaciones de todo tipo. En el mismo contexto se aprueba el Reglamento (UE) 2023/1529 de 20 de julio de 2023, relativo a medidas restrictivas, habida cuenta del apoyo militar de Irán a la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania (20). A partir de aquí se cuestiona el grado de eficacia real de todas estas medidas y se considera que no se alcanza un nivel aceptable por carecer Europa de una amenaza penal homogénea y de aplicación rigurosa.

2. LA DIRECTIVA (UE) 2024/1226

Un problema básico para poder aplicar las medidas restrictivas europeas se ha presentado ante la inexistencia de una armonización legislativa dentro de la Unión: frente a normativas internas dispares, la eficacia de las medidas se reduce o, en algunos casos, desaparece, pues los sancionados pueden recurrir fácilmente a jurisdicciones de conve-

(17) Cfr. https://data.europa.eu/apps/eusanctionstracker/(Consultado10/4/2026). Estos datos cambian permanentemente.

(18) Cfr. Departamento de Documentación del Congreso de los Diputados (Dosier. Serie legislativa. Núm. 21. Noviembre 2025, p. 2).

(19) Las medidas restrictivas contra Rusia se aplican por la UE desde 2014, tras la anexión de Crimea y Sebastopol. Se considera que Rusia es actualmente el país más sancionado del mundo, superando incluso a Corea del Norte. Cfr. Calleja Crespo, D., «La adopción de sanciones contra Rusia por la guerra de Ucrania: La perspectiva de la Comisión Europea», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 75, 2023, p. 84.

(20) Cfr. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2023-81074 (Consultado 10 de abril de 2026).

niencia (21). Esta disparidad jurídica llevó a que el 24 de abril de 2024 el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea aprobaran la Directiva (UE) 2024/1226, 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. Según su considerando primero, su necesidad radica en «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». Volvemos, por lo tanto, a la asunción de competencias penales por parte de la Unión Europea que, siendo plenamente posible conforme al marco jurídico vigente, debe reservarse justamente para supuestos de homogeneización normativa europea como el que trata esta Directiva, siguiendo las pautas trazadas para los eurodelitos por el artículo 83.1 último párrafo del TFUE. La falta de una respuesta homogénea distorsiona el mercado único europeo. Se trata de proteger los objetivos de política exterior y de seguridad común (PESC, art. 21 del Tratado de la Unión Europea) (22). La propia Directiva ilustra estas medidas restrictivas, incluyendo entre ellas medidas económicas y financieras sectoriales sobre la prestación de servicios financieros o la realización de otro tipo de actividades financieras (23), y diferentes actividades distintas de las financieras (24). Todo ello sin olvidar la «naturaleza política» de estas medidas restrictivas, en el contexto de la PESC, sin dejar de lado su dimensión jurí-

(21) Cfr. Calleja Crespo, D., «La adopción de sanciones», *op. cit.,* pp. 85 y ss. Cfr. también Rueda García, L., «La Directiva (UE) 2024/1226 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril, 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», en *Revista Aranzadi de Derecho de deporte y entretenimiento*, núm. 86, enero 2025, p. 3.

(22) Como recuerda el considerando segundo de la Directiva, entre ellos 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».

(23) Entre ellas se encuentran «la financiación y la asistencia financiera, la inversión y la prestación de servicios de inversión, la emisión de valores negociables e instrumentos del mercado monetario, la aceptación de depósitos, la prestación de servicios especializados de mensajería financiera, la negociación de billetes, la prestación de servicios de calificación crediticia y la entrega de criptoactivos y monederos de criptoactivos» (considerando 11.º).

(24) Entre ellos se incluyen «la prestación de servicios de asesoramiento jurídico, servicios de confianza, servicios de relaciones públicas, servicios de contabilidad, auditoría, teneduría de libros y consultoría tributaria, servicios de consultoría empresarial y de gestión, servicios de consultoría informática, servicios de radiodifusión y servicios de arquitectura e ingeniería» (considerando 12.º).

dica (25). Existen listados de «personas» sancionadas, mientras otros sujetos u «operadores» están obligados al cumplimiento de estas medidas, en tanto otras «instituciones» (en España, por ejemplo, la CNMV, el Banco de España, o el SEPBLAC) deben inspeccionar y supervisar que las medidas restrictivas se apliquen efectivamente (26). En todo caso, y como he manifestado, las medidas restrictivas europeas no son punitivas sino preventivas, pero a partir de ahora comenzará a regir la amenaza penal para personas o entidades del mundo profesional, financiero, funcionarial o particulares obligados a cumplir con dichas medidas restrictivas e incluso, en algunos supuestos, para las propias personas físicas y jurídicas sancionadas por la UE.

El artículo 3.1 de la Directiva, excesivo y farragoso, define las conductas que deben ser penalizadas y que la transposición al Derecho español ha copiado casi por completo en el proyectado Título XXIII bis del Libro II del Código Penal, y que se comentarán a continuación (27). Destaca la modificación 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, con el objeto de que se considere como delito antecedente de dicho blanqueo a la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión Europea. Esta referencia no es particularmente trascendente a los efectos del derecho español, ya que en nuestro ordenamiento jurídico el blanqueo de dinero se aplica a los bienes procedentes de cualquier delito, sin distinción, en la medida

(25) Cfr. Martín y Pérez de Nanclares, J., «El control jurisdiccional del TJUE en materia de medidas restrictivas adoptadas en el ámbito de la PESC: el equilibrio entre efectividad y legalidad», en *Revista de Derecho comunitario europeo*, núm. 75, pp. 97 y ss. Estas medidas generan consecuencias directas en la esfera de los particulares.

(26) Cfr. Pastor Palomar, A., «Desarrollos recientes en la práctica de las medidas restrictivas de la UE», en *La Ley mercantil*, núm. 118, noviembre 2024, p. 2.

(27) Dispone el número 2 de este mismo artículo que los Estados miembros podrán establecer que no constituyan delito algunas de las infracciones de menor cuantía, si se trata de valores inferiores a 10.000 euros. El número 3 contempla algunos supuestos (uso militar o doble uso) en los que debe punirse necesariamente, cuando el hecho se cometa por imprudencia grave. Como destaca León Alapont (2025: 83) se está potenciando sin justificación alguna la punición de un número mayor de conductas culposas. Se establece, asimismo, la necesaria criminalización de la inducción, complicidad y tentativa (art. 4), que en España no requieren transposición. El artículo 5 se dedica a establecer el marco de penas aplicables a las personas físicas (efectivas, proporcionadas y disuasorias), y añade que sean necesariamente de prisión, estableciendo un límite mínimo para las penas máximas (uno, tres o cinco años, según los casos). El artículo 7 hace referencia a las necesarias penas que deben imponerse a las personas jurídicas que delincan. Otras cuestiones aparecen también reguladas, como las circunstancias agravantes (art. 8) atenuantes (art. 9) el embargo y decomiso (art. 10) y otras disposiciones de naturaleza procesal.

en que puedan generar capitales ilícitos susceptibles del posterior blanqueo, lo que puede darse en muchos de estos casos (28). Sin embargo, el texto español de reforma prevé para estos delitos de blanqueo que la pena aplicable lo sea en su mitad superior, lo que supone un importante impulso punitivo, más allá de las previsiones europeas (29).

3. EL PROYECTADO MARCO PUNITIVO ESPAÑOL EN MATERIA DE MEDIDAS RESTRICTIVAS DE LA UNIÓN EUROPEA

Con un importante retraso, nuestro país ha comenzado a implementar la reforma del Código Penal para incorporar los delitos y las sanciones por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión. Estas normas debían haber sido transpuestas con anterioridad al 20 de mayo de 2025 (30). Como han destacado en sus informes el Consejo General del Poder Judicial y el Consejo Fiscal, a los que se ha sumado la doctrina (31), muchos de estos ilícitos no tienen cabida en nuestra regulación punitiva actual.

La Exposición de Motivos expresa con claridad cuál es su metodología: «Se trata en todo caso de normas penales en blanco, pues se definen conductas delictivas, pero parte de la definición depende de lo establecido en una norma extra-penal, en este caso los Reglamentos y Decisiones PESC del Consejo que imponen medidas restrictivas de la Unión Europea, así como las normas nacionales que los implementan. De este modo, no podrá considerarse penalmente ilícito lo que no lo sea conforme a dichos Reglamentos europeos. Este es el principio rector que inspira toda interpretación de la norma». En principio, nada hay que objetar a esta técnica legislativa «en blanco» pues, como sostiene Terradillos Basoco, una remisión de esta naturaleza, previa al juicio de imputación, no «tiene

(28) Cfr. Ferré Olivé, J. C., *El delito de blanqueo de dinero*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024, p. 129.

(29) Cfr. León Alapont, J., «Los nuevos delitos relativos a la vulneración de medidas restrictivas de la Unión Europea: la transposición al ordenamiento español de la Directiva (UE) 2024/1226 del Parlamento y del Consejo, de 24 de abril, en *ReCrim* 2025, p. 79.

(30) Este retraso ha supuesto la apertura de un procedimiento de infracción contra España y contra otros países miembros de la UE.

(31) Cfr. Informe sobre Anteproyecto de LO de medidas restrictivas, CGPJ, apartado 33; Informe del Consejo Fiscal al Anteproyecto de LO, p. 28, Congreso de los Diputados. Documentación de Trabajo (2025: 198 y 260); León Alapont, J., «Los nuevos delitos», *op. cit.,* p. 78.

por qué comportar mengua de garantías» (32). Estas circunstancias se dan en buena parte de las normas penales que se incorporan, que describen el núcleo central de lo prohibido y remiten a un marco jurídico, como las decisiones PESC y los Reglamentos de la Unión Europea claramente definidos. Sin embargo, algunos de los tipos proyectados poseen demasiada amplitud y ambigüedad que hacen evidente el riesgo de afección al principio de legalidad penal (taxatividad). Así ocurre con la cláusula *praeter legem* prevista en el proyectado art. 604 bis 1 h), que sanciona la realización de «cualquier actividad sin autorización», o que «vulnere o incumpla las condiciones establecidas en autorizaciones concedidas» afectando a medidas restrictivas de la UE.

Será muy dificultoso, incluso para los operadores jurídicos –abogados, asesores, incluso jueces y fiscales– abarcar plenamente dentro de un abanico disperso y numerosísimo de disposiciones y personas los elementos que integran estos preceptos penales, debiéndose suscribir el parecer del Consejo General del Poder Judicial cuando manifiesta que «resulta evidente la complejidad de las nuevas figuras descritas» (33). No se trata de la clásica ley penal en blanco que cuenta con una orientación direccional clara, sino de una «superley penal en blanco», plagada de complejidades a las que se suman las constantes y posibles revisiones de medidas restrictivas y personas sometidas a ellas (34). Esta metodología, incuestionable en el espacio sancionador administrativo, no es muy propia de las responsabilidades penales, donde mucho se parecen a unas «arenas movedizas». En el espacio punitivo poseen distinta trascendencia elementos básicos como el conocimiento normativo, la motivación y el error, que en estos delitos pueden entrar en crisis.

3.1 La estructura del proyectado Título XXIII bis CP y las medidas restrictivas de la UE

El eje de la reforma legislativa que se emprende recae en el nuevo Título XXIII bis CP, dedicado a los «Delitos relativos a la política exte-

(32) Cfr. Terradillos Basoco, J., «Sistema penal y empresa», en AAVV (Terradillos, J. y Acale, M. coord.), *Nuevas tendencias en Derecho Penal económico,* Universidad de Cádiz, Cádiz, 2007, pp. 28 y ss. Añade este autor que la ley penal en blanco no puede utilizarse para ampliar sino para restringir el ámbito de intervención penal. Sobre esta problemática, cfr. García Arán, M., «Remisiones normativas, leyes penales en blanco y estructura de la norma penal», en *EPC*, T. XIV., pp. 68 y ss.

(33) Cfr. Informe sobre Anteproyecto de LO de medidas restrictivas, CGPJ, apartado 84 (Congreso de los Diputados. Documentación de Trabajo (2025: 212).

(34) El Consejo de la UE puede reconsiderar *per se* su decisión de imponer medidas restrictivas, o éstas ser dejadas sin efecto por decisión del TJUE.

rior y de seguridad común de la Unión Europea», que por el momento se concentran en su Capítulo I, referido a «los delitos por vulneración de las medidas restrictivas adoptadas en virtud del artículo 29 del Tratado de la Unión Europea y del artículo 215 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea». Sin embargo, ya se prevé que este título irá incorporando en el futuro nuevos delitos europeos, que se crearán sobre la base de futuras Directivas armonizadoras (35).

La clave de la reforma se encuentra en este Título, que concentra en su primer capítulo los nuevos artículos 604 bis, 604 ter, 604 quater y 604 quinquies del Código Penal. El artículo 604 bis se centra en las conductas de naturaleza económica. El artículo 604 ter en las restricciones de entrada y tránsito por el territorio de la UE. El artículo 604 quater a la violación de los deberes de información y al artículo 604 quinquies a la responsabilidad penal de las personas jurídicas. Se trata de las conductas punibles europeas declaradas de expresa tipificación por parte de los Estados miembros. En realidad se ha adaptado con ligeras variaciones el texto europeo, lo que reconoce expresamente la Exposición de Motivos: «se sigue, en la medida de lo posible, una traslación literal de las tipificaciones contenidas en la Directiva, sin perjuicio de que ello, en algunos casos puntuales, pueda dar lugar a situaciones de concurso de leyes o de concurso ideal de delitos, que se deberán resolver conforme a las normas generales del Código Penal».

El bien jurídico tutelado se circunscribiría a la «política exterior y de seguridad común de la Unión Europea», como reza el proyectado Título XXIII bis CP, y concretamente a garantizar el cumplimiento de las medidas restrictivas impuestas por la Unión Europea. O como establece el informe del Consejo General del Poder Judicial, «la salvaguarda de la eficacia de las medidas restrictivas como instrumento esencial para la promoción de los objetivos de la política exterior y de seguridad común establecidos en el artículo 21 TUE» (36). Se trata de un bien jurídico «propio e institucional» de la Unión Europea, al que seguramente se irán sumando otros (37).

Sin embargo, debe aclararse si la política criminal que se desarrolla en España para tutelar estos intereses europeos supone la mera ejecución de la política exterior y de seguridad de la UE, es decir, si nuestro sistema penal es solo su «brazo armado». Como he defendido en publicaciones previas,

(35) Cfr. Informe sobre Anteproyecto de LO de medidas restrictivas, CGPJ, apartado 47. Congreso de los Diputados. Documentación de Trabajo (2025: 201).

(36) Cfr. Informe sobre Anteproyecto de LO de medidas restrictivas, CGPJ, apartado 54. Congreso de los Diputados. Documentación de Trabajo (2025: 202).

(37) Cfr. Informe sobre Anteproyecto de LO de medidas restrictivas, CGPJ, apartado 47. Congreso de los Diputados. Documentación de Trabajo (2025: 201).

el ejercicio de determinadas políticas a través de distintas figuras penales no puede omitir incorporar el marco de garantías y principios vigentes y esenciales de la órbita punitiva, pues ésta no puede regirse exclusivamente por las finalidades perseguidas por otros órdenes jurídicos que se configuran de distinta manera (política laboral, política fiscal, política sanitaria, etc.). Así, por ejemplo, en el delito de defraudación tributaria convergen la política criminal y la política fiscal, sin que por ello el sistema penal deba convertirse en un mecanismo de recaudación de impuestos (38). Se toma como presupuesto de la sanción penal el incumplimiento de una serie de medidas preventivas que suelen tener funciones coactivas, limitadoras y que envuelven un mensaje político (39), pero muchas de ellas son en sí mismas «inestables», y no puede pretenderse reforzar su vigencia inmediata sin mayores fundamentos ni garantías, aplicando una respuesta penal.

En otras palabras y para ser más claro, la criminalización del incumplimiento de las medidas restrictivas de la Unión Europea no supone «el ejercicio» de la política exterior y de seguridad común de la UE, para el que existen instrumentos no penales, sino la sanción de las conductas más lesivas a dichas políticas europeas analizadas conforme a rigurosos parámetros penales. La pena no se impone sin más para lograr objetivos europeos, sino para cumplir los objetivos de prevención especial y general que debe perseguir toda respuesta penal. Con esta argumentación debe cuestionarse por violar un principio fundamental (legalidad-taxatividad) la creación de modalidades delictivas como la prevista en el nuevo art. 604 bis 1 h) CP, que sanciona «la realización de cualquier actividad sin autorización […] que, a falta de dicha autorización, supongan la infracción de una prohibición o restricción que constituya una medida restrictiva de la Unión Europea» (40).

3.2 **Las modalidades punibles de vulneración de medidas restrictivas de la UE de naturaleza económica**

No puede ocultarse la enorme complejidad que encierra el proyectado artículo 604 bis CP, en cuanto consagra una serie de moda-

(38) Cfr. Ferré Olivé, J. C., *Tratado de los delitos contra la Hacienda Pública y contra la Seguridad Social*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 39 y ss.

(39) Cfr. García Moreno, B., «Las medidas restrictivas», *op. cit.,* pp. 4 y ss. Destaca esta autora que estas medidas poseen limitaciones temporales, cláusulas de caducidad y revisiones periódicas acerca del cumplimiento de sus fines.

(40) Como veremos, esta modalidad delictiva no está reflejada en la parte dispositiva de la Directiva (UE) 2024/1226, sino que ha sido incorporada a partir del informe del Consejo General del Poder Judicial, punto 87, que interpreta el Considerando 17 de dicha Directiva. Cfr. Congreso de los Diputados. Documentación de Trabajo (2025: 110 y 214).

lidades delictivas que tienen en común su contenido económico. En esta primera toma de contacto, pondré de manifiesto algunos puntos que considero relevantes para poder interpretar los presupuestos y límites de esta nueva regulación penal. Sus aciertos (muchos) y desaciertos (no pocos).

Como presupuesto común, dispone el número 1 del artículo 604 bis CP 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 vulneren una prohibición o una obligación que constituya una medida restrictiva de la Unión Europea, o que esté prevista 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…» Para interpretar los conceptos que se utilizan, debe tenerse particularmente en cuenta el Derecho de la UE, para garantizar así su aplicación uniforme y razonable en todo el territorio europeo.

Todas las modalidades delictivas previstas en este artículo 604 bis CP se construyen sobre la base de la vulneración de una prohibición o de una obligación que constituya una medida restrictiva de la Unión Europea, «o que esté prevista en la normativa española para su ejecución». Al exigir vulnerar una prohibición u obligación, se otorga especial relevancia a la antijuridicidad de la conducta, a la contradicción normativa. La Directiva (UE) 2024/1226, en su artículo 3, incorpora en cada uno de sus apartados una referencia a la necesaria antijuridicidad de las conductas (infringiendo una prohibición, infringiendo una obligación, etc.), lo que el legislador español ha resuelto a través de esta fórmula más genérica. Para alcanzar el concepto de «medida restrictiva de la Unión Europea» se debe recurrir a la definición que brinda el artículo 2.1. de la Directiva (UE) 2024/1226, por lo que se trata de «las medidas restrictivas adoptadas por la Unión sobre la base del artículo 29 del TUE o del artículo 215 del TFUE». Sin embargo, a primera vista podría entenderse que la norma penal incorpora también otro tipo de medidas restrictivas, que estén previstas «en la normativa española para su ejecución». Esta redacción llama a engaño, porque podría pensarse en una ampliación a las medidas procedentes de otros organismos internacionales como la ONU, la OCDE o el GAFI ejecutables en base a la normativa española. Sin embargo, el artículo 3.1. de la Directiva (UE) 2024/1226 resuelve el misterio, ya que redacta la fórmula completa: una medida restrictiva de la Unión «que esté pre-

vista en una disposición nacional por la que se ejecute una medida restrictiva de la Unión, cuando sea necesaria su ejecución nacional». El prelegislador español no ha copiado tal redacción –caso extraordinariamente extraño– argumentando evitar una «fórmula redundante» (41), por lo que ha optado por implementar una «fórmula confusa». En síntesis, existen otro tipo de medidas restrictivas, como las que establece el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas o las que regula el artículo 42.2 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, que en ningún caso quedan comprendidas en el artículo 604 bis CP que aquí se analiza (42).

El precepto se construye sobre una serie de elementos de contenido económico («fondos, recursos económicos, bienes, servicios, operaciones o actividades»), que adquieren especial relevancia, pues la entidad de la responsabilidad penal e incluso de la irresponsabilidad dependerá de las cuantías económicas que alcancen. Algunos de estos elementos reciben una interpretación auténtica en la propia Directiva (UE) 2024/1226, como sucede con los conceptos de «fondos» (43) o «recursos económicos» (44).

---

(41) Cfr. Congreso de los Diputados. Documentación de Trabajo (2025: 102).

(42) En el procedimiento de informes y consultas del proyecto de Ley, el Ministerio de Economía, Comercio y Empresa propuso la inclusión de otras medidas restrictivas internacionales o nacionales en el tipo penal. Sin embargo, la negativa se apoyó en el criterio previamente adoptado por la Comisión Europea, que rechazó la posibilidad de que los Estados miembros adopten por su cuenta medidas restrictivas adicionales a las de la UE, pues al afectar la operatividad del mercado exterior son de su competencia exclusiva. Cfr. Congreso de los Diputados. Documentación de Trabajo (2025: 86 y 175).

(43) Dice el artículo 2.3. de la Directiva (UE) 2024/1226 que son fondos: «los activos y beneficios financieros de cualquier naturaleza, entre ellos los incluidos en la siguiente relación no exhaustiva: a) efectivo, cheques, derechos dinerarios, efectos, giros y otros instrumentos de pago; b) depósitos en entidades financieras u otros entes, saldos en cuentas, deudas y obligaciones de deuda; c) 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; d) intereses, dividendos u otros ingresos sobre activos o devengados o generados por activos; e) créditos, derechos de compensación, garantías, garantías de buena ejecución u otros compromisos financieros; f) cartas de crédito, conocimientos de embarque y comprobantes de venta; g) documentos que atestigüen una participación en fondos o recursos financieros; h) criptoactivos, tal como se definen en el artículo 3, apartado 1, punto 5, del Reglamento (UE) 2023/1114 del Parlamento Europeo y del Consejo».

(44) Dice el artículo 2.4. de la Directiva (UE) 2024/1226 que son recursos económicos: «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».

3.2.1 Operaciones irregulares con fondos o recursos económicos

Prohíbe la letra a) del número 1 del artículo 604 bis CP «La puesta de fondos o recursos económicos a disposición, directa o indirectamente, de una persona, entidad u organismo sujeto a medidas restrictivas de la Unión, o en su beneficio». Prohíbe, por su parte, la letra b) «La no inmovilización de fondos o recursos económicos cuya propiedad, tenencia o control corresponda a una persona, entidad u organismo sujeto a medidas restrictivas de la Unión». Se trata de las conductas descritas en el art. 3.1.a) y b) de la Directiva (UE) 2024/1226, que en relación con fondos o recursos económicos, sancionan su puesta irregular a disposición de determinados sujetos, o su no inmovilización.

Aparece aquí el concepto de «persona, entidad u organismo sujeto a medidas restrictivas de la Unión». Se trata de «la persona física o jurídica, entidad u organismo sujetos a medidas restrictivas de la Unión» también definidos como personas, entidades u organismos «designados» (*designated person, entity or body*), por el artículo 2.2. de la Directiva (UE) 2024/1226. Es decir, se trata del espacio propio de sujetos a quienes se aplican *targeted sanctions* (sanciones selectivas) (45). Los nuevos preceptos españoles no incorporan una definición aclaratoria, porque normalmente no se recurre a esa técnica en la normativa penal de nuestro país (46). Lo que no obsta a que se utilice la fórmula europea para interpretar la ley penal aquí analizada.

Adviértase que esta modalidad delictiva no se dirige directamente a estos sujetos «designados», sino a otros sujetos que ponen a disposición o no inmovilizan los fondos. A título de autoría, podrá tratarse de operadores económicos, financieros, jurídicos, funcionarios u otros que violen las medidas restrictivas europeas beneficiando o tolerando operaciones con fondos o recursos pertenecientes a personas, entidades u organismos designados. Estos últimos podrían responder como partícipes.

3.2.2 Operaciones con un Estado sometido a medidas restrictivas

Dispone la letra c) del número 1 del artículo 604 bis CP que se trate de «La realización o el mantenimiento de operaciones con un tercer Estado, así como con sus organismos o entidades que, directa o indi-

(45) Sobre el tránsito de sanciones amplias hacia sanciones selectivas en la UE, cfr. García Moreno, B., «Las medidas restrictivas», *op. cit.,* pp. 8 y ss.

(46) Cfr. Congreso de los Diputados. Documentación de Trabajo (2025: 93).

rectamente, sean de su propiedad o estén bajo su control, incluida la concesión o ejecución ininterrumpida de contratos públicos, cuando la prohibición o restricción de dicha conducta constituya una medida restrictiva de la Unión». Se trata de la conducta descrita en el artículo 3.1.d) de la Directiva (UE) 2024/1226. En este supuesto se prohíbe mantener operaciones con «un Estado» sometido a medidas restrictivas de la UE, sus organismos o entidades. Se debe poner de manifiesto el alcance de este tipo, que no solo comprende prohibiciones, sino también «restricciones», que es un concepto más amplio, aplicable a conductas que no suponen obligaciones directas ni prohibiciones totales (47).

3.2.3 Actividades mercantiles o servicios específicos sometidos a medidas restrictivas

I. *Supuestos básicos*

Dispone la letra d) del número 1 del artículo 604 bis CP que se trate de «El comercio, la importación, la exportación, la venta, la compra, la transferencia, el tránsito o el transporte de bienes, así como la prestación de servicios de corretaje, asistencia técnica u otros servicios relacionados con dichos bienes, cuando la prohibición o restricción de dicha conducta constituya una medida restrictiva de la Unión». Se trata de la conducta descrita en el artículo 3.1.e) de la Directiva (UE) 2024/1226. Este precepto penal, como el anterior, no solo comprende prohibiciones, sino también restricciones. Pero tratándose de operaciones ordinarias de comercio de bienes, la amplitud de una restricción respecto a una prohibición puede dar pie a una gran incertidumbre jurídica y también, en su caso, a situaciones de error. También se prevé la sanción a quien preste servicios específicos de corretaje, asistencia técnica y «otros servicios» indefinidos, relacionados con estos bienes.

La amplitud de la punición se ve reflejada también en el Considerando 10.º de la Directiva (UE) 2024/1226 que indica: «La vulneración de esas prohibiciones debe ser constitutiva de delito, también cuando los bienes se importen de un tercer Estado o se exporten a un tercer Estado con el fin de transferirlos a un destino en relación con el cual la prohibición del comercio, la importación, la exportación, la venta, la compra, la transferencia, el tránsito o el transporte de esos bienes constituya una medida restrictiva de la Unión». Se está exten-

(47) Como observa en el procedimiento de informes y consultas del proyecto de Ley, el Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, las restricciones hacen referencia a conductas que no están totalmente prohibidas ni se impone una obligación clara, sino que se les impone límites, condiciones o requisitos previos. Cfr. Congreso de los Diputados. Documentación de Trabajo (2025: 92).

diendo la conducta típica a actos mercantiles dirigidos a «terceros Estados», de la misma forma que en dicho Considerando se pretende ampliar la sanción penal a una «prestación indirecta» de servicios. Añade el Considerando 10.º que: «La prestación, directa o indirectamente, de asistencia técnica, servicios de corretaje, seguros y cualquier otro servicio relacionado con esos bienes o servicios debe considerarse asimismo un delito». Interpretar con tal amplitud el artículo 604 bis CP excedería el sentido literal posible, por lo que estos supuestos añadidos deberían considerarse ajenos a la materia de prohibición.

II. *Comercio de artículos incluidos en la Lista Común Militar o productos de doble uso*

Dispone el número 4 del artículo 604 bis CP 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 citado artículo cualquiera que sea el valor de los artículos de que se trate». Esta disposición quiere responder a lo previsto en el artículo 5.3.e) de la Directiva (UE) 2024/1226, que dispone: «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». En realidad este precepto marca la diferencia respecto a las actividades mercantiles que tienen por objeto otro tipo de productos (art. 604 bis, apartado 1 d) CP), que quedarán en la impunidad si no se alcanzara el valor de 10.000 euros (art. 604 bis 2 CP). Tratándose de artículos incluidos en la Lista Común Militar o productos de doble uso, no rige tal cuantía mínima.

III. *Modalidad imprudente para artículos incluidos en la Lista Común Militar o productos de doble uso*

Se trata de una curiosa regulación de los delitos culposos. La Directiva (UE) 2024/1226, dispone en su artículo 3.3. 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». Es decir, abre la puerta a la responsabilidad por imprudencia en todos los supuestos de actividades mercantiles o servicios sometidos a medidas restrictivas, aunque solo impone la obligatoriedad de establecer esta sanción por imprudencia grave a los artículos incluidos en la Lista Común Militar o productos de doble uso. Esta última ha sido la opción elegida por el legislador español, que ha añadido un segundo párrafo al número 4 del artículo 604 bis CP: «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 del valor de los fondos, recursos económicos, bienes, servicios, operaciones o actividades involucrados en su ejecución», lo que solo comprende a los artículos incluidos en la Lista Común Militar o productos de doble uso. En orden a la caracterización de la imprudencia grave, dice la Directiva (UE) 2024/1226 que «el concepto de "imprudencia grave" debe interpretarse de conformidad con el Derecho nacional, teniendo en cuenta la jurisprudencia pertinente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea» (Considerando 4.º). Se materializa así un criterio sumamente útil cuando se tratan de dilucidar los elementos subjetivos del tipo penal, máxime cuando podría haberse caído en la tentación de adoptar un criterio armonizador desde la Unión Europea. En España, Arroyo Zapatero ha propuesto justamente que la legislación europea aquí analizada incorpore el concepto de «ignorancia deliberada», adjudicándole igual pena que la que corresponde al delito doloso (48). Esta no ha sido la opción seguida por la Directiva aquí analizada sino que, por el contrario, ha dejado la caracterización de los elementos subjetivos a cada Derecho nacional, sin armonizar, y evitando la adopción de criterios muy polémicos como sería imponer legislativamente la mencionada ignorancia deliberada, que es mayoritariamente rechazada por nuestro Tribunal Supremo (49).

(48) Cfr. Arroyo Zapatero, L., «La criminología de la guerra y la política criminal de la Unión Europea en torno a las sanciones comerciales», en AAVV, *Verdes y justas: responsabilidad penal y diligencia debida en las organizaciones multinacionales*, BOE, Madrid, 2025, pp. 436 y ss. Como ya he apuntado en otro lugar, «La ignorancia deliberada debe rechazarse, como mera manifestación de un desafortunado esnobismo jurídico pro anglosajón, por ser fuente de confusión y una institución completamente ajena a las interpretaciones que, asentadas en los parámetros de la teoría jurídica del delito, contribuyen de manera efectiva a una correcta aplicación del derecho penal en nuestro medio. Confunde y no aporta nada». Cfr. Ferré Olivé, J. C., *El delito de blanqueo…, op. cit.,* p. 280.

(49) Cfr. Ferré Olivé, J. C., *Tratado*…, *op. cit.,* pp. 263 y ss.

3.2.4 Prestación genérica de servicios

I. *Servicios o actividades financieras sometidas a medidas restrictivas*

Dispone la letra e) del número 1 del artículo 604 bis CP que se trate de «La prestación de servicios o la realización de actividades financieras, cuando la prohibición o restricción de dicha conducta constituya una medida restrictiva de la Unión». Son los servicios o actividades financieras a los que se refiere el artículo 3.1.f) de la Directiva (UE) 2024/1226. Se trata de conceptos muy amplios, omnicomprensivos dentro del mundo financiero, que deberían ser acotados desde la interpretación. Se ha propuesto sin éxito desde el propio Ministerio de Economía, Comercio y Empresa (50) tener en cuenta las previsiones del Considerando 11 de la Directiva (UE) 2024/1226, que señala: «Las medidas restrictivas de la Unión incluyen medidas económicas y financieras sectoriales sobre la prestación de servicios financieros o la realización de actividades financieras. Entre esas actividades y servicios financieros se incluyen, por ejemplo, la financiación y la asistencia financiera, la inversión y la prestación de servicios de inversión, la emisión de valores negociables e instrumentos del mercado monetario, la aceptación de depósitos, la prestación de servicios especializados de mensajería financiera, la negociación de billetes, la prestación de servicios de calificación crediticia y la entrega de criptoactivos y monederos de criptoactivos. La vulneración de esas medidas económicas y financieras sectoriales debe constituir delito». En todo caso, esta amplia lista ejemplificativa podría ser tenida en cuenta como criterio mínimamente limitativo.

II. *Servicios no financieros*

Dispone la letra f) del número 1 del artículo 604 bis CP que se trate de «La prestación de servicios de cualquier otra naturaleza, cuando la prohibición o restricción de dicha conducta constituya una medida restrictiva de la Unión». Se trata de la fórmula contemplada en el artículo 3.1.g) de la Directiva (UE) 2024/1226. También la técnica utilizada es muy cuestionable, por su exagerada amplitud. Deberían tenerse en cuenta las previsiones del Considerando 12 de la Directiva (UE) 2024/1226, que señala: «Las medidas restrictivas de la Unión incluyen medidas económicas y financieras sectoriales sobre la prestación de otros servicios aparte de los financieros. Entre esos servicios

(50) Cfr. Congreso de los Diputados. Documentación de Trabajo (2025: 92 y 183).

se incluyen, por ejemplo, la prestación de servicios de asesoramiento jurídico, servicios de confianza, servicios de relaciones públicas, servicios de contabilidad, auditoría, teneduría de libros y consultoría tributaria, servicios de consultoría empresarial y de gestión, servicios de consultoría informática, servicios de radiodifusión y servicios de arquitectura e ingeniería. La vulneración de esas medidas económicas y financieras sectoriales debe constituir delito». Sigue siendo una formulación muy extensa, pero no queda tan indeterminada como la fórmula abstracta elegida por el prelegislador.

En cuanto a los profesionales del Derecho, dice el artículo 3.4. de la Directiva (UE) 2024/1226 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». Esta disposición no se ha transpuesto a la nueva normativa penal, argumentándose que el ordenamiento jurídico español contempla rigurosamente el deber de secreto de los profesionales del Derecho (51). El conflicto entre la prestación de servicios jurídicos y la imputación de delitos económicos ya se ha hecho visible en orden a las acciones profesionalmente adecuadas, fundamentalmente en el ámbito penal tributario (52), y en el delito de blanqueo de dinero (53).

3.2.5 Fondos que deben ser inmovilizados

I. *Disposición indebida de fondos*

Dispone la letra g).1 del número 1 del artículo 604 bis CP que se prohíbe «La elusión de una medida restrictiva de la Unión Europea, mediante la realización de alguna de las siguientes conductas: 1.º 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 sujeto a

(51) Como se señala por parte del legislador, fruto del apartado 59 del informe del CGPJ, tanto la Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 542.3) como la Ley de Enjuiciamiento Criminal (art. 416.2), La Ley Orgánica 5/2024, de 11 de noviembre, del Derecho de Defensa (art. 16) y el Estatuto General de la Abogacía Española (RD 135/2021) contemplan el deber de secreto de los profesionales del Derecho. Cfr. Congreso de los Diputados. Documentación de Trabajo (2025: 110 y 204).

(52) Cfr. Ferré Olivé, J. C., *Tratado*…, *op. cit.,* pp. 198 y ss.

(53) Cfr. Ferré Olivé, J. C., *El delito de blanqueo…, op. cit.,* pp. 62 y ss.

medidas restrictivas de la Unión y que deban ser inmovilizados de conformidad con una medida restrictiva con la finalidad de ocultar dichos fondos o recursos económicos […] ». Se trata de las conductas descritas en el artículo 3.1.h) i) de la Directiva (UE) 2024/1226.

La fórmula utilizada vuelve a ser amplísima, ya que no se limita a la utilización y transferencia de los fondos que deben ser inmovilizados, sino que sanciona «cualquier otro modo» de disposición. Los fondos o recursos económicos deben estar en propiedad, posesión o bajo el control de «forma directa o indirecta» de aquel sometido a medidas restrictivas, lo que también revela una gran amplitud en su formulación. En un sentido limitador, y por lo tanto positivo, se ha añadido al dolo la «finalidad de ocultar» dichos fondos o recursos económicos, lo que debe quedar sometido a los correspondientes requisitos probatorios.

II. *Proporcionar información falsa o engañosa*

Dispone la letra g).2 del número 1 del artículo 604 bis CP que se prohíbe «La elusión de una medida restrictiva de la Unión Europea, mediante la realización de alguna de las siguientes conductas: […] 2.º Proporcionando información falsa o engañosa con la finalidad de ocultar el hecho de que una persona, entidad u organismo sujeto a medidas restrictivas de la Unión es el propietario o beneficiario último de fondos o recursos económicos que deben ser inmovilizados de conformidad con una medida restrictiva de la Unión Europea». Son las figuras descritas en el artículo 3.1.h) ii) de la Directiva (UE) 2024/1226. Se trata de la conducta de «proporcionar información falsa o engañosa» para ocultar «la identidad» del propietario o beneficiario último de recursos inmovilizados (54). La cuestión de la identificación del titular real o beneficiario último de fondos ha generado uno de los grandes desafíos jurídicos europeos, que también se plasma con claridad en el Reglamento (UE) 2024/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2024, relativo a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo (arts. 22 y ss.) (55).

---

(54) Cfr. Walser Boserman, J., «Sanciones internacionales y derecho penal español: un examen del anteproyecto de transposición de la Directiva (UE) 2024/1226», en *Diario la Ley* núm. 10788, septiembre 2025, p. 4; Parrilla Vergara, J., «La que se avecina: la reforma del Anteproyecto de Ley Orgánica para la transposición de la Directiva (UE) 2024/1126», en https://blog.sepin.es/blog/2025/09/24/anteproyecto-ley-organica-transposicion-directiva-ue-2024-1126/, 2024, p. 4.

(55) Es titular real, según el artículo 2.28 del mencionado Reglamento «cualquier persona física que detente la propiedad o controle en último término de una

En la modalidad delictiva aquí analizada se ha añadido al dolo la «finalidad de ocultar», en este caso, la identidad de las personas señaladas.

III. *Decomiso*

Dispone el número 5 del artículo 604 bis CP en relación con el decomiso 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». Según destaca la Exposición de Motivos, se trata de una «novedad sin precedentes en la legislación penal europea», pues esos bienes no son «ni instrumentos ni producto del delito conforme al concepto penal ordinario» (56).

Se aprecia, por lo tanto, una curiosa doble posición del decomiso en este espacio punitivo. Por una parte a través de esta específica fórmula, y por la otra a través de la genérica aplicación de la figura del decomiso ampliado del artículo 127 bis 1 CP, a través de su letra «s» (Artículo único, número 1 de esta reforma).

3.2.6 Fórmula *praeter legem*

Dispone la letra h) del número 1 del artículo 604 bis CP que se trate de «La realización de cualquier actividad sin autorización, o que vulnere o incumpla las condiciones establecidas en autorizaciones concedidas por las autoridades competentes que, a falta de dicha autorización, supongan la infracción de una prohibición o restricción que constituya una medida restrictiva de la Unión Europea». Debe advertirse que esta polémica y genérica fórmula no es la estrictamente prevista en el artículo 3.1.i) de la Directiva (UE) 2024/1226, que no hace referencia a «cualquier actividad sin autorización». Esta creación legislativa es fruto de la propuesta del Consejo General del Poder Judicial, que en el punto 87 de su informe interpreta y recrea más que

---

entidad jurídica o de un fideicomiso (del tipo *trust*) expreso o de un instrumento jurídico análogo». Cfr. ampliamente Morón Pendás, I., «La prevención del blanqueo», *op. cit.,* pp. 371 y ss.

(56) Sobre esta problemática, véase el interesante artículo de Aguado Correa, T., «El progresivo fortalecimiento de la recuperación y decomiso de activos ante la vulneración de medidas restrictivas de la UE en la normativa europea y su transposición a nuestro ordenamiento jurídico», *Diario La Ley* núm. 10.970, 24 de junio, pp. 2 y ss.

lo que dice la Directiva, haciéndose eco de uno de sus considerandos no reflejados expresamente en el texto normativo (57).

Se trata de una fórmula amplísima, cláusula de recogida que va claramente en contra del principio constitucional de legalidad, concretamente contra el subprincipio de taxatividad. Nuestro legislador pretende incorporar un delito de mera desobediencia a los mandatos europeos, sin dotar a esta prohibición de un mínimo contenido material, sin exteriorizar algún criterio que justifique superar el desvalor de la infracción administrativa para llegar a la imposición de la pena.

3.2.7 Aspectos relevantes en relación con las cuantías

Sin posibilidad material de agotar en este trabajo los innumerables problemas interpretativos que generará el proyectado artículo 604 bis CP (sin ir más lejos, la entidad y determinación de las penas), considero necesaria alguna reflexión sobre las cuantías. Se trata de un elemento fundamental, del que dependerá no solo la entidad de la pena, sino el espacio que puede o no reservarse para las infracciones administrativas o para decretar la irrelevancia jurídica de las conductas.

La modalidad básica u ordinaria, que lógicamente es sancionada penalmente con mayor contundencia, exige que el valor de los fondos, recursos económicos, bienes, servicios, operaciones o actividades involucrados iguale o supere los 100.000 euros. Sin embargo, se aplicará la pena inferior en grado a las conductas respecto a las que las cuantías tengan un valor igual o superior a 10.000 euros, siendo inferior a 100.000 (art. 604 bis 2 CP). Parece sencillo, por lo tanto, asociar una pena concreta o la ausencia de sanción al valor trazado por estos «umbrales».

Siguiendo las previsiones del artículo 3.2 a) y b) de la Directiva (UE) 2024/1226, las infracciones por importe inferior a 10.000 euros podrían caer fuera del ámbito penal, salvo que la legislación punitiva del Estado disponga lo contrario. Sin embargo, la propia normativa europea exige sancionar infracciones por importe inferior si se dan los requisitos previstos en el último párrafo del mencionado artículo: «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)

(57) Cfr. Congreso de los Diputados. Documentación de Trabajo (2025: 110 y 214). El texto inspirador del considerando 17 dice que «Cualquier actividad realizada sin autorización podría considerarse, dependiendo de las circunstancias del caso, una vulneración de las medidas restrictivas de la Unión consistentes en la inmovilización de fondos o recursos económicos, prohibiciones de viaje, embargos de armas u otras medidas económicas y financieras sectoriales».

a i), del presente artículo, que sean conexas y del mismo tipo, cuando dichos delitos sean cometidos por el mismo infractor». En ese sentido, dispone el número 3 del artículo 604 bis CP 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».

Por lo tanto, las infracciones por importe inferior a 10.000 euros caerán efectivamente fuera del ámbito penal, incluso cuando la suma total supere dicha cifra, si no las realiza el mismo sujeto, ni sean conexas o de la misma naturaleza. Queda a salvo el supuesto de los artículos incluidos en la Lista Común Militar o productos de doble uso, en los términos del artículo 604 bis 4 CP, excepción que ya fue analizada.

Finalmente, pueden constatarse una suma de actos que aisladamente considerados no lleguen a los 100.000 euros, pero sí se alcance o supere dicha cuantía a través de la adición de hechos conexos. A esta situación se refiere el artículo 5.4. de la Directiva (UE) 2024/1226, cuando dispone 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 conexos y del mismo tipo, cuando dichos delitos sean cometidos por el mismo infractor».

La utilización de este sistema de cuantías, cada vez más frecuente en nuestra legislación penal, no está exenta de problemas. Técnicamente se adopta una solución que ya se conoce como «salto de tipo», prevista originalmente para infracciones administrativas continuadas en materia de contrabando (58). En dicho caso se trata de la suma de infracciones administrativas de menor cuantía que, sumadas, traspasan el umbral del comportamiento delictivo.

La mera suma de cuantías que individualizan conductas no punibles, o que conforman –en su caso– infracciones administrativas (aisladamente inferiores a 10.000 euros, pero que sumadas superan esa cantidad) puede generar problemas importantísimos: ¿cuál es el espacio temporal en el que deben darse todas estas operaciones? Esta anómala situación fue destacada en alegaciones presentadas por la Asociación Española de la Banca, y tiene todo su sentido, porque se trata de un elemento de trascendental importancia para fijar los límites de la intervención penal. Debería exigirse un razonable marco

(58) Esta solución se ha ido extendiendo a otros ilícitos penales en el mismo contexto, como el fraude de subvenciones o el delito contra la Seguridad Social. Cfr. Ferré Olivé, J. C., «El contrabando como delito contra la renta de aduanas», en *Revista Penal*, núm. 56, 2025, pp. 141 y ss.

temporal (59). En el mismo sentido surge la duda, ¿pueden integrarse infracciones administrativas ya sancionadas, o se computarían en la cuantía total, afectando el principio *non bis in idem*? Estos interrogantes también se presentarán cuando se recurra a una componenda de infracciones previas que superen en conjunto los 100.000 euros y conlleven, por ello, un importante incremento de pena.

3.3 **El delito de vulneración de la restricción de entrada o tránsito por el territorio de un Estado miembro de la UE**

Esta figura está contemplada en el artículo 604 ter CP, que dispone: «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 esté prevista 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». Se trata de la conducta contemplada en el artículo 3.1.c) de la Directiva (UE) 2024/1226 que no parece muy ligada a presupuestos económicos, sino más bien prevalecen fundamentos de naturaleza política.

En este caso no hay referencia a fondos, recursos económicos, bienes o cuantías. Pero sí se exige «la finalidad» de vulnerar las medidas restrictivas europeas, lo que incrementa el tipo subjetivo junto al dolo. Obsérvese que, a diferencia de los supuestos de los artículos 604 bis y quater, aquí se maneja el concepto europeo de personas «designadas» y en aquellos casos el de personas sujetas «a medidas restrictivas de la Unión».

Adviértase que la gestión y autorización para entrar, transitar e incluso sobrevolar el territorio español afecta casi exclusivamente a funcionarios públicos o autoridades, a quienes se aplicará la correspondiente agravante prevista en el artículo 604 sexis letra d) CP. La pena prevista es severa, pero se sanciona exclusivamente la conducta dolosa con una finalidad específica, lo que justifica plenamente la intervención penal.

3.4 **La violación de los deberes de información**

La Directiva (UE) 2024/1226 destaca la necesidad de imponer sanciones penales en caso de violarse deberes de comunicar información (Considerandos 3, 15 y 16). Por una parte, puede proporcionarse

(59) Cfr. Ferré Olivé, J. C., «El contrabando…», *op. cit.,* p. 142.

información «falsa o engañosa», conducta activa que conlleva mayor pena, al ser de aplicación el artículo 604 bis g.2) CP. Aquí nos encontramos con una serie de conductas omisivas, en las que el sujeto obligado no informa lo que debe comunicar en el contexto de las medidas restrictivas de la UE recibiendo, en estos casos, una pena menor.

Dice el artículo 604 quater 1. CP 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, siempre que dicho valor fuere igual o superior a 100.000 euros quienes eludan una medida restrictiva de la Unión Europea, mediante la realización de alguna de las siguientes conductas:

a) Incumpliendo una persona física sujeta a medidas restrictivas de la Unión, o el representante de una entidad u organismo sujeto a medidas restrictivas de la Unión 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 sujetos a medidas restrictivas de la Unión y que no hayan sido inmovilizados, cuando dicha información se obtuviese durante el ejercicio de una función profesional».

Se trata de las conductas descritas en el artículo 3.1.h) iii) y iv) de la Directiva (UE) 2024/1226. La modalidad prevista en la letra «a» se construye sobre la base de un «deber jurídico» de brindar información a las autoridades administrativas por parte de las «propias personas» sometidas a medidas restrictivas de la UE. Para que proceda, debe tratarse de fondos o recursos económicos que le pertenezcan, estén en su posesión o bajo su control y que estén localizados dentro del territorio de un Estado miembro de la UE. Se trata, por lo tanto, de un «delito especial» que solo puede consumarse dolosamente, y a título de autoría, por las personas indicadas. Esta particular norma parece obligar a las personas designadas a autoincriminarse, sumando otro punto negro a la nueva normativa aquí analizada.

El supuesto previsto en la letra «b» se construye sobre la base de un «deber jurídico» de proporcionar información a las autoridades administrativas por parte de personas ajenas a las medidas restrictivas,

pero que intervienen desde el «sector profesional». Para que proceda, debe tratarse de fondos o recursos económicos que pertenezcan, estén en posesión o bajo el control de personas sometidas a medidas restrictivas de la UE, e inmovilizados o localizados dentro del territorio de un Estado miembro de la UE. Se trata también de un «delito especial» que solo puede consumarse dolosamente y a título de autoría por los profesionales obligados. Deberá prestarse especial atención al marco jurídico aplicable a estos sectores profesionales (fundamentalmente, al sector financiero), sobre los que pesen los deberes jurídicos de informar y, tratándose de personas jurídicas, a la actualización de sus mecanismos de *compliance* penal.

Reiterando el modelo ya establecido en los números 2 y 3 del artículo 604 bis CP, la pena se atenúa si el valor de los fondos supera los 10.000 euros sin alcanzar los 100.000. Para determinar la cuantía «se estará al total de las conductas realizadas por el mismo sujeto activo, siempre que estas sean conexas y de la misma naturaleza».

3.5 **Responsabilidad penal de las personas jurídicas**

La Directiva (UE) 2024/1226 prevé un marco de responsabilidad penal y «no penal» (administrativo) para las personas jurídicas en estas materias. A ello se dedican los artículos 6 y 7. En esencia, como dispone el artículo 6.2 de la mencionada Directiva (UE): «Los Estados miembros garantizarán que las personas jurídicas puedan ser consideradas responsables cuando la ausencia de supervisión o control por parte de una persona a que se refiere el apartado 1 del presente artículo haya hecho posible que una persona bajo su autoridad cometa, en beneficio de esa persona jurídica, cualquiera de los delitos a que se refieren los artículos 3 y 4».

Indica el nuevo artículo 604 quinquies lo siguiente: «1. 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:

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

b) En el caso de los delitos previstos en el artículo 604 quater a) y b), la pena de multa de hasta el 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.

2. Cuando de acuerdo con lo establecido en el apartado anterior, no sea posible determinar la cuantía de la multa, será de aplicación lo previsto en el artículo 52.4».

La responsabilidad penal de la persona jurídica en esta materia debe construirse sobre la base de la ausencia de cumplimiento de los deberes de supervisión y control. Nuestro legislador ha considerado que el marco regulador de esta responsabilidad en España, consagrado en los artículos 31 bis y siguientes CP, cumple plenamente con las directrices europeas, por lo que se centra en la esfera sancionatoria. Atendiendo a estos principios generales, las empresas deberán rediseñar sus programas de compliance para prevenir estos supuestos de vulneración de medidas restrictivas de la Unión Europea.

Las multas que fija el legislador español se corresponden con el marco que fija la Directiva (UE) 2024/1226 (art. 7, a y b), sin adoptar un sistema de multas fijas (de 8 o 40 millones de Euros) al que habilita también la normativa europea. En definitiva, habrá que atender al «volumen de negocios mundial de la empresa», cuya determinación puede llegar a entrañar muchísimas dificultades. Por ese motivo se prevé la posibilidad de aplicar el artículo 52.4 CP, que estaría en consonancia con lo dispuesto en el artículo 7.2 de la Directiva (UE) 2024/1226, cuando se refiere a una multa «de una cuantía proporcional a la gravedad de la conducta y de las circunstancias individuales, financieras y de otra índole de la persona jurídica implicada».

4. CIRCUNSTANCIAS MODIFICATIVAS Y EXONERANTES DE RESPONSABILIDAD PENAL

El capítulo II de este nuevo Título XXIII bis CP consagra una serie de «Disposiciones comunes al capítulo anterior», en particular circunstancias específicas agravantes, atenuantes y un extraño supuesto de exclusión de la punibilidad.

Las circunstancias agravantes contemplan la aplicación de la pena prevista en su mitad superior (art. 604 sexies CP, inspirado en el art. 8 de la Directiva UE 2024/1226) si se tratara de:

– Un delito «cometido en el seno de una organización o de un grupo criminal que se dedicare a la realización de tales actividades».

– Un delito «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».

– Un delito «cometido por un prestador de servicios profesionales incumpliendo las obligaciones propias de su profesión».

– Un delito «cometido por autoridad, o funcionario público, y obrase en el ejercicio de su cargo, profesión u oficio».

– «Cuando el beneficio generado o pretendido generar o la ventaja indebida de cualquier naturaleza tenga un valor especialmente elevado».

– «Cuando el culpable haya destruido pruebas o intimidado a testigos o denunciantes».

– «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».

En cuanto a las circunstancias atenuantes, se prevén distintos supuestos que habilitarían la rebaja a una pena inferior en uno o dos grados (art. 604 septies CP inspirado en el art. 9 de la Directiva UE 2024/1226) (60).

Párrafo aparte merece merecen las exonerantes de responsabilidad. A estos delitos se les aplican lógicamente todas las circunstancias de exoneración de responsabilidad penal existentes en el propio Código, y en particular el ejercicio legítimo de un derecho previsto en el artículo 20.7 CP. La actuación dentro del marco jurídico resulta exenta de responsabilidad, lo que destaca expresamente la propia Directiva (UE) 2024/1226 al manifestar en su Considerando 5.º que «Los actos por los que se establecen medidas restrictivas de la Unión pueden disponer la inaplicación de las prohibiciones establecidas en ellos en forma de exenciones o excepciones. No debe considerarse una vulneración de medidas restrictivas de la Unión una conducta a la que pueda aplicarse una exención al amparo de un acto por el que se establecen medidas restrictivas de la Unión o que esté autorizada por las autoridades

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

competentes de los Estados miembros mediante una excepción de conformidad con los actos por los que se establecen medidas restrictivas de la Unión». En otros términos, no se cuestionan las autorizaciones que puedan emanar de las autoridades competentes de cada Estado miembro, con plena vigencia exonerante aunque se trate de eurodelitos.

Mucho más peculiar es la «exonerante humanitaria». Dispone el artículo 604 octies CP que: «Las conductas descritas en el capítulo anterior no serán punibles 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» (61). Consagra la exonerante prevista en el número 5 del artículo 3 de la Directiva (UE) 2024/1226.

Efectivamente, la sanciones comerciales pueden provocar un impacto desastroso en la población civil, como ha ocurrido con las impuestas a Irak en los años 90 del pasado siglo. Por ese motivo se ejerce mayor control selectivo para evitar la violación del Derecho internacional humanitario (62). El catálogo de los derechos que pueden resultar afectados por sanciones económicas o comerciales como las aquí expuestas es muy amplio (la vida, la salud, la educación, la vivienda, etc.) (63). Esta modalidad de exclusión de la responsabilidad penal se encuadra entre las causas de justificación, como ejercicio legítimo de un derecho, que se construye sobre la base del Derecho Internacional humanitario.

5. OTRAS PARTICULARIDADES QUE GENERA EL NUEVO EURODELITO

No es posible extenderse más en este trabajo sobre las peculiaridades y consecuencias que esta nueva regulación incorporará al sistema penal español. Al atraer a nuestro sistema la metodología

(61) Se trata de incorporar la «salvedad humanitaria» de medidas de inmovilización de activos (Resolución 2664/2022 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas).

(62) Cfr. Asada, M., «Definition and legal justification», *op. cit.,* p. 3.

(63) Cfr. Dupont, P. E., «Human rights implications of sanctions», en AAVV *Economic sanctions in International Law and Practice*, Routledge ed. Londres-Nueva York, 2020, pp. 49 y ss. Recuerda este autor la jurisprudencia del TJUE sobre la exclusión de sujetos de la lista de sanciones, en la que debería influir una mayor consideración del respeto de los derechos humanos.

europea, deben reordenarse instituciones penales, procesales y administrativas. Así, se contempla la posible publicación de la sentencia condenatoria si existiera interés público (64), se incrementa la pena en el supuesto de utilización de fondos para el blanqueo de dinero (art. 301.1 CP), se añade un nuevo supuesto al decomiso ampliado (art. 127 bis «s» CP) y se atribuye la competencia para conocer estos delitos a la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional (art. 64 apartado 1 letra «h» de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial). Se crea, también, una «Comisión mixta de coordinación para la ejecución de las medidas restrictivas de la Unión Europea».

6. CONCLUSIONES

La Unión Europea se ha apresurado, atendiendo al conflicto bélico entre Rusia y Ucrania, a dictar una Directiva que tiende a homogeneizar la respuesta penal de todos los países miembros de la UE, cuando se vulneren sus medidas restrictivas. Urgencia que ha trasladado a los países miembros, imponiéndoles un inusitado apresuramiento de transposición. Se está abriendo el camino para crear un Código Penal europeo armonizado a través de un procedimiento oscuro: Europa no puede dictar leyes penales en sentido estricto, pero puede imponer a los Estados la adopción con urgencia de sus normas penales sin reparar demasiado en los problemas de técnica jurídica y de garantías que se generen en cada uno de los Estados. Así las cosas, la reforma legislativa española ha ignorado estos problemas, derivados fundamentalmente de trasladar criterios que funcionan perfectamente en materia administrativa, pero no lo hacen tan bien en sede penal. Se cumplen sobradamente los objetivos europeos, copiando o incluso acrecentando lo que se exige (por ej. el agravamiento de pena en materia de blanqueo de dinero, o la incorporación de una fórmula *praeter legem*). La norma europea es confusa y técnicamente muy cuestionable. Lo mismo ocurre con su copia.

(64) Dispone el artículo 604 nonies CP: «En el supuesto de sentencia condenatoria firme por cualquiera de los delitos previstos en este Título, el Juez o Tribunal, motivadamente y a costa del demandado, podrá decretar su publicación, total o parcial, en el "Boletín Oficial del Estado", cuando exista un interés público, valorado de forma individualizada. Dicha publicación podrá contener, excepcionalmente y por causa justificada, datos de carácter personal con las cautelas previstas en la legislación sobre protección de esta materia».

7. BIBLIOGRAFÍA

Aguado Correa, T. (2026), «El progresivo fortalecimiento de la recuperación y decomiso de activos ante la vulneración de medidas restrictivas de la UE en la normativa europea y su transposición a nuestro ordenamiento jurídico», *Diario La Ley* núm. 10.970, 24 de junio.

Arroyo Zapatero, L., (2025), «La criminología de la guerra y la política criminal de la Unión Europea en torno a las sanciones comerciales», en AAVV. *Verdes y justas: responsabilidad penal y diligencia debida en las organizaciones multinacionales*, BOE, Madrid.

Asada, M., (2020), «Definition and legal justification of sanctions», en AAVV, *Economic sanctions in International Law and Practice*, Routledge ed. Londres-Nueva York.

Bertot Triana, H., (2024), «*Sanciones* económicas unilaterales en el orden jurídico internacional: ¿vale todo o límites necesarios a los atavismos represivos de una sociedad internacional precomunitaria?», en *Revista electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 47.

Calleja Crespo, D., (2023), «La adopción de sanciones contra Rusia por la guerra de Ucrania: La perspectiva de la Comisión Europea», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 75.

Congreso de los diputados. documentación de trabajo (2025). Documentación que acompaña al Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, para la transposición de la Directiva (UE) 2024/1226 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, relativa a la definición de los delitos y las sanciones por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión, y por la que se modifica la Directiva (UE) 2018/1673. https://www.congreso.es/webpublica/documentacion/docs_trabajo/leg15/121_000072/121_000072_doc_acompana.pdf.

De la Cuesta Arzamendi, (2009), «Armonización penal en la Unión Europea», en AAVV, *Ars Iudicandi. LH Figueiredo Dias*, Vol 1. Coimbra.

Dupont, P. E., (2020), «Human rights implications of sanctions», en AAVV, *Economic sanctions in International Law and Practice*, Routledge ed. Londres-Nueva York.

Ferré Olivé, J. C., (2018), *Tratado de los delitos contra la Hacienda Pública y contra la Seguridad Social*, Tirant lo Blanch, Valencia.

— (2024), *El delito de blanqueo de dinero*, Tirant lo Blanch. Valencia.

— (2025), «El contrabando como delito contra la renta de aduanas», en *Revista Penal* núm. 56.

García Arán, M., (1993), «Remisiones normativas, leyes penales en blanco y estructura de la norma penal», en *EPC*, T. XIV.

García Moreno, B., (2025), «Las medidas restrictivas de la Unión Europea: ¿política exterior o sanción penal?, en *Estudios penales y criminológicos*, núm. 46.

GIUMELLI, F., (2020), «Implementation of sanctions», en AAVV, *Economic sanctions in International Law and Practice*, Routledge ed. Londres-Nueva York.

LEÓN ALAPONT, J., (2025), «Los nuevos delitos relativos a la vulneración de medidas restrictivas de la Unión Europea: la transposición al ordenamiento español de la Directiva (UE) 2024/1226 del Parlamento y del Consejo, de 24 de abril», en *ReCrim*.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., (2023), «El control jurisdiccional del TJUE en materia de medidas restrictivas adoptadas en el ámbito de la PESC: el equilibrio entre efectividad y legalidad», en *Revista de Derecho comunitario europeo*, núm. 75.

MORÓN PENDÁS, I., (2025), *La prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo*, Tirant lo Blanch, Valencia.

MULDER, N., (2022), *The economic weapon. The rise of sanctions as a tool of modern war*, Yale University Press.

PARRILLA VERGARA, J., (2024), «La que se avecina: la reforma del Anteproyecto de Ley Orgánica para la transposición de la Directiva (UE) 2024/1126», en https://blog.sepin.es/blog/2025/09/24/anteproyecto-ley-organica-transposicion-directiva-ue-2024-1126/.

PASTOR PALOMAR, A., (2024), «Desarrollos recientes en la práctica de las medidas restrictivas de la UE», en *La Ley mercantil*, núm. 118, noviembre 2024.

RUEDA GARCÍA, L., (2025), «La Directiva (UE) 2024/1226 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril, 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», en *Revista Aranzadi de Derecho de deporte y entretenimiento*, núm. 86, enero 2025.

TERRADILLOS BASOCO, J., (2007), «Sistema penal y empresa», en AAVV (Terradillos, J. y Acale, M. coord.), *Nuevas tendencias en Derecho Penal económico*, Universidad de Cádiz, Cádiz.

WALSER BOSERMAN, J., (2025), «Sanciones internacionales y derecho penal español: un examen del anteproyecto de transposición de la Directiva (UE) 2024/1226», en *Diario la Ley* núm. 10788, septiembre.