



CORTES GENERALES

INFORME 3/2023 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 14 DE FEBRERO DE 2023, SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR 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 [COM(2022) 684 FINAL] [2022/0398 (COD)].

ANTECEDENTES

A. El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado de Lisboa de 2007, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, ha establecido un procedimiento de control por los Parlamentos nacionales del cumplimiento del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas europeas. Dicho Protocolo ha sido desarrollado en España por la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo. En particular, los nuevos artículos 3 j), 5 y 6 de la Ley 8/1994 constituyen el fundamento jurídico de este informe.

B. 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, ha sido aprobada por la Comisión Europea y remitida a los Parlamentos nacionales, los cuales disponen de un plazo de ocho semanas para verificar el control de subsidiariedad de la iniciativa, plazo que concluye el 21 de febrero de 2023.

C. La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 15 de diciembre de 2022, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de la iniciativa legislativa europea indicada, designando como ponente a la Diputada D.^a Mariona Illamola Dausà (GPlu) y solicitando al Gobierno el informe previsto en el artículo 3 j) de la Ley 8/1994.

D. Se ha recibido informe del Gobierno en el que se manifiesta la conformidad de la iniciativa con el principio de subsidiariedad. Asimismo se han presentado escritos de la Asamblea de Extremadura, del Parlamento de Galicia, del Parlamento de La Rioja y del Parlamento de Cantabria comunicando el archivo del expediente o la no emisión de dictamen motivado.

E. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su sesión celebrada el 14 de febrero de 2023, aprobó el presente



CORTES GENERALES

INFORME

1.- El artículo 5.1 del Tratado de la Unión Europea señala que *“el ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”*. De acuerdo con el artículo 5.3 del mismo Tratado, *“en virtud del principio de subsidiariedad la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión”*.

2.- La Propuesta legislativa analizada se basa en el artículo 83.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece lo siguiente:

“Artículo 83

1. *El Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer, mediante directivas adoptadas con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones en ámbitos delictivos que sean de especial gravedad y tengan una dimensión transfronteriza derivada del carácter o de las repercusiones de dichas infracciones o de una necesidad particular de combatirlas según criterios comunes.*

Estos ámbitos delictivos son los siguientes: el terrorismo, la trata de seres humanos y la explotación sexual de mujeres y niños, el tráfico ilícito de drogas, el tráfico ilícito de armas, el blanqueo de capitales, la corrupción, la falsificación de medios de pago, la delincuencia informática y la delincuencia organizada.

Teniendo en cuenta la evolución de la delincuencia, el Consejo podrá adoptar una decisión que determine otros ámbitos delictivos que respondan a los criterios previstos en el presente apartado. Se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo.”

3.- La defensa de los valores de la UE, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y la consolidación y el respaldo de la democracia, el Estado de Derecho y los Derechos Humanos son parte de los objetivos de la política exterior y de seguridad común de la UE (PESC). Uno de los instrumentos de los que dispone la Unión para



CORTES GENERALES

promoverlos son las medidas restrictivas que puede imponer contra países, entidades, personas físicas o personas jurídicas de fuera de la Unión Europea. En el ámbito PESC la base jurídica que lo permite se encuentra en el artículo 29TUE que prevé que el Consejo adopte decisiones comunes y si en ellas se contempla, a través del artículo 215TFUE se podrán adoptar medidas restrictivas.

Se trata de medidas adoptadas por unanimidad, vinculantes para los Estados miembros (EEMM) y para cualquier persona o entidad bajo la jurisdicción de los mismos. Actualmente, la Unión ha adoptado más de cuarenta conjuntos de medidas restrictivas. Algunas dando ampliación a las adoptadas por Naciones Unidas y otras propias. Algunas respondiendo a situaciones específicas de países concretos y otras de carácter general.

No obstante, la adopción de medidas restrictivas presenta el problema de su aplicación incoherente. Porque si bien la UE tiene competencia para adoptar medidas restrictivas, no la tiene (tenía) para aproximar las legislaciones nacionales respecto de las definiciones penales, los tipos o los grados de las sanciones, puesto que la aplicación y el cumplimiento de las medidas restrictivas son competencia de los EEMM. Si bien las disposiciones europeas incluyen una cláusula en la que requieren que las normas nacionales que se adopten prevean sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias ante la infracción de las medidas restrictivas. En la práctica, los sistemas nacionales difieren bastante entre ellos estableciendo definiciones distintas y sanciones dispares ante las vulneraciones de las medidas posibilitando la elusión del cumplimiento de las medidas restrictivas. Lo que en definitiva comporta que acaben siendo pocas las personas físicas o jurídicas que habiendo vulnerado medidas restrictivas rindan responsabilidades de forma efectiva. Una realidad que socava la eficacia y la capacidad de la UE de manifestarse al unísono.

El problema está (estaba), por tanto, en la ausencia en el acervo comunitario de una base jurídica para armonizar los sistemas nacionales puesto que los citados artículos del TUE y del TFUE no permiten ni la aproximación de las definiciones penales ni de los tipos y grados de sanciones. La adopción de la Decisión del Consejo 2022/2332 de 28 de noviembre 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 soluciona esta laguna al incorporar, siguiendo el procedimiento marcado en el mismo artículo, la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión a la lista de ámbitos delictivos que enumera.

Esta modificación del artículo 83.1TFUE es la que permite que ahora la Comisión presente una propuesta de directiva con el objetivo de adoptar unas normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones en este ámbito al ser de especial gravedad, tener carácter transfronterizo y existir la necesidad de combatirlas con criterios comunes. Ello va a facilitar que pueda existir una aplicación



CORTES GENERALES

uniforme de la política de la Unión en materia de medidas coercitivas frente a la actual situación en la que los EEMM tienen legislaciones variadas.

La Propuesta de Directiva describe las vulneraciones de las medidas restrictivas que entran en el ámbito de aplicación, así como las que quedan excluidas del mismo. Se incluye no solamente a quien realiza la infracción, sino también a quien induce a cometerla o es cómplice de la misma. En este sentido se recogen disposiciones específicas dirigidas a regular la actividad de los profesionales del Derecho. Se determinan las sanciones aplicables a las personas físicas y jurídicas, así como su responsabilidad junto a las circunstancias agravantes y atenuantes. Es destacable la inclusión de normas que permiten la extensión de la jurisdicción de los Estados a las infracciones penales que enumera el texto. Al tratarse de combatir un delito transfronterizo es lógica la referencia a la coordinación y cooperación entre todas las autoridades administrativas, policiales y judiciales competentes de los EEMM, así como entre éstas, la Comisión, Europol, Eurojust y la Fiscalía Europea.

La presente Propuesta, si se aprueba en su redactado actual, modificará la Directiva 2018/1673 relativa a la lucha contra el blanqueo de capitales mediante el Derecho penal, en el sentido que incluirá como actividad delictiva en el blanqueo de capitales la vulneración de medidas restrictivas de la Unión.

Los Estados continúan teniendo un margen de discrecionalidad, puesto que el propio artículo 83.1 TFUE determina que las directivas establecerán normas mínimas, y ello queda recogido en todo el redactado. No obstante, es importante el paso común que se realiza en aras a combatir la elusión del cumplimiento de las medidas restrictivas. La armonización de las definiciones penales y de los tipos y grados de las penas por la vulneración de sanciones facilitará la investigación, persecución y penalización de dichas vulneraciones en todos los EEMM y evitará que los criminales escojan los países en función de la legislación más beneficiosa.

Asimismo, esta Directiva de una parte complementará la propuesta de Directiva sobre recuperación y decomiso de activos (COM (2022) 245final)) que también está en negociación y respecto de la que no se ha emitido informe de subsidiariedad. Y de otra, dará aplicación a la Estrategia para una Unión de la Seguridad y a la Estrategia de la UE para luchar contra la delincuencia organizada.

Debe resaltarse que, por el momento, y en virtud del Protocolo 22 anejo al TUE y al TFUE, Dinamarca no queda vinculada por la propuesta. Respecto de Irlanda no se especifica cual será su postura final en virtud de la opción que le ofrece el Protocolo 21 anejo al TUE y al TFUE.



CORTES GENERALES

CONCLUSIÓN

Por los motivos expuestos, la Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que 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, es conforme al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.