

AVANCES NORMATIVOS PARA REFORZAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS SANCIONES FINANCIERAS EN LA UNIÓN EUROPEA

Del *soft law* a las obligaciones de prevención y los códigos penales nacionales

MIGUEL BALBÍN PÉREZ¹
miguel.balbinperez@mjusticia.es

Cómo citar/Citation

Balbín Pérez, Miguel (2026).

Avances normativos para reforzar el cumplimiento de las sanciones financieras en la Unión Europea.

Del *soft law* a las obligaciones de prevención y los códigos penales nacionales

Revista de Derecho Comunitario Europeo, 83, 173-215.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.83.05>

Resumen

Este trabajo explora la evolución reciente del marco normativo de las medidas restrictivas financieras (sanciones financieras) de la Unión Europea desde una doble dimensión. De un lado, da cuenta de la proliferación de instrumentos de *soft law* en el contexto del régimen de sanciones a Rusia, subrayando su relevancia en la interpretación y aplicación de las sanciones financieras y su capacidad de generar efectos jurídicos indirectos, pese a carecer de fuerza vinculante. Y, de otro lado, aborda los recientes avances normativos para reforzar el cumplimiento de las sanciones financieras a través del paquete de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo (Paquete AML), y la Directiva (UE) 2024/1226 relativa a la definición de los delitos y las sanciones por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión. En conclusión, el trabajo destaca la progresiva expansión del marco normativo de las sanciones financieras de la Unión —más allá de las decisiones PESC y los reglamentos adoptados sobre la base de los arts. 29 del TUE y 215 del TFUE—, sin dejar de ad-

¹ Administrador Civil del Estado. Las reflexiones contenidas en este artículo son estrictamente personales. Quiero agradecer a Ana Muñoz García la lectura del texto y sus valiosos comentarios, siempre oportunos y enriquecedores.

vertir algunas tensiones que podrían suscitarse en el marco de las complejas relaciones entre el *soft law* europeo y los códigos penales nacionales.

Palabras clave

Medidas restrictivas de la Unión; sanciones financieras; *soft law*; *firewalls*; prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo (PBC/FT); Reglamento (UE) 2024/1624; Directiva (UE) 2024/1226.

REGULATORY DEVELOPMENTS TO STRENGTHEN COMPLIANCE WITH FINANCIAL SANCTIONS IN THE EUROPEAN UNION

From *soft law* to preventive obligations and national criminal codes

Abstract

This paper explores the recent evolution of the European Union's regulatory framework on financial restrictive measures (financial sanctions) from a dual perspective. On the one hand, it examines the proliferation of *soft law* instruments within the context of the sanctions regime against Russia, highlighting their importance in the interpretation and application of financial sanctions and their ability to produce indirect legal effects, despite lacking binding force. On the other hand, it analyses recent regulatory developments aimed at strengthening compliance with financial sanctions through the Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism Package (the AML Package), and Directive (EU) 2024/1226 on the definition of criminal offences and penalties for the violation of Union restrictive measures. In conclusion, the paper emphasizes the gradual expansion of the EU's financial sanctions framework—beyond the CFSP decisions and the regulations adopted under Articles 29 TEU and 215 TFEU—, while also noting certain tensions that may arise within the complex interplay between European *soft law* and national criminal codes.

Keywords

Union restrictive measures; financial sanctions; soft law; firewalls; anti-money laundering and countering the financing of terrorism (AML-CFT); Regulation (EU) 2024/1624; Directive (EU) 2024/1226.

ÉVOLUTIONS RÉGLEMENTAIRES VISANT À RENFORCER LE RESPECT DES SANCTIONS FINANCIÈRES DANS L'UNION EUROPÉENNE

Du *soft law* aux obligations de prévention et aux codes pénaux nationaux

Résumé

Ce travail explore l'évolution récente du cadre réglementaire des mesures restrictives financières (sanctions financières) de l'Union européenne sous un double angle. D'une part, il rend compte de la prolifération des instruments de *soft law* dans le contexte du régime de sanctions contre la Russie, en soulignant leur importance dans l'interprétation et l'application des sanctions financières, ainsi que leur capacité à produire des effets juridiques indirects malgré l'absence de force contraignante. D'autre part, il aborde les récents développements normatifs visant à renforcer le respect des sanctions financières à travers le paquet législatif de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (paquet LBC/FT), ainsi que la directive (UE) 2024/1226 relative à la définition des infractions et des sanctions en cas de violation des mesures restrictives de l'Union. En conclusion, l'étude met en lumière l'expansion progressive du cadre réglementaire des sanctions financières de l'Union — au-delà des décisions PESC et des règlements adoptés sur la base des articles 29 du TUE et 215 du TFUE — tout en soulignant certaines tensions susceptibles d'apparaître dans le cadre des relations complexes entre le *soft law* européen et les codes pénaux nationaux.

Mots clés

Mesures restrictives de l'Union; sanctions financières; *soft law*; firewalls; prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (LBC/FT); Règlement (UE) 2024/1624; Directive (UE) 2024/1226.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. PUNTO DE PARTIDA: EL RELEVANTE PAPEL DEL *SOFT LAW* EN LA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LAS SANCIONES FINANCIERAS: 1. Criterios establecidos en instrumentos de *soft law* para identificar a los sujetos afectados por las sanciones financieras. 2. Del *soft law* europeo a los ordenamientos nacionales: la implementación de *firewalls* para mitigar los efectos indeseados en la aplicación de las sanciones financieras. 3. Conclusiones preliminares sobre la incidencia del *soft law* en la aplicación de las sanciones financieras y sus efectos jurídicos. III. EL «PAQUETE AML»: NUEVAS OBLIGACIONES PARA GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS SANCIONES FINANCIERAS A TRAVÉS DEL MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL DE PBC/FT: 1. Obligaciones de prevención para atenuar los riesgos de no aplicación o elusión de las sanciones financieras por los sujetos obligados. 2. La creciente vinculación entre la normativa europea de PBC/FT y la implementación de las sanciones. Los límites a la aproximación entre ambos marcos normativos e institucionales. IV. EL REFUERZO DEL *IUS PUNIENDI* FRENTE A LA VULNERACIÓN O ELUSIÓN DE LAS MEDIDAS RESTRICTIVAS DE LA UNIÓN MEDIANTE LA APROXIMACIÓN DE LAS LEGISLACIONES PENALES NACIONALES: 1. La Directiva (UE) 2024/1226 relativa a la definición de los delitos y las sanciones por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión. 2. La incidencia de la Directiva (UE) 2024/1226 sobre la configuración del régimen penal y el régimen administrativo sancionador frente al incumplimiento de las sanciones financieras. V. CONCLUSIONES. VI. EPÍLOGO. *BIBLIOGRAFÍA*.

I. INTRODUCCIÓN

Las medidas restrictivas, comúnmente denominadas sanciones, son una herramienta de suma relevancia en el marco de la política exterior y de seguridad común (PESC) de la Unión Europea (UE) cuya presencia no ha hecho más que crecer en los últimos años, especialmente a raíz de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania². Atendiendo a su origen, los regímenes

² La UE ha adoptado hasta la fecha diecinueve paquetes de medidas restrictivas contra Rusia en respuesta a la invasión de Ucrania. Las medidas restrictivas *individuales* se contienen en la Decisión 2014/145/PESC del Consejo, de 17 de marzo de 2014, relativa a medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania (DO L 78, de 17 de

de medidas restrictivas de la UE pueden clasificarse en tres categorías: regímenes derivados de las Naciones Unidas (NN. UU.), regímenes autónomos y regímenes mixtos³. Por otra parte, en función del contenido de las medidas restrictivas cabe distinguir, sin afán de exhaustividad, las sanciones financieras⁴, las sanciones económicas o sectoriales⁵ y las restricciones de admisión⁶,

marzo de 2014, pp. 16-21); y en el Reglamento (UE) n.º 269/2014 del Consejo, de 17 de marzo de 2014, relativo a la adopción de medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania (DO L 78, de 17 de marzo de 2014, pp. 6-16). Por su parte, las medidas restrictivas *sectoriales* se contienen en la Decisión 2014/512/PESC del Consejo relativa a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania (DO L 229, de 31 de julio de 2014, pp. 13-17); y en el Reglamento (UE) n.º 833/2014 del Consejo, de 31 de julio de 2014, relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania (DO L 229, de 31 de julio de 2014, pp. 1-11).

³ Los Estados miembros de la UE garantizan la aplicación uniforme y coordinada de las sanciones establecidas en virtud de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU), al amparo del capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, mediante la adopción de las correspondientes decisiones PESC y reglamentos, por medio de los cuales se incorporan al ordenamiento jurídico comunitario. Además, la UE también puede adoptar medidas restrictivas de forma autónoma, sobre la base del art. 29 del Tratado de la Unión Europea (TUE) y del art. 215 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), para contribuir a la consecución de los objetivos de la PESC establecidos en el art. 21 del TUE. En fin, una tercera categoría la forman los regímenes mixtos: aquellos que, trayendo causa en las sanciones internacionales adoptadas por el CSNU, han sido reforzados mediante la adición de medidas más estrictas en su incorporación al derecho UE.

⁴ Véase la definición de «sanciones financieras» contenida en la página 6 de este trabajo.

⁵ Las sanciones económicas suelen consistir en prohibiciones o restricciones a la exportación de determinados productos o tecnología (productos de doble uso, equipamiento militar, tecnología de vanguardia, etc.), prohibiciones o restricciones a la importación y al comercio internacional de servicios (servicios de intermediación, corretaje, mantenimiento y reparación, contabilidad, auditoría, asesoramiento jurídico, etc.) y prohibiciones de ocupar cargos en los órganos de gobierno de determinadas personas jurídicas, entre otras. Asimismo, el ámbito material de las medidas restrictivas se ha ampliado en el contexto de las sanciones contra Rusia, llegando a prohibirse la emisión en la UE de contenidos por parte de ciertos medios de comunicación rusos implicados en campañas de propaganda y desinformación.

⁶ Se incluyen aquí medidas como las prohibiciones de entrada o tránsito por el territorio de los Estados miembros por parte de personas físicas designadas, así como las restricciones al tránsito aéreo o al transporte marítimo y por carretera, entre otras.

entre otras. Asimismo, en función de los sujetos contra quienes se dirigen, cabe hablar de medidas restrictivas individuales —dirigidas contra «personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales» (art. 215.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea [TFUE])—, o medidas restrictivas contra terceros Estados (art. 215.1 TFUE). Y también pueden clasificarse las medidas restrictivas según el objetivo o finalidad perseguida con su adopción, diferenciando así los regímenes geográficos, que responden a situaciones específicas de terceros países; y los regímenes temáticos u horizontales⁷.

Como es sabido, para que la UE pueda imponer válidamente medidas restrictivas es necesaria la adopción de una decisión PESC por el Consejo con arreglo art. 29 del Tratado de la Unión Europea (TUE), la cual se adopta por unanimidad (art. 31 TUE) a partir de una propuesta del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad⁸. Asimismo,

⁷ La UE ha adoptado regímenes temáticos de medidas restrictivas en diversos ámbitos: en materia de lucha contra el terrorismo (Posición Común del Consejo de 27 de diciembre de 2001, sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo [DOCE 344, de 28 de diciembre de 2001, pp. 93-96]; y Reglamento (CE) n.º 2580/2001 del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo [DOCE 344, de 28 de diciembre de 2001, pp. 70-75]), contra la proliferación y el uso de armas químicas (Decisión [PESC] 2018/1544 del Consejo, de 15 de octubre de 2018, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra la proliferación y el uso de armas químicas [DO L 259, de 16 de octubre de 2018, pp. 25-30]; y Reglamento (UE) 2018/1542 del Consejo, de 15 de octubre de 2018, relativo a la adopción de medidas restrictivas contra la proliferación y el uso de las armas químicas [DO L 259, de 16 de octubre de 2018, pp. 12-21]), contra los ciberataques que amenacen a la Unión o a sus Estados miembros (Decisión [PESC] 2019/797 del Consejo, de 17 de mayo de 2019, relativa a medidas restrictivas contra los ciberataques que amenacen a la Unión o a sus Estados miembros [DO L 129, de 17 de mayo de 2019, pp. 1013-1019]; y Reglamento [UE] 2019/796 del Consejo, de 17 de mayo de 2019, relativo a medidas restrictivas contra los ciberataques que amenacen a la Unión o a sus Estados miembros [DO L 129, de 17 de mayo de 2019, pp. 1001-1012]), y contra las violaciones y abusos graves de los derechos humanos (Decisión [PESC] 2020/1999 del Consejo, de 7 de diciembre de 2020, relativa a medidas restrictivas contra violaciones y abusos graves de los derechos humanos [DO L 410, de 7 de diciembre de 2020, pp. 13-19]; y Reglamento [UE] 2020/1998 del Consejo, de 7 de diciembre de 2020, relativo a medidas restrictivas contra violaciones y abusos graves de los derechos humanos [DO L 410, de 7 de diciembre de 2020, pp. 1-12]).

⁸ Tal y como explica Calleja Crespo (2023: 75), a partir de la propuesta del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, «los representantes de todos los Estados miembros de la UE en los órganos pertinentes del Consejo, como

cuando la decisión PESC contemple la adopción de medidas restrictivas «contra personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales», o prevea «la interrupción o la reducción, total o parcial, de las relaciones económicas y financieras con uno o varios terceros países», para dar efecto a dichas medidas en la Unión será necesaria la adopción de un reglamento del Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta conjunta del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y de la Comisión, en virtud del art. 215 del TFUE⁹.

No hay duda de que los reglamentos europeos de medidas restrictivas tienen alcance general¹⁰, son obligatorios en todos sus elementos y directamente aplicables (art. 288 del TFUE). De ello resulta que los destinatarios encargados de aplicar sus disposiciones serán, por lo general, los propios operadores jurídicos y económicos, en la medida en que se vean incluidos en su ámbito material, territorial y temporal de aplicación¹¹. Tampoco parece que debiera haber duda sobre el carácter jurídicamente vinculante de las decisiones PESC del Consejo por las que se adoptan las medidas restrictivas, toda vez que el art. 288 del TFUE afirma con carácter general que la decisión será «obligatoria en todos sus elementos» para sus destinatarios (los Estados miembros y las instituciones de la UE), y el art. 28.2 del TUE señala que, en el marco de la PESC, «[l]as decisiones [...] serán vinculantes para los

el Comité Político y de Seguridad, los grupos de trabajo geográficos competentes del Consejo y el Grupo de Consejeros de Relaciones Exteriores, siguen examinando y negociando las medidas y objetivos propuestos. Como último paso, el Comité de Representantes Permanentes II y el Consejo deben aprobar las sanciones».

⁹ Ahora bien, es común que las correspondientes decisiones PESC y reglamentos se adopten por el Consejo «en la misma fecha con el objetivo de mantener el necesario *efecto sorpresa* y preservar así el efecto útil de la medida» (Martín y Pérez de Nanclares, 2023: 99).

¹⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de septiembre de 2008, Kadi/Consejo y Comisión, C-402/05 P y C-415/05 P, EU:C:2008:461 (en adelante, Sentencia Kadi I), apdos. 241-247.

¹¹ Los reglamentos suelen delimitar su ámbito de aplicación en términos bastante amplios. Por lo que respecta a su ámbito territorial de aplicación, se aplican en el territorio de la Unión, lo que comprenderá también su espacio aéreo y a bordo de cualquier aeronave o buque que se encuentre bajo la jurisdicción de un Estado miembro. En cuanto a su ámbito subjetivo de aplicación, se aplican a cualquier persona física que sea nacional de un Estado miembro, así como a cualquier persona jurídica, entidad u organismo que se haya registrado o constituido con arreglo al derecho de un Estado miembro, o en relación con cualquier negocio efectuado, en su totalidad o en parte, en la Unión (véase, p. ej., el art. 17 del Reglamento [UE] 269/2014).

Estados miembros en las posiciones que adopten y en el desarrollo de su acción»¹².

Existe ya una muy abundante bibliografía dedicada al estudio de las medidas restrictivas de la UE¹³. Asimismo, en los últimos años el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha venido perfilando el alcance de su competencia para controlar la legalidad formal y material de los actos por los que se imponen las medidas restrictivas¹⁴, así como las vías procesales a través de las cuales puede ejercerse dicho control jurisdiccional¹⁵. Sin embargo, en la evolución reciente del marco normativo de las medidas restrictivas se advierten

¹² No obstante, ello contrasta con los razonamientos del Auto de 26 de noviembre de 2020 de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, n.º 10453/2020, causa especial núm. 20084/2020 (ES:TS:2020:10453A), relativo al denominado «caso Delcy Rodríguez». Para un análisis detallado de la cuestión, véase Mangas Martín (2021).

¹³ Para una aproximación general al fenómeno de las medidas restrictivas en la UE, véanse los trabajos de Eckes (2018), Beaucillon (2014) y Cardwell (2015), entre otros muchos.

¹⁴ Véanse, por todos, Santos Vara (2021), Martín y Pérez de Nanclares (2023) y Lonardo (2023).

¹⁵ Conforme a una consolidada jurisprudencia iniciada con el asunto *Kadi I* (Sentencia *Kadi I*, apdos. 241-244), las personas físicas o entidades incluidas en las listas de sanciones pueden cuestionar la legalidad de las decisiones PESC y reglamentos por los que se establecen las medidas restrictivas, a través del recurso de anulación (art. 24 del TUE; art. 275, párrafo segundo, y art. 263, párrafo cuarto, ambos del TFUE). Asimismo, el TJUE ha abrazado una interpretación *pro actione* de los criterios de admisibilidad, reconociendo el *ius standi* de terceros Estados para interponer el recurso de anulación frente a las medidas restrictivas (Sentencia de 22 de junio de 2021, Venezuela/Consejo, C-872/19 P, EU:C:2021:507; véase el comentario de Vázquez Rodríguez [2021] a dicha sentencia). Por otra parte, la literalidad del art. 24 del TUE y del art. 275 del TFUE no ha sido óbice para que el TJUE se reconociese competente para controlar la legalidad de las medidas restrictivas a través de otros mecanismos y vías procesales. Así, en el asunto *Rosneft*, el TJ declaró su competencia para responder a cuestiones prejudiciales de validez en este ámbito (Sentencia de 28 de marzo de 2017, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236; véanse los comentarios de Andrés Sáenz de Santamaría [2017] y Martínez Capdevila [2018] a dicha sentencia); y en el asunto *Neves 77 Solutions*, el TJ hizo lo propio respecto de las cuestiones prejudiciales de interpretación (Sentencia de 10 de septiembre de 2024, *Neves 77 Solutions*, C-351/22, EU:C:2024:723; en adelante, Sentencia *Neves 77 Solutions*; véase el comentario de García Andrade [2025]). En fin, el TJ ha afirmado incluso su competencia para conocer de acciones de responsabilidad extracontractual para la reparación de los daños derivados de la aplicación de las medidas restrictivas (véase Díez-Hochleitner, 2023).

dos tendencias a las que se ha prestado escasa atención. Estas tendencias afectan especialmente a las medidas restrictivas de carácter financiero (en adelante, sanciones financieras), que constituyen el objeto del presente trabajo.

Por «sanciones financieras» se entienden aquellas medidas restrictivas consistentes en (a) la inmovilización de fondos y recursos económicos cuya propiedad, tenencia o control corresponda a personas físicas o entidades sancionadas; y (b) la correlativa prohibición de poner fondos o recursos económicos a disposición, directa o indirectamente, de personas físicas o entidades sancionadas, o de utilizarlos en su beneficio; establecidas en las decisiones del Consejo adoptadas sobre la base del art. 29 del TUE y los reglamentos del Consejo adoptados sobre la base del art. 215 del TFUE. Se parte así de la definición contenida en el art. 2.1, apdo. 49, del 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 terrorismo¹⁶. La misma definición se utiliza también en el apdo. 30 del documento del Consejo *Actualización de las mejores prácticas de la UE para la aplicación efectiva de las medidas restrictivas* (11623/24)¹⁷. Quedan al margen de esta definición aquellas otras prohibiciones que afectan a la posibilidad de realizar determinadas transacciones financieras o que tienen como destinatarios principalmente a los sujetos del sector financiero, las cuales podrían considerarse sanciones financieras en sentido amplio¹⁸.

Pues bien, en la evolución reciente del marco normativo de las sanciones financieras se advierten dos tendencias, tal como se ha señalado más arriba. De un lado, se observa que la interpretación y aplicación de las sanciones financieras descansa, en buena medida, sobre criterios fijados en actos jurídicos no obligatorios del Consejo y de la Comisión. Tales documentos, de denominación diversa (guías de buenas prácticas, orientaciones, dictámenes, documentos de preguntas frecuentes, etc.), pueden caracterizarse como instrumentos de *soft law* al carecer de fuerza vinculante. La aprobación de los sucesivos paquetes de medidas restrictivas contra Rusia a raíz de la invasión de

¹⁶ DO L 1624, de 19 de junio de 2024, pp. 1-111. Véase, por todos, el art. 2 del Reglamento (UE) 269/2014.

¹⁷ Disponible en: <https://is.gd/IYB8j3>.

¹⁸ A modo de ejemplo, cabe mencionar la prohibición de utilizar determinados servicios especializados de mensajería financiera (p. ej., la exclusión del sistema SWIFT), la prohibición de prestar financiación o asistencia financiera, la prohibición de aceptación de depósitos o la prohibición de realizar determinadas operaciones de compraventa o cualquier otra forma de negociación en relación con valores negociables (véanse los arts. 5 *bis quater*, 2.2, 5 *ter* 1, 5 y 5 *bis* del Reglamento [UE] 833/2014, respectivamente).

Ucrania ha traído consigo, paralelamente, una proliferación del *soft law*. Así, la Comisión Europea ha venido adoptando diversos dictámenes¹⁹ y un documento de preguntas frecuentes que se actualiza periódicamente²⁰. Por su parte, el Consejo cuenta desde el año 2003 con un documento de orientaciones para la aplicación de las medidas restrictivas (revisado por última vez en 2018)²¹ y ha aprobado también un documento de buenas prácticas en la aplicación de las medidas restrictivas (actualizado en 2024, durante la Presidencia española)²². Pese a carecer de fuerza vinculante, tales instrumentos de *soft law* influyen sustancialmente en la interpretación y aplicación de las sanciones financieras, como se verá más adelante.

Por otra parte, se observa también que la UE ha adoptado diversos actos jurídicos obligatorios que, si bien formalmente se desmarcan del ámbito PESC, tendrán gran incidencia en la aplicación de las sanciones financieras por los operadores, su supervisión por las autoridades nacionales y la eventual imposición de sanciones penales en caso de incumplimiento. Se trata de los actos legislativos que integran el paquete europeo de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo (en adelante, Paquete AML), y la Directiva (UE) 2024/1226 relativa a la definición de los delitos y las sanciones por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión²³.

Confluyen así dos tendencias en la evolución del marco normativo de las sanciones financieras en la Unión: por un lado, los instrumentos de *soft law* proporcionan criterios relevantes para orientar la aplicación de las sanciones financieras, pese a carecer de fuerza vinculante; por otro lado, la UE apuesta por el establecimiento de nuevas obligaciones de diligencia en el marco de la prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo (en

¹⁹ Véanse *Commission Opinion of 19.6.2020 on Article 2 of Council Regulation (EU) No 269/2014*, C(2020) 4117 final, disponible en: <https://is.gd/mkUX0i>; y *Commission Opinion of 8.6.2021 on Article 2(2) of Council Regulation (EU) No 269/2014*, C(2021) 4223 final, disponible en: <https://is.gd/kSGSqO>.

²⁰ Véase *Commission consolidated FAQs on the implementation of Council Regulation No 833/2014 and Council Regulation No 269/2014*, disponible en: <https://is.gd/rX6vbE>.

²¹ Véase *Orientaciones sobre la aplicación y evaluación de las medidas restrictivas (sanciones) en el marco de la política exterior y de seguridad común de la UE* (5664/18), disponible en: <https://is.gd/NqdmC3>.

²² Véase *Actualización de las mejores prácticas de la UE para la aplicación efectiva de las medidas restrictivas* (11623/24).

²³ 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 (DO L 1226, de 29 de abril de 2024, pp. 1-16).

adelante, PBC/FT) y la aproximación de las legislaciones penales en los Estados miembros, como vías para reforzar el cumplimiento de las sanciones financieras.

Este trabajo pretende explicar la evolución reciente del marco normativo de las sanciones financieras a partir de las dos tendencias descritas. Tras esta introducción, el trabajo se estructura en cuatro apartados. En el apartado segundo se expone el relevante papel que desempeñan los instrumentos de *soft law* a la hora de guiar la interpretación y aplicación de las sanciones financieras (II.1). También se explica cómo, en algunos casos, los instrumentos de *soft law* europeo han propiciado cambios legislativos en los Estados miembros de manera que, pese a no ser vinculantes, sus previsiones han llegado a desplegar eficacia obligatoria de manera indirecta, mediante su incorporación a la legislación nacional (II.2). El apartado segundo concluye con algunas reflexiones en torno al relevante papel del *soft law* en la implementación de las sanciones financieras y su capacidad para generar efectos jurídicos indirectos (II.3).

A continuación, en el apartado tercero se exponen las nuevas obligaciones introducidas en el Paquete AML, orientadas a prevenir y mitigar los riesgos de no aplicación o elusión de las sanciones financieras (III.1). Asimismo, se analizan las implicaciones de luchar contra la vulneración o elusión de las sanciones financieras utilizando las herramientas del marco normativo e institucional de PBC/FT (III.2).

Por otra parte, en el apartado cuarto se exploran los avances normativos dirigidos a reforzar el *ius puniendi* frente a la vulneración o elusión de las medidas restrictivas. A tal efecto, se exponen los aspectos más relevantes de la Directiva (UE) 2024/1226 y se da cuenta del Proyecto de Ley Orgánica para su transposición en España (IV.1), valorando su incidencia sobre la configuración del régimen penal y el régimen administrativo sancionador frente al incumplimiento de las sanciones financieras (IV.2). El apartado quinto contiene las conclusiones del trabajo (V).

II. PUNTO DE PARTIDA: EL RELEVANTE PAPEL DEL *SOFT LAW* EN LA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LAS SANCIONES FINANCIERAS

Los reglamentos europeos de medidas restrictivas suelen contener un artículo con las definiciones de algunos de los conceptos jurídicos más relevantes para su aplicación. No obstante, la interpretación y aplicación de las medidas restrictivas por los operadores y las autoridades descansa también, en gran medida, sobre previsiones contenidas en actos jurídicos no obligatorios

adoptados por el Consejo o por la Comisión. En este apartado se subrayará el importante papel que desempeñan estos instrumentos de *soft law* en la interpretación y aplicación de las medidas restrictivas; especialmente, en el ámbito de las sanciones financieras (lo que no excluye que las conclusiones del análisis pudieran ser extrapolables, con las debidas salvedades, a otros tipos de medidas restrictivas).

1. CRITERIOS ESTABLECIDOS EN LOS INSTRUMENTOS DE *SOFT LAW* PARA IDENTIFICAR A LOS SUJETOS AFECTADOS POR LAS SANCIONES FINANCIERAS

La obligación de inmovilización²⁴ y la prohibición de puesta a disposición²⁵ son sanciones financieras que recaen sobre dos tipos de activos: los fondos y los recursos económicos. Las definiciones de ambas categorías se concretan en los propios reglamentos²⁶. Sin embargo, estos no delimitan de

²⁴ La «inmovilización de fondos» supone «el hecho de impedir cualquier movimiento, transferencia, alteración, utilización, negociación de fondos o acceso a estos cuyo resultado sea un cambio de volumen, importe, localización, control, propiedad, naturaleza o destino de esos fondos, o cualquier otro cambio que permita la utilización de dichos fondos, incluida la gestión de cartera de valores». Así, p. ej., las entidades de crédito deberán *congelar* los saldos depositados en cuentas titularidad de un sujeto sancionado. Por su parte, la «inmovilización de recursos económicos» supone «el hecho de impedir el uso de recursos económicos con fines de obtención de capitales, bienes o servicios, y en particular, aunque no exclusivamente, la venta, el alquiler o la hipoteca» (véase, por todos, el art. 1., apdo. e) y f), del Reglamento [UE] 269/2014).

²⁵ Según ha declarado el TJ, «la expresión “[puesta] a disposición” ha de entenderse en su acepción amplia, que no hace referencia a una calificación jurídica particular, sino que engloba cualquier acto cuya realización sea necesaria, según el Derecho nacional aplicable, para permitir a una persona obtener efectivamente la posibilidad de disponer plenamente del bien de que se trate». Así, se ha entendido que la inscripción definitiva de la transmisión de propiedad de un bien inmueble en el registro de la propiedad es un acto que se encuentra incluido en el ámbito de la prohibición cuando es condición necesaria para obtener la plena disposición del bien de que se trate (Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de octubre de 2007, Möllendorf, C-117/06, EU:C:2007:596, apdos. 51-52; en adelante, Sentencia Möllendorf).

²⁶ Por «fondos» ha de entenderse los activos y beneficios financieros de cualquier naturaleza (efectivo, cheques y otros instrumentos de pago, depósitos en instituciones financieras, valores negociables tales como acciones o participaciones e instrumentos de deuda, intereses y dividendos, créditos, etc.). Por su parte, la noción «recursos económicos» engloba los «activos de todo tipo, tangibles o intangibles, muebles o inmuebles, que no sean fondos pero que puedan utilizarse para obtener fondos, bienes

manera exhaustiva el ámbito subjetivo de afectación de las sanciones, esto es, que personas físicas o entidades se verán afectadas por ellas. Cobran aquí especial protagonismo las previsiones contenidas en instrumentos de *soft law* a la hora de interpretar y aplicar los reglamentos.

A priori, podría pensarse que las sanciones financieras únicamente afectan a las personas físicas y entidades expresamente incluidas en las listas de sanciones (en adelante, personas físicas o entidades designadas). Sin embargo, en la práctica, se proyectan también sobre los fondos y recursos económicos cuya propiedad, tenencia o control corresponda a una entidad no designada, siempre que esta última sea *propiedad de* un sancionado o esté *controlada por* un sancionado. Esta es la interpretación de los reglamentos que se encuentra hoy publicada en diversos documentos no vinculantes de la Comisión y del Consejo²⁷ y que ha sido acogida por el TJUE²⁸.

o servicios» (véase, por todos, el art. 1 del Reglamento [UE] 269/2014). Pueden considerarse recursos económicos tanto los bienes inmuebles —casas, locales o terrenos edificados (Sentencia Möllendorf, apdo. 46), entre otros— como los bienes muebles —automóviles, buques, obras de arte, etc.—; e incluso los activos intangibles tales como los derechos de propiedad intelectual, siempre que puedan emplearse para obtener fondos, bienes o servicios.

²⁷ Véase el apdo. B.1.2 del documento de preguntas frecuentes de la Comisión: «If non listed entities are deemed to be owned or controlled by listed persons or entities, their assets must be frozen as well, and no funds or economic resources can be made available to them. This presumption can be rebutted on a case-by-case basis by the entity concerned, if it can be demonstrated that some or all of its assets are outside the control of the listed person, and/or that funds or economic resources made available to it would in fact not reach or benefit the listed person». La misma idea se refleja en el apdo. 62 del documento del Consejo *Mejores prácticas de la UE para la aplicación efectiva de las medidas restrictivas*: «Deberán inmovilizarse aquellos fondos y recursos económicos cuya propiedad, titularidad, tenencia o control correspondan a personas físicas o jurídicas incluidas en una lista. En las condiciones establecidas en el apartado 35, *esto incluye los activos pertenecientes a entidades que no figuren en ninguna lista que sean propiedad o estén bajo el control de personas o entidades que sí figuren en una lista*» (la cursiva es propia).

²⁸ Véase el Auto del Tribunal General (Sala Primera) de 21 de octubre de 2024, Euro-Chem Group/Consejo, T-1111/23, EU:T:2024:751, apdo. 55: «Those provisions mean in principle, first, that *funds and economic resources of legal persons and entities owned, held or controlled by persons whose names are included on the lists at issue must be frozen* by the competent authorities of the Member States and, second, that *EU economic operators are prohibited from making funds available to or for the benefit of such legal persons and entities*. Thus, that freezing of funds and economic resources and that prohibition on making funds and economic resources available stem from the provi-

La necesidad de extender la aplicación de las sanciones financieras a las entidades no designadas que sean propiedad de un sujeto sancionado o estén bajo su control, se explica fácilmente por la necesidad de garantizar la eficacia de la medida y prevenir su elusión. Por el mismo motivo, lo relevante es determinar si el sujeto sancionado ostenta la propiedad o ejerce el control sobre la entidad no designada, ya sea de manera directa o indirecta, tal y como ha reconocido el Tribunal de Justicia²⁹. Ahora bien, los reglamentos de medidas restrictivas no suelen establecer cuándo debe entenderse que una entidad no designada es propiedad de una persona física o entidad designada, o está bajo su control. Los criterios para determinar la existencia de tales vínculos se contienen hoy, por lo general, en documentos no vinculantes del Consejo y de la Comisión³⁰.

Así, a los efectos de la aplicación de las sanciones financieras, para que se cumpla el criterio de la propiedad será necesario que la persona física o la entidad designada posea el «50 % o más» de los derechos de propiedad sobre la entidad no designada, o tenga una participación mayoritaria en esta³¹. Por lo que respecta al criterio del control, en el documento de buenas prácticas del

sions of Article 2 of Decision 2014/145, as amended, and Article 2 of Regulation No 269/2014, as amended» (la cursiva es propia).

²⁹ Véase la Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de septiembre de 2019, HTTS/Consejo, C-123/18 P, EU:C:2019:694, apdo. 69: «[...] si dicho vínculo debiera determinarse únicamente sobre la base de la titularidad o el control directos de las personas mencionadas, las medidas se podrían eludir mediante una multitud de opciones contractuales o fácticas de control, que conferirían a una sociedad posibilidades de ejercer influencia sobre otras entidades tan amplias como las que resultan de la titularidad o el control directo».

³⁰ Como excepción a esta regla, conviene advertir que los criterios de la propiedad y del control sí se han incorporado en algunos casos a los reglamentos. Así sucede en el caso del Reglamento (CE) n.º 2580/2001, donde se define la propiedad como «la posesión del 50 % o más de los derechos de propiedad de una persona jurídica, grupo o entidad, o la participación mayoritaria en la misma», y se enumeran asimismo una serie de supuestos en los que se entiende cumplido el criterio del control. Ahora bien, tales definiciones se incorporan a los efectos de la aplicación de ese concreto reglamento (art. 1).

³¹ Documento del Consejo *Mejores prácticas de la UE para la aplicación efectiva de las medidas restrictivas*, apdo. 63. Cuando varias personas físicas o entidades designadas posean derechos de propiedad sobre una misma entidad no designada, para valorar si esta última es propiedad de sancionados deberá tenerse en cuenta la propiedad agregada, es decir, deberán sumarse los porcentajes de propiedad que ostenten cada una de las personas físicas o entidades designadas. «Por ejemplo, si una persona designada es propietaria del 30 % de la entidad y otra persona designada es propietaria del 25 % de

Consejo se incluye un listado no exhaustivo de criterios que deberán tenerse en cuenta para valorar si una entidad no designada está controlada por una persona física o entidad designada³². Si se cumple cualquiera de estos criterios, se presumirá que la entidad no designada está controlada por el sujeto designado, por lo que deberán inmovilizarse todos sus fondos y recursos económicos. Se trata, en todo caso, de una presunción *iuris tantum* que podrá ser desvirtuada caso por caso³³. En fin, en el documento precitado se incluyen también diversos «ejemplos de circunstancias que podrían considerarse indicios de que una persona o entidad designada tiene el control de una entidad no designada»³⁴.

Los criterios de la propiedad y del control resultan útiles a la hora de determinar qué sujetos verán afectados sus bienes a causa de la obligación de inmovilización y la prohibición de puesta a disposición de fondos y recursos económicos. No obstante, los reglamentos contienen otras medidas restrictivas cuyo ámbito subjetivo de aplicación tampoco se determina taxativamente en las listas. Es el caso de aquellas aplicables a «personas jurídicas, entidades u organismos que actúen *en nombre o bajo la dirección de*» una entidad designada, o de una entidad no designada pero cuyos derechos de propiedad pertenezcan directa o indirectamente en más del 50 % a una entidad designada³⁵.

De nuevo, es a los instrumentos de *soft law* donde deberá acudir en búsqueda de criterios que permitan determinar qué ha de entenderse por actuar «en nombre o bajo la dirección de» otra entidad. Esta cuestión fue

la misma entidad, tal entidad debe considerarse, en principio, propiedad de personas designadas».

³² *Ibid.*, apdo. 64. Tales criterios incluyen: tener derecho o hacer uso de la facultad de nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del órgano de administración, de dirección o de control de la entidad no designada; haber nombrado a una mayoría de los miembros del órgano de administración, de dirección o de control de la entidad no designada; o tener el control en exclusiva, en virtud de un acuerdo con otros accionistas o miembros de la entidad, de la mayoría de los votos de los accionistas o los miembros de la entidad no designada; entre otros.

³³ *Ibid.*, apdo. 65 y 66.

³⁴ *Ibid.*, apdo. 67. Cabe entender que se trata de una relación no exhaustiva de circunstancias que, de darse en el caso concreto, pondrían de manifiesto la necesidad de llevar a cabo un análisis más exhaustivo para comprobar si concurre alguno de los criterios que deben tenerse en cuenta para evaluar si la entidad no designada está controlada por un sujeto sancionado conforme al apdo. 64.

³⁵ Véase el Reglamento (UE) 833/2014, en sus arts. 5, apdos. 1.c), 2.c), 3.d) y 4.c); 5 *bis*, apdos. 1.c), 4 y 7; 5 *bis bis*, apdo. 1.c), 1 *ter* c) y 2 *septies*; 5 *bis octies* 1.e); y 5 *unvicies* 1.d).

tratada por la Comisión Europea en su dictamen de 17 de octubre de 2019³⁶, en el que se establecen ciertos criterios orientativos que han sido recientemente incorporados por el Consejo al documento *Mejores prácticas* (apdos. 71-72), con ocasión de su reciente actualización en 2024 durante la Presidencia española. En esencia, la noción de actuar «en nombre o bajo la dirección de» otra persona física o entidad es distinta de los conceptos de propiedad y control, de manera que, aunque sus efectos pueden equipararse en la práctica, aquella habrá de determinarse en sí misma y por sí sola, tomando en consideración los criterios orientativos que se mencionan en los documentos anteriores³⁷.

2. DEL SOFT LAW EUROPEO A LOS ORDENAMIENTOS NACIONALES: LA IMPLEMENTACIÓN DE FIREWALLS PARA MITIGAR LOS EFECTOS INDESEADOS EN LA APLICACIÓN DE LAS SANCIONES FINANCIERAS

Según se ha explicado en el apartado anterior, si una persona física o entidad designada posee mayoritariamente o controla a otra entidad no designada, a los efectos de la aplicación de las sanciones financieras rige una presunción *iuris tantum* de que el control se extiende a todos los activos pertenecientes a esta última. En consecuencia, dichos activos deberán ser inmovilizados. Del mismo modo, no se podrán poner fondos ni recursos económicos a disposición de la entidad, pues ello equivaldría a una facilitación indirecta de fondos o recursos económicos en favor de un sujeto sancionado.

No obstante, en la práctica, determinar si un sancionado controla, directa o indirectamente, una entidad no designada puede resultar sumamente complejo. Además, tratándose de grupos con presencia en varios Estados miembros, se corre el riesgo de que los operadores lleguen a conclusiones divergentes en la aplicación de los criterios anteriores, lo que minaría la eficacia de

³⁶ Véase *Commission Opinion of 17.10.2019 on Article 5(1) of Council Regulation (EU) No 833/2014*.

³⁷ Según se señala en el apdo. 72 del documento del Consejo, a la hora de evaluar si una persona física o entidad actúa en nombre o bajo la dirección de un sujeto sancionado, deberán tenerse en cuenta, entre otros, los siguientes criterios orientativos: a) la estructura específica de propiedad o de control; b) la naturaleza y finalidad de la transacción, unidas a las funciones empresariales que hayan sido declaradas por la propia entidad; c) la existencia de otros casos anteriores de actuación en nombre o bajo la dirección de un sujeto sancionado; y d) la existencia de información revelada por terceros y obtenida de fuentes fiables independientes o pruebas objetivas que indiquen que el sujeto sancionado ha dado instrucciones a la entidad no designada.

las medidas restrictivas y favorecería su elusión, por no hablar de la búsqueda de jurisdicciones de conveniencia (*forum shopping*). Por otra parte, la aplicación indiscriminada de las medidas restrictivas respecto de todas las entidades no designadas de un mismo grupo que operen en un sector sensible o estratégico, a raíz de la designación de la empresa matriz o de alguno de sus accionistas mayoritarios, podría tener efectos indeseados para el funcionamiento del mercado único y para las economías de los Estados miembros.

Con la finalidad de promover la aplicación uniforme y efectiva de las sanciones financieras y mitigar sus posibles efectos indeseados sobre los operadores y sobre el mercado único, la Comisión Europea, a raíz de la experiencia en algunos Estados europeos, publicó en noviembre de 2023 una guía no vinculante para la implementación de *firewalls* en el caso de entidades no designadas que sean propiedad o estén bajo el control de personas físicas o entidades designadas³⁸. En esencia, la implementación de un *firewall* consiste en la adopción de salvaguardas orientadas a evitar que un sujeto designado ejercite ciertos derechos vinculados a su participación mayoritaria en una entidad no designada, o ejerza el control efectivo sobre esta. La guía de la Comisión distingue dos modalidades: a) el *firewall by legislation*, que consiste en la intervención directa en la entidad no designada por vía legislativa, mediante la designación temporal de un administrador o supervisor independiente; y b) el *firewall by operator*, cuando la propia entidad no designada adopta salvaguardas dirigidas a eliminar la presunción de control por parte del sancionado, cuya aplicación habrá de ser certificada por un auditor externo independiente³⁹. En ambos casos, la finalidad del *firewall* no es otra que permitir a la entidad no designada seguir operando con normalidad, sin estar sujeta a medidas de congelación ni requerir de autorizaciones, garantizando a su vez que ningún fondo o recurso económico se ponga a disposición del sancionado ni sea utilizado en su beneficio.

Pues bien, aunque la guía de la Comisión data de noviembre de 2023, la recepción de los *firewalls* en el ordenamiento jurídico español no se había

³⁸ *Guidance Note - Implementation of Firewalls in cases of EU entities owned or controlled by a designated person or entity*, disponible en: <https://is.gd/O21b3y>.

³⁹ En la guía de la Comisión se señalan los criterios orientativos acerca del tipo de entidades respecto de las cuales podría ser adecuada la implementación de un *firewall*; sus modalidades; los requisitos para su implementación y para el reconocimiento de *firewalls* implementados en otros Estados miembros; así como los criterios para la designación del administrador o supervisor (en el caso del *firewall by legislation*), o del auditor externo independiente encargado de certificar el cumplimiento de las salvaguardas adoptadas (en el caso del *firewall by operator*).

producido hasta la aprobación del Real Decreto-ley 9/2024⁴⁰, el cual, sin embargo, no superó el trámite de convalidación en el Congreso de los Diputados y ha sido derogado⁴¹. En cualquier caso, resulta relevante analizar sus previsiones, pues ponen de relieve la voluntad de las autoridades españolas de recurrir a la utilización de *firewalls*, en línea con otros países de nuestro entorno, lo que supondría un relevante desarrollo normativo en la aplicación de las sanciones financieras.

Así, por medio del art. 2 del Real Decreto-ley 9/2024 se modificaba el art. 42 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo⁴², con una triple finalidad: i) permitir la implementación de *firewalls by operator* en España, los cuales se formalizarían mediante la firma de un protocolo de actuación entre la entidad no designada y la Dirección General del Tesoro y Política Financiera; ii) habilitar la posibilidad de que las autoridades españolas reconozcan *firewalls* que hayan sido aprobados por las autoridades competentes de otro país; y iii) atribuir de manera expresa al Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (SEPBLAC) la competencia para supervisar e inspeccionar el cumplimiento de los requisitos fijados en el protocolo⁴³.

⁴⁰ Real Decreto-ley 9/2024, de 23 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en materia económica, tributaria, de transporte, y de Seguridad Social, y se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social (*BOE* núm. 309, de 24 de diciembre de 2024, pp. 179226-179365).

⁴¹ Resolución de 22 de enero de 2025, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de derogación del Real Decreto-ley 9/2024, de 23 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en materia económica, tributaria, de transporte, y de Seguridad Social, y se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social (*BOE* núm. 20, de 23 de enero de 2025, p. 9538).

⁴² *BOE* núm. 103, de 29 de abril de 2010, pp. 37458-37499.

⁴³ Concretamente, por medio del art. 2 del Real Decreto-ley 9/2024, se modificaba el art. 42 de la Ley 10/2010, de manera que el actual apartado tercero veía alterada su redacción y pasaba a ser el apartado cuarto, introduciéndose un nuevo apartado tercero con la siguiente redacción: «3. La Dirección General del Tesoro y Política Financiera podrá establecer protocolos que fijen los requisitos de actuación a las empresas o entidades que, sin estar sometidas a medidas restrictivas por sí mismas, lo estén por ostentar su propiedad o control un sujeto sancionado, con el fin de que puedan seguir ejerciendo su actividad ordinaria. Estos protocolos requerirán que la empresa o entidad que los solicite establezca mecanismos que garanticen que no se ponen activos financieros o recursos económicos a disposición de personas físicas o jurídicas, entidades o grupos designados. El cumplimiento de estos requisitos deberá

De la modificación operada en el art. 42 de la Ley 10/2010 interesa destacar varios aspectos (pese a que, como se ha dicho, haya sido derogada por no superar el trámite de convalidación en el Congreso de los Diputados). En primer lugar, la redacción del art. 42.3 daría cobertura al establecimiento de protocolos tanto respecto de entidades no designadas que sean *propiedad de* un sujeto sancionado, como en el caso de entidades no designadas *controladas por* un sujeto sancionado. Por otra parte, la referencia a la posibilidad de «reconocer la eficacia de protocolos o mecanismos equivalentes que hayan sido *aprobados* por las autoridades competentes [...]» (la cursiva es propia) denota la intención de que el *firewall* a reconocer haya sido previamente respaldado de algún modo por las autoridades del país de origen, por lo que no parece que la norma permita reconocer la eficacia de un *firewall* implementado *motu proprio* por la entidad no designada, pero que no ha sido validado por las autoridades. Asimismo, la mención a las «autoridades competentes de otro país» (la cursiva es propia) parece dejar abierta la posibilidad de reconocer *firewalls* o mecanismos equivalentes establecidos en terceros países no miembros de la UE.

3. CONCLUSIONES PRELIMINARES SOBRE LA INCIDENCIA DEL SOFT LAW EN LA APLICACIÓN DE LAS SANCIONES FINANCIERAS Y SUS EFECTOS JURÍDICOS

Según se ha explicado en los apartados precedentes, a la hora de aplicar las sanciones financieras, los operadores y las autoridades deberán evaluar, en primer lugar, si la persona física o la entidad de que se trate es objeto de tales sanciones. Esto podrá suceder, al menos, en los siguientes supuestos (en función de la concreta medida de que se trate y la forma en que se determine su ámbito de aplicación en el reglamento): a) cuando se trate de una persona física o entidad *designada* en las listas; b) cuando, tratándose de una entidad no designada, esta sea *propiedad en un 50% o más* de una persona física o entidad designada, o esté *bajo su control*; o c) cuando, tratándose de una entidad no designada, esta *actúe en nombre o bajo la dirección* de otra entidad sancionada (bien por estar esta última designada, o bien por ser propiedad en

ser certificado por un tercero independiente. Asimismo, la Dirección General del Tesoro y Política Financiera podrá reconocer la eficacia de protocolos o mecanismos equivalentes que hayan sido aprobados por las autoridades competentes de otro país. 4. Competerá al Servicio Ejecutivo de la Comisión la supervisión e inspección del cumplimiento de lo dispuesto en este artículo, incluido el cumplimiento de los requisitos fijados en el protocolo del apartado anterior».

más del 50 % de una entidad designada). En los supuestos b) y c), los operadores y las autoridades recurrirán, esencialmente, a criterios establecidos en instrumentos de *soft law*.

En efecto, si bien no existe una definición generalmente aceptada del *soft law* (Arroyo Jiménez, 2023: 9; Fajardo del Castillo, 2024: 37), suelen considerarse incluidos en esta categoría aquellos actos o instrumentos cuyas disposiciones carecen de fuerza vinculante; dicho de otro modo, se trataría en todo caso de actos o instrumentos que no tienen vocación de producir efectos jurídicos obligatorios⁴⁴. En el ámbito del derecho de la UE, a la hora de valorar si un concreto acto jurídico produce o no efectos jurídicos obligatorios en el sentido del art. 288 TFUE, habrá que atender tanto a su *nomen iuris* como a otros criterios objetivos, tales como su contenido esencial, el contexto en el que ha sido adoptado y las facultades de las instituciones que lo aprueban⁴⁵. Aplicando los criterios anteriores al caso que nos ocupa, debe concluirse que los documentos de orientaciones y buenas prácticas del Consejo, así como los dictámenes y documentos de preguntas frecuentes de la Comisión adoptados con el fin de guiar la interpretación y aplicación de las sanciones financieras, constituyen manifestaciones del *soft law* europeo, por cuanto se trata de actos jurídicos emanados de las instituciones de la Unión, pero cuyas disposiciones carecen formalmente de fuerza vinculante⁴⁶.

Del carácter jurídicamente no vinculante de los instrumentos de *soft law* resulta, entre otras cosas, que no podrán conferir derechos para los justiciables ni generar obligaciones directamente exigibles ante los órganos judiciales, y que estos últimos no estarán tampoco legalmente vinculados por la interpretación de los reglamentos que se contengan en tales actos. Ahora bien, el hecho de que no tengan fuerza vinculante no quiere decir que no sean *actos jurídicos*, ni tampoco que deban ser considerados como «carentes en absoluto

⁴⁴ Sobre el papel cada vez más relevante del *soft law* en el ordenamiento jurídico comunitario, véanse, entre otros, los trabajos de Terpan (2015), Stefan *et al.* (2019), Láncoš *et al.* (eds.) (2023) y Fajardo del Castillo (2024).

⁴⁵ Sobre los criterios que utiliza el TJ para determinar si un acto produce efectos jurídicos obligatorios, véase, por todas, la Sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de febrero de 2018, Bélgica/Comisión, C-16/16 P, EU:C:2018:79, apdo. 32.

⁴⁶ En efecto, el art. 288, párrafo quinto, del TFUE establece que «[l]as recomendaciones y los dictámenes no serán vinculantes», y en diversos apartados de los mencionados documentos que aprueban el Consejo y la Comisión se reitera que los criterios allí establecidos no tienen fuerza vinculante. Así lo ha reconocido expresamente el TG: «Having regard to the nature and content thereof, the Commission's FAQs merely constitute information with no binding legal effect [...]» (Auto del Tribunal General [Sala Primera] de 21 de octubre de 2024, *EuroChem Group /Consejo*, apdo. 61).

de efectos jurídicos»⁴⁷. En efecto, con arreglo a la doctrina del TJ en el asunto *Grimaldi*, los órganos jurisdiccionales están obligados a tener en cuenta las previsiones contenidas en los instrumentos de *soft law* al resolver los litigios de que conocen, sobre todo cuando aquellos tienen por objeto «completar las disposiciones comunitarias dotadas de fuerza vinculante»⁴⁸. Aplicando esta doctrina al ámbito de las sanciones financieras, cabe concluir que los actos jurídicos no obligatorios que aprueban el Consejo y la Comisión deberán ser tenidos en cuenta por los órganos jurisdiccionales y, de este modo, condicionarán —aunque sin llegar a determinar— la interpretación de las decisiones PESC y los reglamentos (cuyas disposiciones sí generan efectos jurídicos obligatorios). Puede afirmarse, por tanto, que tienen *valor interpretativo*, lo cual constituye un tipo de efecto jurídico indirecto (Arroyo Jiménez, 2023: 14-18). Asimismo, el TJ podrá asumir como propios tales criterios a la hora de resolver cuestiones prejudiciales de interpretación planteadas por los órganos jurisdiccionales nacionales, atribuyéndoles así, de manera indirecta, eficacia obligatoria⁴⁹.

Por otra parte, tales actos, pese a carecer de fuerza vinculante *per se*, reflejan la posición de la institución que los adopta sobre una determinada cuestión, pudiendo llegar a generar una suerte de *autovinculación* para el futuro (Rosic Fegus, 2023: 61). En consecuencia, no puede descartarse que la inobservancia de las previsiones contenidas en este tipo de actos jurídicos no vinculantes pudiera llegar a generar *efectos invalidantes o resarcitorios* de manera indirecta, si con ello se vulnerasen reglas o principios fundamentales del derecho tales como los principios de seguridad jurídica, igualdad y no discriminación o confianza legítima (Arroyo Jiménez, 2023: 18-28).

Por lo demás, la creciente influencia del *soft law* europeo y su capacidad para producir efectos jurídicos indirectos queda patente también con la modificación operada en el art. 42 de la Ley 10/2010 por medio del Real Decreto-ley 9/2024, a fin de permitir la implementación en España de *firewalls* de acuerdo con la guía (no vinculante) elaborada por la Comisión Europea.

⁴⁷ Véase la Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de diciembre de 1989, *Grimaldi*, C-322/88, EU:C:1989:646, apdo. 18 (en adelante, Sentencia *Grimaldi*).

⁴⁸ Sentencia *Grimaldi*, apdos. 11, 16 y 18. Se trata de una doctrina recaída en relación con las recomendaciones de la Comisión, aunque se considera extensible a los actos jurídicos no obligatorios que adoptan el Consejo y la Comisión en el ámbito de las medidas restrictivas.

⁴⁹ En efecto, en el asunto *Neves 77 Solutions* el TJ se ha declarado competente para pronunciarse con carácter prejudicial sobre cuestiones prejudiciales de interpretación de las decisiones PESC que establecen medidas restrictivas (Sentencia *Neves 77 Solutions*). Sobre esta cuestión, véase el trabajo de García Andrade (2025).

Sin perjuicio de que, como se ha dicho, esta norma haya sido derogada por no superar el trámite de convalidación en el Congreso de los Diputados, constituye en cualquier caso una manifestación de la capacidad del *soft law* europeo para producir efectos jurídicos indirectos, a través de su capacidad para influenciar y condicionar la adopción, a nivel nacional, de normas vinculantes en las que se incorporan previsiones que hasta entonces venían establecidos únicamente en instrumentos de *soft law* de la Unión⁵⁰.

Hasta aquí se ha analizado el relevante papel que ocupan los instrumentos de *soft law* en la aplicación de las sanciones financieras, así como su capacidad para producir efectos jurídicos indirectos. No obstante, más allá del *soft law*, la práctica reciente de la UE muestra también importantes avances normativos para reforzar el cumplimiento de las sanciones financieras mediante la adopción de actos jurídicos obligatorios (*hard law*). Conviene advertir que tales actos se desmarcan formalmente del ámbito PESC, toda vez que las novedades que incorporan afectan a la normativa europea de PBC/FT y a la aproximación de las legislaciones penales nacionales. En los apartados siguientes del trabajo se analizan las principales novedades y sus implicaciones para el cumplimiento de las sanciones financieras.

III. EL «PAQUETE AML»: NUEVAS OBLIGACIONES PARA GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS SANCIONES FINANCIERAS A TRAVÉS DEL MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL DE PBC/FT

El 24 de junio de 2024 se publicaron en el *Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE)* los actos legislativos que integran el denominado paquete de lucha contra el blanqueo de capitales (Paquete AML, por sus siglas en inglés). Este paquete legislativo se compone de dos reglamentos y una directiva, por los que se actualiza el marco normativo europeo en materia de PBC/FT y se crea la Autoridad de Lucha contra el Blanqueo de Capitales y la Financiación del Terrorismo (AMLA, por sus siglas en inglés)⁵¹. En este apartado se analizan

⁵⁰ De hecho, la propia exposición de motivos del Real Decreto-ley 9/2024, de 23 de diciembre, vendría a corroborar esta conclusión, al afirmar que: «[L]os protocolos que se establezcan, en su caso, seguirán las recomendaciones o guías que pueda establecer la Comisión Europea».

⁵¹ Se trata del Reglamento (UE) 2024/1624; el Reglamento (UE) 2024/1620 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2024, por el que se crea la Autoridad de Lucha contra el Blanqueo de Capitales y la Financiación del Terrorismo y se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1093/2010, (UE) n.º 1094/2010 y (UE) n.º 1095/2010 (DO L 1620, de 19 de junio de 2024, pp. 1-90); y la Directiva (UE) 2024/1640 del

las nuevas obligaciones de prevención para atenuar los riesgos de no aplicación o elusión de las sanciones financieras (III.1), así como algunas implicaciones que se derivan para los operadores y las autoridades (III.2).

1. OBLIGACIONES DE PREVENCIÓN PARA ATENUAR LOS RIESGOS DE NO APLICACIÓN O ELUSIÓN DE LAS SANCIONES FINANCIERAS POR LOS SUJETOS OBLIGADOS

El Reglamento (UE) 2024/1624 (en adelante, AMLR) —obligatorio en todos sus elementos y de aplicación directa a partir del 10 de julio de 2027⁵²— incorpora diversas obligaciones relacionadas con la aplicación de las sanciones financieras. Las medidas que deben aplicar los sujetos obligados en este ámbito se configuran con diverso alcance, según se refieran a las «sanciones financieras específicas», a las «sanciones financieras de las Naciones Unidas» o a las «sanciones financieras de las Naciones Unidas relativas a la financiación de la proliferación», tal y como se definen cada una de estas nociones en el reglamento⁵³. Ahora bien, conviene advertir que la mayoría de las medidas que

Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2024, relativa a los mecanismos que deben establecer los Estados miembros a efectos de la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, por la que se modifica la Directiva (UE) 2019/1937 y se modifica y deroga la Directiva (UE) 2015/849 (DO L 1640, de 19 de junio de 2024, pp. 1-94).

⁵² Salvo para los sujetos obligados a que se refiere el art. 3, punto 3, letras n) y o) —agentes de fútbol y clubes de fútbol profesional—, para quienes será aplicable desde el 10 de julio de 2029.

⁵³ Véanse las definiciones contenidas en el art. 2.1, apdos. 49, 50 y 51, del Reglamento (UE) 2024/1624. En su versión en inglés, el reglamento utiliza la terminología *targeted financial sanctions*, la cual ha sido traducida al español como «sanciones financieras específicas» (la cursiva es propia). Se entiende que una traducción más adecuada hubiera sido sanciones financieras *selectivas*, por contraposición a las sanciones generales o indiscriminadas (*comprehensive*) tales como un embargo o un bloqueo económico (véase la terminología empleada en el documento de *Orientaciones* del Consejo [5664/18], pp. 8 y 46, así como las RCSNU en este ámbito). Ahora bien, no puede dejar de advertirse que todas las sanciones, también las selectivas, pueden generar efectos indeseados en su aplicación. Ello sucederá, p. ej., cuando los sujetos del sector financiero, en aras de reducir su exposición al riesgo de vulneración o elusión de las medidas restrictivas (*derisking*), se autolimiten a la hora de establecer nuevas relaciones de negocio con personas físicas o jurídicas del país sancionado (aun cuando la concreta relación de negocio no sea en sí misma contraria a las medidas restrictivas), dando lugar a la exclusión financiera de determinados colectivos que no están necesariamente asociados al sancionado. Por otra parte, llama la atención que el

deben aplicar los sujetos obligados en este ámbito se refieren a las «sanciones financieras específicas»⁵⁴.

Por lo que se refiere al contenido concreto de las medidas que deben adoptar los sujetos obligados, cabe señalar en primer término que estos aplicarán *políticas, procedimientos y controles internos* para reducir y gestionar los riesgos de no aplicación y elusión de sanciones financieras específicas⁵⁵. Se establece así una obligación de prevención o diligencia, asimilable a la ya existente en relación con los riesgos de BC/FT. Dicha obligación es independiente de la obligación de aplicar las sanciones financieras específicas, la cual se configura como una obligación de resultado⁵⁶. El establecimiento de tales políticas, procedimientos y controles internos descansará sobre una previa evaluación de los riesgos de no aplicación y elusión de sanciones financieras específicas⁵⁷. El responsable de cumplimiento normativo —del que dispondrán todos los sujetos obligados— se encargará, entre otras cuestiones, de velar por la aplicación adecuada de las políticas, los procedimientos y los controles internos, incluidos los relacionados con la aplicación de las sanciones financieras específicas⁵⁸.

Asimismo, a efectos de realizar el procedimiento de *diligencia debida con respecto al cliente*, los sujetos obligados comprobarán si el cliente o los titulares reales son objeto de sanciones financieras específicas y, en el caso de un cliente o parte en un instrumento jurídico que sea una persona jurídica, si las personas físicas o jurídicas objeto de sanciones financieras específicas controlan dicha persona jurídica o poseen más del 50 % de los derechos de propiedad de dicha persona jurídica o una participación mayoritaria en la misma, ya sea de forma individual o conjunta⁵⁹. En todo caso, los sujetos obligados deberán abstenerse de aplicar medidas simplificadas de diligencia debida cuando exista una sospecha de que el cliente, o la persona que actúa

término *obliged entities* se traduzca al español por «entidades obligadas», en lugar de sujetos obligados, como ha venido siendo tradicional en nuestro país y se estima más apropiado.

⁵⁴ Véase la definición contenida en la página 6 de este trabajo.

⁵⁵ Art. 9.1.b) del Reglamento (UE) 2024/1624.

⁵⁶ *Ibid.* Así ha de entenderse el inciso inicial del apdo. 1.b): «[...] además de la obligación de aplicar sanciones financieras específicas».

⁵⁷ Art. 10 del Reglamento (UE) 2024/1624.

⁵⁸ Art. 11.2 del Reglamento (UE) 2024/1624.

⁵⁹ Art. 20.1.d) del Reglamento (UE) 2024/1624. La redacción del precepto resulta confusa, tanto en su versión original en inglés como en la traducción al español, en la que el término *legal entity* se ha traducido de forma literal por «entidad jurídica», noción que parece un tanto redundante.

en su nombre, está intentando soslayar o eludir sanciones financieras específicas⁶⁰.

La comprobación anterior relativa a si el cliente es objeto de sanciones financieras deberá realizarse no solamente a efectos de realizar la diligencia debida en el momento inicial de la relación de negocios, sino también en el marco de la obligación de *seguimiento continuo* de aquella. La frecuencia de dicha comprobación será proporcional a la exposición del sujeto obligado y de la relación de negocios a los riesgos de no aplicación y elusión de sanciones financieras específicas. En el caso de las entidades de crédito y financieras, además, la comprobación se llevará a cabo tras cada nueva designación⁶¹. En todo caso, las obligaciones (de prevención) que se acaban de señalar no sustituyen a la obligación (de resultado) de aplicar sanciones financieras específicas, ni tampoco a otros requisitos más estrictos establecidos en virtud de otros actos jurídicos de la Unión o del derecho nacional, en relación con la comprobación de la base de clientes con respecto a las listas de sanciones financieras específicas⁶².

⁶⁰ Art. 33.5.e) Reglamento (UE) 2024/1624.

⁶¹ Art. 26.4, párrafos primero y segundo, Reglamento (UE) 2024/1624.

⁶² *Ibid.*, párrafo tercero. Entre estos «requisitos más estrictos establecidos en virtud de otros actos jurídicos de la Unión» debe entenderse comprendida, al menos, la obligación aplicable a los proveedores de servicios de pago que ofrecen transferencias inmediatas de verificar si alguno de sus usuarios de servicios de pago es una persona o entidad sujeta a «medidas restrictivas financieras selectivas», de conformidad con lo dispuesto en el art. 5 *quinquies* del Reglamento (UE) 2024/886 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de marzo de 2024, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 260/2012 y (UE) 2021/1230 y las Directivas 98/26/CE y (UE) 2015/2366 en lo que respecta a las transferencias inmediatas en euros (DO L 886, de 19 de marzo de 2024, pp. 1-21); en adelante, Reglamento sobre pagos inmediatos o IPR, por sus siglas en inglés. La verificación se realizará «inmediatamente después de la entrada en vigor de cualquier nueva medida restrictiva financiera selectiva e inmediatamente después de la entrada en vigor de cualquier modificación de dichas medidas restrictivas financieras selectivas, y al menos una vez cada día natural». Más allá de las verificaciones anteriores sobre los usuarios de servicios de pago, durante la ejecución de una transferencia inmediata el proveedor de servicios de pago del ordenante y el del beneficiario «no verificarán» si el ordenante o el beneficiario cuyas cuentas de pago se utilizan para la ejecución de dicha transferencia inmediata son personas físicas o entidades sancionadas. Lo anterior se entiende sin perjuicio de la obligación (de resultado) de aplicar las medidas restrictivas de la UE. La obligación de verificación descrita se aplica desde el 9 de enero de 2025. Por lo demás, es llamativa la divergencia en los términos empleados en las definiciones en el AMLR («sanciones financieras específicas») y en el IPR («medidas restrictivas financieras selectivas»). De

De lo expuesto cabe destacar, en lo que aquí interesa, que el AMLR otorga fuerza vinculante a los criterios de la propiedad y del control sobre entidades no designadas por parte de sancionados a los efectos del cumplimiento de las obligaciones de diligencia debida por los sujetos obligados. Conviene recordar que los instrumentos de *soft law* que adoptan el Consejo y la Comisión juegan un papel muy relevante a la hora de interpretar y aplicar las disposiciones de los reglamentos acerca de cuándo han de entenderse cumplidos los criterios de la propiedad y del control, tal como se ha señalado en el apartado II.2 de este trabajo. No obstante, resulta problemático que el criterio específico establecido en el AMLR para determinar si una entidad no designada es propiedad de un sancionado a los efectos de la diligencia debida («[...] *más del 50 %* de los derechos de propiedad de dicha persona jurídica o una participación mayoritaria en la misma») no coincida exactamente con el criterio que se utiliza en el documento del Consejo *Mejores prácticas de la UE para la aplicación efectiva de las medidas restrictivas* (estar «en posesión del *50 % o más* de los derechos de propiedad de una entidad, o [tener] una participación mayoritaria en esta»). Hubiera sido deseable evitar esta inconsistencia en aras de la seguridad jurídica, máxime teniendo en cuenta que tanto las negociaciones del AMLR como la última actualización del documento del Consejo tuvieron lugar en 2024.

Por otra parte, interesa destacar también el establecimiento de una inédita obligación en el marco de PBC/FT, relativa a la conservación de registros respecto de los clientes que sean objeto de sanciones financieras de las NN. UU. Esta obligación será aplicable entre el momento de la publicación de las sanciones financieras de las NN. UU. y el momento en que estas se incorporen al ordenamiento jurídico de la Unión mediante la publicación de las correspondientes decisiones PESC y reglamentos. Durante dicho período, los sujetos obligados conservarán registros sobre los fondos u otros activos que gestionen para el cliente en el momento en que se publican las sanciones financieras de las NN. UU., las operaciones que el cliente haya tratado de ejecutar y las operaciones que el cliente haya realizado⁶³.

El establecimiento de esta obligación de conservación de registros busca poner coto a las eventuales fugas de capitales u otros activos (*asset flee*) que puedan tener lugar entre el momento de la designación a nivel de las NN. UU. y su incorporación al ordenamiento jurídico comunitario. A este respecto,

nuevo, hubiera sido deseable una mayor armonía entre ambos textos en beneficio de la seguridad jurídica, máxime teniendo en cuenta la escasa diferencia de tiempo transcurrida entre la aprobación de ambos actos legislativos.

⁶³ Art. 27 del Reglamento (UE) 2024/1624.

debe tenerse en cuenta que, tras cada nueva designación a nivel de las NN. UU., el proceso de adopción de las decisiones PESC y reglamentos a escala de la Unión «requiere la verificación de la conformidad de cualquier designación o inclusión en una lista con los derechos fundamentales consagrados por la Carta» (considerando 36 del AMLR), de acuerdo con la doctrina sentada por el TJ en el asunto *Kadi I*. La necesidad de contar con un marco normativo que garantice la implementación sin demora de las sanciones financieras establecidas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) en materia de lucha contra el terrorismo y no proliferación, es una cuestión sobre la que el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) ha llamado la atención en sucesivas ocasiones, en el marco de los informes de evaluación mutua a los Estados parte en dicha organización (entre ellos, España). A los efectos del GAFI, la implementación sin demora (*without delay*) significa, idealmente, en cuestión de horas, y en todo caso no más tarde de 24 horas desde la designación por el CSNU o por el Comité de Sanciones correspondiente.

2. LA CRECIENTE VINCULACIÓN ENTRE LA NORMATIVA EUROPEA DE PBC/FT Y LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS SANCIONES. LOS LÍMITES A LA APROXIMACIÓN ENTRE AMBOS MARCOS NORMATIVOS E INSTITUCIONALES

Con la adopción del Paquete AML se integran por primera vez dentro del marco normativo europeo de PBC/FT determinadas obligaciones relativas a la aplicación de las sanciones financieras. Podría parecer llamativo a primera vista que tales cuestiones se regulen en el marco de las obligaciones de PBC/FT. Sin embargo, ello no resulta sorprendente si se repara en que la normativa en este ámbito trae causa en los estándares internacionales del GAFI, los cuales inspiran la regulación europea y nacional. Tales estándares incluyen recomendaciones dirigidas a garantizar la implementación de las sanciones financieras establecidas en virtud de las resoluciones del CSNU relativas a la prevención y represión del terrorismo y su financiación (Recomendación 6), y las relativas a la prevención, represión e interrupción de la proliferación de armas de destrucción masiva y su financiación (Recomendación 7).

De este modo, si bien las recomendaciones del GAFI reflejaban ya una cierta vinculación entre el marco normativo PBC/FT y la aplicación de las sanciones financieras con anterioridad a la aprobación del paquete AML, esta se limitaba al cumplimiento de las sanciones establecidas por las resoluciones del CSNU en materia de lucha contra la financiación del terrorismo y en materia de no proliferación. Además, el marco normativo europeo —integrado

entonces por la Directiva (UE) 2015/849⁶⁴— no contenía ninguna previsión relativa a la aplicación de las sanciones financieras. Al menos formalmente, era esta una cuestión ajena a las normas europeas de PBC/FT.

Es interesante destacar que, en el marco de las negociaciones del Reglamento (UE) 2024/1620, el mandato negociador del Parlamento Europeo preveía atribuir a AMLA la responsabilidad de supervisar la implementación y ejecución de las sanciones financieras, no ya solo respecto de los sujetos obligados, sino incluso respecto de las ANC⁶⁵. Sin embargo, tales previsiones no figuran en el texto finalmente adoptado, en el que las funciones de AMLA en el ámbito de las sanciones financieras se circunscriben a: (a) prestar apoyo en el análisis de riesgos de no aplicación y elusión de sanciones financieras específicas que afecten al mercado interior, en el marco de la evaluación de riesgos a escala de la Unión que realizará la Comisión Europea; (b) velar por que los sujetos obligados seleccionados para ser supervisados por AMLA cumplan con las obligaciones relacionadas con la aplicación de sanciones financieras específicas, tal como se establecen en el Reglamento (UE) 2024/1624; y (c) contribuir, en colaboración con los supervisores financieros, a la convergencia de las prácticas de supervisión y a la promoción de unos altos estándares de supervisión, también en relación con las sanciones financieras⁶⁶.

El intento del Parlamento Europeo por atribuir un rol más intenso a AMLA en la supervisión de la aplicación de las sanciones financieras —no ya solo respecto de los operadores, sino también respecto de las ANC, cuestión que debe subrayarse—, pone de relieve la voluntad de reforzar las medidas que garanticen la aplicación efectiva de las sanciones financieras (o, si se quiere, de las medidas restrictivas en sentido amplio). A su vez, el hecho de que esta iniciativa no haya prosperado en los términos inicialmente planteados por el

⁶⁴ Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión (DO L 141, de 5 de junio de 2015, pp. 73-117).

⁶⁵ Véanse las propuestas del Parlamento Europeo para el considerando 36b y el art. 38 contenidas en el documento *European Parliament Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Authority for Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism and amending Regulations (EU) No 1093/2010, (EU) 1094/2010, (EU) 1095/2010 (COM[2021]0421 – C9-0340/2021 – 2021/0240[COD])*, disponible en: <https://is.gd/fKofe5>.

⁶⁶ Art. 5, apdos. 1.f), 2.a) y 3.e) del Reglamento (UE) 2024/1620.

Parlamento muestra, en cierto modo, los límites para combatir la vulneración o elusión de las medidas restrictivas utilizando las herramientas que proporciona el marco de PBC/FT.

Ciertamente, existen diferencias sustanciales entre la normativa europea de PBC/FT y el marco para la adopción de las medidas restrictivas en la UE, tanto desde el punto de vista normativo como desde la óptica del marco institucional. Dejando a un lado las diferentes bases jurídicas y procedimientos para la adopción de uno y otro tipo de normas⁶⁷, las principales diferencias se refieren al ámbito de aplicación subjetivo (*ratione personae*), a su ámbito de aplicación objetivo (*ratione materiae*) y al tipo de obligaciones que se establecen en las normas (de prevención o diligencia/de resultado).

En primer lugar, los potenciales destinatarios encargados de aplicar las medidas restrictivas —todas las personas físicas, entidades y organismos incluidos en el ámbito de aplicación de los reglamentos— son mucho más numerosos que los destinatarios de las obligaciones en materia de PBC/FT, pues estas últimas se dirigen solamente a un conjunto tasado de sujetos obligados que han sido determinados por el regulador siguiendo un enfoque basado en el riesgo.

Por otra parte, los regímenes de medidas restrictivas en la UE no se limitan a incorporar las sanciones financieras establecidas por el CSNU en materia de lucha contra el terrorismo y no proliferación, sino que existen también múltiples regímenes autónomos que responden a situaciones políticas determinadas en países concretos. De ello resulta que el ámbito de aplicación *ratione materiae* de las medidas restrictivas es potencialmente más amplio que el de las normas de PBC/FT, pues el primero no se limita necesariamente a las operaciones de contenido económico, financiero o patrimonial, pudiendo afectar a una variedad más amplia de conductas que quedan prohibidas o sujetas a autorización.

También se aprecian importantes diferencias en cuanto al contenido de las obligaciones, pues, mientras que los reglamentos europeos de medidas restrictivas suelen establecer obligaciones de resultado (*rule-based*), el marco normativo de PBC/FT incorpora generalmente obligaciones de prevención o diligencia que siguen un enfoque basado en el riesgo (*risk based*). Ahora bien, la afirmación anterior debe ser inmediatamente matizada, por cuanto que se viene observando también en los reglamentos europeos de medidas restric-

⁶⁷ Según se ha explicado en la introducción, las medidas restrictivas de la Unión se adoptan sobre la doble base jurídica que conforman el art. 29 del TUE y el art. 215 del TFUE; mientras que las normas europeas de PBC/FT se adoptan sobre la base del art. 114 del TFUE.

tivas, y de forma creciente, el establecimiento de obligaciones de diligencia. Así ocurre con la denominada *best efforts obligation*, por la que se exige que los operadores de la Unión «hagan todo lo posible» por asegurarse de que las personas jurídicas, entidades u organismos establecidos fuera de la Unión que dichos operadores posean o controlen no participen en actividades que socaven las medidas restrictivas⁶⁸.

En fin, desde la perspectiva del marco institucional, la implementación de las medidas restrictivas involucra a una diversidad de autoridades nacionales competentes (ANC) más allá del ámbito financiero o económico al que se circunscriben las autoridades de PBC/FT. La responsabilidad de supervisar la aplicación de las medidas restrictivas por los operadores y adoptar las medidas necesarias para garantizar su ejecución (*enforcement*) incumbe a los Estados miembros, en ausencia de una agencia europea especializada asimilable a la Office of Foreign Assets Control (OFAC) en los Estados Unidos de América o a la Office of Financial Sanctions Implementation (OFSI) en el Reino Unido. Cabe hablar, por tanto, no solo de una ejecución descentralizada de las medidas restrictivas (Ferrer Lloret, 2021: 8), sino también de una supervisión descentralizada. Así, no hay una única autoridad en España encargada de supervisar la aplicación de las medidas restrictivas por los operadores (o, en su caso, realizar las actuaciones materiales de ejecución necesarias), sino que tal responsabilidad recaerá sobre diversas ANC en función de su ámbito material de competencias (el Tesoro, la Secretaría de Estado de Comercio, los órganos u organismos competentes en el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible —tales como la Dirección General de la Marina Mercante o la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA)—, o el Servicio de Vigilancia Aduanera, entre otros).

IV. EL REFUERZO DEL *IUS PUNIENDI* FRENTE A LA VULNERACIÓN O ELUSIÓN DE LAS MEDIDAS RESTRICTIVAS DE LA UNIÓN MEDIANTE LA APROXIMACIÓN DE LAS LEGISLACIONES PENALES NACIONALES

Entre los desarrollos normativos recientes en la Unión relacionados con las medidas restrictivas, destaca también la aprobación de la Directiva (UE)

⁶⁸ Véanse el art. 8 *bis* del Reglamento (UE) 833/2014 y los considerandos 27 a 30 del Reglamento (UE) 2024/1745 del Consejo, de 24 de junio de 2024, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 833/2014 relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania (DO L de 24 de junio de 2024, pp. 1-589).

2024/1226, en la que se establecen normas mínimas relativas a la definición de los delitos y sanciones por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión (García Andrade, 2024). En este apartado se realiza una aproximación general a la directiva (apdo. III.1), para después valorar su incidencia sobre la configuración del régimen penal y el régimen administrativo sancionador frente al incumplimiento de las sanciones financieras en España (apdo. III.2).

1. LA DIRECTIVA (UE) 2024/1226 RELATIVA A LA DEFINICIÓN DE LOS DELITOS Y LAS SANCIONES POR LA VULNERACIÓN DE LAS MEDIDAS RESTRICTIVAS DE LA UNIÓN

La Directiva (UE) 2024/1226 trae causa en la Decisión (UE) 2022/2332 del Consejo, por la que se identifica la vulneración de las medidas restrictivas como un ámbito delictivo que cumple los criterios establecidos en el art. 83.1 del TFUE para la aproximación de las legislaciones penales de los Estados miembros⁶⁹. La adopción de esta directiva se justifica —según se indica en su considerando tercero— en la necesidad de que los Estados miembros dispongan de sanciones penales y no penales efectivas, proporcionadas y disuasorias por la vulneración o elusión de las medidas restrictivas, a fin de garantizar su aplicación efectiva en la Unión.

Entre las razones que han aconsejado llevar a cabo una *aproximación* —antes que una *armonización*— de las legislaciones nacionales en este ámbito, sin duda ha influido el hecho de que algunos Estados miembros no prevean en su derecho nacional la responsabilidad penal de las personas jurídicas. Así sucede, por ejemplo, en Alemania, donde los diversos proyectos de reforma para codificar la responsabilidad penal de las personas jurídicas no han llegado a cristalizar (Beckemper, 2025); o en Italia, que desde 2001 cuenta con un sistema de responsabilidad «para-criminal» o «cuasi-penal» de las personas jurídicas (Mongillo, 2023: 5). En coherencia con lo anterior, el considerando 23 de la Directiva (UE) 2024/1226 establece que «los Estados miembros cuyo Derecho no prevea la responsabilidad penal de las personas jurídicas deben garantizar que su Derecho prevea tipos y grados de sanciones de carácter no penal efectivos, disuasorios y proporcionados tal como se establece en la presente Directiva».

⁶⁹ Decisión (UE) 2022/2332 del Consejo, de 28 de noviembre de 2022, relativa a la identificación de la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión como ámbito delictivo que cumple los criterios especificados en el artículo 83, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DO L 308, de 29 de noviembre de 2022, p. 18).

El plazo de transposición de la Directiva (UE) 2024/1226 expiró el pasado 20 de mayo de 2025, habiendo iniciado ya la Comisión Europea los procedimientos de infracción mediante el envío de la carta de emplazamiento a dieciocho Estados miembros (entre ellos, España)⁷⁰. El Consejo de Ministros aprobó el Proyecto de Ley Orgánica para su transposición el 21 de octubre de 2025 y acordó su remisión al Congreso de los Diputados, encontrándose dicho proyecto en fase de tramitación parlamentaria a la fecha de elaboración de este trabajo⁷¹.

Si bien un estudio detallado de la Directiva (UE) 2024/1226 y del Proyecto de Ley Orgánica de transposición excedería del objeto de este trabajo, no obstante, es oportuno realizar una aproximación general a la directiva que nos permita, a continuación, valorar su incidencia sobre la configuración del régimen penal y el régimen administrativo sancionador frente al incumplimiento de las sanciones financieras en España⁷².

La Directiva (UE) 2024/1236 exige a los Estados miembros garantizar —mediante la modificación de sus respectivos códigos penales nacionales cuando resulte necesario— que el listado de conductas enumeradas en su art. 3 constituyan delito «cuando sean intencionadas y vulneren una prohibición o una obligación que constituya una medida restrictiva de la Unión»⁷³. En dicho artículo se relacionan una serie de conductas en las que se pretenden ver incluidos los diversos tipos de medidas restrictivas de la Unión. A los efectos de este trabajo, interesa destacar que entre las conductas punibles se incluyen aquellas consistentes en la vulneración o elusión de las sanciones financieras,

⁷⁰ Disponible en: <https://is.gd/QYpazb>.

⁷¹ Se trata del Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal para la transposición de la Directiva (UE) 2024/1226 del Parlamento 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. Presentado el 23 de octubre 2025 (en adelante, el Proyecto de Ley Orgánica).

⁷² Por razones de espacio y en coherencia con la delimitación del objeto del presente trabajo, quedan al margen del análisis aquellas conductas delictivas enumeradas en la Directiva (UE) 2024/1226 que se corresponden con la vulneración de medidas restrictivas económicas o sectoriales, las cuales podrían subsumirse, en ciertos supuestos, en algunos de los delitos genéricos previstos en la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de Represión del Contrabando (*BOE* núm. 297, de 13 de diciembre de 1995, pp. 35701-35705).

⁷³ Por «medidas restrictivas de la Unión» se entienden todas aquellas medidas restrictivas adoptadas sobre la base del art. 29 del TUE o del art. 215 del TFUE (art. 2.1) de la Directiva [UE] 2024/1226).

cuando se trate de una conducta intencionada y con ella se vulnere una prohibición o una obligación que constituya una medida restrictiva de la Unión⁷⁴.

Tal como recuerda la exposición de motivos del Proyecto de Ley Orgánica, España no cuenta con un delito específico consistente en la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión, sin perjuicio de que algunas conductas que enumera la directiva pudieran incardinarse en delitos genéricos (tales como los delitos de desobediencia, contrabando o blanqueo de capitales, entre otros). Por este motivo, el prelegislador ha considerado necesaria la creación de tipos penales *ex novo* que se introducen en el libro II del Código Penal, dentro de un nuevo título XXIII *bis*, el cual lleva por rúbrica «Delitos relativos a la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea».

No obstante, la directiva faculta a los Estados miembros para establecer que ciertas conductas no sean constitutivas de delito cuando impliquen fondos, recursos económicos, bienes, servicios, transacciones o actividades de un valor inferior a 10 000 euros⁷⁵; facultad de la que hace uso el Proyecto de Ley Orgánica⁷⁶. Ahora bien, debe garantizarse en todo caso que dicho umbral típico pueda alcanzarse mediante una serie de conductas conexas y del mismo

⁷⁴ Concretamente, por lo que respecta a las sanciones financieras, entre las conductas punibles en la Directiva (UE) 2024/1236 se mencionan las siguientes: «a) la puesta de fondos o recursos económicos a disposición, directa o indirectamente, de una persona, entidad u organismo designado, o en su beneficio, infringiendo una prohibición que constituya una medida restrictiva de la Unión; b) la no inmovilización de fondos o recursos económicos cuya propiedad, tenencia o control corresponda a una persona, entidad u organismo designados, infringiendo una obligación de hacerlo que constituya una medida restrictiva de la Unión; [...] f) la prestación de servicios financieros o la realización de actividades financieras, cuando la prohibición o restricción de dicha conducta constituya una medida restrictiva de la Unión» [art. 3.1, apdos. a), b), f) y h)]. Asimismo, se castiga la elusión de las sanciones financieras a través de una serie de conductas tasadas [art. 3.1, apdo. h), subapartados i), ii), iii) y iv)]. En fin, se incluye también entre las conductas punibles la vulneración o incumplimiento de las condiciones establecidas en autorizaciones concedidas por las autoridades competentes para llevar a cabo actividades que, a falta de dicha autorización, supongan la infracción de una prohibición o restricción que constituya una medida restrictiva de la Unión [art. 3.1.i)].

⁷⁵ A excepción de la conducta consistente en «el hecho de permitir que personas físicas designadas entren en el territorio de un Estado miembro o transiten por el territorio de un Estado miembro, infringiendo una prohibición que constituya una medida restrictiva de la Unión», respecto de la cual no se reconoce a los Estados miembros la posibilidad de disponer que no constituya delito (véase el art. 3.2, en relación con el art. 3.1.c) de la Directiva [UE] 2024/1226). Véase al respecto el proyectado art. 604 *ter* del Código Penal.

⁷⁶ Véase el proyectado art. 604 *bis* que se introduce en el Código Penal, en sus apdos. 1 y 2.

tipo, cuando dichos delitos sean cometidos por el mismo infractor⁷⁷. Por lo que se refiere al título de imputación, si bien, con carácter general, los Estados miembros deberán garantizar que las conductas señaladas en el art. 3 de la directiva constituyan delito cuando sean intencionadas, no obstante, en el caso de las conductas enumeradas en el apdo. 1, letra e), se castigará también su comisión por imprudencia grave, al menos cuando dicha conducta se refiera a productos incluidos en la Lista Común Militar de la UE o a productos de doble uso⁷⁸. Deberá garantizarse en todo caso que la inducción y la complicidad sean punibles como delito en relación con las conductas señaladas; así como la tentativa, en ciertos supuestos⁷⁹.

Interesa destacar también que, con el fin de garantizar la aplicación efectiva de las medidas restrictivas de la Unión, se ha ampliado el ámbito de aplicación de la Directiva (UE) 2024/1260 sobre recuperación y decomiso de activos para permitir el seguimiento e identificación, embargo, decomiso y gestión de bienes en el marco de un procedimiento penal en relación con los nuevos delitos de vulneración o elusión de las medidas restrictivas. Asimismo, se establece que los Estados miembros podrán utilizar los instrumentos, productos o bienes decomisados para contribuir a mecanismos de apoyo a terceros países afectados por situaciones en respuesta a las cuales se hayan adoptado medidas restrictivas de la Unión, en particular en casos de guerras de agresión⁸⁰.

⁷⁷ Art. 3.2 de la Directiva (UE) 2024/1226. A esta exigencia da cumplimiento el proyectado art. 604 *bis* del Código Penal en su apdo. 3.

⁷⁸ Dichas conductas incluyen «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» (art. 3.1.e) de la Directiva [UE] 2024/1226). Da cumplimiento a esta previsión el proyectado art. 604 *bis* del Código Penal en su apdo. 4.

⁷⁹ Véase el art. 4 de la Directiva (UE) 2024/1226.

⁸⁰ Véanse los considerandos 11, 15 y 39, y los arts. 2.1.p), 5.4 y 19.2 de la Directiva (UE) 2024/1260 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, sobre recuperación y decomiso de activos (DO L 1260, de 2 de mayo de 2024, pp. 1-28). Por lo demás, la Directiva (UE) 2024/1226 regula también la necesidad de garantizar la responsabilidad penal de las personas jurídicas cuando tales delitos se cometan en su beneficio o por cualquier persona que ostente una posición directiva (art. 6); las sanciones aplicables a las personas y a las personas jurídicas (arts. 5 y 7); las circunstancias agravantes y atenuantes (arts. 8 y 9); los plazos de prescripción (art. 11); las reglas relativas a la jurisdicción (art. 12); y los mecanismos de coordinación y cooperación, tanto entre las autoridades nacionales (art. 15), como entre estas y las

2. LA INCIDENCIA DE LA DIRECTIVA (UE) 2024/1226 SOBRE LA CONFIGURACIÓN DEL RÉGIMEN PENAL Y EL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR FRENTE AL INCUMPLIMIENTO DE LAS SANCIONES FINANCIERAS

De lo expuesto hasta aquí cabe extraer algunas conclusiones en lo que concierne a la incidencia de la Directiva (UE) 2024/1226 sobre la configuración del régimen penal y del régimen administrativo sancionador frente al incumplimiento de las sanciones financieras.

Como punto de partida, cabe recordar que la Ley 10/2010 contiene el régimen administrativo sancionador aplicable en caso de vulneración de las sanciones financieras. Así, bajo la redacción actual se establece que, «[e]n los términos previstos por los Reglamentos comunitarios», son infracciones graves de la Ley el incumplimiento de la obligación de inmovilizar los fondos o recursos económicos y el incumplimiento de la prohibición de facilitar fondos o recursos económicos a sancionados⁸¹; salvo que tales conductas se realicen a título doloso, pues de ser así se calificarán como infracciones muy graves⁸². En todo caso, será infracción grave el incumplimiento de las obligaciones de comunicación e información a las autoridades competentes establecidas en los reglamentos comunitarios^{83,84}.

autoridades europeas (art. 16); entre otras cuestiones. Un análisis más detallado de las previsiones de la Directiva (UE) 2024/1226 y del anteproyecto de ley orgánica para su transposición puede verse en León Alapont (2025) y Walser Boserman (2025).

⁸¹ Art. 52.4, apdos. a) y b), de la Ley 10/2010.

⁸² Art. 51.2, apdos. a) y b), de la Ley 10/2010.

⁸³ Art. 52.4.c) de la Ley 10/2010.

⁸⁴ Por lo que se refiere a la inspección, con base en una interpretación literal del art. 42.3 de la Ley 10/2010, se ha argumentado que la competencia *ratione materiae* del SEPBLAC para supervisar la aplicación de las sanciones financieras por los sujetos obligados se extiende únicamente a aquellas establecidas en virtud de las resoluciones del CSNU, pero no así a las sanciones autónomas (Codina García-Andrade, 2023: 3). No obstante, la lectura sistemática de las previsiones de la Ley 10/2010 —véase el art. 42.3 en relación con el art. 47 sobre las potestades de supervisión e inspección del SEPBLAC, y los arts. 51.2 y 52.4 sobre el régimen de infracciones por la vulneración de las medidas restrictivas «en los términos previstos por los reglamentos comunitarios»—, sugiere descartar dicha interpretación literal, excesivamente reduccionista, en favor de una interpretación integradora que atienda al espíritu y finalidad de la ley. Debe concluirse, por tanto, que compete al SEPBLAC supervisar la aplicación de las sanciones financieras por parte de los sujetos obligados, con independencia de si aquellas traen causa en las resoluciones del CSNU o han sido adoptadas de forma autónoma por la UE.

Pues bien, una vez se apruebe la norma de transposición de la Directiva (UE) 2024/1226, diversas conductas que hasta la fecha se sancionaban únicamente como infracciones administrativas conforme a la Ley 10/2010, pasarán a merecer reproche penal. Es el caso de las conductas consistentes en el incumplimiento de las obligaciones de inmovilización de fondos o recursos económicos y de las prohibiciones de puesta a disposición de fondos o recursos económicos en beneficio de sancionados, tipificadas actualmente como infracciones graves o muy graves (arts. 51.2 y 52.4 de la Ley 10/2010), y que pasarán a ser constitutivas de delito siempre y cuando se realicen a título doloso y se supere el umbral típico de 10 000 euros. Por otra parte, también pasarán a ser delictivas conductas que, actualmente, no resultan fácilmente subsumibles en ningún tipo infractor administrativo. Así sucedería, al menos, en el caso de la conducta consistente en «la prestación de servicios financieros o la realización de actividades financieras, cuando la prohibición o restricción de dicha conducta constituya una medida restrictiva de la Unión»⁸⁵.

En consecuencia, sería aconsejable revisar el régimen de infracciones y sanciones administrativas previsto en la Ley 10/2010, a fin de garantizar la coherencia entre el Código Penal y el régimen administrativo sancionador resultante de la transposición de la Directiva (UE) 2024/1226, teniendo en cuenta la necesaria observancia del principio *ne bis in idem* (especialmente, a la vista de la facultad que se reconoce a los Estados miembros de establecer un umbral típico de 10 000 euros, de la que hace uso el Proyecto de Ley Orgánica, como se ha dicho antes).

Por otra parte, no puede dejar de destacarse —tal como hace la exposición de motivos del Proyecto de Ley Orgánica— que la Directiva (UE) 2024/1236 sigue la estructura propia de las normas o leyes penales en blanco⁸⁶, por cuanto que las conductas típicas se definen por remisión a una serie de obligaciones y prohibiciones contenidas en otras normas europeas extrapenales (en este caso, las decisiones PESC y los reglamentos)⁸⁷.

⁸⁵ Art. 3.1.f) de la Directiva (UE) 2024/1226.

⁸⁶ Las normas o leyes penales en blanco —concepto acuñado por K. Binding en 1872— constituyen «“preceptos penales principales” que contienen la sanción o consecuencia jurídica pero no expresan íntegramente el supuesto de hecho o conducta delictiva, pues el legislador para tales efectos, se remite a normas no penales del mismo o inferior rango, a otras leyes, reglamentos o actos de la Administración» (Abel Souto, 2005: 14-15).

⁸⁷ No es ocioso, por tanto, hacer sucinta mención a la estructura de las normas contenidas en las decisiones PESC y reglamentos, toda vez que actuarán como complemento necesario del tipo. Tales normas siguen una estructura similar y suelen consistir en obligaciones y en prohibiciones (absolutas o relativas). Así, junto a las obligaciones de hacer —tales

El recurso a la técnica de la norma penal en blanco, si bien encuentra su justificación en el carácter cambiante de las medidas restrictivas y en la necesidad de evitar la petrificación de la ley penal, podría no obstante plantear diversos problemas. De un lado, la frecuencia con la que se incluyen y eliminan nombres de las listas de sanciones, unida a la complejidad y dispersión del marco normativo aplicable (la UE cuenta con cerca de cuarenta regímenes de medidas restrictivas), podría conllevar un debilitamiento del principio de seguridad jurídica (Walser Boserman, 2025). A ello se suma la posibilidad de que las personas físicas o entidades designadas sean eliminadas de las listas, cuestión que podría plantear también dificultades en términos de retroactividad de la ley penal (León Alapont, 2025). Por otra parte, la caracterización de los nuevos delitos como normas en blanco, unida al relevante papel que desempeñan los instrumentos de *soft law* en la delimitación del ámbito subjetivo de afectación de las sanciones financieras⁸⁸, podría llegar a tensar las costuras de los principios de legalidad (*lex praevia*) y tipicidad (*lex certa*). En este estado de cosas, la actuación más o menos diligente por parte de los operadores encargados de aplicar las medidas restrictivas es una cuestión que deberá ser tenida especialmente en cuenta a la hora de determinar la culpabilidad, si bien su incidencia será variable en función del tipo de medida restrictiva y las circunstancias concurrentes en cada caso.

como las obligaciones de inmovilización de fondos y recursos económicos, o las obligaciones de declaración a las autoridades—, el concepto de *prohibición* a los efectos de los reglamentos engloba, de forma amplia, todas las obligaciones de no hacer (p. ej., la prohibición de puesta a disposición de fondos o recursos económicos en favor de sancionados, o la prohibición de proporcionar financiación o asistencia financiera en relación con determinados productos y tecnología). En la práctica, el alcance de las prohibiciones suele restringir determinadas conductas, más que prohibirlas de manera absoluta, dado el carácter selectivo de las medidas restrictivas. Asimismo, los regímenes de medidas restrictivas de la UE suelen contemplar excepciones (*exceptions*) a las prohibiciones, en forma de exenciones (*exemptions*) o dispensas (*derogations*). Las exenciones se refieren a aquellos supuestos en los que no resulta aplicable la prohibición, de manera que los operadores podrán llevar a cabo la actividad lícitamente, sin necesidad de autorización administrativa, siempre y cuando se respeten la finalidad, alcance y condiciones de la exención tal como venga definida en los reglamentos. Por su parte, las dispensas se refieren a aquellos supuestos en los que únicamente es posible realizar la actividad previa autorización emitida por la ANC, de modo que la realización de la actividad en ausencia de autorización equivaldría a la vulneración de la medida restrictiva (véase el documento del Consejo *Actualización de las mejores prácticas de la UE para la aplicación eficaz de medidas restrictivas* [11623/24], p. 4).

⁸⁸ Véase el apartado II.1 de este trabajo.

Por lo demás, si se quiere que las disposiciones de la Directiva (UE) 2024/1226 tengan un impacto significativo y no se limiten a una muestra de «Derecho penal simbólico» (León Alapont, 2025: 114), será necesario proporcionar formación adecuada a las autoridades encargadas de aplicar sus disposiciones (autoridades administrativas, policiales y judiciales), así como garantizar la coordinación entre ellas, tanto a nivel nacional como europeo. A tal efecto, el Proyecto de Ley Orgánica contempla la creación de una Comisión Mixta de Coordinación para la ejecución de las medidas restrictivas de la UE, la cual está llamada a desempeñar un papel esencial en el nuevo sistema⁸⁹.

V. CONCLUSIONES

El marco normativo que ordena la implementación de las sanciones financieras de la UE no termina en las decisiones PESC y reglamentos del Consejo adoptados sobre la base de los arts. 29 TUE y 215 TFUE. Por el contrario, se trata de un marco regulatorio en expansión, cuya evolución reciente viene marcada por dos tendencias: de un lado, la proliferación de los instrumentos de *soft law* y su relevancia en la interpretación y aplicación de las sanciones financieras; y, de otro lado, la incorporación de nuevas obligaciones en la normativa de PBC/FT y la aproximación de las legislaciones penales nacionales, como vías para reforzar el cumplimiento de las sanciones financieras.

Así, aunque las sanciones financieras se adoptan mediante decisiones PESC y reglamentos del Consejo —actos jurídicos obligatorios (art. 288 TFUE)—, los instrumentos de *soft law* del Consejo y de la Comisión proporcionan criterios determinantes para valorar si una entidad no designada es propiedad de un sujeto designado o está bajo su control y, por tanto, si deben aplicársele también las sanciones.

Además, los instrumentos de *soft law* son susceptibles de generar efectos jurídicos indirectos, pese a carecer de fuerza vinculante. Con arreglo a la

⁸⁹ El Proyecto de Ley Orgánica contiene una disposición adicional única en la que se contempla la creación de una «Comisión Mixta de Coordinación para la ejecución de las medidas restrictivas de la Unión Europea», dando cumplimiento al mandato del art. 15 de la Directiva (UE) 2024/1226. Esta Comisión se constituye como órgano colegiado adscrito al Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, estando integrada, en la forma que reglamentariamente se determine, por representantes del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes y de los Departamentos ministeriales, organismos y autoridades con competencias en materia de ejecución de medidas restrictivas, así como por los representantes que designen el Consejo General del Poder Judicial y la Fiscalía General del Estado.

doctrina *Grimaldi*, los órganos jurisdiccionales están obligados a tener en cuenta las previsiones contenidas en los instrumentos de *soft law* al resolver los litigios de que conocen, por lo que tales instrumentos tienen un relevante valor interpretativo. Además, pueden generar una cierta autovinculación para la institución que los adopta, de manera que la inobservancia injustificada de sus previsiones podría eventualmente generar efectos invalidantes o resarcitorios de manera indirecta si con ello se vulnerasen reglas o principios generales del derecho (tales como la seguridad jurídica, la igualdad y no discriminación o la confianza legítima, por ejemplo). En fin, el *soft law* puede en ocasiones llegar a adquirir fuerza vinculante de manera indirecta si sus previsiones se incorporan a la legislación nacional. La recepción en el ordenamiento jurídico español de los *firewalls* por medio del Real Decreto-ley 9/2024 constituye un ejemplo de este fenómeno (sin perjuicio de que dicha norma haya sido derogada por no superar el trámite de convalidación en el Congreso de los Diputados).

Por otra parte, con la adopción del Reglamento (UE) 2024/1624 (AMLR) se ha reforzado la vinculación entre el marco normativo en materia de PBC/FT y las sanciones financieras, mediante la incorporación en el primero de obligaciones de diligencia o prevención relacionadas con la aplicación de las sanciones. Ello tendrá gran incidencia desde la óptica del cumplimiento normativo, pues en las inspecciones a los sujetos obligados que realicen las autoridades de PBC/FT se verificará también el cumplimiento de estas obligaciones de prevención en relación con las sanciones financieras (evaluación de riesgos; políticas, procedimientos y controles internos; diligencia debida; seguimiento continuo de la relación de negocios; etc.), lo que dará lugar a la imposición de las correspondientes sanciones administrativas en caso de incumplimiento.

De igual modo, la Directiva (UE) 2024/1226 representa un importante avance normativo que muestra la voluntad de la UE por reforzar el *ius puniendi* frente a la vulneración o la elusión de las medidas restrictivas, no solo mediante la imposición de sanciones administrativas, sino a través del derecho penal. En la adaptación del ordenamiento jurídico español al Paquete AML deberá garantizarse la necesaria coherencia entre los nuevos delitos que se introducen en el Código Penal con la Directiva (UE) 2024/1226 y el régimen administrativo sancionador frente a la vulneración de las sanciones financieras (contenido ahora en la Ley 10/2010).

La directiva sigue la estructura propia de las normas penales en blanco, lo cual encuentra justificación en el carácter cambiante de las medidas restrictivas y en la necesidad de evitar la petrificación de la ley penal. No obstante, el principio de seguridad jurídica podría verse, ciertamente, debilitado, como consecuencia precisamente del dinamismo de las medidas restrictivas, su

complejidad técnica y la dispersión del marco normativo aplicable. Los principios de legalidad (*lex praevia*) y tipicidad (*lex certa*) podrían verse asimismo comprometidos en ciertos casos, teniendo en cuenta la indeterminación de algunos de los nuevos tipos penales y el relevante papel que juegan los instrumentos de *soft law* en la interpretación de las sanciones financieras.

En definitiva, las relaciones entre el *soft law* europeo y los códigos penales nacionales podrían generar tensiones que será necesario mitigar. En este estado de cosas, las autoridades deberán esforzarse por garantizar una comunicación fluida con los operadores y difundir criterios uniformes para la aplicación de las sanciones financieras. Ello contribuiría a reforzar la seguridad jurídica, pues, a la vista de la heterogeneidad de los destinatarios encargados de aplicar las sanciones financieras, cabe concluir que no todos los operadores tienen acceso a la misma información ni disponen de los mismos recursos (técnicos, humanos, materiales, etc.) para identificar a las personas jurídicas no designadas que son propiedad o están controladas por un sancionado. Asimismo, sería conveniente proporcionar formación específica a las autoridades (administrativas, policiales y judiciales) y garantizar su coordinación. Del adecuado funcionamiento de la proyectada Comisión Mixta de Coordinación para la ejecución de las medidas restrictivas de la UE dependerá, en buena medida, la eficacia del sistema. En cualquier caso, no puede descartarse que los avances normativos recientes actúen como catalizador, dando lugar a otros cambios más profundos en la organización administrativa para la ejecución de las medidas restrictivas en España.

VI. EPÍLOGO

En fase de corrección de pruebas se adopta el Real Decreto-ley 7/2026, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Plan Integral de Respuesta a la Crisis en Oriente Medio («BOE» núm. 71, de 21 de marzo de 2026, pp. 43245-43387), convalidado el 26 de marzo («BOE» núm. 77, de 28 de marzo de 2026, p. 46376). La disposición final sexta de este real decreto-ley (por la que se modifica el art. 42 de la Ley 10/2010) incorpora diversas medidas relevantes para la aplicación de las sanciones financieras en España.

En primer lugar, se restablece la previsión que posibilita la implementación de *firewalls* (que, como sabemos, ya había sido incluida en el Real Decreto-ley 9/2024, pero decayó al haber sido este último derogado). Asimismo, se modifica la redacción del art. 42.1 para garantizar la implementación sin demora de las sanciones financieras provenientes de NN. UU. en materia de lucha contra el terrorismo y contra la proliferación de armas de destrucción masiva (en línea con las recomendaciones del GAFI). A este

respecto, no es insólito que los Estados de la UE que también son miembros del GAFI incorporen en su legislación nacional medidas suplementarias, de vigencia temporal limitada, orientadas a asegurar la aplicabilidad de las sanciones financieras desde el mismo momento de la designación a nivel de NN. UU. y por el tiempo que medie hasta la adopción de los correspondientes actos jurídicos de la Unión por los que aquellas se incorporan al ordenamiento jurídico comunitario (las denominadas *bridging measures*). En fin, se establece la obligación para los sujetos obligados de evaluar los riesgos de «evasión y falta de aplicación» de las sanciones financieras, y de aplicar políticas y procedimientos adecuados para mitigar dichos riesgos (arts. 9.1.b) y 10 del AMLR).

Bibliografía

- Abel Souto, Miguel (2005). Las leyes penales en blanco. *Nuevo Foro Penal*, 68, 13-30.
- Andrés Sáenz de Santamaría, Paz (2017). Mejorando la *lex imperfecta*: tutela judicial efectiva y cuestión prejudicial en la PESC (a propósito del asunto *Rosneft*). *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 58, 871-903. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.58.02>.
- Arroyo Jiménez, Luis (2023). Beyond bindingness: A typology of EU soft law legal effects. En Petra Láncoš, Napoleon Xanthoulis y Luis Arroyo Jiménez (eds.) *The Legal Effects of EU Soft Law. Theory, Language and Sectoral Insights* (pp. 9-31). Cheltenham, U. K.: Edward Elgar Publishing.
- Beaucillon, Charlotte (2014). *Les mesures restrictives de l'Union européenne*. Bruxelles: Bruylant.
- Beckemper, Katharina (2025). La restricción de la libertad de empresa – La responsabilidad de las personas jurídicas y una historia casi irracional en Alemania. *Derecho y Sociedad*, 64, 3-13. Disponible en: <https://doi.org/10.18800/dys.202501.006>.
- Calleja Crespo, Daniel (2023). La adopción de sanciones contra Rusia por la guerra de Ucrania: la perspectiva de la Comisión Europea. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 75, 69-90. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.75.03>.
- Cardwell, Paul James (2015). The legalisation of European Union Foreign Policy and the Use of Sanctions. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 17, 287-310. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/cel.2015.11>.
- Codina García-Andrade, Xavier (2023). El régimen sancionador aplicable en caso de incumplimiento de las medidas restrictivas adoptadas por la Unión Europea. En Enrique Ortega, Federico Pastor (dirs.). *Derecho administrativo 2023* (pp. 561-580). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Díez-Hochleitner, Javier (2023). A vueltas con la responsabilidad extracontractual de la Unión Europea en el ámbito de la PESC. *Revista General de Derecho Europeo*, 61, 1.

- Eckes, Cristina (2018). The Law and Practice of EU Sanctions. En Steven Blockmans y Panos Koutrakos (eds.). *Research Handbook on the EU's Common Foreign and Security Policy* (pp. 206-229). Cheltenham, U. K.: Edward Elgar Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.4337/9781785364082.00019>.
- Fajardo del Castillo, Teresa (2024). *El soft law en el Derecho Internacional y Europeo: su capacidad para dar respuesta a los desafíos normativos actuales*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Ferrer Lloret, Jaume (2021). Las medidas restrictivas de la Unión Europea contra las violaciones graves de los derechos humanos en el Mediterráneo: ¿una potencia normativa? *Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI)*, 42, 8. Disponible en: <https://is.gd/Yw7dJv>.
- García Andrade, Paula (2025). El control judicial de la PESC tras los asuntos *Neves 77 Solutions* y *KS y KD*: los principios constitucionales del derecho de la UE como fundamento y límite de la jurisdicción del TJUE. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 80, 61-96. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.80.03>.
- García Andrade, Paula (2024). Avances normativos en la adopción, ejecución y control de las medidas restrictivas de la PESC tras la agresión de Rusia a Ucrania. En Francisco Aldecoa Luzárraga (ed.) y Álvaro Mella López (coord.). *La respuesta de la Unión Europea a la agresión rusa a Ucrania. El despertar de la política exterior y de defensa y la reforma de los Tratados* (pp. 219-236). Madrid: Catarata.
- Láncos, Petra; Xanthoulis, Napoleon y Arroyo Jiménez, Luis (eds.) (2023). *The Legal Effects of EU Soft Law. Theory, Language and Sectoral Insights*. Cheltenham, U. K.: Edward Elgar Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.4337/9781802208917>.
- León Alapont, José (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. *Revista de l'Institut Universitari d'Investigació en Criminologia i Ciències Penals de la UV*, 34, 75-116. Disponible en: <https://is.gd/Hoymgz>.
- Lonardo, Luigi (2023). Challenging EU Sanctions against Russia: The Role of the Court, Judicial Protection, and Common Foreign and Security Policy. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 25, 40-63. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/cel.2023.11>.
- Mangas Martín, Araceli (2021). Sobre la vinculatoriedad de la PESC y el espacio aéreo como territorio de un Estado (comentario al Auto del TS español de 26 de noviembre de 2020, Sala de lo Penal). *Revista General de Derecho Europeo*, 53.
- Martínez Capdevila, Carmen (2018). La sentencia en el asunto *Rosneft*: el TJUE maximiza su jurisdicción en la PESC (a costa de la coherencia con su propia jurisprudencia). *Revista Española de Derecho Europeo*, 67, 95-110. Disponible en: <https://is.gd/HFWFTL>.
- Martín y Pérez de Nanclares, José (2023). El control jurisdiccional del TJUE en materia de medidas restrictivas adoptadas en el ámbito de la PESC: el equilibrio entre efectividad y legalidad. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 75, 91-129. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.75.04>.

- Mongillo, Vincenzo (2023). La responsabilidad penal de las personas jurídicas en Italia: puntos fuertes, problemas de aplicación y perspectivas de reforma. *Estudios Penales y Criminológicos*, 43, 1-33. Disponible en: <https://doi.org/10.15304/epc.43.9108>.
- Rosic Fegus, Verena (2023). EU soft law: Validity, normativity and «bindingness» reviewed. En Petra Láncoš, Napoleon Xanthoulis y Luis Arroyo Jiménez (eds.) *The Legal Effects of EU Soft Law. Theory, Language and Sectoral Insights* (pp. 53-73). Cheltenham, U. K.: Edward Elgar Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.4337/9781802208917.00009>.
- Santos Vara, Juan (2021). El control judicial de la política exterior: hacia la normalización de la PESC en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea (a propósito del asunto *Bank Refah Kargaran*). *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 68, 159-184. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.68.05>.
- Stefan, Oana Andreea; Avbelj, Matej; Eliantonio, M.; Hartlapp, Miriam; Korkea-aho, Emilia y Rubio, Nathalie (2019). EU Soft Law in the EU Legal Order: A Literature Review. *King's College London Law School Research Paper*. [Forthcoming]. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3346629>.
- Terpan, Fabien (2015). Soft law in the European Union – the changing nature of EU Law. *European Law Journal*, 21 (1), 68-96. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/eulj.12090>.
- Vázquez Rodríguez, Beatriz (2021). El *locus standi* de terceros Estados para interponer recurso de anulación contra medidas restrictivas de la UE: el asunto C-872/19 P, *Venezuela/Consejo*. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 70, 1037-1060. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.70.07>.
- Walser Boserman, Jorge (2025). Sanciones internacionales y derecho penal español: un examen del anteproyecto de transposición de la Directiva (UE) 2024/1226. *Diario La Ley*, 10788.