

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

[121/000072]



Dossier. Serie legislativa. Núm. 51. Noviembre 2025

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día 28 de octubre de 2025, acordó en relación con el **Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, para la transposición de la Directiva (UE) 2024/1226 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, relativa a la definición de los delitos y las sanciones por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión, y por la que se modifica la Directiva (UE) 2018/1673**, encomendar Dictamen por el procedimiento de urgencia, conforme al artículo 109 y 93 del Reglamento, a la Comisión de Justicia.

Este Proyecto de Ley Orgánica se estructura en una **parte expositiva** y una **parte dispositiva** que consta de **un único artículo, una disposición adicional, una disposición derogatoria y cinco disposiciones finales**.

Como se recoge en la Exposición de Motivos, las medidas restrictivas, o sanciones suponen una herramienta clave para la promoción de los objetivos de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea establecidos en el **artículo 21** del Tratado de la Unión Europea (TUE). Estos objetivos incluyen la defensa de los valores de la Unión, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, la consolidación y el respaldo de la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos¹. Para preservar estos valores, la UE puede imponer estas medidas a países, entidades y personas físicas o jurídicas de fuera de la UE.

Estas sanciones —que son vinculantes para los Estados miembros de la UE— constituyen un instrumento preventivo y no punitivo que permite a la UE responder rápidamente a los retos internacionales y son siempre parte de un enfoque político más amplio para apoyar los esfuerzos diplomáticos.

La Unión Europea aplica tres tipos de sanciones. En primer lugar, aplica todas las **sanciones adoptadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas** para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales, que se incorporan automáticamente al Derecho de la UE. En ocasiones, estas sanciones de la ONU se refuerzan a través de medidas adicionales más estrictas (**regímenes mixtos de sanciones**)

Además de las dos anteriores, la Unión también aplica sanciones por iniciativa propia, las denominadas **sanciones autónomas**, a propuesta de la Alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad o a propuesta de los Estados miembros de la UE y suelen tener una validez de 12 meses.

Sobre la base **artículo 215** del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, es el Consejo quien puede adoptar medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales. Si la Decisión del Consejo incluye medidas con implicaciones económicas o financieras, como pueden ser restricciones a la

¹ Armonización de las infracciones y sanciones penales por la vulneración de las sanciones de la Unión. Parlamento Europeo. 2024.

importación y exportación de bienes y tecnologías o restricciones a los servicios bancarios o el embargo de armas, las sanciones deberán ser aplicadas a través de un Reglamento del Consejo, presentado conjuntamente por el Alto Representante y la Comisión Europea.

Todas las medidas restrictivas adoptadas por la UE cumplen plenamente las **obligaciones derivadas del Derecho internacional**, en particular las relativas a la ayuda humanitaria, los derechos humanos y las libertades fundamentales².

El 9 de diciembre de 2022, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó la **Resolución 2664 (2022)**, que establece una *salvedad humanitaria* a las medidas de inmovilización de activos impuestas por los regímenes de sanciones de las Naciones Unidas. El 14 de febrero de 2023, el Consejo decidió introducir esta **exención humanitaria con arreglo a la Resolución 2664**³ a escala de la UE y el 31 de marzo de 2023, hizo lo propio respecto a la **exención humanitaria en los denominados regímenes mixtos de sanciones Naciones Unidas/UE**⁴.

El Consejo, en la aplicación de sanciones, debe respetar los derechos fundamentales de las personas y entidades afectadas, que tienen derecho a presentar alegaciones, solicitar su exclusión, así como a interponer un recurso judicial e impugnar su inclusión ante los tribunales europeos.

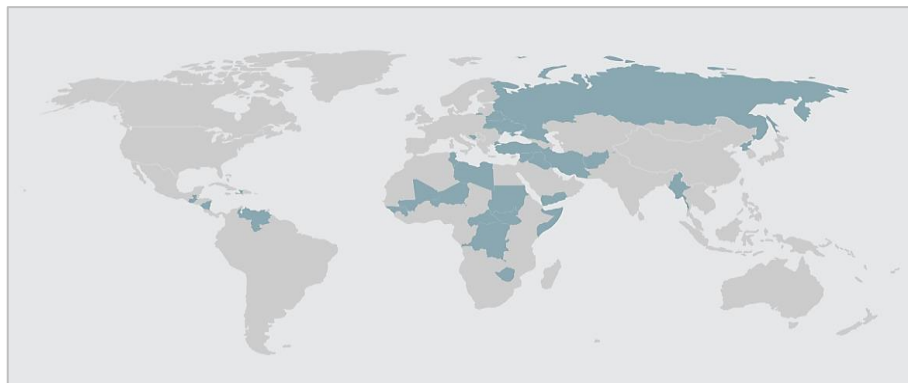
Los regímenes de sanciones de la UE se revisan periódicamente y si es necesario, se modifican o levantan si la situación que justificó su imposición se resuelve o se desarrolla positivamente⁵. Actualmente la UE mantiene cerca de 50 regímenes de medidas restrictivas y casi 5000 personas y entidades en todo el mundo están sujetas a ellas.

² El Comité Político y de Seguridad del Consejo de la Unión Europea aprobó en julio de 2024, la última **actualización de las mejores prácticas de la UE para la aplicación eficaz de medidas restrictivas**.

³ Decisión (PESC) 2023/338 del Consejo de 14 de febrero de 2023 por la que se modifican determinadas decisiones y posiciones comunes del Consejo relativas a medidas restrictivas con el fin de incluir disposiciones sobre una exención humanitaria.

⁴ Decisión (PESC) 2023/726 del Consejo de 31 de marzo de 2023 por la que se modifican determinadas decisiones del Consejo relativas a medidas restrictivas con el fin de incluir disposiciones sobre una exención humanitaria.

⁵ Puede consultarse la **Base de Datos de Sanciones Financieras** y la web de la Comisión Europea enfocada al **seguimiento de las sanciones de la Unión Europea**.



Si bien es el Consejo, como ya se ha dicho, quien aprueba las medidas restrictivas, su **aplicación y cumplimiento** son responsabilidad de los Estados miembros, que son supervisados en este cometido por la Comisión.

Desde marzo de 2014, la UE ha impuesto progresivamente **medidas restrictivas contra Rusia**, inicialmente en respuesta a la anexión ilegal de Crimea y Sebastopol y a la desestabilización deliberada de Ucrania. Como consecuencia de la entrada de las fuerzas rusas en las zonas de los *oblastos* ucranianos de Donetsk y Luhansk no controlados por el Gobierno, el 23 de febrero de 2022, la UE incrementó sus sanciones y un día después, en respuesta a la agresión militar de Rusia contra Ucrania, las amplió masivamente añadiendo también, un número significativo de personas y organizaciones a la lista de sanciones⁶.

Los paquetes de sanciones adoptados contra Rusia incluyen sanciones individuales selectivas (congelación de activos y prohibición de visados), así como sanciones económicas sectoriales que abarcan ámbitos como el comercio, la energía, el transporte, las finanzas y los medios de comunicación⁷.

⁶ Estas acciones se sustentan en la base jurídica ofrecida por las decisiones [2014/145/PESC](#) del Consejo, de 17 de marzo de 2014, relativa a medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania y [2014/512/PESC](#) del Consejo, de 31 de julio de 2014, relativa a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania, así como en sus respectivos reglamentos de aplicación: [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 y [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.

⁷ El pasado 23 de octubre la UE adoptó el **decimonoveno paquete de sanciones contra Rusia**.

El desarrollo del conflicto en Ucrania ha puesto de manifiesto que las diferentes definiciones de la vulneración de las medidas restrictivas en los países miembros y de las sanciones que le son aplicables, dificultan la aplicación de la política de la UE en materia de medidas restrictivas, debilita su eficacia y también la credibilidad de la propia institución. Con el fin de evitar estas circunstancias, el 28 de noviembre de 2022, el Consejo adoptó la **Decisión 2022/2332 relativa a la identificación de la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión como ámbito delictivo**, por la cual la violación de las medidas restrictivas se incorporó al catálogo de ámbitos delictivos enumerados en el artículo 83.1 del TFUE.

Esta incorporación, permitió que la Comisión presentara una **propuesta de directiva** que definía claramente las infracciones y sanciones penales por la vulneración de dichas medidas⁸.

La **Directiva 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 2018/1673**, que se transpone por este Proyecto de Ley Orgánica, tiene por objeto facilitar la investigación y persecución de las violaciones de las sanciones de la Unión. La Directiva establece normas mínimas para determinar los delitos y las sanciones por la vulneración y elusión de las medidas restrictivas de la UE, garantizando también, unas normas básicas comunes para las sanciones en todos los Estados miembros.

El texto incluye una lista completa de delitos relativos a la vulneración y elusión de medidas restrictivas de la UE, tales como:

- no congelar activos;
- incumplir las prohibiciones de viaje y los embargos de armas;
- prestar servicios económicos o financieros prohibidos o restringidos;
- transferir fondos a terceros o facilitar información falsa para ocultar fondos que deberían estar congelados.

Las sanciones impuestas deben ser efectivas, proporcionadas y disuasorias e incluir penas mínimas y máximas de prisión para las personas físicas. También deben preverse sanciones o medidas accesorias en los procesos penales como la imposición de multas.

El texto de la norma define, además, factores agravantes y atenuantes de los delitos y se establecen plazos mínimos de prescripción para la investigación, el enjuiciamiento y la ejecución.

⁸ *Directive on the violation of Union restrictive measures*. European Parliament. 2024.

Para garantizar la investigación y la persecución eficaces de las vulneraciones de las medidas restrictivas de la Unión, las autoridades competentes de los Estados miembros deben colaborar entre sí, con la Comisión Europea, la Fiscalía Europea,

la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal (Eurojust) y la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol).

La Directiva 2024/1226 debería haber estado transpuesta a la legislación nacional de los Estados miembros a más tardar el 20 de mayo de 2025. Sin embargo, el no cumplimiento de los plazos establecidos, provocó que la Comisión Europea abriera el pasado 23 de julio procedimientos de infracción enviando una [carta de emplazamiento](#) a dieciocho Estados miembros (entre los que figuraba España) por no haber notificado las medidas de transposición.

Información adicional

Puede consultar los siguientes **documentos de trabajo** elaborados, por el Departamento de Documentación, para la Comisión de Justicia, en los que se recoge:

- [Documentación que acompaña al proyecto](#)
- [Exposición de Motivos: documentación citada](#)
- [Documentos comparativos](#)
- [Directiva transpuesta](#)
- [Estudios](#)

Igualmente, se encuentra a su disposición la [bibliografía](#) de apoyo a la tramitación parlamentaria del Proyecto elaborada por la Biblioteca del Congreso de los Diputados, que puede ser actualizada o ampliada durante su tramitación.