

# Informe sobre la armonización de la pena de inhabilitación a nivel comunitario en el ámbito del terrorismo.



Un informe de GC Legal para la  
**Oficina de Maite Pagazartundua**  
maite.pagaza@ep.europa.eu



**INFORME SOBRE LA ARMONIZACIÓN DE LA PENA DE INHABILITACIÓN  
A NIVEL COMUNITARIO EN EL ÁMBITO DEL TERRORISMO.**

<b>I. LA ARMONIZACIÓN INDIRECTA POR VÍA JURISPRUDENCIAL.....</b>	<b>2</b>
<b>II. PRECEDENTES DE LA ARMONIZACIÓN DIRECTA. ....</b>	<b>7</b>
<b>III. LA ARMONIZACIÓN DIRECTA.....</b>	<b>8</b>
<b>IV. ARMONIZACIÓN DIRECTA DE LAS SANCIONES DE CARÁCTER PENAL. ....</b>	<b>14</b>
1. Explotación sexual de menores: precedente de penas de inhabilitación permanente. ....	14
2. Trata de seres humanos. ....	15
Se prevé, en consecuencia, como sanción penal armonizada la inhabilitación temporal o permanente para el ejercicio de las actividades comerciales - que estará centrada en el ámbito de actividad en el que se ha cometido el delito -. Se trata de una previsión que, tal como se irá poniendo de manifiesto a continuación, se encuentra en un elevado porcentaje de los sectores sometidos a armonización y puede constituir un precedente relevante para ampliar la sanción de inhabilitación a personas físicas o jurídicas en el ámbito del terrorismo u otros de carácter análogo. ....	17
3. Tráfico ilícito de armas.....	17
4. Blanqueo de capitales. ....	17
Una vez más aparece la sanción de inhabilitación temporal o definitiva para ejercer actividades mercantiles como sanción penal armonizada para los delitos cometidos en este ámbito. ....	18
5. Falsificación de moneda y fraude en medios de pago.....	18
6. Corrupción. ....	21
7. Delincuencia informática ....	23
8. Medio ambiente ....	24
<b>V. ARMONIZACIÓN DE LAS PENAS EN MATERIA DE TERRORISMO. ....</b>	<b>24</b>
<b>VI. SOBRE LA PENA DE INHABILITACIÓN POR TERRORISMO EN EL ÁMBITO COMUNITARIO. ....</b>	<b>26</b>

1.- La intervención de la Unión Europea en los aspectos relacionados con el derecho penal y, en particular, la armonización legislativa a nivel comunitario de determinados aspectos del mismo no ha sido una cuestión pacífica y ha tenido una profunda evolución a lo largo de los últimos años.

Precisamente el hecho de que el derecho penal constituya una competencia exclusiva de los Estados miembros, tanto en el establecimiento de los tipos penales como el de las penas, que se partiese de la idea de que se trataba de una cuestión ajena al proceso y programa integrador de la Unión Europea y que, en consecuencia, la misma careciera en términos generales de competencias en materia penal, es lo que ha hecho que el tratamiento de esta cuestión haya pasado por distintas fases de una naturaleza muy diferenciada, en una evolución paralela en cierta medida a la propia integración europea.

2.- Partiendo de lo anterior y de que, en todo caso, cualquier intervención de las instituciones comunitarias no podría consistir en emitir normas de forma directa, es un hecho que la normativa comunitaria y la normativa penal de los Estados miembros han estado en contacto, habiendo sido necesario en muchos casos realizar una armonización de ambos ordenamientos jurídicos. Por ello, es necesario realizar un análisis del proceso seguido hasta llegar a la posición actual de la Unión Europea en lo relativo a la competencia para armonizar o regular instituciones en el ámbito penal, lo que nos dará una perspectiva concreta para abordar la cuestión de la armonización de las consecuencias jurídicas de determinados delitos, en particular, los de terrorismo.

### **I. LA ARMONIZACIÓN INDIRECTA POR VÍA JURISPRUDENCIAL.**

3.- En una primera fase (desde la creación de las CCEE hasta la promulgación del Tratado de la Unión Europea), el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) fue interviniendo, si bien de modo indirecto y través de la casuística, en el desarrollo y aplicación del derecho penal de los Estados miembros, con el análisis de la compatibilidad de las normas penales de cada Estado con las libertades y políticas de la UE, así como con la normativa comunitaria derivada. En sus sentencias, el TJCE ha realizado la interpretación de las normas penales de los Estados miembros conforme al derecho comunitario, incluso llegando al caso de obligar a no aplicar las normas internas por su controversia con la normativa comunitaria.

4.- Así por ejemplo se puede mencionar una de las primeras resoluciones de este tipo, la STJCE de 11 de julio de 1974 (asunto 8/74 *Procureur du Roi contre Benoit et Gustave*

DASSONVILLE), en el que se recoge lo siguiente, en relación con la tipificación y aplicación del delito de contrabando en Bélgica:

*“(3) que esta cuestión se ha suscitado en el marco de un proceso penal seguido en Bélgica contra unos comerciantes que habían adquirido legalmente un lote de Scotch whisky que se encontraba en libre práctica en Francia, y que lo importaron a Bélgica sin estar en posesión de un certificado de origen de la autoridad aduanera británica, infringiendo con ello una norma nacional; (...)*

*La exigencia por un Estado miembro de un certificado de autenticidad cuya obtención resulta más difícil a los importadores de un producto auténtico que se encuentra legalmente en libre práctica en otro Estado miembro, que a los importadores del mismo producto procedente directamente del país de origen, **constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa incompatible con el Tratado**”.*

5.- En todo caso, el TJCE no realiza consideración alguna más allá de determinar la compatibilidad o afectación del Derecho comunitario por las normas penales nacionales. De hecho en alguna sentencia (por todas STJCE de 2 de febrero de 1977 – asunto 50/76, *Amsterdam Bulb BV v Produktschap voor Siergewassen* –) el tribunal recoge **la obligación que existe para los Estados miembros de respetar la normativa comunitaria, con referencia expresa a la normativa penal<sup>1</sup>, pero no hace mención alguna a que las instituciones comunitarias pudieran obligar a ello, ni mucho menos dictar directriz alguna sobre la armonización del derecho penal.**

6.- Más ampliamente sobre las facultades de actuación de las instituciones comunitarias sobre el derecho penal nacional – en particular las del propio TJCE – encontramos la STJCE de 14 de diciembre de 1995 (asunto C-387/93, *Banchemo*), que recoge lo siguiente:

---

<sup>1</sup> “3. In addition to the provisions which are identical to those contained in the community regulations the national rules contain provisions which: (...) – Provide penal sanctions in respect of infringements of the rules. (...) 5. By virtue of the obligations arising from the treaty the member states are under a duty not to obstruct the direct effect inherent in regulations and other rules of community law. 6. Strict compliance with this obligation is an indispensable condition of simultaneous and uniform application of community regulations throughout the community. 7. Therefore, the member states may neither adopt nor allow national organizations having legislative power to adopt any measure which would conceal the community nature and effects of any legal provision from the persons to whom it applies”. Dicha sentencia no se tradujo de modo oficial al español.

“(3) Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un proceso penal incoado por las autoridades italianas contra el Sr. Banchemo por posesión ilegal de labores del tabaco de origen extranjero. (...)”

(14) En efecto, procede señalar que, según el Pretore di Genova, las disposiciones que infringió el Sr. Lanchemo tienen también la finalidad de proteger el monopolio nacional de labores del tabaco. El Pretore di Genova añade que, si todo el monopolio nacional fuera incompatible con las disposiciones del Derecho comunitario que menciona, y más en particular con los artículos 30 y 90 del Tratado, ello tendría repercusiones sobre el proceso penal contra el Sr. Lanchemo.

En dicho procedimiento se planteó la inadmisibilidad de la cuestión prejudicial y el TJCE se pronunció expresamente sobre sus facultades cognitivas sobre las normas penales nacionales, con abundante cita de la jurisprudencia comunitaria en ese sentido:

“(58) Si bien, en principio, **la legislación penal y las normas del proceso penal siguen siendo competencia de los Estados miembros, de una jurisprudencia reiterada resulta que el Derecho comunitario pone límites en lo que respecta a las medidas de control que este Derecho permite a los Estados miembros mantener en el marco de la libre circulación de mercancías y de personas.** Las medidas administrativas o represivas no deben rebasar el marco de lo que es estrictamente necesario, las modalidades de control no deben concebirse de forma que restrinjan la libertad deseada por el Tratado y no deben ir acompañadas de una sanción tan desproporcionada respecto a la gravedad de la infracción que se convierta en un obstáculo a dicha libertad (sentencia de 11 de noviembre de 1981, Casati, 203/80, Rec. p. 2595, apartado 27; véanse también las sentencias de 3 de julio de 1980, Pieck, 157/79, Rec. p. 2171, apartado 19, y de 25 de febrero de 1988, Drexler, 299/86, Rec. p. 1213, apartado 18)”.

En este caso, el TJCE interpreta la norma penal nacional a luz de las normas de los Tratados:

“El artículo 30 del Tratado CEE no se opone a que una legislación nacional, como la italiana, sancione como delito de contrabando la posesión ilegal, por parte de un consumidor, de labores del tabaco procedentes de otros Estados miembros y por las que no se ha pagado el impuesto especial conforme al Derecho comunitario, siendo así que la venta al por menor de estos productos,

*como la de los productos nacionales del mismo tipo, está reservada a distribuidores autorizados por el poder público”.*

7.- Una mayor intensidad de la intervención de las instituciones comunitarias en el derecho penal nacional y antecedente de la intervención directa sobre las mismas como parte del proceso armonizador comunitario, se aprecia en aquellas resoluciones conforme a las cuales el órgano jurisdiccional comunitario declara que **la normativa comunitaria impide la aplicación de las normas penales internas**. En este punto es muy significativa la STJCE de 2 de febrero de 1989 (Asunto 186/87, Ian William Cowan), en el que el tribunal confirma su competencia para actuar sobre la norma penal nacional, a pesar de que subraya que su promulgación es una competencia de los Estados miembros:

*“(19) En este aspecto, conviene recordar que si bien, en principio, la legislación penal así como las normas de procedimiento penal, entre las que se encuentra la disposición 186/87 nacional objeto de discusión, es de la competencia de los Estados miembros, según reiterada jurisprudencia (véase, entre otras, la sentencia de 11 de noviembre de 1981, Casati, 203/80, Rec. 1981, p. 2595), el **Derecho comunitario impone límites a esta competencia**. Dichas disposiciones legislativas no pueden, en efecto, producir una discriminación respecto de personas a las que el Derecho comunitario atribuye el derecho a la igualdad de trato, ni restringir las libertades fundamentales garantizadas por el Derecho comunitario”.*

Sobre esa base, realiza una intervención en la norma penal nacional objeto de cuestión prejudicial, imponiendo su incompatibilidad con el derecho comunitario:

*“(20) En virtud de todo lo anterior, se debe responder a la cuestión prejudicial que el principio de no discriminación, enunciado en particular en el artículo 7 del Tratado, **debe interpretarse en el sentido de que se opone a que un Estado miembro, por lo que respecta a las personas a las que el Derecho comunitario garantiza la libertad de desplazarse a este Estado**, en especial como destinatarios de servicios, subordine la concesión de una indemnización del Estado, destinada a reparar el perjuicio causado en este Estado a la víctima de una agresión que haya producido un daño corporal, al requisito de ser titular de un permiso de residencia o de ser nacional de un país que haya celebrado un acuerdo de reciprocidad con este Estado miembro”.*

8.- En el caso de la STJCE de 11 de noviembre de 2004 (asunto C-457/02, *Antonio Niselli*), el Tribunal prima el contenido de una Directiva sobre una reforma penal interna en Italia que determinaba que la conducta objeto del proceso penal había dejado de constituir delito conforme al derecho interno, en consecuencia, la norma comunitaria neutraliza cualquier retroactividad de la nueva norma:

*“(22) Por lo que se refiere al curso que debía darse al proceso penal tras la entrada en vigor del Decreto-ley n° 138/02, el Tribunale penale di Terni duda, esencialmente, sobre la «interpretación auténtica» del concepto de residuo contenida en el artículo 14 del Decreto-ley n° 138/02, que podría ser contraria, en su opinión, a la Directiva 75/442. Según dicha interpretación, los hechos que se imputan al Sr. Niselli no constituyen ya un delito, debido a que la chatarra decomisada iba a ser reutilizada y, por consiguiente, no podía ser calificada de residuo. No obstante, **en el supuesto de que dicha interpretación no fuese compatible con la Directiva 75/442, el proceso penal debería continuar sobre la base de la acusación efectuada**”.*

9.- Muy claro en términos de la competencia esgrimida por el Tribunal resulta el contenido de la STJCE de 19 de enero (asunto C-348/96, *Donatella Calfa*). De hecho es el propio órgano nacional el que plantea al tribunal comunitario la compatibilidad de las normas penales internas – en concreto en relación con las penas a imponer –, con la normativa comunitaria:

*“(14) El órgano jurisdiccional nacional solicita en sustancia que se dilucide si los apartados 1 y 2 del artículo 8, el apartado 1 del artículo 8 A y los artículos 48, 52 y 59, así como la Directiva 64/221 **se oponen a una normativa** que, dejando a salvo algunas excepciones, en particular de índole familiar, obliga al Juez nacional a decretar la expulsión de por vida del territorio de los nacionales de los demás Estados miembros declarados culpables en dicho territorio de los delitos de adquisición y tenencia de estupefacientes únicamente para su consumo personal”.*

Y el TJCE justifica el título de su actuación sobre el Derecho penal nacional:

*“(17) Es preciso recordar asimismo que, si bien, en principio, la legislación penal es de la competencia de los Estados miembros, según reiterada jurisprudencia, **el Derecho comunitario impone límites a esta competencia, no pudiendo dicha legislación**, en efecto, restringir las libertades fundamentales*



*garantizadas por el Derecho comunitario (véase la sentencia Cowan, antes citada, apartado 19)”.*

Con la intervención final sobre la norma penal nacional:

*“Los artículos 48,52 y 59 del Tratado CE y el artículo 3 de la Directiva 64/221/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1964, para la coordinación de las medidas especiales para los extranjeros en materia de desplazamiento y de residencia, justificadas por razones de orden público, seguridad y salud pública, **se oponen a una normativa nacional** que, dejando a salvo algunas excepciones, en particular de índole familiar, obliga al Juez nacional a decretar la expulsión de por vida del territorio de los nacionales de los demás Estados miembros a los que se haya declarado culpables de los delitos de adquisición y tenencia de estupefacientes únicamente para su consumo personal”.*

## **II. PRECEDENTES DE LA ARMONIZACIÓN DIRECTA.**

10.- En un par de antecedentes jurisprudenciales muy relevantes, el TJCE fue más allá de limitarse a examinar la armonización concreta en un determinado supuesto, para declarar la necesidad de que los Estados miembro debían tomar en consideración los bienes jurídicos de naturaleza común a todos los Estados o comunitaria al regular y aplicar sus normas penales, otorgando a aquellos una protección análoga a los bienes jurídicos propios de cada Estado miembro.

11.- El primero de ellos está constituido por la relevante Sentencia del TJCE de 21 de septiembre de 1989 (Caso 68/88, Comisión c. República Helénica, conocido como la “sentencia del maíz griego”), en el que se recogía lo siguiente:

*“(22) Según la Comisión, las disposiciones del artículo 5 del Tratado **exigen a los Estados miembros que sancionen a los autores de infracciones del Derecho comunitario del mismo modo que a los autores de infracciones del Derecho nacional**. Al no haber incoado todos los procedimientos penales o disciplinarios previstos por la legislación nacional contra los autores de la defraudación ni contra todos aquellos que colaboraron en su realización y encubrimiento, la República Helénica ha incumplido sus obligaciones.*

*(4) Declarar que, al no haber incoado procedimientos penales o disciplinarios contra las personas que hubiesen participado en la realización y encubrimiento de las operaciones que permitieron eludir el pago de las citadas exacciones*

*reguladoras agrarias, la República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 5 del Tratado CEE”.*

12.- En el mismo sentido, la Sentencia TJCE 13 de julio de 1990 (Asunto C-2/88 Imm. J. J. Zwartveld y otros) estableció que los Estados miembros deben proteger la normativa comunitaria utilizando las medidas que fueren necesarias, incluyendo la vía penal:

*“En la comunidad de Derecho que constituye la Comunidad Económica Europea, las relaciones entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias se rigen, en virtud del artículo 5 del Tratado, por un principio de cooperación leal. Este principio **obliga no sólo a los Estados miembros a adoptar todas las medidas adecuadas para garantizar el alcance y la eficacia del Derecho comunitario, incluyendo si es necesario la vía penal**, sino que impone también a las instituciones comunitarias deberes recíprocos de cooperación leal con los Estados miembros. Cuando se trata de instituciones comunitarias, esta obligación de cooperación leal reviste una especial importancia dado que se establece con las autoridades judiciales de los Estados miembros encargadas de velar por la aplicación y por el respeto del Derecho comunitario en el ordenamiento jurídico nacional”.*

13.- Por otra parte, la necesidad de protección penal de los bien jurídicos de carácter comunitario también se manifestó en un algún instrumento normativo, en un antecedente directo de la política de armonización directa que se ha venido realizando en fechas recientes, así el Reglamento (CEE) nº 2847/93 del Consejo, de 12 de octubre de 1993, por el que se establece un régimen de control aplicable a la política pesquera común establecía en su artículo 31.1 lo siguiente:

*“Artículo 31. 1. Los Estados miembros **garantizarán que se tomen las medidas adecuadas, incluida la apertura de procedimientos administrativos o penales con arreglo a su Derecho nacional**, contra las personas físicas o jurídicas responsables cuando se haya comprobado un incumplimiento de las normas de la política pesquera común, en particular como consecuencia de un control o una inspección efectuados en virtud del presente Reglamento”.*

### **III. LA ARMONIZACIÓN DIRECTA.**

14.- Tras los precedentes señalados se ha llegado a la fase actual en la que, sin ningún género de duda, las instituciones comunitarias han consolidado el proceso de

armonización de la normativa penal. Así, el Tratado de la Unión Europea (TUE), en sus artículos 29 y 31.1.e) preveía la necesidad de armonizar el derecho penal en el ámbito comunitario.

*“Artículo 29. Sin perjuicio de las competencias de la Comunidad Europea, el objetivo de la Unión será ofrecer a los ciudadanos un alto grado de seguridad dentro de un espacio de libertad, seguridad y justicia elaborando una acción en común entre los Estados miembros en los ámbitos de la cooperación policial y judicial en materia penal y mediante la prevención y la lucha contra el racismo y la xenofobia.*

*Este objetivo habrá de lograrse mediante la prevención y la lucha contra la delincuencia, organizada o no, en particular el terrorismo, la trata de seres humanos y los delitos contra los niños, el tráfico ilícito de drogas y de armas, la corrupción y el fraude, a través de: (...)*

*- **la aproximación, cuando proceda, de las normas de los Estados miembros en materia penal**, de conformidad con lo dispuesto en la letra e) del artículo 31.*

*Artículo 31. 1. La acción en común sobre cooperación judicial en materia penal incluirá, entre otras: (...) e) la **adopción progresiva de medidas que establezcan normas mínimas relativas a los elementos constitutivos de los delitos y a las penas en los ámbitos de la delincuencia organizada, el terrorismo y el tráfico ilícito de drogas**”.*

15.- Con dichos artículos el proceso de armonización adquiere formalidad y carácter general, pasando a desarrollarse, en primer término, a través de disposiciones normativas del Consejo de la UE – las “*decisiones marco*” – en las que se establecen una serie de reglas básicas en relación con los distintos elementos integradores de las normas penales en el ámbito de la delincuencia organizada, el terrorismo o el tráfico de drogas. Las instituciones comunitarias no se limitan a analizar caso por caso si el derecho comunitario está afectado por las normas penales nacionales y pasan a regular aspectos generales relacionadas con la tipificación de las conductas penales y su castigo en el seno de la Unión.

16.- Ahora bien, en ese ámbito la armonización no dejaba de estar limitada, en primer lugar porque parecía circunscribirse a los ámbitos específicos señalados en el TUE –

aunque, a pesar de ello, el Consejo tuvo una actividad armonizadora intensa<sup>2</sup> – y además, porque el impacto normativo estaba limitado al estar radicados los instrumentos de armonización en el “tercer pilar”, con lo cual (i) los Estados miembro intervenían directamente en la aprobación de las “decisiones”<sup>3</sup> y (ii) no se podía exigir la implementación de su contenido a los Estados a través de los mecanismos de coerción.

17.- Un paso fundamental en la consolidación de las competencias plenas de la EU en la armonización penal, lo constituye el impulso que la Comisión Europea realizó para tratar de incluir en el ámbito del “primer pilar” la armonización del derecho penal para la protección del medio ambiente, entendiendo que se trataba de una potestad que se podía desarrollar a partir del propio contenido del TUE (sobre la base de los artículos 174 a 176 TUE). En concreto, la Comisión Europea aprobó la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo para la protección del medio ambiente a través del derecho penal (COM [2001] 139 de 13 de marzo de 2001, DOC 18 E, de 26 de junio de 2001), que vino a concurrir con la iniciativa del Consejo de la Unión Europea sobre el particular con la adopción de la Decisión marco del Consejo 2003/80/JHA, de 27 de enero de 2003, sobre la protección del medio ambiente a través del derecho penal. Ante esta concurrencia, la Comisión interpuso la acción de nulidad con la Decisión marco ante el TJCE, que la resolvió en la capital Sentencia de 13 de septiembre de 2005 (asunto C-176/03).

18.- La alegación de la Comisión – de contenido muy relevante a los efectos presente Informe – consta en la propia Sentencia:

---

<sup>2</sup> Así pueden citarse, en otras, la Decisión marco del Consejo 2000/383/JAI sobre el fortalecimiento de la protección, por medio de sanciones penales y de otro tipo, contra la falsificación de moneda con miras a la introducción del euro (DO L 140 de 14.6.2000), modificada por la Decisión marco del Consejo 2001/888/JAI; Decisión marco del Consejo 2001/413/JAI, de 28 de mayo de 2001, sobre la lucha contra el fraude y la falsificación de medios de pago distintos del efectivo (DO L 149 de 02/06/2001); Decisión marco del Consejo 2001/500/JAI de 26 de junio de 2001, relativa al blanqueo de capitales, la identificación, seguimiento, embargo, incautación y decomiso de los instrumentos y productos del delito (DO L 182 de 05/07/2001); Decisión marco del Consejo 2002/69/JAI, de 19 de julio de 2002, relativa a la lucha contra la trata de seres humano (DO L 203 de 01/08/2002); Decisión marco del Consejo 2002/946/JAI, de 28 de noviembre de 2002, destinada a reforzar el marco penal para la represión de la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares (DO L 328 de 05/12/2002).

<sup>3</sup> Según el artículo 34.2.b) TUE: “2. El Consejo dispondrá y fomentará, en la forma y según los procedimientos oportunos tal como se establece en el presente título, la cooperación pertinente para la consecución de los objetivos de la Unión. A tal fin, a iniciativa de cualquier Estado miembro o de la Comisión, el Consejo podrá, por unanimidad: (...) **b) adoptar decisiones marco para la aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros. Las decisiones marco obligarán a los Estados miembros en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios. No tendrán efecto directo”.**

*“Sin reivindicar una competencia general en materia penal para el legislador comunitario, la Comisión considera que éste es competente, con arreglo al artículo 175 CE, para obligar a los Estados miembros a prever sanciones penales para el supuesto de que se infrinja la normativa comunitaria en materia de protección medioambiental cuando entiende que ello constituye un medio necesario para garantizar la efectividad de tal normativa. Según la Comisión, la armonización de las legislaciones penales nacionales, especialmente de los elementos constitutivos de infracciones contra el medio ambiente sancionables penalmente, se concibe como un instrumento al servicio de la política comunitaria en cuestión”.*

19.- El Tribunal procedió a anular la Decisión marco y dar vía libre para el desarrollo legislativo de la armonización penal, todo ello a pesar de la inexistencia de una competencia general en la materia (“...en principio, la Comunidad no es competente en materia de Derecho penal ni en materia de Derecho procesal penal (véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de noviembre de 1981, Casati, 203/80, Rec. p. 2595, apartado 27, y de 16 de junio de 1998, Lemmens, C-226/97, Rec. p. I-3711, apartado 19)” – apartado 47 de la Sentencia –), justificándolo del siguiente modo:

*“(48) Sin embargo, esta constatación no es óbice para que el legislador comunitario adopte medidas relacionadas con el Derecho penal de los Estados miembros y que estime necesarias para garantizar la plena efectividad de las normas que dicte en materia de protección medioambiental, cuando la aplicación por las autoridades nacionales competentes de sanciones penales efectivas, proporcionadas y disuasorias constituye una medida indispensable para combatir los graves atentados contra el medio ambiente.*

*(49) Procede añadir que, en el caso de autos, si bien es cierto que los artículos 1 a 7 de la Decisión marco regulan la incriminación de determinadas conductas particularmente graves contra el medio ambiente, no lo es menos que dejan a los Estados miembros la elección de las sanciones penales aplicables, las cuales, sin embargo, deben ser efectivas, proporcionadas y disuasorias, con arreglo al artículo 5, apartado 1, de la referida Decisión”.*

20.- El TJCE considera que la Decisión marco del Consejo “*infringe en su conjunto, debido a su indivisibilidad, el artículo 47 UE, puesto que invade las competencias que el artículo 175 CE atribuye a la Comunidad*”, esto es el principio de supremacía de los instrumentos comunitarios, señalando que el propio Consejo es el que había señalado la

necesidad de proporcionar protección penal al medio ambiente como bien jurídico a proteger en el ámbito de la Unión Europea:

*“(50) El Consejo no niega que entre las conductas enumeradas en el artículo 2 de la Decisión marco figuran infracciones de numerosos actos comunitarios que aparecen relacionados en el anexo de la propuesta de Directiva. Además, de los tres primeros considerandos de la Decisión marco resulta que el Consejo consideró que las sanciones penales eran indispensables para combatir los graves atentados contra el medio ambiente”.*

21.- Posteriormente se dictó otra sentencia por parte del TJCE el 23 de octubre de 2007 (Asunto C-440/05) en la que se estableció la competencia normativa directa en aquellos ámbitos que, sin ser objetivos primordiales o directos, sí pueden afectar a los mismos de forma indirecta (en este caso se trataba de la regulación del marco penal para la represión de la contaminación procedente de buques, que la sentencia vincula tanto a la protección del medio ambiente como a la política común de transportes), lo que amplía considerablemente, eso sí de modo un tanto abierto, general e inseguro, el ámbito de actuación comunitario para la armonización penal por vía legislativa.

22.- Actualmente, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea<sup>4</sup> regula la armonización directa de un modo nítido, otorgando una competencia muy amplia a las instituciones comunitarias para realizar la armonización penal directa por vía legislativa.

En el artículo 83 (antiguo artículo 31 TUE) se recoge lo siguiente:

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

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

---

<sup>4</sup> En este punto es relevante citar el contenido del Tratado de Lisboa, en sus artículos 61.3 y 69 B y C.

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

2. Cuando la aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros en materia penal resulte imprescindible para garantizar la ejecución eficaz de una política de la Unión en un ámbito que haya sido objeto de medidas de armonización, se podrá establecer mediante directivas normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y **de las sanciones en el ámbito de que se trate**. Dichas directivas se adoptarán con arreglo a un procedimiento legislativo ordinario o especial idéntico al empleado para la adopción de las medidas de armonización en cuestión, sin perjuicio del artículo 76”.

23.- Muy relevante resulta el contenido del artículo 84 TFUE que establece lo siguiente:

*“El Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas que impulsen y apoyen la actuación de los Estados miembros en el ámbito de la prevención de la delincuencia, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros”.*

24.- Este precepto determina una atribución competencial que prácticamente no tiene límites, puesto que no estaría condicionado a ningún ámbito específico, más que lógicamente los bienes jurídicos citados en los Tratados – a los que, por otra parte, son reconducibles la práctica totalidad de asuntos que pueden ser objeto de políticas públicas –, ni a que haya sido objeto de armonización previa, sino únicamente parece que estaría condicionado a asuntos de especial gravedad y relevancia comunitaria.

25.- Sobre la base de lo anterior se puede afirmar que las instituciones comunitarias en la actualidad disponen de una competencia específica de actuación en el ámbito penal y, si bien, dicha competencia no se compone de regular directamente normas penales, la facultad o competencia de armonización, si bien indirecta, es muy intensa y amplia, hasta el punto de que pueda afectar a cualquier ámbito de actuación de las políticas comunitarias.

#### **IV. ARMONIZACIÓN DIRECTA DE LAS SANCIONES DE CARÁCTER PENAL.**

26.- Partiendo de lo anterior y a efectos de realizar las conclusiones oportunas sobre la armonización de las sanciones de inhabilitación, se hace necesario realizar un repaso de los supuestos en los que la Unión Europea ha realizado una intervención legislativa directa para armonizar las sanciones penales en determinados ámbitos.

Previamente a la enumeración de las sanciones que se exigen en cada uno de los ámbitos penales armonizados por la vía del art. 83 TFUE – además del medio ambiente – hay que destacar que la **justificación para la armonización** de unas mínimas sanciones es similar a todas ellas. En este sentido, las directivas afirman que se entiende que el objetivo de cada una de las directivas, por su especial gravedad y/o por su carácter internacional, no es susceptible de ser conseguido de manera suficiente por los Estados miembros y, por tanto, se justifica la armonización en aplicación del principio de subsidiariedad del art. 5 TUE respetando en todo caso el principio de proporcionalidad.

##### **1. Explotación sexual de menores: precedente de penas de inhabilitación permanente.**

27.- Este ámbito ha sido armonizado por la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011 relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil y por la que se sustituye la Decisión marco 2004/68/JAI.

28.- En este caso, para las **personas físicas** las sanciones van unidas en el articulado a los tipos delictivos concretos y se dividen según se trate de cada uno de los tres aspectos que regula esta Directiva, infracciones relacionadas con abusos sexuales (artículo 3), explotación sexual (artículo 4) y pornografía infantil (artículo 5).

29.- Más allá de estas sanciones a las personas físicas, las penas para las **personas jurídicas** se regulan en el art. 13 de la siguiente manera:

1. *Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que a la persona jurídica considerada responsable en virtud de lo dispuesto en el artículo 12, apartado 1, le sean impuestas sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias, que incluirán multas de carácter penal o de otro tipo, y podrán incluir otras sanciones como, por ejemplo: a) la exclusión del disfrute de ventajas o ayudas públicas; **b) la inhabilitación temporal o permanente para el***



***ejercicio de actividades comerciales**; c) el sometimiento a vigilancia judicial; d) la disolución judicial; e) el cierre temporal o definitivo de los establecimientos utilizados para cometer la infracción.*

2. *Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que a la persona jurídica considerada responsable en virtud de lo dispuesto en el artículo 12, apartado 2, le sean impuestas sanciones o medidas efectivas, proporcionadas y disuasorias.*

30.- Además de la inhabilitación que se recoge respecto de las personas jurídicas, es muy relevante la previsión del artículo 10 en el que se hace referencia a la **inhabilitación derivada de sentencias condenatorias**, disponiendo lo siguiente:

1. *A fin de evitar el riesgo de reincidencia en los delitos, los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que una persona física que haya sido condenada por una infracción contemplada en los artículos 3 a 7 **pueda ser inhabilitada, con carácter temporal o permanente, para el ejercicio de actividades, al menos profesionales, que impliquen contactos directos y regulares con menores.***

31.- En este sentido, para conocer en mayor medida la posición del Legislador en relación con la inhabilitación, el considerando 40º de la Directiva expresa que:

**“Cuando la peligrosidad o los posibles riesgos de reincidencia en las infracciones así lo aconsejen, los delincuentes condenados deben ser inhabilitados, con carácter temporal o permanente, en caso necesario, para el ejercicio, al menos con carácter profesional, de actividades que impliquen contactos directos y regulares con menores”.**

32.- Las previsiones realizadas en este ámbito constituyen un precedente muy relevante en cuanto a la previsión de la inhabilitación permanente como sanción penal armonizada a nivel comunitario para un determinado tipo de delitos, , siendo reseñable que la finalidad de la armonización es la protección frente a la peligrosidad de los autores de los tipos delictivos y el riesgo de reincidencia.

## **2. Trata de seres humanos.**

33.- Este ámbito ha sido armonizado por la Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de abril de 2011 relativa a la prevención y lucha contra la

trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión Marco 2002/629/JAI del Consejo.

34.- Las penas en lo relativo a las **personas físicas** se regulan en el art. 4, que establece:

1. *Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las infracciones contempladas en el artículo 2 se castiguen con penas privativas de libertad de una duración máxima de al menos cinco años.*
2. *Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las infracciones contempladas en el artículo 2 se castiguen con penas privativas de libertad de una duración máxima de al menos diez años cuando la infracción: a) se cometió contra una víctima particularmente vulnerable, la cual, en el contexto de la presente Directiva, incluirá como mínimo a los menores; b) se cometió en el marco de una organización delictiva a tenor de lo dispuesto en la Decisión marco 2008/841/JAI del Consejo, de 24 de octubre de 2008, sobre la lucha contra la delincuencia organizada (1); c) puso en peligro de forma deliberada o por grave negligencia la vida de la víctima, o d) se cometió empleando violencia grave o causó a la víctima daños particularmente graves.*
3. *Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que se considere circunstancia agravante el hecho de que alguna de las infracciones mencionadas en el artículo 2 haya sido cometida por un funcionario público en el ejercicio de sus funciones.*
4. *Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las infracciones contempladas en el artículo 3 sean castigadas con penas efectivas, proporcionadas y disuasorias, que puedan dar lugar a entrega.*

35.- En lo relativo a las **personas jurídicas**, las sanciones se encuentran previstas en el artículo 6:

*Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que a la persona jurídica considerada responsable en virtud de lo dispuesto en el artículo 5, apartados 1 o 2, le sean impuestas sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias, que incluirán multas de carácter penal o de otro tipo, y podrán incluir otras sanciones como, por ejemplo: a) exclusión del disfrute de ventajas o ayudas públicas; **b) inhabilitación temporal o permanente para el ejercicio de actividades***

***comerciales;*** c) sometimiento a vigilancia judicial; d) disolución judicial; e) cierre temporal o definitivo de los establecimientos utilizados para cometer la infracción.

Se prevé, en consecuencia, como sanción penal armonizada la inhabilitación temporal o permanente para el ejercicio de las actividades comerciales – que estará centrada en el ámbito de actividad en el que se ha cometido el delito –. Se trata de una previsión que, tal como se irá poniendo de manifiesto a continuación, se encuentra en un elevado porcentaje de los sectores sometidos a armonización y puede constituir un precedente relevante para ampliar la sanción de inhabilitación a personas físicas o jurídicas en el ámbito del terrorismo u otros de carácter análogo.

### **3. Tráfico ilícito de armas.**

36.- Este ámbito ha sido armonizado por la Directiva 2017/853 de 17 de mayo de 2017 sobre el control de la adquisición y tenencia de armas (que modifica la Directiva 91/477/CEE del Consejo sobre el control de la adquisición y tenencia de armas), si bien, siguen sin armonizarse unas sanciones concretas en relación con estas actividades delictivas.

### **4. Blanqueo de capitales.**

37.- Este ámbito ha sido armonizado por la Directiva 2018/1673/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2018 relativa a la lucha contra el blanqueo de capitales mediante el Derecho penal. Las sanciones aplicables en este ámbito a las **personas físicas** se regulan en el art. 5, que establece:

1. *Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las conductas a que se refieren los artículos 3 y 4 sean castigadas **con penas efectivas, proporcionadas y disuasorias.***
2. *Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las conductas a que se refiere el artículo 3, apartados 1 y 5, puedan castigarse con una pena de privación de libertad cuya duración máxima no sea inferior a cuatro años.*
3. *Los Estados miembros adoptarán también las medidas necesarias para garantizar que las personas físicas que hayan cometido las conductas a que se refieren los artículos 3 y 4 sean objeto, en caso necesario, de sanciones o medidas adicionales.*

En relación con las **personas jurídicas**, el contenido relativo a las sanciones penales se incluye en el art. 8:

*Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las personas jurídicas consideradas responsables en virtud del artículo 7 sean castigadas con sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias, que incluirán multas de carácter penal o no penal y podrán incluir otras sanciones tales como: **a) inhabilitación para obtener beneficios o ayudas públicas; b) exclusión temporal o permanente del acceso a la financiación públicas, incluidas las licitaciones, subvenciones y concesiones; c) inhabilitación temporal o definitiva para ejercer actividades mercantiles; d) sometimiento a intervención judicial; e) orden judicial de disolución; f) clausura temporal o definitiva de los establecimientos que se hayan utilizado para cometer el delito.***

Una vez más aparece la sanción de inhabilitación temporal o definitiva para ejercer actividades mercantiles como sanción penal armonizada para los delitos cometidos en este ámbito.

#### **5. Falsificación de moneda y fraude en medios de pago.**

38.- Este ámbito ha sido armonizado por diferentes normas. Por una parte, la Directiva 2014/62/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014 relativa a la protección penal del euro y otras monedas frente a la falsificación, y por la que se sustituye la Decisión marco 2000/383/JAI del Consejo. En cuanto a las sanciones aplicables a las **personas físicas**, el art. 5 hace referencia a que:

- 1. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las conductas a que se refieren los artículos 3 y 4 sean castigadas **con sanciones penales eficaces, proporcionadas y disuasorias.***
- 2. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que el delito a que se refiere el artículo 3, apartado 1, letra d), los delitos a que se refieren el artículo 3, apartado 2, los delitos a que se refiere el artículo 3, apartado 3, en relación con las conductas contempladas en el artículo 3, apartado 1, letra d), sean castigados con una sanción máxima que contemple la pena de prisión.*
- 3. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que los delitos a que se refieren el artículo 3, apartado 1, letra a), y el artículo 3, apartado 3, en relación con las conductas contempladas en el artículo 3,*

*apartado 1, letra a), sean castigados con una pena máxima de prisión de al menos ocho años.*

- 4. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que los delitos a que se refiere el artículo 3, apartado 1, letras b) y c), y el artículo 3, apartado 3, en relación con las conductas contempladas en el artículo 3, apartado 1, letras b) y c), sean castigados con una pena máxima de prisión de al menos cinco años.*
- 5. En relación con el delito a que se refiere el artículo 3, apartado 1, letra b), los Estados miembros podrán contemplar sanciones penales eficaces, proporcionadas y disuasorias distintas de las mencionadas en el apartado 4 del presente artículo, entre ellas multas y penas de prisión, si la moneda falsa se recibió sin conocimiento de que fuera falsa pero se puso en circulación a sabiendas de ello.*

39.- Por otro lado, las sanciones a **personas jurídicas** se contienen en el art. 7 – incluyendo la pena de inhabilitación temporal o permanente –, que reza lo siguiente:

*Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que una persona jurídica considerada responsable en virtud de lo dispuesto en el artículo 6 esté sujeta a sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias, incluidas multas de carácter penal o administrativo y otras sanciones como: a) la exclusión del disfrute de ventajas o ayudas públicas; **b) la inhabilitación temporal o permanente para el ejercicio de actividades comerciales**; c) la intervención judicial; d) la liquidación judicial; **e) la clausura temporal o definitiva de los establecimientos utilizados para cometer el delito.***

40.- Por otra parte, la Directiva 2019/713 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de abril de 2019 sobre la lucha contra el fraude y la falsificación de medios de pago distintos del efectivo y por la que se sustituye la Decisión Marco 2001/413/JAI. En relación con la falsificación de medios de pago diferentes del efectivo, el art. 9 de la presente Directiva establece en relación con las sanciones aplicables a las **personas físicas** que:

- 1. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las infracciones contempladas en los artículos 3 a 8 se castiguen con sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias.*

2. *Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las infracciones contempladas en el artículo 3, el artículo 4, letras a) y b), y el artículo 5, letras a) y b), se castiguen con una pena de privación de libertad cuya duración máxima no sea inferior a dos años.*
3. *Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las infracciones contempladas en el artículo 4, letras c) y d), y el artículo 5, letras c) y d), se castiguen con una pena de privación de libertad cuya duración máxima no sea inferior a un año.*
4. *Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que la infracción contemplada en el artículo 6 se castigue con una pena de privación de libertad cuya duración máxima no sea inferior a tres años.*
5. *Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que la infracción mencionada en el artículo 7 se castigue con una pena de privación de libertad cuya duración máxima no sea inferior a dos años.*
6. *Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las infracciones contempladas en los artículos 3, a 6 se castiguen con una pena de privación de libertad cuya duración máxima no sea inferior a cinco años en caso de que se hayan cometido en el marco de una organización delictiva con arreglo a la Decisión Marco 2008/841/JAI del Consejo, con independencia de la pena que se establezca en dicha Decisión.*

41.- Por otro lado, las sanciones a las **personas jurídicas** se regulan en el art. 11 – se reitera la sanción de inhabilitación temporal o permanente –:

*Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que una persona jurídica considerada responsable en virtud de lo dispuesto en el artículo 10, apartados 1 o 2, esté sujeta a sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias, que incluirán multas de carácter penal o no penal y podrán incluir otras sanciones, tales como: a) exclusión del disfrute de ventajas o ayudas públicas; b) exclusión temporal del acceso a la financiación pública, incluidas las licitaciones, subvenciones y concesiones; **c) inhabilitación temporal o permanente para el ejercicio de actividades comerciales**; d) sometimiento a intervención judicial; e) disolución judicial; **f) clausura temporal o definitiva** de los establecimientos que se hayan utilizado para la comisión del delito.*

## **6. Corrupción.**

42.- En este caso, se han dictado también varias directivas. En primer lugar, la Directiva 2014/57/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2014 sobre las sanciones penales aplicables al abuso de mercado. Respecto de las **personas físicas**, las sanciones que se prevén se contienen en el art. 7 que dispone que:

- 1. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las infracciones mencionadas en los artículos 3 a 6 puedan castigarse con sanciones penales efectivas, proporcionadas y disuasorias.*
- 2. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las infracciones mencionadas en los artículos 3 y 5 se castiguen con una sanción máxima de privación de libertad de al menos cuatro años.*
- 3. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las infracciones mencionadas en el artículo 4 se castiguen con una sanción máxima de privación de libertad de al menos dos años.*

43- Asimismo, en lo relativo a las **personas jurídicas**, el art. 9, establece que:

*Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que una persona jurídica considerada responsable en virtud de lo dispuesto en el artículo 8 esté sujeta a sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias, incluidas multas de carácter penal o administrativo y otras sanciones como: a) la exclusión del disfrute de ventajas o ayudas públicas; **b) la prohibición temporal o permanente del ejercicio de actividades comerciales;** c) la vigilancia judicial; d) la disolución judicial; e) el cierre temporal o definitivo de los establecimientos utilizados para cometer la infracción.*

44.- Además, la Directiva 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2017 sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal armoniza las penas para este ámbito. En concreto la punición relativa a las **personas físicas** se contiene en el art. 7, que establece:

- 1. Por lo que se refiere a las personas físicas, los Estados miembros se asegurarán de que las infracciones penales a que se refieren los artículos 3, 4 y 5 sean punibles con sanciones penales efectivas, proporcionadas y disuasorias.*

2. *Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las infracciones penales a que se refieren los artículos 3 y 4 sean punibles con una pena máxima que prevea la privación de libertad.*
  3. *Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las infracciones penales a que se refieren los artículos 3 y 4 sean punibles con una pena máxima de al menos cuatro años de prisión cuando supongan daños y perjuicios o ventajas considerables. Los daños y perjuicios o las ventajas resultantes de las infracciones penales a que se hace referencia en el artículo 3, apartado 2, letras a), b) y c), y el artículo 4 se presumirán considerables cuando dichos perjuicios o ventajas supongan más de 100.000 EUR. Los daños y perjuicios o las ventajas resultantes de las infracciones penales a que se hace referencia en el artículo 3, letra d), sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 2, apartado 2, se presumirán considerables en todos los casos. Los Estados miembros podrán también establecer una pena máxima de cuatro años de prisión como mínimo, sobre la base de otras circunstancias graves definidas en su Derecho nacional.*
  4. *Cuando una infracción penal de aquellas a que se refieren el artículo 3, apartado 2 letras a), b) y c), o el artículo 4, suponga unos daños y perjuicios inferiores a 10 000 EUR y unas ventajas inferiores a 10 000 EUR, los Estados miembros podrán establecer sanciones no penales.*
  5. *El apartado 1 no obstará al ejercicio de poderes disciplinarios por las autoridades competentes contra los funcionarios públicos.*
- 45.- Por otro lado, las sanciones mínimas a las **personas jurídicas** se encuentran en el art. 9, que dispone que:

*Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que una persona jurídica considerada responsable en virtud de lo dispuesto en el artículo 6 esté sujeta a sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias, incluidas multas de carácter penal o administrativo y otras sanciones como: a) exclusión del disfrute de ventajas o ayudas públicas; b) exclusión temporal o permanente de los procedimientos de contratación pública; c) **inhabilitación temporal o permanente para el ejercicio de actividades comerciales**; d) intervención judicial; e) disolución judicial; f) cierre temporal o permanente del establecimiento que se haya utilizado para cometer la infracción penal.*



## **7. Delincuencia informática**

46.- Este ámbito ha sido armonizado por la Directiva 2013/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de agosto de 2013 relativa a los ataques contra los sistemas de información y por la que se sustituye la Decisión marco 2005/222/JAI del Consejo. Las sanciones a las **personas físicas** se encuentran recogidas en el art. 9:

1. *Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las infracciones mencionadas en los artículos 3 a 8 se castiguen con penas efectivas, proporcionadas y disuasorias.*
2. *Los Estados miembros adoptará las medidas necesarias para garantizar que las infracciones mencionadas en los artículos 3 a 7 se castiguen con una sanción máxima de privación de libertad igual o superior a dos años, al menos en los casos que no sean de menor gravedad.*
3. *Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que, cuando se hayan cometido intencionalmente, siempre que hayan afectado a un número significativo de sistemas de información o cuando para cometerlas se haya utilizado uno de los instrumentos a que se refiere el artículo 7, las infracciones mencionadas en los artículos 4 y 5, se castiguen con una sanción máxima de privación de libertad de al menos tres años.*
4. *Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las infracciones mencionadas en los artículos 4 y 5 se castiguen con una sanción máxima de privación de libertad de al menos cinco años cuando: a) se cometan en el contexto de una organización delictiva con arreglo a la Decisión marco 2008/841/JAI, con independencia del nivel de la sanción que se establezca en la misma; b) causen daños graves; o c) se cometan contra el sistema de información de una infraestructura crítica.*
5. *Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para garantizar que, cuando las infracciones a que se refieren los artículos 4 y 5 sean cometidas utilizando ilícitamente datos de carácter personal de otra persona con la finalidad de ganar la confianza de un tercero, causando así daños al propietario legítimo de la identidad, ello pueda ser considerado, de conformidad con el Derecho nacional, como circunstancia agravante, a menos que tal circunstancia ya esté contemplada en otra infracción que sea sancionable con arreglo al Derecho nacional.*

47.- Asimismo, las sanciones contra las **personas jurídicas** se contienen en el art.11:

1. *Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que a la persona jurídica considerada responsable en virtud de lo dispuesto en el artículo 10, apartado 1, le sean impuestas sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias, que incluirán multas de carácter penal o de otro tipo, y entre las que podrán incluir otras sanciones como: a) exclusión del disfrute de ventajas o ayudas públicas; **b) inhabilitación temporal o permanente para el ejercicio de actividades comerciales;** c) vigilancia judicial; d) medida judicial de liquidación; e) cierre temporal o definitivo de los establecimientos utilizados para cometer la infracción.*
2. *Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que a la persona jurídica considerada responsable en virtud de lo dispuesto en el artículo 10, apartado 2, le sean impuestas sanciones o medidas efectivas, proporcionadas y disuasorias.*

## **8. Medio ambiente**

48.- Uno de los primeros ámbitos que se armonizaron vía directiva, a través de la Directiva 2008/99/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de noviembre de 2008 relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal. En relación con las sanciones la Directiva, quizás por el momento en el que fue promulgada, es mucho menos concreta que el resto, dado que para las **personas físicas** el artículo 5 establece:

*Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que los delitos a los que se hace referencia en los artículos 3 y 4 se **castiguen con sanciones penales eficaces, proporcionadas y disuasorias.***

49.- Mientras que para las **personas jurídicas**, el art. 7 dispone que:

*Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las personas jurídicas consideradas responsables en virtud del artículo 6 sean castigadas con sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias.*

## **V. ARMONIZACIÓN DE LAS PENAS EN MATERIA DE TERRORISMO.**

50.- Para el ámbito del terrorismo se ha promulgado la Directiva 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el

terrorismo y por la que se sustituye la Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo y se modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo.

51.- De los considerandos de la Directiva es importante dejar consignados los siguientes:

*“(18) Deben establecerse sanciones penales para las personas físicas y jurídicas que sean responsables de tales delitos, acordes con su gravedad.*

*(34) Dado que los objetivos de la presente Directiva no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, sino que, debido a la necesidad de disponer de normas armonizadas a escala de la Unión, pueden lograrse mejor a escala de la Unión, esta puede adoptar medidas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea (TUE). De conformidad con el principio de proporcionalidad establecido en dicho artículo, la presente Directiva no excede de lo necesario para alcanzar dichos objetivos.*

*(39) La aplicación de las disposiciones legales penales adoptadas en virtud de la presente Directiva debe ser proporcional a la naturaleza y las circunstancias del delito, tener en cuenta los objetivos legítimos perseguidos y su necesaria existencia en una sociedad democrática, y excluir cualquier forma de arbitrariedad, racismo o discriminación.*

52.- En este caso, las sanciones a las **personas físicas** se encuentran en el art. 15 y son las siguientes:

- 1. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que los delitos enumerados en los artículos 3 a 12 y 14 sean castigados con sanciones penales eficaces, proporcionadas y disuasorias, que podrán tener como consecuencia la entrega o la extradición.*
- 2. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que los delitos de terrorismo enumerados en el artículo 3 y los delitos enumerados en el artículo 14, siempre y cuando estén relacionados con delitos de terrorismo, sean castigados con penas privativas de libertad superiores a las imponibles por el Derecho nacional para tales delitos cuando no concurra la intención especial requerida en virtud del artículo 3, excepto en los casos en los que las penas imponibles sean ya las penas máximas posibles en virtud del Derecho nacional.*

3. *Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que los delitos enumerados en el artículo 4 sean castigados con penas privativas de libertad, con una **pena máxima no inferior a quince años para el delito a que se refiere el artículo 4, letra a), y no inferior a ocho años para los delitos enumerados en el artículo 4, letra b).** Cuando el delito de terrorismo a que se refiere el artículo 3, apartado 1, letra j), sea cometido por una **persona que dirija un grupo terrorista a tenor del artículo 4, letra a), la pena máxima no será inferior a ocho años.***
4. *Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para garantizar que cuando un delito contemplado en el artículo 6 o 7 se dirija contra un menor, esta circunstancia pueda tenerse en cuenta, con arreglo al Derecho nacional, al dictarse sentencia.*

53.- Por otro lado, las sanciones a las **personas jurídicas** se encuentran en el artículo 18:

*Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que toda persona jurídica que sea declarada responsable en virtud del artículo 17 sea castigada con sanciones eficaces, proporcionadas y disuasorias, entre las que se incluirán las multas de carácter penal o no penal y entre las que se podrán incluir otras sanciones como las indicadas a continuación: **a) inhabilitación para obtener subvenciones y ayudas públicas; b) prohibición temporal o definitiva del ejercicio de actividades comerciales;** c) intervención judicial; d) disolución judicial de la persona jurídica; e) cierre temporal o definitivo de los establecimientos que se hayan utilizado para la comisión del delito.*

## **VI. SOBRE LA PENA DE INHABILITACIÓN POR TERRORISMO EN EL ÁMBITO COMUNITARIO.**

54.- Este apartado debe formularse a modo de conclusión de todo lo recogido en el presente informe y conectarlo con la posibilidad de armonizar como sanción penal para las personas que cometan delitos de terrorismo, la de inhabilitación temporal o definitiva para el ejercicio de cargo público.

55.- Con carácter general, se puede afirmar que no existe problema alguno para armonizar el derecho comunitario en el sentido de incluir en la normativa comunitaria la obligación de los Estados miembro de adoptar las medidas necesarias para garantizar que los delitos de terrorismo sean castigados con pena de inhabilitación para el ejercicio de cargo público.

56.- Para ello basta con apreciar el contenido de la Directiva 2017/541, de 15 de marzo de 2017 y la armonización en cuanto a sanciones penales que ya han sido recogidas por el legislador comunitario. . No parece que sea necesario explicar que si se puede armonizar la pena de prisión – además en los términos que de *facto* la Directiva 2017/541 lo hace – o la pena de prohibición temporal o permanente para la realización de actividades comerciales por parte de personas jurídicas –, no se pueda incluir del mismo modo la pena de inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos por parte de personas físicas. Sin perjuicio de este argumento formal basado en la configuración y contenido de la Directiva que armoniza la normativa penal en este ámbito, desde el punto de vista material también hay fundamentos que constituyen una base sólida para dicha conclusión:

- 1) No hay duda de la competencia de la UE para armonizar las cuestiones relativas a los delitos de terrorismo, incluyendo configuración de los tipos y sanciones penales, de hecho la existencia de la Directiva 2017/541 es un hecho. Dicha actuación se justifica en el artículo 83 TFUE que incluye en el párrafo II del apartado 1 la mención del expresa del “terrorismo” como ámbito delictivo en el que establecer normas mínimas relativas a la definición de la sanciones de carácter penal.
- 2) La pena de inhabilitación ya está armonizada para otros ámbitos (delitos de explotación sexual para personas físicas y jurídicas y la práctica totalidad de Directivas de armonización para las personas jurídicas), por lo que existe un precedente de armonización de las sanciones penales con el establecimiento de la pena de inhabilitación.
- 3) En este caso el ámbito delictivo es grave, por lo que una sanción de inhabilitación resulta acorde con dicha gravedad y resultaría proporcional a la comisión de dicho delito.
- 4) El considerando 8 de la Directiva 2017/541 concreta como finalidad de los actos terroristas – además configurando dicha finalidad como un requisito de la propia consideración de acto terrorista – al siguiente: “*intimidar gravemente a la población, presionar indebidamente a los poderes públicos o a una organización internacional para que lleve a cabo o se abstenga de llevar a cabo cualquier acto, o desestabilizar gravemente o destruir las estructuras políticas, constitucionales, económicas o sociales fundamentales de un país o de una organización internacional*”. Partiendo de dicho concepto, la pena de inhabilitación para ejercer cargo público resulta proporcional a la naturaleza,

bien jurídico protegido y circunstancias de estos delitos (considerando 39 de la Directiva 2017/541), toda vez que, la finalidad de la pena sería, precisamente, tratar de que el condenado no pueda integrarse en las estructuras “*políticas, constitucionales, económicos o sociales*” que pretendía desestabilizar o destruir con los actos por los que ha sido condenado.

- 5) Del mismo modo el considerando 39 de la Directiva 2017/541 establece como criterios de aplicación del derecho armonizado – también válidos para el establecimiento de las penas –, que se debe “*tener en cuenta los objetivos legítimos perseguidos y su necesaria existencia en una sociedad democrática*”. Siguiendo con lo anterior parece no sólo necesario sino imprescindible establecer una incompatibilidad entre la comisión de un delito de terrorismo y ocupar un cargo en una sociedad democrática, cuyo núcleo de convivencia es, precisamente, lo que del condenado pretende afectar o destruir. Por ello se puede justificar que la pena de inhabilitación por terrorismo es de existencia necesaria en una sociedad democrática.

57.- Justificada la armonización de la pena de inhabilitación, no resulta complejo proyectar los mismos motivos al efecto de establecer la tipología de dicha inhabilitación desde el punto de vista de la duración de la pena. En este punto debemos poner de manifiesto que el legislador comunitario siempre que ha recurrido a la figura de la inhabilitación para armonizar las sanciones penales para un determinado ámbito, lo ha hecho cuantificando la pena como “*provisional*” o “*permanente*”- “*definitiva*”, esto es, de partida y con carácter general se contempla la posibilidad de que el ordenamiento jurídico de los Estados miembros prevea este tipo de penas con carácter definitivo. En otro orden de cosas, es el propio legislador comunitario el que entiende que, bajo determinadas circunstancias, las prohibiciones o inhabilitaciones *permanentes* o *definitivas* cumplen con los principios generales de proporcionalidad, efectividad y carácter disuasorio que deben tomarse en consideración al prever la sanción penal de las conductas delictivas.

58.- La eficacia y el carácter disuasorio de la pena son principios que podrían inspirar una inhabilitación permanente o con un tiempo muy prolongado, partiendo de la base de que la finalidad de la pena es evitar que el condenado por un delito de terrorismo no trate de utilizar los cargos públicos para obtener los fines que antes buscó a través de la acción terrorista. En este caso, podría establecerse un paralelismo entre esta situación y el único precedente que existe en la armonización comunitaria, el de la inhabilitación profesional o para actividades de riesgo establecida en el ámbito de la explotación sexual. En ese supuesto, tal como se ha puesto de manifiesto, la peligrosidad y los

riesgos de reincidencia son los fines que justifican la posible adopción de dicha pena de carácter permanente (parece que la Directiva 2011/92/UE admite discrecionalidad para el órgano que finalmente aplique la normativa penal), esto es, se trata de una medida preventiva para que el condenado no pueda poner en riesgo o atentar contra los mismos bienes jurídicos en el futuro. En el caso del terrorismo, cuya finalidad es intimidar a la población, presionar a los poderes públicos o atentar contra las estructuras políticas, constitucionales, económicas o sociales fundamentales de un país, sería preventivo de nuevas conductas atentatorias contra dichos bienes, mantener al terrorista alejado de dichas instituciones contra las que ya se dirigió.

59.- Por otra parte, la fijación de una pena de inhabilitación superior a la pena de prisión o incluso de carácter permanente, respetaría el principio de proporcionalidad si se justifica con lo apuntado en los puntos 4 y 5 del apartado 56 del presente Informe, en particular por lo referente a la conexión entre el ejercicio del cargo público y las finalidades pretendidas con el acto terrorista, con el señalamiento de algún tipo de presupuesto accesorio o condicionante referente a la reinserción o arrepentimiento del condenado.











[maite.pagaza@ep.europa.eu](mailto:maite.pagaza@ep.europa.eu)