

Administración Pública

# Sanciones europeas frente a Rusia: contenido e incertidumbres jurídicas

Las medidas restrictivas frente a Rusia aprobadas a nivel europeo desde febrero del 2022 han puesto el foco en la política exterior, así como en la figura de las conocidas como *sanciones internacionales*.

## HELENA VILLENA ROMERA

Abogada del Área de Público de Gómez-Acebo & Pombo

**D**esde un prisma jurídico, la figura de las sanciones internacionales, eufemísticamente denominadas *medidas restrictivas*, no es novedosa en el derecho europeo; de hecho, estas sanciones se consideran un mecanismo fundamental para cumplir los objetivos impuestos en el Tratado de la Unión Europea del que ya se había hecho uso previamente frente a otros países, como Irán, la República Popular Democrática de Corea o la propia Rusia.

Pese a ello, en las apenas tres semanas transcurridas desde que se publicasen en el *Diario Oficial de la Unión Europea* los nuevos reglamentos europeos que imponen medidas restrictivas por la invasión rusa de Ucrania, se han generado

una gran cantidad de interrogantes sobre la aplicación de las sanciones internacionales y las consecuencias que podrían derivarse de su incumplimiento.

La adopción de sanciones internacionales en el marco de la Unión constituye un acto jurídico que requiere que el Consejo de la Unión Europea adopte una decisión en el ámbito de la política exterior y de seguridad común (PESC) que deberá ser aprobada por unanimidad de todos los Estados miembros. No obstante, determinadas medidas restrictivas que afectan a un ámbito de competencia de la Unión, como es el caso de las medidas de carácter económico, necesitan para su aplicación de un reglamento europeo aprobado por mayoría cualificada.

## 1. Situación de partida: medidas adoptadas a nivel europeo frente a Rusia en el 2014

Desde marzo del 2014, la Unión Europea ha ido adoptando de manera progresiva medidas restrictivas frente a Rusia en respuesta, inicialmente, a la anexión de Crimea que tuvo lugar en ese año. Estas medidas se establecieron principalmente mediante dos reglamentos europeos:

- a) El Reglamento (UE) núm. 269/2014, de 17 de marzo, relativo a la adopción de medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania (Reglamento 269/2014). Este reglamento introdujo medidas de tipo financiero, tales como la inmovilización de fondos y recursos económicos, frente a determinadas personas identificadas en su anexo I consideradas responsables de menoscabar la integridad de Ucrania con sus acciones.
- b) El Reglamento (UE) núm. 833/2014, de 31 de julio, relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania (Reglamento 833/2014). Introdujo ciertas restricciones financieras adicionales, la prohibición de exportar armas o productos de doble uso si podrían estar destinados a un uso militar y la exportación de ciertas tecnologías de uso potencial en la prospección y producción de petróleo.

En ambos casos se establecieron determinadas exenciones y autorizaciones que

permitirían, en ciertos supuestos, llevar a cabo las actuaciones prohibidas.

Ambos reglamentos siguen hoy en día en vigor.

## 2. Situación actual: medidas adoptadas a nivel europeo frente a Rusia en el 2022

Las medidas que ha ido adoptando la Unión Europea desde el 25 de febrero del 2022, o bien intensifican algunas ya en vigor desde el 2014, o bien se imponen por primera vez al amparo de dichas normas. Estas medidas podrían englobarse en dos grandes grupos:

### a) Medidas financieras

Entre ellas, destaca la prohibición de acceso al sistema SWIFT<sup>1</sup> a siete bancos rusos y a sus entidades participadas directa o indirectamente en más de un 50 %. Aunque esta medida se había adoptado en el pasado frente a Irán, ha sido la que mayor alarma ha causado, hasta el punto de ser calificada de *botón nuclear económico*.

Otra medida que ha generado ciertos interrogantes es la prohibición de «transferir» billetes denominados en euros a Rusia. Esta restricción parece ir dirigida a limitar la entrada física de billetes en euros en Rusia, no a realizar transferencias por medio de bancos. No obstante, ni el reglamento que establece la medida ni la decisión europea correspondiente contienen mayor explicación, con lo que de la literalidad no se descarta una interpretación distinta.

<sup>1</sup> El sistema SWIFT es el principal sistema de mensajería que utilizan los bancos para efectuar pagos transfronterizos de manera segura y rápida, si bien la prohibición se establece para cualquier servicio especializado de mensajería financiera utilizado para intercambiar datos financieros.

Por lo que respecta al ámbito de aplicación de estas restricciones financieras, hay que señalar que, si bien de la redacción literal de los artículos 2 y 14 del Reglamento 269/2014 podría extraerse que las personas o entidades deben estar expresamente listadas en el anexo I para que resulten de aplicación las medidas, la Comisión Europea se pronunció hace unos meses<sup>2</sup> señalando que no únicamente se restringe la puesta a disposición de fondos a las personas listadas en el anexo I, sino también a *aquellas que estén controladas o sean propiedad de éstas*, por cuanto poner a su disposición fondos podría suponer hacerlo «indirectamente» en favor de las personas que se listan en el anexo I. Es éste un buen ejemplo de la dificultad que representa comprenderla envergadura de las medidas.

Cabe destacar también otras medidas, como la prohibición de aceptar depósitos de nacionales rusos —o de personas que residan en Rusia— por un importe superior a cien mil euros, la de otorgar nuevos préstamos o créditos a determinadas entidades o la de prestar servicios o actividades de calificación crediticia<sup>3</sup>.

Asimismo, se ha establecido la prohibición de aportar financiación que guarde relación con el intercambio de mercancías sujeto a las prohibiciones a las que nos referimos a continuación.

b) *Medidas con impacto en las relaciones comerciales o en el intercambio de mercancías*

Estas medidas afectan principalmente a tres sectores —transporte, energía y tecnológico—:

- 1) Las medidas que afectan al sector del transporte están muy relacionadas con la aviación y la industria aeroespacial; destaca la prohibición de exportar bienes y tecnología adecuados para tal uso.
- 2) En cuanto al sector de la energía, destaca la prohibición de exportar a Rusia bienes y tecnologías específicos del refinado del petróleo. Asimismo, se establecen restricciones a la exportación de equipos para la industria energética en Rusia, con excepción de la industria nuclear y del sector derivado del transporte de la energía.
- 3) En cuanto a las medidas que afectan al sector tecnológico, son muy variadas y no se ciñen a productos de doble uso o armas. Incluyen también determinados bienes y tecnología que se consideran una ayuda potencial a Rusia para la mejora tecnológica de su defensa y seguridad, tales como programas informáticos, ordenadores, buques o determinados motores o tractocamiones.

<sup>2</sup> «Opinión de la Comisión Europea de 8 de junio del 2021 sobre el artículo 2.2 del Reglamento (EU) núm. 269/2014», C(2021) 4223 final.

<sup>3</sup> En referencia a los dictámenes acerca de la solvencia de una entidad, deuda, obligación financiera u otro instrumento financiero (calificación crediticia), así como al análisis de datos e información y a la evaluación, aprobación, emisión y revisión de las calificaciones crediticias (actividades de calificación crediticia).

Por último, también se establecen otras restricciones aplicables a ciertos productos siderúrgicos y artículos considerados «de lujo».

Gran parte de las prohibiciones establecidas viene acompañada de la prohibición de prestar servicios de intermediación u «otros servicios» que guarden relación con la medida de índole financiera o comercial de que se trate.

Hay que señalar que no todas las medidas establecidas son exigibles al mismo tiempo, ya que, en ocasiones, los reglamentos establecen su exigibilidad en una fecha futura determinada. Asimismo, se regulan supuestos de exención y de autorización siguiendo las previsiones ya incluidas en los reglamentos 269/2014 y 833/2014.

A medida que la invasión de Ucrania se extiende en el tiempo, la respuesta europea se ha ido intensificando desde el 25 de febrero del 2022 y no es descartable que, dada la evolución de los acontecimientos, tales medidas sigan agravándose en los próximos días.

### **3. Aplicación y ejecución de las medidas: los Estados miembros como responsables de la vigilancia de su cumplimiento**

Los reglamentos europeos son directamente aplicables a los Estados miembros y a los operadores privados, constituidos con arreglo al Derecho de éstos o que realicen

operaciones, total o parcialmente, dentro de la Unión Europea.

En cuanto a la aplicación de las medidas restrictivas, el mandato europeo es claro desde la entrada en vigor de los primeros reglamentos en el 2014: los Estados miembros son los obligados a supervisar su aplicación, con lo que deben aprobar un régimen sancionador que prevea su incumplimiento y notificar a la Comisión Europea tanto el régimen sancionador aprobado como cualquier modificación de éste.

### **4. Consecuencias para los operadores privados en España derivadas del incumplimiento de las medidas y ¿consecuencias para el Gobierno español?**

En el caso de España, existe una previsión específica sobre el régimen sancionador aplicable al incumplimiento de las medidas restrictivas de índole financiera en la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo.

Los artículos 51.2 y 52.4 de la Ley 10/2010 se refieren al incumplimiento de las medidas restrictivas que se establezcan en los reglamentos europeos<sup>4</sup>, incluidos sendos tipos infractores que se refieren al incumplimiento de la obligación de congelar o bloquear fondos, activos financieros o recursos económicos o de ponerlos a disposición de personas o entidades designadas en los reglamentos europeos, además de al incumplimiento de

<sup>4</sup> Dichos preceptos se refieren a aquellas «medidas restrictivas específicas [adoptadas] de conformidad con los artículos 60, 301 o 308 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea». Actualmente, el artículo 215 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (antiguo art. 301 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea) prevé que el Consejo de la Unión Europea puede adoptar las medidas necesarias para aplicar las decisiones adoptadas con arreglo al artículo 29 del Tratado de la Unión Europea, a fin de garantizar que las sanciones internacionales aplicables a miembros de los terceros países se aplican de manera uniforme en todos los Estados miembros.

las obligaciones de comunicación e información a las autoridades competentes establecidas en los reglamentos europeos.

Para las infracciones muy graves, se prevén multas que podrían alcanzar los diez millones de euros, pudiendo también concurrir la responsabilidad de administradores y directivos cuando las infracciones les sean imputables de manera dolosa o negligente.

Los tipos infractores que se incluyen en dichos preceptos son amplios y es previsible el encaje del incumplimiento de prácticamente cualquier medida restrictiva de índole financiera. No obstante, dada la gran variedad de medidas restrictivas de este tipo que se han impuesto frente a Rusia, no cabe descartar que el encaje de ciertas conductas no resulte tan obvio. Piénsese, por ejemplo, en la prohibición de proporcionar acceso a cualquier servicio de suscripción relacionado con actividades de calificación crediticia a cualquier nacional ruso; el análisis de datos sobre calificaciones crediticias no supone *per se* la puesta a disposición de ningún fondo o recurso económico.

En el marco de la aplicación de la batería de las medidas más puramente comerciales, podría plantearse la aplicación de la misma solución que la adoptada expresamente por la ley en el caso de buena parte de las medidas financieras: el encaje de la conducta en tipos infractores incluidos en la normativa ya en vigor en España, como podría ser la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de Represión del Contrabando.

La Ley Orgánica 12/1995 se promulgó teniendo por objeto eminentemente la regulación del régimen de aduanas, si bien se ha ido modificando a lo largo de los años para adaptarla a los compromisos internacionales

asumidos por el Gobierno de España. Hoy por hoy, la Ley Orgánica 12/1995 considera infracción administrativa la realización de «operaciones de comercio, tenencia o circulación de mercancías no comunitarias de lícito comercio sin cumplir los requisitos legalmente establecidos para acreditar su lícita importación», así como importar o exportar «mercancías sujetas a medida de política comercial sin cumplir las disposiciones vigentes aplicables; o cuando la operación estuviera sujeta a una previa autorización administrativa y ésta fuese obtenida bien mediante su solicitud con datos falsos [...] o bien de cualquier otro modo ilícito» (art. 11, en conexión con el art. 2).

Se establecen sanciones administrativas, como multas proporcionales al valor de los bienes y mercancías —en el caso de las muy graves, pueden llegar a ser del 350 % del valor de las mercancías— (art. 12 de la Ley Orgánica 12/1995), y medidas accesorias, como cierres o suspensiones de las actividades.

Los tipos infractores que prevé la Ley Orgánica 12/1995 son amplios y podrían abarcar la circulación ilícita de prácticamente cualquier mercancía.

Ahora bien, se han adoptado ciertas medidas restrictivas para cuyo incumplimiento no se detecta, hoy en día, un tipo infractor en el que la conducta que se prohíbe encaje de manera evidente. Piénsese, por ejemplo, en la prohibición de prestar servicios de intermediación u «otros servicios» que guarden relación con las medidas de índole financiera o comercial que se han establecido. La prestación de servicios de dicha índole no supone *per se* la puesta a disposición de ningún fondo o recurso económico bajo la Ley 10/2010 ni una exportación de mercancía ilícita bajo la Ley Orgánica 10/1995.

Las consideraciones expuestas nos llevan a la siguiente reflexión jurídica:

- a) Emplear tipos infractores demasiado amplios o realizar interpretaciones extensivas de dichos tipos infractores para incluir conductas que no tuviesen un encaje claro en ellos podría determinar que se vulneraran —o, al menos, se afectarán— los principios de legalidad y tipicidad en materia sancionadora reconocidos por el artículo 25.1 de la Constitución, en conjunción con el principio de taxatividad o de *lex certa*.
- b) La solución jurídica más acorde con dichos principios y con el mandato europeo consistiría en establecer un régimen sancionador *ad hoc* que aplicar ante el incumplimiento de la totalidad de las medidas establecidas frente a Rusia<sup>5</sup> que fuese notificado en tiempo y forma a la Comisión Europea.

Existen ejemplos previos en los que, estando obligados los Estados miembros por un reglamento europeo a establecer un régimen sancionador aplicable *ad hoc* al incumplimiento de su condicionado y no habiendo cumplido aquéllos ese mandato, la Comisión Europea ha llegado a iniciar un procedimiento de infracción<sup>6</sup>.

Hasta la fecha, la Comisión Europea no ha iniciado ningún procedimiento de infracción frente a ningún Estado miembro por una incorrecta aplicación de las sanciones internacionales. Ello no impide que pudiera iniciarlo y que, en caso de no corregirse en la fase precontenciosa, pudiera denunciar el incumplimiento ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Por el momento, la Comisión Europea ha puesto en marcha una plataforma donde cualquiera puede denunciar el incumplimiento de las medidas restrictivas frente a Rusia. Esta iniciativa puede suponer un aumento de presión para los Estados miembros con vistas a supervisar y sancionar el incumplimiento de las medidas al proporcionar conocimiento directo a la Comisión sobre los incumplimientos.

En la situación en que nos encontramos, lo primordial es, sin lugar a duda, la restauración de la paz en Ucrania. En un plano estrictamente jurídico, sería deseable una mayor certidumbre en cuanto a la aplicación de la totalidad de las medidas establecidas frente a Rusia, de tal forma que éstas tuviesen el impacto real perseguido y no se viesen afectadas terceras personas que, sin vinculación alguna con la situación, no tuvieran por qué enfrentarse a un perjuicio que no tienen el deber jurídico de soportar.

<sup>5</sup> Nos sirve como ejemplo de *buena praxis* la Ley 8/2010, de 31 de marzo, por la que se establece el régimen sancionador previsto en los Reglamentos (CE) relativos al registro, a la evaluación, a la autorización y a la restricción de las sustancias y mezclas químicas (REACH) y sobre la clasificación, el etiquetado y el envasado de sustancias y mezclas (CLP), que lo modifica.

<sup>6</sup> Uno de los supuestos que ha adquirido mayor repercusión pública es el conocido como *caso Volkswagen* en Europa.