

**MEDIDAS RESTRICTIVAS ADOPTADAS POR LA UE CONTRA  
RUSIA**

**PRIMERA PARTE**

**Barcelona, 1 de marzo de 2022**

## MEDIDAS RESTRICTIVAS ADOPTADAS POR LA UE CONTRA RUSIA PRIMERA PARTE

La decisión de la Federación Rusa de reconocer a las “oblasts” de Donetsk y Luhansk como repúblicas independientes de Ucrania, y la posterior invasión de este país por las fuerzas armadas rusas con el apoyo de Bielorrusia, ha generado un amplio rechazo en los países occidentales. Además de las medidas administrativas adoptadas y de las declaraciones de condena provenientes desde muy diversos sectores, entidades no gubernamentales como la UEFA, FIFA, IIHF, IHF, Euroleague Basketball y muchas otras han tomado acuerdos tendentes a excluir a entidades rusas y bielorrusas de sus respectivas actividades.

Por el momento, las medidas adoptadas desde diversos estados y organismos internacionales se limitan a la imposición de sanciones y restricciones fundamentalmente de carácter económico, dirigidas a personas y entidades próximas a los círculos de poder rusos y bielorrusos. En el caso de la Unión Europea, estas medidas se han concretado en un amplio paquete de disposiciones publicadas en el Diario Oficial de la Unión Europea a partir del día 23 de febrero de 2022, y vienen a ampliar las vigentes restricciones acordadas en el año 2014 con motivo de la anexión rusa de Crimea. Se adoptan también algunas medidas adicionales de nuevo cuño.

El alcance y, sobre todo, los efectos concretos de estas medidas son todavía difíciles de calibrar. La evolución de los acontecimientos marcará si el paquete de medidas aprobado hasta ahora se mantiene o si las instituciones comunitarias deciden ampliarlo, como ya se ha anunciado. En las líneas que siguen intentaremos resumir las cuestiones principales desde la óptica de su efectiva trascendencia en el funcionamiento y en las operaciones de los ciudadanos comunitarios. Será necesario, sin embargo, mantener una constante vigilancia sobre las actualizaciones y posibles nuevas medidas que se vayan adoptando.

Dada la variedad y amplitud de las sanciones impuestas por las autoridades comunitarias, es preciso dividir el presente resumen en partes separadas para facilitar la lectura y la comprensión de las medidas. En esta primera parte trataremos de los aspectos generales de las restricciones impuestas, tales como su ámbito de aplicación territorial y personal, las obligaciones de información y responsabilidad impuestas a los destinatarios y el régimen sancionador en caso de incumplimiento.

### Ámbito de aplicación territorial

Debemos distinguir en este apartado entre los territorios en los que las medidas tienen efecto y los territorios a los que algunas de ellas van referidas. Como veremos en próximos apartados, algunas restricciones se dirigen a mercancías originarias de o destinadas a determinados territorios (fundamentalmente las zonas de Donetsk y Luhansk), y analizaremos estas situaciones para cada caso concreto.

Los organismos comunitarios no pueden dictar medidas que desplieguen sus efectos, por lo menos de forma directa, más allá de los territorios de sus Estados miembros, al carecer de jurisdicción para ello. Aún así, se ha buscado un ámbito de aplicación lo más amplio posible. En

efecto, con carácter general, las medidas restrictivas adoptadas por los organismos comunitarios se aplican:

- a. en el territorio de la UE (incluido su espacio aéreo),
- b. a bordo de cualquier aeronave o buque que se encuentre bajo la jurisdicción de un Estado miembro,
- c. a cualquier persona, ya se encuentre dentro o fuera del territorio de la UE, que sea nacional de un Estado miembro,
- d. a cualquier persona jurídica, entidad u organismo, ya se encuentre dentro o fuera del territorio de la UE, que se haya registrado o constituido con arreglo al Derecho de un Estado miembro, y
- e. a cualquier persona jurídica, entidad u organismo en relación con cualquier negocio efectuado, en su totalidad o en parte, en la UE.

Como puede verse, todas las instituciones financieras, empresas y particulares que sean ciudadanos comunitarios, tengan la nacionalidad de un Estado miembro o simplemente lleven a cabo negocios en territorio comunitario son destinatarios de las normas que detallaremos a continuación. Ello comporta que, en caso de infringir las medidas restrictivas impuestas, se puedan ver expuestas a la imposición de sanciones.

#### Ámbito de aplicación personal

Las diversas medidas adoptadas se dirigen, por lo general, contra personas y entidades mencionadas de forma expresa en los anexos a las Decisiones y Reglamentos comunitarios ("*listas negras*" a los efectos de esta nota). Se trata fundamentalmente de las siguientes categorías de personas:

- a. personas físicas responsables de acciones o políticas que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, o la estabilidad o seguridad en Ucrania, o que apoyan activamente o ejecuten esas acciones o políticas, o que obstaculizan la labor de las organizaciones internacionales en Ucrania,
- b. personas jurídicas, entidades u organismos que apoyan, material o financieramente, acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania,
- c. personas jurídicas, entidades u organismos en Crimea o Sebastopol cuya titularidad haya sido transmitida en violación del Derecho ucraniano, o de personas jurídicas, entidades u organismos que se hayan beneficiado de esa transmisión de titularidad,
- d. personas físicas o jurídicas, entidades u organismos que apoyen activamente, material o financieramente, a los políticos rusos responsables de la anexión de Crimea o de la desestabilización del este de Ucrania, o se beneficien de ellos, y
- e. personas físicas o jurídicas, entidades u organismos que efectúan transacciones con los grupos separatistas de la región de Donbass.

Mediante la Decisión (PESC) 2022/265 del Consejo, el Reglamento (UE) 2022/259, del Consejo, y el Reglamento de Ejecución (UE) 2022/260, del Consejo, todos de 23 de febrero, se añadieron a 22 personas y 4 entidades (Agencia de Investigación de Internet, Rossiya Bank,

Promsvyazbank, VEB.RF) a la lista negra original de personas, entidades y organismos sujetos a medidas restrictivas establecida en el año 2014.

En la misma fecha de 23 de febrero de 2022, la Decisión (PESC) 2022/267 del Consejo y el Reglamento de Ejecución (UE) 2022/261, del Consejo incluye a los 336 miembros de la Duma Estatal rusa a la lista de personas, entidades y organismos sujetos a medidas restrictivas por haber votado a favor del reconocimiento de las zonas del Este de Ucrania (Donetsk y Luhansk) como Estados independientes.

Posteriormente, el 28 de febrero se añadieron a otras 26 personas y a la Compañía de Seguros del Gas SOGAZ a la lista mediante la Decisión (PESC) 2022/337 del Consejo y el Reglamento de Ejecución (UE) 2022/336 del Consejo.

### Obligación de informar

La regulación comunitaria impone a sus destinatarios una obligación de cooperación e información con las autoridades para permitir un control sobre la implantación de las medidas. Concretamente, y sin perjuicio de las normas aplicables en materia de comunicación de información, confidencialidad y secreto profesional, las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos que deban cumplir con las restricciones están obligados a proporcionar información como por ejemplo la relativa a las cuentas y los importes inmovilizados a las autoridades competentes del Estado miembro de residencia o establecimiento. También debe remitirse esa información a la Comisión Europea y cooperar con las autoridades competentes en toda verificación de dicha información.

### Responsabilidad de los operadores comunitarios

Con carácter general, la normativa comunitaria en materia de sanciones prohíbe a las personas obligadas por ella a participar de manera consciente y deliberada en acciones cuyo objeto o efecto sea eludir las medidas restrictivas.

Consciente de que se trata de una normativa compleja, el legislador comunitario ha previsto que los operadores quedarán exentos de responsabilidad ante una eventual aplicación equivocada de las restricciones.

Concretamente, la inmovilización de fondos y recursos económicos o la negativa a facilitar los mismos llevadas a cabo de buena fe, con la convicción de que dicha acción se atiene a las disposiciones comunitarias, no da origen a ningún tipo de responsabilidad por parte de la persona física o jurídica, entidad u organismo que la ejecute, ni de sus directores o empleados, a menos que se pruebe que los fondos o recursos económicos han sido inmovilizados o retenidos de forma negligente.

Por otra parte, las acciones emprendidas por dichas personas y entidades no darán lugar a responsabilidad por su parte si no supieran, y no tuvieran ningún motivo razonable para sospechar, que sus acciones infringirían las medidas establecidas por la normativa sancionadora.

De esta manera, se pretende proteger a los operadores frente a posibles reclamaciones de las personas afectadas. Lógicamente, será necesario depurar las posibles responsabilidades en cada caso, ya que el nivel de diligencia exigible a cada operador dependerá de la naturaleza de cada uno (por ejemplo, podría argumentarse que la diligencia y conocimiento exigibles a una entidad financiera son mayores que los exigibles a una PYME que realiza operaciones con Rusia de forma solamente ocasional).

### Prohibición de satisfacer demandas

Como puede imaginarse, es muy posible que los afectados por las sanciones muestren su absoluto desacuerdo con ellas. Puede darse la situación en la que los operadores económicos, al tratar de dar cumplimiento a las restricciones previstas por el legislador comunitario, incurran en un incumplimiento de las obligaciones contractuales contraídas con las personas afectadas por las sanciones. Ello puede dar lugar a litigios en los que dichas personas afectadas intenten resarcirse de los daños sufridos, litigios que quizás se sustancien ante tribunales extracomunitarios.

Para prevenir las consecuencias adversas que este tipo de litigios puede suponer para los operadores comunitarios, la normativa vigente determina que éstos no deberán satisfacer reclamación alguna relacionada con un contrato o transacción cuya ejecución se haya visto afectada, directa o indirectamente, total o parcialmente, por las medidas sancionadoras impuestas por el legislador comunitario y que hayan sido presentadas por personas incluidas en alguna lista negra. Ello incluye en especial las reclamaciones de indemnización o cualquier otra solicitud de este tipo, tales como reclamaciones de compensación o a título de garantía, en particular cualquier reclamación que tenga por objeto la prórroga o el pago de una fianza, una garantía financiera o una indemnización, en particular financieras, independientemente de la forma que adopte.

### Régimen de sanciones

Señalaremos, por último, que la normativa comunitaria determina que corresponde a los Estados miembros el regular el régimen de sanciones aplicable a las eventuales infracciones de las medidas restrictivas.

En España, este régimen se encuentra disperso entre diversas normas, tales como la Ley 10/2010, de prevención del blanqueo de capitales, la Ley Orgánica 12/1995, de represión del contrabando o la Ley 21/2003, de seguridad aérea. Cabe resaltar que las sanciones previstas en estas normas pueden ser sustanciales y que en el caso de empresas incluso se prevé la posible responsabilidad personal de sus administradores y directivos. Es por ello muy aconsejable analizar en detalle las implicaciones de las transacciones que puedan considerarse sospechosas de estar incluidas entre las restricciones previstas por el legislador comunitario.

### Próximos capítulos

En próximos capítulos trataremos de las sanciones impuestas en relación con la inmovilización de fondos de las personas incluidas en las listas negras, las limitaciones relativas a los instrumentos y operaciones financieras, prohibiciones de venta de armamento y productos de doble uso, restricciones a la venta de productos para la prospección petrolífera y de otro tipo de mercancías, la prohibición de compras de inmuebles, el cierre del espacio aéreo ruso, limitaciones en materia de prestación de servicios turísticos, etc.



**Sergi Giménez**

Socio – Departamento Mercantil