



**COMILLAS**  
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

**LAS MEDIDAS PERSONALES  
IMPUESTAS POR LA UNIÓN EUROPEA  
EN EL CONTEXTO DE LA GUERRA DE  
UCRANIA**

Procedimiento y garantías

Autor: María Torre de Silva Fuentes

Doble grado en Derecho y Business Analytics (E-3 Analytics)

Derecho Administrativo

Tutor: Rocío Tarlea

Madrid  
2023

# ÍNDICE

<b>I.</b>	<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	- 3 -
	a. Introducción.....	- 3 -
	b. Contexto .....	- 4 -
<b>II.</b>	<b>ESTADOS UNIDOS</b> .....	- 6 -
	a. Sistema de sanciones .....	- 6 -
	b. Régimen sancionador y derecho de tutela judicial .....	- 7 -
	c. Contraste con el sistema europeo: estructura y funcionamiento .....	- 9 -
<b>III.</b>	<b>UNIÓN EUROPEA</b> .....	- 13 -
	a. Procedimiento para aprobar las medidas .....	- 13 -
	b. Medidas impuestas .....	- 14 -
	c. Control judicial.....	- 18 -
<b>IV.</b>	<b>INCIDENCIA DEL DERECHO EUROPEO EN EL DERECHO ESPAÑOL</b> .....	- 22 -
	a. Prevalencia del Derecho comunitario.....	- 22 -
	b. Normativa española de aplicación de las medidas .....	- 23 -
	c. ¿Cumple el Derecho comunitario sobre sanciones internacionales los principios comunitarios y españoles relativos a la potestad sancionadora propiamente dicha?..	- 24 -
	d. ¿Se podían haber hecho las cosas de otra forma?.....	- 30 -
	e. Naturaleza jurídica: ¿Son sanciones en el sentido técnico administrativo o medidas de policía? .....	- 31 -
	f. ¿Se trata de potestades regladas o discrecionales?.....	- 32 -
<b>V.</b>	<b>EJECUCIÓN DE LAS SANCIONES EN ESPAÑA</b> .....	- 33 -
<b>VI.</b>	<b>EFICACIA DE LAS SANCIONES</b> .....	- 36 -
<b>VII.</b>	<b>CONCLUSIONES</b> .....	- 37 -
<b>VIII.</b>	<b>BIBIOGRAFÍA</b> .....	- 40 -
	a. Legislación .....	- 40 -
	b. Jurisprudencia.....	- 41 -
	c. Obras doctrinales.....	- 42 -
	d. Recursos de internet .....	- 43 -

## I. INTRODUCCIÓN

### a. Introducción

Según García de Enterría, el derecho administrativo se basa en un delicado equilibrio entre potestades y garantías. El régimen de medidas<sup>1</sup> aplicado a Rusia debido a su invasión de Ucrania es un sistema sin precedentes en términos de alcance y la cantidad de individuos y entidades afectadas, en el que tanto la Unión Europea como los Estados miembros ha invertido un gran esfuerzo. Ahora los ciudadanos y empresas europeas que tienen relaciones con Rusia son los que, en aplicación de este nuevo sistema, deben de ser especialmente cuidadosos y estar al tanto de los posibles cambios que puedan sufrir las medidas.

El sistema a través del que se imponían medidas a individuos era una realidad puntual e infrecuente hasta ahora. Lo hemos visto en situaciones<sup>2</sup> como: (i) el deterioro de la democracia en Venezuela; (ii) la situación en Afganistán provocada por los talibanes; (iii) la crisis en Siria; o (iv) el desarrollo del programa nuclear en Corea del Norte. Sin embargo, en este nuevo régimen de medidas se puede apreciar una característica distinta a los demás, la masificación de individuos y entidades, que asciende a 1473 y 201, respectivamente.

Debido a que los sistemas de sanciones mencionados tenían características más específicas e infrecuentes que el conjunto de sanciones implementadas recientemente, todavía no se han realizado análisis jurídicos sobre la naturaleza y régimen jurídico de las sanciones específicas, dirigidas a individuos. En este sentido, aunque parece clara la necesidad de la eficacia del derecho sancionador a la luz de los acontecimientos que tuvieron lugar el pasado año 2022, no queda tan claro cómo se asienta esta nueva realidad en las categorías clásicas del derecho administrativo europeo y español.

Por un lado, antes de profundizar en el tema, a primera vista parece que el interesado no es escuchado antes de la imposición de la sanción. Aunque existen razones prácticas que justifican sobradamente esta realidad, como la facilidad de los sancionados para eludir sanciones de las que previamente hayan sido advertidos, la falta de la audiencia al interesado parece una relevante excepción de un principio siempre respetado en el derecho sancionador.

Por otro lado, en algunos casos sucede también que resulta muy difícil considerar a los individuos sancionados como responsables desde el punto de vista del derecho administrativo sancionador. Es el caso de los parientes designados por la mera razón de ser testafierros de los

---

<sup>1</sup> Centeno, S., *Las sanciones impuestas por la Unión Europea a Rusia por la invasión de Ucrania. Nota jurídica de Pérez-Llorca* (junio de 2022) <https://www.perezllorca.com/wp-content/uploads/2022/06/nota-juridica-las-sanciones-impuestas-por-la-union-europea-a-rusia-por-la-invasion-de-ucrania-1.pdf>

<sup>2</sup> Reglamento (UE) 2017/2063 del Consejo; Decisión (PESC) 2011/486 del Consejo; Decisión (PESC) 2013/255 del Consejo; y Decisión (PESC) 2016/849 del Consejo.

verdaderos objetivos de la sanción como las hijas de Putin<sup>3</sup> o la madre de Yevgeniy Prigozhin, Violetta Prigozhina<sup>4</sup>, de la que hablaremos más adelante.

Todo lo cual, nos lleva a plantearnos si estamos ante sanciones o ante medidas de policía administrativa, diferente de las sanciones y sometidas a unas reglas propias todavía por analizar.

#### b. Contexto

En el transcurso de estos combates se han cometido una serie de crímenes de guerra y de lesa humanidad<sup>5</sup> que era necesario abordar. Estos conceptos, aunque similares, difieren en unas características cruciales. Un crimen de guerra<sup>6</sup> es aquel que se comete en el curso de un enfrentamiento armado y viola deliberadamente los límites establecidos en los convenios internacionales. En cambio, un crimen de lesa humanidad se trata de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil que no tiene por qué ocurrir en el contexto de un enfrentamiento armado. Así pues, las dos diferencias esenciales son la existencia o no de un combate armado y la fijación en un grupo social específico.

La manera de evitar de manera generalizada la comisión de este tipo de delitos después de un conflicto internacional hasta ahora ha sido el enjuiciamiento de ciertos responsables. Son ejemplos<sup>7</sup> de este tipo de medidas el Tribunal de Núremberg, el Tribunal Penal Militar para el Lejano Oriente o el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia.

Estos juicios resultaron ser extensos y complejos, lo que nos lleva a señalar una serie de razones por las que estos procesos no son del todo óptimos. Para empezar, el resultado no es para nada inmediato<sup>8</sup> y se podría llegar a dar en años. Más aún, los destinatarios de las decisiones solían ser menos numerosos y muchos criminales de guerra acabaron por quedar exentos<sup>9</sup>. Por último, este método requiere que todos los delincuentes estén detenidos para poder ser enjuiciados y este último requisito es de complicada ejecución. Los mencionados motivos ponen de manifiesto la necesidad de un nuevo sistema, adecuado a las circunstancias, más inmediato y alternativo al anterior: el sistema de sanciones.

---

<sup>3</sup> Reglamento de ejecución (UE) 2022/581 del Consejo de 8 de abril de 2022.

<sup>4</sup> Decisión (PESC) 2022/265 del Consejo de 23 de febrero de 2022 en relación con el Reglamento de Ejecución (UE) número 260/2022 del Consejo, de 23 de febrero de 2022, por el que se aplica el Reglamento (UE) número 269/2014.

<sup>5</sup> Oficina de las Naciones Unidas para la prevención del genocidio y la responsabilidad de proteger. *Marco de análisis para crímenes atroces* (2014) <https://www.hchr.org.co/publicaciones/marco-de-analisis-para-crimenes-atroces/>

<sup>6</sup> Artículo 147 del Cuarto Convenio de Ginebra de 1949 y artículo 85 del Protocolo Adicional I describe los crímenes graves que constituyen violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario.

<sup>7</sup> Artículo 8 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

<sup>8</sup> Martínez Alcañiz, A. *El principio de justicia universal y los crímenes de guerra*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (2015).

<sup>9</sup> Comisión Preparatoria de la Corte Penal Internacional. Grupo de Trabajo sobre el crimen de agresión. *Examen histórico de la evolución en materia de agresión*. (abril 2002) <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r29046.pdf>

La situación entre Ucrania y Rusia ha sido siempre complicada pero ahora más que nunca parece ser un tema que no deja indiferente a nadie. Aunque la tensión entre ambos países se remonta a años atrás, el pasado año ha sido especialmente conflictivo, habiéndose cometido en los últimos meses crímenes de guerra, según la definición propuesta anteriormente. La invasión de Crimea en 2014, fue el inicio del deterioro de las relaciones de Rusia con Occidente, así como un intento por parte de la Federación Rusa por exacerbar los ánimos del nacionalismo ruso más radical<sup>10</sup> para buscar un enemigo en el exterior y tapar así la crisis económica, política y social. Después de esta ocupación de la región ucraniana, se firmó un acuerdo internacional de alto al fuego con su correspondiente paquete de medidas<sup>11</sup> para su aplicación, los Acuerdos de Minsk<sup>12</sup>, con el objetivo de establecer un consenso inmediato acerca del mantenimiento de la paz en la frontera problemática. Tanto Estados Unidos como otros muchos países europeos expresaron su apoyo a los términos establecidos en el tratado.

Aun así, el consenso al que se llegó en los Acuerdos de Minsk, en coherencia con acuerdos anteriores<sup>13</sup>, no tardó en ser incumplido por parte de la Federación Rusa, mediante el reconocimiento de las regiones ucranianas de Donetsk y Luhansk. Este reconocimiento no solo contradice lo acordado en 2014 sino que además presenta una amenaza para la paz, estabilidad, soberanía e integridad territorial de Ucrania. No resulta extraño, por lo tanto, que el resto de potencias mundiales como Estados Unidos, la Unión Europea o Reino Unido hayan decidido tomar cartas en el asunto y responder, aunque cada una de ellas haya aportado su propia manera de abordar el régimen de medidas. La elaboración de éste ha de poner atención al detalle puesto que el resultado ha de cumplir con su fin reactivo y preventivo, pero sin dejar de lado los derechos de los individuos implicados.

Debido a que Estados Unidos lleva un mayor período de tiempo que Europa imponiendo sanciones internacionales a individuos específicos, empezaremos explicando su sistema sancionador.

---

<sup>10</sup> Priego, A. *Las cuatro consecuencias de la invasión de Crimea que Putin ha infravalorado*. [El Confidencial](#). (marzo 2014)

<sup>11</sup> Paquete de medidas adoptado en los acuerdos trilaterales de Minsk (12 de febrero de 2015)  
[https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/UA\\_150212\\_MinskAgreement\\_en.pdf](https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/UA_150212_MinskAgreement_en.pdf)

<sup>12</sup> Protocolo sobre los resultados de las consultas del Grupo de Contacto Trilateral (Minsk, 05 de septiembre de 2014)  
<https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/en/news/27596-protocolon-the-results-of-consultations-of-the-trilateral-contact-group-minsk-05092014>

<sup>13</sup> Convenios de Ginebra de 1949 y su Protocolo I adicional; Declaración de la Haya de 1899; Protocolo de Ginebra de 1925; Convención de la Haya sobre Protección de Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado y sus protocolos; y Convención sobre los Derechos del Niño.

## II. ESTADOS UNIDOS

### a. Sistema de sanciones

Las actuaciones de Rusia sobre el territorio ucraniano no han dejado indiferente a Estados Unidos que, desde el primer momento, ha tomado una serie de medidas para hacer frente a la amenaza de la paz, seguridad, estabilidad, soberanía e integridad territorial de Ucrania. Ya el 6 de marzo de 2014, el presidente Barack Obama publicó la Orden Ejecutiva (“**O.E**”) número 13660 en la que se prohibieron transacciones a través de sanciones de bloqueo, sectoriales e incluso sanciones relativas a la exportación o importación de bienes.

En primer lugar, las sanciones de bloqueo son contra individuos<sup>14</sup> y entidades designadas en la Lista de Nacionales Especialmente Designados y Personas Bloqueadas (“**la lista SDN**”). Todo aquel que figure en esta lista verá bloqueados sus activos y, por lo general, se le prohibirá comerciar con personas de los Estados Unidos.

En segundo lugar, las sanciones sectoriales van dirigidas a entidades que operen en sectores de la economía rusa y aparezcan en la lista de Identificación de Sanciones Sectoriales (“**la lista SSI**”). En esta lista, realizada por la Secretaría del Tesoro, se determinan las directivas correspondientes a cada sección, como por ejemplo el bloqueo de propiedades. Se aplica, como su propio nombre indica, a entidades identificadas por razón del sector en el que operan.

En tercer y último lugar, se impone una nueva prohibición en lo relativo a las inversiones, importación y exportación de bienes, tecnología o servicios hacia o desde la región ucraniana de Crimea.

Desde entonces, la Oficina de Control de Activos Extranjeros (“**OFAC**”) ha sido constante en su posicionamiento<sup>15</sup> y ha seguido imponiendo sanciones tanto generales como individualizadas<sup>16</sup>. La última Orden Ejecutiva relativa a este asunto, fue publicada el 21 de febrero de 2022 y amplía el alcance de la emergencia nacional declarada en la O.E. 13660. Se desarrollan algunos aspectos como el concepto de Regiones Cubiertas, zonas determinadas por la Secretaría del Tesoro que se verían afectadas por las restricciones.

---

<sup>14</sup> Ley de Reforma del Embargo de Bienes Civiles de 2000, S. 1658, Congreso de los Estados Unidos (2000).

<sup>15</sup> Department of Treasury, *A Framework for OFAC Compliance Commitments*, (2019), [https://home.treasury.gov/system/files/126/framework\\_ofac\\_cc.pdf](https://home.treasury.gov/system/files/126/framework_ofac_cc.pdf)

<sup>16</sup> The Law Library, *Economic Sanctions Enforcement Guidelines (US Office of Foreign Assets Control Regulation) (OFAC)*, (CreateSpace Independent Publishing Platform ed., 2018)

## b. Régimen sancionador y derecho de tutela judicial

En Estados Unidos se ha plasmado el derecho al proceso debido en su ordenamiento jurídico para garantizar que todas las personas reciban un trato justo y equitativo ante la ley, en lo que a un proceso legal se refiere. Se desprende de la Constitución, las leyes federales, estatales y los Reglamentos administrativos que ninguna persona puede ser privada de derechos fundamentales como la libertad o la propiedad sin el proceso debido. Precisamente son estos derechos son los que se ven afectados por las sanciones individuales de la O.E. 13660 y la inclusión en la lista SSI, así que centraremos nuestro estudio en ellos. A simple vista, parece que se da una colisión entre el *ius puniendi* estatal y el derecho al procedimiento debido<sup>17</sup>, que no acaba de garantizar los derechos de los interesados. Para tratar de esgrimir una idea sobre las garantías propias del derecho al procedimiento debido, se analizará la jurisprudencia estadounidense, puesto que algunas de las personas designadas históricamente por instituciones americanas han conseguido defender con éxito derechos relacionados con el de procedimiento debido<sup>18</sup>.

Tanto el artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>19</sup> como el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>20</sup> contienen referencias al derecho a la libertad de circulación. Sin embargo, el tercer apartado del último artículo reconoce la posibilidad de restringir este derecho con el fin de proteger intereses públicos como la salvaguarda de la seguridad nacional. El derecho a la libertad de circulación y el derecho a la propiedad pueden llegar a conciliarse en principio con la práctica de las sanciones individuales, porque estos derechos no son absolutos. Las limitaciones a la salida de un Estado y las congelaciones de activos por motivos de seguridad nacional que cumplan los requisitos legales de necesidad, proporcionalidad y garantías procesales no constituyen una privación arbitraria de la libertad de la propiedad.

Los tribunales y organismos internacionales han examinado las sanciones individuales en numerosas ocasiones y, a la hora de determinar que la sanción no era válida, no se han centrado tanto en las limitaciones de derechos sino más en el cumplimiento de las garantías procedimentales.

Para entender bien el papel que ocupa al debido procedimiento legal este tipo de sanciones, nos centraremos en las impuestas por la OFAC. A la hora de hacerlo, la institución

---

<sup>17</sup> Strauss, P., *Due process*. (octubre de 2022) [https://www.law.cornell.edu/wex/ue\\_process](https://www.law.cornell.edu/wex/ue_process)

<sup>18</sup> *Lochner v New York*, 198 US 45 (1905); *Bi-Metallic Investment Co. v. State Board of Equalization*, 239 U.S. 441 (1915); *Goldberg v. Kelly*, 397 U.S. 254 (1970); *Mathews v. Eldridge*, 424 U.S. 319 (1976).

<sup>19</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos (diciembre de 1948).

<sup>20</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (diciembre de 1966).

elabora un memorando probatorio utilizando datos procedentes de diversas fuentes incluidos gobiernos extranjeros y organizaciones de expertos de las Naciones Unidas. A continuación, se lleva a cabo una evaluación de la idoneidad y un examen interinstitucional de la designación propuesta. Una vez que el Gobierno ha decidido la designación, la OFAC suele emitir una declaración con una justificación sucinta y publica un anuncio en el Registro Federal<sup>21</sup>.

Según la normativa de la OFAC, determinadas personas y organizaciones pueden solicitar una reevaluación administrativa. Una persona que ha sido bloqueada puede cuestionar las razones que subyacen a su designación, proporcionar una "*acción correctiva*", o ambas cosas. Asimismo, puede denegarse una solicitud de reunión de la persona bloqueada con la OFAC. Tras el examen de la reevaluación solicitada por el individuo en cuestión, la OFAC notifica por escrito su conclusión a la persona bloqueada. Cada año, la OFAC elimina a cientos de personas de la lista SSI.

En algunos casos que veremos más adelante, los tribunales han estimado las objeciones a las designaciones de la OFAC, mientras que en otros han rechazado las impugnaciones<sup>22</sup>. Los motivos por los que se han aceptado recursos en esta materia suelen ser que los tribunales descubran infracciones constitucionales de la Quinta y Cuarta Enmiendas, pero sobre todo se dan por violaciones de las garantías procesales, como decíamos previamente.

Dicho esto, para todas las nuevas designaciones, la OFAC publica el texto de las sanciones y sus justificaciones públicas. Además, a través de un procedimiento administrativo de reevaluación, la agencia ofrece a los designados la oportunidad de ser escuchados, así como el acceso a los datos que sirvieron de base para su designación. Los designados también gozan de cierta protección gracias a la disponibilidad de procesos de concesión de licencias y exenciones humanitarias.

No obstante, el uso de estas técnicas en algunas situaciones puede plantear problemas en relación con los derechos humanos<sup>23</sup> o con el derecho sancionador general. No se sabe con certeza si la OFAC notifica directamente y con suficiente detalle a todas las personas designadas, incluidos los extranjeros sin vínculos con Estados Unidos. También se desconoce la disponibilidad de material pertinente para todas las personas designadas en el momento de la designación y a lo largo del procedimiento administrativo de solicitud de reevaluación.

---

<sup>21</sup> Departamento del Tesoro de los Estados Unidos. (1962). Foreign Assets Control Regulations, 31 CFR Partes 501, 587 y 589.

<sup>22</sup> Sentencia del Tribunal General (Sala Sexta) de 11 de septiembre de 2019, asunto [T-286/18](#); sentencia del Tribunal General (Sala Sexta) de 30 de noviembre de 2016, asunto [T-720/14](#); sentencia del Tribunal General (Sala Novena ampliada) de 15 de septiembre de 2016, número de asunto [T-346/14](#); sentencia del Tribunal General (Sala Quinta), de 26 de octubre de 2022, número de asunto [T-714/20](#); o sentencia del Tribunal General (Primera Cámara), de 8 de marzo de 2023, número de asunto [T-212/22](#).

<sup>23</sup> Chachko, E. *Due Process Is in the Details: U.S. Targeted Economic Sanctions and International Human Rights Law*. American Journal of International Law. Cambridge University Press. (april 2019)



Además, la rigidez de las normas de autorización y la tardanza en la respuesta a las peticiones de exclusión de la lista plantea un problema para las personas que son erróneamente designadas. En línea con estas contingencias, para evaluar con precisión el grado en que los procedimientos de sanciones específicas de la OFAC se ajustan a las normas internacionales de derechos humanos, se requiere un estudio más focalizado en los casos concretos.

Teniendo en cuenta todo lo argumentado previamente, podemos sacar dos conclusiones. Por un lado, la designación de personas basado en un conjunto de pruebas imprecisas, con motivo de salvaguardar la seguridad nacional parece ser incompatible con el derecho al procedimiento debido. Las designaciones no solo suponen una restricción de los derechos de libertad y propiedad, sino que, además, obligan a los designados a buscar una defensa, probablemente costosa, y a participar en largos procedimientos judiciales, muchas veces, en otro país. Por otro lado, a pesar de esto, la táctica de sanciones específicas de Estados Unidos parece ajustarse a las normas internacionales desde el punto de vista de la legislación vigente. No obstante, habrá que estudiar individualmente cada situación. Esto es porque cada caso es diferente y, de esta manera, los detalles que se necesitan de los casos para hacer esta determinación, sobre la gestión de los procesos administrativos de la OFAC, no son siempre los mismos.

c. Contraste con el sistema europeo: estructura y funcionamiento

Aunque en ambos sistemas jurídicos el resultado deseado es básicamente idéntico, (por ejemplo, el bloqueo de los fondos de determinadas personas), la forma en que se imponen estas sanciones no es exactamente la misma. En parte, esto se debe a la gran diferencia entre los dos sistemas sancionadores: uno ejecuta las decisiones tomadas por la Unión Europea, como debe hacerlo un Estado miembro, y el otro se limita a aplicar las sanciones que considera oportunas a través de la institución de la OFAC.

Tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos trató de sancionar a los países que no se alineaban con sus intereses económicos o estratégicos. Las medidas sancionadoras se fueron haciendo cada vez más comunes como parte de su empeño en la oposición al comunismo. Como resultado, dos décadas más tarde, acabaron fundando una institución que se encargaría exclusivamente de la imposición de estas sanciones.

En Estados Unidos, la administración y aplicación de los programas de sanciones<sup>24</sup> económicas contra países y grupos de individuos corre a cargo de la OFAC<sup>25</sup>. Esta institución

---

<sup>24</sup> 5 U.S. Code, H.R. Part I, Chapter 5, Subchapter II: Administrative Procedure.

<sup>25</sup> Richard Gordon, Michael Smyth & Tom Cornell, *Sanctions Law* (Hart Publishing ed., 2019).

lleva funcionando desde 1962, año en que se creó por orden del Departamento del Tesoro, y desde entonces ha seguido funcionando como autoridad<sup>26</sup> punitiva sobre las acciones que constituyen infracciones administrativas, de conformidad con los objetivos y fines de la seguridad nacional y la política exterior. En línea con este fin, el ámbito objetivo de las actividades que desarrolla la OFAC es muy amplio y, por ejemplo, destaca la elaboración, aplicación y actualización constante del Programa de Cumplimiento de Sanciones (“SCP”). En cuanto al ámbito subjetivo, quedan sometidos al sistema de la OFAC: (i) organizaciones, tanto sujetas a la jurisdicción de Estados Unidos, como extranjeras que llevan a cabo su actividad en Estados Unidos; y (ii) ciudadanos, bien estadounidenses o bien importadores del país.

Las sanciones delineadas y ejecutadas por la OFAC tienen por objeto fundamental evitar un peligro potencial y, en última instancia, proteger al país. Tienen una naturaleza dual. Por un lado, un carácter reactivo ante situaciones o comportamientos provocados por una serie de sujetos, que se consideran de riesgo. Por otro lado, también tienen un carácter preventivo de posibles momentos futuros en los que los sujetos puedan reincidir en su conducta<sup>27</sup>.

Previamente hemos determinado el contexto en el que se han impuesto sanciones a Rusia, señalando específicamente en qué consisten, así como explicando la estructura y los fundamentos de cada uno de los sistemas sancionadores. Parece lógico continuar nuestro análisis realizando un repaso de la forma en que se aplican las citadas medidas sancionadoras.

El sistema estadounidense no es tan complejo ya que las decisiones se toman unilateralmente y no de acuerdo con la opinión de varios países como en Europa. Esto da lugar a una discrecionalidad a la hora de imponer sanciones que no debe incurrir en arbitrariedad. Hemos hablado en el apartado anterior de la O.E. 13660, publicada durante la presidencia del presidente Barack Obama como respuesta a la situación en Ucrania. Con el mismo fin, además de esta medida, se modificó el capítulo V del título 31 del *Code of Federal Regulations* (“CFR”), añadiendo así una serie de conductas sancionables alineadas con lo que se establece en la O.E. 13660. En particular, algunas de las conductas descritas a través de esta modificación del CFR son la socavación de procesos o instituciones democráticos en Ucrania o la apropiación indebida de bienes ucranianos. La descripción de una lista exhaustiva de conductas sirvió para cumplir con mayor o menor éxito con el principio de certeza<sup>28</sup>, por el que no sería posible describir las conductas de forma genérica, ni por analogía.

---

<sup>26</sup> Price Benowitz LLP, OFAC Sanctions Attorney, *OFAC Economic Sanctions Program* (2019), <https://ofaclawyer.net/economicsanctions-programs/>

<sup>27</sup> Eithan Y. Kidron, *Understanding Administrative Sanctioning as Corrective Justice*, 51 U. Mich. J.L. Reform (2018).

<sup>28</sup> Tomás Cano Campos, *Derecho Administrativo Sancionador*, Revista General de Derecho Administrativo, págs. 15-32 (1995).

La O.E. 13660 se basa en las conductas descritas en el CFR cuando enumera los motivos específicos por los que pueden imponerse sanciones a personas y entidades en el contexto del conflicto en territorio ucraniano, así que desarrolla las tres acciones o políticas descritas en el párrafo anterior. Sin embargo, los individuos sancionados por la OFAC a través de su inclusión en la lista SDN dan como única explicación a su condena la palabra "UCRANIA" que nos remite a la Orden Ejecutiva y a los motivos en ella recogidos. Además de esta escueta explicación de motivos, las consecuencias para la persona afectada por estas decisiones son inmediatas<sup>29</sup>.

Después de los acontecimientos del pasado año, el 23 de febrero de 2022<sup>30</sup>, el presidente de los Estados Unidos, Joseph R. Biden Jr. amplió el alcance de la primera O.E. sobre esta materia e incluyó una serie de nuevas prohibiciones relacionadas con las regiones de Donetsk y Lugansk (las “**Regiones**”).

Por otro lado, el 26 de febrero se creó un grupo de trabajo transatlántico<sup>31</sup> acordado por el Presidente de Estados Unidos y los líderes de la Comisión Europea, Francia, Alemania, Italia, Reino Unido y Canadá, que tiene como objetivo la aplicación de las medidas sancionadoras en todas las jurisdicciones. Asimismo, el pasado mes de marzo, el Fiscal General Merrick B. Garland<sup>32</sup> anunció el lanzamiento de un grupo de trabajo interinstitucional de aplicación de la ley adicional destinado a (i) hacer cumplir las sanciones impuestas en respuesta a la invasión de Rusia; (ii) combatir los esfuerzos para eludir las restricciones adoptadas; (iii) esforzarse por garantizar que las criptomonedas no se utilicen para eludir las sanciones; y (iv) incautar fondos o recursos económicos pertenecientes a personas sancionadas a través de autoridades civiles y penales de confiscación de activos. Este equipo recibió el nombre de KleptoCapture Task Force.

Llama la atención la aplicación de este régimen punitivo en casos en los que los fondos o bienes no están al alcance de los estadounidenses. Un ejemplo de este caso es la sanción del yate del oligarca ruso Viktor Vekselberg<sup>33</sup> que fue incautado a petición de Estados Unidos en Palma de Mallorca. Para que se diera la incautación, Estados Unidos, en virtud del tratado de asistencia judicial en materia penal, envió una solicitud a la autoridad central española de

---

<sup>29</sup> Code of Federal Regulations, Fed. Reg. 31 CFR, Subtitle B, Chapter V, Part 589: Ukraine-/Russia-Related Sanctions Regulations (Mar. 16, 2014).

<sup>30</sup> Executive Order 14065— *Blocking Property of Certain Persons and Prohibiting Certain Transactions with Respect to Continued Russian Efforts to Undermine the Sovereignty and Territorial Integrity of Ukraine*, 87 Fed. Reg. 36 (Feb. 23, 2022).

<sup>31</sup> Briefing Room - Statements and Releases, *Joint Statement on Further Restrictive Economic Measures*, White House (Wash. D.C.), (Feb. 26th, 2022).

<sup>32</sup> Department of Justice, *Attorney General Merrick B. Garland Announces Launch of Task Force KleptoCapture*, Off. Pub. Aff. (March 2nd, 2022).

<sup>33</sup> Department of Justice, *Sanctioned Russian oligarch Viktor Vekselberg's \$90 million yacht seized by Spain at U.S. request*, Off. Pub. Aff. (Apr. 4th, 2022).

asistencia judicial, que la remitió a un fiscal español. Este último obtuvo entonces una orden de incautación de un tribunal español. Finalmente, la orden fue ejecutada por la Guardia Civil española el 4 de abril.

La razón para solicitar la incautación del buque es que, su propietario desde 2011, Vekselberg, había estado tratando de eludir las numerosas sanciones y restricciones que se le habían impuesto desde el 6 de abril de 2018. El oligarca se valió de empresas pantalla e intentó obtener una licencia del Departamento del Tesoro, que nunca le fue concedida. Finalmente, el 4 de abril de 2022, esta propiedad fue incautada gracias a la colaboración internacional. Andrew Adams, director de la KleptoCapture Task Force, se pronunció al respecto: "*La incautación hoy del yate de Viktor Vekselberg, el Tango, en España es el resultado de un esfuerzo multinacional sin precedentes para hacer cumplir las sanciones estadounidenses dirigidas a las élites que permitieron la invasión ilegal y no provocada de Ucrania por parte de Rusia*". Tras estudiar las sanciones, la estructura y el funcionamiento de los dos sistemas, podemos llegar a una serie de conclusiones.

En primer lugar, la diferente seguridad jurídica que se desprende de cada uno de los dos sistemas. Por un lado, España, como parte del marco jurídico de la Unión Europea, aplica decisiones que han sido tomadas por varios países en su conjunto. Por otra parte, Estados Unidos no tiene que discutir con ningún otro país las medidas que considera oportuno presentar. Esto hace que el sistema estadounidense sea más ejecutivo, por un lado, aunque en algún aspecto menos garantista en relación con las personas designadas<sup>34</sup>.

En segundo lugar, y siguiendo la línea anterior, al formar parte España del régimen europeo, está vinculada por el Derecho comunitario. La Comisión Europea podría iniciar un procedimiento de infracción contra el Estado miembro que no cumpla. En el caso de Estados Unidos, las instituciones que diseñan y aplican las medidas son estadounidenses.

En tercer lugar, en ambos regímenes debería reconsiderarse el uso de tipos de sanciones demasiado genéricos o ambiguos. El desarrollo<sup>35</sup> de un modelo sancionador *ad hoc* que describa con mucho mayor detalle las sanciones a imponer podría ser una forma útil de intentar evitar este problema. Ello sería útil para tratar de evitar que los sancionados aleguen una vulneración de los principios del procedimiento administrativo sancionador, si tales principios fueran de aplicación. Se volverá sobre esto más adelante.

---

<sup>34</sup> Javier Barcelona Llop, *Las sanciones administrativas en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, Revista Derecho y Sociedad. págs. 205- 28 (2020).

<sup>35</sup> Villena Romera, H., *Sanciones europeas contra Rusia: Contenido e incertidumbres jurídicas*, Gómez-Acebo y Pombo (marzo, 2022).

En cuarto lugar, la facilidad que existe para eludir las sanciones económicas, simplemente moviendo los activos hace que el sistema de sanciones deba tener unos perfiles propios.

En resumen, aunque parece que las sanciones tienen mucho margen de mejora, sobre todo en lo que a garantías para el interesado se refiere, queda claro que la cuestión primordial en el marco internacional actual es reestablecer la integridad territorial de Ucrania y proteger a las víctimas de los crímenes de guerra.

### III. UNIÓN EUROPEA

#### a. Procedimiento para aprobar las medidas

Para aprobar el paquete de medidas sancionadoras en la Unión Europea se sigue un proceso diferente al mencionado en el apartado anterior. Este procedimiento, en el caso del régimen sancionador aprobado para la situación en Ucrania, se ha llevado a cabo en un asombrosamente reducido período de tiempo, teniendo en cuenta el amplio rango de sujetos e instituciones involucrados.

Para empezar el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad hace una propuesta sobre la necesidad de que se impongan estas medidas, según lo dispuesto en el artículo 215 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (“TFUE”). Una vez recibida esta propuesta, se evalúan las circunstancias que rodean al caso para delimitar el alcance de las medidas, según la gravedad del problema y los posibles impactos secundarios que puedan provocar las medidas. Este análisis es de crucial importancia puesto que las medidas deben resultar apropiadas y efectivas para conseguir el objetivo establecido, reestablecer la integridad territorial de Ucrania.

Con la ponderación de la situación realizada, se prepara una descripción detallada de objetivos y criterios para la selección de los individuos y entidades designadas, para proponer un régimen de medidas adecuadas al caso. Algunas de las medidas más comunes suelen ser la congelación de activos o la prohibición de viajar. Es importante señalar que antes de adoptar medida alguna, la Comisión Europea debe consultar con los Estados miembros para asegurarse de que están conformes a la decisión tomada y recabar su apoyo<sup>36</sup>. En respuesta a la propuesta de la Comisión, los Estados miembros pueden proporcionar su opinión sobre posibles modificaciones o cuestiones que les puedan surgir de cualquiera de las medidas.

---

<sup>36</sup> Artículo 294, apartado 2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

Siguiendo lo dispuesto en el artículo 215 del TFUE, el consejo adopta por mayoría cualificada las medidas necesarias. El apoyo de los Estados miembros supone crucial para pasar a la siguiente fase, la adopción de medidas sancionadoras. Una vez aprobado, se publica en el Diario Oficial de la Unión Europea un Reglamento que desarrolle las medidas restrictivas y se incorpora al ordenamiento jurídico europeo. El artículo 288 del TFUE establece las características fundamentales del Reglamento: alcance general, obligatoriedad en todos sus elementos y aplicabilidad directa. Esta última característica es la que nos interesa para el caso puesto que significa que el Reglamento pasa a formar parte del ordenamiento jurídico inmediatamente, sin necesidad de trasponer la norma europea al ordenamiento nacional. De hecho, la transformación de la norma europea en interna, como podría ser pasar un Reglamento a ley autonómica, por ejemplo, en principio no se permite, puesto que ello puede inducir a error al ciudadano, aunque cabe el complemento, por ejemplo el establecimiento de medidas nacionales de ejecución. Sin embargo, aunque cada Estado miembro puede complementar y desarrollar las medidas establecidas en el Reglamento, no les está permitido aplicar medidas que disminuyan su eficacia.

Finalmente, para ultimar detalles del sistema de medidas y garantizar su actualización, se lleva a cabo una periódica revisión y ajuste de las medidas. Algunos cambios en las circunstancias de una persona designada pueden ser, por ejemplo, el fallecimiento<sup>37</sup> o la reconsideración sobre el papel que tiene en la crisis<sup>38</sup>.

En definitiva, todas las etapas del proceso de adopción de medidas de la Unión Europea son importantes, pero especialmente la consulta a los Estados miembros y la revisión periódica, por garantizar la adecuación y efectividad de las medidas.

#### b. Medidas impuestas

La Unión Europea tiene competencia exclusiva en materia de comercio exterior, como resulta del artículo 207 del TFUE. Como Estado miembro de la Unión Europea, en España tienen aplicación directa los Reglamentos correspondientes. Una vez que esto ocurre, las autoridades españolas llevan a cabo la ejecución de las decisiones tomadas en el Reglamento, que se rige por la normativa española, incluyendo el procedimiento administrativo sancionador. Este procedimiento se regula en el artículo 42 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo (la “**Ley 10/2010**”).

---

<sup>37</sup> Decisión (PESC) 2014/700 del Consejo de 8 de octubre de 2014.

<sup>38</sup> Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea, sentencia de 8 de marzo de 2023, asunto [T-212/22](#).

Las principales medidas<sup>39</sup> que el mencionado sistema sancionador comprende son: (i) económicas contra determinados sectores de la economía rusa, como la retirada del sistema internacional financiero Swift; (ii) comerciales como las que afectan a las exportaciones e importaciones de bienes y determinados servicios; (iii) dirigidas a personas y entidades como la inmovilización de bienes y restricciones de viaje; (iv) diplomáticas como la suspensión de las cumbres periódicas de la Unión Europea (“UE”) y Rusia; y (v) otras como restricciones a medios de comunicación de propiedad estatal ruso o la restricción de la cooperación económica.

- 2014

En noviembre de 2013 el presidente Yanukóvich se negó el acuerdo de asociación con la UE , decisión que no tuvo muy buena acogida por parte de la sociedad ucraniana. Las protestas masivas resultantes de esta disconformidad cobraron un carácter violento en los meses de enero y febrero del año 2014, en un intento de demostrar la tendencia pro-europeísta que predominaba en Ucrania. Al presidente Yanukóvich no le quedó otra que huir de Kiev y ser destituido por el Parlamento ucraniano<sup>40</sup>, de manera que el nuevo gobierno quedó formado por políticos contrarios a la influencia rusa sobre Ucrania. En consecuencia de la amenazante situación que existía en Ucrania, la UE aprobó el 5 de marzo de 2014 el Reglamento número 208/2014<sup>41</sup>, que fue tanto una muestra de su apoyo al pueblo ucraniano como de su intolerancia a las acciones que menoscabaran la integridad territorial, independencia y soberanía ucranianas. A través de esta normativa se congelan los activos y se prohíbe el traslado de ciertas personas rusas a la UE , así como se restringen la exportación y transferencia de bienes y tecnologías a ciertos sectores de la economía ucraniana. La lista de estos individuos se confeccionó seleccionando a aquellos que se consideraron implicados en la crisis ucraniana, pero los únicos datos que se proporcionaron sobre ellos fueron: (i) nombre, (ii) datos de identificación, (iii) motivos y (iv) fecha de inclusión en la lista. La tercera categoría de información, que desarrolla los motivos de inclusión, incluye unas líneas sobre la inclusión del individuo.

Rusia anexionó la península de Crimea poco después de la publicación del Reglamento 208/2014, argumentando que la península era una simplemente otra parte de su país. Esta violación de la integridad de Ucrania fue una manera de expresar su oposición al nuevo

---

<sup>39</sup> Reglamento (UE) 263/2022 del Consejo, de 23 de febrero de 2022, relativo a medidas restrictivas en respuesta al reconocimiento, la ocupación o la anexión ilegales por la Federación de Rusia de determinadas zonas de Ucrania no controladas por el Gobierno

<sup>40</sup> [BBC](#). (2014, febrero 22). *Ucrania: Parlamento decide destituir a presidente Yanukóvich*.

<sup>41</sup> Reglamento (UE) 208/2014 del Consejo de 5 de marzo de 2015 relativo a las medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas, entidades y organismos habida cuenta de la situación en Ucrania

gobierno pro-europeo que se había formado tras la marcha de Yanukóvich. La invasión comenzó con grupos de fuerzas armadas que entraron en Crimea, difíciles de definir inicialmente<sup>42</sup>, que más tarde se confirmaron rusas. A raíz de esta situación injustificable, la UE publicó el 17 de marzo de 2014 el Reglamento número 269/2014<sup>43</sup>, desarrollando nuevas medidas relativas a las acciones que menoscababan la integridad de Ucrania.

Fue entonces cuando Putin confirmó las sospechas acerca de las no identificadas fuerzas armadas y aseguró el 18 de marzo de 2014 en una sesión especial<sup>44</sup> ante parlamentarios rusos que "*en los corazones del pueblo, Crimea siempre fue parte de Rusia*"<sup>45</sup>. Sin perjuicio de las palabras del presidente ruso se consiguió la firma del acuerdo de asociación entre Ucrania y la UE el 21 de marzo de 2014<sup>46</sup>, debido a la incrementada participación pro-europea que había en el gobierno ucraniano.

Después de un proceso prolongado de discusión y negociación entre los Estados miembros, se acabó publicando el Reglamento número 692/2014<sup>47</sup> el 23 de junio de 2014, que añade restricciones en lo que a importaciones de mercancías de Crimea o Sebastopol se refiere. Además, previendo el incumplimiento por parte de Rusia de las medidas impuestas en Reglamentos anteriores, se aprobó el Reglamento número 833/2014<sup>48</sup> el 31 de julio de 2014 que reforzó las restricciones sobre el acceso a los mercados financieros europeos para ciertos bancos y empresas rusas, prohibió la importación y exportación de determinados productos y tecnologías, y amplió la lista de personas y entidades sujetas a sanciones financieras y de viaje. Un ejemplo específico de dichas restricciones es la de los productos de tecnología de doble uso si éste se destina a cualquier persona rusa o relacionado con el país, o si se podría usar este producto con fines militares.

El objetivo principal de este régimen era debilitar la base económica de Rusia y así limitar su capacidad para mantener la guerra.

- 2022

Desde 2014, no se ha conseguido dar fin a las agresiones de Rusia contra Ucrania, siendo 2022 el año más significativo en esta línea temporal. Es en este año cuando se hizo efectiva la violación a la integridad territorial de Ucrania que se pretendía frenar en 2014 y,

---

<sup>42</sup> [BBC](#). (2014, marzo 11). "*Little green men" or "Russian invaders?"*

<sup>43</sup> Reglamento (UE) No 269/2014 del Consejo de 17 de marzo de 2014 relativo a la adopción de medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania.

<sup>44</sup> President of Russia. (2014, marzo 18). *Address by President of the Russian Federation [Discurso]*. The [Kremlin](#), Moscow.

<sup>45</sup> [BBC](#). (2014, marzo 18). *Vladimir Putin: "En el fondo de nuestros corazones Crimea siempre fue Rusia"*.

<sup>46</sup> ACUERDO DE ASOCIACIÓN entre la Unión europea y sus Estados Miembros, por una parte, y Ucrania, por otra.

<sup>47</sup> Reglamento (UE) No 692/2014 del Consejo de 23 de junio de 2014 relativa a restricciones respecto de la importación en la Unión de mercancías originarias de Crimea o Sebastopol, como respuesta a la anexión ilegal de Crimea y Sebastopol.

<sup>48</sup> Reglamento (UE) No 833/2014 del Consejo de 31 de julio de 2014 relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania.



en consecuencia, la UE ha adoptado en total diez paquetes<sup>49</sup> de sanciones desde entonces. El desencadenante de esta serie encadenada de paquetes tuvo lugar en febrero del año 2022, cuando Rusia reconoció las áreas de Donetsk y Luhansk como zonas independientes de Ucrania y mandó tropas a las respectivas regiones como muestra de apoyo.

Los primeros dos paquetes de medidas se publicaron en respuesta a esta decisión de la Federación Rusa el 23 y 25 de febrero de 2022, respectivamente con el objetivo de debilitar su capacidad económica y política. Las decisiones que se tomaron para ello fueron la limitación de acceso a los mercados europeos, tanto a Rusia como a las dos Regiones, y la condena de la conducta de ciertos individuos y entidades colaboradores en el detrimento de la integridad territorial ucraniana. Principalmente destacan las restricciones sobre bienes y tecnología que pudieran de algún modo mejorar potencialmente el sector de defensa ruso. También se aplicaron sanciones en la política de visas, lo que significa que los diplomáticos, grupos relacionados y empresarios ya no tendrían acceso privilegiado a la UE. En total, la lista de personas y organizaciones sancionadas después de estos dos paquetes comprendía 654 individuos y 52 organizaciones.

El tercer paquete, adoptado entre el 28 de febrero y 2 de marzo de 2022, fue determinante en tanto en cuanto se excluyeron mediante este a bancos importantes de Rusia del sistema SWIFT y se prohibió la provisión de billetes en euros a Rusia, así como la emisión de los medios de comunicación estatales rusos *Russia Today* y *Sputnik* en la UE. Además, se impusieron restricciones comerciales contra Bielorrusia y se agregaron miembros del personal militar bielorruso a la lista de personas y organizaciones sancionadas. Con estas adiciones, la lista en el momento comprendía un total de 702 individuos y 53 organizaciones.

Los paquetes cuarto, quinto, sexto y séptimo se adoptaron entre el 15 de marzo y el 21 de julio de 2022 y con ellos las medidas que ya se habían impuesto se desarrollaron. El cuarto paquete se centró en la limitación de las transacciones de artículos muy específicos como los de lujo o los relacionados con el hierro y el acero. El quinto paquete endureció las medidas financieras añadiendo limitaciones como la de proporcionar servicios de criptoactivos de alto valor a Rusia y prohibió el transporte por carreteras rusas y bielorrusas. El sexto paquete destaca por la restricción de importación de petróleo y el embargo de petróleo crudo y refinado. La sanción resultó ser de semejante magnitud que se llegó a la conclusión de que no sería implementaría inmediatamente, sino de manera gradual. El séptimo paquete, se define

---

<sup>49</sup> Unión Europea. (s.f.). *Sanctions adopted following Russia's military aggression against Ukraine*. [https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/sanctions-adopted-following-russias-military-aggression-against-ukraine\\_en](https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/sanctions-adopted-following-russias-military-aggression-against-ukraine_en). Y Comisión Europea. (s.f.). *History of restrictive measures against Russia over Ukraine*. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/history-restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/>

por ajustar las medidas, es decir, poner el foco en el mantenimiento e implementación de las mismas, por ejemplo, además de desarrollar las medidas económicas y financieras centró su atención en Sberbank, uno de los bancos de mayor magnitud de Rusia y de Europa Oriental. Después de la adopción de estos paquetes de medidas, la lista pasó a tener 1213 individuos y 108 entidades.

El octavo paquete, de 5 de octubre de 2022 amplió el alcance del régimen de medidas a zonas muy delimitadas de Ucrania, que habían resultado especialmente conflictivas, en concreto las zonas de Donetsk, Luhansk, Zaporizhzhia y Kherson. Pero lo que es significativo de este paquete es que empieza a implementar las medidas sobre las exportaciones de petróleo ruso que se habían establecido en el sexto paquete. En este acuerdo se estableció un límite preestablecido al precio que, una vez más, suponía una forma de contribuir al detrimento de la economía rusa. Esta medida se hizo efectiva dos meses más tarde. Por último, se añadieron 30 individuos y 7 entidades a la lista.

Los paquetes noveno y décimo se adoptaron el 16 de diciembre de 2022 y el 25 de febrero de 2023, respectivamente. Estos paquetes tienen nuevas prohibiciones sobre importaciones y exportaciones de determinados bienes, así como nuevas obligaciones de informar para garantizar la efectividad de las prohibiciones de congelación de activos. En este momento, la lista incluye 1473 individuos y 205 entidades.

La respuesta europea a la agresión injustificada contra Ucrania está guiada por tres principios: unidad, determinación y solidaridad. En coherencia con la gravedad de los hechos la nueva y gravísima situación provocada por Rusia debía ser afrontada con mayor severidad que en momentos anteriores. Como Estado miembro de la UE, España también participa en esta reacción internacional, habiendo declarado su compromiso firme e inquebrantable de apoyar al pueblo ucraniano<sup>50</sup> y de velar por su bienestar y atender sus necesidades. En concordancia con este criterio, ha adoptado medidas, como veremos en apartados siguientes.

### c. Control judicial

El 18 de julio de 2013, el Tribunal de Justicia de la UE (“**TJUE**”) publicó la sentencia del asunto Kadi y Al Barakaat International Foundation v. Consejo y Comisión<sup>51</sup>, que marcaría un antes y un después en la anulación de medidas a individuos en el ámbito europeo. De la sentencia se desprende que la anulación de la medida se puede dar por vulneración de

---

<sup>50</sup> Orden PCM/258/2022, de 1 de abril, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de marzo de 2022, por el que se adoptan medidas urgentes de carácter no normativo en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania.

<sup>51</sup> Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asuntos [C-584/10 P](#) y [C-593/10](#)

los derechos fundamentales del individuo, por carecer ésta de motivación suficiente o simplemente por no coincidir lo dispuesto en la medida con la realidad. Además de estos criterios, se asentó el derecho a una indemnización por los daños y perjuicios sufridos a causa de esta designación, cuya cuantía variará según las circunstancias. Para hacer una valoración de la indemnización se tendrán en cuenta los daños provocados como resultado directo de la designación del individuo, en su aspecto material como moral y se estimará de manera proporcional. Por todo ello, en última instancia, la cantidad de la indemnización será diseñada *ad hoc*.

Desde este caso que marcó un hito en el derecho europeo se han anulado una gran variedad de sanciones por parte del Tribunal General de la UE (“TGUE”). Es esta sala la competente para conocer estos asuntos puesto que los casos que resuelve son aquellos en los que un particular impugna la legalidad de una medida que le afecte de manera directa y específica. El TJUE, por el contrario, es competente para conocer aquellos casos en los que se impugna la legalidad de una medida adoptada por la UE en su totalidad. En definitiva, la naturaleza y circunstancias específicas que rodean al recurso son las que determinan el tribunal competente y, por lo que hemos visto, para el caso de las anulaciones de medidas impuestas a individuos, será el TGUE.

En este sentido, han sido muchos los individuos de esa lista de 1473 individuos que han considerado violado sus derechos con la imposición de sanciones, y han presentado un recurso ante el TGUE. Desde la adopción de las primeras medidas restrictivas relacionadas con la situación en Ucrania, el TGUE ha anulado en diversas ocasiones sanciones impuestas por la UE a individuos, por diferentes motivos. Entre las sentencias que anulan sanciones individuales destacaremos unos ejemplos significativos.

En primer lugar, se anuló la decisión de la UE de incluir al ex primer ministro ucraniano Mykola Yanovych Azarov<sup>52</sup> en la lista de sanciones, entendiendo el TGUE que no se le había proporcionado información suficiente para defenderse. La inclusión al listado de personas sujetas se hizo el 6 de marzo de 2018 mediante la Decisión 2018/333 del Consejo, por la que se modifica la Decisión 2014/119/PESC. Los motivos de la inclusión establecían que este individuo era una “*persona incurso en una causa penal ante las autoridades ucranianas por apropiación indebida de fondos o activos públicos o por su complicidad en dicha apropiación*”. El reproche que hace el TGUE a esta decisión de inclusión es la insuficiente precisión en cuanto la responsabilidad del ex primer ministro en los hechos de los

---

<sup>52</sup> Sentencia del Tribunal General (Sala Sexta) de 11 de septiembre de 2019, asunto [T-286/18](#).

que se le acusa. Además, tampoco había aportado el Consejo las pruebas que se habían tenido en cuenta para incluirle en la lista. Esto hizo imposible que el interesado pudiera impugnar eficazmente la decisión de inclusión en la lista y defenderse contra las acusaciones en su contra. Por todo esto, se anularon tanto la Decisión 2018/333<sup>53</sup>, como el Reglamento de Ejecución (UE) 326/2018<sup>54</sup>, en todo lo que a la inclusión del ex primer ministro en el sistema de medidas se refería.

En sentido muy similar se pronunció el TGUE en el caso de Arkady Rotenberg<sup>55</sup>, cuando anuló la Decisión 2014/508<sup>56</sup> y el Reglamento de Ejecución (UE) número 826/2014<sup>57</sup> del Consejo. Una vez más, el Tribunal entendió que a la inclusión en la lista de sanciones de este oligarca billonario le faltaba la prueba pertinente que justificara la medida. Los motivos de la inclusión de este individuo decían lo siguiente: *“Rotenberg es un viejo conocido del Presidente Putin y su antiguo sparring de judo. Ha desarrollado su fortuna durante el mandato del Presidente Putin. Se ha visto favorecido por los responsables rusos en la adjudicación de importantes contratos por parte del Estado ruso o de empresas estatales. Sus empresas obtuvieron varios contratos muy lucrativos para la preparación de los Juegos Olímpicos de Sochi. Es uno de los principales accionistas de Giprotransmost, empresa que ha recibido un contrato público de una empresa estatal rusa para realizar el estudio de viabilidad de la construcción de un puente desde Rusia hasta la República Autónoma de Crimea, anexionada ilegalmente, consolidando así su integración en la Federación de Rusia, lo que a su vez socava aún más la integridad territorial de Ucrania”*. Muchos aspectos de esta medida resultan alarmantes desde el punto de vista administrativo sancionador. El mero hecho de que en la llamada “sanción” se mencione la cercanía con el presidente Putin o que fuera “su antiguo sparring de judo” ya resulta sorprendente, pero el TGUE centró su atención en que no se demostró su implicación en la anexión de Crimea a Rusia. Así, el Tribunal decide anular en la medida en que conciernen al interesado los instrumentos normativos previamente mencionados.

---

<sup>53</sup> Decisión (PESC) 2018/333 del Consejo, de 5 de marzo de 2018, por la que se modifica la Decisión 2014/119/PESC relativa a medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas, entidades y organismos habida cuenta de la situación en Ucrania.

<sup>54</sup> REGLAMENTO DE EJECUCIÓN (UE) 2018/326 DEL CONSEJO de 5 de marzo de 2018 por el que se aplica el Reglamento (UE) n.º 208/2014 relativo a las medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas, entidades y organismos habida cuenta de la situación en Ucrania

<sup>55</sup> Sentencia del Tribunal General (Sala Sexta) de 30 de noviembre de 2016, asunto [T-720/14](#).

<sup>56</sup> Decisión (PESC) 2014/508 del Consejo, de 30 de julio de 2014, que modifica la Decisión (PESC) 2014/145 del Consejo, de 17 de marzo de 2014, relativa a medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, en su versión modificada por la Decisión 2014/508/PESC del Consejo, de 30 de julio de 2014.

<sup>57</sup> Reglamento de Ejecución (UE) n.º 826/2014 del Consejo, de 30 de julio de 2014, que desarrolla el Reglamento (UE) n.º 269/2014 del Consejo, de 17 de marzo de 2014, relativo a la adopción de medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenacen la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania

Asimismo, se pronuncia el Tribunal General de la UE en el caso de Viktor Yanukovych<sup>58</sup>, cuando anuló las sanciones que le habían sido impuestas en 2015, en el contexto de la crisis de Ucrania. En concreto, el Tribunal consideró que la inclusión de Yanukovych en la lista de sanciones se basaba en una resolución del Consejo de la UE que hacía referencia a la situación en Ucrania en general, en lugar de alegar que Yanukovych había cometido una conducta específica que justificara su inclusión en la lista. La afirmación general y genérica del Consejo, que relaciona el nombre del interesado con hechos de apropiación indebida de fondos públicos, no aporta precisión alguna sobre la acreditación de los hechos y, aún menos sobre la responsabilidad individual del sujeto. En resumen, el Tribunal consideró que la información proporcionada para la imposición de las sanciones era insuficiente y, por lo tanto, anuló la Decisión 2014/119/PESC del Consejo<sup>59</sup> y el Reglamento (UE) 208/2014 del Consejo<sup>60</sup>, en lo que al individuo incumbía.

También hace menos de un año, en virtud del artículo 267 del TFUE, anulaba el TGUE normativa europea en la medida en que mantuvieran el nombre de Dmitry Vladimirovich Ovsyannikov<sup>61</sup> o Nikita Dmitrievich Mazepin<sup>62</sup> en la lista de personas, entidades y organismos a los que se aplican dichas medidas restrictivas. En ambos casos se consideró que la concurrencia de un error manifiesto de apreciación e insuficiente carga probatoria eran suficientes motivos para anular las medidas en cuestión.

La sentencia de más actualidad relacionada con este tema es la del caso de Violetta Prigozhina<sup>63</sup>, la madre del responsable de financiar el Grupo Wagner, la entidad militar que llevó a cabo el despliegue de mercenarios en Ucrania, Yevgeniy Prigozhin. El Tribunal en su sentencia establece que, mientras estas actuaciones son desde luego justificación suficiente para ser incluido en la lista de personas sujetas a medidas, el mero hecho de ser la madre de una persona “sancionada” no lo es. El vínculo en el que se basaba la relación entre ambos en el momento en el que se adoptaron las medidas era de parentesco y, por lo tanto, insuficiente para que la señora Prigozhina se viera afectada por las medidas. Esto muestra que el TGUE está siendo riguroso en la evaluación de la justificación de las medidas restrictivas y la evidencia presentada para respaldarlas.

---

<sup>58</sup> Sentencia del Tribunal General (Sala Novena ampliada) de 15 de septiembre de 2016, número de asunto asunto [T-346/14](#).

<sup>59</sup> Decisión (PESC) 2014/119 del Consejo de 5 de marzo de 2014, relativa a medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas, entidades y organismos habida cuenta de la situación en Ucrania

<sup>60</sup> Reglamento (UE) 208/2014 del Consejo de 5 de marzo de 2015 relativo a las medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas, entidades y organismos habida cuenta de la situación en Ucrania

<sup>61</sup> Sentencia del Tribunal General (Sala Quinta), de 26 de octubre de 2022, número de asunto asunto [T-714/20](#).

<sup>62</sup> Auto del Tribunal General, de 1 de marzo de 2023, número de asunto [T-743/22](#).

<sup>63</sup> Sentencia del Tribunal General (Primera Cámara), de 8 de marzo de 2023, número de asunto asunto [T-212/22](#).

Normalmente, como vemos gracias a la abundante jurisprudencia que existe a día de hoy sobre este asunto, estas medidas se imponen de plano, sin prever audiencia alguna al interesado. Es importante tener en cuenta que estas sentencias no significan necesariamente que los individuos en cuestión no sean merecedores de medidas, sino que la UE no proporcionó suficientes pruebas o no cumplió adecuadamente con los procedimientos legales debidos para imponerlas. Una vez entendidos los defectos procedimentales de estas sanciones cabría preguntarse cómo se incorporan al derecho de cada Estado miembro.

#### IV. INCIDENCIA DEL DERECHO EUROPEO EN EL DERECHO ESPAÑOL

##### a. Prevalencia del Derecho comunitario

La relación entre el Derecho comunitario y el ordenamiento jurídico español es complicada, pero desde luego el primero prevalece sobre el segundo. Aunque esto quede claro, muchos autores<sup>64</sup> se han pronunciado sobre el vínculo que existe entre la primacía del Derecho comunitario y la supremacía de la Constitución española (“CE”) y las conclusiones son parecidas.

Ya en 1978 la CE, además de establecer un sistema de derechos fundamentales, resaltó el carácter supremo de la Carta Magna. Sin embargo, tras la incorporación de nuestro país a la UE y la aceptación del Derecho comunitario como parte del ordenamiento jurídico español, esta supremacía parecía poder llegar a ponerse en entredicho.

En general, la doctrina<sup>65</sup> establece que la supremacía de la CE reflejada en el artículo 9.1 de la misma, implica que ésta es la norma más alta del ordenamiento jurídico de un Estado y que todas las demás normas deben estar en conformidad con ella<sup>66</sup>. Esto significa que ninguna ley, norma o acto que contradiga la CE puede tener validez jurídica y, por lo tanto, la CE es el centro del sistema político y del ordenamiento jurídico de España<sup>67</sup>. Por otro lado, la primacía<sup>68</sup> del Derecho comunitario implica que éste prevalece sobre el Derecho nacional de los Estados miembros en caso de conflicto entre ambas normas. La primacía del Derecho comunitario es necesaria para garantizar la coherencia y efectividad del sistema jurídico de la UE, así como la uniformidad en su aplicación en todos los Estados miembros.

---

<sup>64</sup> Tomás y Valiente, F., Hernández Gil, A., & López Garrido, D. (1985). *La primacía del Derecho comunitario en la Constitución*. Centro de Estudios Constitucionales.

<sup>65</sup> García de Enterría, E. (1985). *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Civitas. Madrid.

<sup>66</sup> Pérez Royo, J. (2012). *Curso de derecho constitucional* (13a ed., revisada y puesta al día por Manuel Carrasco Durán). Marcial Pons. pp. 67-80.

<sup>67</sup> Gobierno de España. (s.f.). Constitución Española. Recuperado de <https://www.lamoncloa.gob.es/espana/Paginas/constitucion.aspx>

<sup>68</sup> Schütze, R. (2018). *European Union Law*. Cambridge University Press. pp. 120-149.

La relación entre ambas normas y su aplicación en casos concretos ha llegado a generar debates<sup>69</sup> y discusiones jurídicas, pero la conclusión a la que llega siempre el Tribunal de Justicia de la UE es que el Derecho comunitario tiene prioridad sobre el derecho interno de los Estados miembros, incluso si eso significaba anular disposiciones nacionales. Es ejemplo de ello el caso *Costa vs Enel*<sup>70</sup>, en el que el TJUE habló del Derecho comunitario como una fuente autónoma de derecho que no podía ser violado invocando normas de derecho interno de algún Estado miembro. Asimismo, en esta sentencia se recalcó la importancia de los derechos fundamentales, su papel integral en el Derecho comunitario y el consecuente cumplimiento que le deben los Estados miembros. Así, incluso en materia de derechos fundamentales, en caso de conflicto entre el Derecho comunitario y el nacional, el comunitario tendría prioridad. En conclusión, el caso *Costa vs Enel* asentó las bases para establecer la primacía del Derecho comunitario sobre el derecho interno y posicionó los derechos fundamentales en el centro del ordenamiento jurídico europeo. El impacto de esta sentencia ha sido de gran magnitud en el marco jurisprudencial europeo.

Otro hito en lo que a jurisprudencia sobre el papel central que ocupan los derechos fundamentales, en el Derecho comunitario, se refiere es la sentencia del TJUE con asunto número C-1170, el caso *Internationale Handelsgesellschaft*<sup>71</sup>.

De la misma forma el caso *Simmenthal*<sup>72</sup> contribuyó a la elaboración del concepto de primacía por determinar la obligación de los tribunales nacionales a aplicar el Derecho comunitario, sin importar que éste último sea posterior al Derecho nacional. Lo más destacable de esta sentencia es que se estableció la primacía del derecho de la UE sin perjuicio de que el Derecho nacional esté protegido por una disposición de rango constitucional.

#### b. Normativa española de aplicación de las medidas

La normativa europea se incorpora a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, encargándose los últimos de la supervisión de su aplicación, correspondiéndole a España la aplicación del régimen europeo y determinación de la regulación de estas medidas en su marco jurídico. En línea con esta afirmación, se establece en el artículo 15 del Reglamento (UE) número 269/2014 del Consejo, de 17 de marzo, el deber de todo Estado miembro de notificar “*sin demora*” a la Comisión Europea tanto del régimen aprobado como cualquier otra modificación del mismo. Este régimen de medidas financieras internacionales

---

<sup>69</sup> Rubio Llorente, F. (2008). *El informe del Consejo de Estado sobre la inserción del derecho europeo en el ordenamiento español: Texto del informe, estudios y ponencias*. Madrid, España.

<sup>70</sup> Sentencia del Tribunal De Justicia de 15 de julio de 1964, número de asunto [C-6/64](#).

<sup>71</sup> Sentencia del Tribunal De Justicia de 17 de diciembre de 1970, número de asunto [C-11/70](#)

<sup>72</sup> Sentencia del Tribunal De Justicia de 9 de marzo de 1978, número de asunto [C-106/77](#).

se recoge en el ordenamiento jurídico español<sup>73</sup> en la Ley 10/2010, así como en el Real decreto 30/2014, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 10/2010. El artículo 42 de la ley se centra en las medidas financieras, denominadas “sanciones” establecidas por las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que se relacionan con la prevención y la eliminación del terrorismo y su financiamiento. En virtud de este artículo, las medidas establecidas “*por las Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas relativas a la prevención y supresión del terrorismo y de la financiación del terrorismo, y a la prevención, supresión y disrupción de la proliferación de armas de destrucción masiva y de su financiación, serán de obligada aplicación para cualquier persona física o jurídica en los términos previstos por los reglamentos comunitarios o por acuerdo del Consejo de Ministros, adoptado a propuesta del Ministro de Economía y Competitividad*”.

En definitiva, el Derecho comunitario es el encargado de imponer el régimen de medidas, limitándose el Derecho nacional a ejecutarlo, como veremos en el capítulo V de este trabajo.

c. ¿Cumple el Derecho comunitario sobre sanciones internacionales los principios comunitarios y españoles relativos a la potestad sancionadora propiamente dicha?

Cabe estudiar si la imposición de sanciones por la UE cumple con los principios que se exigen para la aplicación de sanciones tanto en Derecho comunitario como en derecho español. Esta cuestión está íntimamente ligada a la naturaleza jurídica de las medidas, llamadas “sanciones internacionales”.

Si se tratara de sanciones propiamente dichas, la aplicación del sistema de sanciones europeo, no debería pasar por alto los principios de tipicidad, proporcionalidad y responsabilidad, ni tampoco los derechos de audiencia al interesado y tutela judicial efectiva. Estos principios se regulan en el capítulo tercero de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (la “**Ley 40/2015**”) y constituyen garantías para el individuo frente a la potestad sancionadora de las administraciones públicas.

Para empezar, el derecho de tutela judicial efectiva<sup>74</sup> parece que sí se cumple. Este derecho consiste en la facultad de cualquier persona para defender sus derechos e intereses legítimos, promoviendo la actividad de los órganos jurisdiccionales, de manera que resulte en

---

<sup>73</sup> Ministerio de Economía y Empresa. (s.f.). *Sanciones financieras internacionales: cuestiones generales y procedimientos especiales en materia de no proliferación*. Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional. [https://www.tesoro.es/sites/default/files/sanciones\\_financieras\\_internacionales\\_cuestiones\\_generales\\_y\\_procedimientos\\_especiales\\_en\\_materia\\_de\\_no\\_proliferacion\\_1.pdf](https://www.tesoro.es/sites/default/files/sanciones_financieras_internacionales_cuestiones_generales_y_procedimientos_especiales_en_materia_de_no_proliferacion_1.pdf)

<sup>74</sup> Real Academia Española. (s.f.). Derecho a la tutela judicial efectiva. En Diccionario panhispánico de dudas.



una resolución motivada, después del procedimiento debido. Además, abarca el derecho a que esta resolución fundada se vea cumplida.

Históricamente, tanto en el sistema legislativo europeo como el español se ha invertido un enorme esfuerzo en conseguir que los derechos de tutela judicial de las personas queden garantizados en sus respectivos procedimientos administrativos sancionadores. Por un lado, en Europa, ya en 1969<sup>75</sup> se hablaba de la inclusión de los derechos fundamentales de las personas en el ordenamiento jurídico comunitario y la obligación de los tribunales nacionales de velar por la protección de estos derechos al aplicar y hacer cumplir el Derecho comunitario en sus jurisdicciones. Algunos de los ejemplos más destacables en el marco europeo son los casos de Francovich, Unibet International Ltd. o Åkerberg Fransson<sup>76</sup>. En este sentido, en 1974<sup>77</sup>, el Tribunal Supremo español empezó a esgrimir la idea de que el procedimiento administrativo sancionador debía de tener principios semejantes a los del procedimiento penal y proporcionar al interesado las mismas garantías y derechos, como el derecho de audiencia<sup>78</sup>. El objetivo de la inclusión de estos derechos en el ordenamiento jurídico era prohibir la indefensión del individuo en el contexto judicial. Este criterio ha quedado plasmado en la normativa tanto comunitaria<sup>79</sup> como nacional<sup>80</sup> que se fue redactando los años posteriores.

Hemos expuesto anteriormente una serie de casos en los que el TGUE ha anulado sanciones individuales y, en consecuencia, se puede llegar a la conclusión de que, en nuestro caso, sí se cumple esta garantía. Esto es porque, como ha asentado la jurisprudencia, los individuos tienen la capacidad de hacer valer sus intereses y presentar recursos para que se revise y/o modifique la medida. En definitiva, este derecho no parece ser el más problemático de entre los principios y derechos mencionados previamente y, así, pasamos al estudio de los principios materiales y procedimentales del Derecho sancionador: los principios de tipicidad, proporcionalidad y responsabilidad, así como el derecho de audiencia al interesado.

En primer lugar, el principio de tipicidad establece que las sanciones solo podrán imponerse en caso de comisión de infracciones administrativas previamente tipificadas por una norma con rango de Ley. Esto se regula en la normativa europea y en la española, quedando reflejado este principio en los artículos 49 de la CEDH y en el artículo 27 de la Ley 40/2015. De acuerdo con lo establecido en los artículos mencionados, las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán detallar o graduar las infracciones o sanciones sin crear

---

<sup>75</sup> Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asunto [C-29/69](#).

<sup>76</sup> Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, números de asunto: [C-6/90](#), [C-432/05](#) y [C-617/10](#) respectivamente.

<sup>77</sup> Tribunal Supremo, sala de lo Contencioso, secc. 1ª, sentencia número 877/1974 de 31 de diciembre

<sup>78</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de febrero, número [36/2000](#) y Sentencia del Tribunal Constitucional de 6 de mayo, número [107/2013](#).

<sup>79</sup> Artículo 47 de la Carta Fundamental de los Derechos Humanos de la Unión Europea del año 2000.

<sup>80</sup> Los artículos 24 y 25 de la Constitución Española del año 1978

nuevas ni modificar los límites o naturaleza de las mismas. En definitiva, las normas que definen sanciones no podrán ser aplicadas por analogía y, como resultado, ninguna persona podrá ser condenada por un acto que no esté claramente definido como infracción en la Ley correspondiente.

El TJUE a la hora de controlar judicialmente las medidas aplica un criterio diferente, como se puede ver en casos<sup>81</sup> de Comisión c. Consejo o Åkerberg Fransson, en los que declaró que las llamadas “sanciones internacionales” deben estar claramente definidas en la ley y que deben ser proporcionales a la infracción cometida. Pero esto no cumple el criterio que sería de aplicación a un procedimiento sancionador propiamente dicho. En el procedimiento sancionador propiamente dicho, la jurisprudencia del TC sobre el principio de tipicidad por un lado destaca su importancia como límite a la discrecionalidad de la administración, y su relación con el derecho a la seguridad jurídica y a la legalidad<sup>82</sup>. Por otro lado, enfatiza la necesidad de que las normas que establezcan infracciones y sanciones sean claras y precisas<sup>83</sup>, y de que cualquier interpretación de las mismas sea restrictiva en cuanto a la imposición de sanciones. En este sentido, la ley deberá definir claramente la conducta ilegal con carácter previo a que se produzca la infracción, lo que no siempre sucede con las llamadas “sanciones internacionales”. Por ejemplo, la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial<sup>84</sup>, establece por un lado las infracciones y por otro las consecuencias específicas que acarrea cada una de ellas. Así, dejan claro para los sujetos a esta ley la sanción que tendrán en caso de que se infrinjan las conductas en la ley establecidas. En nuestro caso, no solo no se define con carácter previo a que se produzca la sanción, sino que se designa directamente a una persona por estar ligada a ciertas actividades relacionadas con la situación en Ucrania. Vemos así como no se describen conductas genéricas con sus respectivas sanciones y, por lo tanto, no hay previa tipificación de las sanciones impuestas. En el caso del régimen sancionador europeo en relación con la situación en Ucrania, cabría considerar si los motivos descritos en los Reglamentos justifican la imposición de sanciones. Algunas conductas descritas resultan vagas y para nada concretas como la asociación con otras personas de interés ya sea por cercanía a Putin o por parentesco con una persona de interés.

---

<sup>81</sup> Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, números de asunto: [C-176/03](#) y [C-617/10](#).

<sup>82</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de 25 de febrero, número [43/2002](#) y Sentencia del Tribunal Constitucional de 7 de octubre, número [169/2013](#).

<sup>83</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de abril, número [28/2010](#).

<sup>84</sup> Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

La primera de las situaciones se ve reflejada<sup>85</sup> en casos como el de Yury Valentinovich Kovalchuk que es del “entorno cercano al presidente Putin” o el de Aleksandr Aleksandrovich Shulgin “oligarca cercano a Vladimir Putin” al que se le sanciona por asistir a una reunión de oligarcas con el presidente ruso para debatir las consecuencias de la línea de actuación a raíz de las sanciones occidentales. La UE considera al incluirle en la lista de sancionados que su mera asistencia a esta reunión demuestra que forma parte del círculo más cercano de oligarcas próximos al presidente ruso y que apoya o lleva a cabo acciones o políticas que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania.

La segunda de las situaciones, el parentesco con personas sancionadas lo vemos en casos como los de (i) María y Ekaterina Vladimirovna, hijas de Putin; (ii) Elena Timchenko, esposa de Gennady Timchenko; (iii) Violetta Prigozhina y Lyubov Valentinovna, madre y esposa de Yevgeniy Prigozhin respectivamente; e incluso (iv) Olga Ayziman, exesposa de Mikhail Fridman.

No parece que formar parte del círculo más cercano al presidente ruso, ni ser pariente de alguno de los sancionados sean situaciones que se deben sancionar, teniendo en cuenta la ausencia de tipificación de las mismas. Por lo tanto, podemos decir con certeza que este principio se vería infringido si fueran sanciones propiamente dichas.

En segundo lugar, el principio de proporcionalidad consiste en que las medidas tomadas sean adecuadas y necesarias al fin que se persigue para garantizar que se respeten los derechos fundamentales de los sancionados. Para que este principio se cumpla habrá estudiar la idoneidad de la sanción y su adecuación al supuesto de hecho concreto y su gravedad. Para hacer este análisis se podrán tener en cuenta factores como el grado de culpabilidad, la continuidad en la conducta infractora, la magnitud del impacto causado o la reincidencia.

Este principio se regula para el derecho sancionador propiamente dicho en el ordenamiento jurídico europeo y español, a través de los artículos 49 de la CEDH, el 25 de nuestra CE y en el 29 de la Ley 40/2015. Tanto el TJUE<sup>86</sup> como el Tribunal Constitucional han resaltado en muchas ocasiones<sup>87</sup> la relevancia de este principio y la necesidad de que todo procedimiento sancionador exija una adecuada ponderación entre la gravedad de la infracción y la sanción impuesta.

---

<sup>85</sup> Reglamento (UE) No 269/2014 del Consejo de 17 de marzo de 2014 relativo a la adopción de medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania.

<sup>86</sup> Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, números de asunto: [C-145/88](#), [C-210/06](#) y [C-127/02](#). En estos casos, el TJUE señaló que las sanciones penales deben ser proporcionales a la gravedad de la infracción y no deben exceder lo necesario para lograr los objetivos legítimos perseguidos.

<sup>87</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional número [121/2003](#), de 16 de junio y Sentencia del Tribunal Constitucional número [154/1991](#), de 10 de julio.

En el caso de las llamadas “sanciones internacionales”, este principio resulta difícil de estudiar ya que, sin existir una correcta tipificación de las sanciones, es complicado saber hasta qué punto, la aplicación del régimen sancionador es o no proporcional. Aun así, es muy llamativa la ausencia de graduación en las llamadas “sanciones internacionales”. Con esto nos referimos a que no existen distintos grados de infracción en los que basarnos para poder llegar a una conclusión sobre su proporcionalidad. El ejemplo claro a través del cual se entiende el incumplimiento de este principio es la sanción que consiste en la congelación de fondos porque, una vez mencionado en la lista, todos los fondos del sancionado son congelados. Es imposible que se cumpla el principio de proporcionalidad si a todos los sancionados se les impone la misma medida restrictiva, sin término medio.

En tercer lugar, gracias al principio de responsabilidad la ley establece que solo podrán ser sancionados por infracciones administrativas aquellos que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa, incluyendo personas físicas y jurídicas, grupos de afectados, uniones y entidades sin personalidad jurídica y patrimonios independientes. Lo establecen los artículos 48 de la CEDH y el artículo 28 de la Ley 40/2015 y, en conclusión, este principio exige a la Administración la carga de probar la comisión de la infracción sancionable.

El Tribunal Constitucional viene estableciendo<sup>88</sup> que la responsabilidad debe ser individualizada y que no cabe la responsabilidad objetiva o por riesgo. Por lo tanto, el infractor debe soportar las consecuencias que tengan relación con una conducta infractora cometida por él a título de dolo o culpa. Asimismo, se ha pronunciado el TJUE<sup>89</sup> en relación con el procedimiento sancionador propiamente dicho, que considera que la confirmación de responsabilidad del sancionado sobre el incumplimiento por el que se le quiere sancionar, es fundamental para no vulnerar los derechos del individuo en el ámbito jurídico.

En cambio, en relación con las llamadas “sanciones internacionales”, no podemos considerar, en muchos casos, que concurra responsabilidad por parte de los relativos o asociados con sancionados. La explicación del motivo por el que estos individuos, que sin culpa o dolo se ven incluidos en la lista de responsables, como por ejemplo menores de edad o ex cónyuges, es que se persigue el fin de acabar con la ocultación de bienes a nombres de testaferros. Por lo tanto, al sancionador le es indiferente que el testaferro sea culpable o no, lo que sería de enorme gravedad si fuera de aplicación el principio de responsabilidad.

---

<sup>88</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de septiembre, número [166/1999](#) y Sentencia del Tribunal Constitucional de 10 de marzo, número [41/2008](#).

<sup>89</sup> Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, números de asunto: [C-352/98](#), [C-309/99](#) y [C-358/08](#).

En cuarto lugar, el derecho de audiencia al interesado en virtud del cual el interesado tiene que ser informado de todo procedimiento administrativo que le pueda afectar, para que tenga la capacidad de defenderse con carácter previo a la medida, mediante la presentación de alegaciones y pruebas<sup>90</sup>. De igual manera que tiene derecho a conocer de si existe algún procedimiento que le afecte, el interesado tiene que poder acceder a la información que ha sustentado la medida. Por ello, el interesado debe de poder acceder al expediente administrativo y examinarlo. Aunque parezca que este derecho se refiere únicamente a la fase de instrucción del procedimiento administrativo, es relevante también en la fase resolutoria, en la que la autoridad sancionadora debe justificar su decisión, aportando razones coherentes con las alegaciones y pruebas presentadas. Así se desarrolla en los artículos 47 de la CEDH y 24 de la CE.

En desarrollo de esta idea, el TC reconoció ya en 1984<sup>91</sup> que el derecho de audiencia al interesado no solo se refiere a la posibilidad de presentar alegaciones y pruebas, sino también a la necesidad de que el interesado tenga acceso a los elementos de prueba que se hayan obtenido en su contra.

A la hora de extrapolar este derecho a las llamadas “sanciones internacionales” individuales impuestas por la UE , entendemos que no se ve cumplido este derecho puesto que, aunque sí se avisa al interesado de su inclusión en la lista de “sancionados”, esta notificación se lleva a cabo *a posteriori*<sup>92</sup>. La razón principal de esta notificación tardía es que la utilidad de la llamada “sanción internacional” se vería mermada si se pone al interesado en preaviso de la imposición de esta sanción. De nada serviría avisar a uno de los individuos que pueden ser objeto de “sanción internacional” de que se va a proceder a la congelación de sus activos con carácter previo a esta congelación, porque así se le estaría dando la oportunidad al interesado para eludir la medida que se le pretende imponer. Por todo esto, vemos cómo las razones por las que se ha esquivado esta parte fundamental del procedimiento sancionador, tienen sentido práctico. Aun así, no podemos obviar que las sanciones se han estado imponiendo de plano, sin respetar el derecho de audiencia al interesado. En consecuencia, para mantener que son sanciones habría que buscar alternativas plausibles que consiguieran el fin, sin dejar que ningún derecho se viera violado.

---

<sup>90</sup> Artículo 53 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

<sup>91</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de septiembre número [88/1984](#).

<sup>92</sup> Artículo 5 de la Decisión (PESC) 2020/1999 del Consejo de 7 de diciembre de 2020 relativa a medidas restrictivas contra violaciones y abusos graves de los derechos humanos.

d. ¿Se podían haber hecho las cosas de otra forma?

Algunas de las alternativas de las que hablamos podrían ser las siguientes. Por un lado, se podría establecer un sistema de sanciones propiamente dichas con medidas cautelarísimas, de tal forma que cada vez se incoe el procedimiento, sin escuchar a la otra parte. Por otro lado, habría que considerar un sistema con medidas cautelares automáticas como se hace con los bienes de interés cultural (“**BIC**”) en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español. El procedimiento que se sigue para declarar un BIC, pasa por la adopción de medidas cautelares automáticas, que son aquellas que se aplican de forma inmediata y sin necesidad de una decisión judicial previa. Estas medidas tienen como objetivo prevenir daños irreparables en relación con la ejecución de una sentencia, y se aplican de forma provisional hasta que se resuelve el caso de manera definitiva. Si siguiéramos alguno de estos dos modelos, se conseguiría el fin pretendido, como alternativa a una sanción que no respeta el derecho de audiencia al interesado.

Otro ejemplo mucho más específico para este caso es de las medidas que se pueden tomar en relación con el blanqueo de capitales. La Ley 10/2010, establece en sus artículos 47 al 49 una serie de sanciones y medidas, como la congelación o bloqueo de fondos de personas, entidades u organizaciones designadas por Reglamento o acuerdo del Consejo de Ministros. En línea con estos artículos se define como infracción muy grave el incumplimiento doloso de la obligación de congelar o bloquear fondos en el artículo 51. Se aplica en supuestos de hecho distintos porque en los supuestos descritos en la Ley 10/2010, se sanciona a sujetos que hayan cometido o que, por los indicios existentes, sea probable que hayan cometido un delito (fraude o blanqueo de capitales). Sin embargo, las “sanciones internacionales” ya impuestas castigan a individuos que, según lo visto en el análisis de los principios precedente, no podemos considerar que infrinjan ningún precepto tipificado. Estas medidas de carácter preventivo se aplican en el caso de la Ley 10/2010, cumpliendo con el principio de tipicidad, puesto que el artículo 301 del Código Penal clasifica como delito el blanqueo de capitales. La gran diferencia entre el régimen sancionador y estas medidas preventivas de la Ley 10/2010 es que el primero no cumple con los principios del procedimiento, mientras que el segundo sí.

Consecuentemente, aunque parece que estos sistemas de medidas cautelares podrían ser una alternativa posible al régimen de las medidas internacionales, en ningún caso funcionarían puesto que dichas medidas deberían adoptarse en relación con un procedimiento principal que tendría que estar inspirado en los principios de tipicidad, proporcionalidad y responsabilidad, que ya hemos visto no se cumplen.

e. Naturaleza jurídica: ¿Son sanciones en el sentido técnico administrativo o medidas de policía?

Después de llevar a cabo el análisis anterior, llegamos a la conclusión de que quizás lo que habría que plantearse es la naturaleza técnico-jurídica de las sanciones. De ahí la pregunta: ¿son verdaderas sanciones en el sentido técnico administrativo o medidas de policía atípicas?

La actividad administrativa tiene una división tripartita, según el análisis realizado por Jordana de Pozas<sup>93</sup>: la actividad del servicio público, la actividad de fomento y la actividad de policía. Esta última, es una actividad limitativa de la libertad de los particulares que se originó como mantenimiento del orden público, pero ha evolucionado hacia una labor centrada en el control y vigilancia de las actividades de los sujetos privados. Debido a esta labor, se establecen los parámetros ordenadores de la actividad económica, a través de medidas normativas generalmente y como una actividad de supervisión, porque supone el control, seguimiento y represión de conductas, mediante la imposición de sanciones, destinada a garantizar el cumplimiento de la regulación. Así vemos como las sanciones se clasifican en el grupo de actividad de policía administrativa, tienen su propio *nomen iuris* y regulación propia. Aun así, además de las sanciones existen muchas otras medidas de policía que no podríamos llamar sanciones, como es el caso de las autorizaciones administrativas o las órdenes de las administraciones.

El problema que surge de este régimen sancionador europeo es que, en caso de determinar que las medidas restrictivas son sanciones en el sentido técnico administrativo, estarían sujetas a cumplir con las garantías del procedimiento administrativo sancionador del artículo 47 de la CEDH, de las que hablábamos previamente y, como hemos visto, muchas de esas garantías no se cumplen. De esta forma, parece que estamos ante unas medidas que forman parte de la actividad de policía, pero no obedecen a la misma realidad jurídica de las sanciones. Habría que ver las medidas restrictivas objeto de este trabajo son sanciones solamente en cuanto al nombre, y si el término de “sanción” en este caso se usa de manera anfibológica. En ningún caso se podría afirmar que estas medidas son efectivamente sanciones puesto que, de hacerlo, tendríamos que decir que existen sanciones que no cumplen con los principios del procedimiento administrativo sancionador.

Estas medidas de policía administrativas de nuevo cuño llamadas “sanciones”, sin serlo realmente, tienen unos presupuestos de hecho y reglas diferentes para su imposición de

---

<sup>93</sup> Jordana de Pozas, L. (1951). *El problema de los fines de la actividad administrativa*. Texto de la ponencia presentada al Seminario sobre Problemas actuales de la Administración Pública, del Instituto de Estudios Políticos, en la sesión del día 16 de febrero de 1951.

las que rigen en el derecho sancionador. En particular, a la hora de definir estas “sanciones internacionales” habría que marcar la diferencia con el resto de sanciones respecto a sus distintivos presupuesto de hecho, medidas y procedimiento.

En primer lugar, el presupuesto de hecho de las sanciones internacionales parte de la firme condena de la violación, sin provocación alguna, de la soberanía y la integridad territorial de Ucrania, por la Federación de Rusia<sup>94</sup>. Aunque, en un primer momento, los Jefes de Estado y de Gobierno intentaron buscar una solución por medio de negociaciones entre los Gobiernos de Ucrania y Rusia, en particular a través de mecanismos multilaterales, no se observaron resultados y la UE decidió implementar medidas adicionales.

Las medidas que en tales circunstancias se decidieron adoptar para individuos fueron restricciones en materia de viajes e inmovilización de recursos económicos<sup>95</sup>. Por último, nos remitimos al procedimiento descrito en el precedente capítulo III, apartado a) sobre el procedimiento en la UE .

En conclusión, al examinar este caso tan extraño, que está al margen de todo lo visto hasta ahora, entendemos que las medidas restrictivas del régimen sancionador europeo se llaman sanciones, pero en realidad no tienen la misma naturaleza que las sanciones en sentido técnico-jurídico y obedecen a otros principios distintos de los que rigen nuestro procedimiento administrativo sancionador.

f. ¿Se trata de potestades regladas o discrecionales?

Cabe preguntarse si la potestad para imponer estas medidas de policía es reglada o discrecional. Sería reglada si fuera una verdadera potestad sancionadora, pero hemos visto que no lo es. Para que fuera reglada tendrían que estar predeterminados en la norma los presupuestos de hecho que facultan para el uso de la potestad. Ello con independencia de que estos elementos de hecho se establezcan de forma plenamente predeterminada o bien por remisión a conceptos jurídicos indeterminados. En el caso de que fueran conceptos jurídicos indeterminados solamente habría una solución jurídica válida.

En nuestro caso, entiendo que los presupuestos de hecho para el ejercicio de esta potestad se definen de forma tan genérica que a mi juicio la potestad no es reglada sino más bien discrecional. A esto contribuye la existencia de una decisión política que en definitiva determina la inclusión o no de un sancionado en el Reglamento, decisión que tiene un

---

<sup>94</sup> Considerando 1 del Reglamento 269/2014 del Consejo y considerando 2 del Reglamento 833/2014 del Consejo

<sup>95</sup> Artículo 2 del Reglamento 269/2014 del Consejo



elemento de discrecionalidad que no se revisa por los tribunales. Pese a ser una decisión discrecional, nunca debería convertirse en arbitraria.

El Reglamento (UE) número 269/2014 del Consejo define los presupuestos para el ejercicio de la potestad en los siguientes términos: “*personas responsables de acciones que menoscaben o amenacen la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, y de las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos asociados a ellas*”. La inclusión o no de más o menos personas “asociadas” al régimen ruso en esta definición tienen un margen de discrecionalidad política que los tribunales no revisan. Aun así, no se puede negar que tengan ciertos elementos reglados que sí se revisan por la jurisprudencia y cuya prueba el TGUE exige. Asimismo, son controlados por la jurisprudencia los aspectos procedimentales, como cualquier otro acto de naturaleza discrecional.

Como hemos visto en apartados anteriores, los tribunales han anulado un sorprendente número de sanciones. Las razones que motivan estas decisiones son, en la mayor parte de los casos procedimentales, mientras que los motivos de fondo no son revisados judicialmente. Así, podemos concluir que, cuando el TGUE anula sanciones de esta índole es por falta de prueba que justifique la inclusión de ese individuo en la lista de personas responsables descritas en el Reglamento.

## V. EJECUCIÓN DE LAS SANCIONES EN ESPAÑA

Una vez declarado tanto su firme e inquebrantable compromiso de apoyo al pueblo ucraniano, como la responsabilidad de velar por su bienestar y sus necesidades, España se ha convertido en uno de los actores de la acción coordinada contra Rusia. La reacción debe ser no sólo contundente sino también coherente<sup>96</sup> entre todos los países de la UE para hacer frente a las consecuencias económicas y sociales de la guerra. Para ello, las medidas deben garantizar su eficacia a corto plazo y acelerar las actuaciones a medio y largo plazo.

España es un Estado miembro de la UE y, como se ha mencionado en los apartados anteriores, incorpora a su ordenamiento jurídico la normativa emanada de la UE. Por tanto, si bien las medidas son decididas por esta entidad europea, la ejecución de las mismas corresponde a la autoridad española competente. Así, por ejemplo, si un individuo ruso sancionado tiene un yate en el puerto de Mallorca, son las autoridades españolas las que procederían a su incautación, y autoridad europea alguna.

---

<sup>96</sup> Orientaciones del Consejo sobre las sanciones número 15579/03, (2003) DO (L 5664/18)

El procedimiento<sup>97</sup> a seguir a la hora de proceder a la aplicación de las medidas propuestas, sigue el siguiente orden. Anteriormente hemos hablado del Reglamento de la UE número 833/2014 del Consejo, de 31 de julio de 2014, relativo a la adopción de medidas restrictivas contra acciones que vulneren o amenacen la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania. Pues bien, la aplicación de estas medidas es diferente después de la aportación del Consejo de la lista de personas y entidades, a este régimen sancionador.

Una vez añadido a la lista, el individuo pasa a estar sujeto a las medidas descritas en la normativa mencionada y los Estados miembros son responsables de garantizar el cumplimiento de estas restricciones. Sin perjuicio de la aplicación directa de la normativa comunitaria, la normativa nacional de desarrollo se encuentra en el artículo 42 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, y en los artículos 47, 48 y 49 del Real Decreto 304/2014<sup>98</sup>, de 5 de mayo. De ahí que desde el momento en que la persona física sea añadida a la lista del Anexo I del Reglamento Europeo mencionado se procederá de inmediato a la ejecución de la medida correspondiente en todos y cada uno de los Estados miembros.

En España, el procedimiento para implementar el régimen sancionador de los Reglamentos de la UE relativos a la situación en Ucrania es el siguiente. En primer lugar, la UE adopta un Reglamento que establece medidas contra determinadas personas o entidades en relación con la situación en Ucrania, y como Reglamento, tiene aplicación directa en España. Una vez adoptado este acto típico vinculante de derecho derivado, éste se publica en el Diario Oficial de la UE (“DOUE”). Después de esta publicación se incorpora al ordenamiento jurídico español y, según lo dispuesto en el artículo al artículo 15 del Reglamento 269/2014, se tendrá que determinar entonces un régimen de sanciones aplicable al Reglamento, así como adoptar las medidas necesarias para garantizar su aplicación. España deberá de notificar sin demora de este régimen y las medidas a la Comisión.

En nuestro país, la aplicación del régimen sancionador puede llevarse a cabo por distintas autoridades como, por ejemplo, el Ministerio de Asuntos Exteriores, la Agencia Tributaria, la Policía Nacional o la Guardia Civil. Para ello, primero deberán de llevar a cabo un proceso de identificación de las personas o entidades que deben ser objeto de las medidas restrictivas, de acuerdo con los criterios establecidos en la normativa europea. En este sentido, la información para comprobar que el individuo o entidad cumple con los criterios

---

<sup>97</sup> Alejandro Nieto, *Derecho Administrativo Sancionador* (5 ed. 2012)

<sup>98</sup> Real Decreto número 304/2014, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo (5 de mayo de 2014).

establecidos en el régimen de medidas, se puede recopilar de diversas fuentes, como registros públicos, información financiera, documentos gubernamentales, medios de comunicación, entre otros. Después de la identificación se procede a la adopción de las medidas restrictivas correspondientes en cada caso.

Últimamente se han ejecutado las sanciones de la UE y se han inmovilizado recursos económicos en nuestro país, como numerosas embarcaciones de recreo en puertos marítimos. Es el caso del yate, Lady Anastasia<sup>99</sup>, navío cuya inmovilización se consiguió privándolo de obtener combustible en la gasolinera de uno de los puertos de Mallorca.

El mayor reto con el que se encuentra este sistema son los casos en los que los bienes afectados por las correspondientes prohibiciones de disponer se inscriben a favor de terceros que actúan como testaferros de los verdaderos propietarios. No han sido pocos los oligarcas rusos que han utilizado esta metodología para tratar de evadir las sanciones impuestas por occidente. Gracias a la colaboración con otros sujetos, los oligarcas rusos inscriben sus activos a nombre de un tercero, que actúa como dueño del mismo, aunque realmente no lo fuera. Estos casos son difíciles de detectar, pero varias entidades, tales como el Consejo General del Notariado de España<sup>100</sup>, han incrementado su cooperación con las autoridades judiciales, administrativas y policiales para detectar los bienes de los individuos rusos que figuran en la mencionada lista. La tarea esencial de los notarios y registradores, consiste en identificar la titularidad real de las sociedades y bienes para evitar el uso de testaferros y sociedades pantalla. De hecho, el pasado 23 de enero<sup>101</sup>, se detuvo a un británico que colaboraba como testaferro del oligarca ruso Viktor Vekselberg, administrando algunos de sus activos como su yate, el Tango. La operación fue una colaboración conjunta entre autoridades españolas y americanas: la Jefatura de Información de la Guardia Civil, el Federal Bureau of Investigation y Homeland Security Investigation. Vemos, gracias a este exitoso ejemplo, como la colaboración entre países es la solución más efectiva para que las medidas se vean impuestas, pero, aun así, en España se han tomado precauciones extraordinarias como la publicación del Real Decreto-Ley 9/2022, de 26 de abril. Esta norma amplía las facultades de los registradores que, en vista de las circunstancias y con el propósito de garantizar la efectividad de las sanciones, podrán tomar medidas extraordinarias para facilitar la labor de identificación e imposición de medidas sobre los individuos determinados por la normativa europea.

---

<sup>99</sup> Eduardo Colom, *Incautado el yate de un oligarca ruso que un marinero ucraniano intentó hundir en Mallorca*, [El Mundo](#) - Baleares (15 de marzo de 2022)

<sup>100</sup> Morcillo, N. (2023, 13 de marzo). *Los notarios estrechan el cerco sobre 22 rusos sancionados por Bruselas*. [Cinco Días](#). Madrid.

<sup>101</sup> Zuloaga, J. M. (2023, 23 de enero). *La Guardia Civil detiene a un británico por colaborar con un magnate ruso y eludir las sanciones de los EE.UU.* [La Razón](#). Madrid.

El Reglamento 269/2014, habla de esta situación centrando toda su atención en si se ha agotado la diligencia debida por parte del tercero a la hora de ser conscientes de que estaban colaborando con una persona sancionada. El artículo 10 especifica que no concurrirá responsabilidad en caso de que los individuos no supieran, y no tuvieran ningún motivo razonable para sospechar, que estaban infringiendo las restricciones.

## VI. EFICACIA DE LAS SANCIONES

A día de hoy hay un debate muy polarizado sobre la eficacia de las sanciones europeas. Hay algunos que opinan que el impacto de éstas no ha tenido la magnitud suficiente y otros que mantienen que el efecto que estas sanciones han tenido sobre Rusia ha sido mucho mayor de lo esperado.

Por un lado, los que son de la primera opinión critican la escasa repercusión política y económica que han tenido las medidas sobre Rusia. Se argumenta, además, que este impacto más bien leve se ve reflejado en la inexistente alteración de conducta del gobierno ruso en relación con la situación en Ucrania. El motivo principal que se aduce para justificar esta efectividad reducida es la diversificación de mercados que se ha planteado como estrategia para disminuir la dependencia de Rusia de los mercados occidentales<sup>102</sup>.

Este argumento se apoya en una serie de elementos. Primero, la estrategia política del gobierno ruso a través de la cual se han buscado alianzas externas al marco europeo para reducir la dependencia que tenía la Federación Rusa de éste. Sobre todo, en lo que se refiere a relaciones comerciales exteriores, han conseguido llegar a acuerdos con clientes asiáticos para poder así paliar el impacto de las medidas. Sin embargo, algunos sectores no han conseguido recuperarse del todo, como la industria energética. Segundo, las medidas han provocado la depreciación del rublo ruso, pero, en lo que a exportaciones respecta, esto ha servido para atenuar los efectos de las medidas. Tercero, aunque el número de entidades sancionadas sea bastante elevado, su alcance es limitado y quedan tanto numerosas empresas rusas como sectores económicos a los que el régimen sancionador no alcanza. De esta manera, solo algunos de los grandes bancos, corporaciones y sectores económicos rusos se ven afectados negativamente por las sanciones europeas. Por último, se han desarrollado considerablemente las capacidades tecnológicas e industriales, lo que ha permitido un mejor posicionamiento de empresas rusas en sectores clave.

---

<sup>102</sup> De la Cal, L. (2023, 22 de febrero). *El jefe de la diplomacia china escenifica con Putin en Moscú sus "sólidos" lazos bilaterales*. [El Mundo](#). Madrid.

Por otro lado, hay quien sostiene que las sanciones han afectado significativamente tanto a la toma de decisiones del gobierno ruso como a la economía del país. Según los que son de esta opinión, la economía rusa sí se ha visto perjudicada por la inversión extranjera y la restricción de actividad de empresas rusas en mercados financieros mundiales. Esta obstaculización ha sido crucial en el detrimento de la economía y la depreciación del rublo ruso porque se ha producido una galopante inflación y una disminución considerable en el poder adquisitivo de los rusos. Además, no solo esta tensa situación ha provocado que los lazos comerciales y diplomáticos en el marco político exterior ruso se hayan visto muy debilitados, sino que el marco de política interior también haya sufrido un grave impacto. Consecuentemente, la presión política sobre la administración rusa ha servido como además como medio para que el apoyo al presidente Putin se vea mermado. En definitiva, a raíz de las medidas impuestas a Rusia, no solo se ha conseguido aislarle de la comunidad política internacional, sino que también se ha hecho llegar un mensaje condenatorio sobre la conducta de este país en Ucrania.

De todas maneras, es difícil valorar los efectos de las medidas a día de hoy teniendo en cuenta el poco tiempo que ha transcurrido desde que se implementaron.

## VII. CONCLUSIONES

La UE ha aprobado medidas restrictivas, conocidas como “sanciones internacionales”, contra personas y empresas rusas en el contexto del conflicto de Ucrania. Estas medidas, que se aplican formalmente, incluyen la congelación de activos, restricciones de viaje y la prohibición de realizar negocios con personas y organizaciones que hayan sido sancionadas.

Es crucial subrayar que estas medidas son un componente de una política exterior de la UE más amplia que tiene como objetivo promover la paz y la seguridad. De este modo, las sanciones a individuos pretenden ejercer presión sobre el comportamiento de Rusia, en particular su respaldo a los rebeldes en el este de Ucrania, así como salvaguardar la integridad territorial y la soberanía de Ucrania. Así pues, estas acciones se estructuran en la lógica de la diplomacia coercitiva y tienen un carácter más político que jurídico.

Por lo que hemos podido ver en el trabajo, estas acciones tienen una naturaleza jurídica distinta a las medidas de policía, pero no son sanciones propiamente dichas tampoco. Esto es porque no cumplen con los principios necesarios para que se cumplan con las garantías del procedimiento administrativo sancionador. Como hemos visto no cumplen con el principio de tipicidad, en tanto en cuanto no existe una norma que defina la infracción administrativa por la que se les sancionan. Tampoco con el de responsabilidad, puesto que hay individuos que

han sido sancionados por infracciones administrativas de las que no eran responsables a título de dolo y culpa, como en el caso de Violetta Prigozhina. Igualmente, el principio de responsabilidad no se cumple por no existir una graduación de las sanciones en el régimen de medidas. Por último, el derecho de audiencia al interesado se ve violado puesto que la notificación de la inclusión del individuo en la lista de sancionados se lleva a cabo *a posteriori*.

De todas formas, aunque no se cumplan estos principios y el derecho de audiencia al interesado, sí existen en el régimen de medidas medios para controlar el ejercicio de esta potestad. Se puede esgrimir del régimen sancionador un presupuesto habilitante, la violación, sin provocación alguna de la soberanía y la integridad territorial de Ucrania, además de una habilitación de potestades en el artículo 215 del TFUE. Por último, las medidas a individuos son fácilmente identificables: la inmovilización de fondos y activos de determinadas personas, así como la restricción en materia de viajes. Todo ello hace posible el control judicial. En este trabajo se ha estudiado pormenorizadamente la jurisprudencia del TGUE que ha anulado muchas de estas medidas de policía.

Además, no podemos olvidar la interdicción de la arbitrariedad, prohibición por la que la administración no puede actuar libremente, tomando decisiones que no estén sujetas al ordenamiento jurídico. Como hemos visto antes, la potestad que se puede observar, en el régimen de medidas impuesto a Rusia, no es reglada sino discrecional por la generalidad de las medidas impuestas y la determinación de la inclusión del individuo en el listado mediante una decisión política. Aunque el régimen tiene aspectos procedimentales en los que los tribunales se pueden basar para controlar la imposición de sanciones, existe un peligroso margen de discrecionalidad política difícil de revisar judicialmente.

En definitiva, las sanciones individuales impuestas por la UE en el contexto de la guerra de Ucrania son un arma política utilizada para influir en el comportamiento de otras naciones y promover los objetivos de la UE en el exterior. Aunque reciben el nombre de “sanciones”, difieren de las sanciones en un sentido técnico y jurídico. Estas acciones representan un nuevo método de presión económica y política empleado por la UE en sus relaciones exteriores, y sus fundamentos morales y jurídicos deben examinarse cuidadosamente. Además, deben tomarse medidas para garantizar la protección de los derechos humanos de los sancionados y reducir las consecuencias no deseadas de estas medidas. Por consiguiente, es importante considerar cuidadosamente los efectos de estas acciones y asegurar su legalidad y eficacia. Ya lo anotaba García de Enterría<sup>103</sup> en 1983

---

<sup>103</sup> García de Enterría, E. (1983). *La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)*. Cuadernos Civitas.

cuando hablaba de la necesaria delimitación del Estado de Derecho como un Estado de justicia, entendiéndolo como justicia judicial plenaria.

## VIII. BIBIOGRAFÍA

### a. Legislación

#### *ESPAÑA*

- Constitución Española 1978
- Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
- Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.
- Real Decreto número 304/2014, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo (5 de mayo de 2014).
- Real Decreto-ley 9/2022, de 26 de abril, por el que se adoptan medidas hipotecarias y de gestión de pagos en el exterior en el marco de la aplicación de las medidas restrictivas aprobadas por la Unión Europea en respuesta a la invasión de Ucrania.

#### *UNIÓN EUROPEA*

- Cuarto Convenio de Ginebra de 1949
- Decisión (PESC) 2014/119 del Consejo de 5 de marzo de 2014, relativa a medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas, entidades y organismos habida cuenta de la situación en Ucrania
- Decisión (PESC) 2014/508 del Consejo, de 30 de julio de 2014, que modifica la Decisión (PESC) 2014/145 del Consejo, de 17 de marzo de 2014, relativa a medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, en su versión modificada por la Decisión 2014/508/PESC del Consejo, de 30 de julio de 2014.
- Decisión (PESC) 2014/700 del Consejo de 8 de octubre de 2014.
- Decisión (PESC) 2018/333 del Consejo, de 5 de marzo de 2018, por la que se modifica la Decisión 2014/119/PESC relativa a medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas, entidades y organismos habida cuenta de la situación en Ucrania.
- Decisión (PESC) 2022/265 del Consejo de 23 de febrero de 2022 en relación con el Reglamento de Ejecución (UE) número 260/2022 del Consejo, de 23 de febrero de 2022, por el que se aplica el Reglamento (UE) número 269/2014.
- Decisión (PESC) 2013/255 relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria
- Decisión (PESC) 2011/486 del Consejo, de 1 de agosto de 2011, relativa a medidas restrictivas contra determinadas personas, grupos, empresas y entidades, habida cuenta de la situación en Afganistán.
- Decisión (PESC) 2016/849 del Consejo, de 27 de mayo de 2016, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra la República Popular Democrática de Corea y por la que se deroga la Decisión (PESC) 183/2013.
- Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.
- Protocolo Adicional I describe los crímenes graves que constituyen violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario.
- Reglamento (UE) 2063/2017 del Consejo, de 13 de noviembre de 2017, relativo a medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Venezuela
- Reglamento (UE) 208/2014 del Consejo de 5 de marzo de 2015 relativo a las medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas, entidades y organismos habida cuenta de la situación en Ucrania
- Reglamento (UE) 263/2022 del Consejo, de 23 de febrero de 2022, relativo a medidas restrictivas en respuesta al reconocimiento, la ocupación o la anexión ilegales por la Federación de Rusia de determinadas zonas de Ucrania no controladas por el Gobierno



- Reglamento (UE) No 269/2014 del Consejo de 17 de marzo de 2014 relativo a la adopción de medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania.
- Reglamento (UE) No 692/2014 del Consejo de 23 de junio de 2014 relativa a restricciones respecto de la importación en la Unión de mercancías originarias de Crimea o Sebastopol, como respuesta a la anexión ilegal de Crimea y Sebastopol.
- Reglamento (UE) No 833/2014 del Consejo de 31 de julio de 2014 relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania.
- Reglamento de Ejecución (UE) 326/2018 del Consejo de 5 de marzo de 2018 por el que se aplica el Reglamento (UE) n.º 208/2014 relativo a las medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas, entidades y organismos habida cuenta de la situación en Ucrania
- Reglamento de Ejecución (UE) 581/2022 del Consejo de 8 de abril de 2022 por el que se aplica el Reglamento (UE) n.º 269/2014 relativo a la adopción de medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania
- Reglamento de Ejecución (UE) n.º 826/2014 del Consejo, de 30 de julio de 2014, que desarrolla el Reglamento (UE) n.º 269/2014 del Consejo, de 17 de marzo de 2014, relativo a la adopción de medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaben o amenacen la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania

## INTERNACIONAL

- Carta Fundamental de los Derechos Humanos de la Unión Europea del año 2000
- Declaración Universal de Derechos Humanos (diciembre de 1948).
- Departamento del Tesoro de los Estados Unidos. (1962). Foreign Assets Control Regulations, 31 CFR Partes 501, 587 y 589.
- Executive Order 13660—*Blocking Property of Certain Persons Contributing to the Situation in Ukraine*. Vol. 79, No 46 (March 10, 2014)
- Executive Order 14065— *Blocking Property of Certain Persons and Prohibiting Certain Transactions with Respect to Continued Russian Efforts to Undermine the Sovereignty and Territorial Integrity of Ukraine*.Vol. 87, No. 36 (Feb. 23, 2022).
- Ley de Reforma del Embargo de Bienes Civiles de 2000, S. 1658, Congreso de los Estados Unidos (2000).
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (diciembre de 1966).
- U.S. Code, H.R. Part I, Chapter 5, Subchapter II: Administrative Procedure.

### b. Jurisprudencia

## ESPAÑA

- Auto del Tribunal General, de 1 de marzo de 2023, número de asunto [T-743/22](#).
- Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de febrero, número [36/2000](#)
- Sentencia del Tribunal Constitucional de 25 de febrero, número [43/2002](#)
- Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de septiembre número [88/1984](#).
- Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de septiembre, número [166/1999](#)
- Sentencia del Tribunal Constitucional de 6 de mayo, número [107/2013](#)
- Sentencia del Tribunal Constitucional de 7 de octubre, número [169/2013](#)
- Sentencia del Tribunal Constitucional, de 10 de julio, número [154/1991](#)
- Sentencia del Tribunal Constitucional, de 16 de junio, número [121/2003](#)
- Sentencia del Tribunal De Justicia de la Unión Europea, asunto [C-6/64](#).
- Sentencia del Tribunal De Justicia de la Unión Europea, asunto [C-11/70](#)
- Sentencia del Tribunal De Justicia de la Unión Europea, asunto [C-106/77](#).
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asunto [C-6/90](#)
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asunto [C-432/05](#)
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asunto [C-617/10](#)
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asunto [C-176/03](#)
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asunto [C-145/88](#)

- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asunto [C-210/06](#)
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asunto [C-127/02](#)
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asunto [C-352/98](#)
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asunto [C-309/99](#)
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asunto [C-358/08](#)
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asunto [C-29/69](#).
- Sentencia del Tribunal General (Primera Cámara), de 8 de marzo de 2023, número de asunto asunto [T-212/22](#).
- Sentencia del Tribunal General (Sala Novena ampliada) de 15 de septiembre de 2016, número de asunto asunto [T-346/14](#)
- Sentencia del Tribunal General (Sala Quinta), de 26 de octubre de 2022, número de asunto asunto [T-714/20](#)
- Sentencia del Tribunal General (Sala Sexta) de 11 de septiembre de 2019, asunto [T-286/18](#)
- Sentencia del Tribunal General (Sala Sexta) de 30 de noviembre de 2016, asunto [T-720/14](#)
- Sentencia del Tribunal Supremo, sala de lo Contencioso, secc. 1ª, sentencia número 877/1974 de 31 de diciembre
- Sentencia del Tribunal Constitucional de 10 de marzo, número [41/2008](#).
- Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de abril, número [28/2010](#).

## **INTERNACIONAL**

- *Lochner v New York*, 198 US 45 (1905);
- *Bi-Metallic Investment Co. v. State Board of Equalization*, 239 U.S. 441 (1915);
- *Goldberg v. Kelly*, 397 U.S. 254 (1970);
- *Mathews v. Eldridge*, 424 U.S. 319 (1976).

### **c. Obras doctrinales**

- Carlos Francisco Molina del Pozo, *Aplicación del Derecho comunitario y potestad sancionadora en el contexto de la Unión Europea*, Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid, no.25, at 95-124
- Centeno, S., *Las sanciones impuestas por la Unión Europea a Rusia por la invasión de Ucrania. Nota jurídica de Pérez-Llorca* (junio de 2022)
- Chachko, E. *Due Process Is in the Details: U.S. Targeted Economic Sanctions and International Human Rights Law*. American Journal of International Law. Cambridge University Press. (april 2019)
- Comisión Preparatoria de la [Corte Penal Internacional](#). Grupo de Trabajo sobre el crimen de agresión. *Examen histórico de la evolución en materia de agresión*. (abril 2002)
- Eithan Y. Kidron, *Understanding Administrative Sanctioning as Corrective Justice*, 51 U. Mich. J.L. Reform (2018).
- García de Enterría, E. (1983). *La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)*. Cuadernos Civitas.
- García de Enterría, E. (1985). *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Civitas. Madrid.
- Javier Barcelona Llop, *Las sanciones administrativas en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, Revista Derecho y Sociedad. págs. 205- 28 (2020).
- Jordana de Pozas, L. (1951). *El problema de los fines de la actividad administrativa*. Texto de la ponencia presentada al Seminario sobre Problemas actuales de la Administración Pública, del Instituto de Estudios Políticos, en la sesión del día 16 de febrero de 1951.
- Nieto A., *Derecho Administrativo Sancionador* (5 ed. 2012)
- Oficina de las [Naciones Unidas](#) para la prevención del genocidio y la responsabilidad de proteger. *Marco de análisis para crímenes atroces* (2014)
- Pérez Royo, J. (2012). *Curso de derecho constitucional* (13a ed., revisada y puesta al día por Manuel Carrasco Durán). Marcial Pons. pp. 67-80.

- Richard Gordon, Michael Symth & Tom Cornell, *Sanctions Law* (Hart Publishing ed., 2019).
- Rubio Llorente, F. (2008). *El informe del Consejo de Estado sobre la inserción del derecho europeo en el ordenamiento español: Texto del informe, estudios y ponencias*. Madrid, España.
- Schütze, R. (2018). *European Union Law*. Cambridge University Press. pp. 120-149.
- Strauss, P., *Due process*. (octubre de 2022). [Cornell](#) Legal Informative Institute.
- The Law Library, *Economic Sanctions Enforcement Guidelines (US Office of Foreign Assets Control Regulation) (OFAC)*, (CreateSpace Independent Publishing Platform ed., 2018)
- Tomás Cano Campos, *Derecho Administrativo Sancionador*, Revista General de Derecho Administrativo, págs. 15-32 (1995).
- Tomás y Valiente, F., Hernández Gil, A., & López Garrido, D. (1985). *La primacía del Derecho comunitario en la Constitución*. Centro de Estudios Constitucionales.
- Villena Romera, H., *Sanciones europeas contra Rusia: Contenido e incertidumbres jurídicas*, Gómez-Acebo y Pombo (marzo, 2022).

#### d. Recursos de internet

- [BBC](#). (2014, febrero 22). *Ucrania: Parlamento decide destituir a presidente Yanukóvich*.
- [BBC](#). (2014, marzo 11). *"Little green men" or "Russian invaders"?*
- [BBC](#). (2014, marzo 18). *Vladimir Putin: "En el fondo de nuestros corazones Crimea siempre fue Rusia"*.
- Briefing Room - Statements and Releases, *Joint Statement on Further Restrictive Economic Measures*, White House (Wash. D.C.), (Feb. 26th, 2022).
- Comisión Europea. (s.f.). *History of restrictive measures against Russia over Ukraine*.
- De la Cal, L. (2023, 22 de febrero). *El jefe de la diplomacia china escenifica con Putin en Moscú sus "sólidos" lazos bilaterales*. [El Mundo](#). Madrid.
- Department of Justice, *Attorney General Merrick B. Garland Announces Launch of Task Force KleptoCapture*, Off. Pub. Aff. (March 2nd, 2022).
- Department of Justice, *Sanctioned Russian oligarch Viktor Vekselberg's \$90 million yacht seized by Spain at U.S. request*, Off. Pub. Aff. (Apr. 4th, 2022).
- Eduardo Colom, *Incautado el yate de un oligarca ruso que un marinero ucraniano intentó hundir en Mallorca*, [El Mundo](#) - Baleares (15 de marzo de 2022)
- Morcillo, N. (2023, 13 de marzo). *Los notarios estrechan el cerco sobre 22 rusos sancionados por Bruselas*. [Cinco Días](#). Madrid.
- President of Russia. (2014, marzo 18). *Address by President of the Russian Federation [Discurso]*. The [Kremlin](#), Moscow.
- Price Benowitz LLP, [OFAC Sanctions Attorney](#), *OFAC Economic Sanctions Program* (2019).
- Priego, A. *Las cuatro consecuencias de la invasión de Crimea que Putin ha infravalorado*. [El Confidencial](#). (marzo 2014)
- Unión Europea. (s.f.). *Sanctions adopted following Russia's military aggression against Ukraine*.
- Zuloaga, J. M. (2023, 23 de enero). *La Guardia Civil detiene a un británico por colaborar con un magnate ruso y eludir las sanciones de los EE.UU.* [La Razón](#). Madrid.