



Bruselas, 17.12.2020
C(2020) 9432 final

Comunicación de la Comisión

**NOTA INTERPRETATIVA DE LA COMISIÓN SOBRE LA APLICACIÓN DE
DETERMINADAS DISPOSICIONES DEL REGLAMENTO (UE) 2020/1998 DEL
CONSEJO**

NOTA INTERPRETATIVA DE LA COMISIÓN SOBRE LA APLICACIÓN DE DETERMINADAS DISPOSICIONES DEL REGLAMENTO (UE) 2020/1998 DEL CONSEJO

El 7 de diciembre de 2020, la Unión Europea adoptó un régimen de medidas restrictivas (sanciones) para hacer frente a graves violaciones y abusos de los derechos humanos en todo el mundo (régimen de sanciones de la UE de alcance mundial en materia de derechos humanos). Este régimen de sanciones consta de dos actos jurídicos: La Decisión (PESC) 2020/1999 del Consejo (en lo sucesivo, «la Decisión»)¹ y el Reglamento (UE) 2020/1998 del Consejo (en lo sucesivo, «el Reglamento»)². Este último acto está dirigido a todas las personas, entidades y organismos sometidos a la jurisdicción de la UE («operadores de la UE»)³, para los que crea obligaciones jurídicas.

El objetivo de la presente Nota⁴ es proporcionar orientaciones sobre determinadas disposiciones del Reglamento, con el fin de garantizar una aplicación uniforme por parte de los operadores de la UE y las autoridades nacionales competentes («ANC»). La Nota se presenta en forma de respuestas a las preguntas que se consideran más probables. En caso de que surjan otras preguntas, la Comisión podrá revisar o ampliar la Nota.

Para más información sobre el régimen de sanciones de la UE de alcance mundial en materia de derechos humanos, véase «Preguntas y respuestas relativas al régimen de sanciones de la UE de alcance mundial en materia de derechos humanos», publicado por el Servicio Europeo de Acción Exterior⁵.

1. ¿Qué tipos de sanciones existen?

Este régimen de sanciones comprende dos tipos de medidas, que son comunes a la mayoría de los regímenes sancionadores de la UE: sanciones financieras y restricciones a los desplazamientos (prohibición de viajar). En este régimen concreto no existen embargos de armas ni sanciones sectoriales o económicas, como prohibiciones de importación o exportación.

¹ Decisión (PESC) 2020/1999 del Consejo, relativa a medidas restrictivas contra violaciones y abusos graves de los derechos humanos, DO L 410I de 7.12.2020, p. 13.

² Reglamento (UE) 2020/1998 del Consejo, relativo a medidas restrictivas contra violaciones y abusos graves de los derechos humanos, DO L 410I de 7.12.2020, p. 1.

³ Véase también la pregunta 2.

⁴ La presente Nota se ha concebido como un documento de orientación en el que la Comisión aclara su interpretación actual de una serie de disposiciones del Reglamento. La Nota no pretende cubrir exhaustivamente todas las disposiciones, ni tampoco establecer nuevas normas legislativas. La Comisión supervisa la aplicación del Derecho de la Unión bajo el control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En virtud de los Tratados, únicamente el Tribunal de Justicia de la Unión Europea puede ofrecer interpretaciones jurídicamente vinculantes de los actos legislativos de las instituciones de la Unión.

⁵ https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/90013/questions-and-answers-eu-global-human-rights-sanctions-regime_en

El Reglamento se refiere a la aplicación de las sanciones financieras (artículo 3), que consisten en la inmovilización de activos y la prohibición de poner fondos y recursos económicos a disposición de las personas físicas y jurídicas, las entidades y los organismos objeto de las sanciones y enumerados en el anexo I del Reglamento (en lo sucesivo, «personas incluidas en la lista»).

2. ¿Quién debe cumplir las disposiciones del Reglamento?

Las sanciones de la UE crean obligaciones jurídicas para todos los operadores de la UE y en relación con cualquier operación comercial que se lleve a cabo dentro de la UE. El artículo 19 del Reglamento define el alcance de esta jurisdicción⁶.

Se espera que las sanciones de la UE produzcan efectos en terceros países a través de la presión sobre las personas incluidas en la lista. Sin embargo, no se aplican extraterritorialmente. Con otras palabras, no crean obligaciones para operadores de países no pertenecientes a la UE, salvo que desarrollen sus actividades al menos parcialmente dentro de la UE.

3. ¿Qué implican las sanciones financieras?

Los operadores de la UE deben cumplir la obligación de inmovilizar todos los activos (fondos y recursos económicos) de las personas incluidas en la lista; asimismo, deben abstenerse de poner fondos o recursos económicos a su disposición (artículo 3 del Reglamento). Véanse también la pregunta 4 y la pregunta 5.

En principio, la realización de actividades comerciales con una persona incluida en la lista implica transacciones financieras, lo que entrañará probablemente un cambio en la forma de sus fondos (por ejemplo, variación del importe o localización de los fondos), una utilización de sus recursos económicos, o la puesta a su disposición de fondos o recursos económicos, estando prohibidas estas tres posibilidades.

Los conceptos de «fondos», «recursos económicos», «inmovilización de fondos» e «inmovilización de recursos económicos» se definen en el artículo 1 del Reglamento.

4. ¿Qué significa la inmovilización de activos?

El Reglamento impone a los operadores de la UE la obligación de inmovilizar los fondos de las personas incluidas en la lista. Con otras palabras, los operadores de la UE deben impedir que dichos fondos sean tratados de una forma que dé lugar a un cambio en sus características que permitiría su utilización (por cualquiera). Esto significa, por ejemplo, que un banco de la UE que posea las cuentas de una persona incluida en la lista debe impedir las transferencias que cambien la ubicación de los fondos inmovilizados, y que un ciudadano de la UE que posea acciones en un fondo de inversión en nombre de una

⁶ El Reglamento se aplica en el territorio de la Unión, incluido su espacio aéreo; a bordo de toda aeronave o buque que se encuentre bajo la jurisdicción de un Estado miembro; a toda persona física, ya se encuentre dentro o fuera del territorio de la Unión, que sea nacional de un Estado miembro; a toda persona jurídica, entidad u organismo, ya se encuentre dentro o fuera del territorio de la Unión, registrado o constituido con arreglo al Derecho de un Estado miembro; y a toda persona jurídica, entidad u organismo en relación con cualquier negocio efectuado, en su totalidad o en parte, dentro de la Unión.

persona incluida en la lista debe evitar cualquier modificación que cambie la propiedad de las acciones.

El Reglamento también impone a los operadores de la UE la obligación de inmovilizar los recursos económicos de las personas incluidas en la lista. En otros términos, los operadores de la UE deben impedir la utilización de tales recursos para la obtención de fondos, bienes o servicios de cualquier forma. Esto significa, por ejemplo, que, en principio, un aeropuerto de la UE no debe permitir que el avión de una persona incluida en la lista realice vuelos, y que una agencia inmobiliaria de la UE que gestiona los bienes de una persona incluida en la lista no debe permitir su alquiler. La prohibición no afecta a los recursos que solo son adecuados para uso o consumo personal, como la electricidad o los alimentos. En caso de duda, véase también la pregunta 13.

Obsérvese que la inmovilización de activos, a diferencia del decomiso, no afecta a la propiedad de los fondos o recursos económicos considerados.

5. ¿Qué significa la prohibición de poner fondos y recursos económicos a disposición de las personas incluidas en la lista?

Esta medida prohíbe a los operadores de la UE poner fondos o recursos económicos directa o indirectamente a disposición de las personas incluidas en la lista, ya sea mediante regalo, venta, trueque o cualquier otro medio, incluida la devolución a la persona incluida en la lista de sus propios recursos.

Por ejemplo, una empresa de la UE no está autorizada, en principio, a vender productos o prestar servicios a una persona incluida en la lista, ni siquiera a cambio de un pago adecuado; los ciudadanos de la UE no están autorizados a trabajar para una empresa incluida en la lista; y a los ciudadanos de un tercer país no se les permite realizar donaciones, desde el territorio de un Estado miembro, a una persona incluida en la lista.

6. ¿Hay otras obligaciones que deben cumplir los operadores de la UE?

i) Obligación de no elusión (artículo 10 del Reglamento)

Se prohíbe a los operadores de la UE participar, consciente e intencionadamente, en cualquier actividad que eluda las sanciones financieras. Tales actividades pueden incluir, por ejemplo, operar como sociedad pantalla para una entidad incluida en la lista o realizar transacciones en la UE bajo la dirección de una persona incluida en la lista.

ii) Suministro de información (artículo 9 del Reglamento)

Los operadores de la UE deben facilitar a la ANC cualquier información que facilite el cumplimiento del Reglamento, transmitir esta información también a la Comisión y cooperar con la ANC en el posible seguimiento. Dicha información puede incluir: los detalles de las cuentas inmovilizadas (por ejemplo, titular y número de la cuenta y valor de los fondos inmovilizados) y de las transferencias entrantes; los intentos de los clientes u otras personas de eludir el Reglamento; la propiedad o el control de una entidad no incluida en la lista por parte de una persona incluida en la lista; y cualquier otra información que pueda ser de utilidad para la ANC.

Algunos Estados miembros han establecido procedimientos específicos de notificación. La ANC puede proporcionar más detalles. Véase también la pregunta 13.

7. ¿Cómo pueden los operadores de la UE averiguar a quién van dirigidas estas sanciones?

Los nombres y la información identificativa de las personas incluidas en la lista figuran en el anexo I del Reglamento, junto con las razones específicas de su inscripción en la lista. El Consejo de la UE es responsable de modificar la lista. Lo hace mediante Reglamentos de Ejecución del Consejo, que se publican en el *Diario Oficial de la Unión Europea*⁷. Los nombres y la información identificativa de las personas incluidas en la lista también se reflejan en el mapa de sanciones de la UE⁸ y en la base de datos de sanciones financieras⁹, ambos de libre acceso en línea.

De conformidad con el artículo 2, apartado 3, del Reglamento, las personas incluidas en la lista pueden ser agentes estatales (por ejemplo, organismos gubernamentales o funcionarios), otros agentes que ejerzan el control o la autoridad efectivos sobre un territorio, y otros agentes no estatales¹⁰ (por ejemplo, particulares y empresas privadas).

8. ¿Qué ocurre con las entidades que son propiedad o están bajo el control de personas incluidas en la lista? ¿Les son aplicables las sanciones?

Solo las personas enumeradas en el anexo I del Reglamento son destinatarias directas de las sanciones de la UE, y se deben inmovilizar todos los fondos y recursos económicos cuya propiedad, control o tenencia corresponda a estas personas incluidas en la lista. Así, los operadores de la UE deben ser muy prudentes cuando se relacionen con una entidad que sea propiedad o esté bajo el control de una persona incluida en la lista.

Si, por ejemplo, una entidad «X» es propiedad o está bajo el control de una persona incluida en la lista, puede suponerse que dicho control se amplía a todos los activos que posee nominalmente dicha entidad. Por consiguiente, los operadores de la UE deben inmovilizar todos los fondos y recursos económicos de la entidad X, de conformidad con el artículo 3, apartado 1, del Reglamento. La entidad X puede obtener el levantamiento de la inmovilización de una parte o la totalidad de sus activos demostrando que, de hecho, estos no están bajo el control de la persona incluida en la lista¹¹.

Además, si la entidad X es propiedad o está bajo el control de la persona incluida en la lista, se prohíbe a los operadores de la UE poner fondos o recursos económicos a la disposición de dicha entidad. Se considera que ello equivaldría a ponerlos indirectamente a disposición de la persona incluida en la lista y de esta forma se infringiría el artículo 3, apartado 2, del Reglamento, a menos que pueda determinarse razonablemente, caso por caso, aplicando un enfoque basado en el riesgo y teniendo en cuenta todas las circunstancias pertinentes, que los fondos o recursos económicos no serán utilizados por

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html>

⁸ <https://www.sanctionsmap.eu/>

⁹ <https://webgate.ec.europa.eu/europeaid/fsd/fsf>

¹⁰ Según lo establecido en el artículo 1, apartado 4, de la Decisión (PESC) 2020/1999 del Consejo, relativa a medidas restrictivas contra violaciones y abusos graves de los derechos humanos.

¹¹ Dictamen de la Comisión, de 19.6.2020, sobre el artículo 2 del Reglamento (UE) n.º 269/2014 del Consejo [C(2020 4117 final)]: https://ec.europa.eu/info/files/200619-opinion-financial-sanctions_en

la persona incluida en la lista o en beneficio de esta.

9. ¿Cómo puede determinarse la existencia de propiedad o control?

a) Propiedad¹²

Si la persona incluida en la lista posee más del 50 % de los derechos de propiedad de la entidad X o tiene una participación mayoritaria en la entidad X, se considera que la entidad X es propiedad de la persona incluida en la lista.

b) Control¹³

Si se cumple alguno de los siguientes criterios no exhaustivos, puede considerarse que la persona inscrita en la lista controla la entidad X, de forma exclusiva o en virtud de un acuerdo celebrado con otro accionista o con un tercero, salvo que pueda determinarse lo contrario caso por caso:

- a) tener el derecho o ejercer la facultad de designar o destituir a la mayoría de los miembros del órgano de administración, de dirección o de supervisión de la entidad X;
- b) haber designado, únicamente como resultado del ejercicio de su derecho de voto, a la mayoría de los miembros del órgano de administración, de dirección o de supervisión de la entidad X, que hayan ejercido esas funciones durante el ejercicio presupuestario pertinente y el ejercicio presupuestario anterior;
- c) tener el control exclusivo, en virtud de un acuerdo con otros accionistas o miembros de la entidad X, de la mayoría de los derechos de voto de los accionistas o miembros de la entidad X;
- d) tener el derecho de ejercer una influencia dominante sobre la entidad X, en virtud de un acuerdo celebrado con la entidad X, o de una disposición de sus estatutos o su escritura de constitución, cuando la legislación por la que se rija la entidad X permita tales acuerdos o disposiciones;
- e) tener el derecho de ejercer la influencia dominante mencionada en la letra d), aunque no se tenga la titularidad de ese derecho¹⁴;
- f) tener derecho a utilizar la totalidad o parte de los activos de la entidad X;
- g) gestionar el negocio de la entidad X sobre una base unificada, en tanto que se publican cuentas consolidadas;
- h) participar, conjuntamente y por separado, en el pasivo financiero de la entidad X, o avalarlos.

10. ¿Existen excepciones a las sanciones financieras?

El Reglamento contiene una serie de excepciones¹⁵ (supuestos de inaplicación).

¹² Véase también «Prácticas recomendadas de la UE para la aplicación eficaz de medidas restrictivas», de 4 de mayo de 2018 (8519/18), disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions>

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ Por ejemplo, a través de una sociedad pantalla.

¹⁵ Las excepciones a las sanciones de la UE suelen adoptar la forma de supuestos de inaplicación o exenciones. Los supuestos de inaplicación significan que una acción restringida (prohibida) solo puede

Estos supuestos de inaplicación permiten liberar los fondos o recursos económicos inmovilizados o poner fondos o recursos económicos a disposición de las personas incluidas en la lista. Ello está sujeto a la autorización previa de la ANC competente¹⁶, que solo puede concederse bajo unas condiciones específicas estrictas:

- **Necesidades específicas:** si la liberación o la puesta a disposición de fondos o recursos económicos son necesarias: para satisfacer las **necesidades básicas** de las personas físicas o jurídicas, las entidades o los organismos incluidos en la lista y de los familiares a cargo de dichas personas físicas, como el pago de alimentos, alquileres o hipotecas, medicamentos y tratamientos médicos, impuestos, primas de seguros y suministros básicos; para sufragar **los gastos jurídicos o los gastos extraordinarios** de la persona incluida en la lista¹⁷; para garantizar los **servicios ordinarios de custodia o mantenimiento** de activos inmovilizados; o para su utilización con **finés oficiales** de una misión diplomática o consular o de una organización internacional (artículo 4 del Reglamento).
- **Ayuda humanitaria:** si la liberación o la puesta a disposición de fondos o recursos económicos son necesarias para fines humanitarios, tales como prestar o facilitar asistencia, incluidos los productos médicos y los alimentos, o el traslado de trabajadores humanitarios y la asistencia correspondiente, o para las evacuaciones (artículo 5 del Reglamento; véase también la pregunta 11).
- **Resoluciones:** si la liberación está prescrita por determinados tipos de resoluciones arbitrales, judiciales o administrativas dictadas antes de la imposición de las sanciones, o en algunos casos después, únicamente cuando la resolución no redunde en beneficio de una persona incluida en la lista y el reconocimiento de la resolución no sea contrario al orden público del Estado miembro de que se trate (artículo 6 del Reglamento).
- **Contratos previos:** si se devenga un pago en virtud de un contrato o acuerdo celebrado o una obligación contraída antes de la imposición de sanciones, a condición de que los fondos o recursos económicos se utilicen para el pago por parte de una persona incluida en la lista y de que dicho pago no redunde en beneficio de esa persona (artículo 7 del Reglamento).

Los solicitantes potenciales pueden pedir orientación a su ANC con el fin de conocer cuáles son los documentos necesarios y los procedimientos establecidos para obtener una autorización.

Además, el artículo 8 del Reglamento permite el abono en cuentas inmovilizadas, incluidos los abonos de intereses y otros beneficios, de pagos adeudados en virtud de

llevarse a cabo después de que la ANC haya concedido su autorización. Las exenciones significan que no se aplica una restricción cuando la finalidad de la acción coincide con el ámbito de aplicación de la exención; como consecuencia de ello, las personas que pueden acogerse a la exención pueden llevar a cabo la acción en cuestión sin demora. En este régimen de sanciones no se prevén exenciones.

¹⁶ En el plazo de dos semanas tras la concesión de una autorización, el Estado miembro de que se trate debe informar a los otros Estados miembros y a la Comisión.

¹⁷ La ANC decide, caso por caso, los gastos que pueden considerarse «extraordinarios».

contratos o acuerdos anteriores a las sanciones y de pagos adeudados en virtud de determinados tipos de resoluciones (judiciales, administrativas o arbitrales) válidas en un Estado miembro, siempre que también se inmovilicen esos abonos. Se trata de una excepción a la prohibición de poner fondos y recursos económicos a disposición de las personas incluidas en la lista, y no requiere autorización previa de la ANC. No obstante, los operadores de la UE deben cumplir el artículo 9 del Reglamento. Véase también la pregunta 6.

11. ¿Qué implica el supuesto de inaplicación por motivos humanitarios?

Las sanciones de la UE no pretenden obstaculizar la prestación de ayuda humanitaria. El supuesto de inaplicación establecido en el artículo 5 del Reglamento pretende abordar y minimizar los posibles obstáculos a la prestación de ayuda humanitaria. Permite la liberación o puesta a disposición de fondos y recursos económicos en favor de personas incluidas en la lista, siempre que dichos fondos o recursos sean necesarios únicamente para fines humanitarios, tales como prestar o facilitar asistencia, incluidos los productos médicos y los alimentos, o el traslado de trabajadores humanitarios y la asistencia correspondiente, o para las evacuaciones. A tal fin es necesaria una autorización previa de la ANC.

De conformidad con el Derecho internacional humanitario, con el artículo 214, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y con los principios humanitarios de humanidad, imparcialidad, independencia y neutralidad, la ayuda humanitaria debe prestarse sin discriminación. La identificación de las personas necesitadas de ayuda debe hacerse sobre la base de estos principios. Una vez realizada esta identificación, no es preciso investigar los antecedentes de los beneficiarios finales.

12. ¿Qué ocurre si los operadores de la UE no cumplen el Reglamento?

El artículo 16 del Reglamento exige a los Estados miembros que establezcan las sanciones aplicables y garanticen su cumplimiento. Estas sanciones, que deben ser eficaces, proporcionadas y disuasorias, se enmarcan habitualmente en el ámbito del Derecho penal o del Derecho administrativo.

13. ¿Dónde pueden recibir más información los operadores de la UE?

Las sanciones de la UE deben ser aplicadas por los Estados miembros, que también son responsables de verificar su aplicación. La Comisión Europea apoya la aplicación uniforme de las sanciones en toda la UE y realiza un seguimiento de su aplicación por los Estados miembros. En el anexo II del Reglamento figura la lista de las ANC y sus datos de contacto, junto con los datos de contacto de la Comisión Europea.