



Bruselas, 8.6.2021  
C(2021) 4223 final

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN**

**de 8.6.2021**

**sobre el artículo 2, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 269/2014 del Consejo**

# DICTAMEN DE LA COMISIÓN

de 8.6.2021

sobre el artículo 2, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 269/2014 del Consejo

## SOLICITUD DE DICTAMEN

En su calidad de garante de los Tratados, la Comisión Europea (en lo sucesivo, «la Comisión») supervisa la aplicación del Derecho de la Unión por parte de los Estados miembros bajo el control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)<sup>1</sup>.

En el contexto de las medidas restrictivas adoptadas en virtud del artículo 215 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), las autoridades nacionales competentes de los Estados miembros pueden solicitar a la Comisión que exprese su punto de vista sobre la aplicación de disposiciones específicas de los actos jurídicos pertinentes o que proporcione orientación al respecto. Dichas autoridades también pueden pedir a la Comisión que proporcione orientación sobre la interpretación del propio artículo 215 del TFUE.

La Comisión ha recibido dos solicitudes de dictamen de una autoridad nacional competente sobre la aplicación de las medidas financieras establecidas en el artículo 2, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 269/2014 del Consejo<sup>2</sup> («el Reglamento»). Dado que estas dos solicitudes se refieren a la misma disposición legal, serán objeto de un único dictamen de la Comisión.

## ANTECEDENTES

De conformidad con el artículo 2, apartado 2, del Reglamento, se prohíbe a los operadores de la UE poner fondos o recursos económicos a disposición directa o indirecta de las personas enumeradas en el anexo I del Reglamento o utilizarlos en beneficio de estas personas<sup>3</sup>.

## Primera solicitud

Una de las personas designadas que figuran en el anexo I del Reglamento es el presidente del consejo de administración de una entidad no designada y no perteneciente a la UE («entidad A»). Según la autoridad nacional y sobre la base de los estatutos de la entidad A, esta función directiva hace que la persona designada sea responsable de organizar la labor del consejo de administración de la entidad A y de garantizar que sus miembros desempeñen de manera satisfactoria las tareas de dicho consejo de administración. A su vez, la entidad A posee una filial con sede en un Estado miembro de la UE («la filial en la UE»).

La autoridad nacional plantea las siguientes preguntas:

---

<sup>1</sup> De conformidad con los Tratados, solo el Tribunal de Justicia de la Unión Europea puede ofrecer interpretaciones jurídicamente vinculantes del Derecho de la Unión.

<sup>2</sup> 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 amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, DO L 78 de 17.3.2014, p. 6.

<sup>3</sup> En el artículo 2, apartado 2, del Reglamento se establece lo siguiente: «No se pondrá a disposición directa ni indirecta de personas físicas o jurídicas, entidades u organismos, o de personas físicas o jurídicas, entidades u organismos asociados a ellos, que figuren en el anexo I, ni se utilizará en su beneficio, ningún fondo o recurso económico».

*«1.1 Sobre la base de la información facilitada y de la información de dominio público disponible, ¿puede concluirse que la persona designada controla a la entidad A?»*

*1.2 En caso afirmativo, ¿prohíbe el Reglamento que un operador de la UE efectúe pagos a la filial en la UE controlada por la entidad A por la compra de productos procedentes de la entidad A? ¿Prohíbe el Reglamento que un banco de la UE tramite estos pagos?»*

## **Segunda solicitud**

Según la autoridad nacional competente, una de las personas designadas que figuran en el anexo I del Reglamento controla una entidad no designada y no domiciliada en la UE («entidad B»). Los bienes producidos por la entidad B son vendidos por empresas establecidas en terceros países («intermediarios de terceros países») a operadores de la UE.

La autoridad nacional plantea las siguientes preguntas:

*«2.1 ¿Prohíbe el Reglamento a los operadores de la UE efectuar pagos en favor de entidades no domiciliadas en la UE que actúen como intermediarios de terceros países en relación con los productos de la entidad B controlada por la persona designada?»*

*2.2 ¿Prohíbe el Reglamento a los bancos de la UE procesar pagos a partir de las cuentas nacionales de los operadores de la UE con destino a las cuentas de las mencionadas entidades no domiciliadas en la UE, si estas operaciones se basan en facturas emitidas por los productos de la entidad B controlada por la persona designada?»*

*2.3 Si los productos en cuestión fueran comprados por un operador de la UE a un operador de otro Estado miembro que, a título propio, los hubiera adquirido a otra entidad no domiciliada en la UE, ¿constituiría esto un incumplimiento del Reglamento por parte del operador comprador? Del mismo modo, ¿constituiría un incumplimiento del Reglamento el tratamiento de las operaciones subyacentes por parte de un banco de la UE?»*

## **VALORACIÓN JURÍDICA**

### **Primera solicitud**

#### **Pregunta 1.1**

La Comisión ya ha establecido<sup>4</sup> una serie de criterios que deben tenerse en cuenta para determinar si una entidad jurídica está controlada por otra persona o entidad, es decir, si esta última *puede ejercer y ejerce efectivamente una influencia decisiva en el comportamiento de la otra entidad de que se trate*. Estos criterios son los siguientes:

- a. la facultad de designar o destituir a la mayoría de los miembros del órgano de administración, dirección o supervisión de esta persona jurídica o entidad;*
- b. hacer uso de la totalidad o de parte de los activos de una persona jurídica o entidad;*
- c. ser responsable solidariamente del pasivo financiero de una persona jurídica o entidad, o avalarlo;*

---

<sup>4</sup> Respuesta a la pregunta 9 de las preguntas frecuentes sobre las medidas restrictivas de la UE en Siria ([https://ec.europa.eu/info/files/170901-faqs-restrictive-measures-syria\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/170901-faqs-restrictive-measures-syria_en)).

*d. influir en la estrategia empresarial, la política operativa, los planes empresariales, la inversión, la capacidad, la financiación, los recursos humanos y las cuestiones jurídicas;*

*e. establecer o mantener mecanismos de control de la conducta comercial de la persona jurídica o entidad;*

*f. otros indicios, como el hecho de compartir una dirección comercial o el uso del mismo nombre, que puedan hacer creer a terceros que las dos entidades forman parte, en realidad, de la misma empresa.<sup>5</sup>*

En opinión de la Comisión, si se determina que la persona designada ejerce el control sobre la entidad A, puede suponerse que el control se extiende a todos los activos que esta posea nominalmente<sup>6</sup>.

La autoridad nacional competente está capacitada para determinar si los elementos que ha considerado que vinculan a la persona designada con la entidad A equivalen a cumplir cualquiera de estos criterios u otros que puedan demostrar que la persona designada tiene el control de la entidad A. Esta decisión debe tomarse a la luz de las aclaraciones anteriores, teniendo en cuenta todos los elementos de que disponga dicha autoridad nacional y las circunstancias específicas del caso. La Comisión no está facultada para realizar esa apreciación de los hechos en nombre de las autoridades nacionales competentes.

## **Pregunta 1.2**

La Comisión abordará esta cuestión partiendo del supuesto de que la evaluación factual de la autoridad nacional demuestra, en última instancia, que la persona designada ejerce el control de la entidad A.

El artículo 2, apartado 2, del Reglamento prohíbe a todos los operadores de la UE, incluidos los bancos, poner fondos o recursos económicos a disposición directa o indirecta de las personas designadas o utilizarlos en beneficio de estas personas.

La Comisión ya ha considerado que poner fondos o recursos económicos a disposición de una entidad no designada que sea propiedad o esté bajo el control de una persona, entidad u organismo designado equivale a ponerlos indirectamente a su disposición<sup>7</sup>. Conforme a lo anterior, *si la propiedad o el control se establece sobre la base de diligencia debida adecuada, los fondos o recursos económicos puestos a disposición de personas jurídicas o entidades no designadas que sean propiedad o estén bajo el control de una persona o entidad incluida en la lista, se considerarán, en principio, puestos a disposición indirectamente de esta última, a menos que pueda determinarse razonablemente, caso por caso, utilizando un enfoque basado en el riesgo y teniendo en cuenta todas las circunstancias pertinentes, que los fondos o recursos económicos de que se trate no serán utilizados por esa persona o entidad designada ni en su beneficio<sup>8</sup>.*

<sup>5</sup> Estos criterios, aunque no son idénticos, reflejan en esencia los establecidos en el apartado 63 de las prácticas recomendadas de la UE. Prácticas recomendadas de la UE para la aplicación eficaz de medidas restrictivas (doc. 8519/18) (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8519-2018-INIT/es/pdf>).

<sup>6</sup> Dictamen de la Comisión sobre el artículo 2 del Reglamento (UE) n.º 269/2014 del Consejo de 19.6.2020 [C(2020) 4117 final].

<sup>7</sup> Preguntas frecuentes sobre las medidas restrictivas de la UE en Siria ([https://ec.europa.eu/info/files/170901-faqs-restrictive-measures-syria\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/170901-faqs-restrictive-measures-syria_en)). Véase también el Dictamen de la Comisión sobre el artículo 2 del Reglamento (UE) n.º 269/2014 del Consejo de 19.6.2020 [C(2020) 4117 final].

<sup>8</sup> Respuesta a la pregunta 9; véase también el apartado 66 de las prácticas recomendadas de la UE.

Dado que, generalmente, las sociedades matrices ejercen el control y la dirección de las actividades de sus filiales, la Comisión considera que, si se determina que una persona designada ejerce el control de una entidad no designada, puede suponerse que dicho control se extiende también a las filiales y a los activos de la entidad no designada. Esta presunción puede ser refutada caso por caso por la filial en la UE si demuestra que algunos o la totalidad de sus activos están fuera del control de la entidad matriz, o que esta última no está, de hecho, controlada por la persona designada<sup>9</sup>.

De ello se deduce que poner fondos o recursos económicos a disposición de tal filial equivaldría a ponerlos indirectamente a disposición de la persona designada, 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 de que se trate no serán utilizados por esa persona designada ni en su beneficio.

Tras su evaluación factual, la autoridad nacional competente parece haber llegado a la conclusión de que, en el caso concreto considerado, la filial en la UE está controlada por la entidad A, que a su vez está controlada por la persona designada.

El lugar de constitución de tales filiales, y en particular el hecho de que estén constituidas en un Estado miembro o en un tercer país, no afecta a esta evaluación, a menos que los actos jurídicos de la UE que establezcan las medidas restrictivas contengan una disposición explícita a este respecto. Esto no es así en el presente caso.

Todos los operadores de la UE, incluidos los bancos, deben poner en marcha los procedimientos de diligencia debida necesarios y llevar a cabo las comprobaciones adecuadas para evitar infracciones del Reglamento. Estos procedimientos pueden incluir el cribado, la evaluación de riesgos, la diligencia debida a varios niveles y el seguimiento continuo.

En opinión de la Comisión, el operador de la UE que ha establecido una relación contractual con la filial en la UE controlada por la persona designada y que inicia la correspondiente transferencia de fondos es el responsable principal de dichas transferencias. No obstante, cada operador de la UE debe cumplir sus propias obligaciones en virtud de las medidas restrictivas de la UE y realizar los controles oportunos, como se indica en los apartados anteriores. Por consiguiente, los bancos de la UE deben aplicar mecanismos de diligencia debida para garantizar que el procesamiento de un pago vinculado a una operación subyacente no dé lugar a la puesta a disposición indirecta de fondos en favor de una persona designada. Si no cumple con esta obligación, el banco de la UE en cuestión puede infringir el artículo 2, apartado 2, del Reglamento. Además, el banco de la UE debe informar inmediatamente a la autoridad nacional competente y a la Comisión, tal como exige el artículo 8<sup>10</sup> del Reglamento.

Además, cabe recordar que el artículo 9 del Reglamento prohíbe a todos los operadores de la UE, incluidos los bancos, participar «*de manera consciente y deliberada en acciones cuyo objeto o efecto sea eludir las medidas a que se refiere el artículo 2*» del Reglamento.

Los elementos anteriores se entienden sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 10, apartado 2, del Reglamento, que establece que las acciones de los operadores de la UE «*no darán lugar a responsabilidad de ninguna clase por su parte si no supieran, y no tuvieran*

---

<sup>9</sup> Dictamen de la Comisión sobre el artículo 2 del Reglamento (UE) n.º 269/2014 del Consejo de 19.6.2020 [C(2020) 4117 final].

<sup>10</sup> El artículo 8 del Reglamento (UE) n.º 269/2014 del Consejo establece que «(...) *las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos: a) proporcionarán inmediatamente toda información que facilite el cumplimiento del presente Reglamento, (...) a las autoridades competentes del Estado miembro de residencia o establecimiento, y remitirán esa información a la Comisión, directamente o a través de los Estados miembros*».

*ningún motivo razonable para sospechar, que sus acciones infringirían las medidas establecidas en el presente Reglamento», incluidas las del artículo 2, apartado 2.*

Por lo tanto, la Comisión considera que efectuar pagos a una filial en la UE controlada por la entidad A equivale a ponerlos a disposición de esta última. En la medida en que la entidad A esté controlada por la persona designada, puede considerarse que los pagos se ponen indirectamente a disposición de la persona designada. Por lo tanto, estos pagos están prohibidos, a menos que lo autorice la autoridad nacional competente en virtud de una de las excepciones previstas en el Reglamento, o a menos que se determine razonablemente, caso por caso, aplicando un enfoque basado en el riesgo y teniendo en cuenta todas las circunstancias pertinentes, que los fondos no serán utilizados por la persona designada ni en su beneficio. Los bancos de la UE deben aplicar procedimientos adecuados de diligencia debida para evitar que un pago realizado a una determinada entidad no designada dé lugar a la puesta a disposición indirecta de fondos en favor de una persona designada.

## **Segunda solicitud**

### **Pregunta 2.1**

La Comisión abordará esta cuestión y las siguientes partiendo del supuesto de que la evaluación factual de la autoridad nacional competente demuestra, en última instancia, que la persona designada ejerce el control de la entidad B.

El artículo 2, apartado 2, del Reglamento prohíbe a todos los operadores de la UE, incluidos los bancos, poner fondos o recursos económicos a disposición directa o indirecta de las personas designadas o utilizarlos en beneficio de estas personas.

Como se indica en la respuesta a la pregunta 1.2, la Comisión ha considerado que poner fondos o recursos económicos a disposición de una entidad no designada que sea propiedad o esté bajo el control de una persona, entidad u organismo designado equivale a ponerlos indirectamente a su disposición<sup>11</sup>.

En el caso que nos ocupa, el operador de la UE ha adquirido las mercancías a un intermediario de un tercer país no designado. Debe suponerse que este último i) ha pagado o pagará a la entidad B, o ii) ha proporcionado o proporcionará algún tipo de contraprestación a la entidad a cambio de las mercancías en cuestión. Por consiguiente, todo operador de la UE que adquiera las mercancías y realice pagos u ofrezca cualquier otra forma de contraprestación al intermediario de un tercer país permite indirectamente que los fondos o recursos económicos se canalicen a la entidad B. **Como se indica en la respuesta a la pregunta 1.1, en la medida en que la entidad B esté controlada por una persona designada, la correspondiente transacción equivale en última instancia a poner fondos o recursos económicos, de manera indirecta, a disposición de la persona designada.**

Cualquier otra conclusión implicaría que existe la posibilidad de eludir el artículo 2, apartado 2, del Reglamento valiéndose de la creación de sociedades fantasma, ya sea en los Estados miembros o en terceros países, por medio de las cuales podrían canalizarse indirectamente fondos o recursos económicos a personas o entidades designadas a través de una entidad controlada por estas últimas.

---

<sup>11</sup> Preguntas frecuentes sobre las medidas restrictivas de la UE en Siria ([https://ec.europa.eu/info/files/170901-faqs-restrictive-measures-syria\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/170901-faqs-restrictive-measures-syria_en)). Véase también el Dictamen de la Comisión sobre el artículo 2 del Reglamento (UE) n.º 269/2014 del Consejo de 19.6.2020 [C(2020) 4117 final].

A la hora de determinar si los pagos efectuados equivalen a poner fondos o recursos económicos, de manera indirecta, a disposición de una persona designada, como en el caso que nos ocupa, los operadores de la UE deben evaluar todos los elementos factuales de los que dispongan. Entre esos elementos, cabe citar los siguientes: la intervención de numerosos intermediarios en la cadena que va desde el fabricante hasta el usuario final, el hecho de que el país de origen de las mercancías no sea aquel en el que se encuentran los intermediarios de terceros países, el envío de las mercancías a la UE desde dicho tercer país, y la existencia de medidas restrictivas de la UE dirigidas a un número significativo de personas físicas o jurídicas en cualquiera de los dos países.

Además, cabe recordar que el artículo 9 del Reglamento prohíbe a todos los operadores de la UE, incluidos los bancos, participar *«de manera consciente y deliberada en acciones cuyo objeto o efecto sea eludir las medidas a que se refiere el artículo 2»* del Reglamento.

Los elementos anteriores se entienden sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 10, apartado 2, del Reglamento, que establece que las acciones de los operadores de la UE *«no darán lugar a responsabilidad de ninguna clase por su parte si no supieran, y no tuvieran ningún motivo razonable para sospechar, que sus acciones infringirían las medidas establecidas en el presente Reglamento»*, incluidas las del artículo 2, apartado 2, del mismo Reglamento.

Por lo tanto, la Comisión considera que la realización de pagos en favor de intermediarios de terceros países por productos procedentes de la entidad B puede equipararse a poner fondos a disposición de la persona designada de manera indirecta, dado que i) los intermediarios de terceros países han proporcionado una contraprestación a la entidad B a cambio de las mercancías, y ii) la entidad está controlada por la persona designada, por lo que se supone que canaliza los fondos y recursos económicos a esta última o los utiliza en su beneficio. Por lo tanto, estos pagos están prohibidos, a menos que lo autorice la autoridad nacional competente en virtud de una de las excepciones previstas en el Reglamento, o a menos que se determine razonablemente, caso por caso, aplicando un enfoque basado en el riesgo y teniendo en cuenta todas las circunstancias pertinentes, que los fondos no serán utilizados por la persona designada ni en su beneficio.

## **Pregunta 2.2**

Como se indica en la respuesta a la pregunta 1.2 de la primera solicitud, los bancos de la UE tienen la obligación de aplicar procedimientos de diligencia debida y comprobar si cualquier transacción que estén procesando equivaldría a poner fondos o recursos económicos a disposición directa o indirecta de personas o entidades designadas o utilizarlos en beneficio de estas. Si un banco de la UE sabe, o tiene motivos razonables para creer, que una transacción que está procesando equivaldría a poner fondos o recursos económicos directa o indirectamente a disposición de una persona designada, debe abstenerse de procesarla, congelar el importe e informar inmediatamente a la autoridad nacional competente y a la Comisión, a fin de no infringir el artículo 2, apartado 2, y el artículo 8<sup>12</sup> del Reglamento.

Además, cabe recordar que el artículo 9 del Reglamento prohíbe a todos los operadores de la UE, incluidos los bancos, participar *«de manera consciente y deliberada en acciones cuyo objeto o efecto sea eludir las medidas a que se refiere el artículo 2»* del Reglamento.

---

<sup>12</sup> El artículo 8 del Reglamento (UE) n.º 269/2014 del Consejo establece que *«(...) las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos: a) proporcionarán inmediatamente toda información que facilite el cumplimiento del presente Reglamento, (...) a las autoridades competentes del Estado miembro de residencia o establecimiento, y remitirán esa información a la Comisión, directamente o a través de los Estados miembros»*.

Esto se entiende sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 10, apartado 2, del Reglamento, que establece que las acciones de los operadores de la UE *«no darán lugar a responsabilidad de ninguna clase por su parte si no supieran, y no tuvieran ningún motivo razonable para sospechar, que sus acciones infringirían las medidas establecidas en el presente Reglamento»*, incluidas las del artículo 2, apartado 2, del mismo Reglamento.

### **Pregunta 2.3**

El artículo 2, apartado 2, y el artículo 9 del Reglamento no se refieren en modo alguno a la ubicación de la parte que recibe los fondos. Por lo tanto, se prohíbe a todos los operadores de la UE, incluidos los bancos, efectuar pagos a cualquier entidad, independientemente de su lugar de establecimiento, si ello implica poner fondos o recursos económicos a disposición directa o indirecta de una persona designada o utilizarlos en beneficio de esa persona.

Esto se entiende sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 10, apartado 2, del Reglamento.

### **CONCLUSIONES**

**A la vista de lo anteriormente expuesto, la Comisión considera que:**

- 1) Corresponde a la autoridad nacional competente determinar, teniendo en cuenta todos los elementos de que dispone y las circunstancias específicas del caso, si una persona designada ejerce el control sobre la entidad A o la entidad B.**

**Si se establece que la persona designada ejerce el control sobre la entidad A:**

- 2) Efectuar pagos a la filial en la UE controlada por la entidad A equivale a ponerlos a disposición de esta última. Además, en la medida en que la entidad A esté controlada por la persona designada, puede considerarse que, de manera indirecta, los pagos se ponen a disposición de la persona designada o se utilizan en su beneficio.**

**Si se establece que la persona designada ejerce el control sobre la entidad B:**

- 3) Efectuar pagos en favor de intermediarios de terceros países en relación con productos procedentes de la entidad B puede equipararse a poner fondos o recursos económicos, de manera indirecta, a disposición de la persona designada.**

**En ambos casos:**

- 4) Los bancos de la UE deben aplicar los procedimientos adecuados de diligencia debida para evitar que un pago realizado a la entidad A o a la entidad B pueda dar lugar a que, de manera indirecta, se pongan fondos o recursos económicos a disposición de la persona designada o se utilicen en su beneficio.**



- 5) **Se prohíbe a todos los operadores de la UE, incluidos los bancos, efectuar pagos a cualquier entidad, independientemente de su lugar de establecimiento, si ello implica, de manera directa o indirecta, poner fondos o recursos económicos a disposición de una persona designada o utilizarlos en su beneficio.**

Hecho en Bruselas, el 8.6.2021

*Por la Comisión*  
*Mairead McGUINNESS*  
*Miembro de la Comisión*

