INFORME ESPECIAL 30/2026 **ES**

Sanciones comerciales de la UE contra la Federación de Rusia

Pese a los considerables esfuerzos de coordinación, la persistencia de disparidades en su aplicación limita su impacto general



TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

Índice

Apartados

01-23 | Mensajes principales 01

01-10 | ¿Por qué es importante este ámbito?

11-23 | Nuestras constataciones y recomendaciones

24-112 | Más detalles sobre nuestras observaciones 02

24-35 | La Comisión ha establecido múltiples herramientas de coordinación para favorecer la aplicación efectiva de las sanciones comerciales

25-30 | El marco de coordinación de la Comisión en el ámbito de la UE propicia la aplicación

31-35 | La Comisión colabora regularmente con países terceros a través de canales diplomáticos y mediante otras herramientas

36-56 | Las sanciones comerciales, junto con las medidas antielusión, han reducido significativamente el comercio entre la UE y Rusia

37-42 | Aunque sigue habiendo algo de comercio entre la UE y Rusia, este ha disminuido drásticamente

43-46 | En general, las sanciones de la UE han frenado eficazmente la exportación directa de los bienes más necesarios para el ejército ruso, pero la elusión sigue siendo un problema

47-56 | La UE ha lanzado una serie de medidas para evitar la elusión, pero con eficacia variable

57-64 | Las ambigüedades y divergencias en el marco jurídico de la UE pueden socavar la aplicación uniforme de las sanciones

65-79 | **Las diferentes prácticas nacionales en el cumplimiento de las sanciones comerciales de la UE propician la búsqueda del foro más favorable**

67-73 | La búsqueda del foro más favorable sigue siendo un riesgo clave que socava la aplicación efectiva de las sanciones comerciales de la UE

74-75 | Las diferencias en las capacidades administrativas de los Estados miembros también afectan a la aplicación de las sanciones comerciales de la UE

76-79 | Existen iniciativas para abordar las lagunas en la armonización de la aplicación de las sanciones

80-97 | **Las orientaciones de la Comisión son exhaustivas, pero no jurídicamente vinculantes, y los sistemas de información no se utilizan de forma homogénea en todos los Estados miembros**

81-87 | Las orientaciones de la Comisión sobre la aplicación de sanciones abarcan un amplio espectro de cuestiones a pesar de algunas lagunas pendientes

88-97 | La Comisión ha establecido sistemas de intercambio de información, pero no se están aprovechando al máximo

98-112 | **La supervisión por la Comisión de la eficacia de las sanciones comerciales de la UE se centra en su impacto en la economía y los flujos comerciales rusos, y no en los aspectos internos de la UE**

100-106 | La Comisión supervisa periódicamente cómo se aplican las sanciones y la recogida de datos se reparte entre diferentes servicios

107-109 | La ausencia de criterios claramente definidos limita la evaluación de la Comisión del impacto económico de las sanciones comerciales de la UE

110-112 | El análisis de la Comisión orienta el diseño de los paquetes de sanciones ulteriores, aunque las decisiones obedecen a objetivos políticos

Anexos

Anexo I – Sobre la auditoría

Anexo II – Principales foros de la UE para la aplicación de las sanciones comerciales de la UE

Anexo III – Problemas detectados en términos jurídicos clave

Anexo IV – Ámbitos en los que las orientaciones de la Comisión no están suficientemente desarrolladas o claras

Anexo V – Visitas *in situ* de la DG Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capitales a los Estados miembros para supervisar la aplicación de las sanciones comerciales

Siglas y acrónimos

Glosario

Respuestas de la Comisión y del Servicio Europeo de Acción Exterior

Cronología

Equipo auditor

01

Mensajes principales

¿Por qué es importante este ámbito?

01 Uno de los objetivos de la política exterior y de seguridad de la UE es hacer inviable la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania. Para ello, la UE se ha valido de medidas restrictivas (también denominadas sanciones) para ejercer presión sobre la Federación de Rusia y sobre agentes de terceros países que apoyan la guerra (como Bielorrusia, Irán o Corea del Norte), reduciendo así la capacidad de Rusia para librar la guerra contra Ucrania.

02 Los objetivos específicos de las sanciones comerciales de la UE son impedir el desarrollo del sector ruso de la defensa y la seguridad restringiendo su acceso a los productos que ha utilizado en su guerra contra Ucrania y a los productos que son importantes para sus sistemas militares. Las sanciones comerciales tienen por objeto deteriorar la capacidad industrial de Rusia a medio plazo mediante la imposición de restricciones a su acceso a tecnologías clave y el bloqueo de importantes flujos de ingresos al denegar a Rusia el acceso a los mercados de la UE.

03 Las sanciones de la UE, incluidas las sanciones comerciales, forman parte de la política exterior y de seguridad común europea. Al mismo tiempo, los Estados miembros aplican las sanciones comerciales también en el marco de la política comercial y de unión aduanera de la UE. Por lo tanto, las sanciones comerciales recurren principalmente a herramientas y sistemas desarrollados para las autoridades aduaneras, y utilizados por estas, para alcanzar objetivos de política exterior.

04 Esta naturaleza transversal de las sanciones comerciales implica la necesidad de una coordinación compleja entre las instituciones de la UE y los Estados miembros. Las sanciones comerciales de la UE son adoptadas por unanimidad por el Consejo de la Unión Europea, pero los trabajos preparatorios, incluida la propuesta jurídica de sanciones, los lleva a cabo la alta representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad / el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), en cooperación con la Comisión. La Comisión es responsable de instaurar un marco general de coordinación, proporciona orientación a los Estados miembros, y establece mecanismos de intercambio de información para apoyar a los Estados miembros en la aplicación de las sanciones. Por último, la Comisión supervisa y evalúa su eficacia.

05 Entre febrero de 2022, cuando Rusia inició su invasión a gran escala de Ucrania, y agosto de 2026, la UE impuso progresivamente 21 paquetes de sanciones al país. La aplicabilidad de las sanciones está limitada en el tiempo y normalmente oscila entre los seis y los doce meses. Esta situación implica que los actos jurídicos deben renovarse periódicamente para prorrogar su validez. Los sucesivos paquetes de sanciones han modificado las medidas existentes e introducido otras nuevas, reflejando así tanto la evolución de la situación política como los esfuerzos de elusión por parte de Rusia.

06 Los paquetes de sanciones a Rusia posteriores a 2022 se han añadido a las sanciones ya en vigor desde 2014. Desde que se introdujeron, el alcance de las sanciones ha evolucionado considerablemente: actualmente representan las medidas restrictivas más exhaustivas y de mayor alcance adoptadas por la UE hasta la fecha. En los sitios web de la Comisión y del Consejo puede consultarse un resumen de los distintos paquetes de sanciones adoptados contra Rusia desde febrero de 2022. Las sanciones incluyen un amplio abanico de medidas financieras y no financieras, entre ellas, medidas comerciales (***ilustración 1*** y ***anexo I***).

Ilustración 1 | Resumen general de las medidas restrictivas de la UE contra Rusia



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

07 En nuestra auditoría evaluamos si la Comisión había apoyado y supervisado eficazmente la aplicación de las sanciones comerciales de la UE contra Rusia por parte de los Estados miembros. En este contexto, no evaluamos el trabajo realizado por el SEAE ni por el Consejo, aunque nos referimos a él como elemento del marco en el que opera la Comisión. Nos centramos en las sanciones aplicables a los bienes comercializados (excepto la energía) y no en las sanciones financieras o en las relacionadas con los servicios u otras medidas restrictivas (como la prohibición de viajar).

08 Nuestro trabajo de auditoría abarcó el período comprendido entre febrero de 2022 y el final de 2025. En su caso, la evolución de las sanciones después del final de 2025 se ha tenido en cuenta a efectos contextuales y para mejorar la actualidad del informe. En particular, examinamos si:

- la Comisión había coordinado eficazmente sus acciones relacionadas con las sanciones comerciales internamente y con otras instituciones de la Unión, los Estados miembros y países no pertenecientes a la Unión;
- las sanciones comerciales se habían traducido en cambios demostrables en los volúmenes y las pautas del comercio entre la UE y Rusia, y si se habían adoptado medidas específicas para evitar su elusión;
- la legislación aplicable a las sanciones comerciales era clara e inequívoca;
- se velaba por el cumplimiento de las sanciones comerciales contra Rusia de manera coherente en todos los Estados miembros, y si la Comisión había realizado un seguimiento de los problemas detectados;

- las orientaciones de la Comisión a los Estados miembros habían contribuido a una aplicación más armonizada y coherente de las sanciones comerciales en todos los Estados miembros, y con qué eficacia se utilizaron las herramientas de intercambio de información a este respecto;

- la Comisión había supervisado la eficacia de las sanciones comerciales y evaluado su impacto en las economías de Rusia y de la UE, y si lo había hecho a su debido tiempo y basándose en las mejores pruebas disponibles.

09 En el marco de nuestro trabajo de auditoría efectuamos un análisis exhaustivo del apoyo y el trabajo de supervisión de la Comisión con respecto a la aplicación de sanciones comerciales, basado en cuestionarios y diversas fuentes de documentación pública e interna. Examinamos los flujos comerciales entre la UE y Rusia utilizando los datos remitidos por la Comisión y por fuentes públicas. Además, entrevistamos a representantes de diversos servicios de la Comisión y del SEAE. Durante nuestras visitas de información a cinco Estados miembros, llevamos a cabo asimismo entrevistas con representantes de las autoridades nacionales competentes. También realizamos una visita de investigación al Reino Unido. Diversos expertos en aduanas y relaciones comerciales entre la UE y Rusia han confirmado la validez de nuestras constataciones tras examinar una versión preliminar del presente informe. En el ***anexo I*** se ofrece información más detallada sobre nuestro enfoque de auditoría.

10 El propósito de nuestra auditoría es determinar cómo podría mejorar la Comisión su supervisión y apoyo a los Estados miembros en su aplicación de las sanciones comerciales de la UE vigentes. Nuestras recomendaciones tienen por objeto subsanar las deficiencias sistémicas existentes, en particular las relacionadas con las ambigüedades jurídicas y las disparidades de cumplimiento entre Estados miembros, así como las lagunas en las orientaciones y la supervisión de la Comisión. Abordar estas cuestiones también podría reforzar la contribución de la Comisión al diseño de futuras sanciones.

Nuestras constataciones y recomendaciones

11 En general, constatamos que la Comisión ha realizado esfuerzos considerables para coordinar la aplicación de las sanciones comerciales de la UE por los Estados miembros, y que ha desarrollado un amplio conjunto de herramientas analíticas para sustentar su toma de decisiones. Las sanciones comerciales aplicadas desde 2022 han desempeñado un papel importante en la reducción del volumen de bienes intercambiados entre la UE y Rusia, especialmente aquellos que más repercuten en las capacidades militares de Rusia. Además, se han establecido medidas antielusión específicas para frenar la exportación de bienes de la UE a Rusia a través de terceros países. Sin embargo, cuatro años después del inicio de la invasión, la ambigüedad del marco jurídico, las prácticas nacionales divergentes, el uso desigual de las herramientas de intercambio de información por parte de los Estados miembros y las lagunas en la supervisión por parte de la Comisión siguen afectando a la aplicación uniforme y eficaz de las sanciones comerciales de la UE.

La Comisión ha establecido múltiples herramientas de coordinación para favorecer la aplicación efectiva de las sanciones comerciales

12 Desde 2022, la Comisión ha realizado esfuerzos significativos por coordinar la aplicación de las sanciones comerciales, tanto internamente como con sus socios pertenecientes a otras instituciones de la UE y a autoridades de los Estados miembros (ministerios, servicios aduaneros y organismos de ejecución). Para mejorar la coordinación con los países no pertenecientes a la UE, la Comisión ha nombrado un enviado especial internacional para la aplicación de las sanciones de la UE (en lo sucesivo, el «enviado especial de la UE para las sanciones»). El enviado especial de la UE para las sanciones también convoca el Foro de Coordinadores de Sanciones. La Comisión vela por que el marco de sanciones se aplique correctamente y desempeña un papel activo en su coordinación (apartados ***25***, ***26*** y ***31*** a ***35***).

13 La coordinación de la Comisión con los Estados miembros, paralela al marco de cooperación del Consejo, consta de once grupos de trabajo permanentes (que no están relacionados específicamente con las sanciones) y de tres grupos de trabajo específicos dedicados a la cuestión de las sanciones (***anexo II***). La configuración global de este marco de coordinación refleja la complejidad de las sanciones transversales. Sin embargo, la fragmentación de las competencias, la multiplicidad de grupos de trabajo y los solapamientos (generalmente justificados) entre sus respectivas responsabilidades crean una considerable carga administrativa para los Estados miembros y la propia Comisión (apartados ***27*** a ***30***).

Las sanciones comerciales, junto con las medidas antielusión, han reducido significativamente el comercio entre la UE y Rusia

14 Desde la ampliación de las sanciones comerciales tras la invasión a gran escala de 2022, el comercio de la UE con Rusia ha disminuido drásticamente. Según las estimaciones de la Comisión en julio de 2026, el impacto económico total de las restricciones y prohibiciones a la exportación de bienes y tecnologías ascendía a 49 000 millones de euros, es decir, el 56 % de las exportaciones de la UE a Rusia antes de 2022. El impacto en las importaciones se estimó en unos 110 000 millones de euros, es decir, el 75 % de las importaciones procedentes de Rusia antes de la guerra. El comercio de bienes críticos y de alta prioridad, incluidos los productos de doble uso, se ha interrumpido casi por completo desde 2023. En cierta medida, Rusia ha conseguido suplir el comercio con la UE afectado por las sanciones con el incremento de sus intercambios comerciales con terceros países, en particular China, aunque los costes de las importaciones son ahora más elevados. Mientras tanto, la propia Rusia ha adoptado una economía de guerra: el incremento sustancial de los niveles de gasto militar ha afectado a otros sectores de la economía (apartados ***36*** a ***42***).

15 Si bien el impacto de las sanciones en el comercio ha sido significativo, Rusia ha intentado eludir las sanciones de la UE desviando el comercio —especialmente de artículos de doble uso, para el campo de batalla y de tecnología avanzada— a través de terceros países. En respuesta, el Consejo ha adoptado medidas antielusión específicas. La Comisión ha reforzado su supervisión y el enviado especial de la UE para las sanciones está llevando a cabo una labor de divulgación en terceros países. Estas herramientas han contribuido conjuntamente a una disminución gradual del comercio entre Rusia y varios países terceros que podrían haberse utilizado para la elusión comercial. No obstante, hemos detectado casos en los que el grado de eficacia de las herramientas existentes para combatir la elusión es desigual debido, entre otras cosas, a la falta de información totalmente fiable sobre el comercio entre Rusia y terceros países (apartados ***43*** a ***56***).

Las ambigüedades y divergencias en el marco jurídico de la UE pueden socavar la aplicación uniforme de las sanciones

16 En un ámbito en el que la garantía del cumplimiento depende de decisiones rápidas y de gran calado en los puntos fronterizos, las ambigüedades de la legislación plantean verdaderos problemas operativos. En este contexto, detectamos divergencias en el uso de la terminología entre la legislación aduanera y las normas sobre sanciones. También hallamos casos en los que los términos empleados en la legislación sobre sanciones eran imprecisos e incoherentes, dando pie a interpretaciones divergentes en los Estados miembros (***anexo III***). Estas cuestiones afectaban, en particular, a las exenciones y excepciones. Aunque este enfoque flexible en el diseño de las sanciones facilita el acuerdo político en el proceso de su adopción, la contrapartida es clara: puede dar lugar a una aplicación desigual de las medidas y aumentar el riesgo de que los operadores económicos aprovechen las lagunas jurídicas entre fronteras (apartados ***57*** a ***64***).

Recomendación 1

Mejorar el marco regulador de las sanciones comerciales de la UE

Para promover una aplicación coherente de las sanciones en los Estados miembros, en sus propuestas correspondientes y en las orientaciones, la Comisión debería mejorar la seguridad jurídica:

a) evitando el uso de términos ambiguos;

b) mitigando los problemas operativos derivados de las distinciones terminológicas entre la legislación aduanera y la legislación en materia de sanciones.

Fecha de aplicación prevista: 2027

Las diferentes prácticas nacionales en el cumplimiento de las sanciones comerciales de la UE propician la búsqueda del foro más favorable

17 A pesar de seguir siendo un instrumento de política exterior, las sanciones comerciales se aplican, entre otras vías, a través de la Unión Aduanera de la UE, mediante la cual las autoridades aduaneras nacionales supervisan las fronteras exteriores. Por lo tanto, los Estados miembros desempeñan un papel clave en la aplicación de las sanciones. Sin embargo, nuestra auditoría reveló que las autoridades aduaneras de los Estados miembros aplicaban diferentes prácticas para imponer el cumplimiento de las sanciones comerciales de la UE. En particular, constatamos la ausencia de uniformidad en los controles aduaneros, divergencias entre Estados miembros respecto de la aplicación de exenciones y diferencias en el reconocimiento de las autorizaciones de exportación concedidas por otros Estados miembros para mercancías cuya exportación, de lo contrario, sería ilegal. En este contexto, también observamos que no todas las capacidades administrativas de los Estados miembros, incluidos los recursos y las infraestructuras de que disponen, son iguales (apartados ***65*** a ***72***).

18 Esta situación no solo supone una amenaza para la Unión Aduanera (como ya hemos señalado en algunos de nuestros informes anteriores[1]), sino que también socava la aplicación coherente y uniforme de las sanciones comerciales. Las divergencias en las prácticas de los Estados miembros propician la búsqueda del foro más favorable, lo que puede favorecer la elusión. Adaptarse a las diversas prácticas también supone una inversión de tiempo considerable para las empresas. En el plano operativo, estas incoherencias podrían subsanarse en parte mediante la aplicación sistemática por los Estados miembros de auditorías posteriores al despacho de aduana basadas en el riesgo (apartados ***73*** a ***79***).

[1] Informe Especial 13/2023: Operadores económicos autorizados. Un programa aduanero sólido, pero poco aprovechado, y con una aplicación desigual; Informe Especial 04/2021: Controles aduaneros: la armonización insuficiente es un obstáculo para los intereses financieros de la UE; Informe Especial n.º 20/2019: Sistemas de información de la UE en controles fronterizos: un instrumento sólido, pero son necesarios unos datos más puntuales y exhaustivos; Informe Especial n.º 26/2018: Una serie de retrasos en los sistemas informáticos aduaneros: ¿qué ha fallado?; Informe Especial n.º 19/2017: Regímenes de importación: las deficiencias en el marco jurídico y una aplicación ineficaz afectan a los intereses financieros de la UE.

Recomendación 2

Llevar a cabo un análisis en profundidad sobre la manera en que los Estados miembros aplican y hacen cumplir las sanciones comerciales de la UE

Para mejorar la aplicación de las sanciones, la Comisión debería analizar exhaustivamente si los Estados miembros aplican y hacen cumplir de forma homogénea las sanciones comerciales de la UE. En concreto, el análisis debería centrarse en cómo:

a) pueden armonizarse en mayor medida los controles aduaneros (incluidas las auditorías posteriores al despacho de aduana);

b) gestionan los Estados miembros las autorizaciones de exportación y comprueban las expedidas por otro Estado miembro.

Fecha de aplicación prevista: 2027

Las orientaciones de la Comisión son exhaustivas, pero no jurídicamente vinculantes, y los sistemas de información no se utilizan de forma homogénea en todos los Estados miembros

19 La Comisión ha elaborado orientaciones exhaustivas para facilitar la aplicación coherente de las sanciones comerciales de la UE, en particular desde 2022. Estas incluyen directrices generales, «preguntas frecuentes» específicas por temas y contactos directos con las empresas. Si bien, en general, los Estados miembros de la UE consideran que estos materiales son exhaustivos y se actualizan periódicamente, detectamos problemas de oportunidad y lagunas en su ámbito de aplicación (por ejemplo, en las orientaciones sobre cómo interpretar las exenciones o abordar nuevas formas de elusión de las sanciones; ***anexo IV***). Lo más importante, en cualquier caso, es que, al no ser jurídicamente vinculantes, las orientaciones de la Comisión no pueden garantizar una aplicación totalmente armonizada en toda la UE, lo que deja margen para divergencias en las prácticas nacionales y posibles incumplimientos (apartados ***80*** a ***87***).

20 Además, los sistemas de la Comisión para compartir información [en particular, el sistema de gestión de riesgos aduaneros (para información aduanera) y el repositorio de intercambio de información sobre sanciones (para compartir información de forma segura sobre sanciones)] no se utilizan de forma homogénea en todos los Estados miembros, con la consiguiente aplicación incoherente que puede afectar a la eficacia de las sanciones. La Comisión ha puesto a disposición herramientas y orientaciones, pero la participación desigual, la falta de mecanismos para formular comentarios y el intercambio limitado de información por parte de los Estados miembros siguen impidiendo la gestión coordinada de los riesgos y una actuación transfronteriza oportuna. Asimismo, no todos los Estados miembros se aseguran de que las autoridades aduaneras que llevan a cabo los controles de las sanciones tengan acceso al repositorio de intercambio de información sobre sanciones y a otros sistemas centrales de intercambio de información (apartados ***88*** a ***97***).

Recomendación 3

Promover la plena utilización de los sistemas de intercambio de información por parte de los Estados miembros

La Comisión debería incentivar a las administraciones nacionales para que hagan pleno uso de los sistemas de intercambio de información utilizados en el contexto de las sanciones comerciales de la UE. En particular, la Comisión debería:

a) revisar el funcionamiento de los formularios de información sobre riesgos respecto de las sanciones del sistema de gestión de riesgos aduaneros a fin de mejorar su uso y seguimiento;

b) promover y facilitar activamente el uso pleno y activo del repositorio de intercambio de información sobre sanciones;

c) proporcionar a las autoridades aduaneras acceso a sistemas centrales de intercambio de información pertinentes para la aplicación de las sanciones comerciales de la UE.

Fecha de aplicación prevista: 2028

La supervisión por la Comisión de la eficacia de las sanciones comerciales de la UE se centra en su impacto en la economía y los flujos comerciales rusos, y no en los aspectos internos de la UE

21 Durante nuestra auditoría, constatamos que la Comisión lleva a cabo múltiples actividades de supervisión de las sanciones comerciales de la UE, aunque las responsabilidades están repartidas entre distintos servicios de la Comisión: la DG Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capitales recopila información sobre la aplicación de sanciones comerciales, la DG Comercio y Seguridad Económica hace un seguimiento de los flujos comerciales y la DG Fiscalidad y Unión Aduanera analiza los patrones de ejecución relacionados con las aduanas a través del sistema de gestión de riesgos aduaneros, con el apoyo del Centro Común de Investigación (JRC) en el desarrollo de herramientas para detectar elusiones (apartados ***98*** a ***106***).

22 La Comisión se basa en los datos obtenidos en la supervisión para realizar las evaluaciones del impacto económico general de las sanciones de la UE. Sin embargo, observamos que la Comisión no dispone de criterios para evaluar la eficacia global de las sanciones, por lo que es difícil evaluar hasta qué punto las sanciones ya están alcanzando sus objetivos estratégicos, que consisten en reducir la capacidad de Rusia para mantener su esfuerzo bélico, y determinar si son necesarias sanciones adicionales. Los estudios de la Comisión ofrecen una visión detallada de los flujos comerciales y los efectos macroeconómicos en la economía rusa. No obstante, no examinan el impacto específico de las sanciones de la UE en las economías, las empresas, los sectores o la competitividad del mercado interior de la UE, pero tampoco están obligados legalmente a hacerlo (apartados ***107*** a ***109***).



Recomendación 4

Mejorar la supervisión y la evaluación de las sanciones comerciales de la UE

La Comisión debería mejorar su supervisión de las sanciones comerciales y la evaluación de su eficacia. En particular, la Comisión debería:

a) garantizar una recogida de datos, un análisis y un seguimiento del cumplimiento más integrados y exhaustivos para supervisar la aplicación de las sanciones; y

b) proponer criterios para evaluar la eficacia de las sanciones comerciales de la UE y llevar a cabo evaluaciones periódicas basadas en dichos criterios.

Fecha de aplicación prevista: 2028

23 La Comisión comparte periódicamente los resultados de su supervisión y sus evaluaciones de impacto con los Estados miembros y los países socios. Utiliza esta información al preparar futuros paquetes de sanciones para que el Consejo adopte una decisión. Sin embargo, el alcance final de cada paquete viene determinado en última instancia por las negociaciones entre los Estados miembros y está sujeto a su acuerdo unánime (apartados ***110*** a ***112***).

Más detalles sobre nuestras observaciones

La Comisión ha establecido múltiples herramientas de coordinación para favorecer la aplicación efectiva de las sanciones comerciales

24 Si bien las decisiones sobre el marco jurídico, incluidas las sanciones comerciales, son adoptadas por el Consejo de la UE (a partir de propuestas conjuntas del Alto Representante y de la Comisión), entre las responsabilidades de la Comisión también figura apoyar la aplicación uniforme de las sanciones en todos los Estados miembros. El punto de partida para el cumplimiento efectivo de esta función, habida cuenta del carácter transversal de las sanciones, es una coordinación global. En este contexto, identificamos qué foros utiliza la Comisión para garantizar la coordinación entre sus propios servicios, entre los Estados miembros y con países terceros respecto a la aplicación de las sanciones de la UE contra la Federación de Rusia. También evaluamos si estos foros se utilizaron durante el período auditado para aprovechar eficazmente la información, y si sus mandatos son exhaustivos y complementarios.

El marco de coordinación de la Comisión en el ámbito de la UE propicia la aplicación

La coordinación interna garantizaba el intercambio oportuno de la información relativa a las sanciones

25 En marzo de 2023, la Comisión creó un grupo interservicios sobre la aplicación y el cumplimiento de las sanciones, dirigido por la DG Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capitales y la Secretaría General. El mandato del grupo consistía en coordinar las actuaciones de la Comisión en relación con las sanciones de la UE. El grupo está compuesto por todos los servicios de la Comisión que participan en la supervisión y la aplicación de las sanciones de la UE (DG Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capitales, DG Asuntos Económicos y Financieros, Centro Común de Investigación, DG Fiscalidad y Unión Aduanera, DG Comercio y Seguridad Económica, OLAF y Servicio Jurídico), así como por el SEAE. Se invita a otros servicios (como DG Movilidad y Transportes, DG Energía y DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes) a asistir a las reuniones en función de las cuestiones que se vayan a tratar.

26 En un principio estaba previsto que el grupo interservicios se reuniese semanalmente, pero en febrero de 2024 pasó a reunirse cada dos semanas. Hasta el final de 2025, el grupo de trabajo se había reunido en setenta y tres ocasiones, lo que permitió intercambiar información relacionada con las sanciones en el momento oportuno.

El marco de coordinación de la Comisión con los Estados miembros refleja la complejidad de la toma de decisiones y el carácter transversal de las sanciones

27 La aplicación efectiva de las sanciones comerciales de la UE también requiere una amplia colaboración entre las instituciones de la UE y los Estados miembros. El Consejo, como principal institución responsable de la adopción de sanciones de la UE, debate las sanciones con los Estados miembros de la UE en cinco grupos de trabajo.

28 En el marco de sus propios esfuerzos de coordinación con los Estados miembros, la Comisión recurre a once grupos de trabajo permanentes sobre diferentes políticas de la UE que se ocupan de las sanciones comerciales de la UE. Además, ha creado tres grupos de trabajo específicos para analizar la aplicación de las sanciones comerciales de la UE. Ha invitado a participar a representantes de las autoridades nacionales con distintos niveles de responsabilidad (***anexo II*** y ***recuadro 1***).

Recuadro 1

Ejemplos de tipos de grupos de trabajo en materia de sanciones

Grupo de trabajo específico:

El **Grupo de Expertos sobre Medidas Restrictivas de la Unión y Extraterritorialidad** es uno de los tres grupos de trabajo creados específicamente para tratar las sanciones. Su propósito es ayudar a la Comisión a supervisar la aplicación uniforme y el cumplimiento efectivo de las sanciones de la UE, y a desarrollar medidas adicionales destinadas a proteger a la UE de los efectos de la aplicación extraterritorial de la legislación adoptada por terceros países.

Grupo de trabajo permanente:

El **Mecanismo de coordinación del cumplimiento** es uno de los grupos existentes utilizados para debatir las sanciones. Se creó para apoyar el intercambio de información y la cooperación directa entre las autoridades competentes y las agencias encargadas de garantizar el cumplimiento de los Estados miembros de la UE sobre la aplicación de las buenas prácticas y las exportaciones no autorizadas de productos de doble uso.

Fuente: Decisión de la Comisión, de 12 de abril de 2021, por la que se crea el Grupo de Expertos de la Comisión sobre Medidas Restrictivas de la Unión y Extraterritorialidad [C(2021) 2385 final] y documentos internos de la Comisión.

29 La Comisión vela por que los grupos de trabajo se reúnan periódicamente y coordina su trabajo mediante la elaboración de los órdenes del día de las reuniones, la presidencia de las reuniones y el intercambio de información pertinente. Hasta el final de 2025, el grupo de expertos específico se había reunido en 34 ocasiones, y algunas de las reuniones habían contado con más de ciento cincuenta participantes. Sin embargo, los grupos de trabajo creados por la Comisión son de carácter consultivo y se ocupan principalmente del intercambio de información y de la coordinación voluntaria. Corresponde a los Estados miembros decidir sobre la participación en las reuniones. Por ejemplo, hasta el final de 2024, cinco Estados miembros habían participado en menos de la mitad de las reuniones del Mecanismo de coordinación del cumplimiento. Esto denota la división de competencias en este ámbito, que también limita los medios de coordinación de la Comisión.

30 Si bien la configuración general del marco de coordinación de la Comisión refleja la complejidad de la toma de decisiones y la naturaleza transversal de las sanciones, el gran número de grupos de trabajo y los solapamientos entre ellos (como los que existen entre el Grupo de coordinación sobre productos de doble uso y el Mecanismo de coordinación del cumplimiento) generan una carga administrativa significativa para los Estados miembros y para la Comisión. No obstante, constatamos que, en general, los solapamientos entre los mandatos de los grupos de trabajo estaban justificados: los grupos tratan temas similares desde distintos puntos de vista en el marco de sus respectivos mandatos.

La Comisión colabora regularmente con países terceros a través de canales diplomáticos y mediante otras herramientas

31 Dada la dimensión mundial del comercio, el impacto de las sanciones de la UE queda reforzado por la aplicación de medidas de alcance similar en otros países, habida cuenta principalmente del riesgo de elusión. Por lo tanto, la coordinación internacional de las sanciones de la UE con los socios del G7 y otros terceros países es fundamental para garantizar su eficacia, en particular porque las sanciones de la UE contra Rusia no se basan en las sanciones de las Naciones Unidas y, por tanto, los países terceros no están obligados a aplicarlas.

32 Para promover la coordinación internacional, la Comisión ha creado el Foro de Coordinadores de Sanciones, que reúne a representantes de los Estados miembros y de socios internacionales como el Reino Unido, Suiza, los Estados Unidos, Japón, Canadá y Ucrania. Su objetivo es coordinar la aplicación, el cumplimiento y la supervisión de los regímenes de sanciones mediante la evaluación de su eficacia, la resolución de problemas como la elusión, el intercambio de buenas prácticas y la coherencia en la actuación con los socios internacionales. La Comisión preside y organiza las reuniones del Foro. En el desempeño de esta función, se ha asegurado de que se celebren reuniones con regularidad: hubo siete entre febrero de 2023 y abril de 2026.

33 Además del Foro de Coordinadores de Sanciones, la UE también mantiene debates con los países socios sobre sanciones comerciales a través de otros canales, tales como marcos de cooperación general (por ejemplo, el G7), y debates multilaterales y bilaterales. Los representantes del Gobierno de un tercer país nos comunicaron que valoraban estos esfuerzos.

34 En diciembre de 2022, la UE instituyó el cargo de enviado especial internacional para la aplicación de las sanciones de la UE (en lo sucesivo, «el enviado especial de la UE para las sanciones»). Esta figura sirve de punto de contacto diplomático único para las cuestiones internacionales relativas a la aplicación y la elusión de las sanciones de la UE. En la práctica, el principal objetivo de la función es armonizar las sanciones comerciales de la UE con las de los países socios y abordar los riesgos de elusión de sanciones con otros países no pertenecientes a la UE (apartados ***51*** a ***53***).

35 En general, el marco y las medidas emprendidas por la Comisión representan una respuesta integral a la necesidad de coordinación internacional de las sanciones de la UE: no hemos detectado ninguna laguna importante a este respecto. La Comisión involucró en sus acciones a agentes internacionales clave y desempeñó un papel activo en los marcos establecidos.

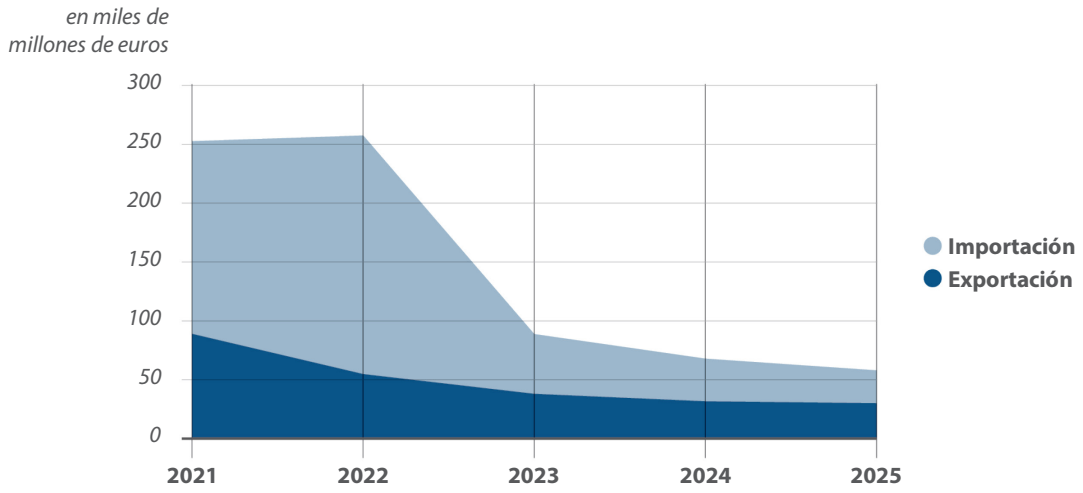
Las sanciones comerciales, junto con las medidas antielusión, han reducido significativamente el comercio entre la UE y Rusia

36 Las sanciones comerciales de la UE tienen por objeto limitar la capacidad de la Federación de Rusia para continuar su guerra de agresión en Ucrania, entre otras cosas, restringiendo la exportación de productos de doble uso y la transferencia de tecnologías avanzadas necesarias para su industria militar. Las sanciones comerciales de la UE también se destinan a reducir la capacidad industrial de Rusia restringiendo el acceso a tecnologías clave. En este contexto, evaluamos si la adopción de las sanciones comerciales de la UE había dado lugar a cambios en las pautas comerciales entre la UE y Rusia. También comprobamos si los flujos comerciales internacionales indicaban que se estuvieran eludiendo las sanciones de la UE, y evaluamos la idoneidad de las herramientas de la UE para abordar este problema.

Aunque sigue habiendo algo de comercio entre la UE y Rusia, este ha disminuido drásticamente

37 Antes de 2022, aunque las sanciones estaban en vigor desde 2014, la UE era el mayor socio comercial de Rusia. En 2025, la UE representaba el 10,2 % del comercio total de mercancías de Rusia con el mundo, con un importe de 58 300 millones de euros, frente a los 252 800 millones de euros de 2021, lo que supone una disminución de más de tres cuartas partes (***ilustración 2***).

Ilustración 2 | Comercio de bienes (importación y exportación) entre la UE y Rusia (2021-2025)



Fuente: JRC, a partir de datos de Eurostat, septiembre de 2026.

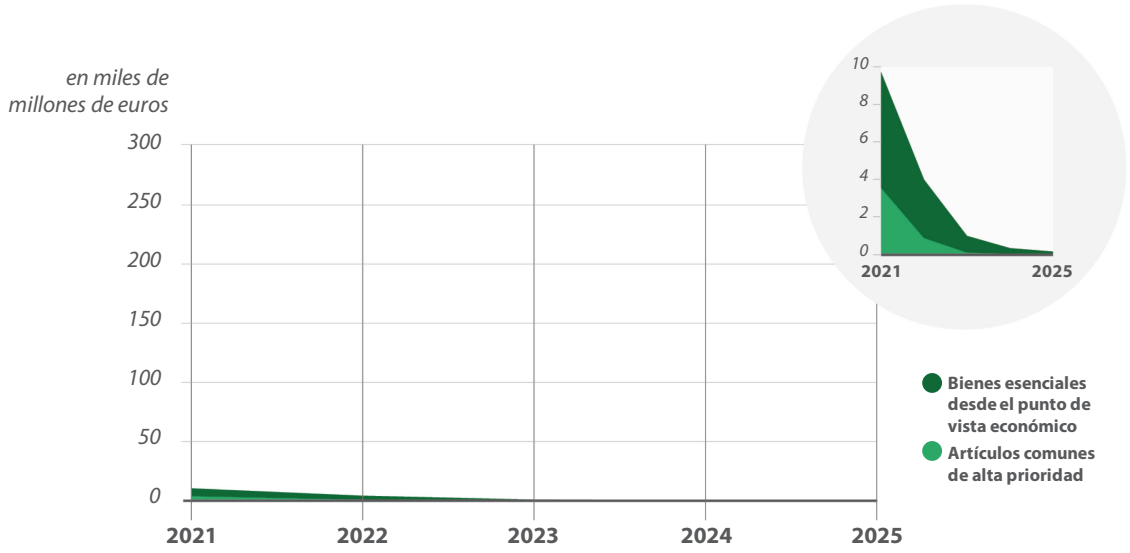
38 Según las estimaciones de la Comisión[2], el valor de las restricciones y prohibiciones a la exportación de bienes y tecnologías en septiembre de 2026 fue de 49 000 millones de euros (el 56 % del nivel previo a la guerra). Con respecto a las importaciones, se estimó en 110 000 millones de euros (o el 75 % del nivel anterior a la guerra). A pesar de la fuerte disminución del comercio con Rusia, la UE siguió siendo el tercer mayor socio comercial de Rusia en 2025. Sin embargo, tras la aplicación de los sucesivos paquetes de sanciones, el comercio de mercancías no sancionadas ha disminuido significativamente.

39 Las variaciones en los intercambios comerciales entre la UE y Rusia afectaron especialmente a los artículos comunes de alta prioridad y a los bienes esenciales para la economía. Estas dos categorías son las que ejercen el mayor impacto a la hora de restringir capacidades militares y económicas de Rusia. Los artículos comunes de alta prioridad son productos de doble uso restringidos y productos de tecnología avanzada utilizados en los sistemas militares rusos que se encuentran en el campo de batalla en Ucrania[3]. Los bienes esenciales para la economía son bienes industriales cruciales para la mejora de la base económica e industrial de Rusia. De estos, los que contaban con flujos comerciales significativos están sujetos a sanciones de la UE. Las exportaciones directas de bienes esenciales para la economía y de artículos comunes de alta prioridad de la UE a Rusia prácticamente han cesado desde 2023 (***ilustración 3***).

[2] EU sanctions against Russia following invasion Ukraine, import and export bans.

[3] Anexo XL del Reglamento (UE) n.º 833/2014 en relación con el artículo 12 *octies*.

Ilustración 3 | Exportaciones de los países de la UE a Rusia de artículos comunes de alta prioridad y de bienes esenciales para la economía (2021-2025)



Fuente: Comisión – JRC.

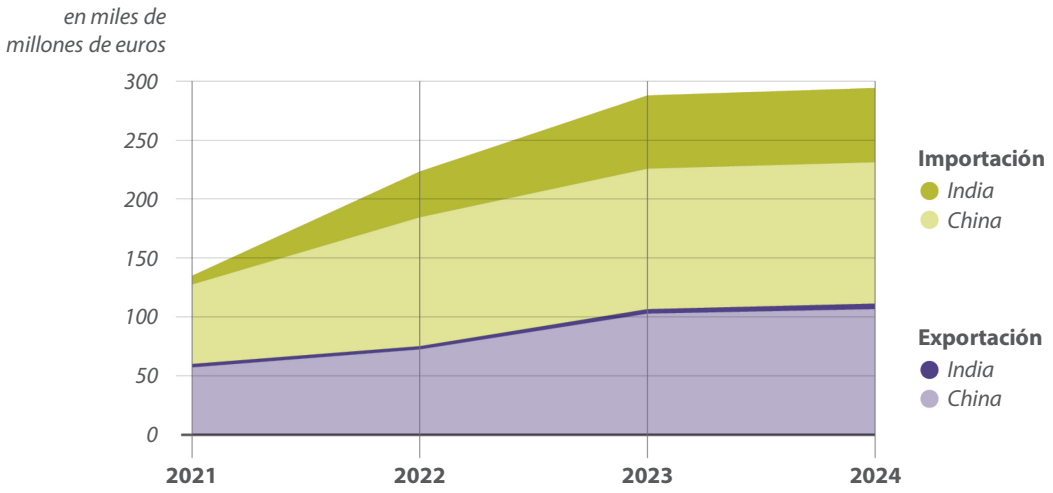
40 La propia Rusia ha adoptado una economía de guerra. Aunque técnicamente su economía sigue creciendo, un análisis más detallado revela que esto se debe principalmente al aumento significativo del gasto militar. La Comisión estima que este gasto ascendió a 10,8 billones de rublos (109 000 millones de euros) en 2024, es decir, aproximadamente el 6 % del producto interior bruto ruso[4]. Al mismo tiempo, todas las industrias que producen bienes para necesidades civiles han disminuido y los salarios se han contraído[5].

41 La reducción del comercio entre la UE y Rusia vino acompañada de un aumento sustancial del comercio entre Rusia y terceros países que no aplicaban sanciones. Por ejemplo, en 2024, el comercio de China con Rusia fue un 82 % superior al de 2021. Del mismo modo, el comercio de Rusia con la India también siguió creciendo: en 2024 había aumentado hasta alcanzar un nivel más de seis veces superior a la cifra anterior a la guerra, principalmente debido a un aumento significativo de las importaciones de petróleo a la India procedentes de Rusia (***ilustración 4***).

[4] EU sanctions: putting a price on Russia's war of aggression, p. 1.

[5] Centre for Eastern Studies: Russia's stagnating economy.

Ilustración 4 | Comercio de bienes (importación y exportación) entre China / India y Rusia (2021-2024)



Fuente: Comisión – JRC, a partir de COMTRADE.

42 Estas cifras indican que Rusia ha logrado, al menos en parte, encontrar nuevos proveedores procedentes de otros países socios para reemplazar el comercio con Europa. Sin embargo, según un estudio reciente, esta sustitución ha supuesto un incremento de los costes. El precio que Rusia paga por los productos de doble uso importados de otros países desde el comienzo de la guerra ha aumentado un 39 % más que el precio de las exportaciones de estos países al resto del mundo por los mismos productos durante los mismos períodos.

En general, las sanciones de la UE han frenado eficazmente la exportación directa de los bienes más necesarios para el ejército ruso, pero la elusión sigue siendo un problema

43 Un análisis de datos externos realizado por la Comisión reveló que todavía se encuentran piezas de la UE en misiles y drones rusos de fabricación reciente utilizados en la guerra contra Ucrania (muy probablemente de 2024 o 2025). Sin embargo, el análisis constató que los artículos procedentes directamente de la UE solo constituían una proporción muy pequeña de los componentes, alrededor del 4 %, es decir, 8 de las 202 piezas identificadas. Por el contrario, los componentes de la cadena de suministro occidental en sentido amplio representaban alrededor del 72 % de todos los componentes identificados. Estas cifras indican que las sanciones de la UE han sido en gran medida eficaces para evitar la exportación directa de los productos de mayor interés para las capacidades militares rusas (véase asimismo el apartado ***39*** en relación con la disminución del comercio de artículos comunes de alta prioridad y de bienes esenciales para la economía). Sin embargo, también sugieren que sigue habiendo elusión.

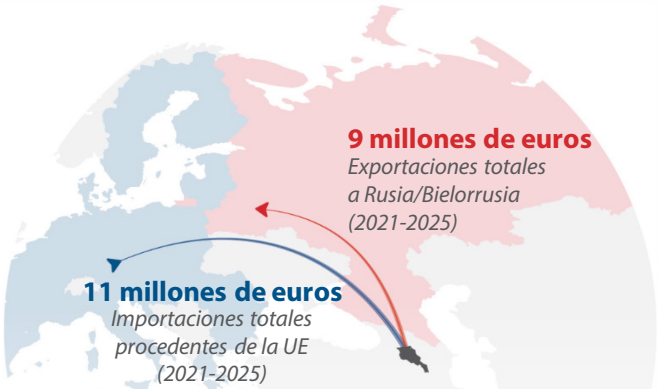
44 En respuesta a las sanciones comerciales de la UE, Rusia ha realizado esfuerzos significativos para eludirlas buscando rutas alternativas para la importación de las mercancías sancionadas, lo que ha mermado la eficacia de las medidas. Concretamente, se han producido aumentos temporales significativos de las importaciones de la UE a los países caucásicos y, al mismo tiempo, de las exportaciones de estos países a Rusia y Bielorrusia.

45 Analizamos los datos facilitados por el JRC sobre los flujos comerciales con Turquía, Armenia y Kazajistán para una muestra de artículos comunes de alta prioridad. Observamos un fuerte aumento del comercio entre estos países y la UE y Rusia/Bielorrusia desde la invasión de 2022. En la mayoría de los casos, esta cifra había disminuido hasta los niveles previos a la guerra en 2025 (***ilustración 5***).

Ilustración 5 | Comercio de determinados artículos comunes de alta prioridad entre la UE y determinados terceros países, y entre esos países y Rusia/Bielorrusia (2021-2025)

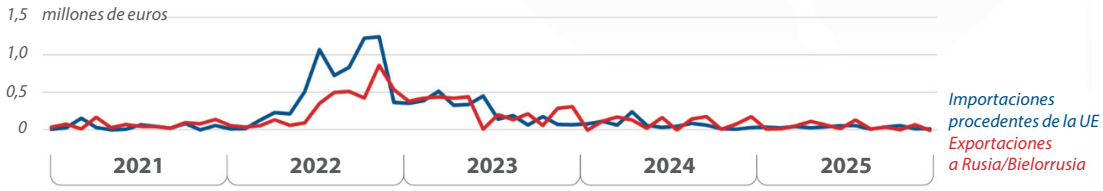
Armenia

Comercio de aparatos para corte, seccionamiento, protección, derivación, empalme o conexión de circuitos eléctricos: Los demás aparatos (código NC 853690)



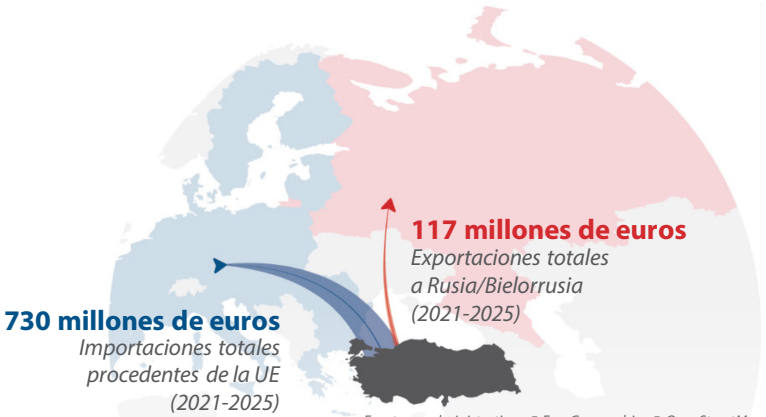
Fronteras administrativas: © EuroGeographics © OpenStreetMap
Cartografía: Eurostat – IMAGE, 04/2026
Las fronteras y nombres mostrados en el mapa y las designaciones utilizadas no implican el respaldo o la aceptación oficial de la Unión Europea.

Comercio de la mercancía específica por mes



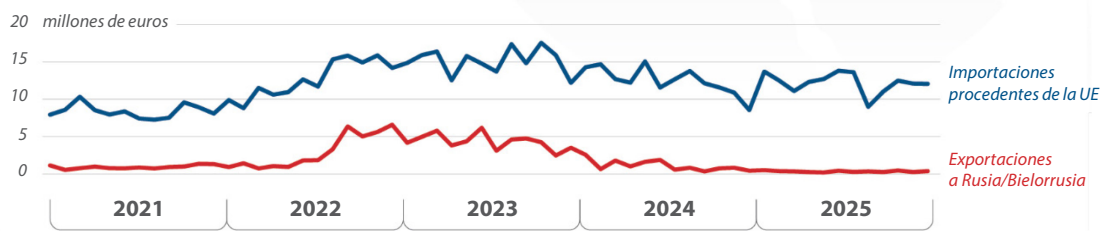
Turquía

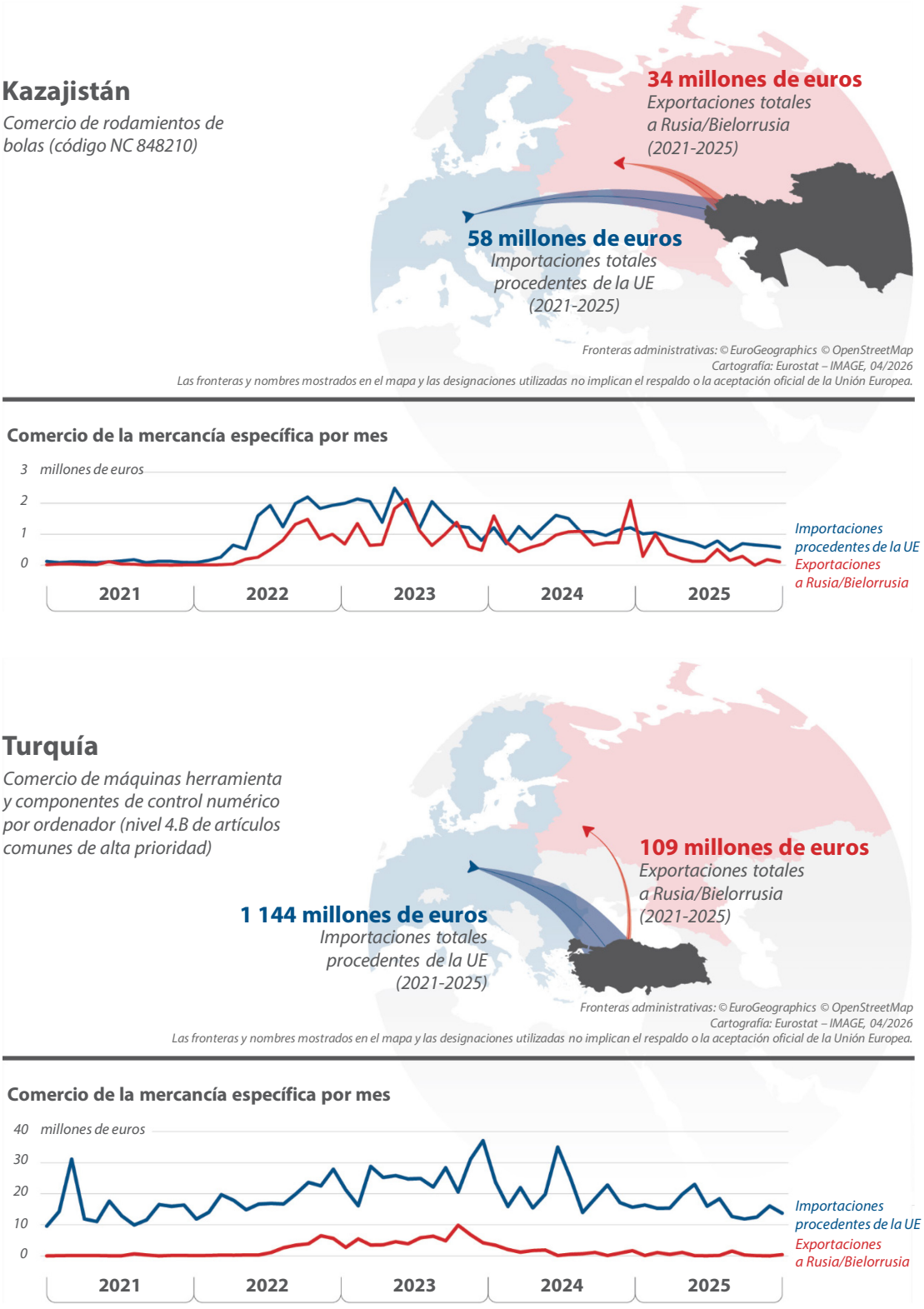
Comercio de aparatos para corte, seccionamiento, protección, derivación, empalme o conexión de circuitos eléctricos: Los demás aparatos (código NC 853690)



Fronteras administrativas: © EuroGeographics © OpenStreetMap
Cartografía: Eurostat – IMAGE, 04/2026
Las fronteras y nombres mostrados en el mapa y las designaciones utilizadas no implican el respaldo o la aceptación oficial de la Unión Europea.

Comercio de la mercancía específica por mes





Fuente: Comisión – JRC.

46 Estas estadísticas proporcionan una indicación de las tendencias de elusión, pero no ofrecen una imagen precisa de los volúmenes comerciales, ya que no existe información completa y fiable sobre el comercio entre Rusia y terceros países. Además, no toda elusión de las sanciones es visible en las estadísticas comerciales (***recuadro 2***).

Recuadro 2

Falsa sustitución

En el contexto de las sanciones, por sustitución se entiende la práctica por la que un país sujeto a sanciones reemplaza los productos de un país que aplica sanciones por otros de países que no lo hacen. Por ejemplo, Rusia puede sustituir los productos para el campo de batalla producidos en la UE por otros similares producidos en jurisdicciones que no han aplicado restricciones a la exportación, como China.

Por «falsa sustitución» se entiende una situación en la que el productor ubicado en esta jurisdicción es una filial de la empresa que suministraba inicialmente el producto. Según datos de investigaciones de la Kyiv School of Economics, el 44 % de las mercancías exportadas a Rusia desde países que no aplican sanciones fueron producidas originalmente por filiales de empresas occidentales, incluidas empresas de la UE. Dado que los artículos se fabricaron en el país que no aplica sanciones, su origen no se registra como occidental, pero los productos son esencialmente los mismos que los producidos en la UE u otros países occidentales. Esto hace que la operación sea legal, si bien constituye una forma de elusión de las sanciones.

La UE ha lanzado una serie de medidas para evitar la elusión, pero con eficacia variable

47 La UE ha adoptado diversas medidas para evitar la elusión. Entre ellas se cuentan las medidas que afectan al diseño de las sanciones adoptadas por el Consejo, así como las acciones de divulgación y análisis aplicadas por la Comisión, en particular el trabajo del enviado especial de la UE para las sanciones, la herramienta de denuncia de infracción y el análisis de las tendencias de elusión.

Medidas antielusión específicas adoptadas por el Consejo

48 En 2023, el Consejo aprobó un conjunto de medidas antielusión en el contexto del 11.º paquete de sanciones contra Rusia. Se dirigieron a productos específicos de alto riesgo que habían llegado de forma demostrable a Rusia a través de países no pertenecientes a la UE. El instrumento permite a la UE prohibir la exportación de estos productos a los países que se utilizan para eludir las sanciones incluyéndolos en el anexo XXXIII del Reglamento (UE) n.º 833/2014. Se activó por primera vez con respecto a Kirguistán en 2026 en el marco del 20.º paquete de sanciones contra Rusia.

49 También en 2023, la Comisión complementó estas medidas con el establecimiento de dos listas de productos especialmente proclives a la elusión: los artículos comunes de alta prioridad y los bienes esenciales para la economía. Ambas listas se actualizan periódicamente. Son útiles para facilitar los procedimientos de diligencia debida de los operadores económicos. Las autoridades aduaneras de los países socios también pueden utilizarlas en apoyo de las actuaciones antielusión.

50 En julio de 2025, el 18.º paquete de sanciones contra Rusia amplió las medidas e introdujo una disposición general para hacer frente al riesgo de que productos de tecnología avanzada sancionados se exporten a Rusia declarándolos como exportados a otros terceros países. Esto proporciona a los Estados miembros una herramienta adicional para evitar la elusión de las sanciones al detener los envíos sospechosos y permitir a los Estados miembros imponer requisitos de autorización para la exportación de productos que no estén enumerados específicamente en la legislación sobre sanciones.

El enviado especial de la UE para las sanciones

51 Además de complementar las medidas introducidas por los paquetes de sanciones, la Comisión ha tomado la iniciativa de entablar contacto con posibles puntos de elusión de sanciones a fin de concienciar sobre el problema. Estos esfuerzos se institucionalizaron en diciembre de 2022, cuando la Comisión instituyó el cargo de enviado especial de la UE para las sanciones.

52 El enviado especial de la UE para las sanciones ha entablado conversaciones de alto nivel con terceros países con vistas a poner fin a la elusión de las medidas sancionadoras impuestas a Rusia. Al final de 2025, el enviado especial de la UE para las sanciones había llevado a cabo 45 misiones en 17 países diferentes (4 países socios y otros 13 terceros países). El enviado especial de la UE para las sanciones seleccionó los países con los que se debía contactar de manera sistemática. Sobre la base del análisis realizado por la DG Comercio y Seguridad Económica y el JRC de los datos comerciales relativos a las exportaciones desde la UE y las reexportaciones desde esos terceros países a Rusia de artículos comunes de alta prioridad y bienes esenciales para la economía, el enviado especial de la UE para las sanciones entabló contactos diplomáticos con centros de transbordo y jurisdicciones señalados como «países plataforma» (principalmente Georgia, Serbia, Turquía, Armenia, Kazajistán, Kirguistán, Emiratos Árabes Unidos y Uzbekistán) para la elusión de las sanciones.

53 El enviado especial de la UE para las sanciones ha mantenido amplios contactos con distintos países, como los de Asia Central y el Cáucaso, Turquía, Emiratos Árabes Unidos, India, Malasia y Tailandia. En respuesta a la labor del enviado especial de la UE para las sanciones, algunos países plataforma empezaron a compartir datos sobre reexportaciones a Rusia, lo que permitió supervisar la elusión. Además, ha disminuido la reexportación a Rusia desde algunos de estos países de componentes para el campo de batalla originarios de la UE. Sin embargo, las herramientas del enviado especial de la UE para las sanciones están sujetas al mandato de la Comisión y tienen un carácter estrictamente diplomático. El enviado especial no puede ofrecer ningún incentivo económico o financiero a los países que visita.

La herramienta de denuncia de infracción a las sanciones de la UE

54 Otra herramienta establecida por la Comisión en marzo de 2022 para favorecer la determinación de patrones de elusión es la herramienta de denuncia de infracción a las sanciones de la UE. Esta crea una oportunidad para denunciar de forma anónima posibles vulneraciones de las sanciones de la UE, incluida la elusión. En agosto de 2026, la herramienta había recibido más de 2 600 denuncias, la mayoría de ellas relativas a sanciones contra Rusia. La Comisión ha remitido el 10 % de las denuncias a las autoridades nacionales competentes o al SEAE para su seguimiento. Sin embargo, no puede establecerse su eficacia porque los Estados miembros no están obligados a informar sobre las medidas de aplicación basadas en la herramienta de denuncia de infracción.

Análisis de la Comisión de las tendencias de elusión respecto al comercio con Rusia

55 Por último, la Comisión analiza continuamente los flujos comerciales hacia y desde Rusia y facilita a las delegaciones de la UE y a los Estados miembros informes mensuales sobre el comercio de artículos comunes de alta prioridad y bienes esenciales para la economía con los países plataforma. La Comisión comparte periódicamente su análisis de las tendencias de exportación de la UE de artículos comunes de alta prioridad objeto de elusión con los países socios a través del Foro de Coordinadores de Sanciones, destacando que la elusión socava gravemente la eficacia de las sanciones de la UE. Este análisis también sirve de base para las orientaciones de la Comisión sobre cuestiones relacionadas con la elusión (apartados ***81*** a ***87***).

56 En general, constatamos que la Comisión ha apoyado las medidas antielusión integradas en los paquetes de sanciones con una actuación integral. En conjunto, estas medidas han contribuido a invertir la tendencia de aumento del comercio entre Rusia y los países plataforma (apartados ***44*** y ***45***). No obstante, la medida en que las herramientas demuestran su eficacia varía, debido en parte a su función principal como herramientas diplomáticas o analíticas. Además, a medida que evolucionan los patrones de elusión, la tendencia también se traslada de los países plataforma a nuevos centros de elusión, en particular en el sudeste asiático. Por lo tanto, a pesar de que se han logrado algunos resultados positivos tangibles, los productos sancionados siguen llegando indirectamente a Rusia.

Las ambigüedades y divergencias en el marco jurídico de la UE pueden socavar la aplicación uniforme de las sanciones

57 Una vez adoptadas las sanciones por decisión unánime del Consejo, los Estados miembros son responsables de aplicarlas y hacerlas cumplir. Para garantizar su aplicación homogénea, la legislación en materia de sanciones debe utilizar una terminología coherente y ser inequívoca. Además, los Estados miembros deben disponer de normas eficaces para garantizar el cumplimiento. Evaluamos si las disposiciones de los términos clave utilizados en la base jurídica de las sanciones comerciales de la UE eran suficientemente claras para que los Estados miembros las entendieran de la misma manera. También examinamos la transposición de la Directiva (UE) 2024/1226, relativa a la definición de los delitos y las sanciones por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión.

La imprecisión de la terminología empleada en la legislación de la UE en materia de sanciones dificulta su aplicación

58 Nuestro trabajo de auditoría reveló casos de descripción imprecisa de los requisitos relacionados con las sanciones en la legislación que deben adoptar todos los Estados miembros. Algunos ejemplos de términos imprecisos utilizados en la normativa sobre sanciones son «estrictamente necesario» (y sus variantes), «hacer todo lo posible» y «medidas y políticas adecuadas» (***anexo III***). El uso de estos términos puede dar lugar a diferencias en la interpretación de la legislación entre los Estados miembros y repercutir en la coherencia de la aplicación, pese a los esfuerzos de la Comisión por abordar las deficiencias con orientaciones.

59 Varios de los Estados miembros visitados nos confirmaron el problema que planteaba la imprecisión de términos clave en las disposiciones sobre sanciones, en particular con respecto a las exenciones y excepciones. Además, un Estado miembro mencionó la gran complejidad y carga administrativa que suponía controlar algunas disposiciones incluidas en la normativa sobre las sanciones (por ejemplo, los límites de precios de los productos de lujo).

60 La formulación imprecisa de las disposiciones jurídicas facilita la consecución de un consenso unánime en el Consejo sobre los paquetes de sanciones. Del mismo modo, a menudo se incluyen exenciones y excepciones a petición expresa de los Estados miembros para alcanzar un acuerdo.

La falta de armonización entre la terminología de las sanciones y la terminología aduanera plantea dificultades operativas

61 Además, dado que en gran medida los Estados miembros ponen en práctica las sanciones mediante la aplicación del código aduanero de la Unión, utilizar en la normativa sobre las sanciones los mismos términos y definiciones utilizados en la legislación aduanera de la UE minimiza las dificultades en la aplicación de las medidas. Sin embargo, detectamos varias divergencias entre la normativa sobre las sanciones y el código aduanero, por ejemplo, en relación con el concepto de «país de origen» y el término «transferencia», que no es un término aduanero habitual (***anexo III***). Asimismo, algunos Estados miembros han señalado que el hecho de no utilizar los códigos de la nomenclatura combinada (NC) que clasifican las mercancías a efectos aduaneros en la legislación sobre sanciones comerciales de la UE (por ejemplo, en el anexo VII, parte A) y, en su lugar, recurrir a las descripciones de mercancías y términos genéricos deja margen para la interpretación y dificulta los controles aduaneros.

62 También constatamos que la manera en que el Reglamento (UE) n.º 833/2014 relativo a las sanciones recoge los productos de doble uso contribuye, al menos en parte, a las incoherencias entre los Estados miembros a la hora de expedir autorizaciones para dichos productos. En particular, existe un solapamiento entre dos anexos del Reglamento (VII y XXIII). El anexo VII contiene una lista de mercancías para las que se requiere autorización, mientras que el anexo XXIII prevé las exenciones. Algunos artículos, como los circuitos electrónicos, aparecen en ambas listas, lo que hace que su situación no esté clara para los funcionarios de aduanas. Además, el anexo VII ofrece una descripción de las mercancías, mientras que el anexo XXIII se refiere a los códigos de la nomenclatura combinada, que son comúnmente conocidos por las autoridades aduaneras. La Comisión apoya el trabajo de los Estados miembros en este ámbito proporcionando orientaciones y publicando tablas de correspondencia.

Los delitos y las sanciones por las infracciones de las medidas restrictivas de la UE aún no están suficientemente armonizados en todos los Estados miembros

63 Por último, la aplicación coherente de las sanciones de la UE por parte de los Estados miembros también depende de que se garantice su cumplimiento efectivo, incluidas las normas sobre delitos y sanciones por infringir las sanciones establecidas en la legislación nacional. Hasta la fecha, las vulneraciones de las sanciones de la UE no se han tipificado como delito en todos los Estados miembros y estos han impuesto sanciones con distintos criterios. Mientras que algunas jurisdicciones han impuesto sanciones penales, otras se han limitado a sancionar las infracciones con medidas administrativas. Esta cuestión debería paliarse a través de la Directiva (UE) 2024/1226, relativa a la definición de los delitos y las sanciones por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión, una vez que todos los Estados miembros la apliquen plena y correctamente. La Directiva no armoniza plenamente las medidas de aplicación. En su lugar, establece normas mínimas relativas a la definición de los delitos y las sanciones aplicables a las personas físicas y jurídicas que deben aplicar los Estados miembros en caso de vulneraciones de las sanciones de la UE y contiene disposiciones destinadas a reforzar su ejecución y aplicación.

64 La Directiva debía transponerse al Derecho nacional a más tardar el 20 de mayo de 2025. En agosto de 2026, diecinueve Estados miembros habían notificado a la Comisión que habían transpuesto íntegramente la Directiva, según lo exigido. La Comisión adoptó medidas de aplicación iniciales en julio de 2025 enviando requerimientos a los Estados miembros que aún no la habían transpuesto. Aún no ha evaluado si los Estados miembros que han transpuesto efectivamente la Directiva al Derecho nacional lo han hecho correctamente. Por lo tanto, hasta ahora la Directiva solo ha tenido un efecto limitado.

Las diferentes prácticas nacionales en el cumplimiento de las sanciones comerciales de la UE propician la búsqueda del foro más favorable

65 La Unión Aduanera de la UE contribuye a la estrategia de seguridad económica de la UE. Las sanciones comerciales son un elemento importante a este respecto. Las administraciones aduaneras son ahora, en la práctica, la principal autoridad para el control de las mercancías exportadas en las fronteras exteriores de la UE, lo que las sitúa en primera línea de la aplicación eficaz y coherente de las sanciones. Los distintos niveles de control en cada Estado miembro socavan la eficacia de las sanciones comerciales de la UE. También pueden requerir mucho tiempo y resultar costosos para las empresas.

66 Por lo tanto, evaluamos si los Estados miembros habían aplicado y velado por el cumplimiento de las sanciones comerciales de manera armonizada y si la Comisión había respondido adecuadamente a los casos de incoherencias detectadas. También examinamos iniciativas nacionales y de la UE que podrían contribuir a abordarlas.

La búsqueda del foro más favorable sigue siendo un riesgo clave que socava la aplicación efectiva de las sanciones comerciales de la UE

67 Nuestras visitas de auditoría a una muestra de cinco Estados miembros revelaron importantes diferencias en sus controles aduaneros. En algunos Estados miembros, las autoridades aduaneras exigen más documentación que otros para permitir la salida de mercancías sancionadas. Por ejemplo, constatamos que las autoridades aduaneras de los países bálticos (las de Letonia, que tuvimos la oportunidad de visitar, pero también las de Lituania y Estonia, que, según confirmamos, adoptan un enfoque similar), en determinadas condiciones, exigen la presentación de una declaración emitida por el fabricante de mercancías sancionadas exportadas o reexportadas. Otros Estados miembros no imponen este requisito.

68 Estas diferencias en las modalidades de control aduanero de las autoridades aduaneras de los distintos Estados miembros también se reflejan en cómo se registran los casos de incumplimiento relacionados con las sanciones comerciales de la UE sobre mercancías (*recuadro 3*).

Recuadro 3

Diferencias significativas en el número de casos de incumplimiento relacionados con las sanciones comerciales de la UE respecto de mercancías originarias de otros Estados miembros

Desde 2022, Bulgaria no ha registrado nunca casos de incumplimiento relacionados con las sanciones comerciales de la UE respecto de mercancías originarias de otros Estados miembros y exportadas a jurisdicciones fuera del territorio aduanero de la UE a través de Bulgaria.

En cambio, Letonia registró un elevado número de casos de incumplimiento relacionados con las sanciones comerciales de la UE respecto de mercancías originarias de otros Estados miembros. En 2024, un total de aproximadamente 2 100 envíos de exportación se clasificaron en esta categoría. Representaban tres cuartas partes de las infracciones totales notificadas por Letonia.

Aunque tanto Bulgaria como Letonia tienen fronteras exteriores de la UE a través de las cuales las exportaciones de otros Estados miembros salen del territorio aduanero de la UE, observamos diferencias significativas en el número de incumplimientos.

69 Además, hallamos incoherencias en la forma en que las autoridades nacionales competentes concedían autorizaciones de excepción para la exportación de mercancías sancionadas. Este proceso no está centralizado a escala de la UE, sino que sigue siendo responsabilidad de cada Estado miembro. Cuando las mercancías restringidas se transportan por carretera, cada Estado miembro cuyo territorio se atraviese debe conceder una autorización independiente para la entrada de las mercancías. La Comisión ha detectado casos de evaluaciones divergentes por parte de las autoridades nacionales competentes a este respecto, por ejemplo, por motivos agroalimentarios.

70 También detectamos dos casos en los que las mercancías habían sido interceptadas en las aduanas de salida de Lituania y Polonia, aunque en ambos casos habían sido aceptadas para su exportación a Rusia (exentas sin autorización de exportación de Italia). En el caso de Polonia, las mercancías se devolvieron a Italia y la declaración de exportación inicial fue anulada. En Italia, las mercancías se aceptaron de nuevo para su exportación a Rusia y se enviaron a través de un puerto italiano a un destino en Rusia. A raíz de una solicitud, la Comisión reiteró que los Estados miembros eran responsables de las decisiones relacionadas con la ejecución de las sanciones y que no tenía fundamento para intervenir.

71 En nuestras conversaciones con expertos externos, se nos informó de varios casos en los que se habían denegado autorizaciones para mercancías sancionadas similares en un Estado miembro, pero se habían concedido en otro.

72 Observamos que, ante estas situaciones, la Comisión solo colabora técnicamente con las autoridades aduaneras de los Estados miembros afectados para debatir cuestiones relativas a la aplicación de las sanciones a través del Grupo de contacto sobre sanciones y emite orientaciones (apartado ***85***).

73 Las prácticas nacionales divergentes en materia de controles aduaneros conllevan el riesgo de que las empresas elijan deliberadamente oficinas de autorización o puntos aduaneros en Estados miembros con controles menos estrictos. Esta práctica es lo que suele denominarse «búsqueda del foro más favorable». En general, consideramos que esta práctica es un riesgo clave que socava la aplicación efectiva de las sanciones comerciales de la UE, también por su potencial para facilitar la elusión de las sanciones (apartados ***43*** a ***56***).

Las diferencias en las capacidades administrativas de los Estados miembros también afectan a la aplicación de las sanciones comerciales de la UE

74 Una de las razones por las que los Estados miembros no aplican las sanciones de manera uniforme es que tienen distintos niveles de capacidad administrativa. Por ejemplo, algunos Estados miembros pueden disponer de más personal formado especializado en la detección de mercancías sancionadas que otros. Dado que los Estados miembros son responsables de los controles aduaneros, la Comisión no tiene medios para influir en el nivel de recursos e infraestructuras que los Estados miembros destinan a la aplicación de las sanciones comerciales.

75 Por último, la eficacia de las operaciones aduaneras no depende solo de los recursos y las infraestructuras, sino también de las disposiciones organizativas dentro de los Estados miembros. Por ejemplo, en los Países Bajos, observamos una buena práctica que probablemente contribuya a una aplicación y un cumplimiento más coherentes y eficientes de las sanciones (***recuadro 4***).

Recuadro 4

Buenas prácticas en materia de coordinación nacional

En los Países Bajos se ha creado una oficina central de concesión de licencias dentro del departamento de aduanas, que actúa en nombre del Ministerio de Asuntos Exteriores. Entre otras ventajas, permite una comunicación fluida entre organizaciones en casos operativos, una buena visión general de la gestión de riesgos en la garantía del cumplimiento de las sanciones y la posibilidad de aplicar los conocimientos especializados de la autoridad aduanera en relación con cuestiones de clasificación arancelaria.

Existen iniciativas para abordar las lagunas en la armonización de la aplicación de las sanciones

76 Durante nuestra auditoría también identificamos iniciativas y oportunidades ya existentes para una mayor armonización, tanto dentro del marco vigente como a través de cambios legislativos. Entre ellas se cuentan una aplicación más coherente de las auditorías posteriores al despacho de aduana, enfoques intergubernamentales de la cooperación aduanera, como la iniciativa aduanera del Báltico, y la aplicación de la Unión Aduanera de la UE.

77 En el momento de la auditoría, la Comisión no pudo precisar si los Estados miembros llevan a cabo auditorías posteriores al despacho de aduana basadas en el riesgo para evaluar la aplicación efectiva de las sanciones comerciales de la UE. Estimamos que una aplicación más coherente de las auditorías posteriores al despacho de aduana basadas en el riesgo respecto de las sanciones comerciales de la UE, coordinadas entre las autoridades aduaneras nacionales, podría ayudar a determinar, entre otras cosas, si las empresas participan en la búsqueda del foro más favorable (*recuadro 5*).

Recuadro 5

Auditoría posterior al despacho de aduana basada en el riesgo

Las auditorías posteriores al despacho de aduana basadas en el riesgo permiten un levante más rápido de las mercancías y ahorran tiempo y costes a las empresas, garantizando al mismo tiempo el debido cumplimiento a través de un mecanismo de auditoría que puede efectuarse de manera más eficaz tras el levante de las mercancías.

De conformidad con el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC, los miembros de la Organización Mundial del Comercio tienen la obligación de adoptar o mantener auditorías posteriores al despacho de aduana basadas en el riesgo para asegurar el cumplimiento de las leyes y reglamentos aduaneros y otras leyes y reglamentos conexos, incluidas las sanciones comerciales.

78 La iniciativa aduanera del Báltico (un acuerdo de cooperación entre Estonia, Croacia, Letonia, Lituania, Polonia y Finlandia) es un intento intergubernamental de abordar el problema de los enfoques heterogéneos de los controles aduaneros dentro de la UE. Esta iniciativa tiene por objeto crear un enfoque aduanero unificado más sólido mediante el endurecimiento de los controles de mercancías sensibles, la exigencia de documentación complementaria, como las declaraciones del fabricante, y la coordinación de los esfuerzos para evitar que las mercancías se desvíen a través de terceros países.

79 Además de estos acuerdos de cooperación multilateral existentes entre los Estados miembros, la próxima reforma aduanera de la UE constituye un intento de dar una respuesta estratégica a los crecientes retos a los que se enfrentan las administraciones aduaneras y las empresas a escala de la UE. El paquete legislativo, presentado en mayo de 2023, modernizará y mejorará el funcionamiento de la Unión Aduanera, con la incorporación de controles aduaneros más eficaces de las sanciones comerciales de la UE[6]. En particular, la creación de una Autoridad Aduanera de la UE y el desarrollo de un Centro de Datos Aduaneros de la UE mejorarán el intercambio de información y la gestión de riesgos en toda la UE. No obstante, el impacto solo será visible a medio plazo, ya que la plena aplicación está prevista para 2034.

[6] Propuesta de la Comisión COM(2023) 258 de 17 de mayo de 2023.

Las orientaciones de la Comisión son exhaustivas, pero no jurídicamente vinculantes, y los sistemas de información no se utilizan de forma homogénea en todos los Estados miembros

80 Dada la complejidad de la normativa sobre sanciones, resulta especialmente importante que la Comisión proporcione a los Estados miembros orientaciones claras, coherentes y exhaustivas para evitar interpretaciones divergentes y apoyar eficazmente la cooperación entre ellos. Evaluamos si la Comisión había prestado dicho apoyo a su debido tiempo y si su alcance era suficiente para mitigar el riesgo de aplicación incoherente y de intercambio insuficiente de información.

Las orientaciones de la Comisión sobre la aplicación de sanciones abarcan un amplio espectro de cuestiones a pesar de algunas lagunas pendientes

81 Desde febrero de 2022, la Comisión ha emitido orientaciones exhaustivas en forma de directrices y preguntas frecuentes destinadas a facilitar la aplicación armonizada de las sanciones comerciales de la UE contra Rusia (***ilustración 6***).

Ilustración 6 | Visión general de las preguntas frecuentes de la Comisión por tema



Fuente: Comisión.

82 En particular, la Comisión ha publicado once orientaciones generales temáticas sobre comercio y aduanas, junto con preguntas frecuentes sobre temas específicos. Estas se publicaron por primera vez en junio de 2022 y se han actualizado periódicamente, por última vez en mayo de 2026. Además, la Comisión se vale de alertas comerciales para informar a los Estados miembros sobre las pautas comerciales de alto riesgo (***recuadro 6***).

Recuadro 6

Uso de las alertas comerciales por la Comisión: ejemplo del contrachapado de abedul

Las sanciones de la UE prohíben la compra, importación o transferencia de contrachapado procedente de Rusia y Bielorrusia. Para acceder al mercado de la UE, las empresas de los países sancionados pagan a los productores de terceros países por reenvasar y reetiquetar su contrachapado.

En marzo de 2025, la Comisión publicó una alerta en su sitio web sobre este riesgo de elusión. Informó a los Estados miembros de la necesidad de considerar elementos como los vínculos entre los exportadores y determinados países terceros, así como las rutas logísticas inusualmente indirectas. Recomendó que los Estados miembros prestaran especial atención al origen del contrachapado importado.

83 La mayoría de los Estados miembros visitados nos comunicaron que, a su juicio, las orientaciones de la Comisión eran exhaustivas en términos generales y también confirmaron que se actualizaban periódicamente cuando lo solicitaban. Sin embargo, señalaron que sería útil que la Comisión publicara nuevas orientaciones en el momento de la imposición de nuevas restricciones en el marco de las sanciones, permitiendo así a todos los operadores y a todos los Estados miembros aplicar inmediatamente las nuevas medidas de la misma manera.

84 No obstante, al examinar las orientaciones de la Comisión, detectamos varias cuestiones, mencionadas también en las entrevistas en los Estados miembros auditados, sobre las que no existen orientaciones comunes para las autoridades nacionales:

- el reconocimiento de las autorizaciones de excepción en materia de sanciones expedidas por otro Estado miembro;
- normas que expliquen qué Estado miembro debe expedir una autorización en aquellos casos en que en la operación participen varios operadores económicos de diferentes Estados miembros (exportador, comprador, empresa de transporte, etc.), o cuando las mercancías atraviesen los territorios de varios Estados miembros;
- cómo llevar a cabo las devoluciones de mercancías defectuosas procedentes de Rusia que no estaban sancionadas para su exportación, pero sí para su importación.

Además, constatamos que en algunos ámbitos las orientaciones de la Comisión no están suficientemente desarrolladas ni claras (***anexo IV***).

85 Además de aclarar el alcance de las medidas comerciales específicas, la Comisión ha proporcionado orientaciones a los Estados miembros para aplicar un enfoque común a la gestión de riesgos y a los controles aduaneros con respecto a las sanciones contra Rusia y Bielorrusia. Los Estados miembros que visitamos consideraban útiles estas orientaciones, pero señalaron varias insuficiencias, como la obsolescencia de las orientaciones, la falta de claridad, el uso de términos imprecisos o dependientes del contexto y el uso de expresiones poco claras como «debería considerarse», «se recomienda» y «podría abarcarse», que no proporcionan a las autoridades nacionales una base específica para actuar.

86 A pesar de su amplia cobertura y de la percepción positiva general por parte de los Estados miembros, las orientaciones de la Comisión no son, por naturaleza, jurídicamente vinculantes, lo que reduce su eficacia. Dado que los Estados miembros no están obligados a aplicar las orientaciones, estas no eliminan plenamente el riesgo de incumplimiento ni garantizan la aplicación armonizada de las sanciones comerciales de la UE.

87 Además de trabajar con las autoridades de los Estados miembros, la Comisión también se dirige directamente a las empresas que podrían resultar afectadas por las sanciones comerciales de la UE. En 2023, publicó orientaciones específicas sobre los requisitos de diligencia debida. En 2025 también creó un servicio de asistencia en materia de sanciones cuya finalidad es ayudar a las empresas a cumplir los requisitos de la UE en materia de sanciones proporcionando un repositorio de las herramientas de la UE existentes en este ámbito, organizando seminarios web sobre temas de interés, y prestando apoyo directo específico a las pymes en el cumplimiento de los controles de diligencia debida.

La Comisión ha establecido sistemas de intercambio de información, pero no se están aprovechando al máximo

88 La Comisión proporciona herramientas de comunicación que permiten a las autoridades de los Estados miembros cooperar entre sí y compartir información con la Comisión sobre los riesgos para la aplicación armonizada de las sanciones de la UE, incluidas las sanciones comerciales. En particular, la Comisión facilitó formularios de información sobre riesgos dentro del marco común de gestión de riesgos en virtud del código aduanero de la Unión y un nuevo repositorio específico de intercambio de información sobre sanciones.

Los formularios de información sobre riesgos siguen siendo una herramienta de alerta infrautilizada en las aduanas

89 El marco común de gestión de riesgos se estableció en el código aduanero de la Unión. El sistema CRMS2, que forma parte de él, está diseñado para permitir a las autoridades aduaneras de los Estados miembros (y a la Comisión) intercambiar información delicada en tiempo real y comunicarse inmediatamente sobre envíos y operadores de riesgo. Las sanciones son uno de los temas abarcados en el intercambio de información en el sistema de gestión de riesgos aduaneros (CRMS2). Si se aprovecha plenamente, el sistema permite garantizar que los riesgos detectados en un paso fronterizo exterior se aborden adecuadamente en otro.

90 En el marco del sistema CRMS2, las autoridades aduaneras nacionales expiden formularios de información sobre riesgos (RIF) para alertar a otras aduanas sobre los riesgos de elusión o infracción detectados. Concretamente, esta alerta debe producirse en los casos en que se determine que un envío entra en el ámbito de aplicación de las sanciones y no se permita su salida (por ejemplo, porque la autorización no es válida o porque se hayan producido intentos de eludir las sanciones).

91 Desde 2022, el número total de RIF expedidos para todos los regímenes aduaneros relacionados con sanciones es superior a 12 000. La mitad de los RIF relacionados con sanciones contra Rusia y Bielorrusia se refieren a casos en los que la aduana de salida de la UE rechazó mercancías a las que se concedió el levante para su exportación por la aduana de exportación de otro Estado miembro. Esto también viene a indicar los diferentes enfoques adoptados por los Estados miembros al aplicar sanciones (apartados ***57*** a ***79***).

92 A juzgar por las estadísticas sobre el uso de los RIF, constatamos que los Estados miembros utilizan el sistema en distinta medida. En particular, los Estados miembros limítrofes con Rusia y Bielorrusia emitieron más RIF que el resto. Durante nuestras visitas, los Estados miembros mencionaron que a menudo no reciben comentarios sobre los RIF emitidos y que solo disponen de recursos escasos para hacer frente al gran número de RIF entrantes. De esto se deduce que el interés de los Estados miembros por los RIF es desigual y, en algunos casos, insuficiente.

93 La Comisión ofrece orientaciones sobre el sistema a través del manual de usuario del CRMS2. No empezó a analizar periódicamente los RIF emitidos por los Estados miembros hasta 2024. Sin embargo, la Comisión no ha realizado análisis específicos relacionados con los comentarios a propósito de los RIF. No existe ningún mecanismo formal para hacerlo, y la Comisión no ha abordado el escaso uso que algunos Estados miembros hacen de los RIF en relación con las sanciones dentro del sistema.

Los Estados miembros no utilizan plenamente el repositorio de intercambio de información sobre sanciones

94 La Comisión ha desarrollado el repositorio de intercambio de información sobre sanciones para mejorar el intercambio de información y la notificación entre los Estados miembros y la Comisión sobre cuestiones relacionadas con las sanciones. Este repositorio cuenta con múltiples módulos, como la notificación de los activos inmovilizados, las autorizaciones concedidas y denegadas y otras obligaciones de notificación. También cuenta con un canal de consultas que permite a las autoridades nacionales competentes formular preguntas a la Comisión o a otros Estados miembros.

95 Los Estados miembros utilizan la plataforma del repositorio de intercambio de información sobre sanciones para facilitar información a la Comisión y a otros Estados miembros sobre las autorizaciones de excepciones a las sanciones, de conformidad con las obligaciones de notificación establecidas en la normativa sobre sanciones. Aunque la Comisión ha facilitado una plantilla y hay campos normalizados que deben rellenarse, los Estados miembros siguen pudiendo decidir por sí mismos cuánta información comparten y cómo lo hacen. Esto dificulta a otras autoridades nacionales competentes y autoridades aduaneras verificar la validez de una autorización de excepción: con frecuencia falta determinada información, como la clasificación de las mercancías según el Sistema Armonizado, las cantidades autorizadas, las partes que intervienen o la fecha de vencimiento. Los intercambios de información sobre las estructuras de propiedad y control de las entidades también son insuficientes, a pesar de la creación de un módulo específico a tal efecto en el repositorio de intercambio de información sobre sanciones.

96 Además, no todas las autoridades aduaneras de los Estados miembros que llevan a cabo controles de las sanciones tienen acceso al repositorio y a otros sistemas centrales de intercambio de información (como el sistema electrónico de concesión de licencias de doble uso), ya que no todos los administradores de los Estados miembros conceden acceso a ellos. La gestión del acceso al repositorio escapa al control de la Comisión, ya que corresponde a los Estados miembros decidir a qué autoridades (y a qué personas) conceden acceso. La Comisión apoya este proceso con orientaciones.

97 Actualmente, las autoridades aduaneras no pueden acceder al repositorio de intercambio de información sobre sanciones en tiempo real utilizando entornos digitales aduaneros centralizados a efectos de los controles aduaneros, como el sistema de intercambio de certificados de la ventanilla única aduanera de la UE (en ese caso, debido a su ámbito jurídico). Esto implica que, si los administradores nacionales deciden no conceder acceso al repositorio a sus autoridades aduaneras, estas no pueden utilizar de manera eficiente y sistemática los datos originales en tiempo real en el momento del despacho. Sin embargo, esto podría mitigarse si los administradores nacionales concedieran el acceso necesario.

La supervisión por la Comisión de la eficacia de las sanciones comerciales de la UE se centra en su impacto en la economía y los flujos comerciales rusos, y no en los aspectos internos de la UE

98 Las sanciones de la UE están concebidas para contribuir al objetivo político de la UE de hacer inviable la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania[7] (apartado ***02***). El Consejo[8] pide que las sanciones de la UE se supervisen en el ámbito de la UE, a partir de la información presentada de forma coherente por los Estados miembros, para determinar si funcionan eficazmente. Aunque estas evaluaciones son principalmente responsabilidad del Consejo, la Comisión también desempeña una función, sobre todo teniendo en cuenta que el reglamento final del Consejo se basa en una propuesta conjunta de la Comisión y del Alto Representante (***anexo 1***).

99 Evaluamos si la Comisión había supervisado exhaustivamente la aplicación de las sanciones de la UE y analizado su impacto teniendo en cuenta sus objetivos generales. También comprobamos si la Comisión había utilizado los resultados de sus análisis durante su trabajo preparatorio sobre el diseño de las sanciones y los había compartido con las instituciones pertinentes de la UE para que pudieran tenerse en cuenta en el proceso de toma de decisiones posterior.

---

[7] Sitio web del Consejo (sanciones de la UE contra Rusia).

[8] Orientaciones sobre sanciones del Consejo de la UE (5664/18, de 4 de mayo de 2018), puntos 15, 32 y 95 (https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/es/pdf).

La Comisión supervisa periódicamente cómo se aplican las sanciones y la recogida de datos se reparte entre diferentes servicios

100 La Comisión supervisa periódicamente la aplicación de las sanciones contra Rusia. Sin embargo, las responsabilidades relativas a diversos aspectos de esta actividad de supervisión están repartidas entre distintos servicios de la Comisión (*cuadro 1*).

Cuadro 1 | Supervisión de la aplicación de las medidas comerciales restrictivas

Servicio de la Comisión	Actividad
DG Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capitales	Seguimiento del impacto de la guerra en Ucrania en los mercados financieros rusos. Cuestionarios dirigidos a los Estados miembros de la UE sobre la aplicación de las sanciones. Visitas *in situ* a los Estados miembros de la UE.
DG Comercio y Seguridad Económica	Supervisión de los flujos comerciales con Rusia y con terceros países, y publicación de informes mensuales sobre los artículos comunes de alta prioridad y los bienes esenciales para la economía. Elaboración de material analítico sobre la elusión de las sanciones a la exportación para las actividades de acercamiento del enviado especial de la UE para las sanciones. Colaboración con socios afines en la armonización de las sanciones y la prevención de la elusión.
DG Fiscalidad y Unión Aduanera	Supervisión de la aplicación de las medidas restrictivas relacionadas con el comercio por parte de las autoridades aduaneras. Supervisión de la aplicación de las sanciones por parte de los Estados miembros utilizando encuestas.
JRC	Apoyo al seguimiento de las anomalías en los flujos comerciales y al mismo tiempo puesta a prueba de la centralización de datos y la interoperabilidad con los servicios en toda la Comisión y los Estados miembros de la UE.
DG Asuntos Económicos y Financieros	Seguimiento del impacto de las sanciones de la UE en la economía rusa.
DG Justicia y Consumidores	Supervisión de la garantía del cumplimiento de la Directiva (UE) 2024/1226, relativa a la definición de los delitos y las sanciones por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión, y por la que se modifica la Directiva (UE) 2018/1673 (apartado *64*).
OLAF	Investigaciones y actividades operativas relativas a la elusión de las sanciones.

101 Además, los servicios de la Comisión recopilan datos de diferentes fuentes, como datos oficiales de la UE sobre comercio, datos sobre comercio internacional, análisis de países socios y análisis de servicios académicos dentro de la UE y Ucrania. Aunque no existe una política formalizada sobre qué datos deben recogerse, por qué servicio y cómo, cada servicio de la Comisión se encarga de la recogida y el análisis de datos en su ámbito de especialización. Del mismo modo, aunque no existe un centro de datos central ni un acuerdo sobre el intercambio de datos entre los servicios de la Comisión, el JRC está realizando esfuerzos de centralización de datos, y el intercambio de datos e información entre los servicios de la Comisión se lleva a cabo de forma periódica. Esto dificulta el análisis exhaustivo de la eficacia de las sanciones comerciales.

102 Como medida inicial para obtener una visión general de las cuestiones relacionadas con la aplicación de las sanciones, la Comisión envió cuestionarios a los Estados miembros en 2022, algunos relativos a las sanciones comerciales. A modo de seguimiento, la DG Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capitales mantuvo reuniones bilaterales *in situ* con casi todos los Estados miembros (excepto uno) para recabar información más detallada (***anexo V***). Los Estados miembros visitados confirmaron la utilidad de estos intercambios, gracias a los cuales la Comisión pudo comprender mejor las circunstancias diversas que afrontan los Estados miembros cuando trabajan en las sanciones.

103 Los análisis recurrentes de los cambios en el comercio con Rusia corresponden a la DG Comercio y Seguridad Económica, que lleva a cabo esta tarea de manera exhaustiva. En sus informes, esta DG analiza los efectos de la guerra en el comercio mundial y resume las medidas adoptadas por Rusia. Analiza además los flujos comerciales de los artículos que figuran en las listas de artículos comunes de alta prioridad y de bienes esenciales para la economía (apartado ***49***). Los datos recabados y los análisis se intercambian dentro del grupo interservicios sobre la aplicación y el cumplimiento de las sanciones, con el enviado especial de la UE para las sanciones, con los Estados miembros en el grupo específico de expertos sobre sanciones de la UE y en los informes dirigidos a los grupos de trabajo del Consejo sobre sanciones para futuros paquetes de sanciones. Constituyen una base sólida para el diseño de futuros paquetes de sanciones y las evaluaciones de impacto anuales de la Comisión (apartado ***107***).

104 La DG Fiscalidad y Unión Aduanera supervisa las modalidades de aplicación de las medidas restrictivas relacionadas con el comercio por parte de las autoridades aduaneras de los Estados miembros. Con este propósito, utiliza el CRMS2 para extraer información, por ejemplo, sobre el número de controles efectuados por las autoridades aduaneras. Asimismo, recopila datos relativos a la aplicación de las sanciones a través de encuestas semanales voluntarias cumplimentadas por los Estados miembros en el CRMS2.

105 El trabajo analítico de la Comisión cuenta además con el apoyo del JRC. El JRC lleva a cabo análisis destinados a detectar operaciones anómalas y la elusión de las sanciones. Utiliza los datos de las declaraciones en aduana y trabaja en cooperación con la DG Fiscalidad y Unión Aduanera para contribuir a la determinación de posibles patrones de evasión de las sanciones que impliquen a terceros países. En cooperación con la DG Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capitales y la DG Comercio y Seguridad Económica, el JRC también participa en el trabajo analítico que apoya las misiones de sensibilización sobre las sanciones a terceros países por parte del enviado especial de la UE para las sanciones (apartados ***51*** a ***53***).

106 Por último, el riesgo de elusión también está sujeto al análisis de la OLAF. Para estos análisis, la OLAF investiga pautas comerciales específicas prestando especial atención a los productos relacionados con el campo de batalla. Los análisis de la OLAF pueden dar lugar a investigaciones sobre posibles elusiones de las sanciones de la UE (***recuadro 7***).

Recuadro 7

Ejemplos de asistencia de la OLAF a los Estados miembros en el contexto de las sanciones a Rusia

Desde febrero de 2022, la OLAF ha iniciado investigaciones sobre 20 casos relativos a importaciones y 8 casos relativos a exportaciones.

Por ejemplo, la OLAF ayudó a las autoridades españolas en una operación (cuyo nombre en clave era «Probirka») que se saldó con la detención de cuatro personas implicadas en la exportación ilegal de sustancias químicas a Rusia y la incautación de trece toneladas de sustancias químicas.

La OLAF coordinó una investigación transfronteriza sobre la elusión de las sanciones de la UE contra Rusia que implicaba la exportación de más de setecientos sesenta vehículos desde la UE. La investigación, iniciada a raíz de las alertas de las autoridades polacas, reveló que los vehículos, cuyo destino declarado eran terceros países, se transportaban en última instancia a Rusia. A través del análisis de datos y la cooperación con las autoridades de la UE y de terceros países, la OLAF localizó los vehículos y confirmó las infracciones de las sanciones. Las constataciones dieron lugar a investigaciones penales en varios Estados miembros y a que se intensificara la supervisión por parte de la UE de futuros envíos.

La ausencia de criterios claramente definidos limita la evaluación de la Comisión del impacto económico de las sanciones comerciales de la UE

107 Desde el principio, las orientaciones del Consejo no han previsto la obligación de que los Estados miembros acuerden criterios comunes para medir la eficacia de las sanciones comerciales de la UE y la Comisión tampoco ha propuesto criterios de este tipo. Consideramos que es fundamental contar con criterios comunes para que la eficacia de las sanciones comerciales de la UE aplicadas por los Estados miembros y las instituciones de la UE se evalúe de manera coherente, en consonancia con las orientaciones del Consejo[9].

108 La Comisión llevó a cabo evaluaciones exhaustivas del impacto económico en 2023 y 2024. A falta de criterios específicos, las evaluaciones se basaron principalmente en la evolución de los flujos comerciales entre la UE y Rusia, que son objeto de un seguimiento periódico (apartados ***100*** a ***106***). Estos estudios comprenden un análisis de los flujos comerciales por categorías de productos sujetos a sanciones y ofrecen una evaluación de la evolución macroeconómica en Rusia, así como de las perspectivas de crecimiento y la inflación. Las evaluaciones de la Comisión ofrecen una visión general de las consecuencias de las sanciones de la UE para la economía rusa, pero también de sus costes globales para la UE.

109 Sin embargo, no se disponía de información sobre cuestiones como el impacto en empresas específicas de Rusia implicadas en la producción de material militar; en empresas específicas de Europa que exportaban principalmente mercancías sancionadas, o en Estados miembros o regiones específicos de la UE. La Comisión tampoco evaluó los recursos administrativos necesarios para la aplicación de las sanciones comerciales de la UE. Completar las evaluaciones con información sobre estos aspectos requeriría disponer de más datos y recursos. No obstante, estimamos que sería útil que la Comisión publicara información objetiva más detallada, aunque no esté obligada legalmente a hacerlo. De este modo, informaría al público de manera más exhaustiva sobre la eficacia de las sanciones comerciales de la UE y, por tanto, limitaría el impacto de las campañas deliberadas de desinformación y permitiría orientar las sanciones comerciales con mayor precisión.

[9] Sección IV de las orientaciones sobre sanciones del Consejo de la Unión Europea (doc. 5664/18).

El análisis de la Comisión orienta el diseño de los paquetes de sanciones ulteriores, aunque las decisiones obedecen a objetivos políticos

110 En nuestra auditoría hallamos pruebas de que la Comisión utiliza la información recabada durante el proceso de supervisión en su trabajo preparatorio de los paquetes de sanciones, así como la información obtenida durante sus evaluaciones técnicas periódicas de la situación relativa a las sanciones contra Rusia. Por ejemplo, recurre a los datos para presentar propuestas de modificación del anexo IV del Reglamento (UE) n.º 833/2014, en el que se enumeran, entre otras cosas, usuarios finales militares rusos y partes de las entidades industriales militares a los que está prohibido vender productos de doble uso o de tecnología avanzada procedentes de la UE. Además, cuando las actividades de supervisión detectan elusiones de las sanciones, la Comisión propone al Consejo nuevas medidas adaptadas a la evolución de las circunstancias. Un ejemplo de ello es la armonización de las sanciones contra Bielorrusia, que ha tenido un efecto positivo en la prevención de la elusión de las sanciones.

111 La Comisión comparte periódicamente los resultados de su actividad de supervisión con el Consejo y los Estados miembros. Por ejemplo, la Comisión comparte las propuestas de inclusión en el anexo IV del Reglamento (UE) n.º 833/2014 a través del sistema del repositorio de intercambio de información sobre sanciones y las presenta durante las reuniones con los Estados miembros para recabar las opiniones de expertos nacionales, lo que permite seguir perfeccionando la propuesta. La Comisión también comunica periódicamente los resultados de las evaluaciones de impacto a los grupos de trabajo del Consejo.

112 En general, observamos que las propuestas de sanciones elaboradas por la Comisión se basan en las actividades de supervisión y en los resultados de las evaluaciones de impacto, entre otras fuentes de información. Sin embargo, las propuestas se someten posteriormente a un estrecho control político por parte del Consejo, que tiene en cuenta múltiples factores económicos y de otra índole. En última instancia, corresponde al Consejo decidir en qué medida la información facilitada por la Comisión se refleja en los nuevos paquetes de sanciones.

El presente informe fue aprobado por la Sala IV, presidida por Petri Sarvamaa, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo, en su reunión de 30 de septiembre de 2026.

Por el Tribunal de Cuentas Europeo

Tony Murphy
Presidente

Anexos

Anexo I – Sobre la auditoría

Contexto

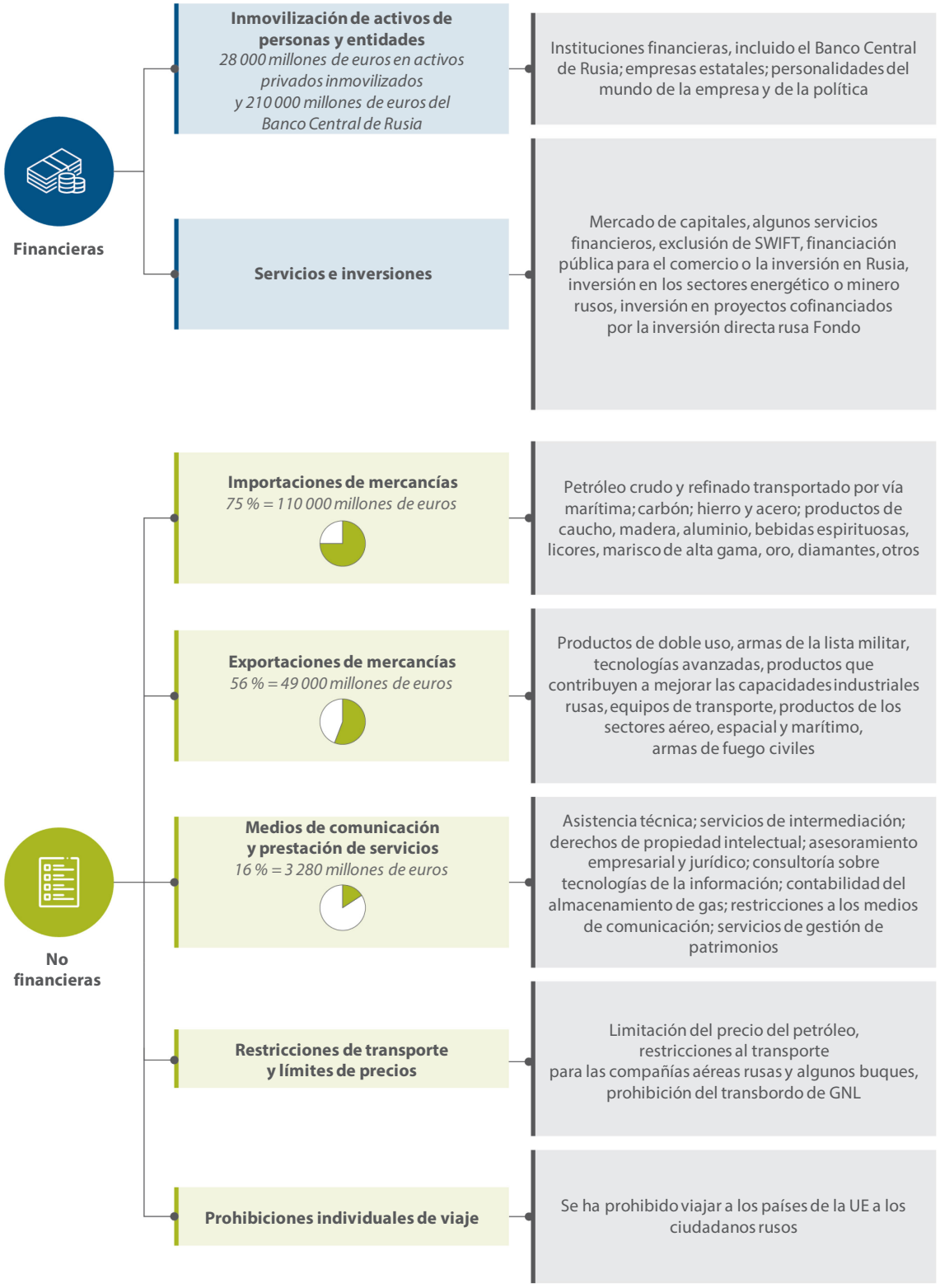
Marco de sanciones de la UE

01 Las medidas restrictivas (a menudo denominadas sanciones) constituyen un instrumento fundamental a través del cual la UE procura prevenir conflictos o hacer frente a crisis incipientes y en curso. Estas medidas son competencia de la política exterior y de seguridad común (PESC) de la UE. El carácter intergubernamental de la PESC, además de sus procedimientos operativos específicos, la distingue de otros ámbitos de competencia de la UE, como la política comercial.

02 Las sanciones no tienen una finalidad punitiva, sino que están diseñadas para promover un cambio de comportamiento en los Gobiernos de países terceros, así como en entidades, organizaciones y personas cuyas acciones socavan la paz internacional, la seguridad, la democracia, el Estado de Derecho o el respeto de los derechos humanos. Como instrumento de la política exterior de la UE, las medidas restrictivas tienen por objeto fomentar el cumplimiento de las normas internacionales y se centran en los responsables de actividades perjudiciales o desestabilizadoras.

03 En términos generales, las sanciones pueden clasificarse en dos categorías: las que afectan al sector financiero y las de carácter no financiero. Ambos tipos pueden aplicarse a personas, entidades o países enteros. Las sanciones que afectan al comercio de bienes entran en esta última categoría (la ***ilustración 1*** del anexo I ofrece una visión general detallada).

Ilustración 1 | Resumen detallado de las medidas restrictivas de la UE contra Rusia



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del sitio web de la Comisión: EU sanctions against Russia following the invasion of Ukraine.

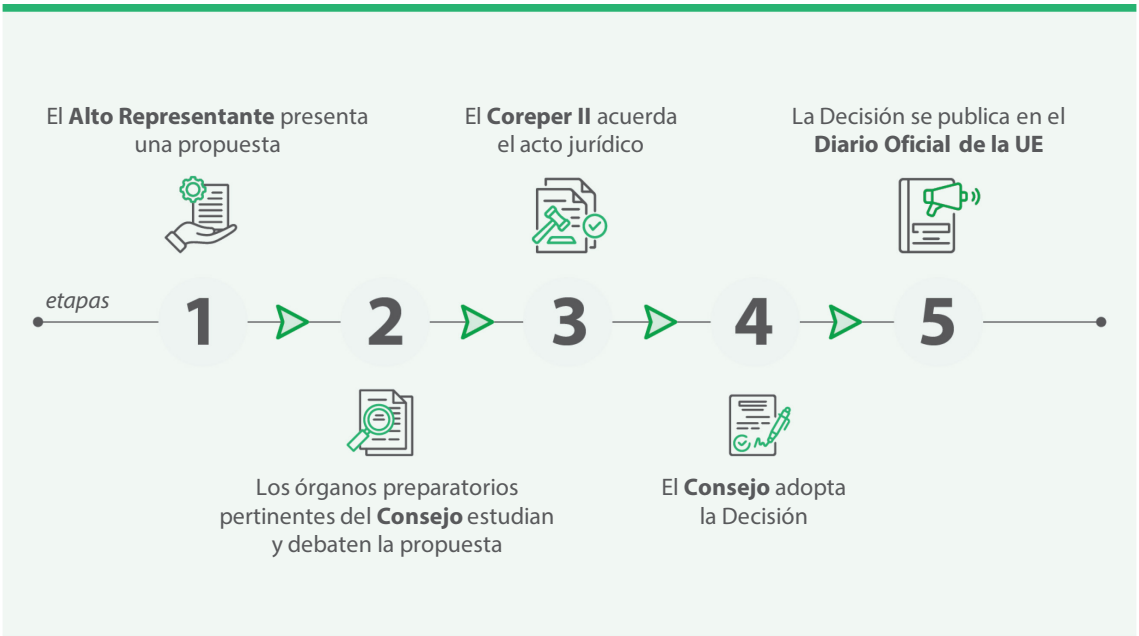
04 Aunque se dirigen principalmente a agentes situados fuera de la UE, estas medidas solo son ejecutables dentro de la jurisdicción de la UE. Por consiguiente, son vinculantes en el territorio de la UE, para los nacionales de la UE independientemente de su ubicación, para las organizaciones y empresas constituidas o creadas con arreglo a la legislación de un Estado miembro (incluidas sus sucursales en terceros países), con respecto a cualquier actividad comercial realizada total o parcialmente dentro de la UE, y para las aeronaves o buques bajo la jurisdicción de los Estados miembros.

05 Aproximadamente veinte países de todo el mundo están actualmente sujetos a medidas relacionadas con el comercio de la UE, que se centran principalmente en prohibiciones o restricciones relacionadas con equipos militares y productos de doble uso, es decir, que pueden servir tanto para fines civiles como militares. Los regímenes más amplios se adoptaron en respuesta a la invasión a gran escala de Ucrania por parte de Rusia en 2022 y se aplican a Rusia, así como a Bielorrusia, Irán, Corea del Norte y los territorios de Ucrania ocupados por Rusia.

Proceso decisorio

06 Como primer paso en la adopción de sanciones, la jefa del SEAE, alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, presenta la propuesta de decisión del Consejo. En circunstancias excepcionales, los Estados miembros de la UE también podrían proponer sanciones de la UE. A continuación, los órganos preparatorios pertinentes del Consejo examinan y debaten las medidas propuestas antes de que el Consejo adopte la decisión por unanimidad (***ilustración 2*** del anexo I).

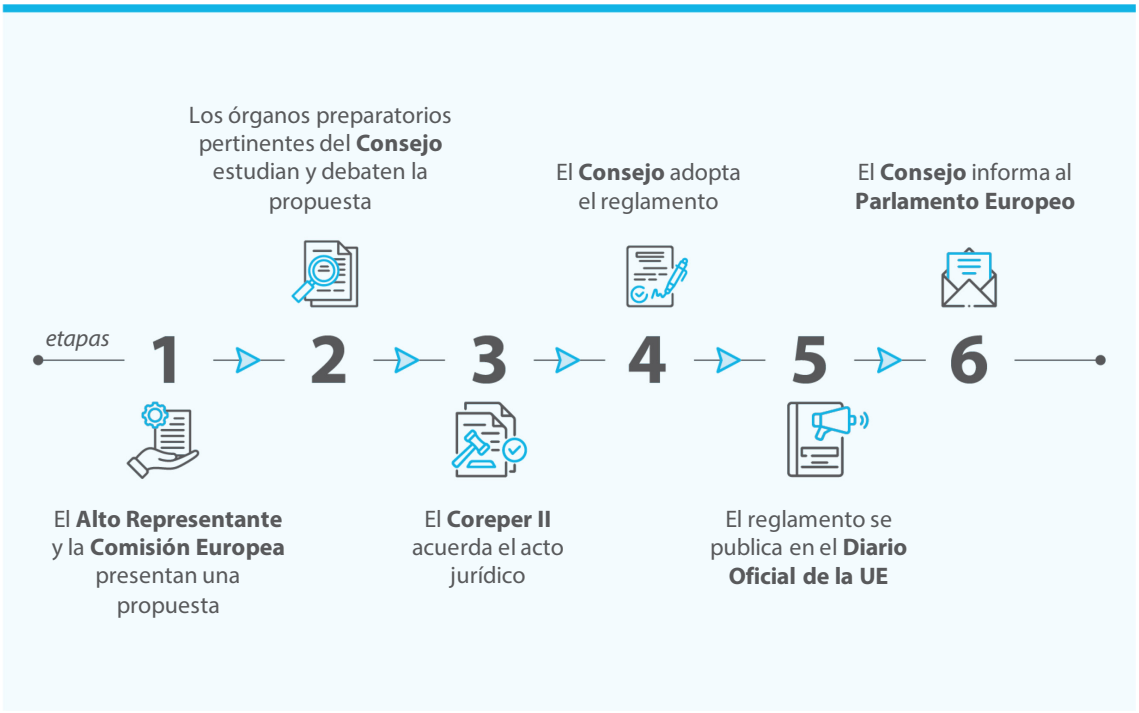
Ilustración 2 | Adopción de decisiones del Consejo como primer paso obligatorio para cualquier tipo de sanciones



Fuente: Consejo de la Unión Europea.

07 Cuando las sanciones impliquen elementos económicos o financieros, como restricciones comerciales o la inmovilización de activos, se requiere una segunda fase: la adopción de un Reglamento del Consejo para aplicar la decisión. A continuación, el Consejo adopta este Reglamento por mayoría cualificada (***ilustración 3*** del anexo I).

Ilustración 3 | Adopción de Reglamentos del Consejo relativos a medidas restrictivas, en caso necesario



Fuente: Consejo de la Unión Europea.

08 Una vez adoptadas las sanciones, los Estados miembros son responsables de aplicarlas y ejecutarlas. Los Estados miembros deben garantizar el cumplimiento dentro de sus jurisdicciones, incluida la imposición de sanciones por infracciones. El papel de la Comisión se limita a la supervisión de la aplicación y a la publicación de orientaciones y buenas prácticas para permitir una aplicación coherente y eficaz.

Alcance y enfoque de la auditoría

09 En esta auditoría se examinó si la Comisión apoyó eficazmente la aplicación de las sanciones comerciales de la UE adoptadas por el Consejo en respuesta a la guerra de Rusia contra Ucrania. El período examinado abarcó la evolución desde 2022 (el inicio de la invasión a gran escala de la Ucrania continental) hasta el final de 2025. En su caso, la evolución de las sanciones después del final de 2025 se ha tenido en cuenta a efectos contextuales y para mejorar la actualidad del informe. Nuestro trabajo se centró en el papel de la Comisión en el establecimiento de un marco de aplicación adecuado, la supervisión de la aplicación de las sanciones de la UE, la detección de insuficiencias y lagunas, la adopción de medidas para subsanar estas deficiencias y la evaluación del impacto global de las sanciones comerciales.

10 Dado que la auditoría se centró específicamente en las actuaciones de la Comisión, no evaluamos la idoneidad del alcance de las sanciones, como los tipos de medidas aplicadas, su ámbito geográfico o sectorial o los parámetros detallados de las sanciones concretas. Si bien la Comisión participa en los procesos preparatorios, estas cuestiones son competencia exclusiva del Consejo y forman parte de un proceso decisorio político. Por consiguiente, instituciones como el Consejo, la alta representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y el SEAE, aunque intervienen en los trabajos preparatorios y en la coordinación interestatal en materia de sanciones a través del grupo de trabajo RELEX / Sanciones, no fueron objeto de auditoría.

11 Además, nuestra auditoría se centró en las sanciones comerciales contra Rusia, así como en la elusión de dichas sanciones. Elegimos este enfoque debido a nuestro mandato y porque las sanciones comerciales desempeñan un papel crucial para limitar las capacidades de exportación e importación de Rusia, ya que afectan al poder económico global del país. Abarcamos tanto las importaciones como las exportaciones de mercancías, con exclusión de los productos energéticos. Tampoco abarcamos las restricciones a la exportación de servicios, al transporte ni a los medios de comunicación, ya que estas requerirían la participación de muchos más servicios de la Comisión.

12 De conformidad con el Derecho de la UE, la responsabilidad principal de la aplicación de las sanciones recae en los Estados miembros. Esta responsabilidad comprende el establecimiento y el mantenimiento de los sistemas legales y administrativos necesarios, la asignación de recursos humanos suficientes y la investigación de posibles infracciones de las medidas restrictivas dentro de las jurisdicciones nacionales. Las orientaciones de la Comisión sobre aspectos específicos de la aplicación no son vinculantes y los Estados miembros conservan la discrecionalidad en cuanto a su aplicación. Por este motivo, visitamos a las autoridades nacionales competentes (es decir, ministerios centrales de coordinación y ministerios/autoridades responsables del comercio y los controles aduaneros) de cinco Estados miembros (Bulgaria, Alemania, Letonia, los Países Bajos y Polonia) únicamente con fines informativos. Estos países se eligieron atendiendo a las tendencias de sus intercambios comerciales con Rusia entre 2021 y 2024, la estructura de sus sistemas nacionales de aplicación y una evaluación interna de riesgos. También consultamos a las autoridades nacionales competentes del Reino Unido, que administra las sanciones contra Rusia con arreglo a su propio marco jurídico.

13 Nuestro trabajo de auditoría consistió asimismo en un examen de documentación y entrevistas con los servicios de la Comisión responsables de la aplicación de las sanciones, en particular la DG Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capitales, la Secretaría General de la Comisión, la DG Comercio y Seguridad Económica, la DG Fiscalidad y Unión Aduanera, el Centro Común de Investigación (JRC) y la OLAF. También mantuvimos conversaciones con otros organismos de la UE, como el SEAE, y delegaciones de la UE en terceros países, así como con autoridades nacionales y partes interesadas externas que intervienen en la supervisión y la evaluación de las sanciones. Nuestra metodología de auditoría se ajusta a las normas internacionales de auditoría publicadas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

Anexo II – Principales foros de la UE para la aplicación de las sanciones comerciales de la UE

Grupo	Frecuencia	Presidido por	Observaciones
Consejo			
RELEX Sanciones	*Ad hoc* (aproximadamente cada 2 meses)	Presidencia rotatoria	Representantes de las administraciones centrales de los Estados miembros.
Grupo de Alto Nivel de Directores Generales de Aduanas	*Ad hoc*	DG Fiscalidad y Unión Aduanera	Jefes de Aduanas de los Estados miembros.
Grupo «Unión Aduanera»	*Ad hoc* (aproximadamente cada 3 o 4 meses)	DG Fiscalidad y Unión Aduanera	Agregados de aduanas de los Estados miembros.
Grupo «Cuestiones Fiscales» del Consejo	*Ad hoc* (aproximadamente una vez al mes)	DG Fiscalidad y Unión Aduanera	Representantes de las administraciones tributarias centrales de los Estados miembros + agregados fiscales ante las representantes permanentes.
Grupo «Productos de Doble Uso»	Mensualmente	DG Comercio y Seguridad Económica	Autoridades nacionales competentes de las administraciones centrales responsables del control de las exportaciones de productos de doble uso.

De carácter interno en la Comisión Europea			
Grupo interservicios sobre la aplicación y el cumplimiento de las sanciones	Quincenalmente	Secretaría General / DG Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capitales	El grupo interservicios cuenta con un grupo central de direcciones generales, en particular la DG Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capitales, la DG Asuntos Económicos y Financieros, el JRC, la DG Fiscalidad y Unión Aduanera, la DG Comercio y Seguridad Económica, la OLAF, el Servicio Jurídico y el SEAE, y otras DG participan de forma flexible en función de las cuestiones que se traten.
Foros de la Comisión Europea con los Estados miembros de la UE			
Formación de alto nivel del Grupo de Expertos sobre Medidas Restrictivas de la Unión y Extraterritorialidad	*Ad hoc*	Comisario / DG Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capitales	Grupo específico de sanciones — Participantes de alto nivel de las administraciones centrales de los Estados miembros.
Grupo de Expertos sobre Medidas Restrictivas de la Unión y Extraterritorialidad	*Ad hoc* (aproximadamente cada 4-8 semanas)	DG Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capitales	Grupo específico de sanciones - representantes de las administraciones centrales competentes en función de los temas abordados: tesoros públicos, bancos centrales nacionales, aduanas, etc.
Comité de Política Comercial (formaciones de titulares y suplentes)	Semanalmente (mensualmente los titulares y tres veces al mes los suplentes)	DG Comercio y Seguridad Económica	Representantes de las administraciones centrales de los Estados miembros. Nivel de director general para los titulares y consejeros de comercio con sede en Bruselas para los suplentes.

Grupo de coordinación sobre productos de doble uso	*Ad hoc*	DG Comercio y Seguridad Económica	Sobre la base del marco de control de las exportaciones de productos de doble uso de la UE [Reglamento (UE) 2021/821].
Grupo del **Mecanismo de coordinación del cumplimiento** (subgrupo del Grupo de coordinación sobre productos de doble uso)	Cada 3 meses	DG Comercio y Seguridad Económica	Administraciones centrales competentes (autoridades nacionales competentes en materia de concesión de licencias o garantía del cumplimiento).
Reuniones de **examen de entidades**	*Ad hoc*	DG Comercio y Seguridad Económica	Autoridades nacionales competentes en materia de control de las exportaciones de productos de doble uso, Ministerio de Asuntos Exteriores y Ministerio de Comercio, así como las Representaciones Permanentes (consejeros RELEX).
Reuniones de **examen técnico**	*Ad hoc*	DG Comercio y Seguridad Económica	Representantes de las administraciones centrales de los Estados miembros.
Reuniones de **examen jurídico**	*Ad hoc*	DG Comercio y Seguridad Económica	Representantes de las administraciones centrales de los Estados miembros, en particular las autoridades encargadas de conceder las licencias, el Ministerio de Economía, el Ministerio de Asuntos Exteriores y las autoridades aduaneras).
Grupo de política aduanera de directores generales de Aduanas	*Ad hoc* (aproximadamente 2 o 3 veces al año)	DG Fiscalidad y Unión Aduanera	Reunión informal de directores generales de Aduanas en función de las necesidades (en forma de Foro de Directores Generales de Aduanas).
Reunión conjunta con los directores generales de Hacienda y Aduanas	*Ad hoc*	DG Fiscalidad y Unión Aduanera	Aplicación de sanciones relacionadas con la importación/exportación y riesgos de elusión.

Grupo de expertos sobre aduanas	*Ad hoc*	DG Fiscalidad y Unión Aduanera	Reunión conjunta de los representantes de los Estados miembros en diferentes sectores, en particular sobre legislación aduanera, gestión de riesgos y aspectos internacionales.
Grupo de contacto sobre sanciones (Aduanas)	*Ad hoc* (4 o 5 veces al año)	DG Fiscalidad y Unión Aduanera	Grupo específico de sanciones, principalmente comunicación de casos de elusión e intercambio de información; participación de la OLAF y otras direcciones generales.
Grupo «Aplicación de las Leyes» – Aduanas	*Ad hoc*	DG Fiscalidad y Unión Aduanera	Administraciones aduaneras centrales + agregados aduaneros de los Estados miembros.
Directores de Transporte Marítimo (informal)	*Ad hoc* (2 o 3 veces al año)	DG Movilidad y Transportes	Intercambios informales sobre cuestiones marítimas actuales, y, en su caso, puntos sobre sanciones marítimas específicas.
Comisión Europea para la coordinación con los países socios de la UE			
Foro de Coordinadores de Sanciones	*Ad hoc*	Enviado especial de la UE para las sanciones / DG Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capitales	Representantes de las administraciones centrales de los Estados miembros y de los países socios

Fuente: Documento de trabajo del Consejo de la Unión Europea y Tribunal de Cuentas Europeo.

Anexo III – Problemas detectados en términos jurídicos clave

Descripciones imprecisas

- «**Estrictamente necesario**»: Esta expresión y sus variantes se utilizan 63 veces en el Reglamento (UE) n.º 833/2014 (versión consolidada de 24 de julio de 2026), principalmente en el contexto de las excepciones, que las autoridades competentes pueden autorizar para las exportaciones o transferencias a Rusia de productos que contribuyan a la mejora de las capacidades industriales rusas. Este tipo de terminología da pie a diferentes interpretaciones para la autorización de excepciones. Por ejemplo, un Estado miembro podría exigir una autorización para la exportación de mercancías sancionadas, mientras que otro no. Otro ejemplo está relacionado con las zonas económicas especiales en el artículo 5 *bis nonies*, apartado 7: «No obstante lo dispuesto en los apartados 1 a 4, las autoridades competentes podrán autorizar, en las condiciones que consideren oportunas, las actividades estrictamente necesarias para: […]». La Comisión ha proporcionado orientaciones sobre esta cuestión en la tercera pregunta frecuente de la sección 18, que introduce más terminología imprecisa, ya que afirma que cuando sea estrictamente necesario para completar la retirada, los operadores podrán solicitar una autorización con arreglo a la excepción del artículo 5 *bis nonies*, apartado 7, letra d). Por lo tanto, a pesar de las orientaciones de la Comisión, las instrucciones siguen siendo imprecisas y ambiguas.

- «**Hacer todo lo posible**»: Esta expresión se utiliza en el contexto de la cláusula de responsabilidad de las sociedades matrices de la UE por sus filiales en países terceros, pero su alcance y significado exacto en cuanto a las obligaciones mínimas exigidas a la sociedad matriz siguen sin estar claros. Esta expresión imprecisa se introdujo durante el proceso de toma de decisiones: la Comisión propuso inicialmente un nivel de responsabilidad más específico.

- **Medidas y políticas «adecuadas»**: La imprecisión del adjetivo «adecuado» introduce incertidumbre para las empresas a la hora de interpretar sus obligaciones cuando venden artículos comunes de alta prioridad.

Términos incoherentes

- **País de origen**: Dentro de la Unión Aduanera, el país de origen podría cambiar si las mercancías se someten a elaboración o transformación en otro país. Dentro de los regímenes de sanciones, el país de origen sigue siendo el país del que proceden originalmente las mercancías.
- **Transferencia**: Se interpreta en sentido amplio como la circulación de mercancías sancionadas entre la UE y Rusia sin hacer referencia específica a la terminología de las mercancías, por ejemplo, las mercancías que circulan al amparo del régimen de exportación o tránsito.

Anexo IV – Ámbitos en los que las orientaciones de la Comisión no están suficientemente desarrolladas o claras

Ejemplos de orientaciones de la Comisión que requieren aclaraciones adicionales

- **Diligencia debida de los operadores**: Cada vez son más frecuentes las medidas que exigen a las empresas que supervisen, detecten y eviten la elusión de las sanciones. Estas medidas suelen ser complejas, por lo que suscitan muchas preguntas del sector privado, particularmente de las pymes, y hacen que se reduzca la eficacia de los esfuerzos para contrarrestar la elusión. Es necesaria una mejor orientación, que debe facilitarse desde el momento en que se adopten dichas medidas.

- **Obligación de que los operadores de la UE hagan todo lo posible en relación con las actividades de sus filiales fuera de la UE**: Serían útiles orientaciones más detalladas para ayudar a las empresas a «hacer todo lo posible», tal como exige la legislación, para garantizar que sus filiales en países no pertenecientes a la UE no participen en actividades que socaven las medidas comerciales restrictivas.

Perspectivas de los Estados miembros sobre la aplicación de las sanciones comerciales contra Rusia

El resumen presenta una serie de propuestas de los Estados miembros visitados destinadas a mejorar la aplicación de las sanciones comerciales mediante mejores orientaciones. Las observaciones se basan en las experiencias prácticas de cada Estado miembro en el período auditado, destacando los ámbitos en los que una mayor coherencia y accesibilidad serían beneficiosas.

— **Emisión de orientaciones de la UE detalladas y específicas para cada ámbito**

La emisión de orientaciones de la UE específicas para cada ámbito junto con las nuevas restricciones podría promover una interpretación y aplicación uniformes de las sanciones comerciales en todos los Estados miembros para no tener que basarse en las respuestas a preguntas específicas publicadas en las preguntas frecuentes.

— **Orientaciones más detalladas relativas a las exportaciones / importaciones relacionadas con la devolución de mercancías defectuosas**

Deben mejorarse las orientaciones sobre la gestión de las exportaciones y las importaciones, específicamente en situaciones complejas como la devolución de mercancías defectuosas, objeto de sanciones para la importación, pero no para la exportación.

— **Orientaciones más oportunas y claras sobre las obligaciones de diligencia debida de los operadores económicos**

Las medidas que obligan a los operadores económicos a supervisar, detectar y prevenir la elusión de las sanciones son cada vez más comunes. Estas medidas suelen ser complejas y tener un marco amplio. Por lo tanto, deben facilitarse orientaciones claras y detalladas desde el momento en que se adopten dichas medidas, a fin de apoyar su aplicación efectiva y reducir el riesgo de elusión.

— **Reconocimiento de las autorizaciones de excepción de las sanciones expedidas por otro Estado miembro y operaciones en las que intervienen varios Estados miembros**

Podría perfeccionarse el proceso de reconocimiento de las excepciones a las sanciones concedidas por diferentes Estados miembros. Deben existir normas claras que expliquen qué Estado miembro es responsable de expedir las autorizaciones cuando varios operadores económicos participan en una operación (por ejemplo, exportadores, vendedores, compradores, titulares de depósitos y empresas de transporte), y cuando las mercancías atraviesan el territorio de varios Estados miembros.

— **Normalizar la notificación de autorizaciones**

Es esencial definir requisitos específicos para la notificación de la aplicación de las sanciones en todos los Estados miembros y los organismos de gobernanza de la UE. La mejora del sistema del repositorio de intercambio de información sobre sanciones con campos de datos uniformes para las autorizaciones expedidas facilitaría los procesos de verificación. Un mecanismo de seguimiento de las autorizaciones en todos los Estados miembros minimizaría el uso fraudulento y garantizaría la continuidad del cumplimiento.

— **Incorporación de elementos de los acuerdos regionales a la legislación o a las orientaciones de la UE**

La adopción de elementos de los acuerdos regionales, como la iniciativa aduanera del Báltico, que reúne a Estonia, Croacia, Letonia, Lituania, Polonia y Finlandia, podría mejorar la uniformidad de los controles aduaneros y el intercambio de información entre los Estados miembros. Al analizar rutas inusualmente indirectas y solicitar documentación exhaustiva, los Estados miembros participantes han racionalizado los procesos y reducido el riesgo de elusión de las sanciones. La integración en la legislación o en las orientaciones de la UE podría mejorar la garantía del cumplimiento en toda la UE.

Anexo V – Visitas *in situ* de la DG Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capitales a los Estados miembros para supervisar la aplicación de las sanciones comerciales

Principales conclusiones de las visitas pertinentes para las sanciones comerciales:

— Entre 2023 y 2025, la mencionada dirección general visitó todos los Estados miembros excepto uno para obtener una visión general del grado de aplicación y cumplimiento de las sanciones en los países de la UE. La conclusión general fue que la garantía del cumplimiento de las sanciones está estrechamente relacionada con la organización interna del Estado miembro y su estructura de gobernanza.

— En algunos Estados miembros, las autoridades habían introducido mecanismos nacionales para imponer las sanciones. Esto conlleva el riesgo de que los Estados miembros creen un marco inconexo de sanciones nacionales en toda la UE, lo que probablemente es perjudicial para el mercado interior. También plantea dudas sobre la credibilidad del sistema de la UE.

— Entre los avances positivos cabe citar la creación de un coordinador nacional de sanciones y de una plataforma para el intercambio de experiencias entre todas las partes que intervienen en la aplicación de las sanciones.

— Algunos Estados miembros expresaron su preocupación por la organización interna de la Comisión y advirtieron de que la participación de un gran número de servicios de la Comisión en múltiples formatos de debate podría dar lugar a confusión.

Siglas y acrónimos

Sigla/Acrónimo	Definición/Explicación
ANC	Autoridad nacional competente
Coreper	Comité de Representantes Permanentes de los Gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea
CRMS2	Sistema de gestión de riesgos aduaneros 2
DCV	Depositarios centrales de valores
DG Asuntos Económicos y Financieros	Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros
DG Comercio y Seguridad Económica	Dirección General de Comercio y Seguridad Económica
DG Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capitales	Dirección General de Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capitales
DG Fiscalidad y Unión Aduanera	Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera
DG Justicia y Consumidores	Dirección General de Justicia y Consumidores
JRC	Centro Común de Investigación
OLAF	Oficina Europea de Lucha contra el Fraude
RELEX	Grupo de Consejeros de Relaciones Exteriores del Consejo
RIF	Formulario de información sobre riesgos
SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior
SWIFT	Sociedad de Telecomunicaciones Financieras Interbancarias Mundiales

Glosario

Término	Definición/Explicación
Artículos comunes de alta prioridad	Categoría de productos de doble uso y de tecnología avanzada identificados por la Comisión, en coordinación con socios internacionales, por su especial interés para usos militares y, por tanto, con un mayor riesgo de desvío y elusión en el contexto de las sanciones contra Rusia.
Auditoría posterior al despacho de aduana	Controles aduaneros basados en el riesgo realizados tras el levante de las mercancías para verificar el cumplimiento de la legislación aduanera y otras normas, incluidas las sanciones comerciales de la UE.
Autorización (licencia)	En el contexto del presente informe, permiso formal concedido por una autoridad nacional competente, en las condiciones establecidas en el Derecho de la UE, que permite una actividad u operación que, de otro modo, estaría prohibida por las sanciones de la UE, con sujeción a condiciones, alcance y validez específicos.
Bienes esenciales para la economía	Bienes industriales sujetos a medidas restrictivas de la UE para los que existían flujos comerciales significativos antes de la imposición de sanciones y que se consideran importantes para la capacidad económica o industrial de un país sancionado.
Búsqueda del foro más favorable	Práctica consistente en seleccionar deliberadamente jurisdicciones, rutas o puntos de control aduanero que parecen aplicar prácticas de aplicación o autorización menos estrictas, lo que facilita la elusión de las sanciones.
Coreper II	El Coreper II está compuesto por el representante permanente de cada uno de los 27 Estados miembros de la UE. Su función es realizar trabajos preparatorios para el Consejo de la Unión Europea en una serie de ámbitos, como los asuntos exteriores y de interior.
Depositarios centrales de valores	Un depositario central de valores es una organización que mantiene de forma segura activos financieros como acciones y bonos. Estos activos suelen almacenarse electrónicamente en lugar de como certificados en papel.
Elusión	En el contexto del presente informe, cualquier conducta que tenga por objeto o efecto evitar la aplicación de las sanciones de la UE.
Enviado especial de la UE para las sanciones	Representante nombrado por la Comisión responsable de entablar contactos diplomáticos y de coordinarse con países no pertenecientes a la UE, para favorecer la aplicación efectiva de las sanciones de la UE y evitar su evasión o elusión.
Excepción	En el contexto del presente informe, excepción prevista en la normativa sobre las sanciones, que permite a una autoridad competente autorizar, en determinadas condiciones, una actividad u operación que, de otro modo, estaría prohibida.

Término	Definición/Explicación
Exención	En el contexto del presente informe, exclusión explícita de la prohibición de una actividad u operación por la propia normativa sobre las sanciones, lo que implica que no es necesaria una autorización previa de una autoridad competente.
País plataforma	País no perteneciente a la UE a través del cual las mercancías se encaminan, con fines de elusión, a un destino sujeto a sanciones.
Productos de doble uso	Tecnología que puede utilizarse tanto para fines civiles como militares y, por tanto, está sujeta a las normas de control de las exportaciones y, en su caso, a las sanciones de la UE.
Productos de tecnología avanzada	Bienes, programas informáticos o tecnología sujetos a sanciones reforzadas de la UE porque podrían ser utilizados por un país sujeto a sanciones con fines militares, estratégicos o industriales.
Sanciones	En el contexto del presente informe, medida no punitiva aplicada en el marco de la política exterior y de seguridad común de la UE para promover un cambio en el comportamiento de los Estados. Pueden incluir restricciones comerciales, financieras, económicas y específicas para un sector.
Unión Aduanera	Marco de la UE en virtud del cual los Estados miembros aplican aranceles externos comunes y un conjunto uniforme de normas aduaneras.

Respuestas de la Comisión y del Servicio Europeo de Acción Exterior

https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2026-30

Cronología

https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2026-30

Equipo auditor

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo se exponen los resultados de las auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión a partir de ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan la máxima repercusión teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones y el interés político y público.

Esta auditoría de gestión fue llevada a cabo por la Sala IV (Regulación de mercados y economía competitiva) presidida por Petri Sarvamaa, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo. La auditoría fue dirigida por Mihails Kozlovs, Miembro del Tribunal, asistido por su Gabinete y por el equipo auditor. Otros servicios del Tribunal prestaron asistencia lingüística y gráfica.

DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2026

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se establece en la Decisión n.º 6-2019 del Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de derechos de autor individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la licencia Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0), lo que significa que se permite la reutilización como norma general, siempre que se dé el crédito apropiado y se indique cualquier cambio. Cuando se reutilicen contenidos del Tribunal, no se deben distorsionar el significado o mensaje originales. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

Deberá obtenerse un permiso adicional si un contenido específico representa a particulares identificables, como, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros.

Dicho permiso, cuando se obtenga, cancelará y reemplazará el permiso general antes mencionado y establecerá claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea de la propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor.

Foto de portada: © AddMeshCube – stock.adobe.com.

Ilustraciones 1 y 6, e ilustraciones 1, 2 y 3 del anexo I – Iconos: Estas ilustraciones se han diseñado utilizando recursos de Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Reservados todos los derechos.

Mapas de la ilustración 5:

Fronteras administrativas: © EuroGeographics © OpenStreetMap;

Cartografía: Eurostat – IMAGE, 04/2026.

El *software* o los documentos protegidos por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, están excluidos de la política de reutilización del Tribunal.

El conjunto de los sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no tiene control sobre dichos sitios, recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

Utilización del logotipo del Tribunal

El logotipo del Tribunal no debe utilizarse sin su consentimiento previo.

HTML	ISBN 978-92-849-8515-9	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/8188022	QJ-01-26-050-ES-Q
PDF	ISBN 978-92-849-8516-6	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/6965279	QJ-01-26-050-ES-N

CÓMO CITAR EL DOCUMENTO

Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Especial 30/2026 «Sanciones comerciales de la UE contra la Federación de Rusia – Pese a los considerables esfuerzos de coordinación, la persistencia de disparidades en su aplicación limita su impacto general», Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2026.

Tras la invasión a gran escala de Ucrania por parte de Rusia, hasta agosto de 2026, la UE adoptó 21 paquetes de sanciones para debilitar el esfuerzo bélico de Rusia restringiendo el comercio de bienes estratégicos.

Nuestra auditoría evaluó si la Comisión apoyó y supervisó eficazmente la aplicación de estas sanciones comerciales. Constatamos que la Comisión estableció amplios mecanismos de coordinación, orientación y seguimiento, y que las sanciones redujeron significativamente el comercio entre la UE y Rusia y restringieron las exportaciones directas de bienes críticos relacionados con el ámbito militar. Sin embargo, las ambigüedades jurídicas, las divergencias en las prácticas nacionales de aplicación, el uso desigual de los sistemas de intercambio de información y las deficiencias en el seguimiento limitan la eficacia general de las sanciones y crean riesgos de elusión. Recomendamos mejorar la claridad jurídica, analizar y abordar las diferencias en la aplicación nacional, promover el pleno uso de las herramientas de intercambio de información y reforzar el seguimiento mediante la recogida integrada de datos y criterios de eficacia claros.

Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, párrafo segundo, del TFUE.

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

Oficina de Publicaciones de la Unión Europea

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/contact
Sitio web: eca.europa.eu
Redes sociales: @EUauditors