

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EUROPEA Y DEL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR

AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

sobre sanciones comerciales de la UE contra la Federación de Rusia

Índice

I. RESUMEN DE LAS RESPUESTAS DE LA COMISIÓN Y DEL SEAE 2

II. RESPUESTAS A LAS RECOMENDACIONES 3

Recomendación 1: Mejorar el marco regulador de las sanciones comerciales de la UE 3

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 4

Recomendación 3: Promover la plena utilización de los sistemas de intercambio de información por parte de los Estados miembros 5

Recomendación 4: Mejorar la supervisión y la evaluación de las sanciones comerciales de la UE 6

III. RESPUESTAS A LAS OBSERVACIONES 7

1. El sistema de coordinación de la Comisión a escala internacional y de la UE 7

2. Las sanciones comerciales, junto con las medidas antielusión, han reducido considerablemente el comercio entre la UE y Rusia 8

3. El marco jurídico de la UE y la aplicación de sanciones 9

4. Prácticas nacionales en la aplicación de las sanciones comerciales de la UE 11

5. Sistemas de orientación e información de la Comisión 12

6. Seguimiento por parte de la Comisión de la eficacia de las sanciones comerciales de la UE 13

El presente documento recoge las respuestas de la Comisión Europea y del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) a las observaciones incluidas en un informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo, de conformidad con el artículo 265 del Reglamento Financiero. Estas respuestas serán publicadas por el Tribunal de Cuentas Europeo junto con el informe especial.

I. RESUMEN DE LAS RESPUESTAS DE LA COMISIÓN Y DEL SEAE

La Comisión Europea toma nota del Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) sobre medidas restrictivas («sanciones») de la UE contra la Federación de Rusia. Como señala el TCE en el informe, a 23 de julio de 2026, la UE ha adoptado **veintiún paquetes de sanciones sucesivos contra Rusia**, en respuesta a su agresión militar no provocada e injustificada contra Ucrania. Este conjunto de medidas restrictivas sin precedentes, compuesto por una serie de medidas financieras, económicas y comerciales, refleja tanto la magnitud como la urgencia de la respuesta de la UE.

La Comisión observa que muchas de las conclusiones del TCE se basan en la premisa de que la aplicación de sanciones comerciales se apoya principalmente en herramientas aduaneras[1]. Esto da lugar a un énfasis en las aduanas, mientras que el ámbito de aplicación de las sanciones es, en general, más amplio, con respecto a los agentes y los procesos jurídicos y operativos pertinentes. Las sanciones de la UE, en particular las sanciones comerciales, se adoptan y aplican como parte de la política exterior y de seguridad común (PESC) de la UE. La PESC, la política comercial y la unión aduanera son ámbitos políticos distintos, con una distribución diferente de competencias entre la UE y sus Estados miembros y con objetivos diferentes. Además, las sanciones comerciales de la UE no son un instrumento independiente de la PESC, sino que constituyen un tipo, aunque muy importante, de las numerosas medidas diseñadas y propuestas por la Comisión y posteriormente debatidas y adoptadas por unanimidad por los Estados miembros como un «paquete».

La aplicación y el cumplimiento de las sanciones de la UE, en particular la aplicación del Reglamento (UE) n.º 833/2014[2] del Consejo, que establece las normas para las sanciones comerciales de la UE, es responsabilidad de las autoridades nacionales competentes de los Estados miembros de la UE, que aplican y hacen cumplir estas medidas dentro de sus jurisdicciones. Como guardiana de los Tratados, la Comisión supervisa la aplicación y el cumplimiento de las sanciones de la UE por parte de los Estados miembros y les presta apoyo.

La amplitud, urgencia y complejidad de estos paquetes de sanciones han ejercido una presión considerable no solo sobre la Comisión, sino también sobre las autoridades nacionales. Como consecuencia, la Comisión está prestando un apoyo importante a las autoridades nacionales y acoge con satisfacción la evaluación general positiva del TCE, en su Informe Especial, del trabajo realizado para apoyar y coordinar la aplicación de las sanciones comerciales de la UE contra Rusia[3].

Como se reconoce en el informe, en términos de coordinación, la Comisión ha establecido un marco, tanto a nivel interno como con las autoridades de los Estados miembros, que refleja la complejidad transversal de las sanciones[4]. La Comisión también se ha esforzado por mejorar el acercamiento más allá de la UE mediante el nombramiento de un enviado especial de la UE en

---

1 Apartados 3, 16-18 y 61-62 del informe del TCE.

2 Reglamento (UE) n ° 833/2014 del Consejo, de 31 de julio de 2014, relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania, https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2014/833/oj/spa.

3 Apartados 12-13 del informe del TCE.

4 Apartados 25-26 del informe del TCE.

materia de sanciones para trabajar en la prevención de la elusión de las sanciones de la UE, en particular las sanciones comerciales[5].

Además, la Comisión acoge con satisfacción el reconocimiento por parte del TCE de la labor exhaustiva de la Comisión a la hora de proporcionar orientaciones sobre la aplicación de las sanciones comerciales de la UE[6]. La Comisión ha elaborado numerosos documentos de orientación y una lista de preguntas frecuentes (más de novecientas sobre las sanciones de la UE contra Rusia, de las cuales una cuarta parte se refieren a sanciones comerciales). Además, la Comisión responde a las preguntas de las autoridades nacionales competentes a través del Registro para el Intercambio de Información sobre Sanciones, ayuda a las empresas a cumplir las sanciones a través del servicio de asistencia sobre sanciones, organiza reuniones con expertos de los Estados miembros en grupos designados y entabla intercambios directos con las autoridades nacionales y una amplia gama de partes interesadas.

Lo que es más importante, la Comisión acoge con satisfacción la conclusión del TCE de que «(l)as sanciones comerciales, junto con las medidas antielusión, han reducido significativamente el comercio entre la UE y Rusia»[7]. Las sanciones comerciales de la UE han tenido éxito, como demuestra la fuerte caída del comercio entre la UE y Rusia. En 2025, las exportaciones totales de mercancías de la UE a Rusia disminuyeron un 66 % (30 400 millones EUR frente a 89 200 millones EUR) y las importaciones de la UE procedentes de Rusia disminuyeron un 83 % (27 900 millones EUR frente a 163 600 millones EUR) en comparación con 2021[8], el último año completo antes de la invasión a gran escala de Ucrania por parte de Rusia. Esto incluye una importante reducción de las exportaciones e importaciones y el próximo cese del comercio de bienes críticos y de alta prioridad pertinentes para las capacidades militares de Rusia, como demuestran el seguimiento y la presentación de informes periódicos llevados a cabo por varios servicios de la Comisión. Al adoptar nuevas medidas comerciales propuestas por la Comisión o renovar las existentes, los Estados miembros pueden equilibrar estos objetivos políticos con la repercusión específica de una medida concreta en sus propias economías y operadores económicos.

II. RESPUESTAS A LAS RECOMENDACIONES

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 su orientación, la Comisión debería mejorar la seguridad jurídica:

a) evitando el uso de términos ambiguos; y

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

[5] Apartados 31-35 del informe del TCE.

[6] Apartados 19-20 y 80-83 del informe del TCE.

[7] Apartados 36-56 del informe del TCE.

[8] Eurostat, datos obtenidos en septiembre de 2026.

(Fecha de aplicación prevista: 2027)

La Comisión **acepta** la recomendación 1, letras a) y b). La Comisión seguirá esforzándose por hacer un uso claro y coherente de la terminología relativa a las sanciones en sus propuestas de Reglamentos sobre sanciones, como ha hecho hasta ahora. También seguirá apoyando a los Estados miembros y a los operadores en la mitigación de los problemas operativos que podrían seguir surgiendo en la aplicación de las sanciones de la UE, en particular a través de las explicaciones facilitadas en las respuestas a las preguntas frecuentes, las orientaciones específicas y los intercambios con las autoridades de los Estados miembros. Esto incluye las dificultades que surgen del uso de terminología de diferentes ámbitos políticos, como el comercio y las aduanas.

Dicho esto, la Comisión observa que el marco regulador como tal es decidido por el Consejo. Aunque la Comisión desempeña un papel importante en el proceso legislativo, no es la única institución que participa en la redacción jurídica de las sanciones de la UE. Como instrumento de la PESC, las sanciones de la UE son el resultado de decisiones políticas y compromisos entre los Estados miembros de la UE en el Consejo. El artículo 215 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establece que, cuando una decisión de la PESC prevea la interrupción o la reducción, total o parcial, de las relaciones económicas y financieras con uno o varios terceros países, las propuestas de Reglamentos del Consejo serán presentadas conjuntamente por el Alto Representante y la Comisión. En la práctica, los actos jurídicos definitivos son adoptados por el Consejo por unanimidad[9], tras las negociaciones y el acuerdo entre los Estados miembros. Si bien la Comisión seguirá presentando propuestas de reglamentos de sanciones de la UE que utilicen una terminología coherente e inequívoca para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la PESC, no puede prejuzgar el resultado de las negociaciones en el Consejo sobre tales propuestas.

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 manera uniforme 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)

La Comisión **acepta** la recomendación 2, letra a). Observa que la actual reforma aduanera prevé nuevos instrumentos para garantizar la aplicación armonizada de los controles aduaneros y la gestión armonizada de los riesgos. La aplicación uniforme de los controles aduaneros se verá facilitada por la creación de una Autoridad Aduanera de la Unión Europea y la mejora de la disponibilidad de la información (el Centro Aduanero de Datos de la UE), que aún no se han establecido.

[9] Los Tratados prevén que el Consejo adopte las decisiones de la PESC por unanimidad y los reglamentos correspondientes por mayoría cualificada.

La Comisión **acepta parcialmente** la recomendación 2, letra b), de llevar a cabo un análisis de la forma en que los Estados miembros gestionan las autorizaciones de exportación a Rusia para tecnologías avanzadas y de doble uso sobre la base de las notificaciones facilitadas por los Estados miembros en el sistema de doble uso. Sin embargo, la Comisión no está en condiciones de evaluar si los Estados miembros comprueban las autorizaciones expedidas por otro Estado miembro, ya que los Estados miembros no están obligados a informar sobre si han comprobado las autorizaciones expedidas por otro Estado miembro.

Cabe señalar que la Comisión ya está llevando a cabo análisis a nivel de las transacciones centrados en las exportaciones directas de los Estados miembros de tecnologías avanzadas y de doble uso. Su objetivo es detectar posibles discrepancias entre lo que se ha exportado al amparo de autorizaciones con arreglo a exenciones y excepciones permitidas por el Reglamento (UE) n.º 833/2014 del Consejo y lo que se ha notificado en el sistema de doble uso. La Comisión comparte sus conclusiones en el marco del Mecanismo de Coordinación del Cumplimiento y se invita a los expertos de dicho mecanismo a investigar en el ámbito nacional las transacciones identificadas como posiblemente anómalas y, en la medida de lo posible, a informar sobre sus posibles conclusiones.

Dicho esto, la Comisión desea hacer hincapié en que las sanciones, el comercio y las aduanas de la UE constituyen ámbitos políticos separados con diferentes distribuciones de competencias entre la UE y los Estados miembros. Si bien los funcionarios y los procedimientos aduaneros desempeñan un papel importante en la aplicación de las sanciones comerciales, no son el único ámbito pertinente.

En este contexto, y como reconoce el TCE, la aplicación y el cumplimiento de las sanciones es responsabilidad principal de los Estados miembros, mientras que la Comisión contribuye a garantizar la uniformidad en toda la UE. Esto refleja el reparto actual de competencias entre la Comisión y los Estados miembros. Cualquier cambio, aunque deseable desde el punto de vista de la Comisión para garantizar una aplicación más uniforme de las sanciones en toda la UE, requeriría el acuerdo de todos los Estados miembros.

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; y

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

(Fecha de aplicación prevista: 2028)

La Comisión **acepta** la recomendación 3, letra a), de llevar a cabo una revisión destinada a mejorar el uso de los formularios de información sobre riesgos respecto de las sanciones y de las observaciones recibidas de los Estados miembros sobre su seguimiento.

La Comisión **acepta** la recomendación 3, letra b). La Comisión se ha comprometido a seguir promoviendo y facilitando el uso del Registro para el Intercambio de Información sobre Sanciones. En particular, la Comisión seguirá organizando sesiones específicas sobre el uso del Registro para el Intercambio de Información sobre Sanciones en el contexto de diferentes grupos de expertos, como el grupo de expertos sobre medidas restrictivas de la Unión y territorialidad adicional, y ampliando la utilidad de la herramienta para garantizar una aplicación más uniforme de las sanciones en todos los Estados miembros de la UE. Dado que el Registro para el Intercambio de Información sobre Sanciones es una herramienta diseñada para abordar las necesidades de las autoridades nacionales competentes, la Comisión proseguirá el diálogo con los Estados miembros y tendrá debidamente en cuenta cualquier solicitud de mejora por su parte.

La Comisión **acepta** la recomendación 3, letra c), que consiste en mejorar el acceso de las autoridades aduaneras a la información pertinente en los sistemas centrales de intercambio de información, y evaluará las opciones para hacerlo. En este contexto, el Sistema de Vigilancia Aduanera ya recoge todas las declaraciones aduaneras de importación y exportación de los Estados miembros, lo que proporciona a la Comisión una herramienta esencial para el seguimiento de los flujos comerciales a escala de la UE. Esto también permite a la Comisión proporcionar a los Estados miembros información importante sobre los flujos comerciales actuales y futuros en toda la UE que puedan estar relacionados con estas sanciones.

Además, la Comisión hace hincapié en que la creación, en el marco de la reforma aduanera, de la Autoridad Aduanera de la Unión Europea y del Centro Aduanero de Datos de la UE, a partir de julio de 2028 para el comercio electrónico y a partir de 2031 para otros flujos comerciales, transformará aún más los sistemas de intercambio de información aduanera. Ofrecerá una visión integral de todas las operaciones aduaneras de la UE, con capacidades comunes de gestión de riesgos y plena visibilidad de los controles aduaneros llevados a cabo por todos los Estados miembros. La Comisión deberá que tener en cuenta esta evolución para aplicar la presente Recomendación.

Por lo tanto, además de las soluciones existentes y previstas, también se investigarán otras soluciones complementarias para el acceso instantáneo en términos de viabilidad, eficiencia y planificación, con el fin de proporcionar a las autoridades aduaneras acceso a sistemas centrales de intercambio de información pertinentes para la aplicación de las sanciones comerciales de la UE.

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)

La Comisión **acepta** la recomendación 4, letra a). La Comisión ya lleva a cabo una serie de análisis relacionados con las sanciones comerciales y los servicios pertinentes de la Comisión cooperan en el análisis de los datos relacionados con las sanciones comerciales y otros elementos fácticos dentro de sus respectivas competencias y conocimientos especializados. Este enfoque refleja las diferentes responsabilidades políticas, mandatos legales y conocimientos técnicos necesarios para la evaluación de dichos datos. La Comisión se compromete a seguir mejorando este seguimiento y análisis de las sanciones comerciales, en particular mediante la mejora del intercambio de información y la recogida de datos.

La Comisión **no acepta** la recomendación 4, letra b). Como reconoce el TCE, la Comisión ya lleva a cabo evaluaciones técnicas periódicas. Abarcan los flujos comerciales, las pautas de elusión, la repercusión de las medidas existentes, las posibles lagunas, así como las necesidades de futuros ajustes de las sanciones existentes y la introducción de nuevas sanciones. Además, la Comisión evalúa las consecuencias de todas las sanciones de la UE (no solo las relativas al comercio) en la economía rusa. Estas evaluaciones técnicas seguirán siendo realizadas por la Comisión, se compartirán con los Estados miembros y servirán de base directa para futuras propuestas de sanciones presentadas por la Comisión.

Además, los Estados miembros llevan a cabo sus propias evaluaciones que contribuyen al proceso de toma de decisiones en el Consejo. En términos más generales, las sanciones de la UE son instrumentos de la PESC de la UE. Como tales, las evaluaciones de su necesidad, conveniencia o eficacia continuas son de carácter político, no técnico.

Por consiguiente, la Comisión señala que, a la luz de la naturaleza de la PESC de la UE y de la correspondiente toma de decisiones y distribución de competencias, la decisión sobre la revisión de la eficacia global de las sanciones corresponde al Consejo y a los Estados miembros, y no a la Comisión.

III. RESPUESTAS A LAS OBSERVACIONES

1. El sistema de coordinación de la Comisión a escala internacional y de la UE

La Comisión acoge con satisfacción la evaluación positiva del TCE de su coordinación interna[10] y la conclusión del TCE de que el «marco de coordinación con los Estados miembros refleja la complejidad de la toma de decisiones y la naturaleza transversal de las sanciones»[11]. El uso sin precedentes de sanciones sectoriales contra Rusia requiere la experiencia de diferentes servicios de la Comisión, así como la de las autoridades nacionales de los Estados miembros. Esta es la razón por la que la Comisión ha creado o reorientado grupos de trabajo específicos con las diferentes autoridades nacionales para debatir periódicamente cuestiones en el marco de sus respectivos mandatos. Si bien la Comisión reconoce que la complejidad de las sanciones puede generar presión sobre los recursos, las conclusiones del TCE confirman la fortaleza y la pertinencia generales del marco de coordinación de la Comisión.

[10] Apartados 25-26 del informe del TCE.

[11] Apartados 27-30 del informe del TCE.

La Comisión también acoge con satisfacción la evaluación positiva[12] del TCE de que su marco para la coordinación internacional en materia de sanciones es exhaustivo. Esto refleja logros concretos, en particular el compromiso periódico con socios no pertenecientes a la UE a través de canales diplomáticos, diálogos periódicos sobre sanciones y consultas informales con socios afines, así como otras herramientas para reforzar la repercusión de las sanciones de la UE.

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

La Comisión acoge con satisfacción la observación del TCE de que las sanciones comerciales, junto con las medidas antielusión, han reducido significativamente el comercio entre la UE y Rusia[13]. La mayor parte del comercio anterior con Rusia está ahora cubierto por las sanciones comerciales específicas de la UE. Además, incluso en ámbitos que aún no están sujetos a medidas restrictivas de la UE, la guerra de agresión de Rusia ha desencadenado una recesión tangible del comercio y una disociación sin precedentes de Rusia. Como consecuencia de ello, en 2025, las exportaciones totales de bienes de la UE a Rusia disminuyeron un 66 %, pasaron de 89 200 millones EUR a 30 400 millones EUR, y las importaciones procedentes de Rusia disminuyeron un 83 %, pasaron de 163 600 millones EUR a 27 900 millones EUR en comparación con 2021.

Las sanciones comerciales afectaron especialmente al acceso de Rusia a bienes y servicios con fines militares y civiles, como los bienes comunes de alta prioridad y los bienes críticos desde el punto de vista económico. Como reconoce el TCE, la exportación de estos productos de la UE a Rusia casi ha cesado desde 2023[14].

La Comisión también ha hecho de la lucha contra la elusión de las sanciones de la UE, en particular las sanciones comerciales, una prioridad clave. Para hacer frente a la elusión a través de terceros países, la Comisión ha trabajado en la intensificación de los esfuerzos diplomáticos de la UE. Desde que asumió sus funciones en enero de 2023, el enviado especial de la UE para las sanciones se ha dirigido a numerosos terceros países identificados como posibles centros de elusión de las sanciones comerciales. Además, las sanciones y la prevención de la elusión se han integrado en los diálogos políticos, en particular en materia de comercio y aduanas. La Comisión ha organizado seminarios de desarrollo de capacidades para los sectores público y privado en determinados terceros países con el fin de ayudar a sus autoridades y empresas a comprender mejor las sanciones comerciales de la UE. La Comisión también ha apoyado a los Estados miembros y a los operadores de la UE a este respecto. La Comisión ha publicado orientaciones y una lista de preguntas frecuentes sobre el tema de la elusión, así como orientaciones sobre diligencia debida que asesoran a los operadores sobre cómo evitar ser arrastrados a regímenes de elusión de sanciones. También ha ayudado a los Estados miembros a través de proyectos plurinacionales a

[12] Apartados 31-35 del informe del TCE.

[13] Apartados 36-56 del informe del TCE.

[14] Apartados 14 y 39, e Ilustración 3 del informe del TCE.

mejorar la capacidad de las autoridades nacionales competentes para fomentar la aplicación de sanciones y evitar su elusión[15].

3. El marco jurídico de la UE y la aplicación de sanciones

El TCE señala que «la imprecisión de la terminología empleada en la legislación de la UE en materia de sanciones dificulta su aplicación»[16], y destaca que las exenciones y excepciones son especialmente difíciles. La Comisión desea subrayar que la redacción de las disposiciones sobre sanciones es acordada unánimemente por todos los Estados miembros, y que la terminología imprecisa y las exenciones y excepciones se incluyen a menudo a petición específica de los Estados miembros durante las negociaciones del Consejo. La Comisión considera que cualquier incertidumbre inicial se ha aclarado progresivamente mediante explicaciones facilitadas en las respuestas a las preguntas frecuentes, orientaciones específicas e intercambios con las autoridades de los Estados miembros. La Comisión mantiene su compromiso de seguir apoyando a los Estados miembros a este respecto.

Por lo que se refiere a la conclusión del TCE de que la aplicación uniforme de las sanciones podría verse socavada por ambigüedades en el marco jurídico, como las «incoherencias entre la normativa sobre las sanciones y el código aduanero»[17], la Comisión desea recordar que los reglamentos de sanciones de la UE entran en el ámbito de la PESC, son independientes de la política comercial y aduanera de la UE y utilizan la terminología normalizada en materia de sanciones. Además, una amplia gama de partes interesadas, en particular las autoridades nacionales competentes distintas de las aduaneras, así como los operadores económicos de la UE, son esenciales para garantizar la aplicación de las sanciones comerciales de la UE. Siempre que los términos utilizados en el Reglamento (UE) n.º 833/2014 del Consejo podrían dar lugar a confusión porque no se ajustan a la terminología aduanera, se han proporcionado orientaciones exhaustivas para garantizar su correcta aplicación.

La Comisión seguirá esforzándose por hacer un uso claro y coherente de la terminología relativa a las sanciones en sus propuestas de reglamentos sobre sanciones, como ha hecho hasta ahora, y ya se han puesto en marcha iniciativas para garantizar la coherencia en la redacción jurídica de los reglamentos de sanciones de la UE. Por ejemplo, la Comisión está financiando actualmente un proyecto en el que se estudia cómo seguir mejorando la armonización y normalización de los textos jurídicos pertinentes[18]. Sin embargo, aunque la Comisión desempeña un papel importante en el proceso legislativo, no es la única institución que participa en la redacción jurídica de las sanciones

---

[15] Proyecto del instrumento de apoyo técnico titulado «Mejora de los controles fronterizos para prevenir la elusión de las sanciones». El instrumento de apoyo técnico es el programa de la UE que proporciona conocimientos técnicos a medida a los Estados miembros para hacer frente a los retos que plantea la aplicación de las reformas. Puede obtenerse más información en: https://reforms-investments.ec.europa.eu/technical-support-instrument-0_en?prefLang=es&etrans=es.

[16] Apartados 58-60 y el subtítulo correspondiente del informe del TCE.

[17] Apartados 61-62 y el subtítulo correspondiente del informe del TCE.

[18] Proyecto del instrumento de apoyo técnico titulado *Strengthening the effectiveness of the EU sanctions instrument by aligning formulations in EU legal texts* [«Reforzar la eficacia del instrumento de sanciones de la UE mediante la armonización de las formulaciones de los textos jurídicos de la UE», documento únicamente en inglés]. El instrumento de apoyo técnico es el programa de la UE que proporciona conocimientos técnicos a medida a los Estados miembros para hacer frente a los retos que plantea la aplicación de las reformas. Puede obtenerse más información en: https://reforms-investments.ec.europa.eu/technical-support-instrument-0_en?prefLang=es&etrans=es.

de la UE. Esto significa que, en el ámbito de las sanciones de la UE, la Comisión no puede abordar por sí sola una redacción jurídica coherente.

Por lo que se refiere a la conclusión del TCE de que la forma en que el Reglamento (UE) n.º 833/2014 del Consejo captura los productos de doble uso contribuye, al menos en parte, a incoherencias entre los Estados miembros a la hora de expedir autorizaciones para dichos productos debido al solapamiento entre los anexos VII y XXIII del Reglamento[19], la Comisión recuerda que se han facilitado amplias orientaciones sobre cómo gestionar los solapamientos y que el uso de descripciones técnicas es un método bien establecido en el ámbito del doble uso. Además, la Comisión publica periódicamente una tabla de correspondencias, aplicada en la base de datos de aduanas y arancel integrado de la Unión Europea (TARIC)[20].

En relación con la ejecución, como reconoce el TCE[21], 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[22], contribuirá a superar los diferentes enfoques de los Estados miembros en cuanto a la definición de las infracciones penales y los tipos y niveles de las sanciones por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión. Al abordar la fragmentación anterior en este ámbito, la Directiva reducirá el riesgo de búsqueda de un foro de conveniencia[23] por parte de los infractores y reforzará el efecto disuasorio de las sanciones. Una vez transpuestas plena y correctamente por los Estados miembros, las nuevas normas reforzarán considerablemente la aplicación de las sanciones de la UE. Esta es la razón por la que la Comisión concede gran importancia a la transposición completa y correcta de esta Directiva en los ordenamientos jurídicos nacionales de los Estados miembros. La Comisión ha apoyado a los Estados miembros mediante la organización de varios talleres de transposición en el contexto del grupo de trabajo «Inmovilización y Decomiso»[24], la presentación de un documento de orientación y el seguimiento bilateral en caso necesario. Además, la Comisión está financiando actualmente un proyecto[25] destinado a garantizar que las nuevas normas jurídicas transpuestas de la Directiva al ordenamiento jurídico interno se apliquen en toda la UE de manera eficaz y coherente. En relación con el apartado 64 del Informe Especial del TCE, la Comisión está realizando un seguimiento del proceso de transposición y trabajando en la evaluación de la medida en que los Estados miembros han adoptado las medidas necesarias para dar cumplimiento a esta Directiva. A lo largo de 2027, se elaborará un informe al respecto.

---

19 Apartado 62 del informe del TCE.

20 El arancel integrado de la Unión Europea (TARIC) es una base de datos multilingüe en la que están integradas todas las medidas relacionadas con el arancel aduanero de la UE, y la legislación comercial y agrícola.

21 Apartado 63 del informe del TCE.

22 Directiva (UE) 2024/1226 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, 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, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32024L1226.

23 Apartados 17 y 18 del informe del TCE.

24 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_1828.

25 Proyecto del instrumento de apoyo técnico titulado *Enhancing the effective implementation and enforcement of EU restrictive measures* [«Mejorar la aplicación y el cumplimiento efectivos de las medidas restrictivas de la UE», documento en inglés]. El instrumento de apoyo técnico es el programa de la UE que proporciona conocimientos técnicos a medida a los Estados miembros para hacer frente a los retos que plantea la aplicación de las reformas. Puede obtenerse más información en: https://reforms-investments.ec.europa.eu/technical-support-instrument-0_en?prefLang=es&etrans=es.

4. Prácticas nacionales en la aplicación de las sanciones comerciales de la UE

La Comisión está de acuerdo con la observación del TCE de que «(l)as diferencias en las capacidades administrativas de los Estados miembros también afectan a la aplicación de las sanciones comerciales de la UE»[26]. Al mismo tiempo, la influencia de la Comisión sobre los niveles nacionales de recursos y la infraestructura administrativa es necesariamente limitada, ya que son responsabilidad de los Estados miembros. La Comisión ha encargado un estudio comparativo[27] destinado a determinar las mejores prácticas para reforzar la aplicación y el cumplimiento de las sanciones de la UE. El resultado será un conjunto de recomendaciones, incluidas opciones políticas viables de la UE, para mejorar la coordinación y la eficacia de las sanciones en toda la Unión.

En cuanto a las auditorías posteriores al despacho aduanero llevadas a cabo por las autoridades aduaneras, tal como se menciona en el informe del TCE[28], la Comisión está de acuerdo en que pueden permitir un levante más rápido de las mercancías y preguntará sobre el uso de auditorías posteriores al despacho aduanero con los Estados miembros. Sin embargo, en el contexto del riesgo de elusión de sanciones por mercancías prohibidas, esto no se considera una respuesta adecuada en casos de alto riesgo, ya que las mercancías potencialmente prohibidas habrán sido exportadas o despachadas a libre práctica en el momento en que puedan llevarse a cabo dichas auditorías posteriores al despacho aduanero. Las orientaciones de la Comisión sobre la lucha contra la elusión hacen hincapié en la no concesión del levante de las mercancías en situaciones de alto riesgo, en lugar de su levante rápido, mientras que pueden llevarse a cabo controles. En cuanto al uso de auditorías posteriores al despacho aduanero para detectar posibles «búsqueda de un foro de conveniencia», una práctica señalada por el TCE como una forma de facilitar la elusión, la Comisión considera que un análisis estadístico, en cooperación con los Estados miembros, de las exportaciones y las declaraciones de exportación es una forma más adecuada y proporcionada de evaluar y supervisar este riesgo.

En cuanto a la Iniciativa Aduanera del Báltico para abordar los enfoques incoherentes de los controles aduaneros[29], la Comisión ha animado a otros Estados miembros a adherirse a este acuerdo. Muchos de sus elementos se han incorporado a las orientaciones para evitar la elusión de las sanciones de febrero de 2024. Tras una revisión de la aplicación de las orientaciones, la adopción de una adición en septiembre de 2025 debería conducir a una mayor convergencia en la aplicación de los controles aduaneros.

Por lo que se refiere a las observaciones del TCE sobre la reforma aduanera de la UE[30], la Comisión desea añadir que el Código Aduanero de la Unión revisado fue adoptado por el Parlamento Europeo y el Consejo el 16 de septiembre de 2026 y entró en vigor el 20 de septiembre. La revisión prevé un papel específico de la Autoridad Aduanera de la Unión Europea para «la aplicación correcta,

[26] Apartados 74-75 y el subtítulo correspondiente del informe del TCE.

[27] Estudio comparativo sobre las mejores prácticas para una aplicación más estricta de las sanciones en la UE, que concluirá en 2027.

[28] Apartado 77 y recuadro 5 del informe del TCE.

[29] Apartado 78 del informe del TCE.

[30] Apartado 79 del informe del TCE.

coherente y eficaz de las medidas restrictivas»[31] y confiere competencias de ejecución a la Comisión para adoptar medidas que garanticen la aplicación armonizada de los controles aduaneros y la gestión de riesgos. Estas medidas de ejecución se adoptarán mucho antes del final de los períodos transitorios, que se han adelantado a 2034.

5. Sistemas de orientación e información de la Comisión

La Comisión acoge con satisfacción la valoración positiva del Tribunal de Cuentas Europeo sobre la labor realizada por la Comisión a la hora de proporcionar orientaciones que faciliten la aplicación armonizada de las sanciones comerciales de la UE[32]. La publicación de notas orientativas, dictámenes de la Comisión y preguntas frecuentes es una de las principales herramientas para garantizar la aplicación eficaz y uniforme de las sanciones de la UE. Hasta la fecha se han publicado las respuestas a más de novecientas preguntas frecuentes. Además, la Comisión ha publicado orientaciones sobre sectores específicos. El valor jurídico de las orientaciones para la aplicación facilitadas por la Comisión viene determinado por los Tratados. Solo el Tribunal de Justicia de la UE es competente para proporcionar interpretaciones jurídicamente vinculantes del Derecho de la Unión, en particular los reglamentos de sanciones de la UE. Sin embargo, esto no significa que la eficacia de las orientaciones emitidas por la Comisión se vea necesariamente mermada por el hecho de que no sean jurídicamente vinculantes. Le siguen ampliamente los Estados miembros, los operadores privados u otros sujetos a la jurisdicción de la UE con la obligación legal de cumplir las sanciones de la UE.

Aunque la Comisión no ha publicado orientaciones específicas sobre todos los temas de posibles problemas de aplicación, muchas de estas cuestiones se han abordado bilateralmente o en reuniones de grupos de expertos, en particular las relativas a los ejemplos facilitados por el TCE en el informe[33].

En cuanto a las observaciones de los Estados miembros sobre las directrices facilitadas por la Comisión para un enfoque común de la gestión de riesgos y los controles aduaneros[34], las orientaciones se actualizaron en septiembre de 2025. Si bien la Comisión toma nota de las observaciones de los Estados miembros sobre las deficiencias percibidas en sus directrices, los Estados miembros también deben compartir la responsabilidad de la aplicación y proporcionar información proactiva sobre esta cuestión. En última instancia, las directrices publicadas por la Comisión sirven de marco de apoyo que complementa el trabajo de las autoridades nacionales competentes de los Estados miembros, no como una prescripción rígida. Además, las directrices de la Comisión están diseñadas deliberadamente para equilibrar la coherencia a escala de la UE con la flexibilidad necesaria para dar cabida a los diversos sistemas jurídicos nacionales, las especificidades de los casos particulares y la evolución de los retos, por lo que términos como «debe considerarse» reflejan la necesidad práctica en lugar de la ambigüedad.

El TCE observa que la frecuencia del rechazo de envíos en la aduana de salida de un Estado miembro en comparación con la aduana de exportación puede indicar una aplicación incoherente

[31] Véanse los artículos 225-226 del Reglamento (UE) 2026/2108 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2026, por el que se establecen el Código Aduanero de la Unión y la Autoridad Aduanera de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.° 952/2013, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX%3A32026R2108.

[32] Apartados 81-83 del informe del TCE.

[33] Apartado 84 y anexo IV del informe del TCE.

[34] Apartado 85 del informe del TCE.

de las normas por parte de los Estados miembros[35]. La Comisión señala que esto puede deberse a otras razones, ya que en una serie de casos la información disponible en la aduana de salida puede no haber estado disponible en la aduana de exportación, ya que la aduana de salida está en mejor posición para verificar la situación y la información facilitada en el momento de la exportación (por ejemplo, pruebas del trayecto real).

En cuanto al Sistema de Gestión de Riesgos Aduaneros, utilizado por las autoridades aduaneras nacionales para expedir formularios electrónicos de información sobre riesgos (RIF)[36], la Comisión se ha comprometido a trabajar con los Estados miembros para garantizar un uso más coherente y armonizado de los RIF para los riesgos de sanciones. En particular, la Comisión señala que el uso coherente del Sistema de Gestión de Riesgos Aduaneros y los RIF será una de las responsabilidades de la futura Autoridad Aduanera de la Unión Europea.

6. Seguimiento por parte de la Comisión de la eficacia de las sanciones comerciales de la UE

La Comisión acoge con satisfacción la conclusión del TCE de que la Comisión supervisa periódicamente la aplicación de las sanciones y que ya lleva a cabo una amplia gama de evaluaciones técnicas relacionadas con las sanciones de la UE[37]. De hecho, la Comisión evalúa periódicamente las sanciones comerciales de la UE. Algunas evaluaciones se realizan mensualmente y se comparten en forma de informes, mientras que otras son más o menos frecuentes, dependiendo del tipo de análisis. Abarcan los flujos comerciales, las pautas de elusión, la repercusión de las medidas existentes, las posibles lagunas y la repercusión de las medidas sancionadoras de la UE, así como las necesidades de futuros ajustes de las sanciones existentes y la introducción de nuevas sanciones. Además, la Comisión evalúa las consecuencias de todas las sanciones de la UE (no solo las relativas al comercio) en la economía rusa.

Sin embargo, el TCE señala que existen ciertas limitaciones en relación con la realización de nuevas evaluaciones específicas, 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. El TCE también destaca la falta de una evaluación de los recursos administrativos necesarios para la aplicación de las sanciones comerciales de la UE[38]. La Comisión considera que la viabilidad práctica de llevar a cabo una evaluación que también tenga en cuenta las repercusiones a nivel de empresa, así como los costes administrativos soportados por las autoridades nacionales, tendría que sopesarse con los objetivos de política exterior que las sanciones pretenden alcanzar.

Como reconoce el TCE y se menciona anteriormente, la Comisión ya lleva a cabo evaluaciones técnicas periódicas. La Comisión seguirá realizando estas evaluaciones técnicas.

En el caso de Rusia, el seguimiento muestra una fuerte reducción del comercio de mercancías sancionadas y proporciona una base sólida para concluir que las medidas comerciales de la UE están teniendo un efecto importante. Estas evaluaciones son de carácter técnico y no constituyen evaluaciones de «eficacia», ya que son de carácter político y los Estados miembros y el Consejo deben llevarlas a cabo en consonancia con los objetivos políticos de las sanciones.

---

[35] Apartado 91 del informe del TCE.

[36] Apartado 93 del informe del TCE.

[37] Apartados 100-106 y 108 del informe del TCE.

[38] Apartados 22 y 109 del informe del TCE.

La Comisión informa periódicamente al público de los efectos de las sanciones. Para ello, publica comunicados de prensa y material informativo tras la adopción de cada paquete de sanciones contra Rusia. Además, la Comisión actualiza periódicamente la sección pertinente de su sitio web, que muestra a qué bienes se ha dirigido y cuál ha sido su repercusión[39].

Por último, la Comisión acoge con satisfacción la conclusión del TCE de que las actividades de análisis y seguimiento de la Comisión sirven de base para el diseño de los posteriores paquetes de sanciones y de que comparte periódicamente los resultados de su actividad de seguimiento con el Consejo y los Estados miembros[40].

[39] Véase: https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine_es.

[40] Apartados 110-112 del informe del TCE.