

Jorge Walser

19.º paquete de medidas restrictivas de la Unión Europea contra Rusia y Bielorrusia

El 23 de octubre de 2025, el Consejo de la Unión Europea (la “UE”) adoptó el 19.º paquete de medidas restrictivas contra Rusia y Bielorrusia (el “19.º Paquete”). Este conjunto de ocho actos jurídicos¹ vinculantes actualiza de forma coordinada los regímenes de medidas restrictivas existentes frente a ambos países.

El nuevo paquete persigue reforzar la efectividad de las medidas restrictivas vigentes, limitar los ingresos energéticos de Rusia, cerrar vías de elusión a través de terceros países y asegurar la plena alineación del régimen de Bielorrusia con el ruso.

Además de nuevas designaciones y prohibiciones sectoriales, el paquete introduce cambios estructurales en los reglamentos de base que redefinen el alcance de la congelación de activos, la noción de control y las obligaciones de cumplimiento aplicables a las empresas.

1. Cambios normativos estructurales

El 19.º Paquete introduce modificaciones sustanciales en el marco jurídico de las medidas restrictivas individuales y sectoriales, con impacto directo sobre la interpretación y aplicación de los reglamentos de referencia:

A. Clarificación del alcance de la congelación de activos

Se modifica el artículo 2 del Reglamento (UE) 269/2014, eliminando la referencia a las personas, entidades u organismos asociados y limitando la congelación de fondos a las personas, entidades u organismos expresamente designadas o bajo su propiedad o control. Por primera vez se incorporan definiciones formales de propiedad y control, alineadas con las *Best Practices del Consejo*², lo que refuerza la coherencia jurídica entre Estados miembros.

La eliminación del concepto de personas, entidades u organismos asociados aporta mayor claridad, pero exige que las empresas puedan justificar documentalmente cómo determinan el perímetro de control de sus contrapartes. En la práctica, esto implicará dejar constancia de los criterios aplicados para decidir si una entidad está o no bajo control de una persona designada, de modo que la decisión pueda explicarse, por ejemplo, ante un banco, auditor o autoridad competente en caso de requerimiento.

¹ Rusia: Decisión (PESC) 2025/2032 y Reglamento (UE) 2025/2033 (modificativos de la Decisión 2014/512/PESC y del Reglamento 833/2014).

Medidas restrictivas personales y congelación de activos: Decisión (PESC) 2025/2036, Reglamento de Ejecución (UE) 2025/2035 y Reglamento (UE) 2025/2037 (modificativos de la Decisión 2014/145/PESC y del Reglamento 269/2014).

Bielorrusia: Decisión de Ejecución (PESC) 2025/2038, Reglamento de Ejecución (UE) 2025/2039, Decisión (PESC) 2025/2040 y Reglamento (UE) 2025/2041 (modificativos de la Decisión 2012/642/PESC y del Reglamento 765/2006).

² Las *Best Practices for the effective implementation of restrictive measures (sanctions)* son unas directrices publicadas por el Consejo de la Unión Europea que recogen criterios comunes para aplicar las medidas restrictivas de la UE de forma coherente entre los Estados miembros. No son normas jurídicas en sentido estricto, pero sirven de referencia interpretativa para las autoridades nacionales y el sector financiero.

Entre otros aspectos, estas directrices explican cómo determinar cuándo una empresa se considera propiedad o está bajo el control de una persona sujeta a medidas restrictivas. El Consejo entiende por “propiedad” la tenencia de más del 50 % de los derechos o participaciones, y por “control” la capacidad de ejercer influencia decisiva sobre la gestión o las decisiones estratégicas de una entidad (por ejemplo, mediante la designación de administradores, el uso de activos o acuerdos contractuales).

Hasta ahora estos criterios no eran jurídicamente vinculantes, pero el Reglamento (UE) 2025/2039 —parte del 19.º paquete de medidas restrictivas— los incorpora expresamente en el Reglamento 269/2014, convirtiéndolos en el estándar legal obligatorio para todos los operadores de la Unión Europea.

B. Inclusión de entidades espejo o sucesoras

El nuevo paquete amplía las prohibiciones sectoriales a las entidades que actúen en nombre, bajo la dirección o como sucesoras de empresas ya designadas, cerrando vías de elusión basadas en reestructuraciones o cambios de denominación.

Esta ampliación supondrá en la práctica para las empresas la necesidad de analizar y documentar la ausencia de continuidad económica, funcional o de control efectivo con una entidad designada. Esta trazabilidad se convertirá previsiblemente en el estándar de diligencia debida exigible ante bancos, aseguradoras o autoridades nacionales cuando surgen dudas sobre operaciones con estructuras reorganizadas o de reciente constitución.

C. Alineación normativa de Bielorrusia

Se extienden a Bielorrusia las mismas restricciones financieras, tecnológicas y de servicios aplicables a Rusia, incluyendo la prohibición de conexión con los sistemas SPFS, Mir y SBP.

De este modo, Bielorrusia pasa a presentar un perfil de riesgo equivalente al de Rusia en el contexto de las medidas restrictivas de la UE, lo que obliga a tratarla con idéntico nivel de control en políticas y procedimientos internos.

D. Restricciones territoriales y logísticas

Se introducen nuevas prohibiciones sobre inversiones y operaciones vinculadas con empresas establecidas en zonas económicas especiales, de innovación o preferenciales de la Federación de Rusia, incluidas las del Distrito Federal del Extremo Oriente³ y la zona ártica⁴, conforme a la legislación rusa⁵. Asimismo, se prohíben las transacciones con puertos y esclusas de terceros países utilizados para eludir las medidas restrictivas o para transferencias de drones, misiles o componentes relacionados.

Estas modificaciones obligan a operadores logísticos, aseguradores y reaseguradores a revisar rutas, coberturas y contratos de tránsito para asegurarse de que no intervienen, directa o indirectamente, en operaciones que puedan implicar zonas, entidades o infraestructuras sujetas a restricción.

2. Medidas sectoriales contra Rusia

A. Energía y materias primas

Se prohíbe la compra, importación o transferencia de gas natural licuado (GNL) originario o exportado desde Rusia.

La medida entrará en vigor el 25 de abril de 2026, con una excepción transitoria hasta el 1 de enero de 2027 para contratos de larga duración anteriores al 17 de junio de 2025.

También se amplía el embargo a hidrocarburos acíclicos, minerales, sales, caucho, tubos, neumáticos, muelas y determinados materiales de construcción, con excepciones limitadas para productos esenciales.

³ Región de la Federación de Rusia que agrupa varios territorios del extremo oriental del país. Alberga zonas económicas e industriales creadas por el Gobierno ruso para atraer inversión y reforzar su proyección hacia Asia.

⁴ Franja de Rusia junto al océano Ártico, donde se concentran actividades estratégicas de extracción de gas, petróleo y minerales, así como rutas marítimas de exportación.

⁵ Las zonas económicas especiales, de innovación o preferenciales de la Federación de Rusia son áreas geográficas a las que el Gobierno ruso concede ventajas fiscales, aduaneras y regulatorias con el fin de atraer inversión y desarrollar sectores industriales o tecnológicos estratégicos. Estas zonas abarcan, entre otras, el Distrito Federal del Extremo Oriente (la región del extremo oriental de Rusia que el Gobierno ruso utiliza como polo estratégico de desarrollo industrial y energético orientado hacia Asia) y la zona ártica (la franja de Rusia situada junto al océano Ártico, donde se concentran proyectos estratégicos de extracción de gas, petróleo y minerales, así como rutas marítimas clave para la exportación de energía rusa).

B. Bienes industriales, tecnológicos y de doble uso

Se amplían los anexos VII, XXI y XXIII del Reglamento (UE) 833/2014⁶, incorporando nuevos bienes industriales y materiales de posible uso militar.

Asimismo, se añaden 45 entidades —rusas y de terceros países— al anexo IV, sujetas a controles reforzados sobre productos de doble uso y tecnologías avanzadas.

C. Servicios financieros, sistemas de pago y criptoactivos

Se amplían las restricciones financieras y de pago:

- i) se consolida la prohibición de conexión, directa o indirecta, con los sistemas rusos de mensajería y pago SPFS, Mir y SBP⁷;
- ii) la prohibición anterior se extiende a entidades de terceros países que utilicen o faciliten el uso de dichos sistemas, incluidas en el anexo XLIV del Reglamento (UE) 833/2014;
- iii) se añaden nuevas entidades financieras rusas al anexo XLV del Reglamento (UE) 833/2014, que recoge las entidades sujetas a prohibición de transacciones financieras; y
- iv) se refuerza la prohibición de prestar servicios de criptoactivos, emisión de dinero electrónico o de emisión de instrumentos de pago, adquisición de operaciones de pago o servicios de iniciación de pagos a personas o entidades residentes o establecidos en Rusia, suprimiéndose los umbrales de valor previamente aplicables.

D. Servicios profesionales y tecnológicos

Se amplían las prohibiciones de prestación de servicios en Rusia a las áreas de ingeniería, arquitectura, consultoría técnica y científica, publicidad, informática, inteligencia artificial, computación cuántica, servicios espaciales y turismo.

Cualquier otro servicio al Gobierno ruso o a sus organismos requerirá autorización previa.

E. Transporte marítimo, puertos y reaseguros

Se extiende la prohibición de transacciones a puertos y esclusas de terceros países cuando se utilicen para eludir medidas restrictivas o el límite de precios del petróleo, y se añaden criterios de designación de buques implicados en transbordos (*ship-to-ship*).

También se aclara que la prohibición de ofrecer seguros o reaseguros a buques designados no impide indemnizar siniestros previos, y que no podrá ofrecerse reaseguro a aeronaves o buques rusos de segunda mano durante los cinco años siguientes a su venta o arrendamiento.

F. Medidas restrictivas individuales

Se incorporan 22 personas físicas y 42 entidades al anexo I del Reglamento (UE) 269/2014, incluyendo responsables de propaganda estatal, entidades del complejo industrial-militar y personas vinculadas a la deportación de menores ucranianos.

6 El Reglamento (UE) n.º 833/2014 incluye varios anexos que especifican los bienes y tecnologías sujetos a prohibiciones o controles reforzados en relación con Rusia:

— Anexo VII: recoge los productos y tecnologías de doble uso, es decir, aquellos que pueden emplearse tanto para fines civiles como militares (por ejemplo, equipos electrónicos, software de cifrado o maquinaria de precisión).

— Anexo XXI: enumera los bienes tecnológicos avanzados que contribuyen al fortalecimiento industrial o tecnológico de Rusia, incluyendo semiconductores, microprocesadores, sensores, maquinaria industrial o equipos de telecomunicaciones.

— Anexo XXIII: comprende los componentes industriales y materiales sensibles (como plásticos técnicos, materiales químicos, metales o aleaciones específicas) susceptibles de utilización en la fabricación de armamento o equipamiento militar.

7 Los sistemas SPFS, Mir y SBP son infraestructuras financieras creadas por la Federación de Rusia para reducir su dependencia de las redes occidentales de pago y mensajería financiera. La Unión Europea considera que estos sistemas facilitan la elusión de las medidas restrictivas financieras y, desde el 11.º paquete, prohíbe a las entidades europeas conectarse o prestarles apoyo técnico o comercial. El 19.º paquete amplía esta prohibición a intermediarios y entidades de terceros países que contribuyan a su utilización.

Estas designaciones conllevan la congelación de activos y la prohibición de poner fondos o recursos económicos a su disposición.

G. Entidades de terceros países

El anexo IV del Reglamento (UE) 833/2014⁸ se amplía con 45 entidades adicionales, incluidas varias de China, Hong Kong, Turquía, Emiratos Árabes Unidos, Kazajistán, Uzbekistán, Serbia y Armenia por su contribución al esfuerzo militar ruso.

Las restricciones se aplican exclusivamente a las entidades designadas, no a los Estados.

3. Implicaciones prácticas para las empresas

El 19.º Paquete refuerza la exigencia de trazabilidad y control sobre las relaciones empresariales, extendiendo el cumplimiento más allá de la simple identificación de contrapartes sujetas a medidas restrictivas. Las empresas establecidas en la UE deberían considerar las siguientes acciones prioritarias:

- i) **Evaluación inmediata:** revisar contrapartes, filiales y cadenas de suministro para confirmar que ninguna figura en los anexos actualizados; verificar el origen de productos y la exposición a sistemas financieros rusos o bielorrusos.
- ii) **Refuerzo de controles internos:** integrar las listas actualizadas de personas y entidades sujetas a medidas restrictivas en los sistemas de aprobación de operaciones, solicitar licencias cuando sea preciso y conservar evidencia documental de todas las revisiones efectuadas.
- iii) **Supervisión continuada:** aplicar controles equivalentes a Bielorrusia y reforzar la vigilancia sobre intermediarios en Asia Central, el Cáucaso, Oriente Medio y otros territorios de riesgo de elusión.

4. Conclusión

El 19.º Paquete consolida un régimen amplio de medidas restrictivas europeo frente a Rusia y Bielorrusia.

Las reformas introducidas clarifican el alcance jurídico de las medidas restrictivas individuales, definen de manera uniforme los conceptos de propiedad y control y extienden las prohibiciones a estructuras sucesoras o territoriales utilizadas para eludir las medidas.

Las empresas europeas deberán verificar su exposición a los anexos actualizados, reforzar sus procedimientos internos y documentar el cumplimiento efectivo de los reglamentos de aplicación directa.

Esta diligencia cobra especial relevancia en el contexto de la actual tramitación parlamentaria en España del Proyecto de Ley Orgánica de transposición de la Directiva (UE) 2024/1226, que establecerá responsabilidad penal por el incumplimiento grave o sistemático de medidas restrictivas de la Unión.

⁸ El anexo IV del Reglamento (UE) 833/2014 recoge la lista de personas jurídicas, entidades u organismos sujetos a restricciones reforzadas en materia de exportación de productos y tecnologías de doble uso, así como de determinados bienes y tecnologías avanzadas. Estas entidades se incluyen por considerar que apoyan materialmente al complejo militar-industrial ruso o contribuyen, directa o indirectamente, a su mejora tecnológica o de defensa.

Contacto



Juan Palomino

Socio de Penal Económico e Investigaciones

jpalomino@perezllorca.com

T: +34 91 423 20 87

Oficinas

Europe ↗

Barcelona
Lisbon
Madrid

America ↗

Bogotá
Mexico City
New York

Asia-Pacific ↗

Singapore

La información contenida en esta Nota Jurídica es de carácter general y no constituye asesoramiento jurídico.

Este documento ha sido elaborado el 30 de octubre de 2025 y Pérez-Llorca no asume compromiso alguno de actualización o revisión de su contenido.

©2025 Pérez-Llorca. Todos los derechos reservados.

App Pérez-Llorca
Todo el contenido jurídico



perezllorca.com ↗

