Hennebel Avocats

PRAXIS · GUÍA

Sanciones internacionales: guía práctica

Modus Operandi de Hennebel Avocats

POR LUDOVIC HENNEBEL

3 DE SEPTIEMBRE DE 2026

SANCIONES INTERNACIONALES, EXCLUSIÓN DE LA LISTA (DELISTING) Y ESTRATEGIA DE CUMPLIMIENTO NORMATIVO

Antes de leer: si la situación está en curso, póngase en contacto con el despacho de forma confidencial.

Crisis Room - Praesidium
Una designación recién publicada, una cuenta bloqueada, una operación suspendida por un banco, una citación o un registro en el marco de un expediente de sanciones requieren una evaluación jurídica inmediata y confidencial, sin esperar a leer la guía completa. Las situaciones urgentes se atienden con prioridad (Crisis Room). Canales cifrados disponibles: Signal, Threema. WhatsApp para la coordinación rápida. Repositorio seguro para documentos sensibles. *Esta guía no sustituye a una consulta: orienta, pero no decide.*

Contacto urgente

Resumen operativo

La designación en una lista de sanciones es una medida preventiva que puede adoptarse sin juicio previo. Según el régimen y la situación de la persona afectada, puede privarla del uso de sus bienes o limitar su libertad de circulación durante un período prolongado, con independencia de toda condena penal. En función del acto aplicable, se congelan los fondos y recursos económicos de la persona designada, queda prohibido poner a su disposición activo alguno, se inmovilizan sus cuentas, sus socios comerciales se retiran, sus desplazamientos pueden verse obstaculizados y las repercusiones alcanzan a su familia, a sus sociedades y a quienes se considere de su propiedad o dependientes de ella. La primera convicción en que se funda esta guía es que, para afrontar ese impacto, de poco sirven las reacciones emocionales o la improvisación: es preciso determinar con exactitud el régimen aplicable, delimitar sus efectos y ordenar en el tiempo las vías de impugnación.

La fragmentación es inherente a esta materia. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adopta, al amparo del artículo 41 de la Carta, medidas que no implican el uso de la fuerza armada y cuya aplicación corresponde a los comités de sanciones. La Unión Europea actúa mediante decisiones adoptadas en el marco de la política exterior y de seguridad común, sobre la base del artículo 29 del Tratado de la Unión Europea, y mediante reglamentos adoptados sobre la base del artículo 215 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Los Estados Unidos aplican, en virtud, entre otras normas, de la International Emergency Economic Powers Act de 1977, las listas administradas por la Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC), con su regla del 50 % sobre la propiedad de las entidades. El Reino Unido administra sus propios regímenes

al amparo de la Sanctions and Anti-Money Laundering Act de 2018, a través de la Office of Financial Sanctions Implementation (OFSI). Francia cuenta con un mecanismo nacional de congelación previsto en el Código Monetario y Financiero, cuya aplicación corresponde a la Dirección General del Tesoro. Suiza, sin ser miembro de la Unión, suele incorporar los regímenes europeos mediante ordenanzas del Consejo Federal basadas en la Ley de Embargos de 2002, cuya aplicación corresponde a la Secretaría de Estado de Economía (SECO), aunque conserva un margen de apreciación soberano. Una misma persona puede estar designada en un régimen y no en otro, por motivos distintos, con diferentes exigencias probatorias y vías de recurso. Tratar estos regímenes como un bloque único es el error de análisis que con mayor certeza hace fracasar una estrategia de salida.

La segunda convicción de la guía es que el éxito de la impugnación depende del método, no de la indignación. En la Unión Europea, el reexamen administrativo por el Consejo y la vía judicial ante el Tribunal General responden a lógicas distintas y complementarias. Ante el juez, los motivos que prosperan son de notable sobriedad - falta de motivación, base fáctica insuficiente, vulneración del derecho de defensa -. El Tribunal de Justicia sentó las bases de este control en la sentencia Kadi de 3 de septiembre de 2008 y precisó su alcance en la sentencia Kadi II de 2013, que exige que al menos uno de los motivos invocados tenga sustento suficientemente preciso y concreto. En los Estados Unidos, la exclusión de la lista responde a una lógica administrativa y negociada: la petición de reconsideración ante la OFAC se prepara como un expediente probatorio, no como un alegato. En el ámbito de las Naciones Unidas, la persona incluida en la lista del régimen relativo a Al-Qaida y al Estado Islámico puede acudir a la Oficina del Ombudsman (Ombudsperson), creada por la resolución 1904 (2009) - un mecanismo singular cuyo alcance exacto conviene entender antes de depositar en él las propias expectativas.

La tercera convicción es que el derecho de las sanciones no se agota en los textos que las establecen. La vida cotidiana de una persona designada - y la de muchas que no lo están - se rige por el sobrecumplimiento: bancos que cierran cuentas por precaución, aseguradoras que rescinden pólizas, contrapartes que exigen certificaciones imposibles de obtener y bases de datos de cumplimiento normativo que siguen difundiendo la información mucho después de la exclusión de la lista. Este fenómeno de reducción del riesgo requiere una estrategia propia, distinta de la impugnación de la designación. Por su parte, la empresa o el banco expuestos a un régimen de sanciones deben conocer con precisión sus obligaciones de congelación y de no puesta a disposición, los criterios de propiedad y control, la exposición a las denominadas sanciones secundarias y la dimensión penal derivada de la Directiva (UE) 2024/1226. Esta obliga a los Estados miembros a tipificar como delito la vulneración y la elusión de las sanciones mediante normas nacionales de transposición, cuyo estado debe comprobarse en cada jurisdicción a la fecha de los hechos. Las doce etapas siguientes se dirigen a ambos lectores: la persona designada que busca una salida y el operador expuesto que necesita una pauta de actuación segura.

El orden de las etapas responde a una decisión estratégica. Primero, determinar el régimen aplicable (etapa 01), luego, medir sus efectos (etapa 02) y atender las necesidades inmediatas (etapa 03). Comprender la estructura de las Naciones Unidas antes de elegir las vías de recurso (etapa 04). Impugnar la designación europea por sus dos vías (etapas 05 y 06) y procurar la exclusión de las listas estadounidenses y británicas (etapa 07). Acogerse a las exenciones que permiten subsistir durante el procedimiento (etapa 08). Organizar la vida bajo sanciones (etapa 09). Proteger a la empresa y al banco (etapa 10). Anticipar el riesgo penal (etapa 11). Preparar la salida y la rehabilitación desde el primer día (etapa 12).

Ficha ejecutiva: decidir en diez minutos

Decisión ejecutiva. Determinar la situación jurídica en cada régimen, sin dejar transcurrir los plazos. Una persona o una empresa puede estar designada en un sistema y no en otro, o verse afectada por restricciones sectoriales sin figurar nominalmente en una lista. La estrategia debe distinguir la base jurídica, los efectos directos e indirectos, las vías de impugnación, las licencias y las consecuencias bancarias. El objetivo va más allá de la exclusión de la lista: comprende la continuidad de la actividad lícita durante el procedimiento y la rehabilitación económica tras la decisión.

Resultado perseguido. Preservar los derechos, la liquidez de la que se pueda disponer lícitamente y la capacidad de defensa, al tiempo que se articula, para cada régimen, una vía coherente de reexamen, recurso o exclusión de la lista.

Secuencia de actuación

- **Delimitación** Identificar cada acto de designación, el criterio aplicado, las entidades afectadas por razón de propiedad o control y las operaciones suspendidas. Resultado: alcance exacto de la congelación.
- **Continuidad** Asegurar el pago de los gastos esenciales y de los honorarios, la obtención de licencias y exenciones y la comunicación con los bancos. Resultado: preservación de la capacidad de actuar.
- **Impugnación** Iniciar la vía adecuada en cada régimen aplicable (ONU, Unión Europea, OFAC, Reino Unido, Suiza) y coordinar en el tiempo el reexamen y el recurso judicial. Resultado: expediente de salida que abarque los distintos regímenes.
- **Rehabilitación** Consolidar la exclusión de la lista, corregir las bases de datos de cumplimiento normativo y acreditar ante los bancos y socios comerciales la situación jurídica actualizada. Resultado: reincorporación a la vida económica.

Errores críticos

- Suponer que la exclusión de una lista en un régimen conlleva automáticamente la exclusión de las demás.
- Transferir activos, ceder participaciones o efectuar una reestructuración sin análisis escrito ni autorización: esas operaciones constituyen la materia prima de los procesos penales por elusión.
- Esperar a agotar los recursos para solicitar la financiación lícita de la defensa.
- Hacer declaraciones públicas sin evaluar sus efectos sobre los recursos y las contrapartes.

Preguntas para la dirección

- ¿Qué autoridad puede producir el primer efecto útil y reforzar las demás gestiones?
- ¿Qué flujos deben detenerse, someterse a licencia o documentarse sin demora?
- ¿Qué documentación convencerá a los bancos después de la exclusión formal de la lista?

*Síntesis orientativa: no sustituye al análisis del expediente ni a la comprobación del derecho aplicable en la fecha de la actuación. Las doce etapas siguientes desarrollan estas cuestiones.***

01

Determinar el régimen de sanciones aplicable

Plazo: **inmediato** · Resultado: identificación de los regímenes, las bases jurídicas y los motivos aplicables

La primera pregunta no es «¿qué hacer?», sino «¿qué se aplica exactamente?». El término «sanciones» abarca realidades jurídicas heterogéneas que se impugnan ante órganos distintos, producen efectos diferentes y se rigen por criterios diversos. Antes de emprender cualquier gestión, es preciso determinar, régimen por régimen, si la persona o entidad está designada, en qué lista figura, en virtud de qué base jurídica, por qué motivos publicados y desde cuándo - pues, en ocasiones, los plazos de recurso empiezan a correr desde la publicación.

Los regímenes de las Naciones Unidas. El Consejo de Seguridad adopta, sobre la base del artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas, medidas que no implican el uso de la fuerza armada: congelaciones de activos, prohibiciones de viajar, embargos de armas y restricciones sectoriales. En los regímenes con listas de las Naciones Unidas, el comité competente está integrado por los miembros del Consejo. La resolución 1373

(2001), en cambio, encomienda a los Estados la identificación de las personas y entidades cuyos activos deben congelarse. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas tienen la obligación de aplicar estas medidas en su ordenamiento interno. En la Unión Europea, su aplicación se lleva a cabo mediante actos de la Unión, circunstancia que tendrá una importancia decisiva al impugnar la medida. El régimen más estructurado es el relativo a Al-Qaida y al Estado Islámico, establecido mediante la sucesión de las resoluciones 1267, 1989 y 2253. Al 29 de octubre de 2026, era el único dotado de un mecanismo independiente para examinar las solicitudes de exclusión de la lista - la Oficina del Ombudsman, que se analiza en la etapa 04.

Los regímenes de la Unión Europea. La Unión adopta sus medidas restrictivas en dos tiempos: primero, una decisión del Consejo en el marco de la política exterior y de seguridad común, sobre la base del artículo 29 del Tratado de la Unión Europea, y, a continuación, para las medidas económicas y financieras, un reglamento adoptado sobre la base del artículo 215 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, directamente aplicable en todos los Estados miembros. Esta dualidad tiene consecuencias que trascienden el plano institucional: determina los actos impugnables, el órgano jurisdiccional competente y los motivos de recurso disponibles. Los regímenes europeos aplican sanciones de la ONU, son autónomos o combinan ambas fuentes - sanciones vinculadas a la situación de determinados países, régimen global en materia de derechos humanos y regímenes temáticos. La designación individual figura en los anexos de los actos, acompañada de una exposición de motivos cuya calidad, como se verá, es el talón de Aquiles del sistema.

Los regímenes estadounidenses. En los Estados Unidos, la mayor parte de las sanciones económicas se basan en declaraciones de emergencia nacional al amparo de la International Emergency Economic Powers Act de 1977 y se aplican mediante órdenes ejecutivas presidenciales. La Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC), adscrita al Departamento del Tesoro, administra las listas - entre las que destaca la de Specially Designated Nationals (SDN) - y otorga las licencias. El enfoque estadounidense presenta tres rasgos distintivos: un alcance extraterritorial expresamente asumido mediante los puntos de conexión (operaciones en dólares compensadas a través del sistema financiero estadounidense, personas estadounidenses), la regla del 50 % sobre la propiedad de las entidades, expuesta en la etapa 02, y la existencia de las denominadas sanciones secundarias, examinadas en la etapa 10, que exponen a operadores extranjeros sin vínculo con los Estados Unidos a ser objeto de designación.

Los regímenes británicos y nacionales. Desde la adopción de la Sanctions and Anti-Money Laundering Act de 2018, el Reino Unido establece sus propios regímenes. La Office of Financial Sanctions Implementation (OFSI) administra su vertiente financiera y existe un mecanismo de reexamen ministerial seguido de control judicial. Francia, como otros Estados, cuenta además con un mecanismo nacional de congelación de activos previsto en los artículos L. 562-1 y siguientes del Código Monetario y Financiero, aplicado por la Dirección General del Tesoro y utilizado, en particular, en materia de terrorismo. Estos mecanismos nacionales suelen pasarse por alto en el análisis inicial, pese a que pueden afectar a personas que no figuran en las listas internacionales y están sujetos al control de los órganos jurisdiccionales nacionales.

El régimen suizo. Suiza cuenta con un régimen autónomo que sería erróneo reducir a una mera prolongación del de la Unión. Su competencia se funda en la Ley Federal sobre la Aplicación de Sanciones Internacionales - denominada Ley de Embargos (LEmb), de 2002 -, que faculta al Consejo Federal para dictar medidas coercitivas destinadas a aplicar las sanciones adoptadas por las Naciones Unidas, por la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa o por los principales socios comerciales de Suiza. En la práctica, Suiza, que no es miembro de la Unión Europea, suele incorporar los regímenes de sanciones de esta mediante ordenanzas del Consejo Federal específicas para cada régimen - pero lo hace tras una apreciación soberana y conserva, en virtud de su neutralidad, la facultad de no incorporar determinadas medidas o de modular su alcance. Este margen de apreciación hace de él un régimen distinto, que debe examinarse por separado y cuyo contenido no puede deducirse del régimen europeo. Su aplicación corresponde a la Secretaría de Estado de Economía (SECO), autoridad administrativa competente que mantiene las listas, instruye las solicitudes de autorización y de exención y adopta las decisiones individuales en estas materias. La exclusión de la lista puede ser competencia del departamento del que depende la SECO (etapa 07). Para la persona designada, los efectos son los ya conocidos de la congelación de fondos y recursos económicos y de la prohibición de puesta a disposición. Su alcance está ligado al peso de la plaza financiera y bancaria suiza, examinada en la etapa 09, que expone de manera particular a los titulares de cuentas, a las estructuras de gestión patrimonial y a los family offices.

Por último, determinar el régimen aplicable exige distinguir las **sanciones individuales** - congelación de activos y prohibición de puesta a disposición respecto de personas y entidades expresamente designadas - de las **sanciones sectoriales**, que restringen determinadas categorías de operaciones (financiación, bienes, servicios, tecnologías) con sectores u operadores específicos sin congelar la totalidad de sus activos. Una empresa puede estar sujeta a restricciones sectoriales sin haber sido designada. Una persona designada en un régimen puede quedar libre de restricciones en otro. El mapa de la exposición no se presume: se elabora lista por lista, con las referencias exactas de los actos.

Qué reunir

- **Referencias exactas de los actos de designación**: resolución y comité de sanciones, decisión PESC y reglamento de la Unión con sus anexos, orden ejecutiva y programa de la OFAC, régimen de la OFSI, ordenanza suiza del Consejo Federal (SECO), orden nacional
- **Exposición de motivos publicada** en cada régimen (anexo de los actos de la Unión, comunicado de prensa de la OFAC, entrada de la UK Sanctions List, única lista de designaciones británicas desde el 28 de enero de 2026)
- ****Fechas de comunicación individual y de publicación** de cada inclusión en la lista - puntos de partida de los plazos de recurso (dos meses y diez días ante el Tribunal General de la Unión Europea, etapa 03)**
- **Correspondencia de los bancos y las contrapartes** que indique el fundamento invocado para bloquear o rechazar una operación
- **Organigrama patrimonial completo**: sociedades, participaciones, cuentas, trusts, apoderados - requisito previo para el análisis de propiedad y control

Qué no hacer

- **Razonar por analogía entre regímenes**: un motivo, un criterio o una exención propios de la OFAC no pueden trasladarse al régimen de la Unión, ni a la inversa
- **Suponer que la ausencia de designación implica ausencia de exposición**: las restricciones sectoriales y las reglas de propiedad y control alcanzan a operadores que no figuran en las listas
- ****Demorar la comprobación de las fechas de inclusión**: en la Unión, el plazo empieza a correr desde la comunicación individual efectuada en debida forma o, si esta resulta imposible, desde el final del decimocuarto día siguiente a la publicación del anuncio en el Diario Oficial**
- **Transferir activos «por precaución»** antes de determinar el régimen aplicable: la actuación puede interpretarse como elusión

Para recordar

No existen «las sanciones» en abstracto: existen regímenes distintos - ONU, Unión Europea, OFAC, OFSI, Suiza (LEmb/SECO), mecanismos nacionales - con bases jurídicas, motivos, efectos y vías de recurso propios. **La identificación de la situación régimen por régimen es el punto de partida de toda estrategia.** Un expediente tratado como un bloque empieza mal encaminado.

02

Medir los efectos reales de la designación

Plazo: **inmediato, en paralelo con la etapa 01** · Objetivo: precisar el alcance de la congelación y de las prohibiciones e identificar a las entidades afectadas

La congelación de activos es el efecto principal y uno de los que peor se comprenden en la práctica totalidad de los casos. Congelar no equivale a confiscar: la persona designada conserva la propiedad de sus fondos y recursos económicos, pero pierde la facultad de disponer de ellos - queda bloqueado todo movimiento, utilización o modificación que permita obtener un beneficio, incluidas, en el caso de los recursos económicos, su venta, arrendamiento o hipoteca. La congelación no se limita a las cuentas bancarias: alcanza a los «recursos económicos», concepto que engloba los activos de cualquier naturaleza, tangibles o intangibles, muebles o inmuebles, que, sin ser fondos, pueden utilizarse para obtener fondos, bienes o servicios - inmuebles, obras de arte, vehículos. Los créditos, valores, acciones y participaciones se integran, por su parte, en el concepto de fondos y también quedan congelados. La distinción entre congelación y confiscación tiene consecuencias prácticas: sustenta el argumento de proporcionalidad en la impugnación y explica por qué la salida del régimen restituye en principio la facultad de disponer de los activos - con la salvedad, importante al 29 de octubre de 2026, de la Directiva (UE) 2024/1260 sobre recuperación y confiscación de activos, cuyo plazo de transposición se fijó en el 23 de noviembre de 2026. Esta Directiva regula la confiscación del producto y de los instrumentos de los delitos comprendidos en su ámbito de aplicación, que incluye, conforme a su artículo 2, apartado 1, letra p), la Directiva (UE) 2024/1226 relativa a los delitos de vulneración y elusión de las medidas restrictivas. La exclusión de la lista restituye la facultad de disponer de los activos, salvo que exista otro título que justifique su bloqueo. No basta con que el titular no esté siendo procesado: el artículo 13 permite, bajo determinadas condiciones, confiscar el producto o los bienes transferidos a un tercero que sabía o debía haber sabido que la transferencia tenía por objeto evitar la confiscación, sin perjuicio de los derechos de terceros de buena fe. El alcance de estas medidas depende de las normas nacionales de transposición, cuya evolución debe seguirse.

El segundo efecto, menos visible y más temible, es la **prohibición de puesta a disposición**: nadie puede poner fondos o recursos económicos, directa o indirectamente, a disposición de una persona designada ni utilizarlos en su beneficio. Esta prohibición convierte la designación en una forma de exclusión económica: hace de cada posible contraparte - banco, empleador, arrendador, cliente, proveedor, familiar - un agente de aplicación del régimen. El trabajador designado ya no puede disponer de su salario sin una exención, ni el accionista designado de sus dividendos. Cuando el régimen lo permite, como ocurre con el artículo 7 del Reglamento

(UE) n.º 269/2014 en el régimen relativo a Rusia, estas sumas pueden abonarse en una cuenta congelada y permanecen congeladas en ella. Si la entidad recibe una transferencia de un tercero en el sentido del apartado 1, debe informar sin demora a la autoridad competente. Fuera de los supuestos permitidos, el tercero que pone fondos a disposición de la persona designada incurre en responsabilidad propia. En los regímenes que así lo prevén, se añaden la prohibición de entrada y tránsito por el territorio de los Estados que aplican la medida y la prohibición de prestar determinados servicios (jurídicos, con ciertos límites, contables o de consultoría), cuyo alcance varía según el régimen.

El tercer efecto consiste en la **extensión a las entidades en propiedad o bajo control de personas designadas**. En la práctica estadounidense, la denominada regla del 50 % - en la versión revisada por las orientaciones de la OFAC de 13 de agosto de 2014, que consagraron la agregación de participaciones - considera bloqueada a toda entidad que sea propiedad, en un 50 % o más, directa o indirectamente, de una o varias personas sujetas a bloqueo, sumando sus participaciones, aunque la entidad no figure en ninguna lista. El porcentaje se calcula atendiendo a la propiedad, no al control: la regla no alcanza a una entidad controlada si la participación en su capital es inferior al 50 %, pero la OFAC advierte de los riesgos de operar con ella y conserva la facultad de designarla a su vez. En una comunicación de 31 de marzo de 2026 (*Guidance on Sham Transactions and Sanctions Evasion*), la OFAC recuerda que adopta una concepción funcional del interés patrimonial, que atiende a la realidad práctica y económica por encima de las formas jurídicas: una transferencia que oculta, en vez de extinguir, un interés que la persona sujeta a bloqueo conserva sobre el bien no pone fin al bloqueo de ese interés, aunque la participación aparente haya descendido por debajo del 50 %. Según sus propios términos, esta comunicación explicativa carece de fuerza de ley y no modifica las normas ni las obligaciones que de ellas se derivan, pero complementa la regla del 50 % con criterios para apreciar si una desinversión es efectiva y expone la doctrina que la OFAC se propone aplicar, incluso en sus actuaciones sancionadoras. En el régimen relativo a Rusia, el artículo 1, letras i) y j), del Reglamento n.º 269/2014, modificado por el Reglamento 2025/2037, define la propiedad (50 % o más o una participación mayoritaria) y el control. Las Best Practices del Consejo de 3 de julio de 2024, de carácter no vinculante, precisan, entre otros aspectos, la agregación de participaciones y los indicios de control. En relación con el régimen relativo a Bielorrusia (Reglamento (CE) n.º 765/2006), el Tribunal de Justicia declaró en la sentencia *EM System* (C-84/24, 12 de marzo de 2026) que la congelación se extiende a los fondos de una sociedad no incluida en la lista cuando pertenecen a una persona incluida en ella o están en su poder o bajo su control. Una participación del 50 % permite presumir dicho control, salvo prueba en contrario, que los Estados miembros deben admitir. Poner fondos a disposición de esa entidad puede, además, constituir una puesta a disposición indirecta en beneficio de la persona designada. Ambos enfoques se aproximan, pero conservan sus diferencias: la regla estadounidense se basa exclusivamente en la propiedad, mientras que la práctica europea añade el control y una presunción refutable. Tanto para la persona designada como para sus socios comerciales, el análisis de propiedad y control es, por tanto, una pieza central del expediente: determina qué sociedades pueden seguir operando y cuáles deben detener su actividad.

Por último, es preciso medir los **efectos en cadena**, que ningún texto recoge: cierres de cuentas en terceros Estados, rescisión de pólizas de seguro, exigencia de reembolso anticipado de financiaciones, suspensión de tarjetas, exclusión de plataformas e inclusión en bases de datos privadas de cumplimiento normativo que sirven de fundamento a las decisiones de miles de entidades. Estos efectos alcanzan también a los allegados y colaboradores no designados. La manera de abordarlos se expone en la etapa 09. Su anticipación empieza aquí, con un inventario realista de cuanto, en la vida de la persona o en la actividad de la empresa, dependa de una contraparte que pueda retirarse.

CASO TIPO · PROPIEDAD Y CONTROL

La entidad cuyo capital pertenece en más del 50 % a una persona designada - *sin figurar en ninguna lista*

Configuración anonimizada basada en la práctica pública de las autoridades de sanciones en materia de propiedad y control.

Perfil

Sociedad operativa establecida en un tercer Estado, cuyo capital pertenece en un 60 % a un accionista incluido en la lista SDN y en los anexos de un régimen de la Unión.

Situación

La sociedad no ha sido designada en ningún régimen. Sin embargo, sus bancos congelan sus cuentas y sus contrapartes suspenden los pagos, invocando la regla del 50 % de la OFAC y el riesgo de puesta a disposición indirecta conforme al derecho de la Unión.

Análisis

La actuación de los bancos sujetos a estos regímenes se ajusta a la lógica de ambos (entidades sometidas al derecho de la Unión, personas estadounidenses, operaciones con un punto de conexión con los Estados Unidos). Para los demás bancos, responde a la gestión del riesgo, en particular del riesgo de sanciones secundarias. En cuanto al fondo, la participación mayoritaria de una persona sujeta a bloqueo conlleva, en el régimen estadounidense, el bloqueo de la entidad y, en el europeo, una presunción refutable de control que extiende la congelación a los fondos de la entidad. En el régimen examinado en la sentencia EM System, la sociedad puede **impugnar la congelación** ante las autoridades nacionales y, en su caso, ante el juez, si prueba que los fondos no están en poder ni bajo el control del accionista incluido en la lista. Otra vía consiste en una cesión real que reduzca la participación por debajo de los umbrales y suponga la pérdida efectiva del control. Es indispensable que la propia cesión sea lícita. Debe determinarse qué regímenes se aplican a la venta de las participaciones, obtenerse todas las autorizaciones que estos exijan y distinguirse los efectos de la transferencia sobre las operaciones futuras del destino de los bienes ya bloqueados.

Enseñanza

Una reestructuración meramente aparente agrava la situación - alimenta las sospechas de elusión (etapa 11). Una reestructuración real, transparente y documentada exige verificar, antes de la cesión, la competencia de cada autoridad. En la Unión, si la cesión tiene por objeto participaciones congeladas y está comprendida en el ámbito del reglamento aplicable, requiere una autorización fundada en una exención prevista en ese reglamento, cuya existencia y condiciones deben comprobarse en cada régimen. El producto que corresponda a la persona designada permanece congelado. En el régimen estadounidense, según las orientaciones publicadas por la OFAC, puede reconocerse una desinversión sin licencia si se efectúa íntegramente fuera de la jurisdicción de los Estados Unidos, sin intervención de personas estadounidenses, y reduce la participación agregada de las personas sujetas a bloqueo a menos del 50 %. Los bienes ya bloqueados en los Estados Unidos o en poder o bajo el control de una persona estadounidense permanecen bloqueados en las condiciones precisadas en la FAQ 402. Una cesión simulada que oculte la subsistencia de un interés patrimonial deja ese interés sujeto a bloqueo (etapa 02). Ni el precio de mercado ni la transparencia de la operación suplen una autorización exigida por un régimen aplicable. Estas comprobaciones deben preceder a toda transferencia irreversible.

Punto clave

Los efectos se extienden a tres ámbitos: la **congelación**, que inmoviliza los activos de la persona designada, la **prohibición de puesta a disposición**, que convierte a cada tercero en agente de ejecución del régimen, y la **extensión a las entidades en propiedad o bajo control de personas designadas** - en el régimen de la OFAC, la regla del 50 %, y, en el de la Unión, la congelación de los fondos que pertenezcan a la persona incluida en la lista o estén en su poder o bajo su control (presunción refutable a partir del 50 %) y la puesta a disposición indirecta. El alcance real de una designación se mide en los tres ámbitos, no solo por el nombre que figura en la lista.

03
Adoptar las primeras medidas tras la designación

Plazo: **primeros días** · Objetivo: observar los plazos y garantizar la subsistencia y la defensa - sin dar lugar a una causa penal

Los primeros días tras la designación condicionan, para bien o para mal, el curso del asunto. Confluyen tres urgencias: preservar las vías de recurso, asegurar la subsistencia y abstenerse de toda actuación que pueda alimentar una futura investigación por elusión. El orden de prioridades importa menos que la necesidad de atenderlas simultáneamente - precisamente por ello, este período entraña especial peligro para quien lo afronta sin apoyo.

Salvaguardar los plazos y la información. En la Unión Europea, el recurso de anulación contra los actos de designación debe interponerse en el plazo de dos meses (artículo 263, párrafo sexto, TFUE), ampliado por razón de la distancia en un plazo único de diez días. El plazo empieza a correr desde la comunicación individual del acto al interesado efectuada en debida forma. La entrega a su abogado exige que este cuente con un mandato que lo faculte de manera clara e inequívoca para recibir el acto en cuestión. Solo cuando la comunicación directa resulta imposible cabe recurrir a un anuncio en el Diario Oficial. En tal caso, el plazo se computa desde el final del decimocuarto día siguiente al de su publicación. Se trata de un plazo de orden público: el recurso extemporáneo es inadmisible, el Tribunal General aprecia de oficio la extemporaneidad y la vía prejudicial no subsana la preclusión (etapa 06). No hay fundamento para considerar que la tramitación de una solicitud de reexamen ante el Consejo suspende el plazo: el recurso debe interponerse sin esperar la respuesta del Consejo. Un nuevo acto de mantenimiento en la lista puede impugnarse dentro de su propio plazo, pero no reabre el correspondiente a la inclusión inicial. Por tanto, es preciso comprobar de inmediato la fecha de cada inclusión, identificar los actos impugnables y solicitar al Consejo la comunicación de la

exposición de motivos y de los elementos del expediente - solicitud que constituye un derecho y cuya respuesta condicionará las actuaciones posteriores. Algunos regímenes imponen, además, a la propia persona designada la obligación de declarar sus activos: en el régimen de la Unión relativo a Rusia, el artículo 9, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 269/2014, en la redacción dada por el Reglamento (UE) 2022/1273, obliga a declarar los fondos y recursos económicos situados en un Estado miembro a la autoridad competente de ese Estado en las seis semanas siguientes a la inclusión en la lista y a cooperar en su verificación. El incumplimiento se considera participación en la elusión (apartado 3 del mismo artículo), conducta que la Directiva (UE) 2024/1226 obliga a los Estados miembros a tipificar como delito. Se requiere el mismo rigor en los demás regímenes, en los que debe comprobarse si existe una obligación de declaración análoga: cada autoridad tiene sus procedimientos, formularios y puntos de contacto, y una primera comunicación desacertada puede perjudicar el curso del expediente.

Asegurar la subsistencia por vías lícitas, sin apartarse nunca de ellas. Los regímenes de congelación prevén excepciones, licencias generales o exenciones individuales para sufragar los gastos básicos - alimentos, alquiler, atención médica, impuestos, seguros - y los gastos de defensa jurídica, que se detallan en la etapa 08. Primero debe comprobarse si una excepción o una licencia general ampara el gasto y, en su defecto, solicitar una autorización individual. Renunciar a ella por orgullo o desconfianza aboca a las personas designadas a circuitos informales que las exponen a responsabilidad penal. La solicitud requiere preparación: presupuesto documentado, identificación de las cuentas, justificantes y designación de una entidad bancaria dispuesta a ejecutar las operaciones autorizadas - este último aspecto suele ser el más difícil, como muestra la etapa 09.

Evitar que los propios actos sustenten la acusación. La tentación inmediata - transferir activos a allegados, cambiar los titulares de cuentas, antedatar cesiones o canalizar fondos a través de sociedades pantalla - es precisamente la conducta que los regímenes de sanciones tipifican hoy como elusión y que la Directiva (UE) 2024/1226 obliga a los Estados miembros a sancionar penalmente. Las autoridades, que disponen de los datos bancarios, examinarán retrospectivamente cada movimiento de activos posterior a la designación. La pauta de conducta es estricta, pero protege al interesado: ningún movimiento patrimonial sin análisis jurídico previo y constancia documental de cada decisión en el momento de adoptarla. También conviene evitar las declaraciones públicas improvisadas: una comunicación precipitada fija una versión de los hechos que la defensa tendrá que sostener después en todos los procedimientos.

Qué reunir

- ****Calendario de recursos**: fechas de comunicación y publicación, actos impugnables**, fechas de reexamen periódico en cada régimen
- **Solicitud de acceso al expediente** dirigida a la autoridad que adoptó la designación (exposición de motivos, elementos de prueba)
- **Presupuesto de subsistencia documentado** para las solicitudes de exención: gastos básicos, gastos de defensa jurídica, cargas familiares
- ****Inventario patrimonial fechado** al día de la designación - referencia probatoria para acreditar posteriormente la ausencia de movimientos sospechosos y base de las declaraciones de activos exigidas por ciertos regímenes (seis semanas desde la inclusión en la lista en el régimen de la Unión relativo a Rusia), con justificante de presentación ante cada autoridad nacional competente**
- **Cronología del expediente**: contexto político o económico de la designación, publicaciones, procedimientos paralelos

Qué no hacer

- **Transferir activos a allegados o a estructuras jurídicas** después de la designación: materia prima de una causa por elusión
- ****Dejar transcurrir el plazo del recurso europeo** a la espera de «ver qué pasa»: dos meses y diez días, de orden público, cuyo incumplimiento determina la inadmisibilidad**
- **Recurrir a circuitos informales para subsistir** en vez de solicitar las exenciones para gastos básicos
- **Hacer declaraciones públicas** antes de la evaluación jurídica y la coordinación: cada palabra podrá esgrimirse contra la defensa
- **Multiplicar los abogados que actúan sin coordinación**, cada uno de los cuales responde a una autoridad distinta con una versión divergente de los hechos

Error frecuente

> Creer que, por ser «política» la designación, también debe serlo la respuesta. Los gestos de desafío - movimientos de activos, uso de testaferros, declaraciones vehementes - no atenúan la congelación: dan lugar a un **segundo expediente, esta vez penal**, que subsistirá después de la impugnación de la designación y dificultará la exclusión de la lista. La defensa de la persona designada empieza por una gestión patrimonial y documental irreprochable.

04

Comprender la estructura de las Naciones Unidas - comités, Ombudsman, exención humanitaria

Plazo: **antes de elegir cualquier vía de recurso** · Objetivo: conocer qué permite el sistema de las Naciones Unidas y cuáles son sus límites

El plano de las Naciones Unidas es el de mayor jerarquía y el que menos se presta al control judicial. Las medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad sobre la base del artículo 41 de la Carta son obligatorias para los Estados Miembros, y la Carta otorga primacía a las obligaciones que de ella emanan sobre las demás obligaciones convencionales de los Estados. No existe un tribunal ante el que una persona incluida en una lista por un comité de sanciones pueda impugnar directamente su inclusión. Esta asimetría - medidas individuales de efectos abrumadores, sin un juez que las controle - constituye la falla estructural del sistema y ha dado lugar a los principales litigios de los últimos veinte años.

Qué ofrece el sistema de las Naciones Unidas. Cada comité de sanciones conoce de las solicitudes de exclusión de la lista, generalmente presentadas por el Estado de nacionalidad o residencia, o por la propia persona interesada ante el punto focal para las solicitudes de supresión de nombres de las listas, establecido en la Secretaría. Fuera del régimen 1267, la resolución 2744, de 19 de julio de 2024, rige las solicitudes presentadas desde su adopción. Las anteriores siguen sujetas a la resolución 1730 (2006), salvo que se retiren, sin perjuicio del derecho a presentarlas de nuevo, y vuelvan a presentarse antes de que recaiga una decisión. El nuevo procedimiento se desarrolla del modo siguiente: el punto focal recaba información de los Estados interesados y de otras entidades (cuatro meses, prorrogables). Abre después una fase de consultas de dos meses, prorrogable una sola vez por un máximo de otros dos meses, durante la cual cabe entablar un diálogo. A continuación, transmite al comité un informe exhaustivo confidencial que resume la información y los principales argumentos sin formular una recomendación. La solicitud solo se somete a la decisión del comité, conforme a sus procedimientos ordinarios, si un miembro del comité o un Estado interesado recomienda que el proceso continúe. Se considera desestimada si no se ha sometido a decisión en los dos meses siguientes a

la distribución del informe. Se trata de una instrucción estructurada, no de un examen independiente. Al 29 de octubre de 2026, el régimen relativo a Al-Qaida y al Estado Islámico, establecido mediante la sucesión de las resoluciones 1267, 1989 y 2253, era el único dotado de un órgano reforzado: la Oficina del Ombudsman (Ombudsperson), creada por la resolución 1904 (2009). El Ombudsman instruye las solicitudes de exclusión de la lista de manera independiente, recaba información de los Estados, escucha al solicitante y presenta al comité un informe acompañado de una recomendación. Desde la resolución 1989 (2011), cuyo mecanismo se recoge más recientemente en la resolución 2734 (2024), cuando el Ombudsman recomienda considerar la exclusión de la lista, las medidas dejan de aplicarse sesenta días después de que el comité haya concluido el examen de su informe exhaustivo, a menos que, antes de que venza ese plazo, el comité decida por consenso mantenerlas o que, a falta de consenso y a petición de uno de sus miembros, se remita la cuestión al Consejo de Seguridad. En ese caso, el Consejo decide en un plazo de sesenta días y las medidas siguen aplicándose hasta que se pronuncie - una inversión de la dinámica procesal que confiere un peso real a la instrucción del Ombudsman sin convertirlo en juez. Este mecanismo ha mejorado sustancialmente la situación de los solicitantes en este régimen. Sigue siendo, sin embargo, un órgano no jurisdiccional, propio de un solo régimen, cuyas recomendaciones se integran en una decisión final que sigue siendo política. De ello se desprenden dos reglas para el profesional: fuera del régimen 1267, no prometer al cliente una instrucción independiente acompañada de una recomendación, pues el procedimiento ante el punto focal establecido por la resolución 2744 (2024) estructura el examen de la solicitud sin vincular al comité ni garantizar que este llegue a pronunciarse sobre ella, y preparar la solicitud de exclusión de la lista como un expediente probatorio completo, pues la calidad del expediente, más que el mecanismo, es lo que determina la exclusión.

La exención humanitaria transversal. La resolución 2664 (2022) introdujo una exención humanitaria común a las congelaciones de activos de los regímenes de las Naciones Unidas: los actores enumerados en su párrafo 1, entre ellos los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones humanitarias con condición de observador ante la Asamblea General, pueden efectuar las operaciones necesarias para prestar asistencia humanitaria o atender necesidades básicas. Una ONG que invoque su pertenencia a la categoría de ONG con financiación bilateral o multilateral debe participar además en un plan de respuesta humanitaria o de respuesta para los refugiados de las Naciones Unidas, en otro llamamiento de la ONU o en un grupo sectorial coordinado por la OCHA. Un asociado en la ejecución queda amparado en la medida en que actúe en tal calidad. Esta exención no beneficia directamente a la persona designada para atender sus propias necesidades, que corresponden a las exenciones individuales de la etapa 08. Sin embargo, ha cambiado el funcionamiento del sistema para las organizaciones que operan en zonas donde es ineludible tratar con actores designados y condiciona hoy la configuración de los regímenes europeos y nacionales que la incorporan. Conviene hacer una precisión: en el régimen relativo a Al-Qaida y al Estado Islámico, la aplicación de la exención, inicialmente limitada a dos años, se mantuvo sin límite temporal por la resolución 2761 (2024), de 6 de diciembre de 2024 - su carácter transversal no dispensa de comprobar, en cada régimen y a la fecha de la operación, el alcance aplicable y su incorporación a los regímenes europeos y nacionales. Para las empresas y los bancos, constituye un nuevo parámetro de cumplimiento normativo: negarse por principio a ejecutar una operación amparada

por la exención no es una exigencia del derecho de las sanciones y priva a la exención del efecto útil que el Consejo de Seguridad quiso atribuirle.

La tensión entre la Carta y la protección europea de los derechos humanos. Los litigios derivados de la aplicación de las congelaciones de las Naciones Unidas han dado lugar a dos líneas jurisprudenciales que conviene conocer antes de elegir las instancias a las que acudir. En la sentencia *Nada c. Suiza* (Gran Sala, 12 de septiembre de 2012, n.º 10593/08), el Tribunal Europeo de Derechos Humanos declaró que el Estado que aplica un régimen de las Naciones Unidas conserva un margen de apreciación respecto de las modalidades de ejecución y debe ejercerlo de manera compatible con el Convenio - en ese caso, en relación con la vida privada y familiar de una persona confinada en un enclave por una prohibición de tránsito. El Tribunal constató asimismo la vulneración del derecho a un recurso efectivo (artículo 13 en relación con el artículo 8). En la sentencia *Al-Dulimi y Montana Management Inc. c. Suiza* (Gran Sala, 21 de junio de 2016, n.º 5809/08), el Tribunal, mediante una interpretación armonizadora de la resolución controvertida, declaró que esta no excluía todo control judicial: antes de ejecutar los efectos de la inclusión en la lista, el juez nacional debía poder verificar que aquella no era arbitraria. La ausencia de ese control dio lugar a una vulneración del artículo 6, apartado 1, del Convenio. Al constatar que no existía un verdadero conflicto de obligaciones, la Gran Sala no tuvo que pronunciarse sobre la primacía derivada del artículo 103 de la Carta ni sobre la protección equivalente: el alcance de la sentencia presupone que la resolución no excluya en términos claros el control judicial, extremo que debe verificarse en cada régimen. Estas sentencias no abren una vía de anulación de las listas de las Naciones Unidas. Permiten cuestionar ante los órganos jurisdiccionales nacionales y europeos las modalidades nacionales de ejecución. En combinación con la jurisprudencia Kadi del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (etapa 06), perfilan la estrategia realista frente a las designaciones de las Naciones Unidas: impugnar, allí donde exista un juez competente, los actos de ejecución de la resolución en lugar de la propia resolución.

> *Enfoque*
> Nadie litiga contra el Consejo de Seguridad. La estrategia de impugnación de una designación de las Naciones Unidas pasa por sus **actos de ejecución**: el reglamento europeo (jurisprudencia Kadi), la medida nacional de ejecución (sentencias *Nada* y *Al-Dulimi* del Tribunal Europeo de Derechos Humanos) y la solicitud de exclusión de la lista ante el comité - reforzada, únicamente en el régimen establecido por la resolución 1267, por la instrucción independiente del Ombudsman. Cuatro vías diferentes frente a una misma inclusión.

Contactar con Hennebel Avocats

¿Se ha publicado una designación o se ha congelado una cuenta? ¿Necesita determinar qué regímenes se aplican o articular una estrategia de impugnación? Las situaciones urgentes se atienden con prioridad.

Contactar con el despacho

05

Impugnar una designación europea: la vía administrativa de reexamen

Plazo: desde la recepción de la exposición de motivos y, después, en cada reexamen periódico · Resultado: observaciones escritas al Consejo y expediente de exclusión de la lista

Una designación europea puede impugnarse por dos vías que no se excluyen: la administrativa ante el Consejo y la judicial ante el Tribunal General. Plantearlas como alternativas es un error de método. En la vía administrativa se prepara el expediente, se solicita la comunicación de los elementos en que se funda la medida y, en ocasiones, se obtiene la exclusión de la lista sin acudir a juicio. En la vía judicial se hacen valer los defectos de motivación y las insuficiencias probatorias. La segunda se nutre de la primera.

El derecho a ser oído y el acceso a los elementos del expediente. La persona designada puede solicitar al Consejo que le comunique la exposición de motivos de su inclusión en la lista y los elementos de cargo, y presentar después observaciones para que se reexamine la medida. La solicitud no es una formalidad: la respuesta del Consejo revela el verdadero sustento del expediente - a menudo informes, artículos de prensa o notas de fuente no verificable -, y cada silencio, cada negativa a comunicar un elemento y cada motivo reformulado durante la tramitación se convierten en argumentos ante el juez. Las observaciones escritas deben redactarse teniendo presentes a dos destinatarios: el grupo de trabajo del Consejo que las examina y el Tribunal General que las leerá más adelante. Deben refutar los motivos punto por punto, aportar documentos, proponer, cuando proceda, compromisos verificables y evitar cualquier afirmación que la persona no pudiera sostener bajo juramento en otro procedimiento.

El reexamen periódico como oportunidad estratégica. Las medidas restrictivas europeas se reexaminan a intervalos regulares, régimen por régimen, y los actos de duración determinada deben renovarse al vencimiento. Cada reexamen ofrece una oportunidad: es el momento en que el Consejo debe preguntarse si los motivos siguen siendo válidos, los Estados miembros sopesan las opciones y unas observaciones sólidas,

presentadas a tiempo, tienen más posibilidades de incidir en la inclusión en la lista - mediante la exclusión, una modificación de los motivos o una exposición más detallada que, paradójicamente, puede favorecer a la defensa al precisar, por fin, qué debe impugnar. Por ello, el calendario de los reexámenes debe llevarse con el mismo rigor que el de los recursos judiciales, y las observaciones deben actualizarse en cada ciclo. En derecho, la falta de observaciones no equivale a aquiescencia. Priva al Consejo de los elementos que la propia persona habría aportado, sin excluir un reexamen basado en elementos nuevos sustanciales procedentes de otras fuentes.

Qué puede lograrse por la vía administrativa - y cuáles son sus límites. El reexamen puede dar lugar a la exclusión de la lista, en particular cuando han cambiado las circunstancias que justificaron la inclusión, los elementos en que se fundaba resultan inconsistentes o se ha debilitado el respaldo político a la designación. Conviene, sin embargo, explicar al cliente con claridad que la decisión PESC se adopta, en principio, por unanimidad (artículo 31 TUE) y el reglamento por mayoría cualificada (artículo 215 TFUE), por lo que un solo Estado puede impedir que se modifique la decisión que dispone la inclusión. Esta es precisamente la razón de ser de la vía judicial y la razón por la que, en cada asunto, las observaciones deben prepararse como base del futuro expediente contencioso: cada motivo refutado por escrito, cada documento aportado y cada solicitud de comunicación que quede sin respuesta tendrán peso ante el Tribunal General.

Qué reunir

- **Exposición de motivos y elementos comunicados** por el Consejo, con la cronología de las solicitudes y las respuestas
- **Documentos para refutar cada motivo**: documentación societaria, contratos, certificaciones, resoluciones judiciales, dictámenes periciales
- ****Pruebas del cambio de circunstancias**: cesiones efectivas, previamente autorizadas cuando lo exija el régimen aplicable, renuncias a cargos**, cese de las actividades imputadas
- **Calendario de los reexámenes periódicos** del régimen correspondiente
- **Versión única y coherente de los hechos**, actualizada y que pueda hacerse valer en todos los procedimientos paralelos

Qué no hacer

- **Descuidar la vía administrativa** por considerarla «política»: permite documentar las objeciones y solicitar la exclusión de la lista
- **Enviar observaciones emotivas o acusatorias:** lo que resulta eficaz es la refutación documentada, no la protesta
- **Alegar hechos no verificables:** toda afirmación que figure en las observaciones se contrastará con lo expuesto en los demás procedimientos
- **Dejar pasar un reexamen** sin presentar observaciones actualizadas

Punto clave

La vía administrativa y la judicial no constituyen una disyuntiva: se siguen **en paralelo**. Las observaciones al Consejo permiten solicitar la comunicación de los elementos y preparar el expediente. El recurso ante el Tribunal General se interpone dentro de plazo, aunque el Consejo no haya respondido, pues una solicitud de reexamen no condiciona la admisibilidad del recurso ni suspende el plazo para interponerlo.

06

Impugnar una designación europea: la vía judicial ante el Tribunal General

Plazo: dos meses y diez días desde la comunicación individual del acto (si la comunicación directa resulta imposible, desde el final del decimocuarto día siguiente a la publicación del anuncio en el Diario Oficial). Plazo de orden público · Objetivo: anulación de los actos de designación

El recurso de anulación ante el Tribunal General de la Unión Europea es la vía judicial ordinaria para impugnar los actos de designación. Se interpone por medio de abogado y no suspende la congelación. La solicitud de medidas provisionales se presenta mediante escrito separado y debe justificar la urgencia, el riesgo de perjuicio grave e irreparable y el fundamento prima facie de la medida solicitada, sin perjuicio de la ponderación de los intereses en juego (artículos 278 y 279 TFUE y artículo 156 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General). La sentencia *Kadi* del Tribunal de Justicia, de 3 de septiembre de 2008

(C-402/05 P y C-415/05 P), sentó las bases de este control: los actos de la Unión que ejecutan resoluciones del Consejo de Seguridad no gozan de inmunidad de jurisdicción y siguen sujetos al control del juez de la Unión a la luz de los derechos fundamentales protegidos por su ordenamiento jurídico - derecho de defensa, tutela judicial efectiva y derecho de propiedad. La sentencia *Kadi II* de 2013 precisó el alcance práctico de este principio: el juez debe cerciorarse de que la decisión se asienta sobre una base fáctica suficientemente sólida, lo que implica verificar los hechos alegados en la exposición de motivos. Procede la anulación cuando ninguno de los motivos, considerado por separado, es suficientemente preciso y concreto, está debidamente sustentado y basta por sí solo para justificar la medida. En cuanto a las designaciones adoptadas en el marco de la política exterior y de seguridad común, la sentencia *Rosneft* (C-72/15, 2017) confirmó que su validez puede examinarse también en vía prejudicial a instancia de un órgano jurisdiccional nacional - una segunda vía cuando el litigio se plantea ante un juez interno. Conviene hacer una precisión: esta vía no subsana la falta de interposición del recurso directo. Es jurisprudencia reiterada desde la sentencia *TWD Textilwerke Deggendorf* (C-188/92, 9 de marzo de 1994), cuyo principio se recuerda en el apartado 67 de la sentencia *Rosneft* (28 de marzo de 2017), que a la persona que podía sin duda alguna interponer un recurso directo admisible y dejó expirar el plazo se le opone la preclusión si intenta cuestionar la validez del acto por la vía prejudicial. La persona expresamente designada, destinataria de la medida, se encuentra precisamente en esa situación: debe interponer el recurso directo dentro de plazo - la vía prejudicial no remedia la preclusión.

Los motivos de recurso que prosperan. Las sentencias citadas permiten distinguir tres motivos con objetos y exigencias probatorias diferentes. El orden en que se examinen en el expediente dependerá de la objeción específica que suscite cada acto. El primero es la **falta de motivación**: la exposición de motivos debe permitir a la persona comprender las razones individuales, específicas y concretas de su inclusión en la lista y al juez ejercer su control. Las fórmulas estereotipadas y la reproducción de los criterios generales del régimen sin hechos individualizados no satisfacen esta exigencia. El segundo es la **insuficiencia de la base fáctica**: desde Kadi II, es jurisprudencia consolidada que corresponde a la autoridad acreditar que los motivos son fundados, y no a la persona demostrar que son falsos. Pueden admitirse artículos de prensa, reseñas públicas o informes si constituyen un conjunto de indicios suficientemente concretos, precisos y concordantes. Sin embargo, los elementos aislados, no corroborados o no comunicados exponen la medida a la anulación cuando la persona los impugna de manera circunstanciada. A la inversa, un solo motivo acreditado puede justificar la medida si es suficientemente preciso y concreto y, a la luz del criterio aplicable, basta por sí solo para fundar la inclusión. El tercero es la **vulneración del derecho de defensa y del derecho a la tutela judicial efectiva**: falta de comunicación de los elementos de cargo en las condiciones exigidas, imposibilidad de responder antes de que se acuerde el mantenimiento en la lista sobre la base de elementos nuevos o sustitución de los motivos durante el proceso. Si el mantenimiento se basa en los mismos motivos y elementos, no es necesario comunicarlos de nuevo. La anulación por el Tribunal General de las medidas dirigidas contra Bank Mellat (T-496/10, 29 de enero de 2013), confirmada en casación en 2016, ilustra el funcionamiento del control: el juez de la Unión anuló designaciones que la autoridad no consiguió sustentar ante él. Los motivos de fondo - error de apreciación relativo a los criterios, proporcionalidad, desviación de poder - responden a cuestiones

distintas. Para acreditar un error de apreciación, el expediente debe permitir contrastar los hechos probados con el criterio de designación invocado. Por último, el alcance del control varía en función de la amplitud de los criterios de designación del régimen: cuanto más amplio sea el criterio, mayor será el margen de apreciación de la autoridad - en tal caso, el éxito del recurso dependerá tanto de la interpretación del propio criterio como de la solidez de los hechos.

Los límites de una resolución judicial favorable. El realismo estratégico exige explicar al cliente qué se obtiene con una anulación y cuáles son sus límites. La anulación se circunscribe a los actos impugnados: no impide que el Consejo vuelva a incluir a la persona en la lista sobre la base de una motivación reformulada y de elementos nuevos - muchas personas cuya inclusión fue anulada por el juez han vuelto a ser incluidas inmediatamente después, y la segunda inclusión, mejor motivada, resulta más difícil de impugnar con éxito. La anulación tampoco libera los activos el día en que se dicta la sentencia: conforme al artículo 60, párrafo segundo, del Estatuto del Tribunal de Justicia, la anulación de un reglamento por el Tribunal General solo surte efectos una vez expirado el plazo del recurso de casación o, si se interpone dicho recurso, desde su desestimación. Por regla general, el Tribunal General mantiene durante el mismo período, sobre la base del artículo 264, párrafo segundo, TFUE, los efectos de la decisión PESC anulada, lo que da tiempo a la autoridad para adoptar las medidas que se deriven de la sentencia, en su caso mediante una nueva inclusión. La estrategia contenciosa debe, por tanto, anticipar una nueva inclusión: impugnar cada nuevo acto lesivo dentro de su propio plazo, mediante un recurso separado o mediante la adaptación de la demanda pendiente cuando lo permita el artículo 86 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, y seguir simultáneamente la vía administrativa de la etapa 05. Rara vez se consigue dejar sin efecto una designación de una sola vez. Su fundamento se va debilitando sentencia tras sentencia, reexamen tras reexamen.

CASO TIPO · BASE FÁCTICA

El empresario designado «por asociación» a partir de un expediente de *artículos de prensa*

Configuración anonimizada basada en los litigios públicos sobre medidas restrictivas ante los órganos jurisdiccionales de la Unión.

Perfil	Empresario incluido en los anexos de un régimen relativo a un país por su asociación con una persona que figura en la lista. Niega los vínculos comerciales alegados.
Expediente de la autoridad	Exposición de motivos sucinta. Elementos comunicados previa solicitud: artículos de prensa, reseñas biográficas en línea y un informe cuyas fuentes no pueden identificarse.
Estrategia	Solicitud de comunicación íntegra del expediente. Observaciones al Consejo que refutan cada afirmación con documentos (registros, contratos, cronologías). Recurso de anulación por falta de motivación individualizada e insuficiencia de la base fáctica en el sentido de la jurisprudencia *Kadi II*. Impugnación de cada nuevo acto de renovación.
Enseñanza	El juez de la Unión no exige a la persona que pruebe su inocencia: exige a la autoridad que fundamente sus motivos. ****Un expediente de prensa sin corroborar, impugnado con argumentos sólidos, expone la medida a la anulación****. No obstante, los artículos de prensa pueden bastar si forman un conjunto de indicios concretos, precisos y concordantes, y un solo motivo sustentado puede justificar el mantenimiento en la lista si es suficientemente preciso y concreto y basta por sí solo para satisfacer el criterio de designación. Por tanto, la refutación debe abordar cada motivo, documento por documento, y la amplitud del criterio adoptado por el régimen debe discutirse por separado. Desde el primer recurso debe preverse una nueva inclusión basada en motivos reformulados.**

Para recordar

Ante el Tribunal General, tres motivos predominan en los litigios sobre designaciones: **motivación** (razones individuales, específicas y concretas), **base fáctica suficiente** (la carga de sustentar los motivos recae en la autoridad - jurisprudencia *Kadi II*) y **derecho de defensa** (comunicación de los elementos, derecho a ser oído). El éxito del recurso se prepara desde las primeras observaciones al Consejo - y no excluye una nueva inclusión, que se combate ciclo tras ciclo.

07

Obtener la exclusión de la lista de la OFAC y actuar en los demás regímenes nacionales

Plazo: **procedimiento prolongado, que debe iniciarse sin demora** · Objetivo: exclusión de la lista SDN, reexamen de las designaciones británicas por el ministro competente e impugnación de las congelaciones nacionales

La exclusión de una lista estadounidense responde a una lógica radicalmente distinta de la del contencioso europeo. La persona incluida en la lista SDN puede presentar ante la OFAC una petición de reconsideración en la que solicite la exclusión de la lista demostrando que los hechos conocidos en aquel momento no justificaban su inclusión o que han dejado de concurrir las circunstancias que justificaron inicialmente la medida: ruptura de los vínculos que se le reprochaban, cesión de participaciones en condiciones lícitas (etapa 02), cambio de conducta o establecimiento de salvaguardias. El procedimiento es administrativo, escrito y no público, y no está sujeto a un plazo de respuesta predeterminado. Desde el 29 de junio de 2026, la OFAC recomienda encarecidamente presentar las peticiones a través de un portal en línea (Reconsideration Portal) que permite recabar desde el inicio la información necesaria. El procedimiento puede incluir también cuestionarios, solicitudes de documentos y, en los asuntos de mayor entidad, un diálogo prolongado con la administración. Cabe acudir al juez federal, al amparo de la Administrative Procedure Act, para impugnar una decisión definitiva o una demora irrazonable, pero el control judicial reconoce un amplio margen al poder ejecutivo: el elemento decisivo para la exclusión de una lista de la OFAC es el expediente administrativo, más que el litigio ante el tribunal.

Esta estructura tiene tres consecuencias prácticas. En primer lugar, la petición se articula en torno al **fundamento invocado para la exclusión de la lista**. Si la inclusión carecía de fundamento suficiente, se aportan pruebas sobre la situación existente en la fecha de la decisión. Si han cambiado las circunstancias, se demuestra por qué la designación ha dejado de estar justificada - medidas correctivas documentadas,

desvinculaciones verificables, transparencia sobre las estructuras y, en ocasiones, compromisos de cumplimiento normativo. En segundo lugar, la **coherencia entre regímenes es esencial**: las declaraciones a la OFAC deben ser rigurosamente compatibles con las observaciones presentadas ante el Consejo de la Unión, los escritos ante el Tribunal General y lo sostenido en cualquier procedimiento nacional. Las autoridades leen las decisiones de las demás, y una contradicción detectada en una instancia compromete la credibilidad en todas ellas. Por último, **debe informarse al cliente de la duración previsible**: la reconsideración puede durar meses y, con frecuencia, más tiempo, por lo que la estrategia de subsistencia y de cumplimiento normativo de la etapa 09 debe ajustarse en consecuencia. Cada cuestionario de la OFAC exige responder en el plazo indicado o solicitar una prórroga antes de su vencimiento. En caso contrario, la OFAC puede desestimar la petición. Una nueva solicitud deberá entonces aportar argumentos o pruebas nuevos para evitar que se desestime por remisión a la primera decisión.

El Reino Unido y los regímenes nacionales. Al amparo de la Sanctions and Anti-Money Laundering Act de 2018, la persona designada puede solicitar al ministro competente la modificación o revocación de su designación (artículo 23). Después de una primera solicitud, solo cabe presentar otra si se invoca un elemento significativo que el ministro aún no haya examinado. Posteriormente, la decisión puede impugnarse ante la High Court o, en Escocia, ante la Court of Session, que resuelve conforme a los principios del control judicial (artículo 38). Las personas designadas por remisión a una lista de las Naciones Unidas se rigen por el artículo 25. Desde la sentencia *Shvidler* del Tribunal Supremo (29 de julio de 2025, [2025] UKSC 30), el juez aprecia por sí mismo la proporcionalidad de la medida, aunque reconoce al Gobierno un amplio margen de apreciación en materia de seguridad nacional y relaciones exteriores. Por tanto, la vía judicial sigue abierta, pero exige un expediente fáctico especialmente sólido - lo que lleva, en la práctica, a privilegiar el reexamen ministerial basado en el cambio de circunstancias. La OFSI se ocupa, por su parte, de la vertiente financiera - licencias, interpretación y aplicación. En Francia, las medidas nacionales de congelación adoptadas al amparo de los artículos L. 562-1 y siguientes del Código Monetario y Financiero, mediante orden publicada en el Diario Oficial por un período renovable de seis meses, son competencia de la jurisdicción administrativa. Cabe recurrir dentro de los dos meses siguientes a la notificación de la orden efectuada en debida forma, sin perjuicio de los plazos por razón de la distancia (artículo R. 421-7 del Código de Justicia Administrativa) y del efecto interruptivo del recurso administrativo interpuesto dentro de ese plazo ante la autoridad que dictó la orden (artículo L. 411-2 del Código de Relaciones entre el Público y la Administración). Las solicitudes de autorización y de exención se dirigen a la Dirección General del Tesoro. En Suiza, la impugnación sigue las vías del derecho administrativo federal: la Secretaría de Estado de Economía instruye las solicitudes de autorización y exención, mientras que la solicitud de exclusión de la lista puede ser competencia de otra autoridad - en el régimen relativo a Ucrania, fue el Departamento Federal de Economía, Formación e Investigación el que resolvió, como autoridad de instancia, una solicitud de esta naturaleza (Tribunal Administrativo Federal, 18 de marzo de 2025, B-4084/2023, confirmado por el Tribunal Federal, 13 de mayo de 2026, 2C_212/2025). La decisión puede recurrirse ante el Tribunal Administrativo Federal dentro de los treinta días siguientes a su notificación (artículo 50, apartado 1, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo) y, a continuación,

ante el Tribunal Federal dentro de los treinta días siguientes a la notificación del texto íntegro de la resolución (artículo 100 de la Ley del Tribunal Federal), sin perjuicio de la suspensión del cómputo durante los períodos inhábiles y de la restitución del plazo en caso de impedimento no imputable al interesado (artículos 22a y 24 PA, 46 y 50 LTF). El recurso extemporáneo es inadmisible. El recurso en materia de derecho público está, en principio, excluido frente a las decisiones relativas a las relaciones exteriores, salvo que el derecho internacional confiera el derecho a que un tribunal conozca de la causa (artículo 83, letra a, de la Ley del Tribunal Federal). En la sentencia antes citada, el Tribunal Federal declaró que esta salvedad se aplica a las medidas coercitivas fundadas en la Ley de Embargos, que afectan a derechos de carácter civil en el sentido del artículo 6, apartado 1, del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Ante los órganos jurisdiccionales suizos se iniciaron también los litigios que dieron lugar a las sentencias *Nada* y *Al-Dulimi* (etapa 04), ilustrativas del control que puede ejercerse sobre las modalidades de ejecución en Suiza de las congelaciones de las Naciones Unidas. Con demasiada frecuencia se atribuye a estas vías nacionales un papel accesorio. A veces son las más rápidas, y una decisión favorable de un juez nacional - respecto de una congelación nacional o de una medida de ejecución - se convierte en un elemento de prueba en todos los demás expedientes. El criterio es siempre el mismo: cada régimen en cuya lista figure la persona requiere un plan de salida propio, coordinado con los demás, pero nunca una mera reproducción de estos.

> *Enfoque*
> Cuatro maneras de abordar la exclusión de las listas: la Unión Europea **juzga** (motivación y base fáctica ante el Tribunal General), los Estados Unidos **negocian** (petición que acredite ante la OFAC la insuficiencia del fundamento inicial o un cambio de circunstancias), el Reino Unido **reexamina y después controla** (reexamen ministerial y posterior intervención del juez) y Suiza **decide y somete la decisión a control** (decisión de la SECO o del departamento competente según el objeto, recurso ante el Tribunal Administrativo Federal y, posteriormente, ante el Tribunal Federal). Una estrategia global de exclusión de las listas habla estos cuatro idiomas sin dar en ellos cuatro versiones distintas.

08

Acogerse a las exenciones y licencias

Plazo: desde las primeras semanas y, después, de forma continua · Objetivo: garantizar la subsistencia, la defensa y la actividad lícita mientras se aplique el régimen

Las exenciones dan un margen de respiro dentro del sistema. Ningún régimen de congelación pretende privar de sustento o de defensa a las personas a las que se aplica: los regímenes examinados prevén excepciones de distintas formas - exenciones individuales concedidas por las autoridades nacionales competentes en la Unión, licencias generales y específicas de la OFAC, licencias de la OFSI y autorizaciones de la Dirección General del Tesoro para las congelaciones francesas. Dominar esta vertiente del derecho de las sanciones es tan importante como la propia impugnación: permite subsistir, pagar a los abogados y mantener cuanto sea posible durante los años que puede durar un procedimiento de salida.

Las categorías recurrentes. En la mayoría de los regímenes se distinguen, con variantes, cuatro categorías de exenciones: los **gastos básicos** - alimentos, alquileres, amortización de préstamos, medicamentos, atención médica, impuestos, primas de seguros y gastos corrientes -, los **gastos de defensa jurídica** - honorarios y desembolsos razonables efectuados para la defensa, incluida la impugnación de la propia designación -, los **gastos extraordinarios**, que se aprecian caso por caso, y el cumplimiento de **obligaciones anteriores** a la designación - contratos, resoluciones judiciales, garantías -, sujeto a condiciones estrictas, entre ellas que la persona designada no obtenga un nuevo beneficio. En el ámbito de las Naciones Unidas, la resolución 2664 (2022) añadió la exención humanitaria transversal en favor de los actores humanitarios que reúnen los requisitos, examinada en la etapa 04. Cada categoría tiene su procedimiento, sus justificantes y su autoridad competente. En la Unión, la solicitud se presenta ante la autoridad nacional del Estado en el que se encuentran los fondos, lo que puede obligar a realizar gestiones paralelas en varios Estados miembros para un mismo presupuesto. Cuando la congelación aplica un régimen de las Naciones Unidas, se añade un trámite: para el régimen establecido por la resolución 1267, la resolución 1452 (2002), modificada por la resolución 1735 (2006), supedita la autorización de los gastos básicos a la notificación previa al comité de sanciones y a que este no adopte una decisión negativa en un plazo de tres días hábiles. Los gastos extraordinarios requieren la aprobación del comité. La existencia de mecanismos comparables en los demás regímenes de las Naciones Unidas debe comprobarse en cada uno de ellos y tenerse en cuenta en el calendario de la solicitud.

Cómo preparar la solicitud. Una solicitud de exención se prepara como un expediente bancario, no como un escrito contencioso: presupuesto detallado y justificado partida por partida, identificación de las cuentas y de los beneficiarios, período cubierto y compromiso de rendir cuentas. Las solicitudes excesivas u opacas se

rechazan y perjudican la credibilidad de las posteriores. Las solicitudes bien delimitadas permiten construir, con el paso de los meses, un historial de gastos autorizados que servirá para justificar futuras peticiones. Predominan dos dificultades prácticas. La primera es bancaria: una exención no obliga al banco a mantener la relación con el cliente ni a ejecutar la operación autorizada, y encontrar una entidad que la ejecute suele exigir tanto esfuerzo como obtener la autorización - cuestión que se aborda en la etapa 09. La segunda es temporal: las autorizaciones tienen una vigencia limitada y su renovación debe prepararse con antelación. De lo contrario, la persona puede quedarse durante varias semanas sin una vía lícita para sufragar sus gastos corrientes.

Qué reunir

- **Presupuesto desglosado por partidas** con justificantes: gastos básicos, cargas familiares, vencimientos de obligaciones contractuales anteriores a la designación
- **Convenios de honorarios y presupuestos por fase** para la exención por gastos de defensa jurídica
- **Identificación de las cuentas y de los bancos que ejecutarán las operaciones**, con la conformidad de principio de la entidad, si es posible, sin retrasar una solicitud urgente
- **Referencias de exenciones comparables** ya concedidas en el régimen correspondiente, cuando esa práctica se haya publicado
- **Calendario de renovación** de las autorizaciones, con varias semanas de antelación

Qué no hacer

- **Presentar una solicitud global y opaca**: se rechazará y perjudicará la credibilidad de las solicitudes posteriores
- **Esperar a agotar la liquidez disponible por vías lícitas** para presentar la solicitud: la tramitación lleva tiempo y no puede precipitarse
- **Obtener la autorización sin haberse asegurado de contar con un banco** que la ejecute
- **Confundir las vías de autorización**: un gasto amparado por una exención en un régimen puede seguir prohibido en otro

CASO TIPO · GASTOS DE DEFENSA JURÍDICA

Financiar la defensa con activos congelados: la exención por *gastos de defensa jurídica*

Configuración anonimizada basada en la práctica pública de las autoridades nacionales competentes en materia de exenciones.

Perfil

Persona designada en un régimen de la Unión, con activos congelados en dos Estados miembros y procedimientos iniciados ante el Consejo, el Tribunal General y una autoridad nacional.

Problema

Los honorarios de la defensa solo pueden abonarse con fondos congelados, lo que exige su desbloqueo. Ante el Tribunal General, únicamente una solicitud de asistencia jurídica gratuita presentada a tiempo en el formulario obligatorio suspende el plazo para quien la presenta. El plazo restante empieza a correr desde la notificación del auto que resuelve sobre la asistencia o, en el supuesto previsto en el artículo 148, apartado 6, del auto que designa al abogado (artículos 146 y 147 del Reglamento de Procedimiento).

Procedimiento

Solicitudes paralelas a las autoridades nacionales competentes de los Estados en los que se encuentran los fondos: presentación de los convenios de honorarios, presupuesto por fase, identificación de las cuentas por las que transitarán los fondos y compromiso de rendir cuentas. Coordinación con el banco en el que se mantiene la cuenta antes de presentar la solicitud, para asegurarse de que ejecutará la operación autorizada.

Enseñanza

La exención por gastos de defensa jurídica es una figura ordinaria de los regímenes de congelación - pero debe solicitarse con antelación, documentarse con precisión y **coordinarse con la entidad bancaria**: una autorización que ningún banco ejecuta es una victoria sobre el papel.

Punto clave

Cuatro categorías de exenciones estructuran la vida bajo congelación de activos: **gastos básicos, gastos de defensa jurídica, gastos extraordinarios y obligaciones anteriores** - a las que la resolución 2664 (2022) añadió, en el ámbito de las Naciones Unidas, la exención humanitaria transversal en favor de los actores que reúnen los requisitos. La solicitud se prepara como un expediente bancario y su ejecución se negocia con el banco antes incluso de presentarla.

Antes de presentar observaciones al Consejo o una petición a la OFAC, reestructurar activos o responder a un banco.

Cuándo contactar con Hennebel Avocats

Antes de interponer un recurso cuyo plazo ya está corriendo, responder a un cuestionario de la OFAC, reestructurar una participación en el capital, solicitar una exención o hacer declaraciones públicas. El despacho puede prestar asesoramiento directo o actuar como asesor jurídico conjunto con equipos de cumplimiento normativo, abogados estadounidenses y británicos, bancos y family offices, según las circunstancias del expediente. Las situaciones urgentes se atienden con prioridad.

Contactar con el despacho

09

Vivir bajo sanciones: cumplimiento normativo inverso, sobrecumplimiento y reducción del riesgo bancario

Plazo: **durante toda la vigencia del régimen** · Objetivo: mantener el acceso lícito a los servicios esenciales pese a la retirada de las contrapartes

Entre la designación y la salida transcurre un período - a menudo de varios años - que el derecho de las sanciones regula de manera insuficiente y que la práctica bancaria hace más difícil de lo que se desprende de los textos. La persona designada, pero también sus allegados, sus antiguas sociedades y, en ocasiones, simples homónimos, descubren que su vida económica ha dejado de regirse por lo que prohíben los reglamentos y

ha pasado a depender de lo que rechazan las entidades financieras. Este fenómeno de **sobrecumplimiento** - la aplicación por operadores privados de criterios más restrictivos que los previstos en el derecho - y su expresión más drástica, la **reducción del riesgo** - la ruptura de la relación comercial para eliminar el riesgo en lugar de gestionarlo -, requieren una estrategia propia. El fenómeno es especialmente pronunciado en la plaza financiera suiza: la concentración de servicios de gestión patrimonial, cuentas internacionales y family offices va acompañada de una práctica cautelosa de cumplimiento normativo. Los bancos suizos, expuestos tanto al régimen estadounidense y al europeo como al suizo, incorporan esa exposición a sus políticas de riesgo respecto de las relaciones vinculadas a personas designadas. La persona afectada encuentra allí a la vez los instrumentos patrimoniales más desarrollados y una rápida disposición a poner fin a la relación - lo que confiere especial importancia a la estrategia de cumplimiento normativo inverso que se describe a continuación.

El cumplimiento normativo inverso. La persona sometida a sanciones debe aprender a hacer lo que hacen los bancos: documentar su propia situación respecto de cada régimen. En concreto, ello exige mantener actualizado un expediente personal de cumplimiento normativo - alcance exacto de las designaciones, exenciones obtenidas con sus referencias, operaciones autorizadas, estructura de propiedad de las entidades familiares, certificaciones de los abogados - y entregarlo por iniciativa propia a las entidades y contrapartes que aún acepten mantener la relación. Esta inversión de la carga no está recogida en ningún texto, pero resulta decisiva: ante un cliente que acredita de manera estructurada qué actuaciones son lícitas, el comité de cumplimiento normativo de un banco puede fundamentar la decisión de mantener la relación. Ante un cliente que se limita a protestar, clasifica el expediente entre los riesgos que deben eliminarse. El mismo rigor se exige a los allegados no designados: cuentas separadas, flujos trazables y exclusión estricta de cualquier operación que pueda interpretarse como una puesta a disposición indirecta.

Responder a la reducción del riesgo. Cuando un banco cierra la cuenta de una persona no designada - cónyuge, hijo, sociedad hermana, antiguo socio - por su sola proximidad a una persona designada, pueden utilizarse varias vías en paralelo: un diálogo documentado con el área de cumplimiento normativo, aportando el análisis jurídico del que carece la entidad, los mecanismos nacionales de derecho a una cuenta o a servicios bancarios básicos, allí donde existan, la intervención de las autoridades de supervisión, varias de las cuales han señalado públicamente los efectos de la reducción injustificada del riesgo - como la Autoridad Bancaria Europea, que, en un dictamen de 5 de enero de 2022, la considera un factor de exclusión financiera de clientes legítimos y, en ocasiones, un indicio de gestión ineficaz de los riesgos -, y, en última instancia, la impugnación judicial de la ruptura de la relación. El plazo varía según la vía elegida. Todas resultan más eficaces si se apoyan en el expediente de cumplimiento normativo inverso antes descrito. Por último, es preciso ocuparse de las **bases de datos privadas de cumplimiento normativo** - instrumentos de filtrado utilizados por entidades de todo el mundo - que recogen tanto las designaciones como las simples menciones en los medios de comunicación. Su actualización debe solicitarse aportando documentos justificativos. Esta labor, iniciada mientras se aplican las sanciones, prepara la rehabilitación de la etapa 12.

CASO TIPO · REDUCCIÓN DEL RIESGO

El banco que cierra las cuentas de un cliente *no designado*

Configuración anonimizada basada en las prácticas de reducción del riesgo documentadas públicamente por las autoridades de supervisión y los organismos de cumplimiento normativo.

Perfil	Alto directivo no designado en ningún régimen, antiguo empleado de un grupo cuyo accionista de referencia ha sido incluido en varias listas.
Situación	Dos entidades cierran sus cuentas personales invocando su «política de riesgo», sin que exista designación, congelación ni obligación legal de poner fin a la relación.

Procedimiento

Preparación de un expediente personal de cumplimiento normativo: certificación de la ausencia de designación en cada régimen, análisis que descarte la propiedad o el control por parte de la persona designada y trazabilidad de los ingresos. Diálogo con los bancos y, en Francia, solicitud de intervención del Banco de Francia si se cumplen los requisitos del derecho a una cuenta. Solicitud de rectificación a los responsables de las bases de datos de cumplimiento normativo en las que figure el vínculo.

Enseñanza

La reducción del riesgo se combate **con pruebas, no con protestas**: el banco no pretende determinar quién tiene razón, sino si el riesgo está documentado y es gestionable. Proporcionarle esa documentación es el medio más eficaz - y el menos utilizado.

> *Error frecuente*
> Tratar el sobrecumplimiento como una injusticia que denunciar en vez de como un riesgo que gestionar. Los bancos aplican el derecho de las sanciones, pero también su propia política de riesgo, que puede llevarlos a denegar un servicio aun siendo lícito. **Lo que puede hacerles reconsiderar su decisión es, ante todo, la documentación** - alcance exacto de las prohibiciones, exenciones obtenidas y estructura de propiedad aclarada - presentada a los comités de cumplimiento normativo, no a los gestores de clientes.

IO

Empresas y bancos: controlar la exposición a los regímenes y a las sanciones secundarias

Plazo: **preventivo y permanente** · Objetivo: operar sin vulnerar los regímenes ni reaccionar de manera desproporcionada - y resistir las sanciones secundarias

El segundo lector al que se dirige esta guía es el operador - empresa, banco, fondo o family office - que, sin ser objeto de la medida, está expuesto a ella. Su problema no es salir de una lista: es desenvolverse entre regímenes superpuestos sin incurrir en infracciones, sin destruir valor por exceso de cautela y sin convertirse a su vez en objeto de designación. Esta posición exige una política interna clara en tres ámbitos.

Primer ámbito: las obligaciones directas. Todo operador comprendido en el ámbito de aplicación de un régimen - por su nacionalidad, su establecimiento, los intervinientes o el lugar de sus operaciones - está sujeto a las obligaciones de congelación y de no puesta a disposición. Su cumplimiento normativo descansa en varios elementos esenciales: cotejar la identidad de las contrapartes con las listas pertinentes, analizar la propiedad y el control siguiendo las cadenas de titularidad hasta su origen (regla del 50 % en el régimen estadounidense, congelación de fondos en poder o bajo control de la persona designada y puesta a disposición indirecta en el europeo - etapa 02), vigilar el objeto y el destino reales de las operaciones y gestionar los falsos positivos para no paralizar la actividad lícita. A ello se añaden obligaciones de información: en el régimen relativo a Rusia, el artículo 8 del Reglamento (UE) n.º 269/2014 exige comunicar de inmediato la información que facilite su aplicación. Para las categorías precisadas en el apartado 1, letra a), el operador dispone de dos semanas desde la obtención de la información para transmitirla a la autoridad del Estado miembro en el que resida o se encuentre. Los errores más costosos no proceden de los casos evidentes, sino de situaciones que pasan inadvertidas: entidades que no figuran en las listas pero son propiedad de personas designadas, pagos en dólares compensados por un banco estadounidense, que sitúan la operación en el ámbito de aplicación del régimen estadounidense, y servicios accesorios - seguros, transporte, intermediación - prestados a una cadena en la que uno de los participantes está designado.

Segundo ámbito: las sanciones secundarias. El derecho estadounidense expone a la adopción de medidas - ante todo, la propia designación - a los operadores extranjeros que, sin ningún punto de conexión con los Estados Unidos, prestan apoyo material a personas designadas o realizan operaciones significativas con determinados sectores u operadores sujetos a medidas. Esta amenaza no constituye una obligación jurídica en el ordenamiento europeo - que incluso la contempla con hostilidad -, pero representa un riesgo de hecho de tal magnitud que la mayoría de los grandes operadores acomodan a ella su conducta. La decisión es, sin embargo, más delicada que una simple cuestión de gestión del riesgo: respecto de determinados programas extraterritoriales de terceros Estados a los que se refiere, el Reglamento de bloqueo de la Unión (Reglamento (CE) n.º 2271/96) prohíbe a los operadores europeos acatar esas medidas. Ceder a la amenaza estadounidense puede, por tanto, vulnerar el derecho de la Unión - la empresa se enfrenta entonces a un verdadero conflicto de obligaciones, que debe analizarse como tal, incluso, cuando proceda, mediante una solicitud de autorización dirigida a la Comisión al amparo del artículo 5, párrafo segundo, del Reglamento. Los criterios aplicables se establecen en el Reglamento de Ejecución (UE) 2018/1101, de 3 de agosto de 2018, y la solicitud exige acreditar que el incumplimiento de las medidas extranjeras causaría un perjuicio grave. La empresa europea expuesta debe, por tanto, actuar con conocimiento de causa: informar a la Comisión dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que tenga conocimiento de que sus intereses económicos o financieros se ven afectados por las leyes comprendidas en el Reglamento o por las actuaciones que de ellas se deriven. Si se trata de una persona jurídica, la obligación incumbe a sus administradores, directores y demás directivos (artículo 2 del Reglamento de bloqueo). La empresa debe respetar la prohibición del artículo 5 salvo autorización, documentar la decisión en sus órganos de gobierno y ajustar sus cláusulas contractuales - cláusulas sobre sanciones, condiciones suspensivas y mecanismos de cese ordenado de las operaciones (wind-down) - para

que, si se impone la retirada, pueda llevarse a cabo sin una ruptura abrupta. La relación entre estas exigencias y la actividad en zonas de crisis se examina en la guía Praxis dedicada a las empresas en situaciones excepcionales, a la que se remite la presente guía.

Tercer ámbito: el equilibrio frente al sobrecumplimiento. El operador que rechaza por principio cualquier operación que guarde una relación, por remota que sea, con un país o una persona sujetos a sanciones cree protegerse. En realidad, se expone a otros riesgos - contractuales, cuando la negativa a cumplir no se justifica por una prohibición aplicable, comerciales y reputacionales y, en su caso, de supervisión, cuando la negativa sistemática impide que surta efecto una exención humanitaria cuya aplicación persiguen las autoridades, como la prevista en la resolución 2664 (2022). Por tanto, la política interna debe precisar por escrito ambos aspectos: qué actuaciones se prohíbe la entidad y cuáles se compromete a seguir realizando siempre que sean lícitas y estén documentadas. Esta simetría distingue una política de sanciones madura de una reacción de retirada automática.

Qué reunir (empresa expuesta)

- **Mapa de exposición**: contrapartes, cadenas de titularidad, monedas, rutas logísticas y servicios accesorios
- **Política interna escrita**: regímenes objeto de seguimiento, umbrales de propiedad y control aplicados, órganos responsables de resolver los casos dudosos
- **Cláusulas contractuales**: cláusulas sobre sanciones, condiciones suspensivas y mecanismos de cese ordenado de las operaciones
- **Expedientes de decisión** de los órganos de gobierno sobre cuestiones sensibles (sanciones secundarias, retirada o mantenimiento de relaciones)
- **Procedimientos de congelación y notificación** probados antes de que se produzca un incidente. Ante la OFAC, declarar los bloqueos y rechazos sujetos a notificación en los diez días hábiles siguientes al hecho y, a más tardar el 30 de septiembre, los bienes bloqueados que se encontraran en poder del declarante el 30 de junio. En la Unión, aplicar el plazo del reglamento correspondiente.

Qué no hacer

- **Tratar la regla del 50 % como una regla mundial:** los criterios estadounidenses y europeos de propiedad y control difieren y deben documentarse por separado
- **Confiar exclusivamente en el filtrado automático:** las herramientas no captan las cadenas de titularidad ni el objeto real de las operaciones
- **Improvisar una retirada abrupta** de una relación o de un mercado sin analizar las obligaciones contractuales y las exenciones aplicables
- **Dejar una decisión sensible en el nivel operativo:** las decisiones sobre exposición corresponden a los órganos de gobierno y deben quedar documentadas

Para recordar

El operador expuesto debe observar tres pautas: **conocer sus obligaciones directas** (congelación, no puesta a disposición, propiedad y control), **ponderar con rigor el riesgo de sanciones secundarias** - teniendo en cuenta el Reglamento de bloqueo de la Unión, que puede convertirlo en un conflicto de obligaciones - y documentar esa ponderación en los órganos de gobierno, y **mantener el equilibrio** entre la infracción y el sobrecumplimiento - pues rechazar una operación lícita también tiene un coste jurídico.

II

Anticipar la dimensión penal de la elusión

Plazo: desde el primer día, como consideración presente en todas las decisiones · Objetivo: evitar que un expediente administrativo se convierta en una causa penal

Durante mucho tiempo, la vulneración de las sanciones recibió un tratamiento dispar en Europa. La Directiva (UE) 2024/1226, de 24 de abril de 2024, exige a los Estados miembros vinculados por ella, entre los que no se encuentra Dinamarca, que tipifiquen como delito la vulneración y la elusión intencionales de las medidas restrictivas de la Unión y, al menos respecto de los bienes que figuran en la Lista Común Militar o en las listas de productos de doble uso, algunas de estas conductas cuando se cometan por imprudencia grave (artículo 3, apartado 3). Entre las conductas que deben tipificarse figuran la puesta de fondos a disposición de personas designadas, el incumplimiento de la obligación de congelación, la prestación de servicios prohibidos y la ocultación de la propiedad o el control de activos. En materia de elusión, contempla, en particular, el

uso, la transferencia a terceros o cualquier otro acto de disposición de fondos o recursos económicos que deban congelarse, con el fin de ocultarlos, el suministro de información falsa o engañosa para ocultar que una persona designada es su propietaria o beneficiaria última y el incumplimiento por la persona designada de la obligación de declarar sus activos. Sin embargo, una directiva no tipifica por sí misma ningún delito: el plazo de transposición expiró el 20 de mayo de 2025, la Comisión remitió cartas de emplazamiento a dieciocho Estados miembros el 24 de julio de 2025 y varios de esos procedimientos seguían abiertos el 18 de junio de 2026. Los tipos penales solo se aplican en virtud de la ley nacional, ya sea de transposición o preexistente, cuya existencia y contenido deben comprobarse, a la fecha de los hechos, en cada jurisdicción afectada (en Francia, el Código de Aduanas, recodificado con efectos desde el 1 de mayo de 2026, ya sanciona el incumplimiento de las restricciones a las relaciones económicas y financieras con el extranjero). La Directiva prevé la responsabilidad de las personas jurídicas y exige sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias. Sumada a la práctica sancionadora estadounidense, donde los procesos por vulneración de los programas de la OFAC tienen una larga trayectoria y consecuencias severas, y al creciente papel de las fiscalías especializadas, esta armonización transforma la naturaleza del riesgo a medida que se transpone: toda decisión patrimonial o comercial adoptada bajo un régimen de sanciones debe evaluarse también como un hecho de posible relevancia penal.

Para la persona designada, la consecuencia es la expuesta en la etapa 03: los movimientos de activos posteriores a la designación - cesiones a allegados, cambios de titulares reales, interposición de sociedades o recurso a testaferros - constituyen la materia prima de las investigaciones por elusión. Una cesión real, justificada, a valor de mercado y documentada puede ser lícita e incluso necesaria, siempre que la haya autorizado la autoridad competente cuando el régimen aplicable así lo exija (etapa 02). Sin esa autorización, la cesión de activos congelados constituye por sí misma una vulneración de la congelación, cualquiera que sea su valor. Si, además, la operación es opaca y precipitada, puede dar lugar a un proceso por elusión cuando concurran los elementos del delito. La distinción es más probatoria que conceptual y se establece al realizar la operación, no en el momento de la investigación: análisis jurídico previo por escrito, valoración independiente y transparencia ante las autoridades competentes cuando el régimen lo exija o lo permita. También debe protegerse a la propia defensa: el pago de honorarios se efectúa al amparo de una exención (etapa 08) y los abogados deben velar por que su intervención se mantenga dentro de los límites de los servicios lícitos.

Para la empresa y el banco, el riesgo penal se concentra en tres supuestos recurrentes: la operación estructurada para ocultar la verdadera contraparte - documentación comercial alterada, cadenas de intermediarios, buques o cargamentos cuya identidad se disimula -, la continuación de una relación comercial mediante estructuras cuyo objeto es neutralizar los efectos de una designación y el fallo sistémico de cumplimiento normativo que permite que se perpetúen infracciones que la organización debería haber detectado. Cuando se abre una investigación - registro, requerimiento de información, congelación judicial -, la gestión del expediente pasa a otro ámbito: preservación de los datos, protección de las comunicaciones amparadas por el secreto profesional, coordinación de las defensas de la entidad y de sus directivos y decisiones

sobre la cooperación con las autoridades. Esta materia se estudia en la guía Praxis dedicada a las investigaciones e indagaciones transnacionales, a la que se remite al lector. La única regla que conviene fijar aquí es la de anticipación: la empresa que descubre el derecho penal de las sanciones en el momento del registro ya ha perdido las primeras oportunidades de defensa.

> *Enfoque*
> La Directiva (UE) 2024/1226 exige a los Estados miembros vinculados por ella que tipifiquen como delito las vulneraciones y conductas de elusión que define. Para las personas jurídicas, exige que se establezca su responsabilidad en las condiciones del artículo 6 y admite sanciones penales o no penales. La ley nacional aplicable debe comprobarse en cada jurisdicción a la fecha de los hechos. **Cada movimiento de activos sujeto a un régimen de sanciones debe plantearse de manera que, años después, pueda examinarlo un fiscal**: análisis previo por escrito, valoración independiente y trazabilidad - o abstención.

12

Salir del régimen y reconstruir la vida económica

Plazo: **preparación desde el primer día y ejecución a lo largo de varios años** · Objetivo: que la exclusión de la lista sea una realidad económica, además de jurídica

La exclusión de la lista no es la última etapa del expediente, sino la penúltima. La experiencia común de los litigios sobre sanciones - en todas las jurisdicciones - demuestra que los efectos de la designación sobreviven a su desaparición: las bases de datos privadas de cumplimiento normativo conservan el historial, los motores de búsqueda muestran con mayor facilidad los anuncios de designación que las decisiones de exclusión, los bancos conservan el recuerdo del riesgo y ciertos Estados mantienen sus propias medidas después de que otros hayan levantado las suyas. Por tanto, la salida debe gestionarse como un proyecto con entidad propia, en tres ámbitos.

Ámbito jurídico: consolidar la exclusión de la lista. Primero debe precisarse definitivamente su alcance: verificar la exclusión efectiva en cada régimen - una exclusión europea no dice nada sobre la lista SDN, ni a la inversa -, obtener los actos y las confirmaciones por escrito, conseguir que se levanten las medidas nacionales de ejecución, desbloquear los activos ante cada entidad que lleve las cuentas aportando los justificantes del levantamiento de la congelación y lograr que queden sin efecto las medidas derivadas: inscripciones en registros nacionales, alertas aduaneras y denegaciones de visados fundadas en la antigua designación. Después

debe vigilarse el riesgo de una nueva inclusión, que es real cuando la exclusión resulta de una anulación judicial por insuficiencia de motivación (etapa 06). El seguimiento de los actos de la autoridad y la conservación del expediente completo del primer procedimiento ofrecen la mejor protección ante un segundo procedimiento.

Ámbito bancario y reputacional: recuperar el acceso. La rehabilitación bancaria sigue, en sentido inverso, el método de la etapa 09: presentación de un expediente probatorio - actos de exclusión de la lista, cronología y análisis actualizado de cumplimiento normativo - a los comités de cumplimiento normativo de las entidades, solicitudes de actualización a los responsables de las bases de datos de cumplimiento normativo acompañadas de las resoluciones pertinentes y tratamiento de los contenidos en línea por las vías disponibles - derecho de respuesta, solicitudes de actualización e indexación de las resoluciones favorables. Si se opta por la comunicación pública, debe coordinarse con los procedimientos pendientes y evitar el triunfalismo: una exposición sobria de los hechos resiste mejor el paso del tiempo que un afán de revancha. Para las empresas, la reconstrucción pasa también por las contrapartes: cartas de respaldo, certificaciones de los abogados y actualización de la documentación para licitaciones y de los cuestionarios de cumplimiento normativo.

Ámbito documental: conservar y aprovechar el expediente. La persona o empresa que ha pasado por un régimen de sanciones dispone de un activo poco común: un expediente completo - cronologías, documentos probatorios, decisiones y correspondencia - que acredita lo que realmente ocurrió. El expediente debe archivarse de modo seguro y que permita consultarlo: servirá en los procedimientos que sigan abiertos, en las negociaciones bancarias, en las comprobaciones de diligencia debida de futuros socios y, llegado el día, que no cabe descartar, en que una nueva inclusión o una investigación tardía reabra el asunto. La regla vale para ambos lectores de esta guía: la salida del régimen se prepara desde el primer día, y todo lo documentado mientras se aplicaban las medidas se convierte, tras la salida, en un instrumento de reconstrucción.

> *Para recordar*
> La exclusión formal de la lista no produce por sí sola la rehabilitación económica. **Tres líneas de actuación permiten hacerla realidad**: consolidar la exclusión en cada régimen y dejar sin efecto las medidas derivadas, recuperar el acceso a los servicios bancarios y restablecer la reputación mediante pruebas documentales, y archivar el expediente completo ante el riesgo de una nueva inclusión. Quien no haya documentado lo ocurrido mientras estuvo sujeto al régimen saldrá de él sin pruebas de su propia trayectoria.

ONCE ERRORES QUE EVITAR

Los errores que *comprometen la defensa*

Los litigios públicos sobre sanciones y la práctica de las autoridades encargadas de aplicarlas revelan errores recurrentes que cuestan años de procedimiento o convierten un expediente administrativo en una causa penal. Se enumeran aquí para identificar los riesgos concretos, no como una advertencia abstracta.

01 Tratar «las sanciones» como un bloque único. Cada régimen - ONU, Unión Europea, OFAC, OFSI, Suiza, mecanismos nacionales - tiene sus propias bases jurídicas, motivos, efectos y vías de recurso. Una estrategia que se limita a reproducir en un régimen la adoptada en otro fracasa en ambos.

02 Dejar transcurrir el plazo de recurso ante el Tribunal General de la Unión Europea a la espera del resultado de otras gestiones. El plazo - dos meses más diez días desde la comunicación individual del acto o, cuando esta sea imposible, desde el final del decimocuarto día siguiente a la publicación del anuncio en el Diario Oficial - es de orden público y la solicitud de reexamen no lo suspende. Un acto posterior de mantenimiento en la lista puede impugnarse por sí mismo, pero no reabre el plazo para recurrir la inclusión inicial. Entretanto, la designación se afianza.

03 Transferir activos después de la designación sin un análisis jurídico previo por escrito. Las cesiones a allegados, los cambios de titulares reales y la interposición de sociedades constituyen la materia prima de los procesos por elusión, conducta que la Directiva (UE) 2024/1226 obliga a los Estados miembros a tipificar como delito.

04 Descuidar la vía administrativa de reexamen por considerarla puramente política. Las observaciones al Consejo permiten solicitar la comunicación de los elementos del expediente, sientan las bases del futuro litigio y, en ocasiones, conducen a la exclusión de la lista sin necesidad de juicio.

05 Expresar indignación cuando el juez exige método. Ante el Tribunal General, los motivos que prosperan se refieren a la motivación, a la suficiencia de la base fáctica y al derecho de defensa - no a una denuncia general del régimen de sanciones.

06 Sostener versiones divergentes de los hechos ante distintas autoridades. El Consejo, el Tribunal General, la OFAC, la OFSI y los órganos jurisdiccionales nacionales leen las decisiones de las demás instancias. Una contradicción detectada en una de ellas compromete la credibilidad en todas.

07 Recurrir a vías ajenas al régimen de exenciones en vez de solicitarlas. Los circuitos informales de subsistencia exponen a la persona designada y a sus allegados a responsabilidad penal, cuando las exenciones por gastos básicos y por gastos de defensa jurídica existen precisamente para atender esas necesidades.

08 Ignorar la dimensión bancaria de las autorizaciones. Una exención que ninguna entidad acepta ejecutar es una victoria sobre el papel. Conviene involucrar de antemano al banco que ejecutará la operación, sin retrasar la presentación de una solicitud urgente.

09 Subestimar la extensión de la congelación a las entidades en propiedad o bajo control de personas designadas. La regla del 50 % en el régimen estadounidense y, en el europeo, la congelación de fondos en poder o bajo control de la persona designada y la prohibición de puesta a disposición indirecta alcanzan a sociedades que no figuran en ninguna lista - y las reestructuraciones meramente aparentes agravan la situación en lugar de resolverla. La cesión de participaciones congeladas vulnera la congelación si se efectúa sin la autorización exigida por el régimen aplicable. La desinversión realizada íntegramente fuera de la jurisdicción estadounidense se rige por las condiciones específicas expuestas en la etapa 02.

10 Responder a la reducción del riesgo con protestas en vez de aportar documentación. Los bancos no deciden qué es justo: evalúan el riesgo documentado. El expediente de cumplimiento normativo inverso es el instrumento más útil y sirve de sustento a las demás vías (derecho a una cuenta, intervención de las autoridades de supervisión, vía judicial), cada una de las cuales está sujeta a sus propios requisitos.

11 Considerar que la exclusión de la lista pone fin al expediente. Si no se consolida la exclusión en cada régimen, se actualizan las bases de datos de cumplimiento normativo y se vigila el riesgo de una nueva inclusión, los efectos de la designación persisten durante años después de que esta haya dejado de surtir efectos jurídicos.

Cómo se desarrolla el primer intercambio con Hennebel Avocats

El primer intercambio con el despacho es confidencial y el compromiso que implica se limita a la calificación jurídica de la situación. Suele durar entre cuarenta y cinco y noventa minutos y se realiza por teléfono seguro, por videoconferencia cifrada o de forma presencial, en función de la disponibilidad y del lugar en que se tramite el asunto. Canales: Signal y Threema. WhatsApp se utiliza exclusivamente para la coordinación logística, nunca para tratar el fondo del asunto. Repositorio seguro para documentos sensibles.

El intercambio abarca tres aspectos: la identificación precisa de los regímenes aplicables (designaciones vigentes, bases jurídicas, motivos publicados y plazos en curso), la evaluación de los efectos materiales (cuentas congeladas, operaciones suspendidas, contrapartes que se han retirado y entidades afectadas por razón de propiedad o control) y el diseño preliminar de la estrategia (reexamen y vía contenciosa en la Unión Europea, petición a la OFAC, reexamen británico, vías disponibles en Suiza, exenciones, dimensión bancaria y exposición penal). Al término de este primer intercambio, si la situación lo justifica, el despacho puede

entregar una nota escrita de calificación jurídica que precise las opciones, la secuencia recomendada y el alcance del posible mandato.

El primer intercambio está amparado por el secreto profesional del abogado, con independencia de que se encomienden o no actuaciones posteriores al despacho.

Las situaciones urgentes - designación recién publicada, bloqueo bancario en curso, operación suspendida, registro o requerimiento de información de una autoridad - se atienden con prioridad (Crisis Room · Praesidium), coordinando los aspectos jurídicos, bancarios y de comunicación.

ANEXO - CUADRO DE AUTORIDADES CITADAS

Instrumentos y decisiones citados en la presente guía

Autoridades citadas a lo largo de las doce etapas, con indicación de su objeto y de su aportación para la práctica contenciosa y de cumplimiento normativo en materia de sanciones.

REFERENCIA	OBJETO	APORTACIÓN PARA LA PRÁCTICA
Carta de la ONU, arts. 41 y 103	Medidas que no implican el uso de la fuerza armada adoptadas por el Consejo de Seguridad. Primacía de las obligaciones dimanantes de la Carta (art. 103)	Fundamento de los regímenes de sanciones de las Naciones Unidas. La obligación de los Estados Miembros de aplicarlos es el origen de la tensión con las garantías de los derechos humanos.
Res. 1267 / 1989 / 2253	Régimen de sanciones relativo a Al-Qaida y al Estado Islámico	Es el régimen más estructurado de las Naciones Unidas y el único dotado de un mecanismo reforzado de recurso individual.

Res. 1904 (2009), 1989 (2011) y 2734 (2024)	Creación de la Oficina del Ombudsman del régimen 1267. Mecanismo establecido por la resolución 1989 (2011) y recogido en la resolución 2734 (2024), que prorroga el mandato de la Oficina hasta el 17 de junio de 2027: si el Ombudsman recomienda la exclusión de la lista, las medidas se levantan sesenta días después de que el comité haya concluido el examen del informe exhaustivo, salvo decisión en contrario del comité por consenso o remisión al Consejo de Seguridad	Instrucción independiente de las solicitudes de exclusión de la lista, con informe y recomendación al comité - mejora sustancial de la situación de los solicitantes, sin atribuir al Ombudsman carácter jurisdiccional.
Res. 1730 (2006) y 2744 (2024)	Punto focal para las solicitudes de supresión de nombres de las listas (regímenes distintos del régimen 1267)	Procedimiento aplicable a las solicitudes presentadas desde el 19 de julio de 2024, incluidas las que vuelvan a presentarse tras la retirada de una solicitud anterior aún pendiente: recopilación de información de los Estados (cuatro meses, prorrogables), consultas durante dos meses prorrogables una sola vez por otros dos, posibilidad de diálogo e informe exhaustivo confidencial sin recomendación. El comité decide conforme a sus procedimientos ordinarios si así lo solicita uno de sus miembros o un Estado interesado. La solicitud se considera desestimada si no se somete a decisión en el plazo de dos meses.

Res. 2664 (2022), 2761 (2024), 1452 (2002) y 1735 (2006)	Exención humanitaria transversal aplicable a las congelaciones de activos de las Naciones Unidas (2664, 2761). Exenciones individuales por gastos básicos y extraordinarios en el régimen 1267 (1452, modificada por la 1735)	Da seguridad jurídica a las operaciones humanitarias de los actores que reúnen los requisitos. Constituye un nuevo parámetro de cumplimiento normativo para bancos y operadores - el exceso de cautela priva a la exención de su efecto útil. Su aplicación al régimen relativo a Al-Qaida/EI, inicialmente limitada a dos años, se mantuvo sin límite temporal por la resolución 2761 (2024), de 6 de diciembre de 2024. En la fecha de la operación deben comprobarse el alcance de la exención y su incorporación a los regímenes europeos y nacionales. Con independencia de esta exención transversal, la resolución 1452 (2002), modificada por la resolución 1735 (2006), regula las exenciones individuales en el régimen 1267: los gastos básicos pueden autorizarse previa notificación al comité, salvo decisión negativa en el plazo de tres días hábiles, y los gastos extraordinarios requieren su aprobación (etapa 08).
Art. 29 TUE	Decisiones del Consejo adoptadas en el marco de la política exterior y de seguridad común	Primera fase de las medidas restrictivas europeas: las decisiones determinan los criterios de designación y los anexos en los que figuran las personas afectadas.

Arts. 215 y 263 TFUE. Regl. (UE) n.º 269/2014 (arts. 1, 7 y 9, este último en la redacción dada por el Regl. (UE) 2022/1273)	Reglamentos del Consejo por los que se aplican las medidas económicas y financieras	Segunda fase, directamente aplicable en los Estados miembros. El reglamento es el acto central de la impugnación judicial. El recurso de anulación debe interponerse en un plazo de dos meses (art. 263, párrafo sexto, TFUE), ampliado en diez días por razón de la distancia, desde la comunicación individual del acto o, si la comunicación directa resulta imposible, desde el final del decimocuarto día siguiente a la publicación del anuncio en el Diario Oficial. En el régimen relativo a Rusia se definen los fondos y recursos económicos congelados (art. 1), se regula el abono de sumas en cuentas congeladas, en las que los importes recibidos permanecen congelados (art. 7), y se exige a la persona designada que declare sus activos dentro de las seis semanas siguientes a su inclusión en la lista (art. 9). La anulación de un reglamento por el Tribunal General solo surte efectos una vez expirado el plazo de casación o desestimado el recurso de casación (art. 60, párrafo segundo, del Estatuto del Tribunal de Justicia). Por regla general, los efectos de la decisión PESC se mantienen durante el mismo período (art. 264, párrafo segundo, TFUE).
TJCE, 3 de septiembre de 2008, Kadi y Al Barakaat International Foundation c. Consejo y Comisión (C-402/05 P y C-415/05 P)	Kadi I	Control judicial efectivo de los actos de la Unión que aplican sanciones de las Naciones Unidas, a la luz de los derechos fundamentales protegidos por el ordenamiento jurídico de la Unión.

TJUE (Gran Sala), 18 de julio de 2013, Comisión y otros c. Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P)	Kadi II	Alcance práctico del control: verificación de la base fáctica. Procede la anulación si ninguno de los motivos es a la vez preciso, concreto y debidamente sustentado. La carga de sustentar los motivos recae en la autoridad.
TJUE (Gran Sala), 28 de marzo de 2017	Rosneft (C-72/15)	Competencia prejudicial para examinar la validez de las medidas restrictivas: segunda vía de impugnación, abierta en el marco de litigios nacionales, pero vedada, desde la sentencia TWD Textilwerke Deggendorf (TJCE, 9 de marzo de 1994, C-188/92), a quien podía sin duda alguna interponer un recurso de anulación y dejó expirar el plazo.
Tribunal General de la UE, 29 de enero de 2013, Bank Mellat c. Consejo (T-496/10), recurso de casación desestimado (TJUE, 18 de febrero de 2016, C-176/13 P)	Anulación de las medidas dirigidas contra Bank Mellat	Ejemplo del funcionamiento del control judicial: se anulan las designaciones que la autoridad no consigue sustentar ante el juez.
TEDH (Gran Sala), 12 de septiembre de 2012, n.º 10593/08	Nada c. Suiza	El Estado que aplica un régimen de las Naciones Unidas conserva un margen de apreciación respecto de las modalidades de ejecución y debe ejercerlo de manera compatible con el Convenio. Vulneración del artículo 8 y del artículo 13 en relación con el artículo 8.

TEDH (Gran Sala), 21 de junio de 2016, n.º 5809/08	Al-Dulimi y Montana Management Inc. c. Suiza	Interpretación armonizadora de la resolución controvertida, que, según el Tribunal, no excluía todo control judicial: el juez nacional debe poder verificar que la inclusión en la lista no es arbitraria antes de ejecutar sus efectos. Vulneración del artículo 6 § 1, sin recurrir al criterio de la protección equivalente.
IEEPA 1977	International Emergency Economic Powers Act	Base legislativa de los programas estadounidenses de sanciones económicas aplicados mediante órdenes ejecutivas presidenciales y administrados por la OFAC.
Regl. (CE) n.º 2271/96 de 22 de noviembre de 1996. Regl. de Ejecución (UE) 2018/1101 de 3 de agosto de 2018	Reglamento de bloqueo de la Unión	Prohibición de acatar las legislaciones extraterritoriales de terceros Estados enumeradas en el Reglamento. Autorización de la Comisión (art. 5, párrafo segundo) cuando el incumplimiento causaría un perjuicio grave - conflicto de obligaciones examinado en la etapa 10.

OFAC, orientaciones de 13 de agosto de 2014 y comunicación de 31 de marzo de 2026 (operaciones simuladas). Consejo de la UE, Best Practices (3 de julio de 2024). TJUE, 12 de marzo de 2026, EM System (C-84/24)	Regla del 50 % sobre la propiedad de las entidades. Criterios europeos de propiedad y control	Bloqueo de las entidades que pertenezcan en un 50 % o más, directa o indirectamente, a personas sujetas a bloqueo, sumando sus participaciones - aunque las entidades no figuren en ninguna lista. La regla estadounidense se activa por la propiedad, no por el control, pero una cesión simulada no extingue el interés patrimonial sujeto a bloqueo (comunicación de la OFAC de 31 de marzo de 2026). En la Unión, propiedad del 50 % o más, o control, con una presunción refutable de control a partir del 50 % que extiende la congelación a los fondos de la entidad (EM System, sentencia dictada en relación con el régimen relativo a Bielorrusia, Reglamento (CE) n.º 765/2006).
OFAC, 31 CFR 501.807. FAQ 402. Anuncio de 29 de junio de 2026 (Reconsideration Portal)	Procedimiento de reconsideración y exclusión de la lista. Desinversión de las personas sujetas a bloqueo	La OFAC no está sujeta a un plazo de duración determinada, pero debe resolver en un plazo razonable (5 U.S.C. § 555). Desde el 29 de junio de 2026 se recomienda encarecidamente presentar las peticiones a través del portal. La desinversión debe realizarse íntegramente fuera de la jurisdicción estadounidense y sin intervención de personas estadounidenses. Los bienes ya bloqueados permanecen bloqueados y no se reconocen las transferencias no autorizadas.

SAMLA 2018	Sanctions and Anti-Money Laundering Act (Reino Unido)	Marco de los regímenes autónomos británicos. Reexamen ministerial de las designaciones (art. 23, con la exigencia de un elemento significativo aún no examinado para presentar una nueva solicitud), seguido de control judicial (art. 38), que reconoce al Gobierno un amplio margen de apreciación desde la sentencia Shvidler del Tribunal Supremo ([2025] UKSC 30, 29 de julio de 2025). La OFSI administra la vertiente financiera.
FCDO, UK Sanctions List. Orientaciones Moving to a single list for UK sanctions designations (28 de enero de 2026)	Lista británica de designaciones, publicada por el Foreign, Commonwealth and Development Office	Única fuente de las designaciones británicas desde el 28 de enero de 2026. La lista consolidada de la OFSI ha dejado de actualizarse.

Dir. (UE) 2024/1226 de 24 de abril de 2024	Definición de los delitos de vulneración de las medidas restrictivas	Para los Estados vinculados por la Directiva, las infracciones intencionales enumeradas en el artículo 3 incluyen el incumplimiento de la obligación de declaración por la persona física designada o por el representante de una entidad u organismo designados. La imprudencia grave prevista en el apartado 3 se refiere a las operaciones del apartado 1, letra e), al menos respecto de los artículos que figuran en la Lista Común Militar de la Unión o de los productos de doble uso enumerados en los anexos I y IV del Reglamento (UE) 2021/821. La responsabilidad de las personas jurídicas se rige por el artículo 6. El plazo de transposición venció el 20 de mayo de 2025 y el estado de la transposición debe comprobarse en cada Estado a la fecha de los hechos - paso del riesgo administrativo al penal.
Dir. (UE) 2024/1260	Recuperación y confiscación de activos	Su ámbito de aplicación comprende la Directiva 2024/1226 (art. 2, apdo. 1, letra p)). Plazo de transposición fijado en el 23 de noviembre de 2026. Articulación entre la congelación, la elusión tipificada como delito y la confiscación.

CMF (Francia), arts. L. 562-1 y ss.	Mecanismo nacional de congelación de activos previsto en el Código Monetario y Financiero	Orden nacional con una vigencia renovable de seis meses. Cabe recurrir ante la jurisdicción administrativa, en principio, en los dos meses siguientes a la notificación efectuada en debida forma, sin perjuicio de los plazos por razón de la distancia y del efecto interruptivo del recurso administrativo ante la propia autoridad. En Francia, las exenciones corresponden a la Dirección General del Tesoro.
LEmb 2002 (Suiza)	Ley Federal sobre la Aplicación de Sanciones Internacionales (Ley de Embargos)	Fundamenta la competencia del Consejo Federal para dictar medidas coercitivas. Suiza, que no pertenece a la Unión, suele incorporar los regímenes europeos mediante ordenanzas propias y conserva un margen de apreciación soberano - un régimen autónomo, no una mera prolongación del europeo.
SECO (Suiza)	Secretaría de Estado de Economía	Autoridad administrativa encargada de la aplicación del régimen: listas, autorizaciones y exenciones. La solicitud de exclusión de la lista puede ser competencia del departamento del que depende la SECO (DEFR en el régimen relativo a Ucrania). Las decisiones son recurribles ante el Tribunal Administrativo Federal y, en las condiciones previstas en el artículo 83, letra a, de la Ley del Tribunal Federal, ante el Tribunal Federal.

TAF, 18 de marzo de 2025, B-4084/2023 (Rashnikov). TF, 13 de mayo de 2026, 2C_212/2025	Impugnación de la denegación de una solicitud de exclusión de la lista en el régimen suizo relativo a Ucrania	Decisión adoptada por el DEFR como autoridad de instancia. El Tribunal Administrativo Federal desestimó el recurso, al igual que, posteriormente, el Tribunal Federal. Este último consideró abierta la vía del recurso en materia de derecho público porque las medidas coercitivas fundadas en la Ley de Embargos afectan a derechos de carácter civil (excepción a la regla de exclusión prevista en el artículo 83, letra a, LTF). El plazo de recurso es de treinta días en cada instancia.
ABE, dictamen de 5 de enero de 2022 (EBA/Op/2022/01)	Reducción injustificada del riesgo	Factor de exclusión financiera de clientes legítimos y, en ocasiones, indicio de una gestión ineficaz de los riesgos. Sirve de apoyo para solicitar la intervención de las autoridades de supervisión (etapa 09).

Fuentes principales

La presente guía se basa en los instrumentos y decisiones recogidos en el cuadro de autoridades citadas y en los siguientes documentos públicos, utilizados como referencias generales: las resoluciones del Consejo de Seguridad y la práctica publicada de los comités de sanciones y de la Oficina del Ombudsman, las decisiones y reglamentos de la Unión Europea que establecen regímenes de medidas restrictivas, sus exposiciones de motivos y la jurisprudencia reiterada del Tribunal General sobre la obligación de motivación y la exigencia de una base fáctica suficiente, las orientaciones públicas de la OFAC (listas, licencias, procedimiento de reconsideración) y de la OFSI, la Ley de Embargos suiza y las ordenanzas del Consejo Federal aplicadas por la Secretaría de Estado de Economía, y las publicaciones de las autoridades de supervisión sobre la reducción del riesgo y la aplicación de las exenciones humanitarias. La guía recoge el estado del derecho al 21 de noviembre de 2026. Los procesos legislativos e institucionales en curso, en particular la transposición de la Directiva (UE) 2024/1226, se identifican como tales y se fechan a lo largo del texto. La colección Praxis prescinde de

notas a pie de página. Los análisis documentados de la colección Pacta amplían la presente guía y ofrecen las referencias completas.

Verificación. Estado del derecho al 21 de noviembre de 2026. Referencias comprobadas en esa fecha mediante cotejo con los textos y las decisiones citados.

Palabras clave

sanciones internacionales · congelación de activos · designación · medidas restrictivas de la UE · lista SDN · OFAC · regla del 50 % · OFSI · SECO · Suiza · Ley de Embargos · comité de sanciones · Ombudsman de la ONU (Ombudsperson) · exención humanitaria · Tribunal General de la Unión Europea · sentencia Kadi · base fáctica · derecho de defensa · exclusión de la lista · propiedad y control · sanciones secundarias · reducción del riesgo bancario · sobrecumplimiento · elusión de sanciones

Hennebel Avocats

Pr. Ludovic Hennebel

global@hennebel.legal

Para citar este documento

Ludovic Hennebel, 'Sanciones internacionales: guía práctica' (Praxis, Hennebel Avocats 2026) <https://hennebel.legal/es/praxis/guide-sanctions> consultado el 24 de noviembre de 2026.

Generado el 24 de noviembre de 2026