

### **Sentencia del Tribunal General (Gran Sala), de 13 de septiembre de 2023, asunto T-65/18 RENV**

#### **LA IMPOSICIÓN DE MEDIDAS RESTRICTIVAS POR PARTE DE LA UE A TERCEROS ESTADOS**

El presente caso hunde sus raíces en la Decisión (PESC) 2017/2074, adoptada por el Consejo de la Unión Europea (Consejo) el 13 de noviembre de 2017. Esta decisión establece una serie de medidas restrictivas contra la República Bolivariana de Venezuela (Venezuela), debido al «continuo deterioro de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos en Venezuela». Por lo que se prohibió mediante esta Decisión la exportación de armas y equipos militares o de cualquier otro tipo que permita la represión interna, así como la prestación de servicios financieros y técnicos; y se estableció la posibilidad de inmovilizar fondos y recursos económicos.

A fin de dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en dicha decisión, fueron adoptados el Reglamento (UE) 2017/2063, del Consejo, de 13 de noviembre de 2017 —Reglamento impugnado—, por el cual se concretaron las medidas restrictivas contra Venezuela; Reglamento de Ejecución (UE) 2018/1653, del Consejo, de 6 de noviembre de 2018, a fin de aplicar las medidas restrictivas del reglamento impugnado; y la Decisión (PESC) 2018/1656, del Consejo, de 6 de noviembre de 2018, que modificó la Decisión (PESC) 2017/2074.

Ante las restricciones impuestas, el Estado de Venezuela, el 6 de febrero de 2018, presentó una demanda ante el Tribunal General (TG) con el objeto de anular el reglamento impugnado, el Reglamento de Ejecución 2018/1653 y la Decisión 2018/1656. El TG resolvió mediante sentencia T-65/18, de 20 de septiembre de 2019 [véase Sentencia del Tribunal General (Sala Cuarta ampliada) de 20 de septiembre de 2019, asunto T-65/18, ECLI:EU:T:2019:649], estableciendo que el reglamento impugnado no afecta directamente a Venezuela, lo que conlleva que Venezuela carezca de legitimación activa. En consecuencia, el TG también determinó la inadmisibilidad del recurso presentado contra el Reglamento de Ejecución (UE) 2018/1653 y la Decisión (PESC) 2018/1656.

Sin embargo, esta sentencia fue anulada por el Tribunal de Justicia (TJ) mediante sentencia de 22 de junio de 2021, asunto C-872/19 P (ECLI:EU:C:2021:507), debido a que el TJ sí entendió que las medidas restrictivas impuestas por el Consejo sí afectaban directamente a la situación jurídica de Venezuela, lo cual conlleva que este Estado tenga interés en ejercitar acciones contra los actos del Consejo. Asimismo, señaló que, debido a que los artículos 2, 3, 6 y 7 del reglamento impugnado no incluyen medidas de ejecución, cumpliendo así con el art. 263, párrafo cuarto, del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) —«(t)oda persona física o jurídica podrá interponer recurso [...] contra los actos de los que sea destinataria o que la afecten directa e individualmente, contra los actos reglamentarios que la afecten directamente y que no incluyan medidas

de ejecución»—, Venezuela tiene capacidad para solicitar la anulación de los mismos. El TJ reenvió el asunto, por consiguiente, al TG para que este resolviese sobre el fondo del asunto, invocando Venezuela ante este ‘nuevo’ procedimiento cuatro motivos para apoyar su recurso: (1) vulneración del derecho a ser oído; (2) incumplimiento de la obligación de motivación; (3) inexactitud material de los hechos y error manifiesto de apreciación de la situación en Venezuela; y (4) imposición de contramedidas ilegales y violación del Derecho Internacional (DI).

El TG, antes de adentrarse en el fondo del asunto, delimitó, por un lado, el alcance del litigio y, por otro, la naturaleza de las medidas restrictivas controvertidas. Respecto al alcance del litigio, el TG señaló que su actuación debe estar determinada por la sentencia del TJ, entendiendo este la admisibilidad del recurso respecto a los arts. 2, 3, 6 y 7 del reglamento impugnado, ya que este mismo puede «perjudicar los intereses, en particular económicos» de Venezuela, por lo que la «anulación puede procurarle, por sí misma, un beneficio» (véase Sentencia del TJ, asunto C-872/19 P, apdo. 83). Esto significa que Venezuela es, según el TJ, contrariamente a lo dicho por el TG en la sentencia anulada, en virtud del art. 263 del TFUE, una ‘persona jurídica’, ya que «las obligaciones de la Unión de velar por el respeto del valor del Estado de Derecho no pueden supeditarse en modo alguno a un requisito de reciprocidad por lo que respecta a las relaciones de la Unión con Estados terceros» (apdos. 52-53 del asunto C-872/19 P), asimismo el TJ señaló que el concepto de ‘persona jurídica’ no puede interpretarse de manera restrictiva (apdos. 44-47 del asunto C-872/19 P). Además, el TJ declaró que por «el hecho de que las medidas restrictivas en cuestión no constituyan un impedimento absoluto para que la República Bolivariana de Venezuela se procure los bienes y servicios a los que se refieren esos artículos, puesto que dicho Estado puede seguir obteniéndolos fuera del territorio de la Unión mediante personas no sujetas a dichas medidas, no desvirtúa la conclusión de que las prohibiciones establecidas en los citados artículos afectan directamente a la República Bolivariana de Venezuela» (apdo. 71 del asunto C-872/19 P), es decir, las medidas restrictivas sí surten «efectos directamente en la situación jurídica» de Venezuela (apdo. 73 del asunto C-872/19 P).

No obstante, el TJ interpretó que el TG ya se había pronunciado sobre la inadmisibilidad del recurso contra el Reglamento de Ejecución 2018/1653, el cual «no tenía otra función que la modificación [...] del Reglamento 2017/2063», el cual establece la lista de personas físicas y jurídicas afectadas por las medidas restrictivas (apdo. 90 del asunto C-872/19 P); así como contra la Decisión 2018/1656, cuya anulación no había sido solicitada por Venezuela (apdo. 17 del asunto C-872/19 P).

Por lo tanto, respecto al segundo punto previo —la naturaleza de las medidas restrictivas—, y en atención en exclusiva al reglamento impugnado, el TG señaló que las medidas restrictivas en un reglamento pueden ser de carácter general —en atención a criterios objetivos— o individuales —contra personas físicas o jurídicas identificadas— (apdo. 30). El TG interpretó que las medidas restrictivas buscan limitar, reducir o, incluso, interrumpir relaciones económicas con un tercer país, lo cual da a entender que «(d)ichas medidas no van dirigidas a personas físicas o jurídicas identificadas, sino

que se aplican a situaciones determinadas objetivamente y a una categoría de personas consideradas de manera general y abstracta» (apdo. 31), es decir, tienen alcance general (apdo. 34), asumiendo así el criterio del TJ (apdo. 92 del asunto C-872/19 P). A continuación, el TG analizó los motivos invocados por Venezuela.

En el primer motivo, respecto a la vulneración del derecho a ser oído, Venezuela sostiene que no ha sido informada ni oída previamente a la adopción del reglamento impugnado, incumpliendo, a su entender, el art. 41(2)(a) de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE —Derecho a una buena administración: «el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente»—. El Consejo entiende que, al tratarse de medidas de alcance general, no tiene obligación de informar de la adopción de las mismas según los arts. 25 del Tratado de la UE (TUE) —respecto a la Política Exterior y de Seguridad de la UE— y 215 del TFUE —«(c)uando una decisión adoptada de conformidad con el capítulo 2 del título V del Tratado de la Unión Europea prevea la interrupción o la reducción, total o parcial, de las relaciones económicas y financieras con uno o varios terceros países [...]»—, así como la jurisprudencia del TJUE. El TG comparte la visión del Consejo, el reglamento impugnado es de alcance general, resaltando que, si el Consejo tuviese que establecer relaciones con Venezuela para imponer las medidas, entonces se estaría perdiendo la capacidad de influir en la situación internacional que se busca revertir o modificar, «vacando de contenido el efectivo perseguido con la imposición de medidas» y poder así ejercer presión sobre el país en cuestión (apdo. 42). Por ello el TG desestimó este primer motivo presentado por Venezuela.

El segundo motivo —incumplimiento de la obligación de motivación— fue también desestimado por el TG. En este motivo, Venezuela sostiene que la motivación del reglamento es insuficiente, más aún teniendo en cuenta que, al parecer de Venezuela, supone la injerencia por parte de la UE sobre sus asuntos internos; así mismo considera que no existen elementos de prueba que justifiquen dicha imposición, es decir, las violaciones a la democracia, los derechos humanos y el DI. El TG recuerda que la obligación de motivar es una «formalidad sustancial», distinto del fundamento de la motivación, es decir, la legalidad del fondo del acto controvertido (apdo. 50). Sin embargo, el TG señala que la situación general por la cual se adoptó el reglamento está ampliamente desarrollada y justificada a través de los diversos actos de la UE respecto al deterioro de la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos en Venezuela. Por lo que, a ojos del TG, Venezuela puede comprender sobradamente los motivos que justifican la adopción de las medidas restrictivas, ya que, además, el tercer motivo esgrimido por Venezuela contra el reglamento impugnado es «la inexactitud material de los hechos» (apdo. 23).

Venezuela, en su tercer motivo, considera que los hechos tenidos en cuenta por el Consejo a la hora de imponer las medidas restrictivas son inexactos, así mismo rechaza la apreciación de los mismos. Sin embargo, el Consejo alega que dispone de una amplia facultad de apreciación para adoptar medidas restrictivas según los arts. 215 del TFUE —«la interrupción o la reducción, total o parcial, de las relaciones económicas

y financieras con uno o varios terceros países»— y 29 del TUE —«(e)l Consejo adoptará decisiones que definirán el enfoque de la Unión sobre un asunto concreto de carácter geográfico o temático»—, sin que el juez de la UE pueda sustituirle en dicha capacidad. Por lo que, de acuerdo con el Consejo, el TJUE solo puede ejercer un «control restringido» en lo que respecta a la verificación de los hechos y a la existencia de una base fáctica suficiente (apdos. 63-64), debiendo atenderse a los motivos de la adopción de las medidas no solo del reglamento impugnado, sino también de la Decisión 2017/2074 (apdo. 65).

Por ello, el TG, asumiendo la tesis esgrimida por el Consejo respecto a su capacidad de control, determinó que el Consejo, en relación a la «exactitud material de los hechos», ha probado suficientemente mediante diversos informes de organismos internacionales los hechos que justifican la toma de medidas restrictivas (apdos. 73 y 74), sin que Venezuela, según el TG, haya aportado informes verídicos y/o independientes (apdos. 74 y 75). Respecto a la base fáctica que fundamentó la adopción de las medidas, es decir, el error de apreciación que alega Venezuela, el TG suscribió las palabras del Consejo, ‘desautorizándose’ a la hora de observar cuestiones de ámbito PESC, es decir, de «carácter político», y, por ello, el «Consejo dispone de amplia facultad de apreciación», ya que «refleja el enfoque de la Unión sobre un asunto relativo a la PESC» (apdo. 78). Por lo que, el TG desestimó las alegaciones de Venezuela de este motivo.

Finalmente, respecto al cuarto motivo esgrimido por Venezuela, este Estado alega, en primer lugar, que las medidas restrictivas no son tales, sino que son contramedidas, las cuales son contrarias al DI y a los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC); asimismo, señala que las mismas son desproporcionadas y constituyen un claro ejemplo de injerencia en asuntos internos. Además, Venezuela considera que el Consejo tenía obligación de atender al hecho de que EE. UU. ya había establecido medidas restrictivas previamente —alegación inadmitida al haber sido invocada en la réplica— (apdo. 83). En segundo lugar, si no son contramedidas, Venezuela entiende que el Consejo no puede adoptar medidas restrictivas sin la autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) a partir de resoluciones de la Asamblea General (AGNU) y del CSNU (apdo. 84). El Consejo se opone a la visión de que las medidas restrictivas constituyan una violación del principio de no injerencia en asuntos internos, ya que estas deben respetar el DI, art. 3(5) del TUE —«(e)n sus relaciones con el resto del mundo, la Unión [...] estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas». El TG, al valorar las alegaciones de Venezuela, no siguió el orden establecido por este Estado, sino que tomó un hilo argumental en cascada, a fin de resolver primero las cuestiones de carácter más general planteadas y, posteriormente, resolver el resto de las cuestiones planteadas.

En primer lugar, el TG valoró si estamos ante contramedidas o medidas restrictivas, concluyendo que el reglamento impugnado adoptó medidas ante la situación en Venezuela, lo que implica que la adopción de estas medidas «no era reaccionar ante

un hecho internacionalmente ilícito imputable» al Estado de Venezuela (apdo. 91). Por lo que no estamos ante contramedidas [véase art. 49 del Proyecto de Artículos sobre Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos, adoptado por la Comisión de Derecho Internacional en su 53.º período de sesiones (A/56/10) y anexo por la AGNU en su Resolución A/RES/56/83 de 12 de diciembre de 2001: solo podrán adoptarse contramedidas contra un Estado responsable del hecho internacionalmente ilícito] y, en consecuencia, no existe injerencia en asuntos internos (apdo. 92), lo cual conlleva que Venezuela no tenga derecho a ser informado de la adopción de las supuestas contramedidas (apdo. 93). A continuación, el TG recordó a Venezuela que la UE no tiene obligación de acudir al CSNU a fin de imponer medidas restrictivas, ya que los propios tratados de la UE permiten a esta adoptar este tipo de medidas sin intervención de terceros, pudiendo también ser medidas distintas a las recomendadas por el CSNU en caso de existir (apdo. 95). Además, a su entender, no existe una práctica aceptada respecto a la adopción de medidas restrictivas según las resoluciones de la AGNU o del CSNU (apdos. 96-97). Posteriormente, respecto a la desproporcionalidad alegada, el TG subrayó que el principio de proporcionalidad es un principio general del Derecho comunitario, el cual exige que «los medios que aplica una disposición del Derecho de la Unión permitan alcanzar los objetivos legítimos perseguidos por la normativa de la que se trate y no vayan más allá de lo necesario para ello» (apdo. 99). Por lo tanto, «solo el carácter manifiestamente inadecuado de una medida adoptada en esos ámbitos, con relación al objetivo que tiene previsto conseguir la institución competente, puede afectar a la legalidad de tal medida» (apdo. 100).

En segundo lugar, el TG trató las alegaciones de Venezuela sobre la violación de los acuerdos de la OMC a la hora de adoptar estas medidas, ante lo cual el TG volvió a desautorizarse en este aspecto. El juez de la UE, a su entender, no puede observar si la UE cumple con las normas en el marco de la OMC, ya que solo es competente en caso de que la UE pretenda cumplir una obligación o el acto de la UE remita expresamente a disposiciones de los acuerdos de la OMC (apdo. 107).

En tercer lugar, respecto a los efectos de las medidas adoptadas sobre el territorio venezolano, lo cual conlleva, a entender de Venezuela, el ejercicio de competencia extraterritorial por parte de la UE, siendo este hecho manifiestamente contrario al DI, el TG señaló que el Consejo define las políticas en el ámbito internacional de la UE, art. 29 del TUE, pero también se prevé que el Consejo interrumpa relaciones económicas y financieras con terceros Estados en el art. 215 del TFUE. Por lo que el «objetivo implícito» de las medidas es evidente: «tener repercusiones en el Estado tercero de que se trate» (apdo. 110). Sin embargo, la alusión de Venezuela a la intromisión fáctica de la UE en territorio ajeno es inconsistente, ya que «las medidas restrictivas en cuestión se refieren a personas y situaciones sometidas a la jurisdicción de los Estados miembros *ratione loci* o *ratione personae*» (apdo. 111). Por lo que, el TG concluyó que el propósito de la UE ante la imposición de medidas restrictivas en Venezuela es el de cumplir con sus obligaciones fundacionales, actuando en conformidad con los objetivos y valores de la misma de los arts. 3(5) y 21 del TUE, garantizando así el «cumplimiento de las

obligaciones *erga omnes partes* de respetar los principios derivados del Derecho internacional general y de los instrumentos internacionales de carácter universal o cuasi universal» (apdo. 113).

En conclusión, el TG no observó ningún motivo para derogar el reglamento impugnado, manteniendo en consecuencia las medidas restrictivas recogidas en el mismo contra Venezuela. Además, el TG reafirmó la capacidad del Consejo a la hora de establecer medidas restrictivas contra terceros Estados, limitando el control judicial sobre dicha competencia a la forma de adopción de dichas medidas por parte del Consejo, es decir, al cumplimiento del procedimiento establecido por los tratados y a la existencia de suficiente fundamentación, a pesar de que el margen de esta competencia es muy amplio. No obstante, de igual modo, el TG reconoció la protección debida de las entidades físicas y jurídicas que puedan verse afectadas por las medidas restrictivas de carácter general contra el Estado por cuya situación interna se imponen, al observar que estas también tienen efectos jurídicos sobre el mismo.

Sara CALLES GÓMEZ  
Jurista especialista en Derecho Internacional Público y Unión Europea  
Universidad de Salamanca  
[i\\_c049128@usal.es](mailto:i_c049128@usal.es)