



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

**ANÁLISIS DEL RÉGIMEN JURÍDICO Y DEL
NUEVO ALCANCE DE LAS MEDIDAS
RESTRICTIVAS EN EL ÁMBITO DE LA PESCA
TRAS LA INVASIÓN RUSA DE UCRANIA**

Autora: Claudia Viejo Ortiz

5º E3 Analytics

Derecho internacional Público y Relaciones Internacionales

Tutora: Paula García Andrade

Madrid, abril de 2023

RESUMEN

Tras el inicio de la invasión militar rusa en Ucrania hace más de un año, la guerra vuelve a ser una realidad en el continente europeo. Con el fin de hacer frente a esta agresión, la Unión Europea ha adoptado una serie de medidas restrictivas en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común (“**PESC**”) que la posicionan como uno de los principales actores internacionales en el conflicto. Este trabajo persigue analizar el régimen jurídico de dichas medidas restrictivas, así como su naturaleza, alcance, contenido, obligatoriedad y control de legalidad. En particular, se pretende determinar si, a raíz de la guerra, se ha avanzado en el grado de integración de la PESC en el ordenamiento jurídico europeo por lo que se refiere, en concreto, a las medidas restrictivas como uno de sus elementos centrales.

PALABRAS CLAVE

“medidas restrictivas”, “Rusia y Ucrania”, “PESC”, “TJUE”, “derechos fundamentales”.

ABSTRACT

After the Russian military invasion of Ukraine began more than a year ago, war is once again a reality on the European continent. In order to confront this aggression, the European Union has adopted a series of restrictive measures in the sphere of the Common Foreign and Security Policy (“**CFSP**”) that position it as one of the main international actors in the conflict. This paper aims to analyse the legal regime of these restrictive measures, as well as their scope, content, sanctioning effectiveness and control of legality. In particular, it aims to determine whether, as a result of the war, the process of integration of CSFP into the European legal system has been favoured.

KEY WORDS

“restrictive measures”, “Russia and Ukraine”, “CFSP”, “CJEU”, “fundamental rights”.

ÍNDICE

LISTADO DE ABREVIATURAS	1
INTRODUCCIÓN	2
CAPÍTULO I. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS MEDIDAS RESTRICTIVAS DE LA PESC	5
1. INTRODUCCIÓN AL CAPÍTULO.....	5
2. EVOLUCIÓN DEL MOVIMIENTO INTEGRACIONISTA EN LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA.....	6
3. LAS MEDIDAS RESTRICTIVAS: REGULACIÓN EN LOS TRATADOS COMO INSTRUMENTO SANCIONADOR DE PESC.....	7
3.1 Base jurídica de las medidas restrictivas	7
3.2 Alcance de las medidas restrictivas	9
4. ORÍGENES DE LAS MEDIDAS RESTRICTIVAS DE LA UNIÓN EUROPEA Y POSICIÓN ACTUAL EN LA ESFERA INTERNACIONAL	14
4.1 Medidas adoptadas en ejecución de una resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y medidas autónomas	14
4.2 El derecho de veto como límite a la actuación del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas: análisis respecto a la invasión rusa de Ucrania	16
5. OBLIGATORIEDAD DE LAS DECISIONES PESC	19
6. LOS REGLAMENTOS PASARELA: RÉGIMEN JURÍDICO Y APLICACIÓN PRÁCTICA	22
CAPÍTULO II. INTERVENCIÓN DE LAS INSTITUCIONES EUROPEAS EN EL PROCESO DECISORIO Y CONTROL JUDICIAL DE LAS MEDIDAS RESTRICTIVAS	26
1. INTRODUCCIÓN AL CAPÍTULO.....	26
2. DEMARCACIÓN DE LOS PODERES DECISORIOS	27
3. COMPETENCIA JUDICIAL	30
3.1 Tenor literal de los tratados constitutivos y jurisprudencia inicial sobre el control de las medidas restrictivas.....	30
3.2 Análisis del asunto <i>Rosneft</i> y de la jurisprudencia posterior	33
CAPÍTULO III. LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES COMO PARÁMETRO DE LEGALIDAD DE LAS MEDIDAS RESTRICTIVAS	37
1. INTRODUCCIÓN AL CAPÍTULO.....	37

2. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES MÁS AFECTADOS POR LAS MEDIDAS RESTRICTIVAS	38
2.1 El derecho al honor	38
2.2 El derecho de propiedad y libre ejercicio de una actividad profesional	39
2.3 El derecho a la tutela judicial efectiva	40
2.4 El derecho a la reparación por un perjuicio causado	42
2.5 El derecho a la libertad de expresión e información	44
3. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES COMO LÍMITE EN LA IMPOSICIÓN DE MEDIDAS RESTRICTIVAS: PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD ...	46
3.1 El necesario respeto a los derechos fundamentales en la aplicación de las medidas restrictivas	46
3.2 El principio de proporcionalidad	47
3.2.1 <i>Juicio de idoneidad o adecuación</i>	48
3.2.2 <i>Juicio de necesidad</i>	48
3.2.3 <i>Juicio de proporcionalidad strictu sensu</i>	49
CONCLUSIONES	51
BIBLIOGRAFÍA	53
1. LEGISLACIÓN.....	53
2. JURISPRUDENCIA.....	55
2.1 Jurisprudencia del TJUE	55
2.2 Jurisprudencia nacional	58
3. OTROS DOCUMENTOS OFICIALES	58
4. OBRAS DOCTRINALES.....	60
4.1 Libros	60
4.2 Capítulos de libro	60
4.3 Artículos de revista	62
5. RECURSOS DE INTERNET	66

LISTADO DE ABREVIATURAS

AG	Abogado General
ARUAEPS	Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad
CNU	Carta de Naciones Unidas
CSNU	Consejo de Seguridad de Naciones Unidas
ELSJ	Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia
UN	Naciones Unidas
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TS	Tribunal Supremo
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea

INTRODUCCIÓN

El actual conflicto bélico entre Rusia y Ucrania trae causa de los estrechos lazos históricos y culturales que han unido a ambas potencias. En este sentido, Ucrania fue parte de la Unión Soviética hasta 1991, momento en el que se constituyó como república independiente. Tras esa fecha, el régimen ruso siempre ha intentado mantener bajo su órbita de poder al nuevo Estado, muy especialmente en los últimos tiempos, tras el acercamiento de Ucrania a la Unión Europea (“UE”). Prueba de ello la constituye el Acuerdo de Asociación celebrado entre Ucrania y la UE en 2011, que tenía por objeto determinar el marco jurídico aplicable a sus relaciones (Granados, 2007:157). Sin embargo, dicho acuerdo fue el principal detonante para que en 2014 Rusia anexionase ilegítimamente a su territorio la península de Crimea. Como consecuencia, la UE adoptó las primeras medidas restrictivas contra Rusia, buscando la retirada de sus tropas (Acosta Sánchez, 2014:14). Paralelamente, Ucrania ha continuado diseñando políticas que la acerquen al cumplimiento de los criterios de Copenhague, con el objetivo de adherirse en un futuro a la UE (Pérez Gil, 2022:2). Asimismo, conviene resaltar que Ucrania ya manifestó su intención de incorporarse a la Organización del Tratado del Atlántico Norte en 2002, lo que incrementó la tensión político-institucional con Rusia, puesto que esta última veía como una amenaza la alineación de Ucrania con los intereses occidentales (Martínez Carmena, 2018:137). La escalada de tensión culminó el pasado 24 de febrero de 2022, cuando el presidente ruso, Vladimir Putin, declaró el inicio de “una operación militar especial” en Ucrania que se ha traducido en la actual guerra (Sahuquillo, 2022).

La presente investigación tiene por objeto analizar el régimen jurídico de las medidas restrictivas adoptadas por la UE en el ámbito de la PESC. En particular, nos detendremos en el estudio de las variaciones efectuadas en su alcance, contenido y control de legalidad a raíz de la actual agresión de Rusia a Ucrania. La especial trascendencia de las medidas restrictivas adoptadas bajo el marco de la invasión rusa reside en que éstas se presentan como un instrumento sancionador clave en la esfera internacional. Éste es, precisamente, el interés principal que ha motivado la investigación.

De esta forma, el objetivo principal es determinar si las medidas restrictivas recientemente adoptadas por las instituciones europeas denotan un paso más en el proceso de integración de la PESC en el ordenamiento jurídico europeo. Si bien es cierto que, como se desarrollará *infra*, la PESC se configura como una política que todavía mantiene determinados caracteres intergubernamentales, la hipótesis que se plantea afirma que la

necesidad de adoptar una postura común frente al conflicto bélico ha propiciado el avance de su integración.

En aras de responder a la hipótesis formulada, el trabajo se divide en tres capítulos, que analizan desde distintas perspectivas la inclusión de las medidas restrictivas en el ordenamiento jurídico europeo, siempre bajo la óptica de su evolución tras el inicio de la guerra ruso-ucraniana. En primer lugar, se desarrollará de forma extensa la naturaleza jurídica de estas medidas, haciendo especial hincapié en aquellos ámbitos donde se han percibido los cambios de mayor calado. Posteriormente, se presentará el papel realizado por las instituciones europeas en la adopción de las medidas restrictivas, así como el control de legalidad ejercido por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (“**TJUE**”). Dicho análisis resulta relevante en la medida en que el estudio de la evolución del criterio jurisprudencial acerca de la competencia judicial sobre las medidas restrictivas ayudará a determinar si existe una progresiva integración de la PESC. En la misma línea, por último, se presentarán los derechos fundamentales como un parámetro de legalidad al que necesariamente deben quedar sujetas las medidas restrictivas de PESC, en tanto actos de Derecho europeo. De nuevo, se trata de un punto de conexión que es prueba de las similitudes que guardan las medidas con otros actos aprobados con base en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (“**TFUE**”). Precisamente por ello, guarda estrecha relación con el objetivo de esta investigación. Así, el estudio no sólo de los derechos fundamentales afectados, sino del criterio judicial para introducir límites sobre los mismos, favorecerá la extracción de conclusiones sobre el impacto reciente de las medidas restrictivas adoptadas contra Rusia.

La metodología empleada sigue el enfoque propio de la dogmática jurídica, puesto que se fundamenta en la interpretación de la norma positiva, tanto del Derecho europeo, como del Derecho internacional. De esta forma, el estudio e interpretación de los ordenamientos jurídicos se ha realizado desde la triple óptica de análisis de la norma, la doctrina y la jurisprudencia (Warat, 1980:43). En primer lugar, como fuentes legislativas se han consultado principalmente los Tratados constitutivos europeos, así como múltiples actos normativos de Derecho europeo, especialmente decisiones PESC. En segundo lugar, la jurisprudencia del TJUE ha sido clave para dar respuesta a las cuestiones suscitadas en interpretación del ordenamiento jurídico europeo. De modo complementario, se ha hecho uso de documentos oficiales emitidos por las instituciones europeas y otras organizaciones internacionales como apoyo de las explicaciones

realizadas. Por último, en tercer lugar, la doctrina tanto nacional como internacional que se ha consultado, ha enriquecido y completado el análisis realizado. Es, por tanto, a través de la metodología de la dogmática jurídica por la que se podrá concluir si las actuales medidas restrictivas constituyen un indicio de los avances de la integración de la PESC en el ordenamiento jurídico europeo.

CAPÍTULO I. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS MEDIDAS RESTRICTIVAS DE LA PESC

1. INTRODUCCIÓN AL CAPÍTULO

El presente capítulo está dividido en seis apartados, que pretenden dibujar la naturaleza jurídica de las medidas restrictivas como parte integrante de la PESC. Asimismo, el análisis se realizará contrastando la incidencia que el conflicto entre Rusia y Ucrania tiene actualmente sobre las medidas restrictivas, ya que la hipótesis planteada parte de la premisa de que su alcance y contenido ha cambiado a raíz del conflicto bélico. En consecuencia, serán también objeto de análisis las medidas restrictivas adoptadas recientemente contra Rusia por la Unión.

De forma introductoria, el Apartado 2 se centrará en la evolución del movimiento integracionista en la PESC a través de los sucesivos Tratados constitutivos. Su finalidad consiste en favorecer la comprensión de su actual situación en el ordenamiento jurídico europeo, ya que se configura como una política que no presenta el conjunto de caracteres de las políticas de integración, sino que preserva ciertos rasgos intergubernamentales. En tanto las medidas restrictivas forman parte de la PESC, es relevante para presentar adecuadamente su contexto jurídico actual. Posteriormente, el enfoque del Apartado 3 se centra en aportar una definición de las medidas restrictivas en sí, en calidad de instrumento sancionador, apoyándose a su vez en la regulación normativa que aportan los Tratados constitutivos y en su actual alcance. A mayor abundamiento, en el Apartado 4, se presentará una clasificación de los distintos tipos de medidas restrictivas que ayudará a determinar el papel que actualmente desempeñan las medidas restrictivas de la UE en el panorama internacional. En la misma línea, el Apartado 5 persigue determinar las consecuencias prácticas de la ausencia de coercibilidad de la PESC y, por tanto, de las medidas restrictivas, lo que conlleva la imposibilidad de exigir su cumplimiento a los Estados miembros ante el TJUE.

Por último, el Apartado 6 estudia el régimen de los reglamentos pasarela, una figura normativa utilizada para operativizar las medidas restrictivas en aquellos ámbitos referidos a competencias integradas de la UE. De forma más concreta, la relevancia en el objeto de estudio de los reglamentos pasarela reside en que constituyen prueba de que parte de la regulación de la PESC se contiene ya en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (“TFUE”), un Tratado constitutivo que recoge las políticas integradas de

la UE. En otras palabras, los reglamentos pasarelas son una muestra del avance en el proceso de integración de la PESC.

2. EVOLUCIÓN DEL MOVIMIENTO INTEGRACIONISTA EN LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA

Las medidas restrictivas adoptadas contra personas físicas o jurídicas se enmarcan en la PESC de la UE. A fin de presentar adecuadamente la naturaleza de estas medidas, es necesario comentar brevemente la creación y desarrollo de la PESC por las instituciones europeas y el inicio de su proceso de integración en el ordenamiento jurídico europeo. En este sentido, la evolución de su marco normativo ha permitido que el TJUE, mediante una interpretación teleológica de los Tratados, controle la legalidad de las medidas restrictivas, que se presentará en el Capítulo II. Del mismo modo, dicha evolución normativa también ha permitido amparar el actual contenido de las medidas adoptadas en el conflicto bélico entre Rusia y Ucrania.

La PESC encuentra sus orígenes en la Cooperación Política Europea, que nace tras la celebración del Tratado de Roma en 1957. Inicialmente, la construcción de esta política fue eminentemente intergubernamental, ya que los Estados consideraban que, en la medida en la que la PESC entronca directamente con su ámbito más nuclear de soberanía, toda reforma integracionista constituía una amenaza a su poder discrecional (Fernández Sola, 2006:51). A pesar de esta primera posición de los Estados miembros, la evolución normativa en materia de PESC en los sucesivos Tratados constitutivos es clara muestra de su proceso de normalización (Wessel, 2018:340).

Es procedente subrayar la especial relevancia del Tratado de Maastricht en este proceso de normalización de la PESC, ya que fue la primera vez que los Estados miembros reconocieron esta política como un componente clave de la recientemente estructura en pilares bajo la que se construía la nueva UE (Wessel, 2007:303). Si bien es cierto que el carácter intergubernamentalista de la PESC todavía la alejaba sustancialmente de las políticas comunitarias, los sucesivos Tratados acercaron la PESC a las restantes políticas del ordenamiento europeo. Así, tras Ámsterdam, se inicia la formulación de una política de defensa propia de la UE y se introducen iniciativas de ampliación de materias, como, por ejemplo, el mecanismo de cooperación reforzada para permitir el avance en el proceso de integración de aquellos Estados miembros que sí buscaban el afianzamiento de las competencias de la UE (Wessel, 2009:125). Asimismo,

se crea un nuevo cargo institucional con protagonismo en la PESC, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (“ARUAEPS”) (Mangas Martín, 1998:28).

Por último, el proceso culmina con la celebración del Tratado de Lisboa, que elimina formalmente la estructura en pilares, introduciendo preceptos normativos que denotan la clara vinculación de la PESC con el restante ordenamiento jurídico europeo (Cremona, 2018:5). Es aquí donde el papel del TJUE cobra especial importancia, ya que su interpretación sobre concretos preceptos de PESC de los Tratados constitutivos, en especial, los referentes a las medidas restrictivas sobre personas físicas o jurídicas, le ha llevado a ampliar su competencia. Sin el ánimo de adelantar en exceso el contenido de otros capítulos, sí que es preciso remarcar desde un inicio que el Tratado de Lisboa unifica por vez primera el conjunto de objetivos de la acción exterior bajo el artículo 21 del Tratado de la Unión Europea (“TUE”), dota de especial importancia a los principios generales y valores sobre los que se asienta la UE y consagra los derechos fundamentales bajo su formalización normativa en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (“CDFUE”) (Jimena Quesada, 2014:175). Será sobre éstos sobre los que principalmente se apoye el TJUE para justificar de forma implícita su competencia. De esta forma, se ha consolidado una línea jurisprudencial que reconoce el control de legalidad en materia de PESC al TJUE, concretamente sobre las medidas restrictivas. Todo ello, ha favorecido que diversos autores consideren que el inicial carácter intergubernamental de la PESC, incluso mantenido tras el Tratado de Lisboa, ha iniciado un proceso de normalización en el ordenamiento jurídico de la UE (Santos Vara, 2021:163). Si, por tanto, se percibe claramente ese avance en la integración de la PESC al menos en lo que a su control de legalidad se refiere, tal vez las nuevas circunstancias tras la invasión de Rusia a Ucrania pueden acelerar la plena integración política que los europeístas ansían, terminando por completar el proceso de normalización.

3. LAS MEDIDAS RESTRICTIVAS: REGULACIÓN EN LOS TRATADOS COMO INSTRUMENTO SANCIONADOR DE PESC

3.1 Base jurídica de las medidas restrictivas

El término *medidas restrictivas* es de único uso en el ámbito europeo y se aleja del término habitual en Derecho internacional, *sanción*. Encuentran su origen en las sanciones inteligentes o *smart sanctions* que empezaron a aplicarse a raíz de la crisis

humanitaria en Iraq en los años noventa tras la invasión de Kuwait. Dichos acontecimientos dejaron patente la ineficacia y los excesos sobre la población civil asociados a una aplicación de sanciones internacionales de alcance general. Por ello, surgen las *smart sanctions*, como la respuesta más eficaz contra los concretos individuos que violaban el Derecho internacional y apoyaban a los regímenes objeto de sanción. Su aplicación resulta, por tanto, mucho más selectiva y discriminada que las sanciones con alcance general (Vallés González, 2020:34-36).

La entrada en vigor del Tratado de Maastricht en 1993 reconoció por primera vez las *smart sanctions* contra individuos en una disposición específica del mismo, sirviendo como fundamento para su adopción. En particular, los actos aprobados por las instituciones se conocían como decisiones intergubernamentales (Vallés González, 2020:105). De esta forma, el artículo K.3.2 del Tratado distinguía entre las acciones y las posiciones comunes (actualmente, *acciones operativas* y *posiciones*, respectivamente). Por un lado, ante una situación específica, las acciones comunes iban dirigidas a determinar la acción que se pretendía que llevase a cabo la UE, su alcance y los medios disponibles. Asimismo, siempre se configuraban en atención a un concreto objetivo de PESC. Por otro lado, las posiciones comunes eran aquellos actos del Consejo que definían la visión de la UE sobre un concreto asunto, de carácter geográfico o temático (Areal Álvarez y Garrido Rebolledo, 1997:21-22).

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se establece una verdadera base jurídica, el artículo 29 TUE, para la imposición de medidas restrictivas a través de acciones operativas de PESC, formalmente constituidas mediante decisiones. En términos generales, su regulación se contiene en el Título V, Capítulo II sobre Disposiciones Específicas sobre la Política Exterior y de Seguridad Común del TUE. Este título constituye la base del conjunto de la acción exterior de la UE, incluida la PESC (Wessel, 2016:448). A su vez, el Título IV de la Quinta Parte del TFUE, relativo a la acción exterior de la UE, contiene la regulación de los reglamentos pasarela, que, como se analizará más adelante, se configuran como un instrumento clave para garantizar la eficacia de las medidas restrictivas en los ámbitos de aplicación del TFUE.

Por otro lado, cabe destacar que el artículo 21 TUE dispone los principios y objetivos que deben regir el conjunto de la acción exterior, incluida la PESC (Wessel, 2016:444). En particular, el artículo 21.2 TUE establece los objetivos que guían la adopción de medidas restrictivas en el ámbito de PESC (Giumelli, 2013:10). En la misma

línea, el artículo 24.3 TUE establece el espíritu de cooperación y solidaridad que debe guiar a las instituciones europeas y a los Estados miembros en la elaboración de una PESC donde converjan todos sus intereses, lo que, en consecuencia, como se verá en posteriores apartados, dota a las medidas restrictivas de una nueva efectividad, distinta a la que presentaba en antiguos Tratados constitutivos. Su importancia se demuestra, precisamente, en que este precepto normativo establece mecanismos de control para garantizar la observancia del principio de solidaridad y el deber de abstención de los Estados miembros de realizar conductas contrarias a los intereses de la UE. Ello remarca un cierto carácter vinculante de la PESC (Mangas Martín, 2021:206).

En el afán de presentar una definición completa sobre las medidas restrictivas, cabe recoger la aproximación realizada por el Abogado General (“AG”) Wahl en sus conclusiones sobre el asunto *H c. Consejo y Comisión*: “[l]a naturaleza de dichas medidas es similar a la de la sanción consistente en restringir el ejercicio de determinados derechos de los que podría gozar aquel que es objeto de las mismas. Tienen por finalidad principal inducir o forzar al autor de la conducta reprochable a interrumpirla o modificarla”¹. Como se puede observar, la definición, en términos subjetivos, resulta aplicable a cualquier individuo cuya conducta haya supuesto una violación grave de los principios del Derecho internacional y de la UE.

3.2 Alcance de las medidas restrictivas

En lo que respecta al ámbito objetivo de las medidas restrictivas, su contenido puede ser muy variado, ya que abarca desde la interrupción de las relaciones financieras hasta prohibiciones de viaje (Giumelli *et al.*, 2021:6). Entre las sanciones más comunes se hallan las sanciones diplomáticas, las sanciones comerciales y financieras o las prohibiciones de viaje.

A este respecto, cabe destacar que mayoritariamente la UE impone medidas restrictivas de carácter económico. A título ejemplificativo, la Decisión 2013/184/PESC del Consejo, disponía el embargo de armas en Myanmar y Birmania para evitar su uso como medio de represión interna². Asimismo, la Decisión 2011/173/PESC del Consejo,

¹ Conclusiones del Abogado General Wahl, de 7 de abril de 2016, *H c. Consejo y Comisión*, C-455/14, EU:C:2016:212, apdo. 77.

² Decisión 2013/184/PESC del Consejo, de 22 de abril de 2013 relativa a medidas restrictivas contra Myanmar y Birmania y por la que se deroga la Decisión 2010/232/PESC. DO L 111, 23 de abril de 2013, p. 75, art. 1.

aprobaba la congelación de activos de todos aquellos cuyas actividades hubiesen amenazado la soberanía e integridad territorial de Bosnia y Herzegovina³. Por otro lado, también son habituales las prohibiciones de viaje, como por ejemplo aparece en la Posición Común 2005/888/PESC del Consejo, de 12 de diciembre de 2005, relativa a la adopción de medidas restrictivas específicas contra determinadas personas sospechosas de haber participado en el asesinato de Rafiq Hariri, antiguo primer ministro del Líbano. En particular, el alcance material de las prohibiciones contenidas en este último acto se concreta en la prohibición de entrada o tránsito de todas las personas incluidas en la lista de la Posición Común PESC por el territorio europeo⁴.

En este sentido, las medidas restrictivas que hasta ahora han causado mayor número de litigios ante el TJUE son aquellas de carácter financiero, por su afectación a derechos fundamentales como el derecho de propiedad y libre ejercicio de una actividad profesional, como se analizará en el Capítulo III. Así queda señalado en el siguiente gráfico, que muestra el número y tipología de medidas restrictivas adoptadas por la UE hasta abril de 2018⁵, siendo las más comunes la congelación de activos, la prohibición de visado y el embargo de armas:

³ Decisión 2011/173/PESC del Consejo, de 21 de marzo de 2011, relativa a la adopción de medidas restrictivas en vista de la situación existente en Bosnia y Herzegovina. DO L 76, 22 de marzo de 2011, p. 68, art. 2.

⁴ Posición Común 2005/888/PESC del Consejo, de 12 de diciembre de 2005, relativa a la adopción de medidas restrictivas específicas contra determinadas personas sospechosas de haber participado en el asesinato de Rafiq Hariri, antiguo primer ministro del Líbano. DO L 327, 14 de diciembre de 2005, p. 26, art. 1.

⁵ A este respecto, el gráfico aportado ha sido extraído de: Vallés González, M., *Las medidas restrictivas de la Unión Europea y su incidencia en los derechos humanos. Estudio del caso de Irán*, Tesis doctoral, Universitat de València, 2020, p. 66. La disponibilidad del estudio realizado no utiliza datos más allá del 2018, de ahí el resultado final obtenido.

NÚMERO Y TIPOLOGÍA DE SANCIONES APLICADAS POR LA UNIÓN EUROPEA. 2018

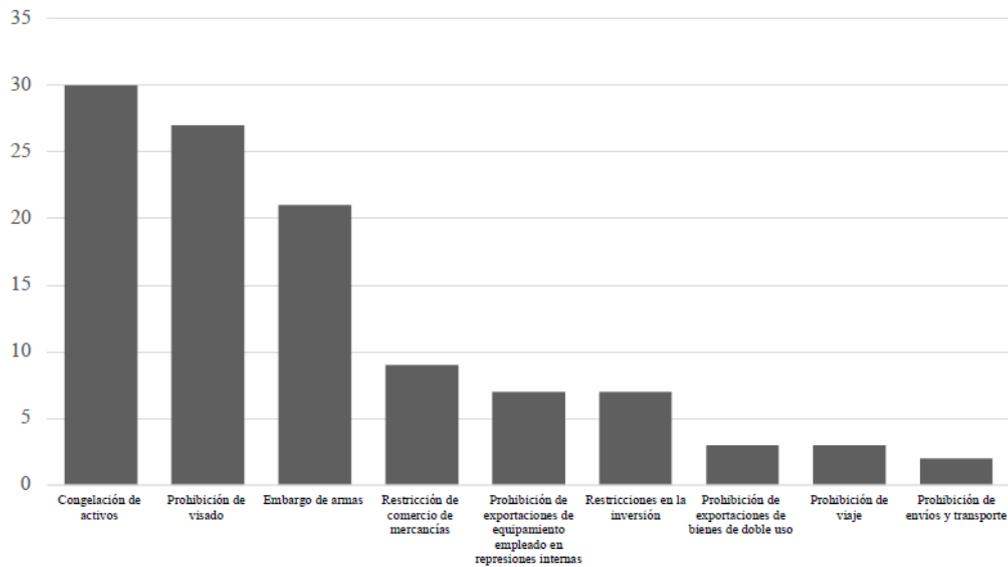


Gráfico n° 1. Número y tipología de sanciones aplicadas por la Unión Europea. Año 2018

Fuente: *European Parliamentary Research Service, EU sanctions: A key foreign and security policy instrument*

No obstante, el conflicto bélico entre Rusia y Ucrania ha supuesto la adopción de paquetes de medidas restrictivas cuyo contenido difiere del hasta ahora habitual en las mismas. Asimismo, también se han aprobado medidas que, si bien son de carácter económico y financiero, van más allá de las que hasta ahora se habían aprobado frente a terceros Estados. A este respecto, la Decisión 2022/264/PESC del Consejo, de 23 de febrero de 2022 por la que se modifica la Decisión 2014/512/PESC relativa a las medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania impone restricciones en el acceso a los mercados de capitales mediante la prohibición de financiar a Rusia, a su Gobierno y a su Banco Central⁶. A estos efectos, se estima que alrededor de más de la mitad de las reservas internacionales de Rusia se han visto inmovilizadas⁷. Asimismo, cabe destacar que, como bien se ha indicado en la

⁶ Decisión 2022/264/PESC del Consejo, de 23 de febrero de 2022 por la que se modifica la Decisión 2014/512/PESC relativa a las medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania. DO L 95, 23 de febrero de 2022, p. 95, considerando 9.

⁷ Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea, *Cómo funcionan las sanciones de la UE contra Rusia*, 15 de marzo de 2023.

Introducción, la UE ya había adoptado medidas restrictivas contra Rusia a raíz de la anexión ilegal de la península de Crimea⁸.

Las medidas adoptadas están dirigidas a mermar de forma sustancial la capacidad rusa para continuar la guerra a través del ataque a su base económica. En un total de diez paquetes de medidas restrictivas, la UE ha adoptado sanciones contra 1473 personas y 205 entidades que, con su conducta, han auspiciado la ilegítima invasión militar rusa⁹. Si bien es cierto que hay medidas restrictivas cuyo contenido es similar al adoptado en otros conflictos, como la inmovilización de bienes, las prohibiciones de viaje o los embargos energéticos, hay otras que carecen de precedentes en la historia europea. A este respecto, cabe destacar la prohibición de prestación de servicios especializados de mensajería financiera a determinadas entidades financieras a través de la Decisión 2022/346/PESC del Consejo, lo que impide la obtención de divisas extranjeras y la transferencia internacional de activos¹⁰. En la práctica, ello supone la prohibición de acceso a la Sociedad de Telecomunicación Financiera Interbancaria Mundial (conocida como sistema SWIFT) a diez bancos rusos y cuatro bielorrusos. La inclusión de estos últimos es debida a la participación y colaboración de Bielorrusia en la agresión a Ucrania. Entre otros, Bielorrusia permite el disparo de misiles rusos desde su territorio y facilita el repostaje de las aeronaves de guerra¹¹. Dicho sistema tiene por objeto garantizar la realización y recepción de pagos internacionales entre entidades financieras de forma rápida y segura y es utilizado en más de 200 países (Expansión, 2023). Por otro lado, ante la campaña de desinformación ejecutada de forma masiva por la Federación de Rusia, el Consejo ha suspendido la actividad de diversos medios de comunicación en el territorio de la UE que se hallan bajo su control directo o indirecto en virtud de la Decisión 2022/2478/PESC del Consejo. En ella se destaca la necesidad de adoptar esta sanción en la medida en que la actividad de estos medios constituye una amenaza al orden público y

⁸ A este respecto, así se indica en la Decisión 2014/512/PESC del Consejo de 31 de julio de 2014 relativa a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania. DO L 229, 31 de julio de 2014, p. 13, considerando 1.

⁹ Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea, *Cómo funcionan las sanciones de la UE contra Rusia*, 15 de marzo de 2023.

¹⁰ Decisión 2022/346/PESC del Consejo, de 1 de marzo de 2022 por la que se modifica la Decisión 2014/512/PESC relativa a las medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania. DO L 63, 2 de marzo de 2022, p. 5, art. 1.

¹¹ Consejo de la Unión Europea, *El papel de Bielorrusia en la agresión militar rusa contra Ucrania: el Consejo impone sanciones a otras 22 personas y nuevas restricciones al comercio*, 2 de marzo de 2022.

la seguridad de la Unión¹². A este respecto, cabe destacar que, como se presentará en el Capítulo III, el TJUE ya se ha pronunciado sobre la legitimidad de estas medidas y su conformidad con el derecho a la libertad de expresión y de información, consagrado en el artículo 11 CDFUE.

En lo que respecta a su ámbito de aplicación, las medidas restrictivas alcanzan una eficacia extraterritorial, ya que habitualmente se dirigen a gobiernos de terceros países o entidades no radicadas en Estados miembros. No obstante, las sanciones se conciben para ser aplicadas dentro de la jurisdicción de la UE, ya que son mandatos dirigidos a los Estados miembros que pueden afectar a sus relaciones con terceros Estados (Vallés González, 2020: 39-40).

Asimismo, procede destacar la reducción en los tiempos de adopción de las medidas restrictivas en la invasión rusa de Ucrania en comparación con otras medidas restrictivas adoptadas antaño por las instituciones. En este sentido, la Decisión 2017/2074/PESC del Consejo, de 13 de noviembre de 2017 relativa a medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Venezuela, entró en vigor tres meses más tarde de la declaración realizada por la UE el 2 de agosto de 2017, donde manifestó su disposición a intensificar su respuesta ante la situación venezolana¹³. Por otro lado, la Decisión 2014/512/PESC fue aprobada y publicada hasta 4 meses más tarde de la inicial declaración del Consejo Europeo el 2 de marzo de 2014, por la que solicitó a la Comisión y a los Estados miembros la preparación de posibles medidas restrictivas¹⁴. Pues bien, en comparación con aquellas, se puede observar la reducción de tiempos en la adopción de las recientes decisiones PESC. El ejemplo más destacable lo constituye la Decisión 2022/266/PESC del Consejo, ya que tan solo un día antes de su aprobación y entrada en vigor, el ARUAEPS anunció la adopción de urgencia de medidas restrictivas sobre Rusia a raíz de su invasión militar en Ucrania¹⁵. Lo mismo sucedió con la Decisión

¹² Decisión 2022/2478/PESC del Consejo, de 16 de diciembre de 2022 por la que se modifica la Decisión 2014/512/PESC relativa a medidas restrictivas motivadas por las acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania. DO L 322, 16 de diciembre de 2022, p. 614, considerando 12.

¹³ Decisión 2017/2074/PESC del Consejo, de 13 de noviembre de 2017, relativa a medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Venezuela. DO L 295, 14 de noviembre de 2017, p. 60, considerando 6.

¹⁴ Decisión 2014/512/PESC del Consejo, considerando 3.

¹⁵ Decisión 2022/266/PESC del Consejo, de 23 de febrero de 2022, relativa a medidas restrictivas en respuesta al reconocimiento de las zonas de las provincias ucranianas de Donetsk y Luhansk no controladas por el Gobierno y a la orden de entrada de fuerzas armadas rusas en dichas zonas. DO L 421, 23 de febrero de 2022, p. 109, considerando 6.

2022/267/PESC del Consejo, que tardó un día en aprobarse y en entrar en vigor¹⁶. Asimismo, otro ejemplo sería la Decisión 2022/346/PESC del Consejo, que en una semana se aprobó y entró en vigor tras su publicación¹⁷.

Por último, en lo que respecta a la duración de las medidas restrictivas, lo propio es que se prolonguen hasta que se alcance el objetivo de la PESC por el que inicialmente fueron aprobadas. Si bien es cierto que la imposición de una medida restrictiva supone también reducir el daño indirectamente causado a la población del país al que se dirige (Hufbauer y Oegg, 2000), procede diseñar mecanismos de revisión de las mismas. A estos efectos, tan sólo se prevén mecanismos de revisión de las medidas restrictivas autónomamente adoptadas por la UE, es decir, sin partir de una resolución previa del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (“CSNU”), ya que las otras se finalizarán cuando así lo disponga este órgano. Por tanto, respecto de las medidas autónomas, cabe señalar que corresponderá a los grupos de trabajo del Consejo y al Grupo de Consejeros de Relaciones Exteriores (conocido como RELEX) revisar y adaptar al contexto cambiante los objetivos y disposiciones de las medidas restrictivas¹⁸.

4. ORÍGENES DE LAS MEDIDAS RESTRICTIVAS DE LA UNIÓN EUROPEA Y POSICIÓN ACTUAL EN LA ESFERA INTERNACIONAL

4.1 Medidas adoptadas en ejecución de una resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y medidas autónomas

En el presente apartado, se procede a realizar una clasificación de las medidas restrictivas adoptadas por las instituciones europeas. Más concretamente, se debe distinguir entre las medidas restrictivas aprobadas con el fin de cumplir las resoluciones adoptadas por un organismo internacional y las aprobadas autónomamente por la UE. La relevancia de esta clasificación reside en el hecho de que las medidas aprobadas por la UE contra Rusia son de carácter autónomo y algunas de ellas hacen referencia a materias en las que la UE siempre había adoptado medidas restrictivas en ejecución de una previa resolución del CSNU.

¹⁶ Decisión 2022/267 del Consejo, de 23 de febrero de 2022 por la que se modifica la Decisión 2014/145/PESC relativa a medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania. DO L 42, 23 de febrero de 2022, p. 114, considerando 10.

¹⁷ Decisión 2022/346 del Consejo, considerando 4.

¹⁸ Consejo de la Unión Europea, *Procedimiento de adopción y revisión de sanciones de la UE*, 4 de abril de 2022.

En primer lugar, las medidas adoptadas en cumplimiento de resoluciones externas hacen referencias a las resoluciones aprobadas por el CSNU, organismo de Naciones Unidas (“UN”) encargado de velar por el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, tal y como dispone el artículo 7 de la Carta de Naciones Unidas (“CNU”). A este respecto, es relevante señalar que la potestad sancionadora del CSNU emana de lo dispuesto en el artículo 41 CNU. En virtud de la misma, el CSNU puede imponer embargos, sanciones de carácter económico o incluso, con carácter de última *ratio*, autorizar la adopción de medidas que supongan el uso de la fuerza siempre que resulte necesario para hacer cumplir los objetivos de la CNU (Contardo, 2021:36). Asimismo, en el artículo 25 de la Carta también se dispone que los Estados miembros de la organización están obligados a cumplir las resoluciones aprobadas, primando éstas sobre cualquier otra obligación que hayan adquirido en caso de conflicto (Ferrer Lloret, 2000:478). En este sentido, procede señalar que todos los Estados miembros de la UE, son a su vez miembros de UN de tal forma que las resoluciones del CSNU son de obligado cumplimiento (Gazzini y Herlin-Karnell, 2011:806). Ciertamente, la UE nunca ha discutido su prevalencia salvo en los casos en los que dicha resolución afectase negativamente a los derechos fundamentales. Como bien indica el TJUE en el asunto *Kadi c. Consejo y Comisión*, que se analizará en detalle en posteriores capítulos, las obligaciones derivadas de un acuerdo internacional no pueden menoscabar los derechos fundamentales, que se postulan como un requisito a la legalidad de las mismas¹⁹.

Además, la UE ha establecido un plazo de cumplimiento de las obligaciones provenientes del CSNU de 30 días²⁰. Es decir, el plazo antedicho se configura como el plazo máximo para adoptar una medida restrictiva que dé cumplimiento a la resolución aprobada en el CSNU. Del mismo modo, como se ha comentado en el anterior apartado, las medidas en ejecución adoptadas por la UE no tienen una fecha de finalización de vigencia prevista, sino que su modificación o fin dependerá de una futura y eventual decisión del CSNU.

En segundo lugar, el artículo 29 TUE establece la adopción de medidas restrictivas autónomas, siempre que sean compatibles con el Derecho internacional, cuyo respeto, a su vez, está garantizado en virtud de los artículos 3.5 y 21 TUE (Gazzini y Herlin-Karnell,

¹⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de septiembre de 2008, *Kadi c. Consejo y Comisión*, C-402/05 P y C-415/05 P, EU:C:2008:461, apdo. 285.

²⁰ Consejo de la UE, *Orientaciones sobre sanciones*, 4 de mayo de 2018, apdo. 38.

2011:817). A estos efectos, el artículo 52 CNU reconoce la posibilidad, pero en ningún caso la obligación, de que un grupo de Estados adopte una serie de medidas coercitivas, siempre que el CSNU reconozca una amenaza a la paz, bien de forma explícita o implícita. Sin embargo, en aquellos supuestos en los que se aprueben medidas que impliquen el uso de la fuerza, el artículo 53 CNU exige la conformidad del CSNU a través de una autorización obligatoria que las legitime (Pezzano, 2011:296). A este respecto, el CSNU sí ha reconocido, si bien no de forma expresa, la amenaza para la paz que supone la invasión rusa en Ucrania y que da pie a la adopción de medidas restrictivas autónomas por parte de la UE. A este respecto, la Resolución 2623 (2022) del CSNU convoca un periodo extraordinario de sesiones de emergencia en la Asamblea General de UN al no existir consenso entre los miembros permanentes sobre el conflicto bélico en Ucrania²¹. Es precisamente la convocatoria de la Asamblea General la que manifiesta el reconocimiento de una amenaza para la paz y la que activa la consecuencia jurídica prevista en el artículo 52 CNU.

4.2 El derecho de veto como límite a la actuación del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas: análisis respecto a la invasión rusa de Ucrania

En relación con el objeto de estudio principal de esta investigación, conviene destacar la regulación sobre el derecho de veto que pueden ejercer los miembros permanentes del CSNU. Como se verá en seguida, Rusia ha ejercitado este derecho de veto hasta en dos ocasiones en relación con la guerra ruso-ucraniana, impidiendo que el CSNU adopte cualquier resolución efectiva en la materia.

La normativa aplicable sobre el CSNU se halla contenida en los artículos 23 a 38 de la CNU. En lo que respecta al interés de estudio de este trabajo, resulta relevante resaltar tanto la composición como su método de decisión. En primer lugar, el artículo 23 CNU dispone que el CSNU estará compuesto por quince miembros: los representantes de cinco de ellos gozarán de permanencia ilimitada y los diez representantes restantes serán de carácter no permanente. En este sentido, los miembros permanentes del CSNU, tal y como dispone el antedicho artículo, son Francia, Reino Unido, Estados Unidos, China y Rusia.

Por otro lado, el artículo 27 CNU establece el principio de mayoría para la adopción de decisiones, además de un privilegio de bloqueo de las decisiones en favor de

²¹ Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Resolución 2623 (2022), 27 de febrero de 2022.

cada uno de los miembros permanentes del CSNU (Carrasco Albadalejo, 2005:34). De forma más concreta, ante cuestiones de fondo, es necesario contar no sólo con la aprobación de al menos nueve de los miembros del CSNU, sino también con la ausencia de votos en contra de los miembros permanentes (Menéndez del Valle, 2016:6). Así, el propósito principal del denominado “derecho de veto” es garantizar la unanimidad de las grandes potencias en las cuestiones referidas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (Torres Cazorla, 2008:56). No obstante, el uso empleado hasta ahora de este mecanismo ha sido foco de la crítica doctrinal prácticamente desde su implantación, puesto que su uso se ha dirigido eminentemente a la protección de los intereses particulares de los Estados que lo ejercitan. Así pues, se debe concluir que el poder de veto reconocido actualmente en la ONU es contrario a los principios sobre los que ésta se asienta, en particular la igualdad soberana de los Estados (del Prado, 2000:65). A título ejemplificativo, basta reseñar que el derecho de veto se ha ejercitado en mayor medida por las dos potencias mundiales enfrentadas durante la guerra fría, de tal manera que este privilegio ha sido utilizado como medio de demostración del poder soberano de los Estados en la esfera internacional (Torres Cazorla, 2008:84). Del mismo modo, en relación con la reciente invasión a Ucrania, Rusia ya ha hecho uso de su derecho de veto en dos ocasiones. En primer lugar, el 25 de febrero de 2022 Rusia vetó la resolución del CSNU que instaba a la retirada de sus tropas militares del territorio ucraniano y condenaba la actuación rusa como una amenaza para la seguridad internacional²². En segundo lugar, el 30 de septiembre de 2022 Rusia vetó la resolución del CSNU que condenaba el intento de anexión ilegal de varias provincias ucranianas por atacar la defensa de los principios sobre los que se asienta la ONU²³.

Asimismo, resulta interesante incidir en una línea doctrinal de robusta solidez jurídica que argumenta la imposibilidad de ejercitar el derecho de veto en la medida en que suponga una quiebra de las normas de *ius cogens*, que vinculan a cualquier sujeto de Derecho internacional en su cumplimiento, incluido el CSNU. En este sentido, las normas de *ius cogens* se configuran como un efectivo parámetro de la legalidad de tratados y actuaciones estatales (Heieck, 2016:107). Así, se debe afirmar la existencia de normas internacionales imperativas que restringen el ejercicio del derecho de veto en virtud de la

²² Naciones Unidas, *Rusia veta la resolución que condena su propia ofensiva sobre Ucrania*, 25 de febrero de 2022.

²³ Naciones Unidas, *Rusia veta la resolución que habría condenado la anexión de territorios ucranianos*, 30 de septiembre de 2022.

responsabilidad primordial de proteger (Yiu, 2009:232). Esta postura fue plasmada recientemente en una propuesta formulada por Francia acerca de la elaboración de un Código de Conducta aplicable a los miembros permanentes del CSNU. Dicha propuesta suponía la autolimitación en el ejercicio del derecho de veto ante escenarios de crímenes masivos que urgiesen la actuación de este organismo. No obstante, preveía una importante salvaguarda de sus intereses: la inoperatividad de la autolimitación en aquellos supuestos en los que se menoscabasen los intereses nacionales de alguno de los miembros permanentes (Gutiérrez Espada, 2014:14).

A su vez, conviene destacar que la CNU prevé un procedimiento de reforma en sus artículos 108 y 109, ya que sería a través de este mecanismo por el que se podría limitar el derecho de veto reconocido a los miembros permanentes del CSNU. No obstante, los preceptos mencionados disponen un complejo sistema de votación, ya que se exige el voto mayoritario de dos tercios de la Asamblea General de UN y su ratificación conforme a sus procedimientos constitucionales, así como el voto favorable de todos los miembros permanentes del CSNU. Por tanto, el planteamiento de una reforma del privilegio de veto unilateral de los miembros permanentes resulta de inverosímil aplicación práctica. Ello limita sustancialmente la actuación del CSNU en la protección de la seguridad internacional, ya que la eficacia y autoridad de sus decisiones se verá supeditada al apoyo que reciban de los miembros permanentes (Aitken, 2019:749).

Ante la imposibilidad de actuación del CSNU frente a Rusia en el conflicto actual, conviene determinar si se ha producido algún cambio sustancial en la adopción de las medidas restrictivas de la UE. A este respecto, tras el análisis del mapa de sanciones impuestas por la UE, uno puede concluir que, hasta la guerra ruso-ucraniana, determinados contenidos sobre las medidas restrictivas sólo se habían adoptado tras una resolución favorable del CSNU²⁴. Por ejemplo, las prohibiciones de acceso a los puertos del territorio de la UE a buques provenientes de Corea del Norte es una medida que se adoptó en ejecución de una resolución del CSNU. Así queda contenido en el artículo 18 de la Decisión 2016/849/PESC del Consejo. En él se dispone que dicha prohibición de entrada se ordena en ejecución de las Resoluciones 1718, 1874, 2087, 2094 y 2270 del CSNU²⁵. En la misma línea, las restricciones sobre comercialización de bienes siempre

²⁴ Comisión Europea, *Mapa de Sanciones de la UE*, actualizado el 20 de marzo de 2023.

²⁵ Decisión 2016/849/PESC del Consejo, de 27 de mayo de 2016 relativa a la adopción de medidas restrictivas contra la República Popular Democrática de Corea y por la que se deroga la Decisión 2013/183/PESC. DO L 141, 28 de mayo de 2016, p. 79, art. 18.

formaban parte de medidas restrictivas adoptadas en ejecución de resoluciones del CSNU. A este respecto, procede señalar la Decisión 2012/35/PESC del Consejo, donde se prohíbe en su artículo 1 la venta o suministro de equipos y tecnología clave en el sector petrolero o petroquímico a consecuencia de la Resolución 1929 del CSNU²⁶.

Las medidas a las que se refieren los anteriores ejemplos imponen unas restricciones idénticas a las previstas en las medidas autónomas adoptadas recientemente por la UE contra Rusia. Así, la Decisión 2022/1909/PESC del Consejo, impone prohibiciones de entrada a buques certificados por el Registro Naval Ruso²⁷. Del mismo modo, la Decisión 2014/512/PESC del Consejo introdujo por primera vez prohibiciones de venta de tecnologías para la producción del petróleo, mantenidas hasta la fecha²⁸.

Así, queda claro que a raíz de la invasión rusa de Ucrania la UE ha aprobado medidas restrictivas autónomas no sólo en materias sin precedentes, sino también en materias en las que siempre había ejecutado una resolución del CSNU previa. Esta situación tiene su causa en la pertenencia de Rusia al CSNU como miembro permanente. Tal y como se ha comentado, Rusia ya ha vetado en varias ocasiones resoluciones del CSNU que condenaban su actuación en Ucrania, afectando significativamente al margen de acción de este órgano. De esta forma, la UE se ha convertido en el principal actor internacional que responde activamente a la invasión rusa, desarrollando un papel clave en el devenir de la guerra.

5. OBLIGATORIEDAD DE LAS DECISIONES PESC

Tras la reforma introducida por el Tratado de Lisboa, no resulta improcedente pensar que las decisiones PESC son fuente de Derecho Europeo. En este sentido, existen ciertos rasgos similares entre las decisiones reguladas en el artículo 288 TFUE y las decisiones PESC (Cardwell, 2013:455). Más allá de su denominación, la regulación que en dicho precepto se realiza de las decisiones, distingue la obligatoriedad de todos sus elementos y su alcance bien general, bien particular. Así, a título ejemplificativo, las

²⁶ Decisión 2012/35/PESC del Consejo, de 23 de enero de 2012 por la que se modifica la Decisión 2010/413/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán. DO L 19, 24 de enero de 2012, p. 22, considerando 8 y art. 1.

²⁷ Decisión 2022/1909/PESC del Consejo, de 6 de octubre de 2022 por la que se modifica Decisión 2014/512/PESC relativa a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania. DO L 259, 6 de octubre de 2022, p. 122, considerando 10.

²⁸ Decisión 2014/512/PESC del Consejo de 31 de julio de 2014 relativa a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania. DO L 229, 31 de julio de 2014, p. 13, art. 4.

medidas restrictivas despliegan su eficacia frente a aquellos individuos a los que específicamente se dirigen. A pesar de ello, no se puede afirmar que se trate de actos de Derecho derivado (Wessel, 2015:134). Así, el artículo 24.1 TUE excluye el carácter legislativo de las decisiones PESC y prevé un específico procedimiento de aprobación de las mismas, tal y como se verá en el Capítulo II. Dicha exclusión, de acuerdo con Wessel, debe ser interpretada como la imposibilidad de adoptar actos de PESC conforme al procedimiento legislativo, sin que ello implique la ausencia de obligatoriedad de los mismos (2021:5). De esta forma, si bien es cierto que no cabe que la Comisión presente un recurso de incumplimiento ante el TJUE en lo referente a infracciones en materia de PESC, no se puede concluir que el incumplimiento de una decisión PESC por parte de un Estado miembro sólo tenga como consecuencia su responsabilidad política.

Esto fue precisamente lo que concluyó erróneamente la Sala de lo Penal de nuestro Tribunal Supremo (“TS”) en su Auto especial, de 26 de noviembre de 2020. Este auto hace referencia a la entrada en el territorio nacional de la vicepresidenta de la república de Venezuela, Delcy Rodríguez, una de las personas cuyo nombre se incluía en las listas de individuos afectados por las medidas restrictivas impuestas por la Unión. A este respecto, la Decisión 2017/2074/PESC preveía la prohibición de entrada de todas aquellas personas físicas que hubiesen cometido una violación o abuso grave de derechos humanos²⁹. Los hechos acontecidos supusieron una violación de la decisión PESC por parte de España.

Si bien es cierto que el TS reconoce la violación de la decisión PESC, no acepta que se derive responsabilidad alguna por la violación intencionada del Derecho europeo. En este sentido, el TS considera que el control de la vigencia de la decisión corresponde al Consejo. El TS afirma que “las obligaciones derivadas de las decisiones PESC tienen una naturaleza esencialmente política” y que, “[si bien] su incumplimiento implica la vulneración de una obligación [europea]”, no se genera ninguna responsabilidad penal por “la naturaleza del mandato incumplido”³⁰. Sin embargo, el TS pasa por alto la necesaria vinculatoriedad de las decisiones PESC, establecida en el artículo 28.2 TUE. Así, éste reza: “las decisiones contempladas en el apartado 1 serán vinculantes para los Estados miembros en las posiciones que adopten y en el desarrollo de su acción”. De esta

²⁹ Decisión 2017/2074/PESC del Consejo, art. 6.

³⁰ Auto especial del Tribunal Supremo español, Sala de lo Penal, de 26 de noviembre de 2020, 10453/2020, ES:TS:2020:10453A, fto. 3.3.2.

forma, si bien los Estados tienen un amplio margen discrecional en la aplicación de los actos de PESC, las disposiciones nacionales no podrán contrariar el contenido del acto de PESC (Wessel, 2021:6). Por tanto, si bien la Comisión o el TJUE se hallan limitados en su actuación para garantizar el cumplimiento de las decisiones, no sucede así con los Estados miembros, ya que no existe limitación alguna a sus facultades para hacer cumplir, a través de sus tribunales nacionales, cualquier obligación contraída con la UE, incluidas las de la PESC (Mangas Martín, 2021:205-206).

En sintonía con lo expuesto, tal y como indicó el TJUE en el asunto *Centro-Com*, toda política exterior de seguridad que adopte un Estado miembro deberá alinearse con el Derecho europeo³¹. En este sentido, las Declaraciones números 13 y 14 de la UE señalan que las disposiciones de los Tratados constitutivos que regulan la PESC lo hacen sin menoscabo de las disposiciones nacionales de cada Estado miembro sobre la política exterior de seguridad, que coexiste con la europea y la respeta³². Además, el actual artículo 24.3 TUE establece un deber de abstención a los Estados miembros de comportamientos que menoscaben los intereses de la Unión. Dicho deber se debe interpretar como una *lex specialis* del deber de cooperación leal contenido en el artículo 4.3 TUE, que afecta a todas las obligaciones que contraen los Estados miembros con la Unión, incluidas las obligaciones de PESC (Martínez Capdevila y Blázquez Navarro, 2013:200).

Por tanto, aquello que se aprueba en PESC “es vinculante para los Estados miembros, al margen de la fragilidad de los medios de control de la aplicación” (Mangas Martín, 2021:206). Si bien la ejecución material de la PESC corresponde principalmente al ARUAEPS, deberá cumplir esta función organizando la coordinación de la actuación de los Estados miembros, como dispone el artículo 34.1 TUE (Sarmiento, 2022:715). No obstante, no es competencia del Consejo ni del ARUAEPS asegurar que las medidas aprobadas de PESC se apliquen adecuadamente, sino de los Estados miembros (Mangas Martín, 2021:207).

En conclusión, si bien es cierto que no cabe iniciar un procedimiento legislativo sobre los actos de PESC, las decisiones PESC sí que despliegan efectos jurídicos, tanto

³¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de enero de 1997, *Centro-Com*, C-124/95, EU:C:1997:8, apdo. 25.

³² Declaraciones anejas al acta final de la conferencia intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007. DO L 202, 7 de junio de 2016, p. 343, declaraciones 13 y 14.

para los Estados miembros, a quienes vinculan en su cumplimiento, como para los particulares si se trata de una medida restrictiva. Así, aunque la competencia judicial del TJUE se vea sustancialmente reducida en materia de PESC (no así, la de los tribunales nacionales, como se ha comentado *supra*), el control de legalidad de las medidas restrictivas se postula como la excepción a la regla general, ya que, en la medida en la que afectan a individuos, se debe garantizar el respeto a los derechos fundamentales, tal y como se analizará en los Capítulos II y III (Martínez Capdevila y Blázquez Navarro, 2013:203-204).

6. LOS REGLAMENTOS PASARELA: RÉGIMEN JURÍDICO Y APLICACIÓN PRÁCTICA

Con el fin de tener una visión completa sobre las peculiaridades del régimen y naturaleza jurídica aplicable a las medidas restrictivas, no se puede pasar por alto la relevante función que cumplen los reglamentos aprobados en virtud del artículo 215 TFUE, más conocidos como “reglamentos pasarela”. Así, éstos completan el conjunto de instrumentos jurídicos de los que se vale la UE para adoptar medidas restrictivas contra particulares, puesto que, con anterioridad a Lisboa, no existía una disposición semejante en los Tratados constitutivos³³.

Dicho precepto establece que, en los supuestos en los que se haya adoptado una decisión PESC que prevea, bien la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y financieras de la UE con uno o varios terceros Estados, bien la imposición de medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas, se aprobarán reglamentos que recojan las disposiciones de la decisión PESC referidas a materias reguladas en el TFUE para dar cumplimiento efectivo a las medidas en esos ámbitos competenciales. A título ejemplificativo, el recientemente aprobado Reglamento 2022/263³⁴ surge para dar operatividad a la Decisión 2022/266/PESC, relativa a las medidas restrictivas en respuesta al reconocimiento y entrada de las fuerzas armadas rusas a las provincias de Donetsk y Luhansk. Esta decisión impone restricciones sobre la comercialización e importación de los bienes producidos en dichas provincias y prohíbe la asistencia financiera y los

³³ Conclusiones del Abogado General Bot, de 31 de enero de 2012, *Parlamento c. Consejo*, C-130/10, EU:C:2016:212, apdo. 52.

³⁴ Reglamento 2022/263 del Consejo, de 23 de febrero de 2022, relativo a medidas restrictivas en respuesta al reconocimiento de las zonas de las provincias ucranianas de Donetsk y Luhansk no controladas por el Gobierno y a la orden de entrada de fuerzas armadas rusas en dichas zonas. DO L 42, 23 de febrero de 2022, p. 77.

servicios de seguros para la importación de tales bienes³⁵. Asimismo, impide “la venta, el suministro, la transferencia o la exportación de bienes o tecnología por parte de los nacionales de los Estados miembros o desde los territorios de los Estados miembros, o utilizando buques o aeronaves bajo la jurisdicción de los Estados miembros, con independencia de que tengan origen o no en su territorio” de servicios de transporte, telecomunicaciones, energía o petróleo³⁶. Además, se prohíbe la prestación de servicios turísticos por nacionales de los Estados miembros o desde su territorio en las zonas de Donetsk y Luhansk no controladas por el gobierno ucraniano³⁷. En consecuencia, en atención a la definición ofrecida de los reglamentos pasarela, en este caso particular, el Reglamento 2022/263 reproduce el contenido de todas aquellas disposiciones de la decisión PESC que afectan a competencias integradas en el TFUE, como las medidas económicas, el transporte o el turismo, lo que garantiza su aplicación uniforme en el conjunto de Estados miembros.

Si bien no es el objetivo de este apartado analizar la competencia judicial sobre los reglamentos pasarela en relación con las medidas restrictivas de PESC, sí que procede acudir a la jurisprudencia del TJUE, ya que ésta ha consolidado la correcta interpretación sobre la naturaleza jurídica de los reglamentos.

A este respecto, en el asunto Rosneft se explica la necesaria vinculación del reglamento aprobado mediante el art. 215 TFUE a la decisión PESC adoptada previamente, de tal forma que su validez depende de la esta última³⁸. Además, el TJUE dispone que el reglamento complementa a la decisión, ya que, si la decisión es la que marca la posición de la UE en un paquete de medidas restrictivas, el reglamento es el “instrumento necesario para dar efectos a dichas medidas en toda la Unión”³⁹. A su vez, cuando el reglamento replica la decisión PESC, “no puede [...] considerarse que la circunstancia de que una decisión [PESC] precise el objeto de las medidas restrictivas sea una invasión del ámbito del procedimiento establecido en el art. 215 TFUE para la aplicación de esa decisión”. Para dar cumplimiento efectivo a las medidas restrictivas en los ámbitos competenciales regulados en el TFUE, las propuestas del Alto Representante y la Comisión se aprueban por mayoría cualificada en el Consejo. Así, los reglamentos

³⁵ Decisión 2022/266/PESC del Consejo, art. 1.

³⁶ *Ibid.* art. 6.

³⁷ *Ibid.* art. 9.

³⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de marzo de 2017, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, apdo. 55.

³⁹ *Ibid.* apdo. 90.

pasarela se postulan como una de las principales manifestaciones de conexión de la PESC, regulada en el TUE, con el TFUE (Wessel, 2016:454). Además, sólo se exige el respeto de un deber de información al Parlamento.

Esta línea jurisprudencial se ha consolidado en *Venezuela c. Consejo*⁴⁰, *Peftiev y otros*⁴¹ o en *Parlamento c. Consejo*, donde se reconoce la pasarela creada por el art. 215 TFUE para cumplir los objetivos de medidas restrictivas de la PESC a través de la adopción de medidas económicas necesarias⁴². En *Bank Refah Kargaran*, se indica que los reglamentos buscan “dar efecto a medidas restrictivas cuando estas estén comprendidas en el ámbito de aplicación del Tratado FUE y, en particular, al objeto de garantizar la aplicación uniforme de tales medidas en todos los Estados miembros”⁴³. En resumen, la validez del reglamento pasarela depende de la de la decisión PESC, dotándola de operatividad en los ámbitos de aplicación del TFUE.

Por último, es de suma importancia distinguir entre los reglamentos adoptados con base jurídica en el artículo 75 TFUE y los adoptados conforme al artículo 215 TFUE. En este sentido, la delimitación de la naturaleza jurídica de los reglamentos pasarela pasa por entender adecuadamente su alcance y contenido, y ello se percibe claramente en su comparativa con las medidas adoptadas con base en el artículo 75 TFUE, puesto que los diferentes procedimientos de aprobación de ambos no permiten actualmente la adopción de medidas restrictivas con una doble base jurídica (Wessel, 2021:19). Sólo así se logrará comprender el alcance de los reglamentos pasarela adoptados contra Rusia en el conflicto actual.

El artículo 75 TFUE queda previsto para la adopción de medidas restrictivas de carácter económico o financiero que afecten al Espacio de Libertad Seguridad y Justicia (“**ELSJ**”) y tenga por objetivo luchar contra el terrorismo y sus actividades asociadas. Además, su procedimiento de aprobación es el legislativo ordinario y su ejecución se materializa a través de la actuación del Consejo a propuesta de la Comisión (Cremona, 2018:14). Como se ha explicado anteriormente, el artículo 215 TFUE se manifiesta como una herramienta al servicio de la acción exterior de la UE y no existe ninguna limitación

⁴⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de junio de 2021, *Venezuela c. Consejo*, C-872/19, EU:C:2021:507.

⁴¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de junio 2014, *Peftiev y otros*, C-314/13, EU:C:2014:1645.

⁴² Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de julio de 2012, *Parlamento c. Consejo*, C-130/10, EU:C:2012:472, apdo. 59.

⁴³ Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de octubre de 2020, *Bank Refah Kargaran*, C-134/19, EU:C:2020:793, apdo. 38.

en lo que a contenido se refiere; simplemente se exige la previa adopción de una decisión PESC. No obstante, la controversia reside precisamente en que el objetivo de lucha antiterrorista puede formar parte tanto de los objetivos de la PESC como de los del ELSJ (Vallés González, 2020: 133-135).

A este respecto, el TJUE se pronunció en el asunto de *Parlamento c. Consejo* donde declaró la imposibilidad de que un mismo reglamento se adopte conforme a una doble base jurídica, apoyado sobre los artículos 75 y 215 TFUE, ya que sus procedimientos de aprobación resultan incompatibles⁴⁴. Asimismo, el TJUE subraya que la relación existente entre ambas disposiciones no es de especialidad de uno sobre otro, sino de complementariedad⁴⁵, especialmente si se considera que la amenaza que supone el terrorismo supone una amenaza tanto al territorio europeo como a sus relaciones en el marco de la acción exterior⁴⁶. En consecuencia, ello implica que en la problemática de la lucha contra el terrorismo se puedan adoptar medidas sobre la base jurídica del artículo 75 TFUE y medidas en virtud del artículo 215 TFUE. Las primeras estarán dirigidas a cumplir los objetivos del ELSJ, consagrados en el artículo 67 TFUE, y las segundas tendrán por objeto el alcance de los objetivos de PESC. En este sentido, tal y como indica el AG Bot en el asunto *Parlamento c. Consejo* la complementariedad entre ambos artículos “debe permitir responder a la preocupación, fundamental en materia de lucha contra el terrorismo, de que el sistema no presente ningún fallo que pueda comprometer [la protección] a las democracias de acciones que, en realidad, pretenden destruirlas”⁴⁷. Así, la adopción de medidas de carácter económico o financiero ante la amenaza de terrorismo a nivel europeo tendrá como base jurídica el artículo 75 TFUE, puesto que se ve afectado el ELSJ. Sin embargo, en la medida en la que dicho terrorismo amenace y socave las relaciones exteriores de la UE con terceros Estados, procede a su vez adoptar reglamentos pasarela con base en el artículo 215 TFUE.

⁴⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de julio de 2012, *Parlamento c. Consejo*, C-130/10, EU:C:2012:472, apdo. 49.

⁴⁵ *Ibid.* apdo. 66.

⁴⁶ *Ibid.* apdos. 63, 74 y 75.

⁴⁷ Conclusiones del Abogado General Bot, de 31 de enero de 2012, *Parlamento c. Consejo*, C-130/10, EU:C:2016:212, apdo. 80.

CAPÍTULO II. INTERVENCIÓN DE LAS INSTITUCIONES EUROPEAS EN EL PROCESO DECISORIO Y CONTROL JUDICIAL DE LAS MEDIDAS RESTRICTIVAS

1. INTRODUCCIÓN AL CAPÍTULO

El proceso decisorio por el que se aprueban los actos de PESC y, entre ellos, las medidas restrictivas, denota el protagonismo de instituciones europeas como el Consejo o el Consejo Europeo, que representan los intereses de los Estados miembros. A su vez, se debe remarcar el esfuerzo de los Tratados por aglutinar las funciones de la acción exterior sobre seguridad internacional bajo la figura del ARUAEPS, vicepresidente de la Comisión, quien ha adoptado un rol clave en el conflicto ruso-ucraniano.

Así, el papel secundario tanto de la Comisión, motor de la integración, como del Parlamento europeo en materia de PESC es el principal obstáculo al proceso de normalización de esta política en el ordenamiento jurídico europeo, ya que su ausencia de protagonismo resta legitimidad democrática al procedimiento de su adopción. Es por ello por lo que la demarcación que se realiza de los mismos en el siguiente apartado es muy sucinta. Ello permitirá poner el foco en el Apartado 3 en el papel del TJUE y la evolución de su posición respecto al control de legalidad de las medidas restrictivas. En este sentido, si bien es cierto que la incidencia del TJUE en la PESC es menor debido a la naturaleza política que entrañan las decisiones PESC, no por ello determinados aspectos normativos deben escapar del control judicial, especialmente aquellos con efectos jurídicos sobre terceros, como son las medidas restrictivas.

Tras el Tratado de Lisboa, el proceso de integración de la PESC en el ordenamiento jurídico europeo se ha potenciado sustancialmente y buena prueba de ello la constituye el papel desempeñado por el TJUE en su control (Hillion, 2016:48). Por ello, el Apartado 3 pone especial énfasis en el análisis de la evolución jurisprudencial sobre la competencia judicial en el control de legalidad de las medidas restrictivas sobre particulares en materia de PESC. Es precisamente el alcance de dicha competencia lo que se pretende aquí analizar, puesto que el criterio de interpretación utilizado por el TJUE ha variado considerablemente. Por ello, se presentará la posición inicial utilizada por el Tribunal, basado en una interpretación literal de los Tratados, en particular a través de su jurisprudencia más antigua. No obstante, esta posición virará de forma radical tras la sentencia que resuelve el asunto *Rosneft*, en la que el TJUE, en virtud de una

interpretación teleológica y armónica más allá del tenor literal de las disposiciones de los Tratados, reconoce su competencia sobre las cuestiones prejudiciales planteadas sobre medidas restrictivas para velar así por el control de su legalidad. Este nuevo criterio se ha asentado en posteriores sentencias, dando lugar a una línea jurisprudencial ya consolidada que presenta al TJUE, cada vez más, como garante de la legalidad de las medidas restrictivas. Precisamente será este cambio de criterio el que conduzca a una división doctrinal entre aquellos que apoyan una interpretación extensiva de la competencia judicial sobre medidas restrictivas y aquellos que critican la nueva jurisprudencia del TJUE, tal y como se expondrá más adelante.

2. DEMARCACIÓN DE LOS PODERES DECISORIOS

Como se ha comentado en el Capítulo I, la regulación de los actos de PESC y, por tanto, de las medidas restrictivas, se recoge en el Título V, Capítulo II del TUE. En estas disposiciones se regula el proceso decisorio para la adopción de las decisiones PESC, los actos normativos no legislativos que desarrollan su contenido. En este sentido, el artículo 24.1 TUE prohíbe la adopción de actos legislativos en el ámbito de la PESC. De acuerdo con el artículo 22.1 TUE, corresponde al Consejo Europeo definir los intereses y objetivos estratégicos de la UE para que posteriormente el Consejo pueda elaborar las decisiones PESC en particular, con el fin de lograr la cohesión interna de la PESC (Papí Boucher, 2017:241).

Como se puede deducir, el poder decisorio en la PESC corresponde al Consejo, que formulará, de acuerdo con los artículos 25, 28 y 29 TUE, las antiguamente conocidas como *acciones y posiciones comunes*, es decir, respectivamente, las actuales *acciones operativas y posiciones*, explicadas en el Apartado 1. Asimismo, en la medida en la que la PESC preserva algunos rasgos propios de una política intergubernamental, el Consejo adoptará, por regla general, sus decisiones por unanimidad, tal y como dispone el artículo 24.1 TUE párrafo segundo, basándose en las líneas directrices elaboradas por el Consejo Europeo (Ferrer Martín de Vidales, 2010:66). No obstante, tras la aprobación del Tratado de Lisboa, los artículos 31.2 y 48.7 TUE prevén la adopción de decisiones PESC conforme a un criterio de mayoría cualificada. En particular, el artículo 48.7 TUE prevé de forma genérica para todas las decisiones PESC (salvo las referidas al ámbito de defensa) dicha posibilidad y el artículo 31.2 TUE hace referencia expresa a cualquier “decisión que establezca una acción o posición de la [UE] a partir de una propuesta presentada por el [ARUAEPS] en respuesta a una petición específica que el Consejo

Europeo le haya dirigido bien por propia iniciativa, bien por iniciativa del [ARUAEPS]”. En conclusión, queda incluida la posibilidad de adopción de medidas restrictivas de PESC por mayoría cualificada. A diferencia del mecanismo de abstención constructiva previsto para los supuestos de votación por unanimidad, el TUE no prevé la posibilidad de que un Estado miembro evite la aplicación de una decisión adoptada por mayoría cualificada salvo que afecte a su interés nacional, en cuyo caso, tal y como dispone el artículo 31.2 TUE la decisión PESC debería ser aprobada por unanimidad en el Consejo Europeo.

A este respecto, cabe destacar que el informe sobre el resultado final de la Conferencia sobre el futuro de Europa, elevada a la presidencia de la Comisión, del Consejo y del Parlamento el pasado 9 de mayo de 2022, ha formulado una propuesta para sustituir la regla de unanimidad por la de mayoría cualificada en aquellas cuestiones sobre las que todavía aplica la primera. De esta forma, se busca favorecer la toma de decisiones rápida y efectiva en materia de PESC⁴⁸. En particular, la propuesta recibida por la Secretaría General del Consejo pasa por la utilización en mayor medida tanto del artículo 31.2 TUE como del artículo 48.7 TUE para la adopción de decisiones PESC. En este sentido, la Secretaría aporta comentarios acerca de la propuesta. En particular hace hincapié en el contenido del artículo 48.7 TUE, que prevé una cláusula general por la que se admitiría la adopción de decisiones PESC por mayoría cualificada siempre que se cuente con una decisión previa autorizante del Consejo Europeo. Dicha cláusula sólo queda excluida en materia militar o de defensa, de tal forma que, en la práctica, salvo para este último supuesto, no sería necesario reformar los Tratados constitutivos para dar cabida a la propuesta⁴⁹.

Por otro lado, el artículo 22 TUE también prevé la ejecución de la PESC por parte del ARUAEPS y de los Estados miembros, ya que el papel de la Comisión y del Parlamento es muy reducido. Por ejemplo, a estos efectos, el Parlamento sólo tiene derecho a ser informado, a iniciar debates y a formular preguntas o recomendaciones al Consejo. Por tanto, la ausencia de un papel relevante de la Comisión y del Parlamento en materia de PESC y, en consecuencia, en las medidas restrictivas, sitúa esta política en el

⁴⁸ Conferencia sobre el Futuro de Europa, *Informe sobre el resultado final*, 9 mayo de 2022, p. 64.

⁴⁹ Consejo de la Unión Europea, *Conference on the Future of Europe. Proposals and related specific measures contained on the final outcome of the Conference on the Future of Europe: Preliminary technical assessment*, 10 de junio de 2022, p. 181.

ámbito más propio de las restantes políticas de otras organizaciones internacionales (Mangas Martín, 2021:207).

No se debe pasar por alto el relevante papel que desempeña el ARUAEPS en la invasión rusa de Ucrania, puesto que se ha convertido en el principal arquitecto de la estrategia PESC diseñada a nivel global por la UE (Youngs *et al.*, 2023). Ello le ha convertido en un actor esencial en la representación exterior de la UE en materia de PESC, que comparte con el presidente del Consejo Europeo (Gosalbo Bono, 2015:289). A este respecto, cabe destacar que, en colaboración con el Consejo y el Parlamento Europeo, el ARUAEPS ha propuesto un nuevo Plan de Acción de la UE para los Derechos Humanos y la Democracia para el periodo 2020-2024. Este plan tiene como objetivo confeccionar un régimen global de medidas restrictivas contra abusos y violaciones graves de derechos humanos, si bien es cierto que en primer lugar apuesta por métodos más amistosos y dialogantes⁵⁰. Se pretende, por tanto, reforzar el papel de la Unión en la escena internacional como institución promotora y protectora de los derechos humanos, promoviendo que hable con una sola voz (Nieves Oria, 2021:36). Este es, de hecho, el objetivo de una de las propuestas formuladas ante la Conferencia sobre el futuro de Europa, sobre la que ya se ha pronunciado la Secretaría del Consejo. Ésta entiende que las facultades actualmente concedidas al ARUAEPS ayudan a unificar un mensaje de acción exterior común, entre otros, mediante la ejecución coordinada en los Estados miembros de la PESC, como ya se ha indicado⁵¹. En este sentido, la relevancia de este Plan para nuestro objeto de estudio reside, precisamente, en la persistente violación de los derechos humanos en la invasión rusa de Ucrania, así reconocida por UN⁵², lo que dota de especial relevancia internacional a cualquier medida restrictiva que adopte la UE contra Rusia y a su Plan de Acción para los Derechos Humanos y la Democracia.

⁵⁰ ARUAEPS, *Plan de Acción de la UE para los derechos humanos y la democracia 2020-2024*, 19 de noviembre de 2020, p. 4.

⁵¹ Consejo de la Unión Europea, *Conference on the Future of Europe. Proposals and related specific measures contained on the final outcome of the Conference on the Future of Europe: Preliminary technical assessment*, 10 de junio de 2022, p. 103.

⁵² Naciones Unidas, *Las graves violaciones de los derechos humanos en el conflicto de Ucrania se han convertido en “una rutina escandalosa”*, 31 de marzo de 2023.

3. COMPETENCIA JUDICIAL

3.1 Tenor literal de los tratados constitutivos y jurisprudencia inicial sobre el control de las medidas restrictivas

La reforma operada por el Tratado de Lisboa reconoce un control jurisdiccional reducido en materia de PESC en el artículo 24.1 TUE. Éste declara la competencia del TJUE para controlar el respeto del artículo 40 TUE y la legalidad de las decisiones PESC contempladas en el artículo 275 TFUE.

En este sentido, el artículo 40 TUE es conocido como la cláusula de no afectación mutua, ya que obliga a las instituciones europeas a adoptar decisiones PESC de acuerdo con el procedimiento no legislativo establecido en el TUE y a aprobar los actos normativos sobre competencias integradas a través de los procedimientos previstos en el TFUE (Santos Vara, 2021:166). Así, la voluntad de los Estados ha sido precisamente la de evitar “eventuales invasiones competenciales de carácter intergubernamental” (González Alonso, 2009:889). Por otro lado, el artículo 275 TFUE en su párrafo segundo prevé la competencia del TJUE para pronunciarse sobre el control de legalidad de las medidas restrictivas cuando se haya interpuesto un recurso “en las condiciones contempladas en el párrafo cuarto del artículo 263 [TFUE]”. Dichas condiciones son las previstas para la interposición del recurso de anulación, regulado en el ya mencionado artículo 263 TFUE.

En consecuencia, de acuerdo con la literalidad de los Tratados constitutivos, el TJUE es competente para conocer de los recursos de anulación que se planteen en relación con medidas restrictivas impuestas sobre personas físicas o jurídicas. Por ello, tradicionalmente se ha entendido que el particular no puede utilizar otro cauce procesal que controle la legalidad de las medidas.

En este sentido, tal y como indica la AG Kokott en sus conclusiones sobre el Dictamen 2/13, admitir otro cauce, como la presentación de cuestiones prejudiciales en virtud del artículo 267 TFUE, desnaturalizaría el contenido del artículo 275 TFUE⁵³. Prueba de ello la constituyen los trabajos preparatorios de la Convención Europea celebrados en junio de 2003 por los que se reconoció expresamente la falta de consenso

⁵³ Conclusiones de la Abogado General Kokott de 13 de junio de 2014, *Dictamen 2/13*, EU: C:2014:2475, apdo. 89.

para ampliar las competencias del TJUE en materia de PESC⁵⁴. Asimismo, Kokott se refiere a su argumentación en el asunto *Inuit Tapiriit Kanatami*, en el que señalaba que una interpretación tan amplia de la competencia judicial sería contraria al art. 6.1 TUE, puesto que, “las disposiciones de la Carta no amplían de ningún modo las competencias de la Unión definidas en los Tratados”⁵⁵. De esta forma, el TJUE no podría ampliar su competencia para controlar la legalidad de las medidas restrictivas en base a la salvaguarda de los derechos fundamentales, ya que ello supondría una interpretación *contra legem* del contenido de los artículos 24 TUE y 275 TFUE. En consecuencia, y en virtud del principio de atribución de competencias recogido en el artículo 4.1 TUE, “toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros”⁵⁶. Por tanto, “como suele suceder en la PESC, cuando no existe una vía de recurso directa ante los tribunales de la Unión, los tribunales nacionales son y seguirán siendo competentes”⁵⁷, porque no existe ninguna disposición que monopolice el examen de legalidad a favor del TJUE en materia de PESC, ya que esta fue la voluntad de los Estados miembros al mantener esta política como intergubernamental⁵⁸.

Acogerse a la literalidad de los Tratados para la admisión de un asunto ha sido un argumento utilizado por el propio TJUE, en sentencias como *Segi y otros vs. Consejo*⁵⁹ o *Gestoras Pro Amnistía y otros vs. Consejo* donde se manifestó incompetente para conocer de un recurso de responsabilidad por daños y perjuicios en base a la literalidad del antiguo Tratado de Ámsterdam⁶⁰. En particular, este último se trata de un asunto donde la parte actora, Gestoras Pro Amnistía, pretendía obtener una indemnización por los daños causados al haber sido incluida en la lista de una medida restrictiva de PESC⁶¹. En este sentido, el TJUE interpelará a los Estados miembros para modificar el sistema de medios de impugnación, instándoles a ampliar la protección al individuo en materia de medidas restrictivas de PESC⁶².

⁵⁴ *Ibid.* apdo. 90.

⁵⁵ Conclusiones del Abogado General Kokott de 17 de enero de 2013, *Inuit*, C-583/11 P, EU:C:2013:21, apdo. 112.

⁵⁶ Conclusiones de la Abogado General Kokott de 13 de junio de 2014, *Dictamen 2/13*, EU: C:2014:2475, apdo. 96.

⁵⁷ *Ibid.* apdo. 99.

⁵⁸ *Ibid.* apdo. 90.

⁵⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de febrero de 2007, *Segi y otros c. Consejo*, C-355/04, EU:C:2007:116.

⁶⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de febrero de 2007, *Gestoras Pro Amnistía y otros c. Consejo*, C-354/04, EU:C:2007:115, apdo. 50.

⁶¹ *Ibid.* apdo. 1.

⁶² *Ibid.* apdo. 50.

Un sector doctrinal apoya la interpretación literal de los Tratados. De esta forma, cabe destacar cómo Verellen, se ciñe a la redacción *expressis verbis* del artículo 275 TFUE para reconocer competencia al TJUE en materia de PESC cuando se presente un recurso de anulación y no una cuestión prejudicial (2016:1045). A su vez, Brkan apela a la *mens legislatoris* para justificar que las únicas personas que pueden atacar la legalidad de las medidas restrictivas son aquellas que cumplen con los requisitos del artículo 263 TFUE, de tal manera que no debería existir ningún pronunciamiento del TJUE sobre una cuestión prejudicial (2012:111).

No obstante, la inicial posición del TJUE empezará a variar en posteriores sentencias. En este sentido, cabe aquí destacar la postura adoptada por el TJUE en el asunto *H vs. Consejo y Comisión*, donde ha considerado que, “con arreglo al artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y al artículo 275 TFUE, párrafo primero, [], en principio, no tiene competencia en relación con las disposiciones referidas a la PESC o con los actos adoptados sobre la base de éstas”⁶³. En dicha sentencia, el TJUE se manifestó competente para conocer el recurso de casación presentado al tratarse de una acto de gestión de personal relativo a la asignación de recursos humanos, ya que, de haberse tratado de un acto administrativo proveniente de una institución de la UE distinta y fuera del ámbito de PESC, se habría reconocido su competencia sin mayor discusión⁶⁴. Tales decisiones, aunque fueran adoptadas en el contexto de la PESC, no constituyen actos contemplados en el artículo 24.1 TUE párrafo segundo y en el artículo 275 TFUE, párrafo primero. En consecuencia, el juez de la UE es competente respecto a esas decisiones en virtud de las disposiciones generales del TFUE⁶⁵. Con una argumentación similar, en el asunto *Elitaliana*, el Tribunal se declara competente por tratarse de un asunto referido a un contrato público celebrado en aplicación de una decisión PESC que generó gastos a cargo del presupuesto de la UE, materia sobre la que sí ejerce plena competencia el TJUE⁶⁶.

Por tanto, el TJUE se ha manifestado competente sobre actos propios del ámbito de la PESC sólo si cuentan con un punto de conexión con la competencia general que le reconoce el art. 19 TUE sobre materias integradas del TFUE. En consecuencia, de

⁶³ Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de julio de 2016, *H c. Consejo y Comisión*, C-455/14, EU:C:2016:569, apdo. 39.

⁶⁴ *Ibid.* apdo. 55.

⁶⁵ *Ibid.* apdo. 59.

⁶⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de noviembre de 2015, *Elitaliana*, C-439/13, EU:C:2015:753, apdo. 49.

acuerdo con esta argumentación, que el TJUE se pronunciase sobre la naturaleza de las decisiones PESC más allá de sus aspectos administrativos quebrantaría el art. 24.1 párrafo segundo TUE, ya que afectaría al ámbito material de la PESC y no a aspectos reconducibles a materias integradas. El AG Whatelet ha sintetizado en dos las condiciones que apoyan esta línea jurisprudencial para que opere la inmunidad jurisdiccional de las decisiones PESC: “que tengan su base jurídica en los artículos 23 a 46 TUE y que su contenido forme parte del ejercicio de la PESC”⁶⁷.

3.2 Análisis del asunto *Rosneft* y de la jurisprudencia posterior

El asunto *Rosneft* marca un punto de inflexión en la jurisprudencia del TJUE respecto al control de legalidad de las medidas restrictivas, puesto que por primera vez reconoce su competencia sobre una cuestión prejudicial en esta materia.

Como se ha visto, la interpretación judicial basada en la literalidad de los Tratados constitutivos siempre había excluido la competencia judicial sobre medidas restrictivas salvo en los supuestos en los que se presentase bajo un recurso de anulación. No obstante, en *Rosneft*, el TJUE declara que es competente para controlar el respeto del contenido del artículo 40 TUE en la adopción de actos de PESC y la legalidad de las medidas restrictivas adoptadas contra personas físicas o jurídicas, más allá de si estas se han presentado ante el Tribunal mediante un recurso de anulación o mediante una cuestión prejudicial, puesto que el TFUE, mediante sus artículos 263 y 277, por una parte, y mediante su artículo 267, por otra, ha establecido un sistema completo de vías de recurso y de procedimientos destinado a garantizar el control de la legalidad de los actos de la UE⁶⁸. Asimismo, el TJUE manifiesta que el control de la legalidad de las medidas restrictivas es reflejo del Estado de Derecho, consagrado en los artículos 2 y 21 TUE⁶⁹. A su vez, la competencia del TJUE en el control de la legalidad de las medidas restrictivas garantiza la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva, contenido en el artículo 47 CDFUE, que exige que la exclusión de competencia del TJUE en materia de PESC sea interpretada restrictivamente⁷⁰. Es por ello por lo que “cuando el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, remite al artículo 275 TFUE, párrafo segundo, no lo hace para determinar el tipo de procedimiento en que el Tribunal de Justicia puede controlar la

⁶⁷ Conclusiones del Abogado General Whatelet de 31 de mayo de 2016, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2016:381, apdo. 47.

⁶⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de marzo de 2017, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, apdo. 66.

⁶⁹ *Ibid.* apdo. 73.

⁷⁰ *Ibid.* apdo. 74.

legalidad de determinadas decisiones, sino para fijar el tipo de decisiones cuya legalidad puede ser controlada por el Tribunal de Justicia en cualquier procedimiento cuyo objeto sea ese mismo control de legalidad”⁷¹. Por tanto, el TJUE dispone de competencia material en virtud de su papel de garante del ordenamiento jurídico europeo, cumpliendo de esta forma también con la principal finalidad de la cuestión prejudicial del artículo 267 TFUE, que no es otra que salvaguardar la aplicación uniforme del ordenamiento jurídico europeo y evitar la aparición de interpretaciones dispares entre los órganos judiciales nacionales de los Estados miembros⁷².

Esta línea jurisprudencial que reconoce la competencia del TJUE para controlar la legalidad de las medidas restrictivas a través de la cuestión prejudicial se ve apoyada por un sector de la doctrina. Entre otros, Andrés Sáenz de Santamaría aplaude la línea argumental seguida por el TJUE para justificar su competencia a través de la cuestión prejudicial, en la medida en la que ha interpretado de forma inclusiva el sistema de protección jurisdiccional y su piedra angular, a saber, la cuestión prejudicial, y el encaje de las medidas restrictivas PESC en él a través de la aplicación transversal de los principios constitucionales europeos (2017:903). En la misma línea, Hillion entiende que “the Court is empowered ‘to rule on proceedings brought in accordance with the conditions laid down in the fourth paragraph of Article 263’” (2016:51). Por tanto, el artículo 275.2 TFUE no limita la intervención judicial a los recursos de anulación, sino que establece los requisitos de *locus standi* y las condiciones de revisión que debe reunir toda decisión PESC (Hillion, 2016:52). A mayor abundamiento, Sarmiento afirma que las medidas restrictivas son disposiciones PESC que gozan de efecto directo y primacía sobre el Derecho nacional de los Estados miembros, ya que son recurribles ante el TJUE (2022:385). En la misma línea, Wessel considera que, en tanto las medidas restrictivas afectan directamente a la esfera individual del particular, los tribunales nacionales no pueden obviar su aplicabilidad; especialmente si se tiene en consideración lo dispuesto en el artículo 19.1 TUE, que compromete a los Estados miembros a garantizar la tutela judicial efectiva del individuo a través de las vías de recurso necesarias en los ámbitos de aplicación del Derecho de la UE (2016:463).

A este respecto, se debe señalar que, tal y como se estudiará en el Capítulo III, la CDFUE se configura como un parámetro fundamental de la legalidad de las medidas

⁷¹ *Ibid.* apdo. 70.

⁷² *Ibid.* apdo. 40.

restrictivas. Si bien es cierto que actualmente la acción exterior de la UE no se regula de forma unitaria en los Tratados constitutivos, se ha introducido la defensa de la CDFUE en este ámbito, incluido en PESC, a través de una política de condicionalidad tanto positiva como negativa en las relaciones mantenidas con terceros Estados. En otras palabras, la UE puede adoptar medidas dirigidas a incentivar la consolidación de la democracia y los derechos humanos en su acción exterior o a censurar la vulneración de los derechos fundamentales. Es precisamente en este último caso en el que entran en juego las medidas restrictivas (Mangas Martín, 2020:154). La exigida consonancia de dichas medidas con los derechos fundamentales contenidos en la CDFUE es un argumento claramente apoyado por el TJUE. Así, en el asunto *Kadi* el TJUE afirma que los derechos fundamentales forman parte de la base del ordenamiento jurídico europeo⁷³ y su respeto debe garantizarse en el conjunto de actos de la UE, como requisito de legalidad⁷⁴. Es precisamente la defensa a ultranza de los derechos fundamentales la que guía su argumentación central para determinar si la medida restrictiva en cuestión es o no conforme al Derecho de la UE (Kokott y Sobotta, 2012:1016). Así, de forma explícita, en el asunto *RT France c. Consejo* el Tribunal General recuerda que la salvaguarda de los derechos fundamentales se exige también en el ámbito de PESC, tal y como se desprende del artículo 21 TUE en relación con el artículo 23 TUE⁷⁵. Es por ello por lo que resulta jurídicamente exigible el respeto a los derechos fundamentales, tal y como dispone el artículo 51 CDFUE, con independencia de la institución que haya dictado el acto, lo que incluye también a los actos de PESC (Rivas Santiago, 2017:167).

Asimismo, en lo que respecta a la competencia judicial sobre los reglamentos pasarela, ésta es completa, ya que, tal y como dispone el AG Whatelet en sus conclusiones generales sobre el asunto *Rosneft*, los reglamentos adoptados en virtud del artículo 215 TFUE quedan incluidos dentro de la competencia general de control de legalidad del Tribunal en base al artículo 19 TUE y por tanto sólo quedarían afectados por la inmunidad jurisdiccional los actos de PESC cuya base legal radica en los artículos 23 TUE a 46 TUE⁷⁶. Por tanto, en la medida en la que su contenido se reproduzca íntegramente en un

⁷³ Sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de septiembre de 2008, *Kadi c. Consejo y Comisión*, C-402/05 P y C-415/05 P, EU:C:2008:461, apdo. 330.

⁷⁴ *Ibid.* apdo. 285.

⁷⁵ Sentencia del Tribunal General de 27 de julio de 2022, *RT France c. Consejo*, T-125/22, EU: T:2022:483, apdo. 131.

⁷⁶ Conclusiones del Abogado General Whatelet de 31 de mayo de 2016, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2016:381, apdo. 49.

reglamento con base en el artículo 215 TFUE, dichas disposiciones perderán su inmunidad jurisdiccional al quedar sujetas al control general de legalidad ejercitado por el TJUE⁷⁷.

Este primer pronunciamiento del TJUE en *Rosneft* sobre su competencia sobre cuestiones prejudiciales en medidas restrictivas de PESC se ha visto consolidado por posteriores sentencias, que avalan la interpretación restrictiva de la exclusión de competencia judicial en materia de PESC para garantizar la protección del derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 47 CDFUE. A modo de ejemplo, dichos asuntos son *Jenkinson y SanCen*⁷⁸, *Sberbank Russia vs. Consejo*⁷⁹, *Vnesheconombank vs. Consejo*⁸⁰ o *Bank Refah Kargaran*. En este último, el TJUE se manifiesta competente incluso para pronunciarse sobre los recursos de responsabilidad extracontractual derivada de los perjuicios causados por medidas restrictivas en materia PESC, puesto que, de otra forma, habría una laguna en la protección de las personas físicas y jurídicas⁸¹. De esta forma, se insta un nuevo criterio interpretativo que rompe con la línea jurisprudencial constituida en el asunto *Gestoras Pro Amnistía*.

Asimismo, también resulta reseñable que la línea jurisprudencial iniciada tras el asunto *Rosneft* se invoque en escritos de petición de decisión prejudicial por las partes, como es el caso del asunto C-351/22, donde se han elevado tres cuestiones prejudiciales de interpretación al TJUE sobre la misma decisión PESC sobre la que versa el asunto *Rosneft*⁸², es decir, sobre la Decisión 2014/512/PESC del Consejo. Así, aunque el asunto esté pendiente todavía de sentencia, la invocación del asunto *Rosneft* para argumentar la competencia judicial demuestra la virtualidad práctica de esta línea jurisprudencial.

En conclusión, tras el análisis presentado se puede afirmar que la evolución de la posición del TJUE sobre su competencia para controlar la legalidad de las medidas restrictivas es una clara muestra del avance del proceso de normalización de la PESC en el ordenamiento jurídico europeo.

⁷⁷ *Ibid.* apdo. 103.

⁷⁸ Sentencia del Tribunal General de 25 de octubre de 2018, *Jenkinson y SanCen*, T-286/15, EU: T:2018:718.

⁷⁹ Sentencia del Tribunal General de 13 de septiembre de 2018, *Sberbank Russia c. Consejo*, T-732/14, EU: T:2018:541.

⁸⁰ Sentencia del Tribunal General de 13 de septiembre de 2018, *Vnesheconombank c. Consejo*, T-737/14, EU: T: 2018:543.

⁸¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de octubre de 2020, *Bank Refah Kargaran*, C-134/19, EU:C:2020:793, apdo. 39.

⁸² Petición de decisión prejudicial del Tribunal del Distrito de Bucarest de 31 de mayo de 2022, C-351/22.

CAPÍTULO III. LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES COMO PARÁMETRO DE LEGALIDAD DE LAS MEDIDAS RESTRICTIVAS

1. INTRODUCCIÓN AL CAPÍTULO

Al igual que todo acto de Derecho derivado, las decisiones por las que se adoptan medidas restrictivas están sujetas al cumplimiento de las disposiciones de Derecho originario, siendo la CDFUE una parte integrante del mismo, tal y como establece el artículo 6.1 TUE. Es por ello por lo que, si bien se ha visto en el Capítulo I que el TJUE no puede exigir a ningún Estado miembro el cumplimiento de una decisión PESC, sí que puede exigir a una institución europea que respete el contenido de los derechos fundamentales en la elaboración e implementación de una medida restrictiva. A este respecto, el TJUE se valdrá en múltiples ocasiones de la CDFUE para asegurar la adecuación de las medidas al ordenamiento jurídico europeo, puesto que la Carta es un importante parámetro para garantizar la legalidad de las decisiones PESC (Martínez Capdevila y Blázquez Navarro, 2013:203).

En primer lugar, en el Apartado 2 se presentarán cuáles han sido los derechos fundamentales que se han visto en mayor grado afectados por la aprobación de medidas restrictivas. Como se observará, a raíz de la adopción de medidas restrictivas contra medios de comunicación, habrá nuevos derechos fundamentales que se verán afectados; en particular, la libertad de expresión e información.

Posteriormente, una vez analizado el impacto sobre la esfera jurídica individual del particular, procederá determinar la metodología empleada por el TJUE para la resolución de este tipo de cuestiones. Como se verá en el Apartado 3, el TJUE se apoya sobre el triple test de proporcionalidad para garantizar que la restricción impuesta por una medida restrictiva sobre un derecho fundamental es acorde al parámetro de legalidad de la CDFUE.

Por último, conviene recalcar aquí la relevancia de este análisis para el objeto de estudio. La CDFUE y su aplicación por el TJUE para determinar la legalidad de las medidas restrictivas es un indicio más de las similitudes que éstas guardan con otros actos de la UE adoptados con base en el TFUE. En otras palabras, la defensa de los derechos fundamentales se configura como un elemento clave en el proceso de normalización de la PESC (Santos Vara, 2021:167).

2. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES MÁS AFECTADOS POR LAS MEDIDAS RESTRICTIVAS

En tanto las medidas restrictivas afectan directamente a la esfera jurídica individual de las personas físicas y jurídicas, el TJUE ha elaborado abundante jurisprudencia sobre los derechos fundamentales en mayor medida afectados: el derecho al honor, el derecho de propiedad y libre ejercicio de una actividad profesional, el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho a la reparación por un perjuicio causado. Asimismo, se analizará la reciente afectación de los derechos a la libertad de expresión e información tras la adopción de medidas restrictivas contra medios de comunicación.

2.1 El derecho al honor

El derecho al honor se manifiesta como un bien jurídicamente protegible que aparece regulado en el artículo 7 CDFUE de forma expresa, como parte del respeto a la vida privada y familiar. Al tratarse de un concepto jurídico indeterminado, se debe acudir a la doctrina para definirlo adecuadamente; Climent Gallart entiende el derecho al honor como la buena y merecida fama, ya que sólo recibe la protección jurídica propia del derecho al honor aquella fama que coincide con la realidad fáctica (2016:33).

En el ámbito sancionador, el derecho al honor de los afectados por una medida restrictiva es de los derechos que han sufrido más restricciones, a raíz de la elaboración de las listas de individuos incluidas en las decisiones PESC. A fin de estudiar el impacto que causan las medidas restrictivas en el derecho al honor, conviene traer a colación jurisprudencia surgida a raíz de la imposición de medidas restrictivas contra el régimen iraní cuando su gobierno instaba la producción de armamento nuclear. En primer lugar, es reseñable la sentencia del Tribunal General en el asunto *Safa Nicu c. Consejo*. A los efectos relevantes, el Tribunal establece que la inclusión de un particular en una lista de medidas restrictivas supone suscitar el oprobio y la desconfianza hacia él, afectando a su honor, ya que dichas medidas se le imponen por haber actuado de forma contraria al Derecho internacional. Además, la publicación de la lista en el Diario Oficial de la UE sólo agrava esa afección al derecho al honor⁸³. A su vez, en el mismo contexto, en el asunto *Central Bank of Iran c. Consejo* el TJUE consideró que el particular estaba sufriendo un perjuicio desproporcionado por la imposición de medidas restrictivas,

⁸³ Sentencia del Tribunal General de 25 de noviembre de 2014, *Safa Nicu c. Consejo*, T-384/11, EU:C:2014:986, apdos. 80 a 83.

atendiendo a la conducta que se le reprochaba y a los objetivos que perseguían las medidas. Además, el propio Consejo cuando incluyó a ese particular en las listas no motivó suficientemente su participación en la proliferación nuclear⁸⁴. Este último argumento fue el que también utilizó más recientemente el TJUE en el asunto *IRISL y otros*, donde también falló a favor del particular afectado por la medida restrictiva, ya que argumentó que el Consejo no había motivado suficientemente la conexión de la conducta del particular con un riesgo para la paz y la seguridad internacionales⁸⁵.

En consecuencia, se debe concluir que, de acuerdo con la línea jurisprudencial consolidada, se permite una restricción al derecho al honor de los individuos en la imposición de medidas restrictivas siempre y cuando se justifique suficientemente la inclusión de un particular a causa de su conducta en la lista de afectados.

2.2 El derecho de propiedad y libre ejercicio de una actividad profesional

El derecho de propiedad se reconoce en el artículo 17 CDFUE y, en múltiples ocasiones, aparece estrechamente vinculado con la libertad de empresa y la libertad profesional, consagradas respectivamente en los artículos 16 y 15.1 CDFUE. Al igual que sucedía con el derecho al honor, estos derechos pueden quedar sujetos a restricciones en atención al interés general, siendo estas legítimas y proporcionadas. Por ejemplo, en el asunto *Kadi*, se parte de la premisa de que la congelación de fondos es una medida cautelar que en ningún caso busca privar de su propiedad al dueño⁸⁶.

A su vez, en el asunto *Kala Naft*, el TJUE declara que, si se suceden diversas medidas, a cada cual más estricta que la anterior, debido a la ineffectividad de las anteriores, dicho menoscabo progresivo no se considera desproporcionado⁸⁷. A su vez, la proporcionalidad de la medida se garantiza incluyendo excepciones a las prohibiciones previstas por las medidas restrictivas, tal y como aparece en las Prácticas Recomendadas de la UE para la aplicación eficaz de medidas restrictivas. Así sucede, por ejemplo, en un supuesto de congelación de fondos, cuando se excluyen los fondos necesarios para

⁸⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de abril de 2016, *Central Bank of Iran c. Consejo*, C-266/15 P, EU:C:2016:208, apdo. 53.

⁸⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de 31 de enero de 2019, *IRISL c. Consejo*, C-225/17 P, EU:C:2016:208, apdo. 113.

⁸⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de julio de 2013, *Comisión y otros c. Kadi*, C-584/10 P, C-593/10 P, C-595/10 P, EU: C:2013:518, apdo. 45.

⁸⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de noviembre de 2013, *Kala Naft*, C-348/12 P, EU:C:2013:776, apdo. 126.

garantizar el pago de alimentos, hipotecas o tratamientos médicos⁸⁸. Precisamente la previsión de ese tipo de excepciones hace complicado que se reconozca una vulneración al derecho de propiedad (Vallés González, 2020:354).

2.3 El derecho a la tutela judicial efectiva

El derecho a la tutela judicial efectiva, contenido en los artículos 47 y 48 CDFUE, se refiere al derecho de defensa, en el que el Tribunal se ha apoyado en múltiples asuntos para argumentar su competencia sobre el control de legalidad de las medidas restrictivas (Poli, 2022:1046).

Una de las primeras concreciones de la tutela judicial efectiva es el derecho del individuo a ser informado sobre sus derechos procesales y sobre la acusación que se ha realizado contra él (Moreno Vida, 2018:114). En este sentido, el TJUE exige, en reiterada jurisprudencia, que se comunique mediante notificación individual la inclusión de cada afectado en la lista, puesto que se trata de una materia muy sensible⁸⁹.

Respecto a la motivación sobre la inclusión en la lista, no es necesaria una comunicación previa con el individuo afectado antes de que entre en vigor la medida, porque ésta perdería su efecto sorpresa, como afirma el TJUE en el asunto *Francia c. People's Mojahedin Organization of Iran*⁹⁰. Sin embargo, dicho efecto no es necesario cuando se pretende modificar el contenido de la decisión, donde sí se debe notificar la nueva motivación y los criterios aplicados al individuo⁹¹. A su vez, la obligación de motivación de las medidas restrictivas incluye, tal y como dispone el artículo 41 CDFUE, tanto una descripción pormenorizada de los elementos esenciales de la naturaleza de la acusación formulada para poder construir su defensa, como una resolución administrativa motivada. Asimismo, la obligación de motivación no solo se refleja en el artículo 296 TFUE, sino que cuando hace referencia a un acto lesivo también es reflejo del derecho de defensa del individuo (Vallés González, 2020:298). Además, la motivación permite asegurar el cumplimiento de un doble objetivo para el individuo: conocer los motivos detrás de la actuación de una institución europea y garantizar el control jurisdiccional del

⁸⁸ Consejo de la Unión Europea, *Prácticas recomendadas de la UE para la aplicación eficaz de medidas restrictivas*, 4 de mayo de 2018, p. 27.

⁸⁹ Sentencia del Tribunal General de 16 de julio de 2014, *Hassan c. Consejo*, T-572/11, EU: T:2014:682, apdo. 58.

⁹⁰ Sentencia del Tribunal General de 21 de diciembre de 2011, *Francia c. People's Mojahedin Organization of Iran*, T-572/11, EU: C:2011:853, apdo. 61.

⁹¹ *Ibid.* apdo. 62.

TJUE (Fuentetaja Pastor, 2014:23). Por último, tal y como afirma el TJUE en el asunto *Delacre c. Comisión*, las disposiciones de la medida deben proporcionar al afectado argumentos “claros” e “inequívocos” sobre su inclusión en la lista de afectados por las medidas restrictivas⁹².

El derecho a ser oído, así como el derecho de acceso al expediente está también presente entre las garantías procesales de un proceso judicial sobre medidas restrictivas, ya que se considera un elemento clave para preparar de forma adecuada la defensa (Moreno Vida, 2018:116). En el caso particular de las medidas restrictivas, el Consejo puede denegar el acceso a los documentos solicitados en atención a motivaciones políticas, lo que restringe claramente el control jurisdiccional, puesto que el TJUE le reconoce un amplio margen de discrecionalidad (Ferrer Lloret, 2010:108). A este respecto, resulta de nuevo relevante el pronunciamiento del TJUE en el *asunto Kadi*, donde se recoge que, en un proceso judicial sobre medidas restrictivas, corresponde al juez de la UE determinar el carácter confidencial de la documentación y pruebas aportadas. En este sentido, es necesario que el TJUE pueda conocer la información relevante en manos del Consejo, para así poder ejercer un efectivo control jurisdiccional⁹³. Si el juez concluye que no tiene carácter confidencial, se solicitará compartirlo con la parte que los desconoce, pero en caso de negativa, se devolverán los documentos y no se tendrán en cuenta para la resolución⁹⁴. Si se considera que la documentación es confidencial, el juez buscará ponderar los intereses de seguridad nacional que salvaguarda dicha información con el derecho de defensa y a la tutela judicial efectiva del individuo, habitualmente mediante un resumen con la información no confidencial de la documentación que pondrá a disposición de la contraparte⁹⁵.

Por último, procede incidir en la interpretación extensiva que ha realizado el TJUE sobre el derecho a la tutela judicial efectiva para argumentar su competencia sobre las medidas restrictivas. En este sentido, ya se ha hecho referencia al asunto *Bank Refah Kargaran* acerca de los recursos por responsabilidad extracontractual sobre daños causados en aplicación de medidas restrictivas⁹⁶. No obstante, se debe también reseñar la

⁹² Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de febrero de 1990, *Delacre c. Comisión*, C-350/88, EU: C:1990:71, apdo. 15.

⁹³ Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de julio de 2013, *Comisión y otros c. Kadi*, C-584/10 P, C-593/10 P, C-595/10 P, EU: C:2013:518, apdos. 119 y 120.

⁹⁴ *Ibid.* apdos. 125 a 127.

⁹⁵ *Ibid.* apdos. 129 y 130.

⁹⁶ Véase el apartado 3.2 del Capítulo II *supra*.

principal conclusión extraída por el TJUE en el asunto *Venezuela c. Consejo*, donde por primera vez ha reconocido a terceros Estados su legitimidad como personas jurídicas para interponer recursos de anulación sobre medidas restrictivas en virtud del derecho a la tutela judicial efectiva⁹⁷. A este respecto, como bien indica Poli, si bien la interpretación extensiva del derecho es necesaria para proteger a los particulares, no se puede considerar conforme a la interpretación teleológica de los Tratados la inclusión de terceros Estados como personas jurídicas, ya que se incentiva que cualquier tercer Estado que pretenda evitar una medida restrictiva presente ante el TJUE un recurso de anulación que sabe resultará admitido a trámite (2022:1078).

2.4 El derecho a la reparación por un perjuicio causado

El derecho a la reparación del daño causado se halla regulado en el párrafo tercero del artículo 41 CDFUE, que recoge de forma amplia el derecho a una buena administración. Este derecho se debe conjugar con el recurso de responsabilidad extracontractual previsto en el artículo 340.2 TFUE. El TJUE, en el asunto *Bergaderm*, desarrolla una serie de requisitos, de carácter acumulativo, para que este recurso sea estimado. En primer lugar, se exige que el comportamiento imputado a las instituciones viole de forma suficientemente caracterizada una norma del ordenamiento jurídico europeo destinada a proteger a los particulares (Sarmiento, 2022:436); es decir, que se vulneren gravemente los márgenes de apreciación otorgados a cada institución⁹⁸. Asimismo, la ilicitud de debe predicar de un acto que estuviese destinado a conferir derechos a los particulares. En segundo lugar, debe probarse la realidad del perjuicio causado; en este sentido, la carga de la prueba recae sobre el demandante, quien debe demostrar el daño causado por las instituciones de la UE⁹⁹. Por último, se exige una relación de causalidad entre el comportamiento alegado y el perjuicio invocado, puesto que el demandante debe probar que el daño causado proviene principalmente del comportamiento ilegal de una institución europea¹⁰⁰. De estos tres requisitos, el de más difícil prueba es el primero, en tanto que, para determinar la inobservancia grave del ordenamiento, habrá que valorar caso a caso la complejidad de la situación regulada, el

⁹⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de junio de 2021, *Venezuela c. Consejo*, C-872/19, EU:C:2021:507, apdo. 50.

⁹⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de julio de 2000, *Bergaderm*, C-352/98 P, EU: C:2000:361, apdo. 43.

⁹⁹ *Ibid.* apdo. 50.

¹⁰⁰ *Ibid.* apdo. 42.

margen de apreciación de la institución europea y la exactitud en sus términos de la norma vulnerada, entre otros (Mangas Martín, 2020:495).

En lo que respecta al ámbito de las medidas restrictivas, desde un primer momento, los afectados indebidamente por las mismas solicitaron al TJUE una indemnización por los perjuicios causados. No obstante, en un inicio, el Tribunal se oponía al reconocimiento de esta pretensión. A título de ejemplo, en el asunto *Sison*, si bien el Tribunal General reconoce la actuación indebida del Consejo al imponer medidas restrictivas al demandante en condiciones incompatibles con las previstas para el caso particular, considera que ello no constituye una violación lo suficientemente caracterizada como para declarar la responsabilidad extracontractual de la Unión¹⁰¹.

La posición del Tribunal General fue variando con el tiempo; prueba de ello la constituye el asunto *Safa Nicu*, en el que por primera vez reconoció el derecho del demandante a cobrar por los daños morales causados a consecuencia de la vulneración de su derecho al honor¹⁰². Asimismo, resulta de especial relevancia analizar la sentencia *Bank Refah Kargaran*, en la que el TJUE en casación se declaró abiertamente competente para conocer y resolver cualquier recurso de responsabilidad extracontractual sobre medidas restrictivas, ya que un control jurisdiccional efectivo es inherente a la existencia del Estado de Derecho¹⁰³. Inicialmente, en este mismo asunto, el Tribunal General se declaró incompetente de acuerdo con el tenor literal de los artículos 24.1 TUE y 275, párrafo segundo, TFUE¹⁰⁴. No obstante, en casación, el TJUE consideró que, a fin de garantizar la necesaria coherencia del sistema de protección judicial del ordenamiento jurídico y evitar lagunas en la tutela judicial, consagrada en el artículo 47 CDFUE, es necesario declararse competente sobre los recursos de responsabilidad extracontractual de medidas restrictivas¹⁰⁵. Así, la única posibilidad de excluir su competencia habría sido a través de una prohibición expresa en los Tratados constitutivos, la cual no se da (Poli, 2022: 1054). Sin embargo, a pesar de su competencia, el TJUE no reconoce la responsabilidad extracontractual de la UE en el caso. Si bien es cierto que el TJUE

¹⁰¹ Sentencia del Tribunal General de 23 de noviembre de 2011, *Sison c. Consejo*, T-341/07, EU:T:2011:687, apdo. 78.

¹⁰² Sentencia del Tribunal General de 25 de noviembre de 2014, *Safa Nicu c. Consejo*, T-384/11, EU:C:2014:986, apdo. 92.

¹⁰³ Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de octubre de 2020, *Bank Refah Kargaran*, C-134/19, EU:C:2020:793, apdo. 35.

¹⁰⁴ *Ibid.* apdo. 5.

¹⁰⁵ *Ibid.* apdo. 36.

reconoce que la motivación insuficiente, alegada por el demandante frente a su inclusión por el Consejo en la lista de medidas restrictivas, es argumento para que nazca la responsabilidad de la UE, el margen de apreciación del Consejo es amplio, en atención a la naturaleza de las decisiones PESC. Por ello, basta con que el Consejo aporte pruebas sobre la procedencia de la inclusión del afectado en la lista cuando éste alegue este motivo en el recurso¹⁰⁶.

2.5 El derecho a la libertad de expresión e información

Tal y como se ha presentado en el Capítulo I, la UE ha adoptado por primera vez restricciones a medios de comunicación que promovían campañas de desinformación sobre la invasión de Rusia a Ucrania a través de la Decisión 2022/2478/PESC del Consejo¹⁰⁷. En la misma, tal y como se ha indicado *supra*, se suspende actividad de comunicación de diversos medios sujetos al control de la Federación de Rusia.

En este sentido, procede analizar en profundidad el asunto *RT France c. Consejo*, ya que se refiere a un recurso de anulación planteado ante el Tribunal General por un medio de comunicación participado indirectamente casi en su totalidad por la Federación de Rusia¹⁰⁸. En particular, la entidad alegó que la aplicación de la antedicha decisión PESC vulneraba la libertad de expresión e información, contenida en el artículo 11 CDFUE, en tanto la prohibición absoluta de difusión de noticias constituía una medida innecesaria y desproporcionada¹⁰⁹.

En su argumentación, se apoya sobre el Convenio Europeo de Derechos Humanos y en la interpretación que la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo realiza sobre el derecho a la libertad de expresión, consagrado en el artículo 10 del Convenio. A estos efectos, procede hacer un breve apunte sobre la conexión existente entre los derechos contenidos en la CDFUE y en el Convenio Europeo. Tal y como se recoge en el asunto *Nold*, “los derechos fundamentales [que garantiza el Convenio] forman parte del Derecho [de la Unión] como principios generales”¹¹⁰. De esta forma, procede señalar que los principios generales forman parte del Derecho originario y se configuran como un parámetro de enjuiciamiento del Derecho derivado. Así, se debe afirmar su primacía sobre

¹⁰⁶ *Ibid.* apdo. 65.

¹⁰⁷ Véase el apartado 3.2 del Capítulo I, en particular, la nota a pie n. 14.

¹⁰⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de julio de 2022, *RT France c. Consejo*, T-125/22, EU: T:2022:483, apdo. 2.

¹⁰⁹ *Ibid.* apdo. 128.

¹¹⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de mayo de 1974, *Nold*, C-4/73, EU:C:1974:51, apdo. 13.

los ordenamiento jurídicos nacionales y su fuerza normativa, equiparable a los Tratados constitutivos (Hernando Santiago, 2007:70). Asimismo, el acervo jurisprudencial ha sido positivizado en el artículo 6.3 TUE que, leído juntamente con el artículo 52 CDFUE, permite concluir la necesaria coherencia entre la CDFUE y el Convenio. Es por ello por lo que se debe afirmar que “el respeto a los derechos humanos es un principio general del Derecho y no se funda en un texto normativo cerrado” (Mangas Martín, 2008:27).

Volviendo al asunto *RT France c. Consejo*, resulta reseñable resaltar los argumentos del Tribunal General por los que desestima el recurso de anulación. En particular, el Tribunal argumenta que el derecho a la libertad de expresión puede ser objeto de limitación siempre que se cumplan cuatro requisitos¹¹¹. En primer lugar, la limitación del derecho fundamental, tal y como exige el artículo 52.1 CDFUE se establece mediante ley, ya que las medidas restrictivas controvertidas se adoptan con base en los artículos 29 TUE y 215 TFUE¹¹². En segundo lugar, las medidas respetan el contenido esencial del derecho, puesto que se adoptan con carácter temporal y reversible¹¹³. En tercer lugar, éstas persiguen un doble objetivo de interés general, ya que el Consejo pretende salvaguardar el orden público y la seguridad de la Unión, así como forzar a las autoridades rusas a abandonar la guerra¹¹⁴. Por último, en cuarto lugar, el Tribunal exige que la medida sea proporcionada. En este aspecto, se debe recalcar que el amplio margen de apreciación del que goza el Consejo para la adopción de medidas, así como el carácter urgente y extraordinario del conflicto, permiten concluir que los intereses generales que se salvaguardan prevalecen sobre las consecuencias desfavorables que se derivan para operadores concretos¹¹⁵.

Es precisamente este último aspecto el que permite trabar el hilo argumental del trabajo con el siguiente apartado, donde se estudiará el principio de proporcionalidad y su triple test, utilizado en múltiples ocasiones por el TJUE para garantizar la adecuación de las medidas restrictivas con el ordenamiento jurídico europeo.

¹¹¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de julio de 2022, *RT France c. Consejo*, T-125/22, EU: T:2022:483, apdo. 145.

¹¹² *Ibid.* apdo. 149.

¹¹³ *Ibid.* apdos. 154 y 155.

¹¹⁴ *Ibid.* apdos. 161 y 163.

¹¹⁵ *Ibid.* apdo. 202.

3. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES COMO LÍMITE EN LA IMPOSICIÓN DE MEDIDAS RESTRINGIDAS: PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD

3.1 El necesario respeto a los derechos fundamentales en la aplicación de las medidas restrictivas

Tal y como se ha argumentado en el apartado anterior, el respeto a los derechos fundamentales constituye un parámetro de legalidad para cualquier acto adoptado por una institución europea, ya que necesariamente deberán superar el “juicio de constitucionalidad” del Derecho originario, del que la CDFUE forma parte (Ortega Santiago, 2014:250).

En este sentido, las medidas restrictivas dirigidas a personas físicas o jurídicas restringen su esfera jurídica individual, en muchas ocasiones afectando a sus derechos y libertades fundamentales. En múltiples ocasiones, el TJUE se ha pronunciado sobre esta cuestión, indicando que los derechos humanos no tienen un carácter absoluto y que, por tanto, pueden ser objeto de restricción. A este respecto, en el asunto *Rosneft*, ante la imposición de medidas restrictivas tras la anexión rusa de la península de Crimea, el TJUE señala que los derechos afectados “no constituyen prerrogativas absolutas y su ejercicio puede ser objeto de restricciones justificadas por objetivos de interés general perseguidos por la Unión, siempre y cuando estas restricciones respondan efectivamente a la consecución de dichos objetivos de interés general y no constituyan, habida cuenta del objetivo perseguido, una intervención desmesurada e intolerable que afecte a la propia esencia de los derechos así garantizados”¹¹⁶. Sin embargo, resulta también necesario garantizar que la restricción impuesta a los derechos de los individuos afectados por las medidas restrictivas sea proporcionada. En este sentido, como suscribe el AG Mengozzi en sus conclusiones del asunto *Tay Za c. Consejo*, “no debe sacrificarse todo en aras de la eficacia de las medidas restrictivas [ya que] lo que da a la Unión su valor añadido, lo que la distingue de los regímenes autoritarios contra los que lucha, es la aplicación y la defensa de una unión regida por el Estado de Derecho”¹¹⁷.

¹¹⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de marzo de 2017, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, apdo. 148.

¹¹⁷ Conclusiones del AG Mengozzi de 29 de noviembre de 2011, *Tay Za c. Consejo*, C-376/10 P, EU:C:2011:786, apdo. 44.

3.2 El principio de proporcionalidad

Uno de los principios generales básicos sobre los que se asienta el ordenamiento jurídico europeo es el principio de proporcionalidad. Como parámetro de adecuación de las restricciones a un derecho fundamental, éste se consagra en el artículo 52 CDFUE, donde se establece expresamente que las limitaciones sobre los derechos fundamentales sólo se introducirán “respetando el principio de proporcionalidad”. En efecto, el principio de proporcionalidad ha sido empleado por el TJUE como instrumento para garantizar la legalidad de los actos de Derecho europeo desde el asunto *Internationale Handelsgesellschaft*¹¹⁸ y, desde entonces, “forma parte de los principios generales del Derecho Comunitario”, tal y como indica el Tribunal en el asunto *Fedesa*¹¹⁹. Continúa el Tribunal señalando que, en virtud de este principio, la legalidad de una medida que restringe o limita derechos reconocidos a determinados sujetos “está supeditada al requisito de que las medidas de prohibición sean apropiadas y necesarias para el logro de los objetivos legítimamente perseguidos por la normativa controvertida, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, debe recurrirse a la menos onerosa y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos”¹²⁰.

Por lo que respecta a la aplicación del principio de proporcionalidad sobre las medidas restrictivas, las Orientaciones sobre la aplicación y evaluación de medidas restrictivas en el marco de la PESC determinan que el objetivo al que se refiera cualquier medida restrictiva debe ser coherente con los objetivos de la acción exterior de la Unión, definidos en el artículo 21 TUE¹²¹. Además, como se ha analizado en el Apartado 3 del Capítulo I, las medidas restrictivas son impuestas por la UE para provocar un cambio en la política o la actividad del país o los individuos a los que van dirigidas, siempre de acuerdo con los objetivos establecidos en la decisión PESC aprobada por el Consejo.

Asimismo, cabe destacar que la jurisprudencia ha venido aplicando el principio de proporcionalidad de acuerdo con una estructura tripartita, consistente en la superación de tres subprincipios, que suponen un enjuiciamiento desde tres puntos de vista

¹¹⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de diciembre de 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, C-11/70, EU:C:1970:114.

¹¹⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de noviembre de 1990, *Fedesa*, C-331/88, EU:C:2017:236, apdo. 13.

¹²⁰ *Ibid.* apdo. 13.

¹²¹ Consejo de la Unión Europea, *Orientaciones sobre la aplicación y evaluación de medidas restrictivas en el marco de la PESC*, 4 de mayo de 2018, p. 5.

diferenciados: idoneidad o adecuación, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto (Jacobs, 1999:1).

3.2.1 *Juicio de idoneidad o adecuación*

El subprincipio de idoneidad o adecuación exige que la medida restrictiva sea adecuada para proteger el interés en cuestión y presupone un nexo causal entre la medida y el objetivo perseguido (Jans, 2000:240). A estos efectos, es relevante señalar que, en el asunto *Kala Naft*, el TJUE declara que, en relación con el “control jurisdiccional del respeto del principio de proporcionalidad [...] debe reconocerse una amplia facultad discrecional al legislador de la Unión en ámbitos en los que deba tomar decisiones de naturaleza política, económica y social, y realizar apreciaciones complejas. De lo antedicho resulta que sólo el carácter manifiestamente inadecuado de una medida adoptada en este ámbito, con relación al objetivo que tiene previsto conseguir la institución competente, puede afectar a la legalidad de tal medida”¹²². En consecuencia, el TJUE reconoce un amplio margen de discreción al legislador en materia de PESC a consecuencia de la naturaleza política de esta materia. Por ello, tan solo cuando la medida restrictiva sea abiertamente inadecuada, el Tribunal intervendrá en virtud del control de legalidad (Robles Carrillo, 2020:511).

3.2.2 *Juicio de necesidad*

En segundo término, si la medida restrictiva supera el juicio de idoneidad, se debe valorar si resulta necesaria. El juicio de necesidad exige que las medidas adoptadas sean, de entre todas las medidas adecuadas para la consecución del objetivo propuesto, las menos onerosas. De esta forma, en el asunto *Bank Melli Iran*, en relación con las sanciones impuestas a la entidad con ese nombre en el marco de la crisis de proliferación nuclear iraní, el TJUE considera que el principio de proporcionalidad exige que “los medios que aplican una disposición de Derecho de la Unión sean aptos para alcanzar el objetivo legítimo propuesto por la normativa de la que se trata y no vayan más allá de lo que es necesario para alcanzarlo”¹²³. Asimismo, el TJUE no aceptó ninguna de las medidas alternativas propuestas por el banco, puesto que éstas tenían un nivel de eficacia

¹²² Sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de noviembre de 2013, *Kala Naft*, C-348/12 P, EU:C:2013:776, apdo. 120.

¹²³ Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda) de 14 de octubre de 2009, *Bank Melli Iran c. Consejo*, T-390/08, T:2009:401, apdo. 66.

inferior al de las medidas restrictivas efectivamente adoptadas y no superaban, por tanto, ni siquiera un primer juicio de idoneidad¹²⁴.

3.2.3 *Juicio de proporcionalidad strictu sensu*

Finalmente, en el marco de la proporcionalidad *stricto sensu*, tal y como indica el AG Maduro en el asunto *Ahokainen y Leppik*, han de ponderarse los costes y los beneficios de la medida restrictiva a la luz de los distintos intereses que las normas de Derecho europeo consideran dignas de protección¹²⁵. A este respecto, el TJUE en el asunto *Tay Za* declara que no cabe ampliar arbitrariamente la categoría de personas físicas que pueden ser objeto de medidas restrictivas selectivas. En este sentido, argumenta que “[l]a aplicación de tales medidas a las personas físicas por el único motivo de su vínculo familiar (...), con independencia del comportamiento personal de dichas personas físicas, es contraria a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre los artículos 60 CE y 301 CE”¹²⁶. Este criterio ha sido mantenido en posteriores sentencias, como en el reciente asunto, resuelto en marzo de 2023, *Prigozhina c. Consejo*, que trae su causa en la lista de afectados de la Decisión 2022/265/PESC. En el mismo, el Tribunal General ha vuelto a insistir en la imposibilidad de incluir a una persona en la lista de medidas restrictivas por el solo motivo de su relación de parentesco con otros afectados¹²⁷.

Así, tras el análisis realizado, resulta evidente que las limitaciones introducidas sobre los derechos fundamentales, en particular, a través de medidas restrictivas, deben respetar el principio de proporcionalidad. La actualidad de este principio y su respeto se predicen, a su vez, en las medidas recientemente adoptadas contra Rusia, siendo prueba de ello los asuntos *RT France c. Consejo* o *Prigozhina c. Consejo*. Ello nos permite concluir que el principio de proporcionalidad se postula como una garantía que asegura el respeto al contenido esencial de los derechos fundamentales, tal y como exige el artículo 52.1 CDFUE. Asimismo, este precepto normativo también exige que cualquier limitación sobre los derechos fundamentales se realice conforme a objetivos de interés general o para proteger los derechos de los ciudadanos. Pues bien, las recientes medidas restrictivas adoptadas contra Rusia encuentran su causa en la protección de los valores

¹²⁴ *Ibid.* apdo. 68.

¹²⁵ Conclusiones del Abogado General Poiares Maduro de 13 de julio de 2006, *Ahokainen y Leppik*, C-434/04, EU:C:2006:462, apdo. 23.

¹²⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de marzo de 2012, *Tay Za c. Consejo*, C-376/10, EU:C:2012:138, apdo 66.

¹²⁷ Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *Comunicado de prensa n. 43/23*, 8 de marzo de 2023.

del Derecho europeo, contenido en el artículo 2 TUE, así como en el respeto a los derechos humanos, que deberá proteger en sus relaciones con el resto del mundo, como dispone el artículo 3 TUE. De esta forma, nuevamente, los principios y valores sobre los que se asienta la UE son prueba de la normalización de la PESC, al ser plenamente exigibles en la adopción de sus actos.

CONCLUSIONES

El conjunto de cuestiones planteadas en la investigación nos hace concluir que las medidas restrictivas presentan cada vez mayores semejanzas en su régimen jurídico con los actos adoptados bajo el ámbito de aplicación del TFUE.

Así, resultan reseñables múltiples variaciones observadas en el régimen jurídico de las medidas restrictivas sobre las que fundamentar la anterior afirmación. En primer lugar, su alcance se ha modificado sustancialmente, ya que el contenido de algunas de las nuevas medidas adoptadas contra Rusia carece de precedente en la historia europea, como la prohibición de acceso al sistema SWIFT o la suspensión de la actividad en el territorio de la Unión de medios de comunicación controlados por la Federación de Rusia. En segundo lugar, la evidente reducción en tiempos para la adopción de las nuevas medidas restrictivas manifiesta que los instrumentos de PESC permiten una respuesta rápida, unida y de alcance global frente a una amenaza a los intereses europeos.

En línea con lo anterior, en tercer lugar, se debe recalcar que la actual invasión rusa a Ucrania ha impedido la adopción de medidas restrictivas en ejecución de resoluciones provenientes del CSNU, al haber ejercido Rusia su derecho de veto en calidad de miembro permanente del mismo. Si bien es cierto que la ausencia de respaldo del CSNU parece restar legitimidad internacional a las medidas restrictivas autónomas adoptadas por la UE, no se puede negar que esta situación ha permitido a la UE ocupar una posición clave en la esfera internacional actual. Asimismo, en cuarto lugar, cabe resaltar la innegable vinculatoriedad de las decisiones PESC. Como se ha visto, a pesar de que el TJUE no puede exigir su cumplimiento a los Estados miembros, éstos quedan obligados al mismo por las disposiciones de los Tratados, en virtud del artículo 28.2 TUE y del deber de cooperación leal, consagrado en el artículo 24.3 TUE como *lex specialis* del artículo 4.3 TUE. Además, los tribunales nacionales no tienen ningún impedimento para hacer cumplir las disposiciones de los Tratados que reconocen la obligatoriedad de la PESC. De esta forma, aunque esta cuestión en particular no ha variado a causa de la guerra ruso-ucraniana, es conveniente incidir en ella, porque se trata de un elemento de convergencia de los actos de PESC con los demás actos adoptados por la UE con base en el TFUE. Precisamente por este motivo, también procede señalar, en quinto lugar, la relevancia de los reglamentos pasarela en el proceso de integración de la PESC. Tal y como se ha comentado, este instrumento operativiza las medidas restrictivas en los ámbitos de aplicación del TFUE para garantizar su aplicación uniforme en el territorio de

la Unión. Por tanto, la finalidad de los reglamentos pasarela es una clara muestra de la conexión de los objetivos de la PESC con el TFUE.

Por otro lado, en sexto lugar, otro indicio sobre las similitudes de las medidas restrictivas con el régimen jurídico de otros actos de la UE son las dos propuestas que se han presentado a las presidencias del Consejo, la Comisión y el Parlamento tras la celebración de la Conferencia sobre el futuro de Europa en mayo de 2022, ya iniciada la invasión rusa de Ucrania. La primera de ellas pretende reformar el sistema de votación de la PESC e instaurar la mayoría cualificada como regla general. La segunda busca reforzar el papel del ARUAEPS con el propósito de dotar de mayor unidad a la acción exterior de la UE. Así, resulta indiscutible la voluntad de avanzar con el proceso de integración de la PESC.

Por último, en séptimo lugar, se debe hacer una mención especial a la posición preeminente de los principios y valores de la UE en el ordenamiento jurídico, puesto que de ellos se ha valido el TJUE para declararse competente para conocer cualquier asunto, bajo cualquier cauce procesal, que se refiera a las medidas restrictivas de la PESC. La interpretación teleológica de los Tratados ha auspiciado el desarrollo de una jurisprudencia cada vez más favorable al control de legalidad de las medidas restrictivas. En este sentido, las tres cuestiones prejudiciales que actualmente se hayan en tramitación ante el TJUE son buena prueba de la consolidación de la competencia judicial en esta materia. Por otro lado, la invasión rusa de Ucrania ha permitido al TJUE pronunciarse recientemente sobre la aplicación de la CDFUE como parámetro de legalidad de las medidas restrictivas. En particular, el Tribunal General ha confirmado por primera vez de forma expresa la plena exigibilidad del respeto a los derechos fundamentales en el ámbito de la PESC. Por tanto, procede afirmar que el respeto a los derechos fundamentales se configura como una condición básica y exigible a cualquier acto aprobado por las instituciones europeas, incluidos los de la PESC.

En definitiva, por todo lo expuesto, se debe concluir que la adopción de las nuevas medidas restrictivas bajo el marco de la invasión de Rusia a Ucrania ha propiciado que la PESC se presente como un elemento clave de refuerzo de la identidad europea. Así, se debe afirmar que las medidas restrictivas adoptadas contra Rusia han contribuido al avance del proceso de integración de la PESC en el ordenamiento jurídico europeo.

BIBLIOGRAFÍA

1. LEGISLACIÓN

Carta de Naciones Unidas. Firmada en San Francisco, Estados Unidos, 26 de junio de 1945.

Tratado de la Unión Europea. Protocolos. Acta Final. Declaraciones anejas al Acta Final de la Conferencia intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Maastricht. DO L 35, 29 de julio de 1992, p. 1.

Tratado de la Unión Europea y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Versiones consolidadas. Protocolos. Anexos. Declaraciones anejas al Acta Final de la Conferencia intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa. DO L 83, 30 de marzo de 2010, p. 1.

Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Preámbulo. Disposiciones generales que rigen la interpretación y la aplicación de la Carta. DO L 202, 7 de junio de 2016, p. 389.

Declaraciones anejas al acta final de la conferencia intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007. DO L 202, 7 de junio de 2016, p. 335.

Posición Común 2005/888/PESC del Consejo, de 12 de diciembre de 2005, relativa a la adopción de medidas restrictivas específicas contra determinadas personas sospechosas de haber participado en el asesinato de Rafiq Hariri, antiguo primer ministro del Líbano. DO L 327, 14 de diciembre de 2005, p. 26.

Decisión 2011/173/PESC del Consejo, de 21 de marzo de 2011, relativa a la adopción de medidas restrictivas en vista de la situación existente en Bosnia y Herzegovina. DO L 76, 22 de marzo de 2011, p. 68.

Decisión 2012/35/PESC del Consejo, de 23 de enero de 2012 por la que se modifica la Decisión 2010/413/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán. DO L 19, 24 de enero de 2012, p. 22.

Decisión 2013/184/PESC del Consejo, de 22 de abril de 2013 relativa a medidas restrictivas contra Myanmar y Birmania y por la que se deroga la Decisión 2010/232/PESC. DO L 111, 23 de abril de 2013, p. 75.

Decisión 2014/512/PESC del Consejo, de 31 de julio de 2014, relativa a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania. DO L 229, 31 de julio de 2014, p. 13.

Decisión 2016/849/PESC del Consejo, de 27 de mayo de 2016 relativa a la adopción de medidas restrictivas contra la República Popular Democrática de Corea y por la que se deroga la Decisión 2013/183/PESC. DO L 141, 28 de mayo de 2016, p. 79.

Decisión 2017/2074/PESC del Consejo, de 13 de noviembre de 2017, relativa a medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Venezuela. DO L 295, 14 de noviembre de 2017, p. 60.

Reglamento 2022/263 del Consejo, de 23 de febrero de 2022, relativo a medidas restrictivas en respuesta al reconocimiento de las zonas de las provincias ucranianas de Donetsk y Luhansk no controladas por el Gobierno y a la orden de entrada de fuerzas armadas rusas en dichas zonas. DO L 421, 23 de febrero de 2022, p. 77.

Decisión 2022/264/PESC del Consejo, de 23 de febrero de 2022 por la que se modifica la Decisión 2014/512/PESC relativa a las medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania. DO L 95, 23 de febrero de 2022, p. 95.

Decisión 2022/266/PESC del Consejo, de 23 de febrero de 2022, relativa a medidas restrictivas en respuesta al reconocimiento de las zonas de las provincias ucranianas de Donetsk y Luhansk no controladas por el Gobierno y a la orden de entrada de fuerzas armadas rusas en dichas zonas. DO L 421, 23 de febrero de 2022, p. 109.

Decisión 2022/267 del Consejo, de 23 de febrero de 2022 por la que se modifica la Decisión 2014/145/PESC relativa a medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania. DO L 42, 23 de febrero de 2022, p. 114.

Decisión 2022/346/PESC del Consejo, de 1 de marzo de 2022 por la que se modifica la Decisión 2014/512/PESC relativa a las medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania. DO L 63, 2 de marzo de 2022, p. 5.

Decisión 2022/1909/PESC del Consejo, de 6 de octubre de 2022 por la que se modifica Decisión 2014/512/PESC relativa a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania. DO L 259, 6 de octubre de 2022, p. 122.

Decisión 2022/2478/PESC del Consejo, de 16 de diciembre de 2022 por la que se modifica la Decisión 2014/512/PESC relativa a medidas restrictivas motivadas por las acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania. DO L 322, 16 de diciembre de 2022, p. 614.

2. JURISPRUDENCIA

2.1 Jurisprudencia del TJUE

Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de diciembre de 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, C-11/70, EU:C:1970:114.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de mayo de 1974, *Nold*, C-4/73, EU:C:1974:51.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de febrero de 1990, *Delacre c. Comisión*, C-350/88, EU: C:1990:71.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de noviembre de 1990, *Fedesa*, C-331/88, EU:C:2017:236.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de enero de 1997, *Centro-Com*, C-124/95, EU:C:1997:8.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de julio de 2000, *Bergaderm*, C-352/98 P, EU: C:2000:361.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de febrero de 2001, *Nachi Europe*, C-239/99, C:2001:101.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de febrero de 2007, *Segi y otros c. Consejo*, C-355/04, EU:C:2007:116.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de febrero de 2007, *Gestoras Pro Amnistía y otros c. Consejo*, C-354/04, EU:C:2007:115.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de junio de 2010, *E y F*, C-550/09, C:2010:382.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de julio de 2012, *Parlamento c. Consejo*, C-130/10, EU:C:2012:472.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de julio de 2013, *Comisión y otros c. Kadi*, C-584/10 P, C-593/10 P, C-595/10 P, EU: C:2013:518.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de noviembre de 2013, *Kala Naft*, C-348/12 P, EU:C:2013:776.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de junio 2014, *Peftiev y otros*, C-314/13, EU:C:2014:1645.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de noviembre de 2015, *Elitaliana*, C-439/13, EU:C:2015:753.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de abril de 2016, *Central Bank of Iran c. Consejo*, C-266/15 P, EU:C:2016:208.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de julio de 2016, *H c. Consejo y Comisión*, C-455/14, EU:C:2016:569.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de marzo de 2017, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 31 de enero de 2019, *IRISL c. Consejo*, C-225/17 P, EU:C:2016:208.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de octubre de 2020, *Bank Refah Kargaran*, C-134/19, EU:C:2020:793.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de junio de 2021, *Venezuela c. Consejo*, C-872/19, EU:C:2021:507.

Petición de decisión prejudicial del Tribunal de Distrito de Bucarest, 31 de Mayo de 2022, C-351/22.

Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda) de 14 de octubre de 2009, *Bank Melli*, T-390/08, T:2009:401.

Sentencia del Tribunal General de 23 de noviembre de 2011, *Sison c. Consejo*, T-341/07, EU: T:2011:687.

Sentencia del Tribunal General de 21 de diciembre de 2011, *Francia c. People's Mojahedin Organization of Iran*, T-572/11, EU: C:2011:853.

Sentencia del Tribunal General de 16 de julio de 2014, *Hassan c. Consejo*, T-572/11, EU: T:2014:682.

Sentencia del Tribunal General de 25 de noviembre de 2014, *Safa Nicu c. Consejo*, T-384/11, EU:C:2014:986.

Sentencia del Tribunal General de 13 de septiembre de 2018, *Sberbank Russia c. Consejo*, T-732/14, EU: T:2018:541.

Sentencia del Tribunal General de 13 de septiembre de 2018, *Vnesheconombank c. Consejo*, T-737/14, EU: T: 2018:543.

Sentencia del Tribunal General de 25 de octubre de 2018, *Jenkinson y SanCen*, T-286/15, EU: T:2018:718.

Sentencia del Tribunal General de 27 de julio de 2022, *RT France c. Consejo*, T-125/22, EU: T:2022:483.

Conclusiones del Abogado General Poiares Maduro, de 13 de julio de 2006, *Ahokainen y Leppik*, C-434/04, EU:C:2006:462.

Conclusiones del Abogado General Mengozzi, de 29 de noviembre de 2011, *Tay Za c. Consejo*, C-376/10 P, EU:C:2011:786.

Conclusiones del Abogado General Bot, de 31 de enero de 2012, *Parlamento c. Consejo*, C-130/10, EU:C:2016:212.

Conclusiones de la Abogado General Kokott de 17 de enero de 2013, *Innuít*, C-583/11 P, EU:C:2013:21.

Conclusiones de la Abogado General Kokott de 13 de junio de 2014, *Procedimiento de Dictamen 2/13*, EU: C:2014:2475.

Conclusiones del Abogado General Wahl, de 7 de abril de 2016, *H c. Consejo y Comisión*, C-455/14, EU:C:2016:212.

Conclusiones del Abogado General Whatelet de 31 de mayo de 2016, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2016:381.

2.2 Jurisprudencia nacional

Auto especial del Tribunal Supremo español, Sala de lo Penal, de 26 de noviembre de 2020, 10453/2020, ES:TS:2020:10453.

3. OTROS DOCUMENTOS OFICIALES

ARUAEPS, *Plan de Acción de la UE para los derechos humanos y la democracia 2020-2024*, 19 de noviembre de 2020 (disponible en https://www.eeas.europa.eu/human-rights-democracy/plan-de-acci%C3%B3n-de-la-ue-para-los-derechos-humanos-y-la-democracia-2020-2024_es?s=264).

Comisión Europea, *Mapa de Sanciones de la UE*, actualizado el 20 de marzo de 2023 (disponible en <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>).

Conferencia sobre el futuro de Europa, *Informe sobre el resultado final*, 9 mayo de 2022 (disponible en <https://futureu.europa.eu/es/pages/reporting?format=html&locale=es>).

Consejo de la Unión Europea, *Orientaciones sobre la aplicación y evaluación de medidas restrictivas en el marco de la PESC*, 4 de mayo de 2018 (disponible en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/es/pdf>).

Consejo de la Unión Europea, *Orientaciones sobre sanciones*, 4 de mayo de 2018 (disponible en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/es/pdf>).

Consejo de la Unión Europea, *Prácticas recomendadas de la UE para la aplicación eficaz de medidas restrictivas*, 4 de mayo de 2018 (disponible en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8519-2018-INIT/es/pdf>).

Consejo de la Unión Europea, *Conference on the Future of Europe. Proposals and related specific measures contained on the final outcome of the Conference on the Future of Europe: Preliminary technical assessment*, 10 de junio de 2022 (disponible en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10033-2022-ADD-1/en/pdf>).

Consejo de la Unión Europea, *El papel de Bielorrusia en la agresión militar rusa contra Ucrania: el Consejo impone sanciones a otras 22 personas y nuevas restricciones al comercio*, 2 de marzo de 2022 (disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/03/02/belarus-role-in-the-russian-military-aggression-of-ukraine-council-imposes-sanctions-on-additional-22-individuals-and-further-restrictions-on-trade/>).

Consejo de la Unión Europea, *Procedimiento de adopción y revisión de las sanciones de la UE*, 4 de abril de 2022 (disponible en www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/adoption-review-procedure/).

Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, *Resolución 2623(2022)*, 27 de febrero de 2022 (disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/271/36/PDF/N2227136.pdf?OpenElement>).

Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea, *Cómo funcionan las sanciones de la UE contra Rusia*, 15 de marzo de 2023 (disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/sanctions-against-russia-explained/>).

Naciones Unidas, *Rusia veta la resolución que condena su propia ofensiva sobre Ucrania*, 25 de febrero de 2022 (disponible en <https://news.un.org/es/story/2022/02/1504652>).

Naciones Unidas, *Rusia veta la resolución que habría condenado la anexión de territorios ucranianos*, 30 de septiembre de 2022 (disponible en <https://news.un.org/es/story/2022/09/1515842>).

Naciones Unidas, *Las graves violaciones de los derechos humanos en el conflicto de Ucrania se han convertido en “una rutina escandalosa”*, 31 de marzo de 2023 (disponible en <https://news.un.org/es/audio/2023/03/1519867>).

Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *Comunicado de prensa n. 43/23*, 8 de marzo de 2023 (disponible en <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2023-03/cp230043es.pdf>).

4. OBRAS DOCTRINALES

4.1 Libros

Sarmiento, D., *El Derecho de la Unión Europea*, Marcial Pons, Madrid, 2022.

Mangas Martín, A. y Liñán Noguerras, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2020.

4.2 Capítulos de libro

Brkan, M., “The Role of the European Court of Justice in the Field of Common Foreign and Security Policy after the Treaty of Lisbon: New Challenges for the future” en Cardwell, P. J. (ed.), *EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era*, T.M.C. Asser Press, La Haya, 2012, pp. 111-130.

- Cremona, M., “The integration of the CFSP/CSDP into the EU constitutional framework” en Blockmans, S. y Koutrakos, P. (ed.), *Research handbook on the EU’s Common Foreign and Security Policy*, Cheltenham, Northampton, 2018, pp. 5-21.
- Heieck, J., “The responsibility not to veto revisited: how the duty to prevent genocide as a jus cogens norm imposes a legal duty not to veto on the five permanent members of the Security Council”, en Barnes, R. y Tzevelekos, V. (eds.), *Beyond responsibility to protect: generating change in International Law*, Intersentia, Cambridge, 2016, pp. 103-122.
- Hernando Santiago, F. J., “Principios generales del derecho nacionales y derecho comunitario”, en Cour de Justice de l’Union Européenne (coord.), *Actes du colloque pour le cinquantième anniversaire des Traités de Rome*, Publications Office, 2007, pp. 67-73.
- Hillion, C., “A Powerless Court? The European Court of Justice and the Common Foreign and Security Policy”, en Cremona, C. y Thies, A. (coord.), *The European Court of Justice and External Relations Law. Constitutional Challenges*, Hart Publishing, Oxford-Portland, 2016, pp. 47-70.
- Jacobs, F.G., “Recent Developments in the Principle of Proportionality in European Community Law” en Ellis, E. (ed.), *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe*, Hart Publishing, Oxford, 1999, pp. 1-22.
- Wessel, R. A., “The EU’s Foreign, Security and Defence Policy fifteen years after Maastricht: a constitutional momentum?” en Ehrhard, H. G., Jaberg, S., Rinke, B., Waldman, J. (ed.), *Die Europäische Union im 21 Jahrhundert Theorie und Praxis europäischer Außen-, Sicherheits- und Friedenspolitik*, VS Verlag, Berlín, 2007, pp. 302-316.
- Wessel, R. A., “Integration and Constitutionalisation in EU Foreign and Security Policy” en Schütze, R. (ed.), *Governance and Globalization: International and European Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2018, pp. 339-375.
- Wessel., R. A., “Legality in EU Common Foreign and Security Policy: The choice of the appropriate legal basis” en Kilpatrick, C. y Scott, J. (ed.), *Contemporary Challenges to EU legality*, Oxford University Press, Oxford, 2021, pp. 1-29.

4.3 Artículos de revista

- Acosta Sánchez, M. A., “La secesión en el Derecho Internacional: el caso de Crimea”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º. 142, 2014, pp. 1-17.
- Aitken, H., “Policing the police: Security Council monitoring of States’ sanctions implementation obligations”, *International Law and Politics*, n.º. 51, 2019, pp. 704-771.
- Andrés Sáenz de Santa María, P., “Mejorando la *lex imperfecta*: tutela judicial efectiva y cuestión prejudicial en la PESC (a propósito del asunto *Rosneft*)”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 21, n.º. 58, 2017, pp. 871-903.
- Aquino Palmero, E., “Evolución del marco jurídico que regula la política exterior de la Unión Europea”, *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, vol. 2, n.º. 2, 2006, pp. 177-189.
- Areal Álvarez, M. y Garrido Rebolledo, V., “El marco jurídico-político de la cooperación. La PESC y la cooperación euromediterránea en el MEDOC”, *Cuadernos de estrategia*, n.º. 93, 1997, pp. 19-35.
- Cardwell, P. J., “On ring-fencing the Common Foreign and Security Policy in the legal order of the European Union”, *Northern Ireland Legal Quarterly*, vol. 64, n.º. 4, 2013, pp. 443-463.
- Climent Gallart, J. A., “El estatuto jurídico del honor en el convenio europeo de derechos humanos: de una restricción legítima de la libertad de expresión a un derecho humano autónomo”, *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, n.º. 4, 2016, pp. 29-58.
- Contardo, M., “La actuación de China a través del veto en el Consejo de Seguridad de la ONU desde una dimensión cuantitativa”, *Nueva Serie Documentos de Trabajo*, n.º. 28, 2022, pp. 34-48.
- Fernández Sola, N., “La reestructuración de la política exterior común de la Unión Europea. With or without European Constitution”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º. 34, 2006, pp. 41-63.
- Ferrer Lloret, J., “El cumplimiento por la Unión Europea de las sanciones decididas por el Consejo de Seguridad”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 4, n.º. 8, 2000, pp. 453-492.

- Ferrer Martín de Vidales, C., “El Consejo de la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa”, *Revista Universitaria Europea*, nº. 13, 2010, pp. 51-84.
- Fuentetaja Pastor, J. A., “Del derecho a la buena administración al derecho de la Administración europea”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº. 51, 2014, pp. 19-43.
- Gazzini, T. y Herlin-Karnell, E., “Restrictive Measures adopted by the European Union from the Standpoint of International and EU Law”, *European Law Review*, nº. 6, 2011, pp. 798-817.
- Giumelli, F., “The EU as a regional sanctioner”, *European Union Institute for Security Studies*, nº. 1, 2013, pp. 9-14.
- Giumelli, F., Hoffmann, F. y Ksiazczakova, A., “The when, what, where and why of European Union sanctions”, *European Security*, vol. 30, nº. 1, 2021, pp. 1-23.
- González Alonso, L. N., “Desarrollo y seguridad en la jurisprudencia del TJCE. Los límites al discurso de la coherencia en la acción exterior de la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº. 34, 2009, pp. 867-894.
- Gosalbo Bono, R., “Insuficiencias jurídicas e institucionales de la acción exterior de la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº. 30, 2013, pp. 231-320.
- Granados, J., “Ucrania, un Estado y dos civilizaciones”, *UNISCI Discussion Papers*, nº. 14, 2007, pp. 149-160.
- Gutiérrez Espada, C., “Responsabilidad de proteger y el derecho de veto en el Consejo de Seguridad: algunos ejemplos recientes”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*, nº. 3, 2014, pp. 1-28.
- Jans, J. H., “Proportionality Revisited”, *Legal Issues of Economic Integration*, vol. 27, nº. 3, 2000, pp. 239-265.
- Jimena Quesada, L., “La consagración de los derechos fundamentales: de principios generales a texto fundacional de la Unión Europea”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº. 50, 2014, pp. 173-197.

- Kokott, J. y Sobotta, C., “The Kadi Case – Constitutional core values and International Law- Finding the Balance?”, *The European Law of International Law*, vol. 23, n.º. 4, 2012, pp. 1015-1024.
- Mangas Martín, A., “La cooperación reforzada en el Tratado de Ámsterdam”, *Unión Europea Aranzadi*, vol. 25, n.º. 10, 1998, pp. 27-38.
- Mangas Martín, A., “Evolución del respeto a los derechos humanos en la Unión Europea (teoría y práctica ante los nuevos desafíos del terrorismo)”, *Agenda Internacional*, n.º. 26, 2008, pp. 17-36.
- Mangas Martín, A., “Sobre la vinculatoriedad de la PESC y el espacio aéreo como territorio de un Estado (comentario al auto del TS español de 26 de noviembre de 2020, Sala de lo Penal)”, *Revista General de Derecho europeo*, n.º. 53, 2021, pp. 197-208.
- Martínez Capdevila, C. y Blázquez Navarro, I., “La incidencia del artículo 40 TUE en la acción exterior de la UE”, *Revista jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, n.º. 28, 2013, pp. 197-219.
- Martínez Carmena, M., “La organización del Tratado del Atlántico Norte y la ampliación al Este: ¿hasta Ucrania?”, *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, vol. 13, n.º. 2, 2018, pp. 123-151.
- Moreno Vida, N., “El derecho a un proceso equitativo en el Convenio Europeo de Derechos Humanos”, *Temas Laborales*, n.º. 145, 2018, pp. 87-119.
- Ortega Santiago, C., “La anulación total o parcial de los actos legislativos comunitarios por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea”, *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, n.º. 33, 2014, pp. 243-268.
- Peña Guerrero, R., “La doctrina de política exterior de la Unión Europea”, *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, n.º. 122-123, 2015, pp. 11-36.
- Pérez Gil, L. V., “El estatuto de los países candidatos a la adhesión a la Unión Europea: análisis de los casos de Georgia, Moldavia y Ucrania”, *Centro de investigación y estudios estratégicos*, n.º. 2, 2022, pp. 1-13.

- Pezzano, L., “La adopción de medidas coercitivas por los organismos regionales: un análisis del artículo 53 de la Carta de Naciones Unidas a la luz de la práctica de la OEA”, *Anuario Mexicano de Derecho internacional*, vol. 12, 2012, pp.259-300.
- Poli, S., “The right to effective judicial protection with respect to acts imposing restrictive measures and its transformative force for the Common Foreign and Security Policy”, *Common Market Law Review*, n°. 59, 2022, pp. 1045-1080.
- del Prado, J., “Las Naciones Unidas y su democratización”, *Agenda Internacional*, vol. 7, n°. 15, 2000, pp. 61-72.
- Rivas Santiago, V., “El refuerzo del papel del TJUE en materia PESC”, *Elsa Spain Law Review*, n°. 3, 2017, pp. 154-169.
- Santos Vara, J., “El control judicial de la política exterior. Hacia la normalización de la PESC en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea (a propósito del asunto “Bank Refah Kargaran”)”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 25, n°. 68, 2021, pp. 159-184.
- Torres Cazorla, M. I., “El derecho de veto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas: la historia de la válvula de seguridad que paralizó el sistema”, *Anuario Colombiano de Derecho internacional*, vol. 1, n°. 1, 2008, pp. 49-88.
- Verellen, T., “H v. Council: Strengthening the rule of law in the sphere of the CSFP, one step at a time”, *European Papers*, n°. 20, 2016, pp. 1041-1053.
- Warat, L. A., “Sobre la dogmática jurídica”, *Seqüência*, n°. 1, 1980, pp. 33-55.
- Wessel, R. A., “The dynamics of the European Union legal order: an increasingly coherent framework of action and interpretation”, *European Constitutional Law Review*, n°.5, 2009, pp. 117-142.
- Wessel, R. A., “Resisting legal facts: are CFSP norms as soft as they seem?”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 20, 2015, pp. 123-145.
- Wessel, R. A., “*Lex imperfecta*: Law and integration in European Foreign and Security Policy”, *European Papers*, vol. 1, n°. 2, 2016, pp. 439-468.

Yiu, H., “*Jus cogens*, the veto and the responsibility to protect: a new perspective”, *New Zealand Yearbook of International Law*, nº. 7, 2009, pp. 207-254.

5. RECURSOS DE INTERNET

Carrasco Albadalejo, L., “Reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas”, *Boletín de Información. Ministerio de Defensa*, nº. 291, 2005, pp. 32-56 (disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4574877>).

Expansión, “Sistema SWIFT”, 2023 (disponible en <https://www.expansion.com/diccionario-economico/sistema-swift.html>).

Ferrer Lloret, J., *El control judicial de la política exterior de la Unión Europea*, Trabajo de investigación, Universitat Jaume I de Alicante, 2010 (disponible en <https://repositori.uji.es/xmlui/handle/10234/182819>).

Hufbauer, G. C. y Oegg, B., “Targeted Sanctions: A Policy Alternative?”, *Peterson Institute for International Economics*, 23 de febrero de 2000 (disponible en <https://www.piie.com/commentary/speeches-papers/targeted-sanctions-policy-alternative>).

Menéndez del Valle, E., “El derecho de veto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas: ¿obstáculo insalvable para la responsabilidad de proteger?”, *Real Instituto Elcano*, 27 de diciembre de 2016 (disponible en <https://www.realinstitutoelcano.org/documento-de-trabajo/el-derecho-de-veto-en-el-consejo-de-seguridad-de-naciones-unidas-obstaculo-insalvable-para-la-responsabilidad-de-proteger/>).

Nieves Oria, S., *Las medidas restrictivas de la Unión Europea contra las violaciones de los derechos humanos*, Trabajo Final de Máster, Universidade de Santiago de Compostela, 2021 (disponible en https://minerva.usc.es/xmlui/bitstream/handle/10347/27090/2021_TFM_NIEVES_Las_medidas_restrictivas_de.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

Papí Boucher, M., “El Consejo Europeo entre el Derecho y la realidad”, *Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado*, Madrid, 2017 (disponible en https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-PB-2017-54; última consulta 01/02/2023).

- Robles Carrillo, M., “Sanciones contra ciberataques: la acción de la Unión Europea”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 10 de noviembre de 2020 (disponible en https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO143_2020MARRROB_ciberUE.pdf).
- Sahuquillo, M. R., “Rusia lanza un ataque por tierra, mar y aire contra Ucrania y se acerca a la capital”, *El país*, 24 de febrero de 2022 (disponible en <https://elpais.com/internacional/2022-02-24/putin-ordena-una-operacion-militar-en-ucrania.html>).
- Vallés González, M., *Las medidas restrictivas de la Unión Europea y su incidencia en los derechos humanos. Estudio del caso de Irán*, Tesis doctoral, Universitat de València, 2020 (disponible en <https://mobiroderic.uv.es/bitstream/handle/10550/78547/TESIS-MariaValle%CC%81s-Nov.pdf?sequence=1&isAllowed=y>).
- Youngs, R., Ventura, E., Godfrey, K., Jones, E., Csaky, Z., Brudzinska, K., Mantoiu, E., Farinha, R., Johnson, C. y Leafstedt, E., “European Democracy Support Annual Review 2022”, *Carnegie Europe*, 30 de enero de 2023 (disponible en <https://carnegieeurope.eu/2023/01/30/european-democracy-support-annual-review-2022-pub-88818>).

