

LA ADOPCIÓN DE SANCIONES CONTRA RUSIA POR LA GUERRA DE UCRANIA: LA PERSPECTIVA DE LA COMISIÓN EUROPEA

DANIEL CALLEJA CRESPO¹
Daniel.Calleja-Crespo@ec.europa.eu

Cómo citar/Citation

Calleja Crespo, D. (2023).
La adopción de sanciones contra Rusia por la guerra de Ucrania:
la perspectiva de la Comisión Europea.
Revista de Derecho Comunitario Europeo, 75, 69-90.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.75.03>

Resumen

La guerra en Ucrania se prolonga desde 2014, provocando una crisis humanitaria sin precedentes, pérdida de vidas humanas y una importante inestabilidad política y económica en la región. Sin embargo, sus efectos no se han limitado únicamente a Ucrania: el impacto de la guerra en el derecho y la política de la UE ha sido profundo y de gran alcance, ya que la Unión ha seguido basando su respuesta en el derecho como principio rector y herramienta más eficaz para hacer frente a los retos derivados de la guerra. En este contexto, las sanciones representan uno de los instrumentos jurídicos más eficaces para afrontar la agresión rusa a Ucrania, pero también uno de los más complejos, pues su diseño, aprobación y ejecución suscitan numerosos desafíos jurídicos. El presente artículo expone el régimen jurídico básico aplicable a las sanciones y cómo la Unión está abordando, sobre la base del Estado de derecho, los retos jurídicos derivados de su aplicación.

¹ Director del Servicio Jurídico de la Comisión Europea. Las opiniones vertidas en este trabajo son estrictamente personales.

Palabras clave

Sanciones; medidas restrictivas; Estado de derecho; artículo 29 TUE; artículo 215 TFUE; armonización legislativa; política exterior y de seguridad común; Naciones Unidas.

THE ADOPTION OF SANCTIONS AGAINST RUSSIA FOR THE WAR IN UKRAINE: A EUROPEAN COMMISSION PERSPECTIVE**Abstract**

The war in Ukraine has dragged on since 2014, causing an unprecedented humanitarian crisis, loss of life and significant political and economic instability in the region. However, its effects have not been limited to Ukraine alone: the impact of the war on EU law and policy has been profound and far-reaching, as the EU has continued to base its response on law as the guiding principle and most effective tool to address the challenges arising from the war. In this context, sanctions represent one of the most effective legal instruments to address Russia's aggression against Ukraine, but also one of the most complex, as their design, adoption and enforcement raise numerous legal issues. This article outlines the basic legal regime applicable to sanctions and how the EU is addressing, on the basis of the rule of law, the legal difficulties associated with their application.

Keywords

Sanctions; restrictive measures; rule of law; Article 29 TEU; Article 215 TFEU; legislative harmonisation; Common Foreign and Security Policy; United Nations.

L'ADOPTION DE SANCTIONS CONTRE LA RUSSIE AU SUJET DE LA GUERRE EN UKRAINE: LE POINT DE VUE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE**Résumé**

La guerre en Ukraine se prolonge depuis 2014, provoquant une crise humanitaire sans précédent, des pertes en vies humaines et une importante instabilité politique et économique dans la région. Cependant, ses effets ne se sont pas limités à l'Ukraine : l'impact de la guerre sur le droit et la politique de l'UE a été profond et d'une vaste portée, tandis que l'UE a continué à fonder sa réponse sur le droit en tant que principe directeur et outil le plus efficace pour relever les défis posés par la guerre. Dans ce contexte, les sanctions représentent l'un des instruments juridiques les plus efficaces pour faire face à l'agression de la Russie contre l'Ukraine, mais aussi l'un des plus complexes, car leur conception, leur adoption et leur application soulèvent de

nombreux enjeux juridiques. Cet article expose le régime juridique de base applicable aux sanctions et la manière dont l'UE aborde, sur la base de l'État de droit, les difficultés juridiques liées à leur application.

Mots clés

Sanctions; mesures restrictives; État de droit; article 29 TEU; article 215 TFUE; harmonisation législative; politique étrangère et de sécurité commune; Nations Unies.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. NATURALEZA JURÍDICA, FINALIDAD Y ÁMBITO SUBJETIVO DE LAS SANCIONES: 1. Naturaleza jurídica, finalidad y ámbito subjetivo de las sanciones. 2. Base jurídica de las sanciones. 3. Dificultades para transitar de la unanimidad a la mayoría cualificada. 4. Situación de los países candidatos. 5. Papel de la Comisión Europea en materia de sanciones. III. SANCIONES ADOPTADAS FRENTE A RUSIA: 1. Las sanciones como mecanismo de reacción a la agresión rusa a Ucrania. 2. Sentencia del Tribunal General de 27 de julio de 2022, *RT Francia/Consejo*. IV. EJECUCIÓN Y ELUSIÓN DE SANCIONES: 1. Ejecución de las sanciones. 2. Retos para la efectiva ejecución de las sanciones. V. CONCLUSIÓN. VI. ANEXO: APORTACIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA Y DEL TRIBUNAL GENERAL DE LA UNIÓN EUROPEA.

I. INTRODUCCIÓN

Muy buenos días a todos. Me gustaría agradecer la invitación a los organizadores, pero quisiera que mis primeras palabras fueran para unirme al testimonio de homenaje, afecto y admiración de Carmen Martínez de Capdevila hacia Gil Carlos Rodríguez Iglesias, al que tuve la ocasión de conocer, de admirar y de respetar como juez del TJUE y luego como presidente del TJUE en mis primeros pasos como miembro del Servicio Jurídico de la Comisión Europea que hoy dirijo. Gil Carlos dejó una huella imborrable en el Tribunal de Justicia y también en todos nosotros por su gran valía profesional, su profundo conocimiento del derecho, su talante y su calidad humana.

Voy a dividir mi intervención en 3 partes claramente diferenciadas:

- Naturaleza jurídica, finalidad y ámbito subjetivo de las sanciones.
- Las sanciones adoptadas frente a Rusia.
- Ejecución y elusión de sanciones.

II. NATURALEZA JURÍDICA, FINALIDAD Y ÁMBITO SUBJETIVO DE LAS SANCIONES

1. NATURALEZA JURÍDICA, FINALIDAD Y ÁMBITO SUBJETIVO DE LAS SANCIONES

La agresión ilegítima e injustificada de Rusia a Ucrania en febrero de 2022 ha tenido profundas consecuencias geopolíticas y ha generado toda una serie de reacciones y de transformaciones sin precedentes en las relaciones internacionales a nivel mundial, en el plano militar, político, económico, energético y jurídico.

Los analistas de política exterior coinciden en el análisis. Vladimir Putin cometió tres errores al invadir Ucrania:

- sobreestimó la capacidad militar del ejército ruso;
- subestimó la resistencia de Ucrania y su lucha por su independencia y su libertad;
- subestimó también la unidad, tanto en el seno de la UE como en el mundo occidental.

En este sentido, la UE en estrecha cooperación con USA, Reino Unido, Canadá, Australia y Japón, desde el mismo momento de la agresión, reaccionaron con lo que hasta la fecha son diez paquetes de medidas sin precedentes por su alcance, su contenido y su severidad, adoptadas, insisto, en un marco que va más allá de la UE. Estas medidas van dirigidas contra los dirigentes del Kremlin y quienes les apoyan económica y financieramente².

Las medidas restrictivas (sanciones) constituyen una herramienta esencial de la política exterior y de seguridad común (PESC) de la Unión, a través de la cual la UE puede intervenir cuando sea necesario para prevenir conflictos o responder a crisis emergentes o en curso. A pesar de su denominación, estas medidas no son punitivas, sino que se imponen con la finalidad de lograr un cambio en la política o actuación de los sujetos a los que se dirigen, y deben ser coherentes con los objetivos de la acción exterior de la UE, establecidos en el art. 21 del TUE. Por tanto, los objetivos principales de las sanciones son:

- proteger los valores, los intereses fundamentales y la seguridad de la UE;
- preservar la paz;

² Desde la fecha de la celebración de la Conferencia se ha aprobado un undécimo paquete de sanciones, más concretamente, en fecha de 23-06-2023.

- consolidar y apoyar la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y los principios del derecho internacional;
- prevenir conflictos y reforzar la seguridad internacional.

Ahora bien, la UE las utiliza dentro de un planteamiento político integrado y global que comprende el diálogo político, acciones complementarias y el recurso a otros instrumentos disponibles.

Existen dos fuentes principales de sanciones de la UE. En primer lugar, como miembros de las Naciones Unidas, los Estados miembros de la UE están obligados a aplicar las resoluciones vinculantes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas por las que se imponen sanciones en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

En segundo lugar, la UE puede adoptar medidas autónomas que se basen en las sanciones de las Naciones Unidas o persigan los intereses de la UE con independencia de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Estas medidas autónomas pueden adoptarse cuando no se alcance un consenso en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Los Estados miembros de la UE también pueden adoptar medidas sancionadoras a nivel nacional para perseguir objetivos nacionales de política exterior, pero no para lograr los objetivos de la PESC.

En este sentido se pronunció la Comisión en su opinión de 8 de noviembre de 2019³:

La Comisión considera que la adopción unilateral de medidas nacionales de inmovilización de activos por motivos relacionados con la consecución de los objetivos de la PESC establecidos en el artículo 215 del TFUE tendría un claro impacto en el funcionamiento del mercado interior y socavaría el objetivo y la eficacia de la disposición antes mencionada del TFUE. Por lo tanto, no serían compatibles con el derecho de la UE.

Asimismo, las sanciones pueden dirigirse a:

- Gobiernos de países no pertenecientes a la UE, a causa de sus políticas;
- entidades (empresas) que ponen los medios para llevar a cabo las políticas objeto de las medidas;
- grupos u organizaciones, como los grupos terroristas;
- personas que apoyan las políticas objeto de las medidas, personas implicadas en actividades terroristas, etc.

³ Commission Opinion of 8 November 2019 on the compatibility of national asset freezes imposed by Member States with Union law, C (2019) 8007 final.

Las sanciones también pueden dirigirse a nacionales de Estados miembros, pues corresponde al Consejo decidir sobre el alcance de las sanciones, incluidas las personas—independientemente de su nacionalidad—sujetas a estas medidas.

2. BASE JURÍDICA DE LAS SANCIONES

La adopción del Tratado de Maastricht de 1992 introdujo la base jurídica para la competencia de la UE en materia de sanciones al crear la PESC, que se rige por el capítulo 2 del título V del Tratado de la Unión Europea. Por tanto, en el contexto de la política exterior y de seguridad común de la unión europea, el art. 29 del Tratado de la Unión Europea (TUE) legitima al Consejo de la Unión Europea para adoptar una decisión para imponer medidas restrictivas (sanciones), contra países no pertenecientes a la UE, entidades no estatales o particulares.

Así, en virtud del art. 29 del TUE, el Consejo decide la adopción, renovación o levantamiento de los regímenes de medidas restrictivas, requiriéndose unanimidad dado que las sanciones se inscriben en el marco de la PESC (art. 31 TUE). La decisión se adopta sobre la base de propuestas de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Bajo la dirección de la Comisión Europea, la responsabilidad de la aplicación de las sanciones de la UE se ha transferido del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad a la Dirección General de Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capitales.

A partir de estas propuestas, los representantes de todos los Estados miembros de la UE en los órganos pertinentes del Consejo, como el Comité Político y de Seguridad, los grupos de trabajo geográficos competentes del Consejo y el Grupo de Consejeros de Relaciones Exteriores, siguen examinando y negociando las medidas y objetivos propuestos. Como último paso, el Comité de Representantes Permanentes II y el Consejo deben aprobar las sanciones.

Sin embargo, aquellas sanciones que prevean la interrupción o la reducción, total o parcial, de las relaciones económicas y financieras con uno o varios terceros países (por ejemplo, restricciones a la importación/exportación y congelación de activos), se aplican mediante reglamentos adoptados por el Consejo sobre la base del art. 215 del TFUE (se requiere mayoría cualificada), a propuesta conjunta del Alto Representante y la Comisión Europea.

Asimismo, todas las medidas restrictivas de la UE se publican en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, tras lo cual se incorporan automáticamente al derecho comunitario y son vinculantes y directamente aplicables en toda la UE.

Ahora bien, como luego veremos con mayor detalle, si bien los arts. 29 del TUE y 215 del TFUE constituyen la base jurídica para que el Consejo adopte medidas restrictivas, la base jurídica para la adopción de medidas restrictivas no permite la aproximación de las definiciones penales ni de los tipos y grados de las sanciones penales asociadas a su incumplimiento.

3. DIFICULTADES PARA TRANSITAR DE LA UNANIMIDAD A LA MAYORÍA CUALIFICADA

Dado que la adopción y la revisión de las sanciones de la UE requiere la unanimidad en el Consejo y, por tanto, la armonización de las políticas exteriores de veintisiete Estados miembros de la UE, en 2018 la Comisión propuso pasar a la votación por mayoría cualificada para la adopción de sanciones de la UE⁴.

El requisito de unanimidad en el Consejo obstaculiza la capacidad de la UE para reaccionar rápida y firmemente a la evolución de la situación internacional. Así, la votación por mayoría cualificada permitiría dar una respuesta más rápida y eficaz a los acontecimientos geopolíticos. Sin embargo, tal propuesta requiere la aprobación unánime de los Estados miembros, lo que hace que sea intrínsecamente difícil de aceptar. Por lo tanto, aún no se ha aprobado.

4. SITUACIÓN DE LOS PAÍSES CANDIDATOS

La UE no puede obligar a los países candidatos y candidatos potenciales a alinearse con la PESC. Así, la armonización progresiva con la Unión es responsabilidad de los países candidatos y, además, va en favor de sus propios intereses. Es más, si un país candidato aplica una política exterior contraria a la de la UE, esta no puede recurrir al mecanismo de la condicionalidad económica, ya que los instrumentos financieros, como el Instrumento de Ayuda Preadhesión, IAP, están supeditados a valores fundamentales —democracia, derechos humanos y Estado de derecho— y no están directamente vinculados con la política de exterior de un país. Esta conclusión no se ve alterada por el hecho de que la alineación con la PESC, incluidas las

⁴ Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo, al Parlamento Europeo y al Consejo: «Un actor de mayor peso en la escena mundial: un proceso decisorio más eficiente en la política exterior y de seguridad común» de 12 de septiembre de 2018, COM (2018) 647 final.

sanciones, se menciona en el Reglamento IAP⁵ como requisito esencial para la futura adhesión.

Ahora bien, la capacidad y la voluntad de un país de aproximarse a la UE en política exterior es un indicador de la disposición del país a contribuir a la unidad de la UE en este ámbito. Por tanto, la alineación con la PESC, aunque no es una obligación legal antes de la adhesión, se espera en los compromisos políticos contraídos por los países candidatos.

5. PAPEL DE LA COMISIÓN EUROPEA EN MATERIA DE SANCIONES

Como guardiana de los Tratados, la Comisión supervisa la aplicación del derecho de la Unión y garantiza la aplicación uniforme de las sanciones en toda la UE, siendo la responsable de garantizar que los reglamentos que imponen medidas restrictivas adoptados en virtud del art. 215 del TFUE sean aplicados y ejecutados por los Estados miembros, así como de orientar en su aplicación. A tal fin, apoya a los particulares, empresas y los Estados miembros en sus esfuerzos por aplicar sanciones, publicando dictámenes e informes jurídicos y respondiendo a las preguntas de interpretación planteadas por las autoridades nacionales competentes.

En este sentido, es imprescindible un diálogo continuo entre la Comisión y las autoridades nacionales competentes a través del cual ambos sujetos se intercambien periódicamente información sobre diferentes aspectos de la aplicación de las sanciones, desde los importes de los activos inmovilizados hasta las excepciones concedidas, así como los problemas de ejecución que puedan encontrar en su jurisdicción. Ahora bien, en caso de que los Estados miembros incumplan sus obligaciones, la Comisión tiene la potestad de incoar un procedimiento de infracción contra estos (art. 258 TFUE).

Asimismo, la Comisión también debe defender la legalidad de las medidas restrictivas en los procedimientos judiciales que puedan desarrollarse como consecuencia de la impugnación de las sanciones. En este caso, solo quiero referirme a la vista judicial de once horas de duración en la que representé a la Comisión Europea, interviniendo en apoyo del Consejo, con muchos Estados miembros, ante el Tribunal General en un recurso interpuesto por *Russia Today France*, y que se refería a una medida restrictiva que trataré en más detalle posteriormente: suspender la transmisión y difusión de *Russia Today France*.

⁵ Reglamento (UE) 2021/1529 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de septiembre de 2021, por el que se establece el Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP III) (DO L 330 de 20-9-2021, pp. 1).

Como anexo a este artículo se incluye la referencia a algunas sentencias del Tribunal de Justicia y del Tribunal General de la Unión Europea en este ámbito.

III. SANCIONES ADOPTADAS FRENTE A RUSIA

1. LAS SANCIONES COMO MECANISMO DE REACCIÓN A LA AGRESIÓN RUSA A UCRANIA

En el contexto de la guerra iniciada por Rusia contra Ucrania, la política de sanciones de la UE ha vuelto a cobrar protagonismo, pues desde un principio ha sido la principal herramienta de la Unión para responder rápida y contundentemente a la actuación rusa, hasta el punto de que los diferentes paquetes de sanciones han sido los de mayor alcance y magnitud en la historia de la UE.

La UE ha impuesto un conjunto de nuevas sanciones a gran escala y sin precedentes contra Rusia, más concretamente, desde la agresión rusa a Ucrania la UE ha adoptado diez paquetes de sanciones, que tienen principalmente tres objetivos:

- socavar la capacidad de Rusia para financiar la guerra;
- imponer importantes costes económicos y políticos a la élite política rusa responsable de la invasión;
- mermar la capacidad económica de Rusia.

Como manifestó la presidenta von der Leyen en su discurso sobre el Estado de la Nación del año 2022:

La solidaridad de Europa con Ucrania seguirá siendo inquebrantable. Desde el primer día, Europa ha estado al lado de Ucrania. Con armas. Con fondos. Con su hospitalidad hacia los refugiados. Y con las sanciones más severas de la historia. El sector financiero de Rusia está en estado crítico. Hemos excluido a tres cuartas partes del sector bancario ruso de los mercados internacionales. Casi un millar de empresas internacionales han abandonado el país. La producción de automóviles se ha reducido en tres cuartas partes en comparación con el año pasado. La falta de piezas de recambio está obligando a Aeroflot a aparcar sus aviones. Ante la falta de semiconductores, el ejército ruso está extrayendo chips de los lavavajillas y los refrigeradores para reparar el material militar. La industria rusa está en ruinas. Y es el Kremlin quien está destruyendo la economía de ese país. Tal es el precio del rastro de muerte y destrucción de Putin. Quiero dejarlo muy claro: no vamos a levantar las sanciones.

Más concretamente, a través de los diez paquetes de sanciones se han adoptado las siguientes medidas:

- Sanciones selectivas contra particulares: congelación de activos (21 500 millones de euros en la UE hasta la fecha) y prohibición de viajar, dirigidas principalmente a funcionarios, élites y propagandistas rusos, incluido el presidente ruso Vladimir Putin. En total, considerando también las sanciones individuales anteriores impuestas tras la anexión de Crimea en 2014, la UE ha sancionado a 1473 personas y 207 entidades.
- Desconectar del sistema internacional de mensajería financiera SWIFT a muchas de las principales entidades financieras rusas, incluido Sberbank, el mayor banco de Rusia. Con esta medida se impide que estos bancos realicen sus transacciones financieras a escala mundial de manera rápida y eficiente. Como consecuencia de estas medidas, el 70 % de los activos del sistema bancario ruso están sujetos a sanciones.
- Prohibición de las exportaciones a Rusia (incluido el tránsito) de productos y tecnología de doble uso, motores de drones, armas, municiones, vehículos militares y equipos paramilitares. También se han prohibido determinadas exportaciones en los sectores aeronáutico, marítimo y tecnológico (por ejemplo, semiconductores) y la exportación de artículos de lujo a Rusia. La prohibición de exportar productos tecnológicos de la UE ha provocado una contracción de las industrias rusas que hacen un uso intensivo de la tecnología. La disminución de la producción de automóviles, otros equipos de transporte y la fabricación de ordenadores ha sido especialmente pronunciada. Por lo que respecta a las exportaciones, el valor total estimado de las restricciones y prohibiciones a la exportación de bienes y tecnologías hasta la fecha es de 43 900 millones de euros. Esto representa el 49 % de las exportaciones de la UE antes de la invasión. Las restricciones a la exportación y a la importación excluyen los productos destinados principalmente al consumo y los relacionados con la salud, la farmacia, la alimentación y la agricultura, al objeto de no perjudicar a la población rusa.
- Cierre del espacio aéreo, los puertos marítimos y las carreteras de la UE a las aeronaves, buques y operadores de transporte rusos, respectivamente.
- En cuanto al sector de la energía, la Unión ha apostado por una prohibición gradual y con excepciones limitadas de las importaciones de carbón, crudo y productos petrolíferos procedentes de Rusia.

- Imposición de un tope de precios al crudo y los productos petrolíferos rusos exportados a terceros países, prohibiendo la prestación de servicios de transporte marítimo, seguros y otros servicios de asistencia para el transporte de productos vendidos por encima del tope (tope de precios del petróleo del G7). Así, las medidas restrictivas recaídas sobre las importaciones afectan al 58 % de las importaciones anteriores a la guerra, lo que representa 91 300 millones de euros.
- Los medios de desinformación estatales y favorables al Kremlin son un factor esencial y decisivo en el apoyo a la agresión rusa a Ucrania. Ambos constituyen una amenaza importante y directa para el orden público y la seguridad de la UE. Ese es el motivo por el que la UE ha decidido sancionar a los medios de desinformación y manipulación de la información del Kremlin. Así, en otra medida sin precedentes, la Unión suspendió las actividades de radiodifusión de varios medios de comunicación rusos de propiedad estatal.

El carácter sin precedentes de las sanciones impuestas a Rusia, en su magnitud y alcance, ha creado nuevos retos para la UE. Pero a pesar de los desafíos, las sanciones ya han cumplido tres objetivos importantes: i) han enviado al Kremlin una señal clara de determinación y unidad occidental; ii) han degradado permanentemente las capacidades militares de Rusia, y iii) están asfixiando su economía y su sector energético, con consecuencias a largo plazo.

Asimismo, como se tratará en la siguiente mesa redonda (*Las sanciones de la UE contra Rusia por la invasión de Ucrania y su control jurisdiccional*), este incremento en las sanciones ha supuesto un aumento de la litigiosidad en este ámbito. Más concretamente, durante 2022 hubo un total de 103 nuevos asuntos relativos a medidas restrictivas, lo que representa un 11,4 % del total de nuevos asuntos del año 2022.

2. SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL DE 27 DE JULIO DE 2022, RT FRANCIA/CONSEJO⁶

Hechos

Mediante su Decisión y Reglamento de 1 de marzo de 2022, el Consejo de la Unión Europea adoptó medidas restrictivas destinadas a prohibir, hasta

⁶ Sentencia del Tribunal General de 27 de julio de 2022, RT Francia/Consejo, T-125/22, EU:T:2022:483. Dicha sentencia fue recurrida en casación en el asunto C-620/22 P,

el 31 de julio de 2022, las actividades de radiodifusión de determinados medios de comunicación, entre ellos RT France, pues la Federación de Rusia había emprendido una campaña de propaganda que justificaba y apoyaba su agresión contra Ucrania, recurriendo para ello a medios de comunicación que controlaba directa o indirectamente.

El recurso de RT France

RT France interpuso un recurso de anulación ante el Tribunal General contra los actos del Consejo invocando cuatro motivos: i) la ausencia de competencia del Consejo para adoptar los actos impugnados; ii) la vulneración del derecho de defensa; iii) la vulneración de la libertad de expresión y de información, y iv) la vulneración del derecho a la libertad de empresa y del principio de no discriminación por razón de la nacionalidad.

Resolución del Tribunal General

La sentencia desestima estos cuatro motivos:

a) El Consejo sí es competente

El Tribunal General señala que habida cuenta de los objetivos de la política exterior y de seguridad común (PESC), el Consejo dispone de un amplio margen de apreciación para definir el objetivo de las medidas restrictivas que la Unión adopta en este ámbito. No puede reprocharse al Consejo haber considerado que las medidas necesarias que debían adoptarse en respuesta a la grave amenaza para la paz en las fronteras de Europa podían incluir la prohibición temporal de la difusión de contenidos por medios de comunicación financiados por el Estado ruso, debido a que dichos medios apoyarían la agresión de Rusia contra Ucrania.

b) No se ha vulnerado el derecho de defensa RT France

El Tribunal General señala que, habida cuenta del contexto excepcional y de la extrema urgencia en que se adoptaron los actos impugnados, la aplicación inmediata de medidas era esencial para garantizar la eficacia de dichas medidas a la luz de los objetivos que persiguen y, en particular, para evitar que carezcan de alcance o de eficacia. En estas circunstancias, las autori-

RT France/Consejo, pero la RT France como parte recurrente ha desistido del recurso.

dades de la Unión no estaban obligadas a oír a RT France antes de la decisión de prohibirle temporalmente cualquier forma de difusión de contenidos.

El Tribunal General recuerda que dicha motivación es suficientemente precisa para permitir, por una parte, a RT France conocer las razones que llevaron al Consejo a decidir prohibir temporalmente cualquier forma de difusión de contenidos y a impugnar su legalidad ante el Tribunal de la Unión y, por otra parte, permitir a este último ejercer su control.

c) Ausencia de vulneración de la libertad de expresión e información

Se cumple el requisito de que las limitaciones a la libertad de expresión estén establecidas por la ley. Por lo que respecta a la exigencia de previsibilidad, era previsible que el apoyo de los medios de comunicación a la agresión militar de la Federación de Rusia contra Ucrania, prestado por un medio de comunicación financiado por el Estado ruso, pudiera ser objeto de medidas restrictivas.

Asimismo, el Consejo pretende proteger el orden público y la seguridad de la Unión y, en segundo lugar, establecer una serie de medidas restrictivas con el fin último de presionar a las autoridades rusas para que pongan fin a la agresión militar contra Ucrania. Por consiguiente, se cumple el requisito relativo a la persecución de un objetivo de interés general.

También, las limitaciones a la libertad de expresión de RT France que pueden tener las medidas restrictivas controvertidas son proporcionadas, en la medida en que son adecuadas y necesarias, a los objetivos perseguidos.

d) Ausencia de vulneración de la libertad de empresa y del principio de no discriminación

El Tribunal General concluye que dichas medidas no vulneran de manera desproporcionada el contenido esencial de la libertad de empresa de RT France, ya que son temporales y reversibles. Por último, por lo que se refiere a la supuesta violación del principio de no discriminación por razón de la nacionalidad, el Tribunal General señala que la diferencia de trato invocada por RT France no está comprendida en el ámbito de aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y que, además, RT France no ha identificado ninguna otra categoría de personas que habrían recibido un trato más favorable si se encontraran en una situación comparable a la suya, a saber, estar bajo el control directo o indirecto de la dirección de la Federación de Rusia.

IV. EJECUCIÓN Y ELUSIÓN DE SANCIONES

1. EJECUCIÓN DE LAS SANCIONES

Ahora bien, tan importante es adoptar formalmente las sanciones como garantizar su ejecución, pues sin aplicación de la ley no hay ley, y si no hay ley, no puede haber justicia. Por ello, ya en 2018 la Comisión ya afirmó que: «Cualquier norma, independientemente del cuidado con el que se haya redactado y preparado, es tan eficaz como su aplicación. Al impulsar sus prioridades políticas, la Comisión presta, pues, atención no solo a proponer nueva legislación, sino también a garantizar que se aplique y se haga cumplir debidamente».

Sin lugar a dudas, la aplicación efectiva de las ambiciosas sanciones impuestas a Rusia supone un reto mayúsculo para la UE, pues a medida que se ha ido intensificando su adopción, también lo ha hecho la de sistemas diseñados para eludirlas. Así, por ejemplo, se ha comprobado la dificultad de identificar los activos propiedad de los oligarcas, pues los ocultan en distintas jurisdicciones mediante complejas estructuras jurídicas y financieras (por ejemplo, transfiriendo la propiedad de bienes sancionados a un tercero no sancionado).

Es más, el propio Consejo Europeo, en sus Conclusiones del 23 de marzo de 2023, puso de manifiesto la urgencia de «acrecetar los esfuerzos para garantizar la aplicación efectiva de las sanciones a escalas europea y nacional y está firmemente comprometido a prevenir y combatir eficazmente la elusión de las sanciones en terceros países y por parte de estos». Asimismo, el Consejo Europeo invitó «al Consejo y a la Comisión a que refuercen todos los instrumentos de ejecución necesarios y desarrollen, junto con los Estados miembros, un planteamiento plenamente coordinado a tal efecto».

2. RETOS PARA LA EFECTIVA EJECUCIÓN DE LAS SANCIONES

La vulneración de las medidas restrictivas de la Unión tiene una dimensión transfronteriza clara que exige una respuesta uniforme a nivel de la UE y mundial. Sin embargo, a día de hoy no existe una reacción unánime, lo que conlleva que la ejecución de las sanciones frente a Rusia presente dos desafíos para la UE: i) la falta de una posición única a nivel mundial que origina la existencia de zonas seguras («*safe haven*»), y ii) la inexistencia de armonización legislativa dentro de la UE.

2.1. Zonas seguras (*safe haven*)

Tras la invasión injustificada de Ucrania por parte de Rusia en febrero de 2022, varios actores afines, como los Estados Unidos, el Reino Unido, Canadá,

Japón (países del G-7), Australia, Singapur, Corea del Sur, Taiwán, Noruega y Suiza, decidieron imponer ciertas sanciones a Rusia, hasta el punto de que Rusia es ahora el país más sancionado del mundo, superando incluso a Corea del Norte.

Sin embargo, mientras que los países de la *coalición de sanciones* representan más de la mitad de la economía mundial, dos terceras partes de la población mundial vive en países neutrales o partidarios de Rusia en relación con la guerra en Ucrania. En efecto, socios comerciales claves, como los países BRICS restantes (Brasil, India, China, Sudáfrica) o Turquía, no imponen actualmente sanciones, ni los vecinos de Rusia, como Armenia o los países de Asia Central.

Por tanto, las sanciones contra Rusia son multilaterales, pero no globales, lo que deja un amplio margen de maniobra para eludirlas a través de los siguientes mecanismos:

- importación a través de un tercer país: las mercancías sancionadas se importan a un tercer país y se revenden a Rusia;
- reexportación directa: las mercancías sancionadas son compradas por un tercer país, se llevan a su territorio y, a continuación, se revenden a empresas rusas;
- reexportación indirecta o reventa en ruta: las mercancías sancionadas son adquiridas por un tercer país. Son revendidas a empresas rusas durante su tránsito por en el territorio de la UE y, a continuación, se importan en Rusia;
- tránsito falso: las mercancías sancionadas se introducen en Rusia con documentos para su posterior tránsito a un tercer país. Las mercancías entran en el depósito aduanero en Rusia y luego se revenden a empresas rusas.

Así, resulta especialmente revelador que las exportaciones rusas a Brasil, China, India y Turquía aumentaran al menos un 50 % desde el inicio de la guerra de 2022, en comparación con el año anterior, mientras que las exportaciones turcas a Rusia crecieron un 46 % en los seis meses posteriores a la imposición de sanciones. Paralelamente, los Emiratos Árabes Unidos han seguido siendo hasta ahora un refugio seguro para empresarios o funcionarios rusos sancionados por Occidente.

Por todo ello, la Comisión Europea está adoptando medidas contundentes para garantizar la correcta aplicación de las sanciones existentes. Por ejemplo, en diciembre de 2022 la Comisión decidió crear la nueva posición de Enviado Especial Internacional para la Aplicación de las Sanciones de la UE. El objetivo es garantizar debates continuos y de alto nivel con terceros

países para evitar la evasión o incluso la elusión de las medidas restrictivas que se han impuesto a Rusia desde el inicio de su guerra contra Ucrania, pues la cooperación internacional en esta materia es imprescindible para garantizar que las sanciones se apliquen de manera plena, eficaz y uniforme.

En esta línea, el 23 de febrero de 2023 se celebró el primer Foro de Coordinadores de Sanciones, en el que se reunieron todos los Estados miembros de la UE y a una amplia coalición de aliados internacionales y socios afines: Estados Unidos, Reino Unido, Japón, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Noruega, Suiza y, lo que es más importante, Ucrania, con el objetivo de reforzar la cooperación internacional para garantizar la aplicación plena y eficaz de nuestras sanciones.

2.2. Inexistencia de armonización legislativa dentro de la UE

La aplicación y el cumplimiento de las sanciones de la UE son principalmente responsabilidad de los Estados miembros. Así, son los Estados miembros los encargados de recoger en su normativa interna las infracciones y sanciones correspondientes y comunicar dicha decisión a la Comisión. Son las autoridades competentes de los Estados miembros las que deben evaluar si se han infringido las correspondientes decisiones y reglamentos del Consejo adoptados en virtud del art. 29 del TUE y del art. 215 del TFUE, y tomar las medidas adecuadas. A tal efecto, los reglamentos de la UE incluyen sistemáticamente una disposición por la que se requiere a los Estados miembros que adopten normas nacionales que prevean sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias en caso de infracción de dichos actos jurídicos de la Unión.

Ahora bien, la legislación interna de estos tipifica de forma muy diferente la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión, pues tanto las definiciones de las infracciones como las sanciones asociadas a estas varían sustancialmente entre Estados miembros. Más concretamente:

- en doce Estados miembros, la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión constituye únicamente una infracción penal;
- en trece, la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión puede constituir según los casos una infracción administrativa o penal;
- en dos, el delito específico de vulneración de las medidas restrictivas de la Unión solo puede dar lugar actualmente a sanciones administrativas.

Esta falta de homogeneidad conlleva que el mismo incumplimiento pueda considerarse como una infracción administrativa en un Estado

miembro, pero como una penal en otro y, por tanto, castigarse con diferentes sanciones y en ámbitos de coerción distintos. De esta forma se crea un riesgo de búsqueda de foros de conveniencia por parte de particulares y empresas y, en general, empaña la credibilidad de los objetivos de la Unión de mantener la paz y la seguridad internacionales y defender nuestros valores comunes. En definitiva, la ausencia de armonización a nivel UE en forma de normas mínimas debilita la aplicación de las sanciones y socava sus objetivos.

Asimismo, se ha detectado que, en la práctica, a muy pocas personas físicas o jurídicas que han vulnerado medidas restrictivas de la Unión se les exige responsabilidad por ello de forma efectiva, aunque recientemente se ha observado una tendencia positiva en cuanto al número de diligencias emprendidas y al aumento de las sanciones impuestas por algunas autoridades nacionales. Esto puede considerarse un indicio de que algunos Estados miembros no dan una prioridad suficiente a la investigación y la persecución de la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión.

Por tanto, resulta fundamental el papel de la Comisión Europea, pues, como se ha indicado anteriormente, es responsable de garantizar, mediante la supervisión, que los reglamentos que imponen medidas restrictivas adoptadas en virtud del art. 215 del TFUE sean aplicados y ejecutados por los Estados miembros, así como de coordinar la acción de los Estados miembros.

En este contexto, con el fin de mejorar la coordinación a nivel de la Unión del cumplimiento de estas medidas restrictivas y de lograr que los Estados miembros tengan un enfoque armonizado, la Comisión creó en marzo de 2022 el grupo de trabajo Inmovilización y Decomiso (Freeze and Seize Task Force), en el que participan servicios de la Comisión, representantes de los Estados miembros y organismos de la Unión, como Eurojust y Europol.

En este grupo se ha debatido periódicamente la necesidad de un planteamiento común en materia de derecho penal para exigir responsabilidades a las personas físicas y jurídicas implicadas en la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión, lo que en mayo de 2022 desembocó en la propuesta de la Comisión para añadir la violación de las medidas restrictivas de la UE a la lista de delitos de la UE⁷. Al mismo tiempo, se propusieron nuevas normas reforzadas sobre recuperación y decomiso de activos, que también contribuirán a la aplicación de las medidas restrictivas de la UE.

⁷ Propuesta de Decisión del Consejo por la que se añade la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión a los ámbitos delictivos establecidos en el artículo 83, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (COM/2022/247 final, de 25 de mayo de 2022).

Siguiendo este camino, en noviembre de 2022 el Consejo adoptó una decisión⁸ para añadir la violación de las medidas restrictivas (sanciones) a la lista de ámbitos delictivos de especial gravedad (delitos de la UE) con arreglo al art. 83, apartado 1, del TFUE.

Al mes siguiente, la Comisión presentó su propuesta de directiva relativa a la definición de las infracciones penales y las sanciones en caso de violación de las medidas restrictivas de la Unión⁹, por la que se establecen normas mínimas armonizadas en toda la UE. La directiva tiene como objeto establecer una base común en lo que respecta a la definición de las infracciones y sanciones penales por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión, y supone un hito importante en la armonización de la aplicación de las sanciones de la UE, así como en el desarrollo del derecho penal europeo en general.

En este sentido, con el fin de recabar información sobre las infracciones de las sanciones de la UE de todas las fuentes posibles, el 4 de marzo de 2022 la Comisión introdujo una «Herramienta de denuncia de sanciones de la UE»¹⁰, diseñada para informar sobre violaciones de sanciones de la UE pasadas, en curso o previstas, así como sobre intentos de elusión.

V. CONCLUSIÓN

En los últimos tiempos, el recurso a las medidas restrictivas previstas en el Tratado se ha desarrollado extraordinariamente, tanto en su alcance como en su severidad. La amplitud de áreas cubiertas y la eficacia de este mecanismo son objeto de discusión intensa entre las instituciones y los Estados miembros de la Unión Europea.

La agresión ilegítima de Rusia a Ucrania ha contribuido indudablemente a promover y a adoptar nuevas medidas cada vez más coercitivas en ámbitos muy distintos. La capacidad de la Unión Europea para reaccionar con un instrumento propio de la PESC, que a su vez tiene su traducción jurídica a través del art. 215 TFUE en el ámbito de la UE, constituye un avance consi-

⁸ Decisión (UE) 2022/2332 del Consejo de 28 de noviembre de 2022 relativa a la identificación de la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión como ámbito delictivo que cumple los criterios especificados en el artículo 83, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DO L 308 de 29.11.2022, p. 18).

⁹ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se definen las infracciones y sanciones penales por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión, COM/2022/684 final, de 2 de diciembre de 2022.

¹⁰ Disponible en: <https://tinyurl.com/p63dkjc9>.

derable. Como también lo ha sido la intensa colaboración internacional en este ámbito.

Sin duda, uno de los grandes retos del futuro será consolidar este instrumento, adaptándolo a las exigencias y reforzando su aplicación para evitar la elusión. Asegurar el correcto cumplimiento y ejecución de dichas medidas es el gran desafío actual, para cuya consecución la UE ha desplegado un importantísimo arsenal de medidas e instrumentos específicos.

VI. ANEXO: APORTACIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA Y DEL TRIBUNAL GENERAL DE LA UNIÓN EUROPEA

Los tribunales de la Unión Europea son competentes para controlar la legalidad de las medidas restrictivas dirigidas contra personas físicas o jurídicas, adoptadas sobre la base de disposiciones relativas a la PESC, sobre la base de los arts. 275 TFUE, apdo. 2, y 263 TFUE, apdo. 4¹¹.

263.4 TFUE

Toda persona física o jurídica podrá interponer recurso, en las condiciones previstas en los párrafos primero y segundo, contra los actos de los que sea destinataria o que la afecten directa e individualmente y contra los actos reglamentarios que la afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución.

275 TFUE

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea no será competente para pronunciarse sobre las disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común ni sobre los actos adoptados sobre la base de éstas.

No obstante, el Tribunal de Justicia será competente para controlar el respeto del art. 40 del Tratado de la Unión Europea y para pronunciarse sobre los recursos interpuestos en las condiciones contempladas en el párrafo cuarto del art. 263 del presente Tratado y relativos al control de la legalidad de las decisiones adoptadas por el Consejo en virtud del capítulo 2 del título V del Tratado de la Unión Europea por las que se establezcan medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas

Sin duda alguna, para tener una imagen completa del régimen jurídico aplicable a las sanciones, es imprescindible conocer la jurisprudencia del

¹¹ Sentencia de 23 de abril de 2013, Laurent Gbagbo y otros/Consejo, C-478/11 P a C-482/11 P, EU:C:2013:258, apartado 57.

Tribunal de Justicia de la UE y Tribunal General de la UE, pues sus resoluciones sirven de guía para interpretar y aplicar esta regulación general y abstracta a cada caso concreto. Por ello, me gustaría aprovechar para exponer brevemente algunos de los aspectos más importantes sobre los que se han pronunciado:

Admisibilidad

Los Tribunales de la UE pueden, en cualquier momento, examinar de oficio si existe algún obstáculo absoluto a un procedimiento, incluidas las condiciones que rigen la admisibilidad de un recurso¹². El plazo para interponer un recurso de anulación de medidas restrictivas en virtud del art. 263, apartado 4, del TFUE corre, para cada persona o entidad, a partir de la fecha de la comunicación que debe recibir. En caso de imposibilidad de comunicación directa, la institución puede publicar la comunicación en el Diario Oficial de la Unión Europea¹³.

Derechos fundamentales

Los Tribunales de la UE deben garantizar el control, en principio completo, de la legalidad de todos los actos de la Unión a la luz de los derechos fundamentales que forman parte integrante del ordenamiento jurídico de la UE, que incluyen, en particular, el respeto de los derechos de la defensa y el derecho a la tutela judicial efectiva¹⁴.

El principio de respeto del derecho de defensa exige que las pruebas aportadas contra la entidad de que se trate le sean comunicadas, en la medida de lo posible, simultáneamente o lo antes posible tras la adopción de una decisión inicial de imposición de medidas restrictivas¹⁵.

La cuestión de si existe una vulneración del derecho de defensa y del derecho a una tutela judicial efectiva debe examinarse en relación con las circunstancias específicas de cada caso concreto¹⁶.

¹² Sentencias de 11 de diciembre de 2012, *Sina Bank/Consejo*, T-15/11, EU:T:2012:661, apartado 411; y de 18 de septiembre de 2014, *Central Bank of Iran/Consejo*, T-262/12, EU:T:2014:777, apartado 38.

¹³ Sentencia de 23 de abril de 2013, *Laurent Gbagbo y otros/Consejo*, C-478/11 P a C-482/11 P, EU:C:2013:258, apartados 53-62.

¹⁴ Sentencia de 3 de diciembre de 2020, *Saleh Thabet y otros/Consejo*, C-72/19 P, EU:C:2020:992, apartado 32.

¹⁵ Sentencia de 14 de octubre de 2009, *Bank Melli Iran/Consejo*, T-390/08, EU:C:2009:401, apartado 92.

¹⁶ Sentencia de 18 de julio de 2013, *Comisión y Reino Unido/Yassin Abdullah Kadi*, C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, EU:C:2013:518, apartado 102.

En el marco de un recurso de anulación, para que una vulneración del derecho de defensa pueda dar lugar a la anulación del acto impugnado, debe demostrarse que, de no haberse producido dicha irregularidad, el resultado del procedimiento podría haber sido diferente¹⁷.

Principios generales

El principio de *presunción de inocencia* constituye un derecho fundamental, que exige que toda persona acusada de un delito sea considerada inocente hasta que su culpabilidad haya sido establecida por la ley. Sin embargo, esto no impide la adopción de medidas cautelares, que no constituyen sanciones y no prejuzgan en modo alguno la inocencia o culpabilidad de la persona a la que van dirigidas. Estas medidas cautelares deben, en particular, estar previstas por la ley, ser adoptadas por una autoridad competente y estar limitadas en el tiempo¹⁸.

Naturaleza de las sanciones

Las medidas restrictivas son medidas cautelares. No son de carácter penal, no constituyen sanciones penales y no implican ninguna acusación de carácter penal¹⁹.

¹⁷ Sentencia de 18 de septiembre de 2014, Georgias y otros/Consejo y Comisión, T-168/12, EU:T:2014:781, apartados 105-106.

¹⁸ Sentencia de 3 de febrero de 2021, Mutondo/Consejo, T-119/19, EU:T:2021:58, apartados 153-154.

¹⁹ Sentencia de 11 de julio de 2007, José María Sisón/Consejo, T-47/03, EU:T:2007:207, apartado 101.