

LAS MEDIDAS RESTRICTIVAS DE LA UNIÓN EUROPEA: UN INSTRUMENTO EN EVOLUCIÓN*

THE EUROPEAN UNION'S RESTRICTIVE MEASURES: AN EVOLVING TOOL

Daniel Calleja Crespo**

Blanca Rollnert Pellicer***

RESUMEN: El presente artículo ofrece una visión general de las medidas restrictivas en el marco del Derecho de la Unión e incorpora algunas de las más recientes novedades jurisprudenciales en este campo. El trabajo se estructura en tres partes. La primera recorre su contexto histórico, su base jurídica y procedimientos de decisión, su finalidad, las condiciones para su adopción y la jurisdicción que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ejerce sobre las mismas. La segunda

* Las opiniones expresadas en este artículo son exclusivamente de los autores y no pueden en ningún caso ser atribuidas a la Comisión Europea.

** Daniel Calleja Crespo es Director General del Servicio Jurídico de la Comisión Europea. El presente trabajo se basa en su intervención ante la Sección de Derecho de la Unión Europea de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España en calidad de vocal, así como en su artículo «La adopción de sanciones contra Rusia por la guerra de Ucrania: la perspectiva de la Comisión Europea» (Ejemplar dedicado a: III Seminario Gil Carlos Rodríguez Iglesias «La Unión Europea ante la guerra de Ucrania»), *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 75 (2023): 69, doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.75.03>.

*** Blanca Rollnert Pellicer, Máster en Derecho de la Unión Europea por el Colegio de Europa (Brujas) y antigua *stagiaire* en el equipo del Director General del Servicio Jurídico de la Comisión Europea.

parte resalta brevemente cómo la Unión Europea se ha convertido en un referente global del garantismo en materia de medidas restrictivas. La tercera parte destaca el papel fundamental que desempeña la Comisión Europea en la propuesta de nuevas medidas restrictivas, junto al Alto Representante, en su aplicación uniforme y en la defensa de su legalidad en su calidad de guardiana de los Tratados.

PALABRAS CLAVE: Unión Europea; Comisión Europea; medidas restrictivas.

ABSTRACT: This article provides a general overview of restrictive measures under EU law and incorporates some of the most recent developments in case law in this realm. The work is divided into three parts. The first part addresses their historical context, legal basis and decision-making procedures, their purpose, the conditions for their application and the jurisdiction of the Court of Justice of the European Union over such measures. The second part briefly highlights how the European Union has become a global standard-bearer of legal safeguards in the field of restrictive measures. The third part highlights the fundamental role played by the European Commission in proposing new restrictive measures, together with the High Representative, in their uniform application and in the defence of their legality in its capacity as guardian of the Treaties.

KEYWORDS: European Union; European Commission, restrictive measures.

SUMARIO: INTRODUCCIÓN.— 1. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS MEDIDAS RESTRICTIVAS DE LA UNIÓN: 1.1. Contexto histórico, 1.2. Base jurídica y procedimiento decisorio; 1.3. Finalidad, 1.4. Condiciones para su legalidad; 1.5. El control jurisdiccional del TJUE.— 2. LA UNIÓN EUROPEA COMO REFERENTE DEL GARANTISMO: 2.1. El efecto sorpresa; 2.2. La obligación de motivación; 2.3. El acceso al expediente.— 3. EL PAPEL DE LA COMISIÓN EUROPEA: 3.1. La propuesta de medidas restrictivas: el caso particular de los activos del Banco Central Ruso y sus ingresos extraordinarios; 3.2. La aplicación efectiva y uniforme de las medidas restrictivas; 3.3. La defensa de la legalidad de las medidas restrictivas.— CONCLUSIÓN.— BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN

La agresión de Rusia contra Ucrania ha tenido un impacto geopolítico sin precedentes en nuestro continente, obligando a la Unión Europea no sólo a desarrollar sino también a reforzar su política de sanciones para hacer frente a las diferentes consecuencias que la guerra ha desencadenado. Por ello, uno de los campos del Derecho de la Unión Europea que cada vez genera mayor litigiosidad son las denominadas medidas restrictivas, más conocidas como «sanciones».

El incremento de asuntos que han llegado a Luxemburgo en esta materia en los últimos años ha sido muy significativo. Según las estadísticas judiciales del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE o ‘el Tribunal’), sólo en

2022 hubo un total de 103 asuntos relacionados con las medidas restrictivas adoptadas por la Unión Europea, representando así el 11,4 por 100 de todos los nuevos asuntos presentados durante ese mismo año. Este dato revela un crecimiento sin igual si lo contrastamos con el hecho de que las medidas restrictivas sólo ocuparon el 4,8 y el 3 por 100 del trabajo del Tribunal en 2021 y 2020, respectivamente¹.

Asimismo, los distintos paquetes de sanciones contra Rusia que se han adoptado en el seno de la Unión desde febrero de 2022 han sido los más rápidamente tramitados y de mayor alcance de la historia de la Unión Europea. De hecho, Rusia es hoy en día el país más sancionado del mundo. El pasado 14 de mayo de 2025 el Consejo adoptó el decimoséptimo paquete de sanciones contra Rusia².

Si bien estas sanciones difieren en temática, naturaleza y repercusión, comparten un mínimo denominador común: todas están amparadas por el Derecho de la Unión. En esta área, el Derecho ha actuado, una vez más, como piedra angular para afrontar las crisis y adaptarse con éxito a los nuevos retos que estas plantean.

1. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS MEDIDAS RESTRICTIVAS DE LA UNIÓN

1.1. Contexto histórico

Para comprender el alcance de las medidas restrictivas en el acervo comunitario es preciso ganar un poco de perspectiva. Históricamente, el principal responsable de la toma de decisiones en el área de sanciones era el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Los Estados miembros de la Unión Europea, en su calidad de miembros de las Naciones Unidas, estaban —y siguen estando— obligados a tomar medidas a nivel nacional para aplicar las resoluciones por las que este impone medidas restrictivas en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

Aunque el final de la Guerra Fría y de la consecuente dinámica de vetos del Consejo de Seguridad dio lugar a la llamada década de sanciones de los años

¹ Tribunal de Justicia de la Unión Europea, «Statistics concerning the judicial activity of the General Court». Informe Anual 2022, 4: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/p1_4333589/en/.

² Decisión (PESC) 2025/904 del Consejo, de 13 de mayo de 2025, 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 (DOUE núm. 904 de 14 de mayo de 2025) y Reglamento (UE) 2025/903 del Consejo, de 13 de mayo de 2025, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 269/2014 relativo a la adopción de medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania (DOUE núm. 903 de 14 de mayo de 2025).

noventa³, la anexión ilegal de Crimea en 2014 fue el verdadero catalizador para la Unión Europea. Dicho acontecimiento hizo patente la vulnerabilidad de este órgano a la hora de preservar la paz y la seguridad internacional. Ello provocó un auge de medidas autónomas de la Unión, adoptadas bien para complementar las establecidas por las Naciones Unidas, bien de manera independiente en pos de los propios intereses de la Unión.

No puede hablarse de autonomía en este campo sin mencionar una de las sentencias de mayor envergadura constitucional. Hace ya más de quince años que el asunto *Kadi* obligó al Tribunal de Justicia a dilucidar si el hecho de que una sanción tuviera su origen en las Naciones Unidas podía privar a los individuos de garantías fundamentales como el derecho a la defensa, a la propiedad o a la tutela judicial efectiva, a lo que el Tribunal de Luxemburgo respondió con contundencia.

Basándose en su jurisprudencia anterior, el Tribunal adujo que «el respeto de los derechos humanos constituye un requisito de legalidad de los actos comunitarios»⁴. Dicho de otro modo, ninguna obligación internacional puede vulnerar los principios constitucionales del ordenamiento jurídico de la Unión y no puede, por tanto, formar parte del Derecho comunitario⁵. Una vez más, se demostró el gran compromiso del sistema jurídico europeo con la protección de los derechos fundamentales, reconocidos como principios generales del Derecho de la Unión y consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. *Kadi* ilustró cómo la salvaguarda de la paz y la seguridad internacionales no puede servir de escudo para eludir el control jurisdiccional de las medidas restrictivas.

Este impulso a un régimen sancionador propio de la Unión ha sido avalado por reiterada jurisprudencia del Tribunal de Kirchberg, al establecer que nada en la base jurídica de las medidas restrictivas, a saber, artículos 29 del Tratado de la Unión Europea (TUE) y 215 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), permite suponer que la competencia conferida a la Unión por dichas disposiciones se limite únicamente a la ejecución de las medidas restrictivas adoptadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas⁶.

³ Cortright, David y George A. Lopez, *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s* (Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2000).

⁴ Sentencia de 3 de septiembre de 2008, *Kadi I*, asuntos acumulados C-402/05 P y C-415/05 P, EU:C:2008:46, apartado 284.

⁵ Koen Lenaerts, «The Kadi Saga and the Rule of Law within the EU», 710.

⁶ Sentencias de 14 de octubre de 2009, *Bank Melli Iran*, T-390/08, EU:T:2009:401, apartado 51; de 20 de septiembre de 2016, *Alsharghawi*, T-485/15, EU:T:2016:520, apartado 20 y de 13 de septiembre de 2018, *Rosneft*, T-715/14, EU:T:2018:544, apartado 159.

1.2. Base jurídica y procedimiento de toma de decisión

Las medidas restrictivas tienen una naturaleza jurídica *sui generis*. Es una de las pocas áreas del Derecho de la Unión Europea cuya base jurídica se encuentra a caballo entre ambos tratados.

Primero, en virtud del artículo 29 TUE y a propuesta del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, el Consejo acuerda la adopción, renovación o levantamiento de medidas restrictivas mediante una decisión adoptada por *unanimidad* de los Estados miembros, puesto que las sanciones se inscriben en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). En virtud de una decisión PESC, el Consejo define el enfoque de la Unión sobre un asunto concreto, de carácter geográfico o temático. En el caso de las sanciones, la decisión PESC explica las circunstancias que motivan la adopción de las medidas restrictivas en cuestión, qué objetivo persiguen y en qué restricciones de tipo económico y financiero consistirán.

Una vez la decisión PESC es adoptada, las medidas restrictivas necesarias que entran en el ámbito de aplicación del TFUE son adoptadas por el Consejo por *mayoría cualificada* a través de un reglamento, con arreglo al artículo 215 TFUE y a propuesta conjunta del Alto Representante y de la Comisión. De esta forma, al aprobarse dicho reglamento, el precepto legal queda completamente sometido a la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la Unión.

Las medidas restrictivas revisten, pues, una cierta complejidad en la medida en que cuentan con una base jurídica de doble vertiente, es decir, aunque su razón de ser es una medida de política exterior, como instrumento de la PESC, estas acaban cristalizando en actos jurídicos de aplicación uniforme en el ámbito de la Unión con efectos sustantivos sobre los particulares⁷.

1.3. Finalidad

Las medidas restrictivas se han consolidado como una herramienta clave de la PESC. Prueba de ello es el aumento exponencial del número de regímenes sancionadores de la Unión, que han pasado de tan sólo 6 en 1991 a los más de 40 que existen en la actualidad⁸. Su origen se remonta al Tratado de Maastricht de 1992, que introdujo la primera base jurídica para la adopción de sanciones comunitarias. No obstante, ha sido en estos tres últimos años cuando hemos sido verdaderamente testigos de una escalada sin parangón en el uso de este instrumento.

⁷ José Martín y Pérez de Nanclares, «El control jurisdiccional del TJUE en materia de medidas restrictivas adoptadas en el ámbito de la PESC: el equilibrio entre efectividad y legalidad», 97.

⁸ «EU Sanctions Tracker», Comisión Europea, acceso el 13 de febrero de 2025, <https://data.europa.eu/apps/eusanctionstracker/>.

En este sentido, es imprescindible poner de relieve que la finalidad última de las medidas restrictivas no es punir, sino provocar un cambio en la política o la conducta de las personas, entidades, Estados o actores a los que estas van dirigidas.

En los asuntos de Gran Sala del Tribunal General *Fridman y Timchenko y Timchenko*⁹, este ha subrayado que, si bien las medidas restrictivas se suelen caracterizar por ser medidas de prohibición o limitativas de ciertos derechos, su aplicación puede implicar también obligaciones de hacer. El Tribunal ha precisado que, aunque estas obligaciones sean positivas, ello no obsta, en primer lugar, para que se adopten sobre la base del artículo 215, apartado 2, del TFUE pues se establecen para garantizar una aplicación uniforme y frustrar las estrategias de elusión de las mismas¹⁰ y, en segundo lugar, para que se conciban en interés de los objetivos de la acción exterior de la Unión recogidos en el artículo 21 TUE, como la defensa de los valores de la Unión o el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. En estos casos, se trataba de las obligaciones de notificar la propiedad, posesión, tenencia o control de fondos o recursos económicos bajo la jurisdicción de un Estado miembro a sus autoridades competentes y de cooperar con estas últimas en la verificación de dicha información.

1.4. Condiciones para su legalidad

Habida cuenta de su finalidad, las medidas restrictivas deben cumplir con tres condiciones cumulativas: deben ser temporales, preventivas y selectivas.

Respecto a su temporalidad, el Tribunal de Justicia ha incidido de manera reiterada en que, debido a la afectación a los derechos fundamentales que estas suponen, las medidas restrictivas tienen un carácter meramente cautelar¹¹ y no definitivo y que, por ende, deben ser reversibles¹², debiendo ser eliminadas en el caso de que la persona o entidad afectada cambie su conducta. Asimismo, el Tribunal ha impuesto a las instituciones europeas la tarea de revisar periódicamente la pertinencia de las sanciones, siendo necesario hacerlo normalmente cada seis meses o, a lo sumo, al año. Es inherente al régimen de las medidas restrictivas que estas puedan renovarse, sobre todo si la situación que las provocó no cambia y siempre que los hechos que constitu-

⁹ Sentencias de 11 de septiembre de 2024, *Fridman*, T-635/22, EU:T:2024:620 y *Timchenko y Timchenko*, T-644/22, EU:T:2024:621 (recurso de casación pendiente en la fecha de finalización de este trabajo).

¹⁰ Sentencia de 11 de septiembre de 2024, *Timchenko y Timchenko*, T-644/22, EU:T:2024:621, apartado 59 (recurso de casación pendiente en la fecha de finalización de este trabajo).

¹¹ Sentencia de 15 de noviembre de 2012, *Al-Aqsa/Consejo y Países Bajos/Al-Aqsa*, asuntos acumulados C-539/10 P y C-550/10 P, EU:C:2012:711, apartado 120.

¹² Sentencia de 15 de junio de 2017, *Kiselev*, T-262/15, EU:T:2017:392, apartado 124.

yan la base del mantenimiento de las medidas restrictivas sigan justificando su adopción y sean suficientemente recientes¹³.

No solo debe revisarse temporalmente la idoneidad de las medidas restrictivas, sino que, como ya afirmó el Tribunal de Justicia en *Kadi II*, la continua inclusión de una persona o entidad entre los sancionados sin justificar debidamente su mantenimiento en la lista mediante una «valoración actualizada» de la situación en la que se tengan en cuenta hechos más recientes que demuestren que persiste un riesgo es contraria a Derecho¹⁴. En definitiva, estas medidas únicamente pueden mantenerse en vigor siempre y cuando perdure la situación que propició, en un primer momento, la sanción.

La dimensión preventiva de las medidas restrictivas reside en la manifestación de las consecuencias de ser sancionado. Así, el Tribunal de Luxemburgo ha subrayado en muchas ocasiones que las sanciones no son penas. A título de ejemplo, las medidas restrictivas que consisten en la congelación de activos no son de naturaleza penal, ya que no son confiscados como producto de un delito sino congelados con carácter cautelar¹⁵.

Finalmente, las sanciones europeas tienen una pretensión selectiva. Como indican las Orientaciones del Consejo sobre la aplicación y evaluación de las sanciones en el marco de la PESC, las medidas restrictivas han de tener por objeto las «personas señaladas como responsables de las políticas o acciones que hayan motivado la decisión de la UE de imponer medidas restrictivas, y aquellas que se hayan beneficiado de dichas políticas o acciones y las hayan apoyado»¹⁶. Y así lo ha confirmado el Tribunal, que no ha titubeado a la hora de declarar la ilegalidad de las sanciones ante la falta de elementos precisos y concretos que permitieran demostrar que el recurrente se beneficiara de las medidas económicas de los dirigentes del país sancionado¹⁷. Por consiguiente, este criterio vela porque las medidas no sean indiscriminadas y minimiza las consecuencias adversas que pueden sufrir aquellos que no son responsables de esas políticas y acciones que la Unión trata de revertir.

¹³ Sentencia de 23 de septiembre de 2020, *Kaddour*, T-510/18, EU:T:2020:436, apartado 100.

¹⁴ Sentencia de 26 de julio de 2017, *LTTE*, C-599/14 P, EU:C:2017:583, apartado 54.

¹⁵ Sentencia de 9 de diciembre de 2014, *Sport-pari ZAO*, T-439/11, EU:T:2014:1043, apartado 89.

¹⁶ «Orientaciones sobre la aplicación y evaluación de las medidas restrictivas (sanciones) en el marco de la política exterior y de seguridad común de la UE», Consejo de la Unión Europea, documento 15579/03, párrafo 13. Actualizado por documentos 11205/12, 15598/17 y 5664/18.

¹⁷ Sentencia de 13 de marzo de 2012, *Pye Phyo Tay Za*, C-376/10 P, EU:C:2012:138, apartados 69-70.

1.5. El control jurisdiccional del TJUE

En cuanto al alcance de la competencia del TJUE sobre la PESC, este es un campo que hasta hace relativamente poco era considerado territorio desconocido. En esta línea, en el Dictamen 2/13 sobre la adhesión de la UE al Convenio Europeo de Derechos Humanos, el TJUE afirmó que aún «no [había] tenido ocasión de precisar el alcance de las limitaciones de su competencia resultantes, en materia de PESC, de dichas disposiciones»¹⁸.

Como regla general, los artículos 24 TUE y 275 TFUE suponen la exclusión de la PESC del control jurisdiccional que el artículo 19 TUE confiere al Tribunal. Sin embargo, la última frase del segundo párrafo del primer apartado del artículo 24 y el segundo párrafo del artículo 275 TFUE configuran la llamada «excepción a la excepción», pues establecen que el TJUE sí es competente para vigilar el respeto de la cláusula de no afectación mutua entre la PESC y otros ámbitos de actuación de la UE del artículo 40 TUE y para controlar la legalidad de determinadas decisiones contempladas en el artículo 275 TFUE, párrafo segundo, por las que personas físicas o jurídicas quedan sujetas a medidas restrictivas.

No obstante, en los últimos años, han surgido una serie de cuestiones de naturaleza procesal pero también de índole constitucional sobre las medidas restrictivas que han supuesto un verdadero desafío para la judicatura europea en lo que se refiere al control jurisdiccional a ejercer por el Tribunal en esta materia y que lo ha llevado a abogar por una interpretación restrictiva de la exclusión de su competencia en materia de PESC.

En 2017, en el asunto *Rosneft*, el Tribunal examinó si ostentaba jurisdicción para pronunciarse sobre una petición de decisión prejudicial de validez en el ámbito de las medidas restrictivas. Este interrogante era pertinente en tanto en cuanto el artículo 275 del TFUE lo declara competente para revisar la legalidad de medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas únicamente en recursos de anulación.

A pesar del silencio que los Tratados guardan sobre las cuestiones prejudiciales, el Tribunal dictaminó 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 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»¹⁹. El Tribunal aseveró que dicho artículo le atribuía jurisdicción por razón de la materia, rechazando así una interpretación literal que

¹⁸ Dictamen de 18 de diciembre de 2014, 2/13, EU:C:2014:2454, apartado 251.

¹⁹ Sentencia de 28 de marzo de 2017, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, apartado 70.

únicamente le otorgaría jurisdicción por razón de tipo de recurso y que sería incompatible con el sistema de tutela judicial efectiva de la Unión.

Por medio de esta interpretación teleológica, inspirada por el principio del Estado de Derecho que se proclama en los artículos 2 TUE y 21 del TUE, el Tribunal razonó que abdicar de ejercer su jurisdicción en cuestiones prejudiciales sobre la validez de las decisiones adoptadas en materia de PESC mediante las que se establezca la adopción de medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas pondría en peligro la unidad del ordenamiento jurídico de la Unión, ya que ello abocaría a una interpretación heterogénea por parte de los tribunales nacionales²⁰.

Fue en 2020 cuando el Tribunal de Luxemburgo dio un paso más allá en casación en la sentencia *Bank Refah Kargaran*. En la misma línea, el Tribunal se enfrentó a la disyuntiva de si debía seguir una interpretación textual de los Tratados, excluyendo así la posibilidad de conocer de un recurso de indemnización interpuesto por personas o entidades sujetas a medidas restrictivas que tenga por objeto la reparación de los daños causados por las mismas, o si, con el fin de evitar un perjuicio al principio de tutela judicial efectiva y garantizar la protección plena que este último exige, debía por el contrario seguir un enfoque teleológico²¹. De nuevo, el TJUE se decantó por la salvaguarda del control jurisdiccional efectivo, que es inherente a la existencia del Estado de Derecho²².

Este fue el mismo razonamiento que llevó al Tribunal de Justicia a declarar en el reciente asunto *Neves* que ostenta jurisdicción para pronunciarse, con carácter prejudicial, sobre la interpretación de una medida de alcance general incluida en una decisión del Consejo y que sirve de base a medidas nacionales sancionadoras impuestas contra terceros, aunque esta no hubiera sido ejecutada a través de un reglamento en virtud del artículo 215 TFUE²³. Pese a la inacción por parte del Consejo, el Tribunal resolvió que, en aras de garantizar la aplicación uniforme de la medida en cuestión, este debía tener competencia para interpretar cualquier disposición que el Consejo debiese haber sido incluido en un reglamento. De no ser así, declara la sentencia, la unidad del ordenamiento jurídico de la Unión, así como la seguridad jurídica se verían comprometidas, debido a las interpretaciones divergentes que los órganos jurisdiccionales nacionales podrían realizar de las obligaciones impuestas por el Consejo²⁴.

²⁰ Sentencia de 28 de marzo de 2017, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, apartados 76–81.

²¹ Véase Stephen Breyer, *Reading the Constitution. Why I chose pragmatism, not textualism* (New York: Simon & Schuster, 2024).

²² Sentencia de 6 de octubre de 2020, *Bank Refah Kargaran*, C-134/19 P, EU:C:2020:793, apartados 36–44.

²³ Sentencia de 10 de septiembre de 2024, *Neves*, C-351/22, EU:C:2024:723, apartado 53.

²⁴ Sentencia de 10 de septiembre de 2024, *Neves*, C-351/22, EU:C:2024:723, apartado 50.

Es por tanto evidente que el control jurisdiccional sobre las medidas restrictivas ha evolucionado sustancialmente a través de la jurisprudencia del Tribunal, que no ha dudado en priorizar la necesidad de un verdadero sistema completo de vías de recurso para garantizar la tutela judicial efectiva de todos los justiciables en este ámbito.

2. LA UNIÓN EUROPEA COMO REFERENTE DEL GARANTISMO

Desde un punto de vista comparativo, puede observarse cómo la Unión Europea se ha erigido como un referente global del garantismo en materia de medidas restrictivas. La afirmación de que la Unión persigue asegurar la protección de los derechos fundamentales a la vez que vela por la eficacia de las medidas restrictivas, necesaria para conseguir los objetivos de su acción exterior, queda ampliamente demostrada por la rica jurisprudencia del TJUE.

2.1. El efecto sorpresa

Asimismo, el TJUE ha reconocido que, al adoptar la decisión inicial de incluir el nombre de una persona o de una entidad en una lista de sancionados, el Consejo no está obligado a comunicar previamente a la persona o entidad afectada los motivos en los que se fundamenta tal inclusión. Para preservar la efectividad de la medida, esta debe poder producir un efecto sorpresa y aplicarse de inmediato. Sin embargo, ello no es óbice para que inmediatamente después se pongan en marcha todas las garantías pertinentes.

El Tribunal ha afirmado que, tras imponerse las sanciones, estas deberán ser comunicadas a las personas afectadas directamente o a través de un anuncio publicado en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, a fin de que puedan tener conocimiento efectivo de los actos que les afectan y hacer uso de las vías de recurso en plazo para impugnarlos²⁵. En principio, es suficiente que el Consejo comunique al interesado los motivos de su inclusión y le permita ejercer el derecho a ser oído al menos al mismo tiempo que adopta dicha decisión o inmediatamente después. Una vez impuestas las medidas restrictivas, la necesidad de preservar su efecto sorpresa se disipa. Es por ello que, para el mantenimiento del nombre de la persona o entidad sancionada en una lista en la que ya figuraba, el Consejo está obligado a concederle la oportunidad de ser oída antes de que se adopte la decisión que prolongará su inclusión y a comunicarle los elementos de prueba que correspondan²⁶.

²⁵ Sentencia de 23 de abril de 2013, *Gbagbo y otros c Consejo*, asuntos acumulados C-478/11 P a C-482/11 P, EU:C:2013:258, apartados 61-62.

²⁶ Sentencia de 21 de diciembre de 2011, *República Francesa c People's Mojahedin Organization of Iran*, C-27/09 P, EU:C:2011:853, apartado 62.

2.1. La obligación de motivación

Dado que la persona o entidad afectada no cuenta con un derecho de audiencia previo a la adopción de la decisión inicial, la obligación del Consejo de motivar un acto que impone medidas restrictivas, exigida por los artículos 296(2) TFUE y 41(2)(c) de la Carta, cobra mucha más importancia²⁷.

Esta obligación constituye un corolario del principio del respeto al derecho de defensa y se consolida como «la única garantía que permite al interesado utilizar oportunamente las vías de recurso a su alcance para impugnar la validez de dicha decisión»²⁸. Esta tiene por objeto, por un lado, proporcionar al interesado una indicación suficiente sobre si el acto está bien fundamentado. Por otro lado, esta obligación también es crucial para que el juez de la Unión pueda ejercer el debido control sobre la legalidad del acto²⁹.

Debido a esta doble finalidad, el Consejo debe expresar de manera clara e inequívoca las razones de la inclusión del afectado en la lista de sancionados³⁰. Además, la motivación de un acto que impone una medida restrictiva no sólo deberá identificar su base jurídica, sino también las razones específicas y concretas por las que el Consejo, en el ejercicio de su facultad discrecional de apreciación, ha considerado que el sancionado debe ser objeto de la medida en cuestión³¹.

Como ha aclarado el Tribunal en varias ocasiones, un acto lesivo estará suficientemente motivado cuando se dicte en un contexto conocido por el interesado, que le permita comprender el alcance de la medida adoptada respecto a él. No obstante, a su vez, el grado de precisión de la motivación de un acto deberá ser proporcionado a las posibilidades materiales y a las circunstancias técnicas o de plazo en las que debe dictarse³².

2.3. El acceso al expediente

Asimismo, cuando así lo solicite el sancionado, el Consejo estará obligado a facilitarle el acceso a todos los documentos administrativos no confiden-

²⁷ Sentencia de 15 de noviembre de 2012, *Consejo c Nadiany Bamba*, C-417/11 P, EU:C:2012:718, apartado 51.

²⁸ Sentencia de 22 de septiembre de 2015, *First Islamic Investment Bank*, T-161/13, EU:T:2015:667, apartado 71.

²⁹ Sentencia de 20 de diciembre de 2023, *Abramovich*, T-313/22, EU:T:2023:830, apartados 39-40 (recurso de casación pendiente en la fecha de finalización de este trabajo).

³⁰ Sentencia de 15 de noviembre de 2012, *Al-Aqsa/Consejo y Países Bajos/Al-Aqsa*, asuntos acumulados C-539/10 P y C-550/10 P, apartado 138.

³¹ Sentencia de 20 de diciembre de 2023, *Abramovich*, T-313/22, EU:T:2023:830, apartado 42 (recurso de casación pendiente en la fecha de finalización de este trabajo).

³² Sentencia de 27 de julio de 2022, *RT France*, T-125/22, EU:T:2022:483, apartado 104.

ciales incluidos en el expediente relativos a la medida a la que esté sujeto. De esta manera, la persona o entidad afectada podrá comprobar los hechos en que se basan los cargos que le imputa el Consejo si así lo desea³³. En cualquier caso, el Consejo deberá disponer de un plazo razonable para poder cumplir con dicha obligación³⁴.

Respecto a los documentos administrativos confidenciales, el TJUE ha declarado que el hecho de que el material utilizado para incluir al sancionado en una lista sea de procedencia sensible y, por tanto, desconocido para el justiciable, no es obstáculo para que el Tribunal sí acceda a los datos o pruebas presentadas y, por tanto, asegure el respeto de sus derechos procedimentales³⁵.

Los principios que se acaban de enumerar, establecidos por el TJUE a través de su jurisprudencia, son sólo algunos ejemplos de por qué el sistema jurídico de la Unión se ha consolidado como uno de los más respetuosos del mundo con los derechos fundamentales en el ámbito de las sanciones, los cuales es posible garantizar sin menoscabar la finalidad limitativa de dichas medidas.

3. EL PAPEL DE LA COMISIÓN EUROPEA

3.1. La propuesta de medidas restrictivas: el caso particular de los activos del Banco Central Ruso y sus ingresos extraordinarios

En su función más «prescriptiva», la Comisión plantea nuevas medidas restrictivas para responder a las necesidades de la Unión. Un ejemplo paradigmático se remonta a las 48 horas inmediatamente posteriores a la invasión de Ucrania en febrero de 2022 cuando la Unión Europea decidió sobre el primer paquete de medidas contra Rusia incluyendo *inter alia* la inmovilización de los activos del Banco Central ruso depositados en instituciones financieras europeas. Con el paso del tiempo las instituciones europeas se percataron de que esta inmovilización estaba resultando en una acumulación de ingresos extraordinarios en los balances de los depositarios centrales de valores.

Estos hechos llevaron a la Comisión a estudiar cómo estos flujos extraordinarios podrían ser reutilizados, concluyendo que, aunque los activos del Banco Central ruso sí están protegidos por la inmunidad soberana, de acuerdo con el derecho internacional, los ingresos inesperados que emanan de su inmovilización eran disociables de los activos, hallándose incluso sometidos a imposición por las autoridades nacionales, lo que confirmaba que no go-

³³ Sentencia de 14 de octubre de 2009, *Bank Melli Iran*, T-390/08, EU:T:2009:401, apartado 97.

³⁴ Sentencia de 16 de septiembre de 2013, *Bank Kargoshaei*, T-8/11, EU:T:2013:470, apartado 93.

³⁵ Sentencia de 18 de julio de 2013, *Kadi II*, C-584/10 P, EU:C:2013:518, apartado 125.

zaban de inmunidad soberana. Por ello, en ningún caso procedía ponerlos a disposición del Banco Central ruso, incluso después de que finalizara la inmovilización.

Gracias a la propuesta de la Comisión y del Alto Representante, los depositarios centrales de valores no pueden disponer de dichos ingresos extraordinarios que tienen su origen en las medidas restrictivas y deben ser canalizados para apoyar a Ucrania en su reconstrucción.

También cabe destacar otra iniciativa de la Comisión que ha nacido de la colaboración con los aliados internacionales de la Unión, pues se fraguó en la cumbre del G7 celebrada en Apulia en junio de 2024. En este encuentro, tanto la Unión Europea como sus socios afines reafirmaron su máximo apoyo a la lucha de Ucrania por su libertad y reconstrucción durante el tiempo necesario. Anunciaron también la puesta en marcha de un sistema de préstamos que aprovechara dichos ingresos extraordinarios para poner a disposición de Ucrania aproximadamente 50.000 millones de dólares de financiación adicional para finales del año 2024³⁶.

Esta iniciativa se tradujo en la propuesta de Reglamento de la Comisión presentada el pasado 20 de septiembre de 2024 por el que se establece el Mecanismo de Cooperación para el Préstamo a Ucrania y por el que se concede ayuda macrofinanciera excepcional a Ucrania³⁷. La propuesta tiene por objeto, por un lado, apoyar la concesión de préstamos bilaterales a Ucrania por parte de prestamistas que actúen bajo los auspicios de la iniciativa del G-7, y por otro, conceder a Ucrania una ayuda macrofinanciera excepcional de la Unión Europea en forma de préstamo. El Mecanismo recibirá recursos que desembolsará periódicamente a Ucrania para cubrir el principal, los intereses y cualquier otro tipo de coste adicional vinculado al préstamo de ayuda macrofinanciera y los préstamos bilaterales admisibles de los socios del G7. Los reembolsos de los préstamos se harán mediante los futuros flujos de ingresos extraordinarios procedentes de la inmovilización de activos soberanos rusos en los depositarios centrales de valores de la Unión, lo cual significa que Ucrania no soportará su peso.

3.2. La aplicación efectiva de medidas restrictivas

Una vez expuesta la labor de ingeniería jurídica que se lleva a cabo para cumplir con los objetivos PESC en este ámbito es preciso ahondar en el trabajo de la Comisión por y para la aplicación uniforme de las sanciones en todos los Estados miembros.

³⁶ Comunicado del G7, Cumbre de Borgo Egnazia, Apulia (Italia), 13-15 junio 2024.

³⁷ Reglamento (UE) 2024/2773 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 2024, por el que se establece el Mecanismo de cooperación con Ucrania en materia de préstamos y se concede una ayuda macrofinanciera excepcional a Ucrania (DOUE núm. 2773 de 28 de octubre de 2024).

En primer lugar, la Comisión se ha enfrentado a uno de los grandes desafíos que ponía en jaque la efectividad de las sanciones: la falta de homogeneidad en la tipificación de la vulneración de las medidas restrictivas de la UE entre los Estados miembros. La Comisión ha respondido inequívocamente a esta disparidad proponiendo que la violación de las medidas restrictivas fuera añadida a la lista de delitos de la UE, recogida en el artículo 83(1) TFUE. El tenor de este artículo establece que la Unión Europea tiene competencia para «establecer normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones en los ámbitos de la delincuencia particularmente grave con dimensión transfronteriza», y faculta al Consejo para identificar «otros ámbitos delictivos que cumplan los criterios especificados en el presente apartado».

Esta iniciativa, cuyo objetivo era poner fin a la fragmentación existente entre los sistemas jurídicos de los Estados miembros, se tradujo en una propuesta de Directiva que establece una base común en lo que respecta a la definición de las infracciones penales y de las sanciones, en caso de violación de las medidas restrictivas de la Unión. La Directiva³⁸ fue aprobada por el Parlamento Europeo y el Consejo y entró en vigor en abril de 2024, con un plazo de transposición de un año. Esta medida marcó un antes y un después en los esfuerzos armonizadores de la Comisión.

En segundo lugar, aunque las autoridades nacionales de los Estados miembros son las responsables de evaluar si se han infringido o no las correspondientes medidas restrictivas, la Comisión trata de orientar a estas y a los particulares en la aplicación e interpretación de las mismas. A tal efecto, la Comisión publica sistemáticamente documentos y recursos que ayudan a los operadores económicos y a sus representantes legales a navegar por la complejidad de los regímenes sancionadores europeos y evitar cualquier tipo de confusión a la hora de cumplir con estas³⁹.

En este sentido, el TJUE también ha aportado valiosas aclaraciones en su jurisprudencia reciente. Por ejemplo, desde octubre de 2022, la prestación de servicios de asesoramiento jurídico al Gobierno ruso o a entidades establecidas en Rusia está prohibida salvo en determinados casos⁴⁰. El considerando 19 de dicho reglamento estipula que la prohibición no comprenderá «la representación, el asesoramiento, la preparación y verificación de documen-

³⁸ Directiva (UE) 2024/1226 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, relativa a la definición de los delitos y las sanciones por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión, y por la que se modifica la Directiva (UE) 2018/1673 (DOUE núm. 1226 de 29 de abril de 2024).

³⁹ Entre otros, preguntas frecuentes (FAQs) sobre la implementación de reglamentos que implementan medidas restrictivas, opiniones, notas informativas, orientaciones y declaraciones.

⁴⁰ Reglamento (UE) 2022/1904 del Consejo de 6 de octubre de 2022 por el que se modifica el Reglamento (UE) 833/2014 relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania (DOUE núm. 259I de 6 de octubre de 2022).

tos en el contexto de los servicios de representación legal, concretamente en asuntos o procedimientos ante organismos administrativos, tribunales u otros órganos jurisdiccionales oficiales debidamente constituidos o en procedimientos de arbitraje y mediación». Además, el reglamento también precisa que la prohibición no se aplica a aquella prestación que sea estrictamente necesaria para el ejercicio del derecho de defensa en procedimientos judiciales y del derecho a la tutela judicial efectiva, así como para garantizar el acceso a procedimientos judiciales, administrativos o arbitrales y la ejecución de los mismos en un Estado Miembro. En contraposición, los servicios objeto de la prohibición son aquellos prestados a clientes «en asuntos no contenciosos, incluidas las operaciones comerciales, que impliquen la aplicación o interpretación del Derecho; la participación con clientes o en nombre de clientes en operaciones comerciales, negociaciones y otros tratos con terceros; y la preparación, formalización y verificación de documentos jurídicos».

Bien, pues frente a varios recursos de anulación interpuestos por varios colegios de abogados⁴¹, el Tribunal General tuvo recientemente la oportunidad de avalar la legalidad de esta prohibición y delimitar sus implicaciones concretas. El Tribunal falló que dicha prohibición se halla en conformidad con el derecho fundamental a disponer de un abogado y a ser asesorado por él, garantizado en el artículo 47 de la Carta, ya que este sólo se reconoce si existe una relación con un procedimiento judicial, es decir, en el marco de un litigio existente o probable, una vez el abogado conozca la situación jurídica del interesado⁴². Por ello, cualquier tipo de análisis jurídico preliminar que el abogado deba llevar a cabo para determinar «si el asesoramiento que se le solicita es estrictamente necesario para garantizar el acceso, en particular, a un procedimiento judicial, con la finalidad de evitarlo o anticiparlo o con la finalidad de garantizar su correcto desarrollo si ya está iniciado» no vulnera la prohibición controvertida y está amparado por el Derecho de la Unión⁴³.

En cambio, el Tribunal puntualizó que dicho presupuesto es diferente de aquel en el que, una vez conocida la situación jurídica del interesado, el asesoramiento jurídico solicitado es a efectos de un asunto no contencioso, en el

⁴¹ Sentencias de 2 de octubre de 2024, *Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles y otros c Consejo*, T-797/22, EU:T:2024:670; *Ordre des avocats à la cour de Paris y Couturier c Consejo*, T-798/22, EU:T:2024:671 y *ACE c Consejo*, T-828/22, EU:T:2024:672 (recursos de casación pendientes en la fecha de finalización de este trabajo).

⁴² Sentencias de 2 de octubre de 2024, *Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles y otros c Consejo*, T-797/22, EU:T:2024:670, apartado 162; *Ordre des avocats à la cour de Paris y Couturier c Consejo*, T-798/22, EU:T:2024:671, apartado 55 y *ACE c Consejo*, T-828/22, EU:T:2024:672, apartado 96 (recursos de casación pendientes en la fecha de finalización de este trabajo).

⁴³ Sentencia de 2 de octubre de 2024, *Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles y otros c Consejo*, T-797/22, EU:T:2024:670, apartados 62-63; *Ordre des avocats à la cour de Paris y Couturier c Consejo*, T-798/22, EU:T:2024:671, apartado 60 y *ACE c Consejo*, T-828/22, EU:T:2024:672, apartado 101 (recursos de casación pendientes en la fecha de finalización de este trabajo).

que se requieren los servicios de un abogado para asistir o actuar en nombre de su cliente en la preparación o realización de determinadas transacciones esencialmente de carácter financiero y comercial. En este caso, este asesoramiento jurídico estaría al margen del ámbito de aplicación del derecho a la tutela judicial efectiva y a un proceso justo, consagrados en el artículo 47 de la Carta⁴⁴.

Por último, cabe mencionar que el Tribunal declaró que la misión fundamental de los abogados en una sociedad democrática es proteger y defender lo mejor posible los intereses de su cliente, para que este pueda ejercer su derecho a la tutela judicial efectiva. No obstante, dicha misión puede verse limitada y puede ser objeto de restricciones siempre y cuando estén debidamente justificadas por objetivos de interés general perseguidos por la Unión y no constituyan una intervención desmesurada e intolerable que afecte a la esencia misma de dicha misión confiada a los abogados en un Estado de Derecho⁴⁵.

De igual modo, en una reciente sentencia se elevó una cuestión prejudicial relativa a esta prohibición a raíz de la negativa de un notario alemán de autenticar un contrato de compraventa de un bien inmueble situado en un Estado miembro y propiedad de una persona jurídica establecida en Rusia. El Tribunal de Justicia concluyó que dicha autenticación no está comprendida por dicha prohibición dado que los servicios de asesoramiento jurídico que los notarios prestan forman parte de las funciones de servicio público que el Estado les ha encomendado y no actúan con el fin de promover los intereses de las partes, sino de manera imparcial, en interés de la ley y de la seguridad jurídica⁴⁶.

3.3. La defensa de la legalidad de las medidas restrictivas

Por último, la Comisión interviene ante los Tribunales de la Unión para defender la legalidad de las sanciones adoptadas cuando estas son objeto de litigio. Un ejemplo que ilustra muy bien esta vertiente del trabajo de la Comisión en el ámbito de las medidas restrictivas es el caso de *RT France*⁴⁷.

⁴⁴ Sentencia de 2 de octubre de 2024, *Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles y otros c Consejo*, T-797/22, EU:T:2024:670, apartado 70; *Ordre des avocats à la cour de Paris y Couturier c Consejo*, T-798/22, EU:T:2024:671, apartado 61 y *ACE c Consejo*, T-828/22, EU:T:2024:672, apartado 102 (recursos de casación pendientes en la fecha de finalización de este trabajo).

⁴⁵ Sentencia de 2 de octubre de 2024, *Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles y otros c Consejo*, T-797/22, EU:T:2024:670, apartado 177 y *Ordre des avocats à la cour de Paris y Couturier c Consejo*, T-798/22, EU:T:2024:671, apartado 121 (recursos de casación pendientes en la fecha de finalización de este trabajo).

⁴⁶ Sentencia de 5 de septiembre de 2024, *Jemerak*, C-109/23, EU:C:2024:681, apartados 41-44.

⁴⁷ Sentencia de 27 de julio de 2022, *RT France*, T-125/22, EU:T:2022:483.

La Comisión intervino en apoyo del Consejo, junto a muchos otros Estados miembros, en el recurso interpuesto contra la Decisión y el Reglamento de 1 de marzo de 2022 por los que el Consejo adoptó medidas restrictivas destinadas a suspender temporalmente las actividades de radiodifusión de varios medios de comunicación, entre los que se encontraba *Russia Today France*, entendiendo que dichos canales se habían convertido en un altavoz de propaganda rusa que justificaba y avalaba su agresión contra Ucrania. En este contexto, *RT France* interpuso un recurso de anulación ante el Tribunal General contra los actos del Consejo invocando cuatro motivos que fueron desestimados en su totalidad.

El Tribunal General concluyó en un plazo excepcionalmente corto que el Consejo sí era competente para adoptar los actos impugnados eran necesarios para garantizar una aplicación uniforme en todo el territorio de la Unión de la prohibición temporal de difundir contenidos como la propaganda y las campañas de desinformación, que no habría podido lograrse mejor a escala nacional⁴⁸.

Además, el Tribunal señaló que el Consejo no vulneró el derecho de defensa de *RT France* dado que la limitación de este derecho quedaba ampliamente justificada a la luz del contexto excepcional que rodeaba la adopción de los actos impugnados, los imperativos de urgencia y eficacia del conjunto de medidas restrictivas y los objetivos de protección del orden público y la seguridad de la Unión que eran perseguidos⁴⁹.

De igual manera, tampoco se vulneró la libertad de expresión ya que su limitación estaba establecida por ley, la naturaleza y el alcance de la prohibición temporal respetaban el contenido esencial de dicha libertad de expresión, y perseguían un objetivo de interés general reconocido como tal por la Unión y era proporcionada. En definitiva, el Tribunal razonó que evitar que la sistemática diseminación de información seleccionada, incluso manifiestamente falsa o engañosa, con el fin de justificar y apoyar una agresión militar perpetrada en violación del derecho internacional y de la Carta de las Naciones Unidas no puede verse amparada por la libertad de expresión⁵⁰.

Respecto a la limitación de la libertad de empresa de *RT France*, el Tribunal consideró que la medida en cuestión no menoscabó su contenido esencial ya que en todo caso era de carácter temporal y reversible⁵¹. Dicha injerencia en la libertad de empresa respetaba plenamente el principio de proporcionalidad al limitarse a la suspensión temporal de emisiones de dicha entidad sin

⁴⁸ Sentencia de 27 de julio de 2022, *RT France*, T-125/22, EU:T:2022:483, apartado 63.

⁴⁹ Sentencia de 27 de julio de 2022, *RT France*, T-125/22, EU:T:2022:483, apartado 87.

⁵⁰ Sentencia de 27 de julio de 2022, *RT France*, T-125/22, EU:T:2022:483, apartados 211-212.

⁵¹ Sentencia de 27 de julio de 2022, *RT France*, T-125/22, EU:T:2022:483, apartado 225.

abarcar otras actividades que no eran susceptibles de sanción, como investigaciones y entrevistas⁵².

Finalmente, en lo que se refiere a la violación del principio de no discriminación por razón de la nacionalidad, la presunta diferencia de trato invocada por *RT France* fue desestimada dado que la demandante no logró identificar ninguna otra categoría de personas que hubieran recibido un trato más favorable en una situación comparable a la suya, es decir, bajo el control directo o indirecto de los dirigentes de la Federación rusa⁵³.

CONCLUSIÓN

Las medidas restrictivas constituyen un área del Derecho de la Unión que se encuentra en plena expansión por el contexto geopolítico en el que nos encontramos. Destacan por la complejidad de su aplicación y por la particularidad de su base jurídica, pero, sobre todo, por el creciente uso que la Unión está haciendo de las mismas a la hora de afrontar un panorama internacional cada vez más inestable. Como consecuencia de ello, ha habido un gran aumento de la litigiosidad en lo relativo a las medidas restrictivas, al que el Tribunal de Luxemburgo se enfrenta cada vez con mayor frecuencia.

Pese a ello, la Unión Europea se ha consolidado como un espacio de garantías en el ámbito de las medidas restrictivas. La capacidad de reacción que la Unión ha tenido a través del uso de este instrumento demuestra que está preparada para perseguir los objetivos de la acción exterior proclamados por los Tratados como el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional. No debemos olvidar que la Unión Europea es, ante todo, una Comunidad de Derecho, una Unión en la que el principio vertebrador de todas sus actuaciones es el Derecho y en la que el Estado de Derecho es no sólo uno de los valores consagrados en el artículo 2 TUE sino también guía de la acción exterior de la Unión, tal y como establece el artículo 21 TUE.

Como guardiana de los Tratados, la Comisión Europea desempeña un papel fundamental. No sólo dispone de los instrumentos jurídicos para proponer junto al Alto Representante las medidas restrictivas necesarias para responder con rapidez y eficacia a los nuevos retos, sino que también asegura su aplicación efectiva y uniforme en todo el territorio de la Unión, y defiende su legalidad ante los tribunales.

Sólo el tiempo dirá cuánto más va a prolongarse el protagonismo de estas medidas en el plano jurídico y político de la Unión, pero lo que sí puede afir-

⁵² Sentencia de 27 de julio de 2022, *RT France*, T-125/22, EU:T:2022:483, apartados 228.

⁵³ Sentencia de 27 de julio de 2022, *RT France*, T-125/22, EU:T:2022:483, apartados 240.

marse con certeza, citando a la Presidenta Von der Leyen, es el firme compromiso de las instituciones de la Unión para que, en todo caso, estas siempre sean adoptadas de acuerdo con el Estado de Derecho y el resto de los valores fundacionales de la Unión, que son el núcleo de nuestra identidad común.

FUENTES CITADAS

A. Bibliografía

Libros

Breyer, Stephen, *Reading the Constitution. Why I chose pragmatism, not textualism* (New York: Simon & Schuster, 2024).

Cortright, David y George A. López, *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s* (Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2000).

Artículos

Lenaerts, Koen. «The Kadi Saga and the Rule of Law within the EU», *SMU Law Review* 67 (2014): 707–715.

Martín y Pérez de Nanclares, José. «El control jurisdiccional del TJUE en materia de medidas restrictivas adoptadas en el ámbito de la PESC: el equilibrio entre efectividad y legalidad», *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 75 (2023): 91–129.

Documentos institucionales

Comisión Europea. «EU Sanctions Tracker». Acceso el 13 de febrero de 2025, <https://data.europa.eu/apps/eusanctionstracker/>.

Consejo de la Unión Europea. «Orientaciones sobre la aplicación y evaluación de las medidas restrictivas (sanciones) en el marco de la política exterior y de seguridad común de la UE». Documento 15579/03, actualizado por documentos 11205/12, 15598/17 y 5664/18.

G7. Comunicado de la Cumbre de Borgo Egnazia, Apulia (Italia), 13-15 junio 2024.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea, «Statistics concerning the judicial activity of the General Court». Informe Anual 2022: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/p1_4333589/en/.

B. Legislación

Decisión (PESC) 2025/904 del Consejo, de 13 de mayo de 2025, 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 (DOUE núm. 904 de 14 de mayo de 2025).

Directiva (UE) 2024/1226 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, relativa a la definición de los delitos y las sanciones por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión, y por la que se modifica la Directiva (UE) 2018/1673 (DOUE núm. 1226 de 29 de abril de 2024).

Reglamento (UE) 2022/1904 del Consejo de 6 de octubre de 2022 por el que se modifica el Reglamento (UE) 833/2014 relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania (DOUE núm. 259I de 6 de octubre de 2022).

Reglamento (UE) 2024/2773 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 2024, por el que se establece el Mecanismo de cooperación con Ucrania en materia de préstamos y se concede una ayuda macrofinanciera excepcional a Ucrania (DOUE núm. 2773 de 28 de octubre de 2024).

Reglamento (UE) 2025/903 del Consejo, de 13 de mayo de 2025, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 269/2014 relativo a la adopción de medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania (DOUE núm. 903 de 14 de mayo de 2025).

C. Jurisprudencia (por orden cronológico)

Tribunal General

Sentencia de 14 de octubre de 2009, *Bank Melli Iran*, T-390/08, EU:T:2009:401.

Sentencia de 16 de septiembre de 2013, *Bank Kargoshaei*, T-8/11, EU:T:2013:470.

Sentencia de 9 de diciembre de 2014, *Sport-pari ZAO*, T-439/11, EU:T:2014:1043.

Sentencia de 22 de septiembre de 2015, *First Islamic Investment Bank*, T-161/13, EU:T:2015:667.

Sentencia de 20 de septiembre de 2016, *Alsharghawi*, T-485/15, EU:T:2016:520.

Sentencia de 15 de junio de 2017, *Kiselev*, T-262/15, EU:T:2017:392.

Sentencia de 13 de septiembre de 2018, *Rosneft*, T-715/14, EU:T:2018:544.

Sentencia de 23 de septiembre de 2020, *Kaddour*, T-510/18, EU:T:2020:436.

Sentencia de 27 de julio de 2022, *RT France*, T-125/22, EU:T:2022:483.

Sentencia de 20 de diciembre de 2023, *Abramovich*, T-313/22, EU:T:2023:830.

Sentencia de 11 de septiembre de 2024, *Fridman*, T-635/22, EU:T:2024:620.

Sentencia de 11 de septiembre de 2024, *Timchenko y Timchenko*, T-644/22, EU:T:2024:621.

Sentencia de 2 de octubre de 2024, *Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles y otros c Consejo*, T-797/22, EU:T:2024:670.

Sentencia de 2 de octubre de 2024, *Ordre des avocats à la cour de Paris y Couturier c Consejo*, T-798/22, EU:T:2024:671.

Sentencia de 2 de octubre de 2024, *ACE c Consejo*, T-828/22, EU:T:2024:672.

Tribunal de Justicia

Sentencia de 3 de septiembre de 2008, *Kadi I*, asuntos acumulados C-402/05 P y C-415/05 P, EU:C:2008:46.

Sentencia de 21 de diciembre de 2011, *República Francesa c People's Mojahedin Organization of Iran*, C-27/09 P, EU:C:2011:853.

Sentencia de 13 de marzo de 2012, *Pye Phyo Tay Za*, C-376/10P, EU:C:2012:138.

Sentencia de 15 de noviembre de 2012, *Al-Aqsa/Consejo y Países Bajos/Al-Aqsa*, asuntos acumulados C-539/10 P y C-550/10 P, EU:C:2012:711.

Sentencia de 15 de noviembre de 2012, *Consejo c Nadiany Bamba*, C-417/11 P, EU:C:2012:718.

Sentencia de 23 de abril de 2013, *Laurent Gbagbo, Katinan Justin Koné, Akissi Danièle, Boni-Claverie, Alcide Djédjé y Affi Pascal N'Guessan c Consejo*, asuntos acumulados C-478/11 P, C-479/11 P, C-480/11 P, C-481/11 P y C-482/11 P, EU:C:2013:258.

Sentencia de 18 de julio de 2013, *Kadi II*, C-584/10 P, EU:C:2013:518.

Dictamen de 18 de diciembre de 2014, *2/13*, sobre la adhesión de la UE al CEDH.

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

Sentencia de 26 de julio de 2017, *LTTE*, C-599/14, EU:C:2017:583.

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

Sentencia de 5 de septiembre de 2024, *Jemerak*, C-109/23, EU:C:2024:681.

Sentencia de 10 de septiembre de 2024, *Neves*, C-351/22, EU:C:2024:723.

