

VNIVERSITAT DE VALÈNCIA

FACULTAT DE DRET

INSTITUT DE DRETS HUMANS



**PROGRAMA DE DOCTORADO EN DERECHOS HUMANOS,
DEMOCRACIA Y JUSTICIA INTERNACIONAL**

**LAS MEDIDAS RESTRICTIVAS DE LA UNIÓN
EUROPEA Y SU INCIDENCIA EN LOS DERECHOS
HUMANOS**

ESTUDIO DEL CASO DE IRÁN

Presentada por:

María Vallés González

Dirigida por:

Dra. Pilar Pozo Serrano

Noviembre, 2020

ABREVIATURAS

ACC	Acuerdo Comercial y de Cooperación Global
ACP	Países de África, el Caribe y el Pacífico
ADM	Armas de Destrucción Masiva
ADP	Acuerdo de Diálogo Político
AEOI	Organización de la Energía Atómica de Irán
AGCS	Acuerdos sobre el Comercio de Servicios
AR	Alto Representante de Asuntos Exteriores
AUE	Acta Única Europea
AW	Arreglo de Wassenaar
BCE	Banco Central Europeo
BEI	Banco Europeo de Inversiones
CCEE	Comunidades Europeas
CDFUE	Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea
CDI	Comisión de Derecho Internacional
CE	Comunidad Europea
CE	Comisión Europea
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CEDH	Convenio Europeo de Derechos Humanos
CEE	Comunidad Económica Europea
CISADA	Comprehensive Iran Sanctions, Accountability and Divestment Act Ley Integral de Sanciones, Rendición de Cuentas y Desinversión contra Irán
CNRI	Consejo Nacional de la Resistencia de Irán
COAFR	Grupo de Trabajo del Consejo para África
COASI	Grupo de Trabajo del Consejo para Asia y Oceanía
COEST	Grupo de Trabajo del Consejo para Europa Oriental y Asia Central
COLAC	Grupo de Trabajo del Consejo para América Latina y Caribe
COTRA	Grupo de Trabajo del Consejo para las Relaciones Transatlánticas
COMOG	Grupo de Trabajo del Consejo para Oriente Medio
COPS	Comité Político y de Seguridad
COWEB	Grupo de Trabajo del Consejo para la Región de los Balcanes Occidentales
CPE	Cooperación Política Europea
CSNU	Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas
DIO	Organización de Industrias de Defensa
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
ESS	Estrategia de Seguridad Europea
EIIL (Daesh)	Estado Islámico de Iraq y el Levante
ELSJ	Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia

E3/EU	Reino Unido, Francia, Alemania y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad
E3 + 3	Reino Unido, Francia, Alemania, Rusia, China y Estados Unidos
P5 + 1	China, Francia, Rusia, Reino Unido y Estados Unidos (como miembros permanentes del CSNU), más Alemania
FEE	First East Export Bank PLC
FMI	Fondo Monetario Internacional
FPI	Servicio de Instrumentos de Política Exterior
GAFI	Grupo de Acción Financiera Internacional
GATT	Acuerdos Generales sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
GSN	Grupo de Suministradores Nucleares
IEI	Iran Electronics Industries
INSTEX	Instrument for Supporting Trade Exchanges
ILSA	Iran and Libya Sanction Act Ley de Sanciones contra Irán y Libia
IRISL	Islamic Republic of Iran Shipping Lines
ISA	Iran Sanctions Act Ley de Sanciones contra Irán
IOEC	Iranian Offshore Engineering & Construction Company
MAMA	Grupo de Trabajo del Consejo para Machrek y Magreb
MLI	Movimiento de Liberación de Irán
NITC	National Iranian Tanker Company
NIOC	National Iranian Oil Company
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMPI	Organización Muyahidín del Pueblo de Irán
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
PAIC	Plan de Acción Integral Conjunto
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PEV	Política de Vecindad de la Unión Europea
PCC	Política Comercial Común
PSDC	Política de Seguridad y Defensa Común
RCTM	Régimen de Control de Tecnología de Misiles
RELEX	Grupo de Consejeros de Relaciones Exteriores
SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior
SIS	Sistema de Información Schengen
SPG	Sistema de Preferencias Generalizadas
TCE	Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea

TCECA	Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero
TCEE	Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TG	Tribunal General
TJCE	Tribunal de Justicia de las Comunidades Económicas
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TNP	Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares
TPI	Tribunal de Primera Instancia
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea
UNITA	Unión Nacional para la Independencia Total de Angola
UpM	Unión por el Mediterráneo

ÍNDICE DE CONTENIDOS

ÍNDICE DE TABLAS, ILUSTRACIONES Y GRÁFICOS.....	xiii
---	------

INTRODUCCIÓN.....	15
-------------------	----

PRIMERA PARTE. MARCO JURÍDICO EUROPEO DE LAS MEDIDAS RESTRICTIVAS	25
---	-----------

Capítulo I. Aspectos terminológicos: noción y clasificación de las medidas restrictivas impuestas por la Unión Europea.....	27
--	-----------

<i>1.1 La sanción en Derecho internacional público. Definición y delimitación de figuras afines</i>	<i>28</i>
--	-----------

<i>1.2 Los regímenes de medidas restrictivas de la Unión Europea</i>	<i>42</i>
--	-----------

1.2.1 La adopción de sanciones en la UE en cumplimiento de resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU.....	43
---	----

1.2.2 Los regímenes de medidas restrictivas adoptados autónomamente por la Unión Europea .	47
--	----

1.2.3 Los regímenes mixtos de medidas restrictivas comunitarias	56
---	----

1.2.4 Los regímenes de medidas restrictivas contra países terceros con los que la UE tiene relaciones particulares	57
--	----

<i>1.3 La clasificación de las medidas restrictivas de la Unión Europea</i>	<i>62</i>
---	-----------

1.3.1 Sanciones económicas o financieras	67
--	----

1.3.2 Prohibición de visado o de viaje	69
--	----

1.3.3 Embargo de armas.....	71
-----------------------------	----

1.3.4 Sanciones comerciales	76
-----------------------------------	----

1.3.5 Prohibición de inversiones	77
--	----

1.3.6 Prohibiciones en el sector de los transportes.....	78
--	----

<i>1.4 Las medidas restrictivas selectivas: procedimiento de designación e identificación de los destinatarios de las sanciones.....</i>	<i>79</i>
--	-----------

Capítulo II. Evolución del marco jurídico de las medidas restrictivas	82
--	-----------

<i>2.1 La imposición de sanciones con anterioridad al Tratado de Maastricht: entre la intergubernamentalidad y la actuación comunitaria.....</i>	<i>83</i>
--	-----------

2.1.1 La regulación en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea	83
--	----

2.1.2 La regulación en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero	
---	--

2.1.3	La regulación bajo el Acta Única Europea	95
2.2	<i>El Tratado de Maastricht: hacia una política de sanciones comunitaria</i>	104
2.2.1	Fundamentos jurídicos para la imposición de sanciones	106
2.2.2	El paso de las “sanciones” a las “medidas restrictivas” en la práctica comunitaria	110
2.3	<i>El marco jurídico de las medidas restrictivas establecido en el Tratado de Lisboa</i>	115
2.3.1	Las consecuencias de las nuevas disposiciones en el Tratado de Lisboa	116
2.3.2	El nuevo marco jurídico en el Tratado de Lisboa: el reforzamiento de la UE como actor sancionador y el papel de los Derechos Humanos.....	119
2.3.3	La coordinación entre el artículo 75 TFUE y el 215 TFUE: ¿bases jurídicas excluyentes o complementarias?	133
2.3.4	El procedimiento de adopción, implementación y revisión de las medidas restrictivas....	143
2.4	<i>El control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de las medidas restrictivas impuestas a particulares</i>	158
2.4.1	Evolución de la competencia y labor del TJUE en materia de medidas restrictivas a través de sus pronunciamientos.....	160
2.4.2	Los fundamentos jurídicos de la competencia del TJUE en el Tratado de Lisboa	168
2.4.3	La reincorporación en la lista de sancionados tras una previa anulación por parte del TJUE	179
2.5	<i>El impacto del Brexit en la adopción, aplicación y revisión judicial de las medidas restrictivas</i>	182

SEGUNDA PARTE. EL RÉGIMEN DE MEDIDAS RESTRICTIVAS CONTRA LA REPÚBLICA ISLÁMICA DE IRÁN 187

Capítulo III. Contexto de las relaciones entre la Unión Europea y la República Islámica de Irán. ¿Condenados a entenderse? 189

3.1	<i>Las relaciones políticas entre la Unión Europea y la República Islámica de Irán. Del Diálogo Crítico al Diálogo Político: construyendo un nuevo modelo de relaciones</i>	192
3.1.1	El empleo del Diálogo Político como herramienta de la Acción Exterior europea	197
3.1.2	El Diálogo sobre Derechos Humanos entre la República Islámica de Irán y la Unión Europea	203
3.1.3	El Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC): el compromiso político por una solución multilateral al problema iraní.....	209
3.2	<i>Las relaciones comerciales entre Irán y la Unión Europea: una relación entre impares</i>	222
3.2.1	El Acuerdo Comercial y de Cooperación Global (ACC): los esfuerzos por una mayor colaboración entre la UE y la República Islámica de Irán.....	224
3.2.2	El diálogo entre la Unión Europea e Irán sobre política energética.....	225
3.2.3	La afectación de las medidas restrictivas a la economía y a la población iraní	228

Capítulo IV. El régimen de sanciones contra la República Islámica de Irán en la lucha antiterrorista.....231

4.1 *El marco jurídico y teórico de las medidas antiterroristas en el seno de la Unión Europea* .233
4.2 *Nociones preliminares sobre terrorismo en la República Islámica de Irán.....* 238
4.3 *La jurisprudencia del TJUE respecto a las medidas restrictivas de carácter antiterrorista..*241
4.4 *La jurisprudencia del TJUE sobre las medidas restrictivas aplicadas a la República Islámica de Irán* 243

Capítulo V. El proceso sancionador contra la República Islámica de Irán por el programa de proliferación nuclear249

5.1 *Nociones preliminares sobre el programa de proliferación nuclear iraní: el derecho a enriquecer uranio* 250
5.2 *La respuesta de la UE ante la proliferación nuclear. La imposición de un régimen de sanciones como instrumento de la diplomacia coercitiva* 255
5.3 *La jurisprudencia del TJUE sobre las medidas restrictivas aplicadas a la República Islámica de Irán* 264
5.3.1 *Las medidas restrictivas sobre el sector financiero iraní. Apreciaciones jurisprudenciales..*264
5.3.2 *Las medidas restrictivas sobre el sector petrolero y gasístico iraní.....*278

TERCERA PARTE. EL RESPETO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LAS MEDIDAS RESTRICTIVAS CONTRA LA REPÚBLICA ISLÁMICA DE IRÁN281

Capítulo VI. El derecho a la tutela judicial efectiva y a un juicio justo como límite procedimental a las medidas restrictivas286

6.1 *El derecho a ser informado en la adopción de medidas restrictivas: la notificación de las medidas restrictivas de derechos* 290
6.2 *La obligación de motivación de las medidas restrictivas.....* 297
6.2.1. *Análisis jurisprudencial de la obligación de motivación en el régimen sancionador contra el sector financiero iraní*302
6.2.2. *Análisis jurisprudencial de la obligación de motivación en el régimen sancionador contra el sector petrolero y gasístico iraní*316
6.3 *El derecho a ser oído y a recibir pruebas. Acceso a los documentos* 323
6.4 *La utilización de pruebas secretas y confidenciales en la adopción de medidas restrictivas y su impacto en el disfrute de derechos fundamentales.....* 326
6.4.1. *Marco jurídico regulador de la información confidencial y clasificada en el ámbito de la adopción de las medidas restrictivas.....*328

6.4.2. Análisis jurisprudencial de la utilización de pruebas confidenciales en el régimen sancionador iraní	335
Capítulo VII. Los aspectos sustantivos en la aplicación de medidas restrictivas	338
<i>7.1 El derecho al honor en relación con la adopción y como límite a la publicación de las medidas restrictivas</i>	<i>339</i>
7.1.1. Concepto y fundamentos jurídicos del derecho al honor en el ámbito de la adopción de las medidas restrictivas	339
7.1.2. Análisis jurisprudencial del derecho al honor en el régimen sancionador iraní	346
<i>7.2 La afectación del derecho de propiedad y el libre ejercicio de una actividad profesional en la aplicación de las medidas restrictivas</i>	<i>349</i>
7.2.1. Fundamentos jurídicos de la protección del derecho de propiedad y el libre ejercicio de una actividad profesional en el ámbito europeo	349
7.2.1. Análisis jurisprudencial respecto al derecho de propiedad en el régimen sancionar iraní ...	354
<i>7.3 El derecho de reparación ante los perjuicios ocasionados por las medidas restrictivas</i>	<i>358</i>
7.3.1. Fundamentos jurídicos del derecho de reparación en el ámbito europeo	359
7.3.2. Pretensión de reparación de los perjuicios.....	364
7.3.3. Análisis jurisprudencial del derecho de reparación por los perjuicios causados en la imposición de medidas restrictivas contra sujetos iraní.....	368
CONCLUSIONES	373
BIBLIOGRAFÍA	383
ADENDAS.....	433
ADENDA I. Datos macroeconómicos de la República Islámica de Irán.....	435
ADENDA II. Marco legal sobre la prevención de la proliferación nuclear iraní.....	437
ADENDA III. Marco jurídico de europeo de medidas restrictivas contra la República Islámica de Irán	441
ADENDA IV. Evolución de los casos frente al TJUE	443
ADENDA V. Evolución de los derechos fundamentales frente al TJUE	447
ADENDA VI. Ejemplo de notificación	448

ÍNDICE DE TABLAS, ILUSTRACIONES Y GRÁFICOS

Tabla n° 1. Medidas restrictivas adoptadas dentro del Acuerdo de Cotonú.....	61
Tabla n° 2. Criterios determinantes en el concepto de “propiedad” en el ámbito de las medidas restrictivas	267
Tabla n° 3. Elementos que afectan a la hora de determinar la influencia	277
Tabla n° 4. Marco legal de Naciones Unidas. Número de resoluciones. 2006-2015	437
Tabla n° 5. Marco legal procedente del E3/UE+3.....	437
Tabla n° 6. Marco legal procedente del Organismo Internacional de la Energía Atómica	437
Tabla n° 7. Los regímenes de medidas restrictivas de la UE contra la República Islámica de Irán	441
Ilustración n° 1. Procedimiento de adopción e implementación de las medidas restrictivas	156
Ilustración n° 2. Mapa de la República Islámica de Irán	190
Ilustración n° 3. Funcionamiento del sistema INSTEX.....	221
Ilustración n° 4. Las principales instalaciones nucleares de Irán. 2019	254
Ilustración n° 5. Funcionamiento del procedimiento de tercera vía	356
Gráfico n° 1. Número y tipología de sanciones aplicadas por la Unión Europea. Año 2018	66
Gráfico n° 2. Tasa de inflación en Irán. Variación anual del Índice de Precios al Consumo.	435
Gráfico n° 3. Cambio anual en el Producto Interior Bruto de Irán. Período 1980-2024.....	436
Gráfico n° 4. Número de pronunciamientos en el TJUE. 2008-2017	443
Gráfico n° 5. Número de pronunciamientos del TG y TJ. Período 2008-2018.....	444
Gráfico n° 6. Gráfico comparativo número total de pronunciamientos y los referentes a Irán en el TJUE. Período 2008-2018.....	445
Gráfico n° 7. Gráfico comparativo número total de pronunciamientos y los referentes a Irán del TG y TJ. Período 2008-2018	446
Gráfico n°8. Evolución de los derechos fundamentales frente al TJUE. Período 2008-2018.....	447

INTRODUCCIÓN

Objeto y límites

Este trabajo analiza la evolución de las medidas restrictivas de la Unión Europea (UE) contra individuos y entidades, que es al mismo tiempo un reflejo del desarrollo de la práctica internacional en materia de sanciones. Las medidas coercitivas unilaterales han sido un instrumento propio del derecho internacional clásico¹. La presión ejercida por los Estados o por un grupo de Estados más poderosos contra otros más débiles, como herramienta propia de las relaciones internacionales, no es fruto de la modernidad. Las sanciones han evolucionado en paralelo a las necesidades y exigencias de la comunidad internacional, de modo particular en lo relativo a la compatibilidad con la garantía de los derechos humanos². La protección de los derechos humanos ocupa actualmente un lugar central en el Derecho internacional público como se pone de manifiesto en numerosos instrumentos internacionales. Al respecto, cabe citar la Declaración del Milenio,³ donde la Asamblea General de las Naciones Unidas reafirmó su compromiso con la protección y promoción de los derechos humanos sin escatimar “esfuerzo alguno por promover la democracia y fortalecer el imperio del derecho y el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales internacionalmente reconocidos [...]”⁴.

¹ Asamblea General de las Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, Idriss Jazairy. Agosto de 2015. A/HRC/30/45, p.7.

² PORTELA, Clara, “How the EU learned to love sanctions”, en LEONARD, Mark (eds), *Connectivity Wars*, European Council on Foreign Relations, 2016, p.39.

³ Asamblea General de las Naciones Unidas, Declaración del Milenio, 13 de septiembre de 2000, A/RES/55/2, p.24.

⁴ Es necesario tener presente la importancia que en Derecho internacional público ha ido cobrando la protección del individuo. Se puso de manifiesto en la Segunda Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993, cuyo preámbulo establecía lo siguiente: “la promoción y protección de los derechos humanos es una cuestión prioritaria para la comunidad internacional”. Conferencia Mundial de

Durante la década de 1990, conocida como *década de las sanciones*, el recurso a medidas coercitivas unilaterales experimentó un notable incremento, evolucionado hacia el concepto de sanción inteligente⁵. Se produjo una transición desde los regímenes de sanciones generales⁶ hacia sanciones selectivas, más respetuosas de los derechos humanos y menos lesivas para el conjunto de la población⁷. La adopción de medidas restrictivas contra individuos y entidades, una modalidad de sanción inteligente, también suscita problemas jurídicos. El presente trabajo se centra en las controversias que plantea la eventual violación de derechos humanos de los destinatarios de las medidas restrictivas, como consecuencia de la opacidad del procedimiento seguido para la inclusión en las “listas negras” y la ausencia de una tutela judicial para los afectados⁸. En el caso de la UE, la evolución del control de los regímenes de sanciones en relación al respeto de los

Derechos Humanos, Declaración y Programa de Acción de Viena aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 25 de junio de 1993. A/conf. 157/23, p.2. Además, destacan otros instrumentos anteriores que reafirman la importancia que la protección de los derechos humanos ha ido adquiriendo progresivamente, desde la Carta de las Naciones Unidas cuyo artículo 1, párrafo 3, fija la responsabilidad de las Naciones Unidas en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, pasando por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en 1966. El preámbulo de ambos instrumentos establece “con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre en el disfrute de las libertades civiles y políticas y liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos, tanto como de sus derechos económicos, sociales y culturales”. Se observa, como el reconocimiento de los derechos humanos, ha llevado consigo la obligación y responsabilidad no solo de su protección, sino también de su promoción.

⁵ TOSTENSEN, Arne y BULL, Beate, “*Are Smart Sanctions Feasible?*”, *World Politics*, núm. 54, 2002, p. 373.

⁶ Dentro de la lucha antiterrorista la Resolución 1333 (2000) relativa a la situación de Afganistán fue la primera que empleaba las sanciones inteligentes como medio para combatir el terrorismo internacional. En la misma se imponían medidas restrictivas contra los talibanes, así como se instaba a todos los gobiernos a congelar los recursos económicos de Bin Laden y las personas asociadas con él. Tras los atentados de Nueva York las Resoluciones 1368 (2001) de Condena de los atentados cometidos el 11 de septiembre contra los Estados Unidos; 1373 (2001) de creación del Comité contra el Terrorismo, y 1390 (2002) relativa a las medidas impuestas contra la organización al Qaida, talibanes y otras personas. Véase: PALOMO GARRIDO, Aleksandro, “La lucha antiterrorista y el nuevo sistema de seguridad internacional tras el 11 de septiembre: ¿una consecuencia lógica?”, *Foro Internacional* 226, 2016, núm.4, p. 954.

⁷ BERMEJO, Romualdo, “Algunos comentarios sobre las sanciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la protección de derechos humanos: luces y sombras”, *Revista Electrónica Iberoamericana*, vol. 7, núm. 2, 2013, p. 17.

⁸ POZO SERRANO, Pilar, “La adopción de sanciones económicas por la UE: evolución y consolidación como instrumento de la política exterior”, en Cesáreo GUTIÉRREZ y María José CERVELL (dir.), *La Unión Europea como actor global de las relaciones internacionales. Retos y problemas seleccionados*, Tirant lo Blanch, 2016, p.353.

derechos humanos es interesante por su condición de organización internacional de integración, con cierta dimensión supranacional, y por contar con un órgano jurisdiccional con competencias para controlar la adopción de sanciones. El Tribunal de Justicia de la UE se ha postulado como garante de los derechos fundamentales en la UE, dotando de contenido y límites al poder sancionador y a los derechos fundamentales afectados⁹.

Las organizaciones internacionales de carácter regional no han sido ajenas a la evolución descrita en materia de sanciones. En el seno de la Unión Europea, las medidas restrictivas selectivas se han convertido en los últimos quince años en una de las piezas fundamentales de la Política Exterior y Seguridad Común (PESC). Actualmente, centenares de sujetos y entidades de más de 34 países están siendo objeto de estas sanciones¹⁰. La transformación y el proceso de integración gradual experimentado por la UE en las últimas décadas ha tenido su reflejo en la potestad sancionadora de la organización. Con la adopción del Tratado de Lisboa se pasó a contar con una sólida base legal constituida por los artículos 75 y 215 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Estas disposiciones incorporan la práctica comunitaria en materia de sanciones bajo los Tratados constitutivos y el Tratado de Maastricht, pero asumen una función adicional de legitimación¹¹. Además, ambos artículos hacen referencia expresa al respeto de los derechos fundamentales de los sancionados, estableciéndose que “los actos contemplados en el presente artículo [medidas restrictivas] incluirán las disposiciones necesarias en materia de garantías jurídicas”. Asimismo, los Estados miembros han coadyuvado al desarrollo y consolidación de los regímenes sancionadores. Durante las

⁹ HEUPEL, Monika, “EU Sanctions Policy and the Protection of Due Process Rights: Judicial Lawmaking by the Court of Justice of the EU”, en HEUPEL, Monika y ZÜRN, Michael (eds.), *Protecting the Individual from International Authority: Human Rights in International Organizations*, Cambridge University Press, 2017, p.148.

¹⁰ *EU Sanctions Map*. Disponible online: sanctionsmap.eu

¹¹ POZO SERRANO, Pilar, “La adopción de sanciones económicas por la UE...”, *op.cit.*, p.381.

últimas tres décadas la política de sanciones de la UE es un área en la que los Estados miembros han estado colaborando intensamente para aumentar su eficiencia, posibilitando posturas unitarias respecto a ciertos regímenes de sanciones pese a los intereses particulares de los Estados miembros. En este sentido, el Consejo Europeo alcanzó su decisión sobre las sanciones autónomas contra Siria, Irán o Rusia, con una velocidad y unanimidad sin precedentes en años anteriores¹².

Esta tesis analiza la práctica de la UE, tanto de sus instituciones como la de sus Estados miembros, con el fin de comprender el fenómeno de las medidas restrictivas en el ámbito de la UE. Se centra en el debate sobre el alcance del control judicial en materia PESC, sus repercusiones en cuanto a la eficacia de las medidas restrictivas y su compatibilidad con la Carta de las Naciones Unidas. Dentro del elenco de medidas restrictivas adoptadas por la UE contra diferentes regímenes y organizaciones, la investigación se centra en las relativas a la República Islámica de Irán, que han sido consideradas como uno de los regímenes sancionadores más severos¹³ y completos establecidos por la comunidad internacional¹⁴. Las sanciones a Irán han sido adoptadas por diferentes países y organizaciones, destacando la labor sancionadora y diplomática de la ONU, Estados Unidos y la UE. Cada actor ha establecido distintas prioridades y ha recurrido a diversas herramientas para intentar convencer a Irán de que aceptase las restricciones iniciales sobre su programa nuclear y negociase su futuro¹⁵.

El régimen de medidas restrictivas contra Irán es el ejemplo más ilustrativo para el estudio del poder sancionador de la UE en relación con el disfrute de los derechos

¹² MORET, Erica y POTHIER, Fabrice, “Sanctions ...”, *op.cit.*, p.181.

¹³ En este sentido la declaración de la representante de Estados Unidos ante el Consejo de Seguridad, S. Power, tras la adopción de la resolución 2231 (2015), Naciones Unidas, *Documentos Oficiales del Consejo de Seguridad*, S/PV.7488, 7488 sesión, 10 de julio de 2015, p. 3.

¹⁴ SAMORE, Gary, “Sanctions against Iran. A Guide to Targets, Terms, and Timetables. Addendum to: Decoding the Iran Nuclear Deal”, *Belfer Center for Science and International Affairs*, 2015, p. 1.

¹⁵ FAHIMIRAD, Melody, “The Iran Deal: How the Legal Implementation of the Deal puts the United States at a Disadvantage both Economically and in Influencing the Future of Iran’s Business Transactions”, *Northwestern Journal of International Law & Business*, núm. 37, 2017, p. 320.

humanos de los sancionados¹⁶. En primer lugar, porque en el caso iraní se encuentran tanto sanciones adoptadas universalmente por la ONU y ejecutadas en el ámbito comunitario, como sanciones aprobadas unilateralmente por la UE¹⁷. En segundo lugar, porque las sanciones afectan a muchos ámbitos y son de una tipología muy variada, abarcando la exportación de armas y otro material armamentístico, la congelación de fondos, el embargo de bienes de doble uso, las restricciones de viajes, de ciertos bienes como material eléctrico y de telecomunicaciones, etc.¹⁸ En tercer lugar, debido a que las sanciones contra Irán revisten un particular interés desde el punto de vista político y de las relaciones internacionales.

La imposición de sanciones crea costes no solo para el país receptor sino también para los países que las imponen. Cuando las sanciones se dilatan en el tiempo, el apoyo público e internacional puede disminuir¹⁹, por este motivo, fijar objetivos precisos coadyuva a mermar estos efectos adversos y contribuye a mejorar su efectividad²⁰. En la misma línea, la falta de determinación de un período temporal para su expiración puede comprometer un resultado satisfactorio de los objetivos que generaron las medidas²¹. En la aplicación de medidas restrictivas existe intrínsecamente una afectación de los derechos fundamentales de los receptores de las sanciones²². Los derechos que pueden verse conculcados son tanto de carácter procesal (el derecho de defensa y a la tutela

¹⁶ POLI, Sara, “Protecting Human Rights in the European Union’s External Relations: Setting the Scene”, en POLI, Sara (ed.), *Protecting Human Rights in the European Union’s External Relations*, Centre for the Law of EU External Relations, 2016, p. 12.

¹⁷ ADEBAHR, Cornelius, “Easing EU Sanctions on Iran”, *Atlantic Council Iran Task Force*, 2014, p.2.

¹⁸ European Council/ Council of the European Union, *EU restrictive measures against Iran*, 2019.

¹⁹ ÁLVAREZ ZÁRATE, José Manuel, “Las sanciones económicas internacionales”, *Contexto (artículos sobre economía)*, 1998, p.56.

²⁰ PORTELA, Clara, “EU Targeted Sanctions: Evaluating effectiveness”, *CEPS Working Documents*, núm.391, 2014, p. 7.

²¹ Orientaciones sobre sanciones, Versión de 4 de mayo de 2018. 5664/18, Consejo de la Unión Europea, pár. 34.

²² HEUPEL, Monika, “EU Sanctions Policy and the Protection of Due Process Rights: Judicial Lawmaking by the Court of Justice of the EU”, en HEUPEL, Monika y ZÜRN, Michael (eds.), *Protecting the Individual from International Authority: Human Rights in International Organizations*, Cambridge University Press, 2017, p.137-139.

judicial efectiva, afectándose a la obligación de motivación, el derecho a ser oído, a recibir pruebas, acceso a los documentos y la utilización de pruebas secretas y confidenciales) como de carácter sustantivo (derecho al honor, derecho de reparación, derecho de propiedad y al libre ejercicio de una actividad profesional).

El análisis de la jurisprudencia del TJUE realizado en la presente investigación pone de manifiesto las diferencias de apreciación del Tribunal General (TG) y el Tribunal de Justicia (TJ) a tenor de los diferentes sectores objeto de la sanción. Los sectores más afectados por medidas restrictivas y que han ocasionado una mayor respuesta por parte del TJUE son el sector bancario y el sector energético, gasístico y petrolero. En el caso iraní el sector energético es clave por la importancia que reviste en la economía del país islámico y en las relaciones internacionales y geoestratégicas, su elección no ha sido casual. Irán, cuyo socio comercial más importante es la UE, está interesado en los conocimientos técnicos y la tecnología europea y, a su vez, necesita de inversiones europeas cada vez mayores, de manera obvia en el sector de la energía²³. Por ello, la investigación profundiza en estos sectores particularmente sensibles donde la UE e Irán comparten intereses importantes²⁴. A lo largo del trabajo se pondrá de manifiesto cómo algunas medidas restrictivas fueron adoptadas sobre la base de conceptos jurídicos indeterminados, volátiles y, por tanto, altamente manipulables y maleables que podrían poner en jaque la protección de los derechos fundamentales²⁵.

Estructura

²³ JONSSON, Jonas, “Irán y la UE: ¿una relación estratégica?”, en Ministerio de Defensa, *Irán, potencia emergente en Oriente medio. Implicaciones en la estabilidad del mediterráneo*, Cuadernos de estrategia, 2007, núm.137, p. 165.

²⁴ RODRÍGUEZ MORAL, Javier, “La política exterior de la Unión Europea y el programa nuclear de Irán”, *Análisis GESI*, 2014, p. 4.

²⁵ MARTINÓN QUINTERO, Ruth, “El Tribunal de Justicia de la Unión Europea y los problemas de legitimidad del proceso de integración”, *Anales de la Facultad de Derecho*, núm. 35, 2018, p. 18.

El trabajo se estructura en tres partes. La primera parte tiene un carácter preliminar y pretende realizar una aproximación al concepto de medida restrictiva, sintetizando en el Capítulo I los debates acerca de la nomenclatura, procediendo a su distinción de figuras afines, y analizando los sujetos y órganos competentes a nivel internacional y regional para la adopción de las mismas. El Capítulo II analiza la evolución y el marco jurídico de las medidas restrictivas de la UE contra personas y entidades, desde el Tratado de Roma, hasta la actualidad, con el Tratado de Lisboa y con una UE como un auténtico ente integrado, dotado de personalidad jurídica propia. De este modo, se efectúa un análisis del marco normativo actual de las medidas restrictivas, el artículo 75 del TFUE, insertado en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, y el artículo 215 del TFUE, incardinado en la Acción Exterior. Finalmente, se estudia el control judicial en atención a los derechos fundamentales realizado por el TJUE en la aplicación de las mismas, distinguiéndose entre los pronunciamientos de primera y segunda instancia, así como entre los sectores receptores de las medidas restrictivas.

La segunda parte aborda el contexto en la adopción de las medidas restrictivas contra la República Islámica de Irán. Por un lado, el Capítulo III estudia las relaciones políticas y comerciales entre ambas partes, puesto que no es posible comprender las características del régimen sancionador europeo contra Irán, sin entender las dinámicas y las negociaciones entre ambos. Por otro lado, el Capítulo IV se adentra en el régimen de sanciones adoptado en el marco de la lucha antiterrorista, hecho que motivó las primeras decisiones del TJUE que confirieron un valor preponderante al respeto de los derechos de los sancionados. El Capítulo V, por último, analiza el contexto de las medidas restrictivas dirigidas contra la proliferación nuclear, ofreciendo una breve evolución histórica del fenómeno, los diferentes actores implicados y las medidas adoptadas que afectaron, particularmente, al sector financiero, petrolero y gasístico.

Finalmente, la tercera parte revisa la jurisprudencia del TJUE relativa a la incidencia de las medidas restrictivas en el disfrute de los derechos fundamentales. El Capítulo VI se ocupa de los límites procesales en la adopción de las medidas restrictivas, poniendo de manifiesto las diferencias que pueden existir en la notificación de la adopción y el mantenimiento de las medidas restrictivas, en el derecho a ser oído, recibir pruebas, el acceso a los documentos y la utilización de pruebas secretas y confidenciales. En él, se presta especial atención a la obligación de motivación, el elemento que ha generado en mayor medida el levantamiento de sanciones por parte del TJUE. Por último, el Capítulo VII atiende a los aspectos sustantivos procediendo a un análisis de la jurisprudencia sobre el examen de la proporcionalidad de las medidas y la afectación de los derechos al honor, a la propiedad y al libre ejercicio de una actividad, así como el funcionamiento del derecho de reparación en el ámbito sancionador.

La presente investigación se encuadra dentro de la disciplina del derecho internacional público,²⁶ y adopta un enfoque predominantemente inductivo. La aparición de la Sociedad de Naciones y las innumerables actas de conferencias internacionales y la superproducción normativa de las organizaciones internacionales y regionales,²⁷ por no hablar de la multitud de decisiones sobre derecho internacional por parte de tribunales internacionales y nacionales, ofrecieron la posibilidad de dotar al derecho internacional de un enfoque diferente al tradicional basado en la interpretación deductiva²⁸. Esta interpretación requiere de la existencia de una disposición positiva que no comprende

²⁶ La metodología en ciencias sociales es entendida como el estudio de la dirección e implicaciones de la investigación empírica, así como la idoneidad de las técnicas empleadas en ella. WATKINS, Dawn, y BURTON, Mandy, “Research Methods in Law”, *Routledge*, 2013, p.2.

²⁷ Hay que tener presente que un riesgo inherente a la proliferación normativa que se ha producido en las últimas décadas en el ámbito internacional ha sido la existencia de conflictos normativos y la tendencia a la fragmentación del derecho internacional en múltiples subsistemas con una lógica propia y sus fines específicos. DO AMARAL JÚNIOR, Alberto, “El «diálogo» de las fuentes: fragmentación y coherencia en el derecho internacional contemporáneo”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 2010, p.62.

²⁸ SCHWARZENBERGER, Georg, “The Inductive Approach to International Law”, *Harvard Law Review Association*, núm.60, 1947, p. 544

exactamente, pero sí genéricamente, el caso concreto para el cual debe de aplicarse la norma²⁹. En el presente estudio es la práctica de la Unión Europea en la concepción, adopción, aplicación y control de las medidas restrictivas, y, por tanto, los artículos 75 y 215 del TFUE los que se analizarán a la luz de esta interpretación. Resulta de especial interés el análisis de la parte de ambas disposiciones que establece que “los actos contemplados en el presente artículo incluirán las disposiciones necesarias en materia de garantías jurídicas”. Asimismo, el empleo del proceso inductivo se justifica por la jerarquía de las normas y la armonía de la legislación. Por ende, cada disposición se constituye como una parte armónica que se integra dentro de un todo común³⁰.

No obstante, el empleo de un enfoque metodológico inductivo cuenta con limitaciones y no implica una renuncia completa a los métodos deductivos, puesto que un uso excesivo de un método basado en la casuística tiende a oscurecer la unidad sistemática del derecho internacional. Esta situación implicaría reducir la ley internacional a un orden inferior, una especie de historia diplomática³¹.

Para la elaboración de la presente tesis doctoral se ha recurrido a fuentes primarias y a fuentes secundarias. Las primeras están conformadas por los Tratados Internacionales auspiciados por las Organización de Naciones Unidas, así como los que conforman las bases de la Unión Europea. No pueden dejar de citarse la normativa dimanante de la ONU, puesto que, las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas constituyen una fuente autónoma de derecho internacional tal y como se establece en el artículo 25 de la Carta de Naciones Unidas³². Al mismo tiempo, se insertan dentro de esta categoría la

²⁹ DE LA FUENTE CANDAMO, José Agustín, “El método inductivo y la interpretación legal”, *Derecho PUCP*, núm.4, 1945, p.295.

³⁰ *Ibid.*, p.296.

³¹ SCHWARZENBERGER, Georg, “The Inductive Approach to International Law”, *Harvard Law Review Association*, núm.60, 1947, p. 566-570.

³² MONROY CABRA, Marco Gerardo, “Aproximación al concepto de fuentes del derecho internacional”, *Estudios Socio-Jurídicos*, 2005, p. 86.

normativa comunitaria conformada por Directivas, Decisiones y Reglamentos, así como informes procedentes del Organismo Internacional de Energía Atómica, la Comisión Europea, etc. Una parte sustancial de la investigación la constituye el análisis y estudio de la jurisprudencia como fuente primaria de conocimiento. Especialmente la proveniente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en los asuntos donde se cuestionaba la legalidad de las medidas restrictivas que se impusieron a individuos y a entidades Irán por la proliferación nuclear y en el contexto de la lucha antiterrorista, y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, como garante del respeto del derecho comunitario a los Derechos Humanos.

Entre las fuentes secundarias se encuentra la doctrina, donde destacan no solo los textos y artículos académicos empleados, sino también las investigaciones e informes de *think tanks*, organizaciones no gubernamentales y medios generalistas, que entre otros analizan la actualidad internacional.

PRIMERA PARTE. MARCO JURÍDICO EUROPEO DE LAS MEDIDAS RESTRICTIVAS

La primera parte de la tesis analiza el marco jurídico europeo de las medidas restrictivas. El concepto de medida restrictiva reviste de interés por diversas causas. A los problemas analíticos que plantea la inexistencia de definición de sanción en el Derecho internacional público³³, cabe añadir las peculiares características de las sanciones en el Derecho de la UE. Igualmente, el paso de las sanciones de alcance general a las medidas restrictivas como instrumentos de ámbito más limitado ha tenido amplias repercusiones en el derecho internacional. Finalmente, dentro del ámbito de la UE, las medidas restrictivas han adquirido importancia como instrumento de la acción exterior. La comprensión de las medidas restrictivas es esencial para sistematizar el modo en que se han interpretado, desarrollado y regulado dentro de la evolución normativa de la UE. Durante este proceso el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (anteriormente el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas) en su jurisprudencia ha desempeñado un papel importante en la construcción constitucional de la UE y en la defensa de los derechos fundamentales de los sancionados³⁴.

El estudio del concepto y la evolución de su régimen jurídico devienen esenciales para poder comprender el régimen sancionador de Irán y para establecer los límites en el disfrute de los derechos fundamentales que pueden ocasionar las medidas restrictivas.

A nivel metodológico, para el estudio del concepto y características de las medidas restrictivas se analiza la doctrina y los instrumentos de la UE que regulan esta figura. Para

³³ POZO SERRANO, Pilar, “La adopción de sanciones económicas por la UE...”, *op.cit.*, p.351.

³⁴ GORDILLO PÉREZ, Luis I, “Hacia la consolidación de un constitucionalismo interordinamental”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 2014, pp. 327-328.

la evolución normativa se han analizado las disposiciones de los diversos tratados que contenían competencia para adoptar sanciones contra terceros estados y los avances que permitieron la adopción de medidas contra particulares.

Esta primera parte consta de dos capítulos, el primero aborda los aspectos terminológicos para determinar sus particularidades como régimen sancionador autónomo, sus características y las tipologías que pueden revestir; el segundo capítulo, la evolución de la regulación de las medidas restrictivas desde el Tratado de Roma hasta la actualidad con el Tratado de Lisboa, con especial énfasis a la protección de las garantías jurídicas.

Capítulo I. Aspectos terminológicos: noción y clasificación de las medidas restrictivas impuestas por la Unión Europea

Este primer capítulo aborda el concepto de medida restrictiva, su uso se circunscribe al ámbito europeo, ofreciendo una definición de la misma analizando sus elementos. En el ámbito del Derecho internacional público es más común el empleo de la noción de “sanción”. Este término resulta controvertido porque no constituye un concepto jurídico preciso³⁵, su significado se deduce de la práctica de los Estados³⁶. Tras estudiar los diferentes elementos de las sanciones, se establecen los regímenes de medidas restrictivas, a saber: las medidas restrictivas adoptadas por la UE en cumplimiento de las resoluciones del CSNU, los regímenes de sanciones autónomos, los regímenes mixtos de sanciones y las medidas restrictivas contra países terceros con los que la UE mantiene relaciones particulares.

El capítulo profundiza en las diferentes modalidades que pueden revestir las medidas restrictivas, entre los que destacan: la congelación de activos, la prohibición de visados y el embargo de armas³⁷. En último lugar, se examinan los elementos concernientes a su ámbito subjetivo, es decir, el procedimiento de identificación de aquellos que van a ser objeto de las medidas restrictivas y los problemas que comporta. De la designación e identificación depende en gran medida el respeto de los derechos humanos de los sancionados³⁸.

³⁵ POZO SERRANO, Pilar, “La adopción de sanciones económicas por la UE...”, *op.cit.*, p.351.

³⁶ PORTELA, Clara, “EU Sanctions. Evolution, legal framework and policy”, en *European Union Sanctions and Foreign Policy: When and Why Do They Work?* Routledge, Londres, 2010, p. 21

³⁷ RUSSELL, Martin, “EU sanctions: A key foreign and security policy instrument”, *European Parliamentary Research Service*, 2018, p.4.

³⁸ CHACHKO, Elena, “Foreign Affairs in Court: Lessons from CJEU Targeted Sanctions Jurisprudence”, *Yale Journal of International Law*, núm.44, 2019, p.40.

1.1 La sanción en Derecho internacional público. Definición y delimitación de figuras afines

El concepto de sanción sigue siendo materia de debate en el ámbito de la doctrina del Derecho internacional. Para algunos autores el principal problema radica en su indeterminación. Su ambigüedad proviene de que la noción de sanción es empleada con significados muy variados y no estrictamente en el ámbito jurídico³⁹. Otros autores subrayan que su peculiaridad deriva del propio sistema general de Derecho internacional, caracterizado por la ausencia de un régimen centralizado de sanciones⁴⁰, al no existir una autoridad ejecutiva que centralice la actividad coactiva. La institucionalización en la aplicación de las sanciones con la creación de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, como la Unión Europea, no ha desplazado por completo a las medidas de autotutela de los Estados como técnica sancionadora del Derecho internacional⁴¹. Entre otras razones porque en el ámbito de la ONU, el veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad paraliza la imposición de sanciones a determinados países.

Las sanciones son una manifestación de la aplicación coactiva del Derecho internacional, es decir, suponen la intervención de un Estado, una Organización o uno de sus órganos a fin de compeler al cumplimiento de una norma u obligación internacional a un sujeto que la ha infringido y volver al estado anterior a la comisión del ilícito. Existe

³⁹ TAYLOR, Brendan, “Sanctions as Grand Strategy”, *The International Institute for Strategic Studies*, 2010, p.12

⁴⁰ De hecho, la Carta de Naciones Unidas no contiene a lo largo de su articulado el concepto “sanción”, solo se refiere a medidas que pueden adoptarse en respuesta para identificar amenazas a la paz, violaciones a la misma y actos de agresión. ANTHONY, Ian, “Sanctions applied by the European Union and the United Nations”, en SIPRI (eds.), *SIPRI Yearbook 2002, Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press, 2002, p.204

⁴¹ REMIRO BROTONS, Antonio, “Invocación de responsabilidad y aplicación coactiva del derecho internacional”, en REMIRO BROTONS, Antonio (dir.), *Derecho Internacional. Curso General*, Tirant lo Blanch, 2010, p. 442.

un conjunto de normas generales de carácter consuetudinario sobre la aplicación coactiva del Derecho internacional que conlleva, en la mayoría de los casos, una aplicación descentralizada que opera tanto en el ámbito de las relaciones bilaterales como en los tratados internacionales constitutivos de regímenes y organizaciones internacionales. En la comunidad internacional actual coexisten dos dimensiones en la aplicación coactiva del Derecho internacional, una descentralizada y otra institucional. Esta última está adquiriendo relevancia debido al aumento de los marcos jurídicos de regulación específicos, es decir, los regímenes internacionales o autónomos⁴². Aunque para autores como Antonio REMIRO BROTONS, las sanciones se insertan dentro de las reacciones institucionales de una organización, a su juicio, “la Comisión de Derecho Internacional (CDI)⁴³ se inclinó por circunscribir las *sanciones* a las reacciones institucionales en el marco de una Organización Internacional, poniendo como ejemplo las medidas que se adoptan bajo la autoridad del Consejo de Seguridad conforme al Capítulo VII de la Carta”⁴⁴.

Ante la ausencia de una definición legal de sanción en textos jurídicos, la doctrina ha avanzado diversas definiciones⁴⁵. En un sentido general, es entendida como el “procedimiento encaminado a garantizar el respeto del derecho y reprimir sus violaciones”⁴⁶. Desde esta perspectiva, y circunscribiéndolas al ámbito económico, las define Tanguy DE WILDE D’ESTMAEL al precisarlas como el uso de instrumentos

⁴² REMIRO BROTONS, Antonio, “Invocación de responsabilidad ...”, *op. cit.*, pp. 440-443.

⁴³ En el comentario al artículo 30 del Proyecto se establece que “la Comisión ha tenido en cuenta la tendencia que se manifiesta en el derecho internacional contemporáneo a reservar la aplicación de la palabra “sanción” para las medidas de reacción aplicadas en virtud de una decisión tomada por una organización internacional a consecuencia de una violación de una obligación internacional que tiene graves consecuencias para toda la comunidad internacional, especialmente ciertas medidas que las Naciones Unidas están autorizadas a adoptar, dentro del marco del sistema previsto por la Carta, con miras al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”. Naciones Unidas, Informe de la Comisión a la Asamblea General sobre la labor realizada en su trigésimo primer período de sesiones, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, A/CN.4/SERA/1979/Add.1 (Part 2), 1980, p.145.

⁴⁴ REMIRO BROTONS, Antonio, “Invocación de responsabilidad ...”, *op. cit.*, p.447.

⁴⁵ POZO SERRANO, Pilar, “La adopción de sanciones económicas por la UE...”, *op.cit.*, p. 351.

⁴⁶ SCELLE, George: citado por LEBEN, Charles, “Les contre-mesures inter-étatiques et les réactions à l’illicite dans la société internationale”, *Annuaire Français de Droit International*, 1982, pp. 9-77, p.17.

económicos para ejercer presión sobre un tercer Estado con el objetivo de provocar un cambio en su comportamiento⁴⁷. En la misma línea, Brendan TAYLOR define las sanciones como instrumentos económicos empleados por uno o varios actores internacionales frente a otros, con el fin de influir en su comportamiento dentro del ámbito de su política exterior y/o de seguridad⁴⁸. Más concretamente las conceptualiza Richard NEPHEW al establecer que consisten en aquella constelación de leyes, autoridades y obligaciones establecidas en una legislación, una resolución de la ONU o un documento similar que restringe o prohíbe lo que normalmente es una conducta permitida. Para este autor el concepto “régimen de sanciones” actúa como un sinónimo de sanción. En este marco, la “imposición de sanciones” debe interpretarse como la creación de un conjunto de reglas sistémicas y generales de comportamiento. Por consiguiente, las violaciones de las sanciones también serían contrarias al régimen general de sanciones porque son una ruptura de las reglas y los términos específicos que estas establecían⁴⁹. Habitualmente, se emplea el concepto sanción adjetivado con la tipología de sanciones que se van a llevar a cabo, por ejemplo: comerciales, financieras, militares, etc.⁵⁰

Las sanciones comprenden dos tipos de medidas, las retorsiones y las contramedidas⁵¹. Las retorsiones consisten en el ejercicio riguroso de un derecho como

⁴⁷ DE WILDE D'ESTMAEL, Tanguy, “The use of economic tools in support of foreign policy goals: the linkage between EC and CFSP in the European Union Framework”, *Discussion Paper, ECSA's Fifth Biennial International Conference*, 1997, p.15.

⁴⁸ El autor se basa en la noción de sanción que emplea David BALDWIN en su estudio de 1985 “*Economic Statecraft*”. Para este autor, en primer lugar, es necesario que el tipo de instrumento empleado debe ser económico. En lo que respecta a las sanciones, generalmente se supone que están involucradas medidas de carácter comerciales y /o financiero. En segundo lugar, la sanción repercute sobre uno o más actores internacionales. Si bien el estado todavía se consideraba como la principal unidad de análisis en la política internacional cuando Baldwin desarrolló por primera vez su teoría. Actualmente es aceptado que importantes actores no estatales puedan ser el objetivo de las sanciones. En tercer lugar, el alcance de la influencia deberá abarcar alguna dimensión del comportamiento del actor receptor de la sanción. TAYLOR, Brendan, “Sanctions as Grand Strategy”, *The International Institute for Strategic Studies*, 2010, p.12

⁴⁹ NEPHEW, Richard, “The Art of Sanctions. A View from the Field”, *Center of Global Energy Policy Series*, 2018, p.8

⁵⁰ BERMEJO, Romualdo, “Algunos comentarios ...”, *op. cit.*, p. 2.

⁵¹ Actualmente se emplea el término contramedida en sustitución del de represalia puesto que el término represalia ha perdido el favor de los medios jurídicos por sus connotaciones negativas asociadas al uso de la fuerza armada. El concepto de contramedidas es de acuñación reciente en la literatura jurídica y en la

medio para constreñir a otro Estado a poner fin a una situación perjudicial⁵². Son medidas inamistosas, aunque legales ya que no infringen ninguna obligación internacional. Se circunscriben al ámbito de la actividad discrecional de los sujetos que no se encuentra reglamentada por el Derecho internacional⁵³. Las retorsiones se ejercen por vía administrativa o legislativa, por lo que pertenecen al ámbito de la política⁵⁴. En la práctica, los Estados emplean habitualmente medidas de retorsión, aunque suelen evitar definir las como tales, prefiriendo otras denominaciones menos comprometidas inspiradas en la idea de reciprocidad⁵⁵.

Las medidas de retorsión suelen implicar la ruptura de las relaciones diplomáticas o la expulsión de personal diplomático o consular. Se puede citar a modo de ejemplo, las medidas adoptadas en 1979 por Estados Unidos contra Irán a consecuencia de la ocupación de la Embajada americana en Teherán por estudiantes islámicos, apoyados por el gobierno del ayatolá Jomeini. Las retorsiones tuvieron un contenido diverso y consistieron en una ruptura de las relaciones diplomáticas entre ambos países, la revisión

jurisprudencia (*Naulilaa; Cysne; Acuerdo de los Servicios Aéreos entre Francia y Estados Unidos; Personal Diplomático y Consular de los Estados Unidos en Teherán, Actividades Militares y Paramilitares en Nicaragua y en contra de ella; etc.*). La primera vez que se emplea en un laudo arbitral fue en el caso de los “Servicios Aéreos”, el 9 de diciembre de 1978. En la doctrina previa solo se distinguía entre retorsión y represalia. Las represalias eran definidas como actos contrarios en sí mismos al Derecho internacional por los que un Estado responde frente a los actos contrarios al Derecho internacional cometidos contra él por otro Estado, a fin de constreñirle a cesar en su actividad perjudicial y reparar el daño causado”. Con la evolución de la jurisprudencia internacional citada y, sobre todo, de la labor de la CDI se llega a la situación actual donde las represalias han sido sustituidas terminológicamente por contramedidas. En esta línea se expresó el Relator Especial Gaetano ARANGIO-RUIZ en el Tercer informe sobre la responsabilidad de los Estados cuando estableció: “Las razones por las cuales quizás sean preferibles otros términos estriban, bien en la mayor generalidad de éstos (como ocurre en especial con las voces “medidas” o “contramedidas”), o bien en la frecuente asociación de los actos de represalia con la idea de medidas que implican el uso de la fuerza”. Asamblea General de las Naciones Unidas, Tercer informe sobre la responsabilidad de los Estados, del Sr. Gaetano Arangio-Ruiz, Relator Especial. Agosto de 1991. AyCN.4/440 y Add.1, p.12; BASTID, Paul, “Cours de Droit International Public”, *Les Cours de Droit*, Paris, 1967, p. 470-471; JUSTE RUIZ, José, “¿Derecho Internacional Público?, Punto y Coma, Valencia, 1991, p.86-87; AKEHURST, Michael, “Introducción al Derecho internacional”, Alianza Editorial, Madrid, 1972, p. 18-19;

⁵² JUSTE RUIZ, José; CASTILLO DAUDÍ, Mireya; y BOU FRANCH, Valentín, *Lecciones de Derecho Internacional Público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, p.512.

⁵³ REMIRO BROTONS, Antonio, “Invocación de responsabilidad ...”, *op. cit.*, p.444-445.

⁵⁴ VILLAGRÁN, Francisco, “Retorsión y represalias por violaciones a los derechos humanos”, en H. Gros Espiell (comp.), *Amicorum Liber: persona humana y derecho internacional*, 1997, pp. 1771-1772. Recuperado de www.corteidh.or.cr/tablas/a12170.pdf

⁵⁵ JUSTE RUIZ, José; CASTILLO DAUDÍ, Mireya; y BOU FRANCH, Valentín, *Lecciones de Derecho ...*, *op. cit.*, p.512.

de la situación legal de los ciudadanos iraníes residentes en Estados Unidos, la interrupción de las importaciones desde Irán de petróleo, la congelación de activos iraníes y la restricción de las ventas de alimentos a Irán⁵⁶.

Las contramedidas son las reacciones de un Estado lesionado que infringen una obligación internacional. Por tanto, constituyen actos ilícitos, es decir, contrarios al Derecho internacional, cuya ilicitud queda excluida por ser una reacción a un ilícito previo⁵⁷. En el artículo 22 del Proyecto sobre Responsabilidad Internacional de los Estados, aprobado por la CDI de las Naciones Unidas, titulado “Contramedidas en razón de un hecho internacionalmente ilícitos”, se establece el eximente de la ilicitud. Su tenor literal dispone:

“La ilicitud de un hecho de un Estado que no esté en conformidad con una obligación internacional suya para con otro Estado queda excluida en el caso y en la medida en que este hecho constituya una contramedida tomada contra ese otro Estado [...]”⁵⁸.

Las contramedidas son reacciones unilaterales de los Estados ante hechos ilícitos que afectan a los Estados y los lesionan. Por ende, el sujeto facultado para su adopción es, a tenor del artículo 42 del proyecto de la CDI, el Estado lesionado por la infracción. Excepcionalmente otros sujetos podrían reaccionar. Esta cuestión se recoge, pero no se resuelve, en los artículos 48 y 54 del Proyecto sobre la Responsabilidad de los Estados de la CDI. En estos artículos la CDI reconoce un interés jurídico a todos los Estados en el cumplimiento de las obligaciones *erga omnes*, sin embargo, no establece hasta qué punto

⁵⁶ JUSTE RUIZ, José; CASTILLO DAUDÍ, Mireya; y BOU FRANCH, Valentín, Lecciones de Derecho ..., *op. cit.*, pp.512-513.

⁵⁷ REMIRO BROTONS, Antonio, “Invocación de responsabilidad ...”, *op. cit.*, p.444.

⁵⁸ Proyecto de Artículos sobre la Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 2001. A/RES/56/83.

se pueden hacer valer este derecho. Además, emplea el término “medidas lícitas” y no el de “contramedidas”⁵⁹.

Estas medidas deben de cumplir con determinados requisitos de legitimidad. Para su admisibilidad la jurisprudencia internacional y el Proyecto de artículos sobre Responsabilidad de los Estados por hechos ilícitos han establecido una serie de condiciones y límites. La primera condición es que las contramedidas deben estar dirigidas exclusivamente contra el Estado autor del hecho ilícito frente al que se reacciona, sin perjuicio de que puedan existir perjuicios colaterales razonables en terceros Estados⁶⁰. La segunda condición implica que su finalidad es inducir o compeler a los Estados a restablecer el derecho violado. Con la contramedida se pretende inducir, constreñir, presionar, forzar y coaccionar a los Estados responsables para que cesen las violaciones, procedan a la reparación, y otorguen la seguridad y garantía de no repetición⁶¹. La contramedida debe ser temporal y reversible y suspenderse si cesa la violación y el Estado responsable cumple con sus obligaciones⁶². Conforme a la tercera condición, previamente a la adopción de las contramedidas, el Estado lesionado debe invitar a cesar dicho comportamiento o satisfacer una reparación por el perjuicio causado, así como ofrecer la posibilidad de realizar consultas al respecto⁶³. La cuarta condición exige que los efectos deben ser proporcionales⁶⁴ a los daños causados, teniendo en cuenta la gravedad del hecho ilícito y los derechos implicados⁶⁵.

⁵⁹ DIEZ DE VELASCO, Manuel, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, 2009, p.1028

⁶⁰ DIEZ DE VELASCO, Manuel, *Instituciones de Derecho ...*, *op.cit.*, p.1029.

⁶¹ VILLAGRÁN KRAMER, Francisco, “Retorsión y represalias por violaciones a los derechos humanos”, en GROS ESPIELL, Héctor (comp.), *Amicorum Liber: persona humana y derecho internacional*, 1997, p. 1769. Recuperado de www.corteidh.or.cr/tablas/a12170.pdf

⁶² JUSTE RUIZ, José; CASTILLO DAUDÍ, Mireya; y BOU FRANCH, Valentín, *Lecciones de Derecho ...*, *op. cit.*, pp.512-513.

⁶³ DIEZ DE VELASCO, Manuel, *Instituciones de Derecho ...*, *op.cit.*, p.1029.

⁶⁴ Véase: CANNIZZARO, Enzo, “The Role of Proportionality in the Law of International Countermeasures”, *European Journal of International Law*, 2001, pp. 889-916.

⁶⁵ JUSTE RUIZ, José; CASTILLO DAUDÍ, Mireya; y BOU FRANCH, Valentín, *Lecciones de Derecho ...*, *op. cit.*, pp.512-513.

En cuanto a los límites para la licitud de las contramedidas destaca la prohibición de que las contramedidas violen obligaciones de *ius cogens*. Por ello, salvo en caso de ejercicio de legítima defensa de acuerdo con la Carta de la ONU, las contramedidas no pueden implicar el uso o la amenaza de la fuerza armada⁶⁶. Tampoco pueden suponer la derogación de obligaciones establecidas para la protección de los derechos humanos fundamentales ni la derogación de obligaciones de carácter humanitario⁶⁷.

La eficacia en la aplicación de contramedidas depende en gran medida de la capacidad de presión del Estado que las adopta y las circunstancias concurrentes. Porque entraña el riesgo de ocasionar una réplica y provocar una acentuación progresiva que agrave el conflicto. Por esta razón, las decisiones sobre posibles contramedidas conviene que estén orientadas por la prudencia política y reservadas a los órganos responsables de la política exterior⁶⁸.

Más allá de las categorías de retorsión y contramedida, en la práctica internacional surgió el concepto de sanciones inteligentes (en la doctrina pueden encontrarse bajo diversas denominaciones como: *smart sanction*, *targeted sanction*, *designer sanctions*)⁶⁹. Estos instrumentos se encuadran dentro de un nuevo modo de entender las sanciones a nivel internacional. El concepto se fraguó como reacción ante la crisis humanitaria que tuvo lugar en Irak tras la imposición en los años 90 de un régimen de sanciones amplias (*comprehensive trade sanctions*) adoptadas tras la invasión de Kuwait por Irak⁷⁰. Las

⁶⁶ JUSTE RUIZ, José; CASTILLO DAUDÍ, Mireya; y BOU FRANCH, Valentín, Lecciones de Derecho ..., *op. cit.*, pp.512-513.

⁶⁷ DIEZ DE VELASCO, Manuel, Instituciones de Derecho ..., *op. cit.*, p.1029.

⁶⁸ DIEZ DE VELASCO, Manuel, Instituciones de Derecho ..., *op. cit.*, p.1027.

⁶⁹ En este sentido, véase: CORTRIGHT, David, y LÓPEZ (ed.), A., "Smart Sanctions. Targeting Economic Statecraft", *Rowman & Littlefield Publishers*, 2002.

⁷⁰ Las sanciones contra Irak (por el desarrollo de armas de destrucción masiva) fueron en términos de costes las más completas de la historia, ejemplos de ello lo encontramos en que el precio del suministro de alimentos de una familia durante un mes se multiplicó por 250 durante los primeros 5 años del régimen de sanciones; hay estimaciones de la mortalidad infantil entre un mínimo de 100.000 y hasta 227.000 muertes en el período comprendido entre agosto de 1991 y marzo de 1998. DREZNER, Daniel W., "Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice", *International Studies Review*, vol. 13, 2011, p. 97.

sanciones contra Irak comportaron un embargo general en el país, salvo los suministros médicos y determinados suministros con fines humanitarios, lo que ocasionó altos costes para la población iraquí. Entre otras consecuencias aumentó la tasa de mortalidad infantil⁷¹ y la falta de seguridad nutricional en el pueblo iraquí⁷². Algunas de las medidas adoptadas por las Naciones Unidas para paliar esta situación, como el Programa “Petróleo por Alimentos” en 1996⁷³, establecido en virtud de la Resolución 986 (1991) del Consejo de Seguridad⁷⁴, resultaron ineficaces, y agravaron las repercusiones de las sanciones en la población civil. Una primera manifestación de sanciones inteligentes surgió con motivo de la grave crisis que sufrió Haití como consecuencia del golpe de Estado que motivó la

⁷¹ Algunos autores cuantifican en 500.000 muertes infantiles. WALLENSTEEN, Peter; STAIBANO, Carina y ERIKSSON, Mikael, “The 2004 Roundtable on UN Sanctions against Iraq: Lessons Learned”, *Department of Peace and Conflict Research of Uppsala University*, 2005, p. 18.

⁷² Especialmente aguda en los menores de 5 años llegando incluso a documentarse casos de desnutrición. Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Informe presentado por el Secretario general en cumplimiento del párrafo 7 de la Resolución 1143 (1997), S/1998/90, p. 8.

⁷³ El programa “Petróleo por Alimentos” (*Oil-for-Food*) comenzó a diseñarse en 1991 con la adopción de la Resolución 706 (1991) del Consejo de Seguridad del 15 de agosto y la Resolución 712 (1991) del Consejo de Seguridad de 19 de septiembre de 1991. Pero, no fue hasta el 20 de mayo de 1996 cuando se firmó un memorando entre la ONU e Irak, que permitiría a este país vender cantidades limitadas de petróleo. En un primer momento, se concibió como un modo de paliar la falta de alimentos, medicinas y artículos humanitarios generada por el embargo de petróleo iraquí. De este modo, se trataba de un programa basado en ventas autorizadas y supervisadas de dos mil millones de dólares de petróleo iraquí cada seis meses. La ONU controlaba todos los ingresos de las ventas de petróleo y los contratos dentro del programa estaban sujetos a supervisión. El programa estableció un complejo mecanismo para mantener las sanciones, pero al mismo tiempo abría la puerta a la posibilidad de adquirir bienes humanitarios en el exterior. Las ganancias se utilizan para tres propósitos a tenor de las siguientes proporciones: 50% del uso por parte del gobierno iraquí para la adquisición de suministros humanitarios para todo Irak, excepto las tres provincias kurdas fuera del control iraquí; 15% del uso por parte de la ONU para proporcionar suministros humanitarios para las tres provincias kurdas de Arbil, Dahouk y Suleimaniyeh; y, 5% para los gastos de la administración generados por la ONU. Además, el programa establecía que mil millones de dólares cada seis meses se pondrían a disposición del gobierno iraquí para suministros humanitarios que deberían gastarse según lo especificado en el plan de adquisiciones aprobado por el Comité de Sanciones de la ONU.

El mencionado programa generó posteriormente una gran controversia ya que la ONU estimó que Irak requería casi 4 mil millones de dólares por año solo en alimentos y medicamentos, sin contar las cantidades necesarias para la reconstrucción del país y de estimulación de la economía. Es decir, más del doble de la cantidad asignada a las necesidades humanitarias en virtud del Programa. NORMAND, Roger, “A Human Rights Assessment of Sanctions: The Case of Iraq, 1990-1997”, en VAN GENUGTEN, Willen J.M, y DE GROOT, Gerard A. “*United Nations Sanctions. Effectiveness and Effects, Especially in the Field of Human Rights. A Multi-disciplinary Approach*”, Intersentia, 1999 Intersentia, 1999, p.20-23.

Existe una dilatada bibliografía, se puede consultar títulos como: BELL, Dawn, “International Control of Iraqi Oil: How the Oil-for-Food Program Fits in, and Implications for the Future”, *Richmond Journal of Global Law and Business*, 2004, 4, pp.129-146; MÉNDEZ SILVA, Ricardo, “El Humanitarismo cruel: el programa Petróleo por Alimentos para Irak”, *Revista Direitos Culturais*, 2008, 3, pp.189-228; MÉNDEZ SILVA, Ricardo, “El Programa Petróleo por Alimentos para Irak: impericias y trasiegos”, *Comercio exterior*, 2009, 59, pp. 306-318; JEONG, Yujin y WEINER, Robert J., “Who bribes? Evidence from the United Nations' oil-for-food program”, *Strategic Management Journal*, 2012, 33, pp.1363-1383; etc.

⁷⁴ Resolución 986 (1991) del Consejo de Seguridad, de 14 de abril de 1995.

adopción de la Resolución del Consejo de Seguridad 917 en 1994⁷⁵, donde se recoge en el párrafo 3 por primera vez una lista de individuos contra los que aplicar un régimen de sanciones. Posteriormente esta práctica derivó en los regímenes de sanciones contra individuos y entidades de Angola⁷⁶ y Sierra Leona⁷⁷ y dentro de la lucha antiterrorista tras los atentados de 11 de septiembre de 2001⁷⁸. La finalidad de estas medidas era evitar los efectos perniciosos que las sanciones amplias ocasionaban sobre la población civil que era la que en última instancia sufría las repercusiones negativas de las sanciones. De igual manera, las sanciones inteligentes cumplían con un claro objetivo de focalizarse en los verdaderos responsables de las violaciones del derecho internacional. Procediendo de este modo se conseguía una mayor efectividad de las mismas, puesto que suponían una aplicación más discriminada, selectiva y específica del acto sancionador⁷⁹. En este sentido, ha subrayado Jonathan KIRSHNER que las sanciones financieras (como un ejemplo de sanción inteligente) son más propensas a presionar a los partidarios claves del régimen objetivo que las sanciones comerciales de base amplia⁸⁰. Las sanciones inteligentes se diseñaron para dirigir las acciones directamente contra aquellos que daban apoyo a las élites de los regímenes contra los que se imponían las sanciones.

Dentro de la evolución de la práctica comunitaria, las primeras medidas que se adoptaron por parte de la Comunidad Europea, tanto en Rodesia, en 1965, como en

⁷⁵ Resolución 917 (1994) del Consejo de Seguridad, de 6 de mayo de 1994, sobre el mantenimiento de las sanciones hasta el pleno restablecimiento de la democracia y regreso del Presidente democrático legítimamente electo a Haití.

⁷⁶ Resolución 864 (1993) del Consejo de Seguridad, de 15 de septiembre de 1993, relativa a la situación en Angola. En virtud de la misma el Consejo de Seguridad impuso un embargo de armas y sanciones en el sector del petróleo contra la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA).

⁷⁷ Resolución 1132 (1997) del Consejo de Seguridad, de 8 de octubre de 1997, relativa a la situación en Sierra Leona. La adopción de esta resolución implicó la ejecución de diversas medidas como el embargo de armas y petróleo, la prohibición de viajes aéreos a los militares golpistas, etc.

⁷⁸ BERMEJO, Romualdo, “Algunos comentarios ...”, *op.cit.*, p. 17.

⁷⁹ JANER TORRENS, Joan David, “La tutela de los derechos fundamentales en la adopción de medidas sancionadoras por la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 43, 2012, p. 774.

⁸⁰ KIRSHNER, Jonathan, “The microfoundations of Economic Sanctions”, *Security Studies*, vol. 6, 1997, pp. 32-64, en DREZNER, Daniel W., “Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice”, *International Studies Review*, núm. 13, 2011, p. 99.

Sudáfrica, en 1977, eran sanciones económicas de corte clásico que implicaban embargos generales. Actualmente, se han abandonado estas acciones para adoptar regímenes de medidas restrictivas discriminados. En el ámbito comunitario se dio respuesta a los problemas asociados a las sanciones que afectaban al país en su totalidad, donde los efectos adversos recaían sobre la población produciéndose una doble victimización de la población civil⁸¹.

Para los efectos de esta investigación se utiliza esencialmente el término “medidas restrictivas”, por ser el término empleado por la Unión Europea (UE) en su legislación. De hecho, este es el nombre que recibe el Título IV del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), así como el artículo 215 del mismo texto legal. En la misma línea, se expresa el artículo 75 del TFUE que habla de “medidas administrativas”. Sin embargo, la UE en su labor dentro de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) utiliza indistintamente ambas, el Servicio Europeo de Acción Exterior dispone que las sanciones son conocidas también como medidas restrictivas⁸². Para algunos autores, la UE emplea la noción de medidas restrictivas en sus actos normativos con vistas a evitar el problema de la indeterminación de la falta de definición de sanción en el derecho internacional⁸³. Respecto a su naturaleza, mientras algunos autores afirman que las medidas restrictivas adoptadas por la Unión Europea podrían clasificarse tanto como actos de retorsión como contramedidas⁸⁴. En cambio, otros abogan que sería preferible utilizar la tradicional distinción entre medidas de retorsión y contramedidas⁸⁵.

⁸¹ FERRER LLORET, Jaume, “El control judicial de la Política Exterior de la Unión Europea”, *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*, 2011, p.120.

⁸² “Sanctions – also referred to as restrictive measures – against third countries, individuals or entities, are an essential EU foreign policy tool”. European Union External Action, *Common Foreign and Security Policy (CFSP)*. Recuperado de eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/index_en.htm

⁸³ PORTELA, Clara, “EU Sanctions...”, *op. cit.*, p. 21.

⁸⁴ GAZZINI, Tarcisio y HERLIN-KARNELL, Ester, “Restrictive Measures Adopted by the European Union from the Standpoint of International and EU Law”, *European Law Review*, núm. 6, 2011, p. 800.

⁸⁵ EHLERMANN, Claus-Dieter, “Communautés Européennes et sanctions internationales- Une réponse a J. Verhoeven”, *Revue Belge de Droit International*, núm. 1, 1984/1985, p. 98.

Una definición particularmente útil es la propuesta por GAZZINI y HERLIN-KARNELL según la cual las medidas restrictivas son:

Measures intended to affect negatively the interests of (1) third states, their political or military leaderships, their territorial subdivision, or person and entities associated or controlled by their government; (2) terrorists and groups of terrorists; (3) former political and military leaders; and (4) persons convicted or indicted by the International Criminal Tribunal for former Yugoslavia⁸⁶.

El mérito de la anterior definición es la amplitud del concepto de medidas restrictivas. Dentro de la UE las medidas restrictivas se definen como un instrumento esencial de la PESC y son empleadas dentro de un planteamiento político integrado y global que comprende el diálogo político, las acciones complementarias y el recurso a otros instrumentos disponibles⁸⁷, por ello, es necesario la adopción de una definición amplia y general de las medidas restrictivas. En contrapartida, esta definición se centra básicamente en el aspecto subjetivo de las medidas, es decir, contra quienes se pueden establecer las medidas restrictivas y, por ende, sufrirán los perjuicios que se deriven de ella. Otras cuestiones como en qué pueden consistir, quién las aplica, cómo se articulan y los objetivos perseguidos no obtienen respuesta en esta definición.

Las medidas restrictivas tienen como finalidad provocar un cambio en la política o la conducta de aquellos contra los que van dirigidas, con vistas a fomentar los objetivos de la PESC. Las sanciones pueden usarse para la consecución de una amplia gama de objetivos de política exterior, enumerados en el artículo 21 del TUE, como poner fin o rechazar una agresión militar y evitar actuaciones de desestabilización de gobiernos, la

⁸⁶ GAZZINI, Tarcisio y HERLIN-KARNELL, Ester, "Restrictive Measures Adopted...", *op.cit.*, p. 799.

⁸⁷ Consejo de la Unión Europea, *Sanciones: cómo y cuándo adopta la UE medidas restrictivas*. Recuperado de www.consilium.europa.eu/es/policias/sanctions/

protección de los derechos humanos, la lucha contra el terrorismo internacional y contra la proliferación nuclear, entre otros⁸⁸.

Las sanciones están concebidas para producir efectos políticos en terceros países, aunque solo se aplican dentro de la jurisdicción de la UE. Es decir, dentro del territorio de la UE; a los nacionales de la UE, con independencia de que se hallen o no en territorio comunitario; a las empresas y organizaciones constituidas a la luz de la legislación de un Estado miembro (en este caso se encuentran las sucursales de empresas europeas en terceros países); a las transacciones comerciales realizadas total o parcialmente en la UE; a bordo de aeronaves o buques bajo la jurisdicción de un Estado miembro⁸⁹. En este sentido, las medidas restrictivas pueden estar dirigidas tanto a gobiernos de países no pertenecientes a la UE como a entidades (en su mayoría empresas), grupos u organizaciones y personas que apoyan las políticas objeto de las medidas⁹⁰. Las medidas restrictivas, por lo tanto, tienen un alcance extraterritorial. Sin embargo, la UE se abstiene de adoptar instrumentos legislativos que gocen de una aplicación extraterritorial⁹¹ que

⁸⁸ ALÌ, Antonino, “The Challenges of a Sanctions Machine: Some Reflections on the Legal Issues of EU Restrictive Measures in the Field of Common Foreign Security Policy”, en ANTONIOLLI, Luisa; BONATTI, Luigi; y RUZZA, Carlo (eds.), *Highs and Lows of European Integration. Sixty Years After the Treaty of Rome*, Springer, 2019, p. 49.

⁸⁹ Consejo de la Unión Europea, *Medidas restrictivas de la UE*, 2014. Recuperado de www.consilium.europa.eu/media/24491/142428.pdf

⁹⁰ Consejo de la Unión Europea, *Sanciones: cómo y cuándo adopta la UE medidas restrictivas*. Recuperado de www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/

⁹¹ La aplicación extraterritorial implica el uso unilateral de medidas tomadas bajo la soberanía de un Estado para desplegar efectos en un territorio fuera de su jurisdicción y sobre las actividades de entidades y/o nacionales de otros países. Un ejemplo de una ley que conlleva una aplicación extraterritorial es la ley estadounidense para la libertad de Cuba y la solidaridad democrática, del 12 de marzo de 1996 (*Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act*), más conocida como ley Helms-Burton. Esta disposición implica una mezcla de sanciones económicas estadounidenses contra Cuba anteriores a 1996 con nuevos elementos. Mediante esta Ley, Estados Unidos impone su embargo económico sobre Cuba a terceros países. La comunidad internacional ha expresado fuerte desaprobación de este tipo de sanciones extraterritoriales. La ONU adoptó una serie de resoluciones que criticaban la aplicación extraterritorial de medidas coercitivas unilaterales como un medio de compulsión política y económica. Las resoluciones exigen la derogación inmediata de las leyes unilaterales extraterritoriales que imponen sanciones a las empresas y nacionales de otros Estados. Además, las resoluciones alentan a los Estados a no reconocer o aplicar las medidas unilaterales económicas impuestas por cualquier Estado, que sean contrarias a los principios reconocidos de derecho internacional. La Asamblea General de la ONU expresó particular preocupación por el impacto negativo de la coerción coercitiva extraterritorial impuesta unilateralmente en medidas económicas sobre comercio y cooperación financiera y económica, incluso a nivel regional, porque son contrarios a los principios del derecho internacional y plantean serios obstáculos a la libertad de comercio y libre circulación de capitales a nivel regional e internacional. Eliminación de las medidas económicas coercitivas unilaterales

implicaría una violación del Derecho internacional. En las Orientaciones sobre sanciones⁹² la UE condena como violación del Derecho internacional la aplicación extraterritorial de la legislación de un tercer país que impone medidas que afectan a las actividades de personas físicas y jurídicas sometidas a la jurisdicción de los Estados miembros de la UE⁹³.

La UE concibe las medidas restrictivas contra terceros países, entidades o individuos como un instrumento esencial de la política exterior de la UE para alcanzar sus objetivos con arreglo a los principios de la PESC para producir un cambio en la política o la actividad del país, la parte de un país, el gobierno, las entidades o los individuos que son objeto de las medidas. Por tanto, se conciben como sanciones selectivas dirigidas a las personas identificadas como responsables de los actos motivadores de las medidas, con el objetivo de reducir al máximo las consecuencias adversas para los que no son responsables y para aquellas actividades legítimas con el país en cuestión o dentro de él⁹⁴. De este modo, con las medidas restrictivas, en sintonía con el concepto de sanción inteligente, se produce una aplicación discriminada y más respetuosa con los criterios de índole humanitaria.

Las medidas restrictivas no tienen una naturaleza punitiva, sino preventiva y reactiva. Su finalidad es producir un cambio en la política o en la actividad del destinatario de la medida⁹⁵. Con ellas se pretende evitar la abstracción propia de las medidas con un

extraterritoriales utilizadas como instrumento de coacción política y económica. Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, A/RES/57/5, de 1 de noviembre de 2002; CLARK, Harry L., y WANG, Lisa W., “Foreign Sanctions Countermeasures and Other Responses to U.S. Extraterritorial Sanctions”, *Dewey Ballantine LLP*, 2007, pp. 6-7; LÓPEZ-JURADO ROMERO DE LA CRUZ, Carmen, “La controversia entre la Unión Europea y Estados Unidos relativa a la Ley Helms-Burton”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1997, pp. 581-582.

⁹² Consejo de la Unión Europea, Orientaciones sobre sanciones, actualización de mayo de 2018. 5664/18. Apartado 52.

⁹³ JIMÉNEZ GARCÍA, Francisco, “Medidas restrictivas en la Unión Europea: Entre las sanciones y el unilateralismo europeo”, en MARTÍNEZ CAPDEVILA, Carmen y MARTÍNEZ PÉREZ, Enrique J. (eds.), *Retos para la Acción Exterior de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, 2017, p.517.

⁹⁴ JIMÉNEZ GARCÍA, Francisco, “Medidas restrictivas en la Unión Europea ...”, *op. cit.*, p.514-515.

⁹⁵ JIMÉNEZ GARCÍA, Francisco, “Medidas restrictivas en la Unión Europea ...”, *op. cit.*, p. 514.

alcance general, pues no se causa ningún daño colateral en aquellos que no participan en las actividades censurables por los principios del derecho internacional⁹⁶. Además, con la individualización de la responsabilidad se pretende aumentar la efectividad de las medidas⁹⁷. Tienen carácter administrativo, en ningún caso penal⁹⁸.

Para superar las limitaciones de la definición de GAZZINI y HERLIN-KARNELL, se debe tener presentes una pluralidad de elementos. En primer lugar, la delimitación del ámbito de las competencias comunitarias donde se inscriben las medidas restrictivas, es decir, la PESC. Este elemento delimita su marco jurídico. Ahora bien, esta definición excluiría *de facto* las medidas administrativas establecidas en el artículo 75 del TFUE que están incluidas dentro de las disposiciones del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ). Este hecho no tendrá importantes consecuencias a nivel práctico o regulatorio. En segundo lugar, se encuentra la finalidad que persiguen las medidas. Se busca el constreñimiento de aquellos contra quienes van dirigidas las sanciones para conseguir un cambio político o de conducta. En tercer lugar, el ámbito subjetivo, es decir, las medidas pueden dirigirse contra élites políticas de terceros países, empresas, grupos u organizaciones o cualquiera que participe o de apoyo a los anteriores. En cuarto lugar, se

⁹⁶ STENHAMMAR, Fredrik, “UN Smart Sanctions. Political Reality and International Law”, en AMNÉUS, Diana, y SVANBERG-TORPMAN (eds.), *Peace and Security. Current Challenges in International Law*, Studentlitteratur, 2004, p. 145.

⁹⁷ TOSTENSEN, Arne y BULL, Beate, “*Are Smart Sanctions...*”, *op. cit.*, p. 386. Excede los límites del presente trabajo el estudio de temas de efectividad, para ello, véase autores como Francesco GIUMELLI y Clara PORTELA. Véase, por ejemplo: GIUMELLI, Francesco, “The Success of Sanctions. Lessons Learned from the EU Experience”, *Routledge*, 2013; GIUMELLI, Francesco, “Bringing Effectiveness into the Debate: A Guideline to Evaluating the Success of EU Targeted Sanctions”, *Central European Journal of International and Security Studies*, 2010, pp.81-100; GIUMELLI, Francesco, y IVAN, Paul, “*The effectiveness of EU sanctions. An analysis of Iran, Belarus, Syria and Myanmar (Burma)*”, European Policy Centre, núm.76, 2013; PORTELA, Clara, “EU Targeted Sanctions: Evaluating effectiveness”, CEPS Working Documents, núm.391, 2014; JONES, Lee, y PORTELA, Clara, “*Evaluating the “Success” of International Economic Sanctions: Multiple Goals, Interpretive Methods and Critique*”, Centre for the Study of Global Security and Development working paper, núm. 3, 2014.

⁹⁸ Esta calificación es criticada por autores como J. Bengoetxea quien defiende que las decisiones de congelar fondos se califican de “administrativas” cuando deberían ser consideradas como “penales” en el sentido del artículo 6.1 del CEDH. Puesto que en virtud de ese mismo se exige un proceso justo en los procesos civiles, pero se aplica este criterio a los contenciosos administrativos. BENGOTXEA, Joxerramon, “Las listas negras: un agujero negro en la Europa de los Derechos Fundamentales”, *Revista Vasca de Administración Pública RVAP*, núm. 82, 2008, p. 44.

examina el ámbito objetivo. Las medidas restrictivas pueden tener contenido diversos, desde la interrupción de las relaciones financieras hasta la prohibición de viajar, pasando por la congelación de cuentas bancarias⁹⁹.

Integrando todos estos aspectos, se definen las medidas restrictivas como aquel instrumento de la política exterior y de seguridad común que persiguen el cese de actividades que se consideran contrarias a los principios que persigue la UE y al Derecho internacional. Pueden tener un contenido muy diverso, desde la interrupción o la reducción, total o parcial, de las relaciones económicas y financieras, hasta la inmovilización de fondos, activos financieros o beneficios económicos, cuya propiedad o tenencia esté en manos de personas físicas o entidades. Las medidas se adoptan contra personas naturales y jurídicas con independencia de que estos sean líderes políticos o militares, una subdivisión territorial, o persona y entidades asociadas o controladas por su gobierno; los terroristas y grupos de terroristas; y exlíderes políticos y militares.

1.2 Los regímenes de medidas restrictivas de la Unión Europea

Las medidas restrictivas pueden revestir tres grandes modalidades en función de su relación con la actividad sancionadora del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU). La UE puede adoptar medidas restrictivas para aplicar aquellas sanciones impuestas por el CSNU, o para reforzar las sanciones mediante la aplicación de medidas más estrictas y adicionales, e incluso puede imponer sanciones autónomas e independientes. Algunos autores señalan que la UE se ha convertido en un foro alternativo y poderoso en la formación de políticas sancionadoras, dado que los miembros de la UE comparten una visión más cercana de la política exterior y de seguridad que los miembros

⁹⁹ ECKES, Christina, "EU restrictive measures against natural and legal persons: from counterterrorist to third country sanctions", *Common Market Law Review*, 2014, núm. 51, p.873.

permanentes del Consejo de Seguridad. En el año 2018, de los 35 regímenes de sanciones de la UE, el 17% era en aplicación de resoluciones del CSNU, el 25% eran regímenes mixtos de sanciones y el 51% restante eran regímenes autónomos de la UE¹⁰⁰.

Respecto de las medidas autónomas, desde el fin de la Guerra Fría el uso de las sanciones autónomas por parte de la UE ha proliferado rápidamente. Se observa que la UE ha expandido el uso de las sanciones para cubrir nuevas áreas y hacer frente a nuevas amenazas a la seguridad regional, como, por ejemplo, el terrorismo¹⁰¹. En el presente epígrafe se analizan de manera diferenciada los regímenes de medidas restrictivas adoptados por la UE en cumplimiento de las resoluciones del CSNU; los regímenes de sanciones autónomos de la UE, haciendo hincapié en su relación con las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU, los regímenes mixtos de sanciones, y, por último, se menciona la posibilidad de adoptar medidas restrictivas contra aquellos países terceros con los que la UE tienen relaciones particulares.

1.2.1 La adopción de sanciones en la UE en cumplimiento de resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU

El Consejo de Seguridad de la ONU puede imponer sanciones en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas¹⁰². El artículo 41 de la Carta establece que el C.S puede adoptar medidas para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales de conformidad con el Capítulo VII de la Carta de la ONU. En virtud de esta disposición, las sanciones comprenden una amplia gama de opciones coercitivas que

¹⁰⁰ MORET, Erica y POTHIER, Fabrice, “Sanctions ...”, *op.cit.*, p.181.

¹⁰¹ MORET, Erica, Written Evidence (BSP0008), *Houses of Parliament*, 2017. Disponible online: data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/eu-external-affairs-subcommittee/brexit-sanctions-policy/written/70456.pdf

¹⁰² JAYAKODY, Nadeshda, “Refining United Nations Security Council Targeted Sanctions, ‘Proportionality’ as a Way Forward for Human Rights Protection”, *Security and Human Rights*, 2018, p.91.

no impliquen el uso de la fuerza armada¹⁰³. En los regímenes de sanciones de Naciones Unidas participan dos órganos principales: el Consejo de Seguridad y el Comité de Sanciones. En ocasiones, pueden ayudarse de algunos instrumentos adicionales con funciones específicas como son los paneles de expertos. El Consejo de Seguridad es el órgano jerárquicamente superior encargado de establecer los regímenes de sanciones a través de sus resoluciones, adoptadas en virtud del Capítulo VII de la Carta. Proporcionando el marco de actuación para el resto de los órganos al poder crear órganos subsidiarios y transferirles competencias para la adopción de decisiones¹⁰⁴.

El Comité de Sanciones constituye el principal órgano subsidiario creado por el C.S para la implementación de los regímenes de sanciones¹⁰⁵. Se trata de un órgano político compuesto por los representantes de los quince estados miembros del C.S. La reunión y la deliberación de la lista de sancionados se realiza a puerta cerrada¹⁰⁶. Generalmente deciden por escrito mediante el procedimiento de consenso mediante correo electrónico, con un plazo de objeción (normalmente de tres a cinco días), que se presenta por escrito¹⁰⁷. De este modo, los miembros del Comité disponen *de facto* de un

¹⁰³ Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, *Sanciones*, 2019. Disponible online: www.un.org/securitycouncil/es/sanctions/information

¹⁰⁴ DÖRFLER, Thomas; GEHRING, Thomas, y BECKER Manuel, “Complex Governance Structures and Rule-based Decision-making within the UN Security Council”, *Deutsche Stiftung Friedensforschung (DSF)*, 2017, p.13.

¹⁰⁵ Los Comités de Sanciones se establecen en virtud del artículo 29 de la Carta de Naciones Unidas: “El Consejo de Seguridad podrá establecer los organismos subsidiarios que estime necesarios para el desempeño de sus funciones”. Además, del artículo 28 del Reglamento Provisional del Consejo de Seguridad: “El Consejo de Seguridad podrá nombrar una comisión, un comité o un relator para una cuestión determinada”. Reglamento Provisional del Consejo de Seguridad, Nueva York, 1983. S/96/Rev.7. FORBERG RYAN, Astrid, “Sanctions Implementation and the UN Security Council: The Case for Greater Transparency”, *International Peace Institute*, 2014, p.2.

¹⁰⁶ FERRER LLORET, Jaume, “El control judicial de la Política Exterior de la Unión Europea”, *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*, 2011, p. 121.

¹⁰⁷ VV. AA, “Best Practices Guide for Chairs and Members of United Nations Sanctions Committees”, *Compliance & Capacity Skills International*, 2018, p.4.

derecho para bloquear cualquier decisión. Sus decisiones gozan de fuerza vinculante para todos los estados miembros de la ONU¹⁰⁸.

Además, los regímenes de sanciones del CSNU pueden incluir otros órganos subsidiarios como paneles de expertos, tratándose de órganos consultivos compuestos de cuatro a diez expertos¹⁰⁹. El C.S otorga a los paneles de expertos breves mandatos, generalmente de un año, para la elaboración de informes individuales¹¹⁰. Entre sus funciones destacan la supervisión de la implementación de las sanciones, la asistencia en la toma de decisiones, la recomendación de medidas para mejorar el régimen de sanciones, la investigación e informar sobre la implementación y el cumplimiento de las sanciones. Sin embargo, a pesar de que los paneles son el único medio para determinar si las sanciones son implementadas globalmente, se presta poca atención a su trabajo¹¹¹.

De acuerdo con la Carta de la Naciones Unidas todos los Estados miembros tienen la obligación de implementar las sanciones que el CSNU adopta en sus resoluciones. Esta obligación dimana de las disposiciones de la Carta, particularmente de los artículos 25 y 103¹¹². El tenor literal del artículo 25 dispone “Los Miembros de las Naciones Unidas convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta”. De igual manera, el artículo 103 establece la primacía de las obligaciones emanadas en virtud de la Carta, estableciendo:

¹⁰⁸ DÖRFLER, Thomas; GEHRING, Thomas, y BECKER Manuel, “Complex Governance Structures and Rule-based Decision-making within the UN Security Council”, *Deutsche Stiftung Friedensforschung (DSF)*, 2017, pp.13-14.

¹⁰⁹ DÖRFLER, Thomas; GEHRING, Thomas, y BECKER Manuel, “Complex Governance Structures and Rule-based Decision-making within the UN Security Council”, *Deutsche Stiftung Friedensforschung (DSF)*, 2017, p. 14.

¹¹⁰ AITKEN, Harry, “Policing the police: Security Council monitoring of states’ sanctions implementation obligations”, *New York University International Law and Politics*, 2019, p.726.

¹¹¹ AITKEN, Harry, “Policing the police: Security Council monitoring of states’ sanctions implementation obligations”, *New York University International Law and Politics*, 2019, pp. 708-709.

¹¹² PEIHANI, Maziar, “From Kadi to Bank Mellat: Iran Sanctions and the Revival of the Due Process Dilemma”, *Harvard International Law Journal*, núm.58, 2017, p.51.

En caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta.

Para cumplir con esta obligación, la UE ha dispuesto que se debe adoptar la normativa necesaria para dar efecto a las resoluciones del CSNU sin demora y a más tardar en un plazo de 30 días a partir de la adopción de dicha resolución. De igual manera, las modificaciones de los actos jurídicos de la UE necesarios para la actualización de las listas de personas y entidades designadas con objeto de aplicar nuevas designaciones deben adoptarse a la mayor brevedad posible¹¹³.

A tenor de las anteriores disposiciones la primacía de las decisiones de la CSNU parece indiscutible bajo el derecho internacional, aunque la aplicación de las sanciones impuestas por el C.S en el ámbito comunitario ha generado un gran debate en los supuestos en los que las sanciones se han dirigido contra particulares y entidades y se ha producido una afectación de sus derechos fundamentales¹¹⁴. En estos casos, los sancionados han iniciado acciones judiciales por la vulneración de sus derechos en foros nacionales y/o regionales, como es el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) puesto que no pueden llevar a cabo acciones ante un cuerpo judicial independiente a nivel de la ONU¹¹⁵. Uno de los primeros casos en el que se planteó este problema fue el asunto *Kadi contra el Consejo y la Comisión*¹¹⁶, en el cual se alegaba una vulneración de derechos fundamentales por parte de la UE que había actuado en cumplimiento de una resolución del CSNU. La cuestión radicaba en determinar los límites del Tribunal de

¹¹³ Orientaciones sobre sanciones, Versión de 4 de mayo de 2018. 5664/18, Consejo de la Unión Europea, pár. 38.

¹¹⁴ GORDILLO PÉREZ, Luis I, “Hacia la consolidación de un constitucionalismo interordinamental”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 2014, pp. 307-308.

¹¹⁵ PEIHANI, Maziar, “From Kadi to Bank Mellat ...”, *op. cit.*, p. 51.

¹¹⁶ Sentencia del Tribunal General Kadi contra Consejo y Comisión, T-315/01, EU: T:2005:332.

Justicia en la valoración de la legalidad de un acto que había emanado del CSNU al que desde instancias europeas se habían limitado a darle efecto en el ámbito comunitario. Este caso resultó especialmente relevante al declarar el TJ que las obligaciones impuestas por un acuerdo internacional no pueden menoscabar los principios constitucionales de la UE entre los que se encuentra el respeto a los derechos fundamentales, y que el respeto de esos derechos constituye un requisito de legalidad de dichos actos¹¹⁷.

1.2.2 Los regímenes de medidas restrictivas adoptados autónomamente por la Unión Europea

El Consejo de la UE puede imponer sanciones por propia iniciativa, en este caso se habla de regímenes de sanciones autónomas¹¹⁸. La UE adopta medidas restrictivas mediante una decisión PESC basada en el artículo 29 del Tratado de la Unión Europea (TUE) y en los artículos 75 y 215 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Las medidas fundamentadas en el artículo 75 TFUE, que, a diferencia de las anteriores, se orientan a la prevención y lucha contra el terrorismo, divergen en que no se enmarcan en la PESC sino en otras políticas de la UE. Respecto de su relación con las sanciones dimanantes de la ONU, es indudable que las medidas europeas deben de ser compatibles con el sistema de seguridad colectiva de la ONU y el conjunto del Derecho internacional general por el que la UE está vinculado a la luz de los artículos 3.5 y 21 del TUE¹¹⁹.

¹¹⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia Comisión y otros contra Kadi, C-402/05 P, EU:C:2008:461, p. 284.

¹¹⁸ Consejo Europeo/Consejo de la Unión Europea, Sanciones: cómo y cuándo adopta la UE medidas restrictivas, Diferentes tipos de sanciones, 2020. Disponible online: www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/different-types/

¹¹⁹ PASTOR PALOMAR, Antonio, “Las sanciones o medidas restrictivas de la UE y sus efectos internacionales: especial referencia a Irán”, en PASTOR PALOMAR, Antonio (ed.), *Fuentes de Energía y Derecho Internacional. Conflictos, principios, sanciones y seguridad*, Dykinson, 2015, pp.108-113

La legitimación para la adopción de sanciones autónomas es cuestionada por un sector de la doctrina que considera que existe una interferencia competencial entre la ONU y las organizaciones de carácter regional. En virtud del capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, el monopolio para la adopción de medidas coercitivas corresponde al Consejo de Seguridad, la cuestión que puede suscitarse es si una organización internacional de carácter regional, como la Unión Europea, estaría legitimada para la adopción de sanciones independientes de la ONU¹²⁰. En respuesta a esta cuestión se deben establecer los fundamentos jurídicos y las disposiciones legales que determinen la legitimación para la adopción de sanciones, su competencia y límites. Por un lado, las sanciones se adoptan a nivel universal en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, relativo a la acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión. Por otro lado, el artículo 103 de la Carta determina que “en caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta”. En consecuencia, las disposiciones de la Carta prevalecen frente a las obligaciones de los Estados miembros bajo los instrumentos constitutivos de la UE.

Los organismos regionales no tienen prohibida la adopción de medidas de presión contra un Estado para obligarle a cumplir con sus obligaciones o restablecer la paz y la seguridad internacionales¹²¹. El capítulo VIII de la Carta, relativo a los Acuerdos Regionales, tiene como objetivo integrar a las organizaciones regionales dentro del

¹²⁰ ORAKHELASHVILI, Alexander, “The Impact of Unilateral EU ...”, *op.cit.*, pp. 7-8.

¹²¹ CARDONA, Jorge, “El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”, en DIEZ DE VELASCO, Manuel, *Las Organizaciones Internacionales*, Tecnos, 2003, pp. 254-255. Citado por PEZZANO, Luciano, “La adopción de medidas coercitivas por los organismos regionales: un análisis del artículo 53 de la Carta de las Naciones Unidas a la luz de la práctica de la OEA”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, núm. XII, 2012, pp. 259-300.

sistema de seguridad colectiva de la ONU. Una organización regional puede de manera independiente adoptar medidas siempre que no impliquen el uso de la fuerza.

El Relator Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, Idriss JAZAIRY, afirma que solo las sanciones multilaterales aprobadas por el Consejo de Seguridad se ajustan a la letra y el espíritu de la Carta de las Naciones Unidas¹²². Se trata de una posición que se aleja de la práctica mayoritaria. En el Informe sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos concluye que para legitimar las medidas coercitivas se debe aplicar el régimen jurídico de las contramedidas, como se deriva del artículo 22 del proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos¹²³. En virtud de esta disposición es ilícita la actuación de un Estado que no sea conforme a una obligación internacional suya con otro Estado, como puede ocurrir con las medidas coercitivas unilaterales, siempre y cuando ese hecho no constituya una contramedida tomada contra ese otro Estado. Por ello, en los casos en los que una organización regional, como la UE, aplica medidas unilaterales fuera del procedimiento del Consejo de Seguridad es necesario tener presente el Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales¹²⁴ (Proyecto de 2011)¹²⁵. En virtud de esta línea conceptual las contramedidas de la UE se ajustarían a los artículos 49 a 54 del Proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos

¹²² JAZAIRY, Idriss, Informe del Relator Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, 2015. A/HRC/30/45. Párrafo 59.

¹²³ Véase: Naciones Unidas, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo quinto período de sesiones*, Suplemento núm. 10 (A/56/10).

¹²⁴ Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 2011.

¹²⁵ JAZAIRY, Idriss, Informe del Relator Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, 2015. A/HRC/30/45. Párrafo 39.

internacionalmente ilícitos de 2001 (Proyecto de 2001)¹²⁶ porque el Proyecto de 2011 solo regula las contramedidas decididas por una Organización internacional frente a otra Organización internacional¹²⁷.

El Relator Especial establece que para determinar si las medidas adoptadas por organizaciones regionales son legítimas cuando el Consejo de Seguridad ya hubiese adoptado sanciones anteriormente hay que observar dos perspectivas. Desde el punto de vista jurídico, las organizaciones regionales como la UE no estarían legitimadas para adoptar medidas coercitivas, puesto que se entiende que el monopolio para la adopción de las mismas corresponde en exclusiva al CSNU. Mientras que el resto de los Estados se convierten así en meros agentes de ejecución de estas sanciones, excluyéndose cualquier competencia para adoptar dichas medidas. En el informe se afirma:

[...] Los Estados en cuestión no deben adoptar contramedidas colectivas tras el pronunciamiento de sanciones imperativas sino solo las medidas que sean necesarias y suficientes para aplicar dichas sanciones imperativas. En una palabra, a menos que el Consejo invite a los Estados a ir más allá de sus propias medidas –caso raro en la práctica– la activación del Capítulo VII pone término a la facultad de los Estados no lesionados individualmente de reaccionar como les plazca a nivel individual¹²⁸.

No obstante, considera que la respuesta debe abandonar el plano jurídico para convertirse en un debate político entre los países sancionadores y los países sancionados. Desde esta perspectiva más política y pragmática, la discusión se centra en elementos como la posibilidad de alcanzar rápidamente los objetivos de la medida aplicada, es decir, en términos de eficacia y eficiencia. Actuando como único límite a la legitimidad de las

¹²⁶ Proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, A/RES/56/83, 2001, p.26. Disponible en: legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/spanish/ilc_2001_v2_p2.pdf

¹²⁷ PASTOR PALOMAR, Antonio, “Las sanciones o medidas restrictivas ...”, *op. cit.*, p.114.

¹²⁸ JAZAIRY, Idriss, Informe del Relator Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, 2015. A/HRC/30/45. Párrafo 60.

mismas la grave violación de derechos fundamentales. Desde este plano los Estados y organizaciones internacionales serían competentes más allá de la actuación de las Naciones Unidas. Las relaciones entre las sanciones y los derechos humanos muestran los estrechos vínculos que existen entre el marco jurídico del Consejo de Seguridad y el derecho comunitario y son determinantes para analizar esta cuestión¹²⁹. El Relator Especial observa que la actuación independiente de la UE genera una situación ventajosa para el cumplimiento de los principios que persiguen el derecho internacional¹³⁰.

Aunque no todos los autores comparten esta visión, se encuentran voces críticas a esta actuación independiente de la UE. Esta corriente defiende que la esencia del mecanismo de coerción de la seguridad colectiva implica que no se use por un grupo de Estados contra otros, sino que debe activarse solo cuando todos los grupos importantes de Estados se unen a través del CSNU. Actuando todos de manera unitaria tanto en cuanto a los objetivos a alcanzar como a las medidas a aplicar, porque solo el CSNU está en la posición de determinar la causa, la necesidad y la proporcionalidad de las medidas a adoptar. De lo contrario, una actuación independiente de la UE ocasionaría una falta de uniformidad en la visión de la comunidad internacional¹³¹. Esta situación se produce especialmente con la práctica autónoma de la UE de los últimos años y las decisiones del TJUE, por ejemplo, el caso *Kadi* rompería con la legalidad internacional puesto que se construye un “nuevo orden legal”¹³².

¹²⁹ GALLO COBIÁN, Virginia, GAUCHÉ MARCHETTI, Ximena y HUERTAS JIMÉNEZ, María José, “Las sanciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y los Derechos Humanos. Relaciones peligrosas”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. VIII, 2008, p.146

¹³⁰ JAZAIRY, Idriss, Informe del Relator Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, 2015. A/HRC/30/45. Párrafo 61.

¹³¹ ORAKHELASHVILI, Alexander, “The Impact of Unilateral EU Economic Sanctions on the UN Collective Security Framework: The Cases of Iran and Syria”, en Ali Z. MAROSSY y Marisa R. BASSETT, (eds.), *Economic Sanctions under International Law. Unilateralism, Multilateralism, Legitimacy, and Consequences*, Springer, 2015, p. 20.

¹³² ORAKHELASHVILI, Alexander, “The Impact of Unilateral EU ...”, *op.cit.*, p. 13-14.

En el marco jurídico de Naciones Unidas, dentro del Capítulo VII, por un lado, el artículo 39 de la Carta establece que es necesario que el CSNU determine la existencia de la amenaza a la paz, el quebrantamiento de la paz o acto de agresión que motive la adopción de la medida en cuestión¹³³. Por otro lado, el artículo 41 determina que “el Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones, y podrá instar a los Miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas [...]”¹³⁴. En este supuesto se establece la posibilidad, pero en ningún caso se fija como una obligación¹³⁵. Por todo ello, se puede concluir que es necesario que se dé una amenaza para la paz. No siendo imprescindible una manifestación expresa por parte del CSNU, sino que podría admitirse que de manera clara e inequívoca exista dicha amenaza partiendo de la práctica anterior del mismo órgano¹³⁶. Esta situación sería suficiente para que una organización regional, en este caso la UE, actúe estableciendo su propio régimen de sanciones. Siempre y cuando se cumplan los deberes de información frente al CSNU derivados del artículo 54 de la Carta¹³⁷.

Las medidas coercitivas unilaterales pueden aplicarse como alternativa o anteriormente al uso de la fuerza. Pero en ningún caso implican el uso de la fuerza, por ello, se puede completar el análisis de la relación entre la ONU y la UE con el estudio del artículo 53.1 de la Carta. El artículo establece:

¹³³ Examen del artículo 39 de la Carta de Naciones Unidas, véase: Naciones Unidas, Capítulo XI. Examen de las disposiciones del Capítulo VII de la Carta, 2007, pp. 1020-1036. Disponible en: www.un.org/es/sc/repertoire/89_92/89-92_11.pdf

¹³⁴ Examen del artículo 41 de la Carta de Naciones Unidas, véase: Naciones Unidas, Capítulo XI. Examen de las disposiciones del Capítulo VII de la Carta, 2007, pp. 1048-1077. Disponible en: www.un.org/es/sc/repertoire/89_92/89-92_11.pdf

¹³⁵ CARDONA LLORENS, Jorge, “Universalismo y regionalismo en el mantenimiento de la paz a inicios del siglo XXI”, *XXXVI Curso de Derecho Internacional*, 2010, p. 58.

¹³⁶ ELGEBEILY, Sherif, “The Rule of Law in the United Nations Security Council Decision-Making Process: Turning the Focus Inwards”, *Taylor & Francis*, Nueva York, 2017, pp.63-64.

¹³⁷ CARDONA LLORENS, Jorge, “Universalismo y regionalismo en el mantenimiento de la paz a inicios del siglo XXI”, *XXXVI Curso de Derecho Internacional*, 2010, p.73.

El Consejo de Seguridad utilizará dichos acuerdos u organismos regionales, si a ello hubiere lugar, para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad. Sin embargo, no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad [...].

Las organizaciones regionales necesitan de la autorización del CSNU para la adopción de medidas coercitivas. Acto seguido se debe establecer si las medidas restrictivas que impone la UE se pueden calificar como medidas coercitivas del artículo 53 de la Carta¹³⁸. Ni el presente artículo ni el texto íntegro de la Carta realizan una delimitación de la coerción y de las medidas coercitivas –se emplea el término en varios artículos, como, por ejemplo, el artículo 2.5, 2.7, 5, 45 y 50 aunque en ninguno de los casos se definen¹³⁹–. Ahora bien, el artículo 45 de la Carta parece dar una respuesta a este problema pues establece una “acción coercitiva internacional” haciendo referencia exclusivamente a acciones militares puesto que el ámbito objetivo de esta disposición es la adopción de “medidas militares urgentes”. Por ello, se deduciría que las acciones y medidas coercitivas a las que hace referencia el espíritu de la Carta son exclusivamente aquellas que impliquen el uso de la fuerza¹⁴⁰. Así las medidas restrictivas de la UE, al implicar acciones diferentes al uso de la fuerza armada, no deberían requerir de ninguna autorización del CSNU.

Desde una interpretación alternativa, más amplia, se ha sugerido que toda sanción regional, con independencia de su naturaleza (diplomática, política, comercial, financiera, económica), debería estar subordinada a la autorización del CSNU. Por tanto, el término

¹³⁸ Estudio del artículo 53 de la Carta de Naciones Unidas, véase: GÓMEZ ROBLEDO, Antonio, “Medidas coercitivas”, en GÓMEZ ROBLEDO, Antonio, *Las Naciones Unidas y el sistema interamericano: conflictos jurisdiccionales*, Colegio de México, México, 1974, pp. 57-88.

¹³⁹ ORAKHELASHVILI, Alexander, “The Impact of Unilateral EU ...”, *op.cit.*, p. 12.

¹⁴⁰ PEZZANO, Luciano, “La adopción de medidas coercitivas por los organismos regionales: un análisis del artículo 53 de la Carta de las Naciones Unidas a la luz de la práctica de la OEA”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 2012, pp.262-263.

“*enforcement*” incluiría tanto las medidas que impliquen el uso de la fuerza armada como medidas de otra naturaleza¹⁴¹. No obstante, parecería más adecuada la interpretación que se ha señalado previamente. En virtud del artículo 31 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados un tratado se interpreta también a la luz de su objeto y su finalidad. Entonces debería apreciarse que la finalidad de esa disposición es permitir al CSNU que controle solo las medidas coercitivas que impliquen la fuerza armada de las organizaciones regionales mediante su autorización. La autorización del CSNU solo sería necesaria para permitir una acción que, en ausencia de tal autorización, estaría prohibida. Es decir, el propósito y la función de la autorización son, por lo tanto, la eliminación de una prohibición. Por ello, y partiendo del fin que justifica esta autorización, solo las medidas que implican el uso (o la amenaza) de la fuerza armada son las que están subordinadas a la autorización del CSNU¹⁴².

El elemento de mayor importancia para entender la evolución de las relaciones entre las sanciones dimanantes de la ONU y las medidas restrictivas son las garantías procesales y las repercusiones sobre los derechos humanos. Desde la ONU, actualmente, las únicas garantías que se ofrecen son, por un lado, la posibilidad de acceso al denominado “*Punto Focal*”, y, por otro lado, la Oficina del Ombudsman. En primer lugar, el Punto Focal para las Solicitudes de Supresión de Nombres de las Listas se estableció en virtud de la resolución del Consejo de Seguridad 1730 (2006), de 19 de diciembre¹⁴³. El Punto Focal se incardina dentro de la Secretaría en la Subdivisión de Órganos

¹⁴¹ VILLANI, Ugo, “The Security Council’s Authorization of Enforcement Action by Regional Organizations”, en L. A. FROWEIN y R. WOLFRUM R. (eds.), *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Kluwer Law International, núm. 6, 2002, p. 538.

¹⁴² VILLANI, Ugo, “The Security Council’s Authorization of Enforcement Action by Regional Organizations”, en L. A. FROWEIN y R. WOLFRUM R. (eds.), *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Kluwer Law International, núm. 6, 2002, p. 539.

¹⁴³ Posteriormente, el CSNU amplió sus competencias en relación con los incluidos en la Lista de Sanciones contra el EIIL (Daesh) y Al-Qaida, en virtud de la Resolución 2083 (2012), de 17 de diciembre; la Resolución 2161 (2014), de 17 de junio; y la Resolución 2255 (2015), de 21 de diciembre. Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, *Sanciones, Punto focal para la supresión de nombres de las listas de sanciones*. Disponible online: www.un.org/securitycouncil/es/sanctions/delisting

Subsidiarios del Consejo de Seguridad¹⁴⁴. Se trata de un órgano administrativo, de carácter puramente procesal, que garantiza que las solicitudes relativas a las supresiones de las listas de sancionados vayan al gobierno pertinente y se realicen las notificaciones oportunas. No obstante, no lleva a cabo una revisión independiente del caso ni tiene ningún poder de decisión¹⁴⁵. Por el contrario, es el gobierno que lleva a cabo la revisión el que realiza una recomendación para la eliminación o mantenimiento del solicitante en la Lista en cuestión. El Punto Focal se configura tan solo como un intermediario¹⁴⁶.

En segundo lugar, se creó la Oficina del Ombudsman¹⁴⁷ a través del Comité del Consejo de Seguridad contra el EIIL (*Daesh*) y Al-Qaida¹⁴⁸. La Oficina del Ombudsman tiene su competencia limitada a la revisión de los sancionados por el mencionado Comité, mientras que el resto de sancionados solo podrán acudir al Punto Focal¹⁴⁹. La creación de esta figura ha implicado una mejora en las garantías de los afectados por las listas de sanciones. Sin embargo, no se trata de un órgano judicial y además adolece de varias deficiencias entre las que destaca que el proceso es muy reservado y carece de la transparencia debida¹⁵⁰. Como ha señalado el TJ el procedimiento ante el Comité de Sanciones sigue siendo eminentemente de naturaleza diplomática e interestatal, los interesados no tienen una auténtica posibilidad de defender sus derechos. Asimismo, el

¹⁴⁴ Resolución 1730 (2006) del Consejo de Seguridad, de 19 de diciembre de 2006.

¹⁴⁵ SAURA-ESTAPÀ, Jaume, "The UN Security Council Ombudsperson: an original institution still under construction", *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 54, 2017, p. 191.

¹⁴⁶ PEIHANI, Maziar, "From Kadi to Bank Mellat ...", *op. cit.*, p.56.

¹⁴⁷ La creación de esta oficina en 2006 se produjo en las Directrices del Comité 1267 el cual preveía un procedimiento de exclusión de la lista. Hasta la mencionada solo los Estados podían solicitar la salida de la lista, la única opción que tenían las personas y entidades afectadas por las sanciones consistía en solicitar gobierno de su país de residencia o nacionalidad que iniciase la revisión de su caso. HINOJOSA MARTÍNEZ, Luis M., "Las sanciones del Consejo de Seguridad contra al Qaeda y los talibanes: ¿son realmente inteligentes?", *R.E.D.I.*, vol. 58, núm.2, 2006, p.746.

¹⁴⁸ Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de las resoluciones 1267 (1999), 1989 (2011) y 2253 (2015) relativas al EIIL (*Daesh*), Al-Qaida y las personas, grupos, empresas y entidades asociadas.

¹⁴⁹ SAURA-ESTAPÀ, Jaume, "The UN Security Council Ombudsperson: an original institution still under construction", *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 54, 2017, p. 190-191.

¹⁵⁰ PROST, Kimberly, "Remarks", *49th meeting of the Committee of Legal Advisors on Public International Law (CAHDI)*, Estrasburgo, 2015. Recuperado de www.un.org/sc/suborg/sites/www.un.org.sc.suborg/files/cahdi.pdf

Comité adopta sus decisiones por consenso, disponiendo todos sus miembros de un derecho de veto¹⁵¹. Resulta evidente que el procedimiento ante el Comité de Sanciones goza de un importante componente político, y su resultado depende de la confianza entre el gobierno del imputado y el gobierno del país que propone la designación¹⁵².

En el caso de las sanciones contra Irán, los afectados por las sanciones de Naciones Unidas solo pueden acudir al Punto Focal puesto que la Oficina del Ombudsman tiene limitada su competencia. No obstante, el mecanismo del Punto Focal apenas ha sido utilizado en el caso iraní. De hecho, solo se han registrado dos solicitudes de dos entidades para ser excluidas de las listas de sancionados de la ONU, y ninguna de las dos ha visto modificado su estatus¹⁵³. En cambio, en el ámbito de la UE los sancionados tienen la posibilidad de solicitar la revisión judicial por parte del Tribunal de Justicia Europeo de las medidas restrictivas que afectan el disfrute de sus derechos fundamentales. Es decir, se ha vertebrado un verdadero procedimiento jurisdiccional de reparación de daños¹⁵⁴.

1.2.3 Los regímenes mixtos de medidas restrictivas comunitarias

Las medidas restrictivas mixtas son aquellas que la UE adopta como complementarias a las que se adoptan por el CSNU. Un ejemplo de régimen mixto es el de las medidas restrictivas contra la República Islámica de Irán por la proliferación

¹⁵¹ Sentencia del Tribunal de Justicia Kadi y Al Barakaat International Foundation contra Consejo y Comisión, C-402/05P y C-415/05P, EU:C:2008:461, apartado 323.

¹⁵² HINOJOSA MARTÍNEZ, Luis M., “Las sanciones del Consejo de Seguridad contra al Qaeda y los talibanes: ¿son realmente inteligentes?”, *R.E.D.I.*, vol. 58, núm.2, 2006, p.747.

¹⁵³ La actualización más reciente de las estadísticas es de 25 de junio de 2019. Lista disponible en: United Nations Security Council, *Focal Point for De-listing, De-listing Requests*. Disponible online: www.un.org/securitycouncil/sanctions/delisting/de-listing-request-stats

¹⁵⁴ ECKES, Christina, “Test Case for the Resilience of the EU’s Constitutional Foundations International Sanctions against Individuals: A Test Case for the Resilience of the European Union’s Constitutional Foundations”, *European Public Law*, 2009, p. 378.

nuclear. En este caso particular, las medidas restrictivas se impusieron en virtud de una Resolución del CSNU que se implementó en el ámbito comunitario a través de la Posición Común 2007/140/PESC¹⁵⁵ que aplicaba la Resolución del CSNU 1737 (2006), de 23 de diciembre¹⁵⁶. Posteriormente se fueron renovado y complementando las medidas restrictivas por el Consejo de Seguridad Naciones Unidas, a través de la Resolución del CSNU 1747 (2007)¹⁵⁷, la Resolución del CSNU 1803 (2008)¹⁵⁸ y la Resolución CSNU 1929 (2010)¹⁵⁹ que se implementaron sobre la base de una Decisión PESC del Consejo de la Unión Europea¹⁶⁰. Este régimen de medidas tuvo como objetivo la implementación de las resoluciones del CSNU con ciertas particularidades dentro del ámbito comunitario. Por un lado, algunas de las medidas restrictivas de la UE contra Irán excedían *ratione personae* a las listas elaboradas en el marco de las Naciones Unidas, es decir, la UE las complementó, agregando unilateralmente personas y entidades a la lista de objetivos¹⁶¹. Por otro lado, la labor comunitaria también amplió el alcance material de las medidas y los ámbitos a los que afectan¹⁶².

1.2.4 Los regímenes de medidas restrictivas contra países terceros con los que la UE tiene relaciones particulares

¹⁵⁵ Posición Común 2007/140/PESC del Consejo de 27 de febrero de 2007 relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán. Diario Oficial L n°61 de 28 de febrero de 2007, p.49.

¹⁵⁶ Resolución 1737 (2006) del Consejo de Seguridad, de 23 de diciembre de 2006.

¹⁵⁷ Resolución 1747 (2007) del Consejo de Seguridad, de 24 de marzo de 2007.

¹⁵⁸ Resolución 1803 (2008) del Consejo de Seguridad, de 3 de marzo de 2008.

¹⁵⁹ Resolución 1929 (2010) del Consejo de Seguridad, de 9 de junio de 2010.

¹⁶⁰ PASTOR PALOMAR, Antonio, “Las sanciones o medidas restrictivas ...”, *op. cit.*, p.112

¹⁶¹ Mientras más de 200 empresas e individuos vinculados a los programas militares y de misiles de Irán, están designados por la UE y, por ende, están sujetas a restricciones financieras y prohibiciones de viaje (en el caso de individuos); un número menor, menos de 100, sigue siendo designado por las Naciones Unidas. Información de enero de 2019. Disponible online: www.iranwatch.org/sanctions

¹⁶² BEAUCILLON, Charlotte, “Comment Choisir ses mesures restrictives? Guide pratique des sanctions de l’UE”, *Institut d’Études de Sécurité de l’Union européenne*, 2012, pp.13-14.

La UE puede adoptar medidas restrictivas contra aquellos países terceros con los que tiene relaciones particulares. Destacan las medidas contra aquellos países que se encuentran dentro del Acuerdo de Cotonú y de la Asociación Euromediterránea (Euromed)¹⁶³.

En primer lugar, el Acuerdo de Cotonú¹⁶⁴ constituye el marco general para las relaciones de la UE con los Estados del África, Caribe y Pacífico (ACP). Se trata de un instrumento con vistas a la consecución de la cooperación internacional para el desarrollo, la cooperación económica y comercial y, además, goza de una dimensión política¹⁶⁵. El Acuerdo se fundamenta en el reconocimiento de los derechos humanos, los principios democráticos y el Estado de Derecho como elementos esenciales para el desarrollo a largo plazo de los países. Ambas partes del Acuerdo se comprometen para la protección y promoción de estos ámbitos¹⁶⁶. A efectos de garantizar el cumplimiento de estos compromisos el texto prevé en su artículo 96 tanto un proceso de consultas como la posibilidad de adopción de medidas restrictivas. Se trata de un procedimiento altamente institucionalizado porque cuando una de las partes del Acuerdo considera que la contraparte no está cumpliendo sus obligaciones en materia de derechos humanos, principios democráticos o Estado de Derecho debe, en primer lugar, intentar solucionar el problema a través del diálogo político. En caso de que la vía del diálogo político resulte infructuosa, las partes podrán poner en marcha el procedimiento de consulta previsto en

¹⁶³ BEAUCILLON, Charlotte, “Comment Choisir ...”, *op. cit.*, p. 17.

¹⁶⁴ El Acuerdo de Cotonú fue adoptado en el año 2000 en sustitución de los diversos Convenios de Lomé de 1975. Durante el período 1975 y 1990 se firmaron cuatro Tratados de Lomé. Estos Convenios de Lomé eran una serie de tratados que encarnan la relación privilegiada entre la UE y las antiguas colonias de algunos de sus estados miembros ubicados en las regiones de África, Pacífico y Caribe. De este modo, constituyeron la base jurídica para otorgarles ayuda al desarrollo y ciertas preferencias comerciales en el período comprendido de 1975 a 2000.

¹⁶⁵ Consejo de la Unión Europea/ Consejo de la Unión Europea, *Acuerdo de Cotonú*. Disponible online: www.consilium.europa.eu/es/policias/cotonou-agreement/

¹⁶⁶ PORTELA, Clara, “Political Dialogue and Human Rights in the Cotonou Agreement”, *Research Collection School of Social Sciences*, Paper 1684, 2007, p.8.

el artículo 96¹⁶⁷. En estos casos, la decisión de invocar el artículo 96 está siempre precedida por una discusión bajo las disposiciones PESC en el correspondiente grupo de trabajo del Consejo¹⁶⁸ especializado por áreas geográficas¹⁶⁹. Las consultas previstas en el artículo 96 se llevan a cabo a nivel gubernamental. La UE está representada por la Presidencia del Consejo y la Comisión Europea. A nivel procedimental, el Consejo toma la decisión de iniciar las consultas sobre una propuesta presentada por la Comisión. El período de las consultas da inicio con una reunión en Bruselas, entre la troika de la UE (conformada por la Comisión Europea (CE), el Banco Central Europeo (BCE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el país ACP, asistidos por una serie de países ACP de su elección, representantes de organizaciones regionales, como la Unión Africana, y la Secretaría de la ACP.

Durante las consultas, el objetivo de la UE es lograr una solución aceptable para ambas partes. Los participantes definen una hoja de ruta con las medidas que deberán adoptar para volver a tener una relación normal. Esa hoja de ruta se refleja en una decisión que adopta el Consejo de la UE. Con la finalización de las consultas, la UE evalúa el progreso realizado en el cumplimiento de los compromisos adquiridos, y posteriormente se puede decidir sobre la adopción de “medidas apropiadas”. Estas medidas pueden conllevar, pero no es necesario, la suspensión de la cooperación para el desarrollo. En el supuesto de una suspensión total, se requiere la unanimidad en el Consejo, en cambio, si

¹⁶⁷ Existen unos pocos casos excepcionales en los que puede iniciarse un procedimiento de consulta sin diálogo político previo: casos de urgencia especial que requieran una reacción inmediata, incumplimiento persistente de los compromisos contraídos durante un diálogo anterior, e incapacidad de entablar un diálogo de buena fe.

¹⁶⁸ Los grupos de trabajo por región geográfica del Consejo de la UE son: COEST (Europa Oriental y Asia Central), COWEB (Región de los Balcanes Occidentales, es decir, Albania, Bosnia y Herzegovina, la Antigua República Yugoslava de Macedonia y Kosovo), COMOG (Oriente Medio), MAMA (Machrek y Magreb), COAFR (África), COASI (Asia y Oceanía), COLAC (América Latina y Caribe) y COTRA (Relaciones Transatlánticas). DELREUX, Tom, y KEUKELEIRE, Stephan, “The EU’s Foreign Policy System: Actors”, en DELREUX, Tom, y KEUKELEIRE, Stephan, *The Foreign Policy of the European Union*, Macmillan International Higher Education, 2014, p.71

¹⁶⁹ PORTELA, Clara, “Political Dialogue and Human Rights in the Cotonou Agreement”, *Research Collection School of Social Sciences*, Paper 1684, 2007, p.8.

la suspensión es parcial, se requiere una mayoría cualificada. No obstante, en la práctica, las propuestas se adoptan por unanimidad. Además, estas medidas también pueden consistir en medidas positivas, como la liberación de nuevos fondos o la redirección de la ayuda¹⁷⁰.

En caso de inexistencia de un acuerdo al término de las consultas, la parte que haya iniciado el procedimiento puede adoptar las medidas que considere pertinentes. Esas medidas deben ser proporcionales a la violación a la que tratan de dar respuesta, dirigirse a los responsables del incumplimiento de los elementos esenciales de la asociación, asimismo y conllevar el menor efecto negativo sobre la población. Las medidas pueden estar constituidas tanto por medidas preventivas que afecten a programas y proyectos de cooperación que se encuentran en curso como la suspensión de proyectos, programas y otras formas de ayuda. Como último recurso, se puede suspender la plena aplicación de la ayuda al desarrollo existente en virtud del Acuerdo¹⁷¹. En la siguiente tabla se puede observar una relación de regímenes de medidas restrictivas que se han adoptado contra países del ACP¹⁷².

País	Medida dentro del Acuerdo Cotonú	Motivo de la consulta	Periodo temporal
República Centrafricana	Suspensión parcial	Golpe de Estado	2003-2005
Costa de Marfil	Suspensión parcial	Elecciones fraudulentas	2000-2002
Fiyi	Suspensión parcial	Golpe de Estado	2001-2003
Haití	Casi una suspensión total	Elecciones fraudulentas	2001
Guinea-Bissau	Sin suspensión	Golpe de Estado	
Guinea Conakry	Suspensión parcial	Golpe de Estado	2003

¹⁷⁰ PORTELA, Clara, "Political Dialogue and Human Rights in the Cotonou Agreement", *Research Collection School of Social Sciences*, Paper 1684, 2007, p.8.

¹⁷¹ Consejo Europeo/ Consejo de la Unión Europea, *Acuerdo de Cotonú, Procedimiento de consulta (artículo 96)*. Disponible online: www.consilium.europa.eu/es/policies/cotonou-agreement/article-96-cotonou-agreement/

¹⁷² Se puede ampliar la información sobre este ámbito en artículos como: PORTELA, Clara, "Aid Suspensions as Coercive Tools? The European Union's Experience in the African-Caribbean-Pacific (ACP)", *Review of European and Russian Affairs*, 3(2), 2007.

Liberia	Suspensión parcial	Violaciones de derechos humanos en Sierra Leona	2001
Mauritania	Sin suspensión	Golpe de Estado	
Sudán	Suspensión total	Golpe de Estado, guerra civil	1990-2005
Togo	Casi una suspensión total Reactivación	Cambio ilegal de la constitución	1993-1994, 1998-2006
Zimbabue	Suspensión parcial	Elecciones fraudulentas, violaciones de derechos humanos	2002- 2009

Tabla n° 1. Medidas restrictivas adoptadas dentro del Acuerdo de Cotonú

Fuente: adaptación de Clara Portela (2007)

Las medidas disponibles en este Acuerdo para dar respuesta a violaciones de derechos humanos son, por una parte, las medidas previstas en caso de incumplimiento de las consultas del artículo 96 y, por otro lado, la adopción de sanciones específicas adicionales si no hay cambios en el comportamiento¹⁷³. Un ejemplo representativo de este tipo de sanción es el régimen de sanciones contra Zimbabue (Decisión 2002/148/CE)¹⁷⁴.

En segundo lugar, destaca Asociación Euromediterránea (Euromed), la cual fue creada en 1995 con el objetivo de fomentar la estabilidad y el crecimiento en la región mediterránea que cubría la cooperación política, económica y social. En 2008, Euromed se vio reforzada con la creación de la Unión por el Mediterráneo (UpM)¹⁷⁵. Dando lugar al inicio de nuevos proyectos regionales en áreas como la economía, el medio ambiente, la energía y la migración. Además, estos países participan en la Política de Vecindad de la Unión Europea (PEV), que se basa principalmente en la definición de estrategias

¹⁷³ BEAUCILLON, Charlotte, “Comment Choisir ...”, *op. cit.*, p.17.

¹⁷⁴ PORTELA, Clara, “Political Dialogue and Human Rights in the Cotonou Agreement”, *Research Collection School of Social Sciences*, Paper 1684, 2007, p.9

¹⁷⁵ La UpM está formada por los veintiocho países de la UE, así como por quince países socios: Albania, Argelia, la Autoridad Nacional Palestina, Bosnia y Herzegovina, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Marruecos, Mauritania, Mónaco, Montenegro, Siria, Túnez y Turquía. Véase: GRANELL TRIAS, Francesc, “La Unión por el Mediterráneo como Organismo Internacional y como catalizadora de Cooperación Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2013, pp. 1033-1059

comunes, y en la que la Unión y sus vecinos aseguran el respeto de ciertos valores comunes. Debido a esta relación privilegiada, la UE generalmente adopta una actitud cautelosa antes de la adopción de cualquier medida restrictiva para garantizar la proporcionalidad y la necesidad de su reacción coercitiva¹⁷⁶. Del mismo modo, cuando se adoptan sanciones selectivas la UE ha adquirido el compromiso de mantener y reforzar su apoyo a la sociedad civil. Por ello, se mantienen canales de diálogo abierto con los Gobiernos, la sociedad civil y otras partes interesadas, aunque la UE se asegura de que sus recursos se utilizan en apoyo de los objetivos centrales de la PEV¹⁷⁷.

También existen acuerdos bilaterales menos institucionalizados, como los aplicables a Egipto y Túnez, donde la adopción de medidas no está sujeta a ningún procedimiento previo¹⁷⁸.

1.3 La clasificación de las medidas restrictivas de la Unión Europea

Las medidas que impone la UE pueden clasificarse atendiendo a diferentes criterios como: la autoridad que decide las personas y entidades a sancionar, el espacio geográfico de aplicación de las medidas restrictivas y los motivos por la inclusión a la lista de sancionados¹⁷⁹.

Uno de los criterios más importantes es el de la autoridad que decide la lista de personas y entidades sancionadas por las consecuencias que se derivan del mismo, como la articulación de las reformas en los regímenes de sanciones, las posibilidades de los tribunales de la UE para acceder a la información pertinente y ofrecer protección judicial

¹⁷⁶ BEAUCILLON, Charlotte, “Comment Choisir ...”, *op. cit.*, pp.18 y 21.

¹⁷⁷ Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Una nueva respuesta a una vecindad cambiante, 2011, p.3. Disponible: eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0303&from=ES

¹⁷⁸ BEAUCILLON, Charlotte, “Comment Choisir ...”, *op. cit.*, pp.18-19.

¹⁷⁹ ECKES, Christina, “EU restrictive measures ...”, *op. cit.*, pp. 873- 875.

a los sancionados, etc. En virtud de este criterio, se puede distinguir entre medidas adoptadas autónomamente por la UE, medidas que dan efecto a resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o los denominados regímenes mixtos, es decir, la ampliación por parte de la UE de sanciones previamente establecidas por el CSNU¹⁸⁰.

Un segundo criterio es el espacio geográfico de aplicación de las medidas que implica que las medidas sean geográficamente delimitadas o no delimitadas. Las sanciones contra los regímenes de terceros países indican una región geográfica, generalmente un país, mientras las sanciones antiterroristas no están sujetas a esta limitación e incluso pueden, en principio, dirigirse a los ciudadanos de la UE. Esta distinción es importante porque el criterio geográfico ofrece una manera óptima de confinar el objetivo del régimen de sanciones y el grupo potencial de personas sancionables¹⁸¹. La proximidad geográfica suele influir en el proceso político de adopción de las sanciones, aunque los casos de China y Rusia han ilustrado que, si las relaciones son lo suficientemente importantes, no se toman sanciones severas, independientemente de la distancia geográfica¹⁸². A tenor de la proximidad geográfica se distinguen tres ámbitos de interés de los regímenes de sanciones de la UE: los países vecinos de Europa del Este, los países del sur del Mediterráneo y los países restantes¹⁸³.

El tercer criterio de clasificación son los motivos que generan la inclusión de los sancionados. La normativa europea hace referencia a dos categorías básicas: la de personas específicas y la de países sujetos a restricción. En la primera se incluyen a los líderes o miembros del gobierno del tercer país en cuestión. En la segunda a cualquier persona asociada y entidad u organismo controlado por los gobernantes. Varios regímenes

¹⁸⁰ ECKES, Christina, "EU restrictive measures ...", *op. cit.*, pp. 873-874.

¹⁸¹ ECKES, Christina, "EU restrictive measures ...", *op. cit.*, p. 874.

¹⁸² LEENDERS, Leander, "EU Sanctions: A Relevant Foreign Policy Tool?", *EU Diplomacy Papers-College of Europe*, 2014, p.27.

¹⁸³ HÖRBELE, Christian, "A comparative study: where and why does the EU impose sanctions", *UNISCI Journal*, 2017, p.62.

adoptados contra terceros países identifican, además, un tercer grupo de personas, que también están sujetos a sanciones económicas y financieras, y son los que violan las disposiciones del régimen de sanciones¹⁸⁴. Un ejemplo representativo de este supuesto se encuentra en el asunto *Europäisch-Iranische Handelsbank AG contra el Consejo*¹⁸⁵. En este caso se impusieron medidas restrictivas a la entidad bancaria *Europäisch-Iranische Handelsbank AG* por ofrecer ayuda a entidades designadas para permitirles eludir las medidas restrictivas o infringirlas. Esta última categoría debe distinguirse de las sanciones secundarias nacionales impuestas a cualquier persona que participa en la elusión de las prohibiciones del régimen de sanciones. Las sanciones secundarias pueden ser de naturaleza penal, pero *de facto* no dan lugar a una inclusión en las listas¹⁸⁶.

Las modalidades que adoptan o pueden adoptar las sanciones son diversas a tenor de la regulación de las medidas restrictivas en la normativa europea. En primer lugar, el artículo 75 TFUE se circunscribe al ámbito de las “medidas administrativas sobre movimiento de capitales y pago” y, a continuación, realiza una ejemplificación de ellas, a saber: la inmovilización de fondos, activos financieros o beneficios económicos. Se trata de una enumeración abierta que puede contener otras medidas más allá de la inmovilización de activos. En términos más vagos y abiertos está redactado el artículo 215 TFUE que tan solo habla de “medidas necesarias”.

Entre las sanciones más comunes se pueden citar: las sanciones diplomáticas (que comprenden, por ejemplo, la expulsión de personal diplomático, la ruptura de relaciones diplomáticas y la suspensión de visitas oficiales)¹⁸⁷, la suspensión de la cooperación con

¹⁸⁴ Sanciones basadas en resoluciones de UN: Afganistán, Al Qaida, República Democrática del Congo, Eritrea, Guinea-Bissau, Irán, Corea del Norte, Líbano, Liberia, Libia, Somalia, Sudán. Sanciones autónomas de UE: Bielorrusia, Bosnia Herzegovina, China, Egipto, Myanmar, entre otras.

¹⁸⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia *Europäisch-Iranische Handelsbank contra Consejo*, C-585/13 P, EU:C:2015:145.

¹⁸⁶ ECKES, Christina, “EU restrictive measures ...”, *op. cit.*, pp. 873-875.

¹⁸⁷ Este tipo de sanción fue usualmente utilizada en el marco del Capítulo VII de la Carta en la última década del siglo XX. Sin embargo, en la actualidad ha dejado de emplearse puesto que se considera que es necesario mantener abiertas las vías diplomáticas con los sancionados y se debe evitar agravar la tensión

terceros países, boicots a eventos culturales o deportivos, sanciones comerciales (pueden tener carácter general o específico y consistir en embargo de armas¹⁸⁸), sanciones financieras (congelación de fondos o recursos económicos, prohibición de transacciones financieras y restricciones a créditos de exportación o a la inversión), prohibición de visado o de viaje¹⁸⁹. También se han realizado en el ámbito europeo prohibiciones sectoriales para impedir la utilización indebida de equipos, tecnología o programas informáticos, así como se ha procedido a la interceptación de internet u otras formas de comunicación¹⁹⁰.

En los últimos años la UE ha aplicado mayoritariamente medidas restrictivas en forma de embargo de armas¹⁹¹; restricciones económicas y financieras como la congelación de activos¹⁹²; prohibiciones de visado y de viaje¹⁹³; y la prohibición de

existente. DEL MAR GARCÍA RICO, ELENA, “Las sanciones internacionales del Consejo de Seguridad”, en PASTOR PALOMAR, Antonio (ed.), *Fuentes de Energía y Derecho Internacional. Conflictos, principios, sanciones y seguridad*, Dykinson, 2015, p.91

¹⁸⁸ Al respecto véase la Lista Común Militar de la UE más reciente de 9 de febrero de 2015. En lo referente al control de los Productos de doble uso, véase el anexo I del Reglamento 428/2009, y su modificación por el reglamento 1232/2011.

¹⁸⁹ RELEX, European Commission, *Restrictive measures*, 2008. Recuperado de eeas.europa.eu/archives/docs/cfsp/sanctions/docs/index_en.pdf.

¹⁹⁰ 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. Secretaría General del Consejo de la Unión Europea. Versión de junio de 2012. 11205/12, p. 6.

¹⁹¹ Ejemplos de embargos de arma: Decisión del Consejo 2013/184/PESC del 22 de abril de 2013 relativa a medidas restrictivas contra Myanmar/Birmania y por la que se deroga la Decisión 2010/232/PESC – artículo 1–, Diario Oficial L n° 111 de 23 de abril de 2013, p.111; Reglamento (UE) n° 204/2001 del Consejo de 2 de marzo de 2011 relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Libia - artículo 4-, Diario Oficial L n° 58 de 3 de marzo de 2011, pp.1-13.

¹⁹² Ejemplos de congelación de activos: Reglamento (UE) n° 753/2011 del Consejo de 1 de agosto de 2011 relativo a medidas restrictivas contra determinadas personas, grupos, empresas y entidades, habida cuenta de la situación en Afganistán – artículo 3–, Diario Oficial L n° 199 de 2 de agosto de 2011, pp.1-22; Decisión del Consejo 2011/173/PESC del 21 de marzo de 2011 relativa a la adopción de medidas restrictivas en vista de la situación existente en Bosnia y Herzegovina - artículo 2-, Diario Oficial L 76 de 22 de marzo de 2011, pp.68-70; Reglamento (UE) n° 224/2014 del Consejo del 10 de marzo de 2014 relativo a la adopción de medidas restrictivas habida cuenta de la situación en la República Centroafricana - artículo 5-, Diario Oficial L70 de 11 de marzo de 2014, p.1.

¹⁹³ Ejemplos: Posición Común 2005/888/PESC del Consejo del 12 de diciembre de 2005 relativa a la adopción de medidas restrictivas específicas contra determinadas personas sospechosas de haber participado en el asesinato de Rafiq Hariri, antiguo primer ministro del Líbano- artículo 1-, Diario Oficial L327 de 14 de diciembre de 2005, pp.26-27; Posición Común 2008/109/PESC del Consejo de 12 de febrero de 2008 relativa a las medidas restrictivas impuestas contra Liberia - artículo 3-, Diario Oficial L38 de 13 de febrero de 2008, pp. 26-27.

exportación de equipos destinados a la represión interna de un país¹⁹⁴. Son precisamente las restricciones económicas y financieras las medidas que más controversia han ocasionado a nivel judicial por la afectación que pueden ocasionar en los derechos fundamentales. En la siguiente gráfica se puede observar el número y la tipología de medidas restrictivas que hasta abril de 2018 se había adoptado en el seno de la UE. Se puede constatar que las medidas más usuales son la congelación de activos, la prohibición de visados y el embargo de armas.

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

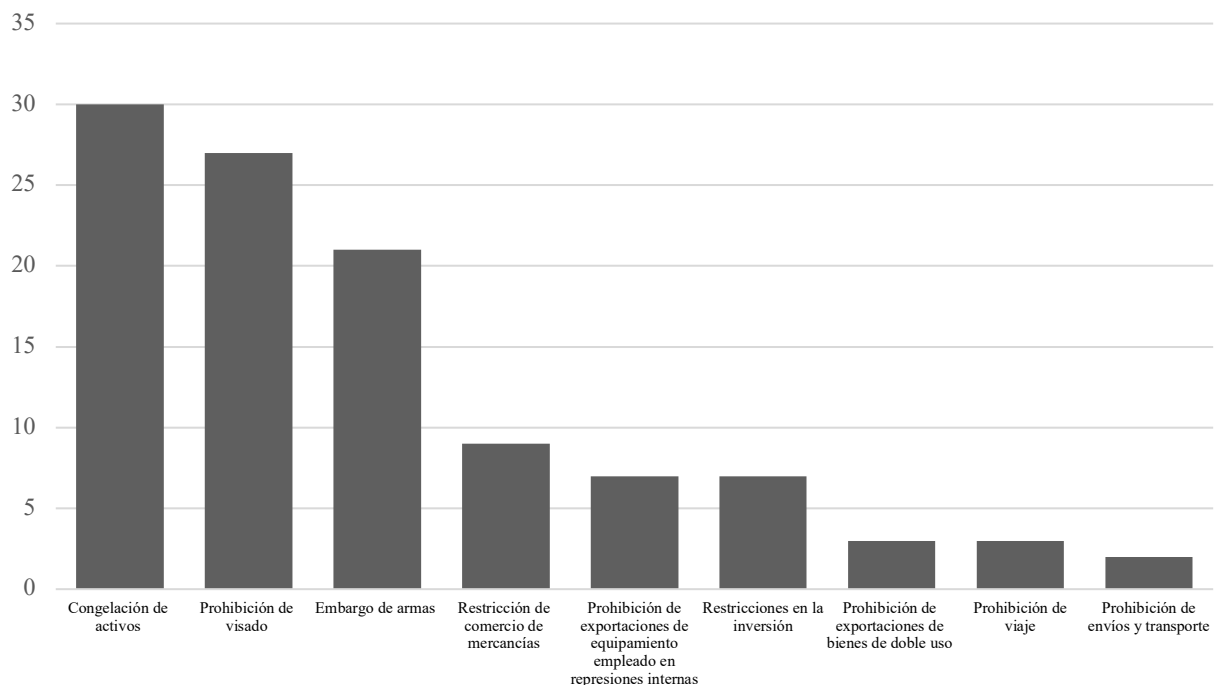


Gráfico nº 1. Número y tipología de sanciones aplicadas por la Unión Europea. Año 2018

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

¹⁹⁴ Ejemplos de esta medida: Reglamento (UE) nº 588/2011 del Consejo del 20 de junio de 2011 por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 765/2006 del Consejo relativo a la adopción de medidas restrictivas contra el Presidente Lukashenko y determinados funcionarios de Belarús -artículo 1 bis-, Diario Oficial L nº 161 de 21 de junio de 2011, pp.1-6; Reglamento (CE) nº 174/2005 del Consejo del 31 de enero de 2005 por el que se imponen restricciones al suministro de asistencia a Costa de Marfil en relación con actividades militares -artículo 3-, Diario Oficial L 29 de 2 de febrero de 2005, pp.5.15.

1.3.1 Sanciones económicas o financieras

Las sanciones económicas o de carácter financiero implican la ruptura de las relaciones financieras habituales con terceros países o entidades con fines de política exterior y de seguridad. Esta tipología de sanciones está destinada a disminuir la capacidad financiera de los sancionados porque la reducción de la entrada de capital extranjero en el país afectado provoca problemas económicos que afectan a la sociedad en su conjunto y a los intereses económicos y comerciales más generales. De este modo, se ejerce una presión sobre los líderes¹⁹⁵ con el fin de que cumplan las demandas del régimen de sanciones¹⁹⁶.

Dentro de este tipo de sanciones destacan la congelación de activos, las restricciones de capital y las reducciones de ayuda externa. La primera subcategoría son aquellas medidas restrictivas que implican la inmovilización de fondos económicos y de los recursos económicos en territorio europeo, es decir, constituye una inmovilización administrativa. Estas medidas permiten impedir cualquier utilización de los activos y recursos económicos embargados. Así como la conversión o movimiento por parte de una persona, grupo o entidad designados por una autoridad competente. Estas inmovilizaciones inciden en los fondos y en los recursos económicos, independientemente de si estos son poseídos o controlados por las personas o entidades designadas. Las inmovilizaciones también implican una prohibición de suministrar recursos a personas o entidades específicas. Paralelamente, este hecho crea una obligación en los ciudadanos y empresas europeas de no efectuar pagos ni suministrar

¹⁹⁵ El perjuicio directo causado a las élites políticas y económicas a través de medidas dirigidas a sus economías se considera que es una herramienta más efectiva ante la focalización más precisa de las sanciones financieras. TOSTENSEN, Arne y BULL, Beate, “*Are Smart Sanctions...*”, *op. cit.*, p. 386.

¹⁹⁶ TOSTENSEN, Arne y BULL, Beate, “*Are Smart Sanctions...*”, *op. cit.*, p. 385.

bienes y otros activos¹⁹⁷. Para que la restricción no resulte desproporcionada las medidas articulan un sistema de excepciones y exenciones con el fin de cubrir las necesidades básicas de los sancionados¹⁹⁸. No cabe confundir esta figura con la confiscación, que implica la existencia de una sentencia previa aprobada por un tribunal, mientras la congelación de activos es tan solo una medida preventiva. Los dos procesos están estrechamente vinculados, ya que se supone que la confiscación es el resultado de una medida previa de congelación de activos¹⁹⁹.

La inmovilización administrativa se diferencia de otras figuras como son el embargo, la incautación y el decomiso administrativo y judicial. Estas últimas no se pueden imponer en el ámbito de las medidas restrictivas porque solo tienen cabida a nivel nacional. Por ejemplo, el embargo judicial puede considerarse un acto preparatorio del decomiso que se inserta dentro de un procedimiento penal en un Estado miembro, pero está excluido del ámbito de las medidas restrictivas de la UE. No obstante, puede dictarse una orden de embargo judicial respecto de aquellos bienes sometidos a inmovilización administrativa, y dicha orden puede basarse en pruebas obtenidas durante el mencionado proceso administrativo. Al mismo tiempo, las legislaciones nacionales de los Estados miembros pueden prever que la congelación preventiva, la incautación y la confiscación pueden aplicarse como una sanción por infracción de medidas restrictivas²⁰⁰.

¹⁹⁷ Consejo de la Unión Europea, *Medidas restrictivas de la UE*, 2014. Recuperado de www.consilium.europa.eu/media/24491/142428.pdf

¹⁹⁸ En las Prácticas recomendadas de la UE para la aplicación eficaz de medidas restrictivas de abril de 2008, se entiende por “excepción” cualquier utilización de los fondos y recursos económicos que los reglamentos no prohíban; y por “exención” cualquier utilización que esté prohibida salvo que la autorice una autoridad competente.

¹⁹⁹ CHAMPIGNY, Simon; POUSIN, Elise y ROUGEVIN-BAVILLE, Laure, “Asset freeze measures in the fight against terrorism”, *The European Judicial Training Network (EJTN)*, 2016, p. 2. Recuperado de www.ejtn.eu/About/THEMIS11/THEMIS-2016/THEMIS-2016-Semi-final-A/

²⁰⁰ Consejo de la Unión Europea, Prácticas recomendadas de la UE para la aplicación eficaz de medidas restrictivas. 15530/16. Bruselas, febrero de 2016, párrafo 28 y 29. Consejo de la Unión Europea, Prácticas recomendadas de la UE para la aplicación eficaz de medidas restrictivas. 10254/15. Bruselas, junio de 2015. párrafos 28 y 29.

Si se realiza un análisis de las medidas de inmovilización administrativa en el contexto de los Reglamentos que establecen listas de sancionados, el Grupo de Consejeros de Relaciones Exteriores (RELEX) ha entendido que se diferencian dos supuestos: la congelación de los fondos y recursos económicos de las personas y entidades designadas y la prohibición de poner a disposición de dichas personas y entidades fondos y recursos económicos²⁰¹. La inmovilización afectará a la totalidad de los fondos y de los recursos económicos que pertenezcan o sean propiedad de las personas y entidades designadas, así como a los que tengan en su poder o controlen dichas personas.

Por ello, la definición y contenido de las expresiones “tener en su poder” o “controlar” resultan esenciales. Implican cualquier situación en que una persona o entidad designada, sin disponer de título de propiedad, pueda disponer legalmente de activos o recursos económicos que no le pertenezcan, o enajenarlos, sin que se requiera la autorización previa del propietario legal, como por ejemplo tener en su poder papel moneda o títulos de créditos emitidos al portador²⁰². Las cuestiones relativas a la propiedad y el control han sido una de las cuestiones más controvertidas en el TJUE en el proceso sancionador de Irán.

1.3.2 Prohibición de visado o de viaje

Estas medidas implican que las personas objeto de la prohibición están sujetas a restricciones de admisión y, por consiguiente, no pueden entrar al territorio de la UE a través de sus fronteras exteriores. En el caso de que se requiera de un visado para acceder

²⁰¹ Consejo de la Unión Europea, Prácticas recomendadas de la UE para la aplicación eficaz de medidas restrictivas. 8519/18. Bruselas, mayo de 2018, párrafo 30.

²⁰² Consejo de la Unión Europea, Prácticas recomendadas de la UE para la aplicación eficaz de medidas restrictivas. 15530/16. Bruselas, marzo de 2016, párrafos 34 y 35.

a la UE no se concederá²⁰³. En el momento de la adopción de la sanción se introducen los datos en el Sistema de Información Schengen (SIS)²⁰⁴. Dándose cumplimiento a las exigencias del artículo 25 del Reglamento (UE) 2018/1861 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de noviembre de 2018, relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen (SIS) en el ámbito de las inspecciones fronterizas²⁰⁵. Esta disposición recoge las condiciones aplicables a la introducción de las descripciones sobre nacionales de terceros países sujetos a medidas restrictivas. Los datos mínimos que tiene que contener la descripción son a la luz de los artículos 20 y 22 del Reglamento (UE) 2018/1861: apellidos, fecha de nacimiento, referencia a la decisión que da lugar a la introducción de la descripción, medidas que deben tomarse en caso de respuesta positiva y los motivos en virtud de los cuales se basa la decisión de denegación de entrada y estancia²⁰⁶. Las descripciones serán introducidas, actualizadas y suprimidas por la autoridad competente del Estado miembro que ejerza la Presidencia del Consejo de la Unión Europea en el momento de la adopción de la medida.

Estas sanciones no obligan a un Estado miembro a denegar la entrada a sus propios nacionales si estos fueran objeto de una medida restrictiva. En estas situaciones en las que un ciudadano comunitario está sujeto a una prohibición de viajar, su país de origen debe admitirle con arreglo a su derecho interno. Asimismo, los Estados miembros pueden

²⁰³ European Union Committee, “The legality of EU sanctions”, *House of Lords*, 2017, p. 7.

²⁰⁴ Orientaciones sobre sanciones, Versión de 4 de mayo de 2018. 5664/18, Consejo de la Unión Europea, p.23.

²⁰⁵ Reglamento (UE) n° 2018/1861 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de noviembre de 2018, relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen (SIS) en el ámbito de las inspecciones fronterizas, por el que se modifica el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y se modifica y deroga el Reglamento (CE) n.º 1987/2006, pp.14-55.

²⁰⁶ Los motivos que pueden dar lugar a la denegación de entrada y estancia son los siguientes: una condena por la comisión de un delito cuando el nacional de un tercer país haya sido condenado en un Estado miembro por un delito sancionado con una pena privativa de libertad de un año como mínimo; (artículo 24, apartado 2, letra a) del mencionado Reglamento); una amenaza grave para la seguridad debido a que existen motivos fundados para creer que el nacional de un tercer país ha cometido un delito grave, en particular un delito de terrorismo, o indicios claros de su intención de cometer un delito de este tipo en el territorio de un Estado miembro (artículo 24, apartado 2, letra b); la elusión del Derecho nacional o de la Unión en materia de entrada y estancia (artículo 24, apartado 2, letra c); una prohibición de entrada (artículo 24, apartado 1, letra b); y una medida restrictiva (artículo 25).

conceder excepciones a estas prohibiciones cuando acogen en su territorio a una Organización Intergubernamental Internacional, a una conferencia de las Naciones Unidas o a la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)²⁰⁷.

1.3.3 Embargo de armas

Los embargos de armas implican una restricción a la venta, suministro y transporte de los bienes incluidos en la Lista Común Militar de la UE²⁰⁸. Además, se incluye la prohibición de asistencia técnica y financiera relativa a armamento. Dependiendo del régimen de sanciones y los hechos que lo motiven puede incluirse en la prohibición la exportación de equipo utilizado para la represión interna²⁰⁹.

En el ámbito armamentístico hay que tener presente el Código de Conducta de la UE en materia de exportaciones de armas adoptado en 1998. El Código de Conducta fue el primer código que se estableció sobre comercio de armas a nivel internacional y es uno de los más extensos²¹⁰. No se trataba de un documento jurídicamente vinculante, sino que es un acuerdo político entre los diferentes Estados miembros sobre las condiciones por las que se regirá la autorización para exportar armas a terceros países²¹¹. A partir de diciembre de 2008, pasó a ser una Posición Común sobre Exportaciones de Tecnología Militar y Equipamientos²¹², siendo un texto jurídicamente vinculante. La Posición Común

²⁰⁷ Consejo de la Unión Europea, *Medidas restrictivas de la UE*, 2014. Recuperado de www.consilium.europa.eu/media/24491/142428.pdf

²⁰⁸ Lista Común Militar de la Unión Europea adoptada por el Consejo el 26 de febrero de 2018 (equipo contemplado en la Posición Común 2008/944/PESC del Consejo por la que se definen las normas comunes que rigen el control de las exportaciones de tecnología y equipos militares)

²⁰⁹ European Union Committee, "The legality of EU sanctions", *House of Lords*, 2017, pp. 6-7.

²¹⁰ MURO MARTÍNEZ, Ramón, "El control del comercio exterior de material de defensa y de doble uso. El tratado sobre el comercio de armas", *Cuadernos de estrategia*, 2014, p.117.

²¹¹ NIBLETT, Robin, "Estados Unidos, la Unión Europea y el levantamiento del embargo de armas a China", *Real Instituto Elcano*, 2004, p.2.

²¹² Posición Común 2008/944/PESC del Consejo, de 8 de diciembre de 2008, por la que se definen las normas comunes que rigen el control de las exportaciones de tecnología y equipos militares. Diario Oficial L n° 35 de 13 de diciembre de 2008, pp. 99-103.

adopta prácticamente los mismos criterios que el Código de Conducta, aunque añade la responsabilidad del país exportador de proceder a la verificación del destino final de las armas y la comprobación de que el país receptor respeta el Derecho Internacional Humanitario²¹³.

Mención aparte merecen los bienes de doble uso, es decir, aquellos, incluido el soporte lógico (*software*) y la tecnología, que por su naturaleza pueden ser utilizados tanto para fines civiles como para fines militares. Son ejemplos de bienes de doble: materiales y equipos nucleares, combustibles especiales, equipos de comunicaciones, láseres, equipos de visión nocturna, sustancias químicas, plantas de producción y componentes específicos, etc.²¹⁴ Su exportación no está prohibida, sino que son objeto de un control restrictivo, que suele implicar la obligación de obtener una licencia. En relación con los bienes de doble uso caben dos categorías de sanciones. Un primer grupo son las sanciones formales adoptadas en el marco de la PESC, a través de una Decisión del Consejo, y seguida de un Reglamento. Dentro de las restricciones formales, la actuación de la UE se caracteriza por aplicar las resoluciones del Consejo de Seguridad en el ámbito de la Unión. Un segundo grupo, de carácter informal, son las sanciones adoptadas fuera de la PESC, con carácter mayoritariamente diplomático, político o financiero²¹⁵.

Los controles de exportación de doble uso, como parte de la Política Comercial Común (PCC) de la UE, son competencia exclusiva de la Unión Europea. La entrada en vigor del Tratado de Lisboa fortaleció el papel del Parlamento Europeo en el campo del control de exportaciones al convertirlo en un actor clave en la adopción de la legislación

²¹³ MURO MARTÍNEZ, Ramón, “El control del comercio exterior...”, *op. cit.*, p.117.

²¹⁴ MURO MARTÍNEZ, Ramón, “El control del comercio exterior de material de defensa y de doble uso. El tratado sobre el comercio de armas”, *Cuadernos de estrategia*, 2014, p.116.

²¹⁵ COLUSSI, Iliaria, “International Trade Sanctions related to Dual-Use Goods and Technologies”, *Athens Journal of Law*, 2016, vol. 2, núm. 4, p.248.

de la UE en el área²¹⁶. El marco jurídico sobre control de exportaciones en la Unión Europea está conformado por dos instrumentos esenciales: el Reglamento (CE) n° 428/2009 del Consejo, de 5 de mayo de 2009, por el que se establece un régimen comunitario de control de las exportaciones, la transferencia, el corretaje y el tránsito de productos de doble uso²¹⁷; y el Código Aduanero Comunitario.

El Reglamento (CE) n° 428/2009 define los distintos tipos de licencia de exportación y establece una relación de bienes afectados. Con carácter general, los controles se aplican a todas las exportaciones a territorios extracomunitarios, salvo algunos bienes muy sensibles recogidos en una lista específica que figura como anexo al reglamento. Esta lista parte de los bienes de doble uso contemplados en otros foros e instrumentos²¹⁸ como: el Arreglo de Wassenaar (AW)²¹⁹, el GSN (Grupo de Suministradores Nucleares)²²⁰, el RCTM (Régimen de Control de Tecnología de Misiles)²²¹, el Grupo Australia (contra la proliferación de armas biológicas y químicas)²²²,

²¹⁶ SEVINI, Filippo, JANSSENS, Willem, MACLEAN, Finlay, TIMMERMANS, Peter, “Export control on dual use goods in the European Union”, *ESARDA 33rd annual meeting - Symposium on safeguards and nuclear material management*, 2011, p.2.

²¹⁷ Reglamento (CE) n° 428/2009 del Consejo, de 5 de mayo de 2009, por el que se establece un régimen comunitario de control de las exportaciones, la transferencia, el corretaje y el tránsito de productos de doble uso. Diario Oficial L n°134, de 29 de mayo de 2009, pp. 1-269.

²¹⁸ MURO MARTÍNEZ, Ramón, “El control del comercio exterior...”, *op. cit.*, p.140.

²¹⁹ El Arreglo de Wassenaar es el primer acuerdo global multilateral sobre control de exportaciones de armas convencionales y bienes y tecnología de doble uso. Recibió su aprobación final por 33 países cofundadores en julio de 1996 y empezó a aplicarse en septiembre de 1996. Wassenaar, *Arreglo de Wassenaar*. Disponible online: www.wassenaar.org/es/about-us/

²²⁰ El Grupo de Suministradores Nucleares establecido en 1974 es un grupo de países proveedores nucleares que se coordina para contribuir a la no proliferación de las armas nucleares a través de la implementación de directrices reguladores de las exportaciones nucleares y las exportaciones relacionadas con tecnologías nucleares. Nuclear Suppliers Group, *Sobre el GSN*. Disponible online: www.nuclearsuppliersgroup.org/es/sobre-el-gsn

²²¹ El Régimen de Control de Tecnología de Misiles, creado 1987, está constituido por 34 Estados. Su principal misión es el control de las exportaciones de materiales y tecnologías destinados a la producción de ciertos sistemas de misiles, y su objetivo es impedir la proliferación de misiles de largo alcance y gran capacidad de carga. Missile Technology Control Regime, *MTCR*. Disponible online: mtrc.info

²²² El Grupo de Australia, conformado por 42 Estados, para el control de exportaciones de material sensible y tecnología de doble uso. Su objetivo es intercambiar información y coordinar la adopción de medidas reguladoras de la exportación de determinadas sustancias químicas, agentes biológicos, y elementos y equipos para la fabricación de sustancias químicas y biológicas de doble uso, para garantizar que las exportaciones de estos productos sensibles que realizan sus miembros no contribuyan a la proliferación de armas biológicas y químicas. The Australia Group, *El Grupo Australia: Introducción*. Disponible online: australiagroup.net/es/introduccion.html

la Convención sobre las Armas Químicas²²³, la Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1540 (2004)²²⁴, la Convención sobre las Armas Biológicas y Toxínicas²²⁵ y el Tratado de No Proliferación Nuclear²²⁶.

La aplicación del Código Aduanero Comunitario aprobado por el Reglamento (UE) nº 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de octubre de 2013²²⁷, es responsabilidad directa de los Estados miembros y las excepciones de seguridad nacional se permiten caso por caso.

Algunos Reglamentos del Consejo en materia de medidas restrictivas pueden contener listas de artículos de doble uso adicionales a las establecidas en el Reglamento 428/2009²²⁸. Por ejemplo, el Reglamento (UE) nº 267/2012 del Consejo, de 23 de marzo de 2012 relativo a medidas restrictivas contra Irán²²⁹ comprende restricciones adicionales

²²³ La Convención sobre las Armas Químicas, que entró en vigor en 1997, es un tratado internacional en virtud del cual se prohíbe el desarrollo, la producción, el almacenamiento, la transferencia y el empleo de armas químicas. Además, establece la destrucción de estas armas en un plazo de tiempo específico. OPCW, *Convención sobre las Armas Químicas*. Disponible online: www.opcw.org/es/convencion-sobre-las-armas-quimicas

²²⁴ En la Resolución 1540 (2004) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 28 de abril de 2004, el Consejo de Seguridad decidió que todos los Estados deben abstenerse de suministrar cualquier apoyo a los agentes no estatales que traten de desarrollar, adquirir, fabricar, poseer, transportar, transferir o emplear armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores. La resolución obliga a todos los Estados a adoptar y aplicar leyes eficaces, así como otras medidas eficaces para prevenir la proliferación de estas armas y sus sistemas vectores. Naciones Unidas, *Resolución 1540 (2004) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*. Disponible online: www.un.org/disarmament/es/adm/resolucion-1540-2004-del-consejo-de-seguridad-de-las-naciones-unidas/

²²⁵ Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Toxínicas y sobre su Destrucción. Es el primer tratado multilateral sobre desarme que prohíbe el desarrollo, la producción y el almacenamiento de toda una categoría de armas de destrucción masiva, quedó abierto a la firma el 10 de abril de 1972. Entró en vigor el 26 de marzo de 1975. Naciones Unidas, *Armas biológicas*. Disponible online: www.un.org/disarmament/es/adm/armas-biologicas/

²²⁶ El Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP) tiene como fin prevenir que las armas nucleares se sigan desarrollando, fomentando los usos pacíficos de la energía nuclear y promoviendo el desarme nuclear. El TNP entró en vigor en 1970. Con más de 190 partes, es el tratado del ámbito de la no proliferación y el desarme con mayor número de adhesiones. Organismo Internacional de Energía Atómica, *Tratado sobre la No Proliferación*. Disponible online: www.iaea.org/es/temas/tratado-sobre-la-no-proliferacion

²²⁷ Reglamento (UE) nº 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de octubre de 2013, por el que se establece el código aduanero de la Unión. Diario Oficial L nº 269, de 10 de octubre de 2013, pp.1-101.

²²⁸ SEVINI, Filippo, JANSSENS, Willem, MACLEAN, Finlay, TIMMERMANS, Peter, "Export control on dual use goods in the European Union", *ESARDA 33rd annual meeting - Symposium on safeguards and nuclear material management*, 2011, p.5.

²²⁹ Ejemplo de ello, es la Decisión 2011/235/PESC del Consejo del 12 de abril de 2011, *relativa a medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas y entidades habida cuenta de la situación de Irán*,

sobre el comercio de bienes y tecnología de doble uso, y sobre equipos y tecnología clave que en Irán pueden emplear en la industria petroquímica. En virtud del mismo se prohíbe adicionalmente el comercio de oro, metales preciosos y diamantes²³⁰. Igualmente, las medidas restrictivas que se adoptaron contra Siria en la Decisión 2011/782/PESC del Consejo de 1 de diciembre de 2011 contienen restricciones adicionales a las prohibiciones de exportaciones de los bienes de doble uso. En virtud de esta Decisión se prohibía la exportación de ciertos artículos de doble uso relacionados con telecomunicaciones o con el control de Internet o elementos de interceptación y tecnología²³¹. También cabe citar el Reglamento (UE) n° 509/2012 del Consejo, de 15 de junio de 2012, relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria²³², donde se establecen productos químicos de doble uso adicionales; o el Reglamento (UE) n° 2016/682, de 29 de abril de 2016, sobre la aplicación de medidas restrictivas contra la República Popular Democrática de Corea²³³, el cual hace referencia a ADM y artículos prohibidos de doble uso²³⁴.

El control del comercio de los bienes de doble uso desempeña un papel fundamental en la lucha contra la proliferación de ADM, contribuyendo en gran medida

Diario Oficial L100/51 de 14 de abril de 2011; y el Reglamento (UE) n.º 267/2012 del Consejo del 23 de marzo de 2012 *relativo a medidas restrictivas contra Irán y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 961/2010*, Diario Oficial L88/1 de 24 de marzo de 2012. Así como la Decisión 2010/413/PESC del Consejo del 26 de julio del 2010 *relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán y que deroga la Posición Común 2007/140/PESC*, Diario Oficial L195 de 27 de julio de 2010.

²³⁰ Considerando 3 del Reglamento (UE) n° 267/2012 del Consejo, de 23 de marzo de 2012, *relativo a medidas restrictivas contra Irán y por el que se deroga el Reglamento (UE) n° 961/2010*, Diario Oficial L 88 de 24 de marzo de 2012, p. 1–112.

²³¹ Decisión del Consejo 2011/782/PESC del Consejo, de 1 de diciembre de 2011, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria y por la que se deroga la Decisión 2011/273/PESC. Diario Oficial L n°319 de 2 de diciembre de 2011, pp. 56-70, artículo 3.

²³² Reglamento (UE) n° 509/2012 del Consejo, de 15 de junio de 2012, por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 36/2012 relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria. Diario Oficial L n° 156 de 16 de junio de 2012, pp. 10-37.

²³³ Reglamento (UE) 2016/682 del Consejo, de 29 de abril de 2016, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 329/2007 sobre la aplicación de medidas restrictivas contra la República Popular Democrática de Corea. Diario Oficial L n°117 de 3 de mayo de 2016, pp. 1-27.

²³⁴ COLUSSI, Ilaria, “International Trade Sanctions related to Dual-Use Goods and Technologies”, *Athens Journal of Law*, 2016, vol. 2, núm. 4, p. 248.

a la seguridad y la estabilidad regional e internacional²³⁵. Por ello, es clave en el caso iraní al suponer una barrera significativa contra la proliferación nuclear.

1.3.4 Sanciones comerciales

Las sanciones comerciales son aquellas restricciones al comercio impuestas por un país o grupo de países contra otro país o grupos de países. Estas sanciones deben ser respetuosas con los compromisos internacionales de la UE y sus Estados miembros, concretamente con los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC), los Acuerdos Generales sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), así como los Acuerdos sobre el Comercio de Servicios (AGCS)²³⁶. Las sanciones más frecuentes son los embargos de armas, las prohibiciones de exportar productos de particular importancia económica para la región destinataria de la medida, las prohibiciones de importar productos necesarios para ciertas industrias, etc.

Dentro de este apartado también se considera como sanciones la aplicabilidad de la denominada “*cláusula de condicionalidad*” que implica que se condiciona la ayuda al desarrollo al respeto de los principios democráticos y de los derechos fundamentales; en la financiación de actividades de promoción de los derechos fundamentales en terceros Estados; o en la imposición de sanciones o medidas restrictivas; etc.²³⁷ La condicionalidad democrática entra en la definición de una categoría de sanciones llamada de “vinculación positiva” o de “vinculación negativa”. Se trata de una política de amenazas o incentivos (*carrots or sticks*), donde la vinculación negativa (*sticks*) a menudo toma la forma de un embargo y la vinculación positiva (*carrots*) tiende a

²³⁵ MURO MARTÍNEZ, Ramón, “El control del comercio exterior...”, *op. cit.*, p.140.

²³⁶ Orientaciones sobre sanciones, Versión de 4 de mayo de 2018. 5664/18, Consejo de la Unión Europea, p.11.

²³⁷ BOU FRANCH, Valentín, “La Unión Europea y los Derechos Fundamentales: desafíos actuales”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, 2014, p.20

recompensar al Estado destinatario de la medida con el otorgamiento de una ventaja comercial o financiera en caso de realizar un cambio positivo en su política exterior o nacional, un ejemplo de ello es el sistema de preferencias generalizadas (SPG)²³⁸. Dentro de la rama de las sanciones, la condicionalidad democrática le otorga un nuevo rostro y perspectiva a la política exterior de la UE.

1.3.5 Prohibición de inversiones

La prohibición de inversiones en los países sujetos a las sanciones es una modalidad de medida restrictiva que se puede adoptar dentro de los regímenes sancionatorios de la UE. La prohibición puede afectar a diversos ámbitos, como el sector financiero, la industria petroquímica y de la producción de electricidad,²³⁹ el sector inmobiliario, en empresas y títulos²⁴⁰, así como implicar una prohibición total a la inversión²⁴¹.

²³⁸ El actual sistema de preferencias generalizadas (SPG) está regulado en el Reglamento (UE) n.º 978/2012. Se trata de un instrumento comercial clave de la política comunitaria de ayuda al desarrollo. En virtud del SPG la UE proporciona un acceso preferencial no recíproco al mercado comunitario de productos originarios en países y territorios en desarrollo a través de la exoneración total o parcial de los derechos arancelarios. El objetivo de este sistema es la reducción la pobreza en los países en vías de desarrollo con la generación de ingresos adicionales a través de sus exportaciones, garantizar los derechos humanos y laborales fundamentales y promover el desarrollo sostenible y la gobernanza. Ministerio Industria, Comercio y Turismo, *Medidas Arancelarias*.

²³⁹ Ejemplo de ello es el caso de las sanciones contra Siria, Decisión 2013/255/PESC del Consejo de 31 de mayo de 2013, *relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria* -artículo 20-, Diario Oficial L 147/17 de 1 de junio de 2013; y el Reglamento (UE) n.º 36/2012 del Consejo de 18 de enero de 2012, *relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria* -artículo 23-, Diario Oficial L 16/8 de 19 de enero de 2012.

²⁴⁰ Por ejemplo, el caso de medidas restrictivas a Rusia por la invasión de Crimea y Sebastopol, Reglamento (UE) n.º 833/2014 del Consejo, de 31 de julio de 2014, *relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania* -artículo 5-. Diario Oficial L 229 de 31 de julio de 2014.

²⁴¹ Un ejemplo de prohibición total es la llevada a cabo contra Corea del Norte en el Reglamento (UE) 2017/658 del Consejo de 6 de abril de 2017 *por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 329/2007 relativo a la adopción de medidas restrictivas contra la República Popular Democrática de Corea*, Diario Oficial L 94/3 de 7 de abril de 2017.

Estas prohibiciones suelen afectar mayoritariamente al Banco Europeo de Inversiones (BEI)²⁴² que en algunos de los casos no puede efectuar desembolsos o pagos celebrados por los estados sancionados o cualquiera de sus autoridades y el BEI. Por ejemplo, a consecuencia del no reconocimiento de la UE de la anexión ilegal de Crimea y Sebastopol por parte de Rusia, el Consejo solicitó al BEI que suspendiese la financiación de operaciones en Rusia, e invitó a la Comisión a reevaluar e incluso suspender, los programas de cooperación bilateral y regional entre la UE y Rusia²⁴³.

1.3.6 Prohibiciones en el sector de los transportes

Existe la posibilidad de adoptar medidas que afecten al sector de los transportes. En estos casos se acuerdan acciones como la denegación del acceso a los aeropuertos de la UE de vuelos de transporte de mercancías, prohibiciones del mantenimiento y la revisión de aeronaves o buques de transporte de mercancías que transporten material o productos prohibidos. Entre las prohibiciones de vuelos en el espacio aéreo y los puertos europeo a aviones y barcos destacan los regímenes de sanciones adoptados contra Corea del Norte y Siria²⁴⁴. El artículo 25, apartado 1 de la Decisión 2013/255/PESC del Consejo, de 31 de mayo de 2013, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria establece:

“Los Estados miembros, de conformidad con su legislación nacional y en consonancia con el Derecho internacional, en particular los acuerdos

²⁴² El Banco Europeo de Inversiones (BEI) es la institución financiera de la Unión Europea que participa activamente en todos los sectores económicos, tanto en los países miembros de la UE como en otros 150 países no miembros. Folleto Informativo N°1: El Banco Europeo de Inversiones: el poder invisible dentro de la Unión Europea.

²⁴³ BORLINI, Leonardo, y SILINGARDI, Stefano, “Defining Elements and Emerging Legal Issues of EU ‘Sanctions’”, *The Italian Yearbook of International Law*, 2018, p.40.

²⁴⁴ RUSSELL, Martin, “EU sanctions: A key foreign ...”, *op. cit.*, p.4.

internacionales pertinentes sobre aviación civil adoptarán las medidas necesarias para impedir el acceso a los aeropuertos bajo su jurisdicción de todos los vuelos exclusivamente de carga explotados por compañías de transporte aéreo sirias y de todos los vuelos de Syrian Arab Airlines”²⁴⁵.

1.4 Las medidas restrictivas selectivas: procedimiento de designación e identificación de los destinatarios de las sanciones

Una de las características y elementos originales de las medidas restrictivas es su selectividad. La designación e identificación de aquellos que van a estar incluidos en las denominadas “*listas negras*”, que van a sufrir sus consecuencias negativas, es uno de los elementos más importantes del proceso de adopción de las mismas porque implica no solo la designación de los afectados, sino porque de ello también va a depender realizar una correcta notificación²⁴⁶, esencial para el disfrute de los derechos fundamentales, especialmente los de índole procesal. La debida protección de los derechos de los sancionados se ha convertido en un elemento clave para las instituciones comunitarias, especialmente el TJUE²⁴⁷.

En primer lugar, respecto de la identificación y la designación de las personas físicas, para evitar cualquier problema de identificación y de respeto a los derechos del designado, conviene disponer del máximo número posible de identificadores entre los que cabe citar: apellidos, nombres, apodos, sexo, fecha y lugar de nacimiento, nacionalidad, domicilio, número de documento de identidad o pasaporte²⁴⁸. Sin embargo, cuando se está ante sanciones contra regímenes de terceros países, reiterada

²⁴⁵ Decisión 2013/255/PESC del Consejo, de 31 de mayo de 2013, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria, Diario Oficial L 147, de 1 de junio de 2013.

²⁴⁶ Un ejemplo de notificación puede consultarse en el *ADENDA VI. Ejemplo de notificación*

²⁴⁷ SANTOS VARA, Juan, “El control judicial de la ejecución de las sanciones antiterroristas del Consejo de Seguridad en la Unión Europea”, *Revista Electrónica De Estudios Internacionales*, núm. 15, 2008, p.22.

²⁴⁸ Consejo de la Unión Europea, Prácticas recomendadas de la UE para la aplicación eficaz de medidas restrictivas. 15530/16. Bruselas, marzo de 2016, párrafo 4.

jurisprudencia del TJUE incluye a los dirigentes de países terceros y a los individuos y a las entidades asociadas con dichos dirigentes, bajo su control directo o indirecto, sin que sea necesario aportar más datos debido a que su identificación va intrínsecamente unida al cargo que desempeñan²⁴⁹.

En segundo lugar, respecto de las entidades, el RELEX establece que la información debería incluir en lo posible la denominación completa, centro de operaciones principal, domicilio social, fecha y número de registro²⁵⁰. En la interposición de un recurso de anulación, que supone la eliminación del nombre en el anexo del Reglamento en virtud del cual se adoptan las medidas, se plantea la cuestión de si la inclusión en la lista de una sociedad matriz comporta la inclusión de todas sus filiales. Una respuesta afirmativa entrañaría que cuando se interpone un recurso de anulación solo debe plantearse respecto de la matriz. Por el contrario, si se entiende que la inclusión se predica de cada entidad de manera individual sin que se diferencie entre matriz y filial y el recurso de anulación se debe realizar únicamente por la entidad mencionada.

La cuestión se suscitó en el asunto *Safa Nicu Sepahan Company*²⁵¹. En un primer momento la demandante alegó que la motivación de la sanción contra la entidad identificada como “*Safa Nicu*” se refería además a varias de sus “sociedades filiales”. En consecuencia, solicitó la anulación de la inclusión del nombre de dichas sociedades. En cambio, el Tribunal, siguiendo los argumentos del Consejo, entendió que se mencionaban nombres distintos al de “*Safa Nicu*” para indicar otra denominación de la demandante, y no para designar a personas distintas de esta. Se trataba de un problema de identificación y asignación pues apoyaron su argumentación en el hecho de que la motivación se

²⁴⁹ Sentencia del Tribunal General Georgias y otros contra Consejo y Comisión, T-168/12, EU: T:2014:781, apartado 52. Ratificado por el Auto del Tribunal de Justicia Georgias y otros contra Consejo y Comisión. C-545/14P, EU:C:2015:791, apartado 47.

²⁵⁰ Consejo de la Unión Europea, Prácticas recomendadas de la UE para la aplicación eficaz de medidas restrictivas. 15530/16. Bruselas, marzo de 2016, párrafo 4.

²⁵¹ Sentencia del Tribunal General *Safa Nicu Sepahan Co. contra Consejo*, T-384/11, EU: T:2014:986.

encontraba redactada en singular, lo que implicaba que se refería a una única entidad. A tenor de lo dispuesto, el Tribunal declaró la inadmisibilidad de la pretensión de anulación del nombre de sus “sociedades filiales” sin profundizar más en la cuestión²⁵².

²⁵² Sentencia del Tribunal General *Safa Nicu Sepahan Co. contra Consejo*, T-384/11, EU: T:2014:986, párrafo 43-44.

Capítulo II. Evolución del marco jurídico de las medidas restrictivas

La legislación reguladora de las medidas restrictivas ha experimentado una notable evolución en el derecho comunitario. Las primeras medidas que se adoptaron en el marco de la Comunidad Económica Europea (CEE) fueron implementadas bajo bases jurídicas que requirieron de amplias interpretaciones por parte del Consejo de la UE y que fueron en repetidas ocasiones cuestionadas ante el Tribunal de Primera Instancia (TPI). Su validez y adecuación al derecho comunitario fueron aceptadas por el TPI. A partir de 1993, con el Tratado de Maastricht se contó con un procedimiento específico para la imposición e implementación de las medidas restrictivas, con una base jurídica en materia sancionadora radicada en las provisiones referentes a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)²⁵³.

En el presente capítulo se analiza el modo en que fueron llevadas a la práctica las primeras sanciones y los escollos tuvieron que superar para que su aplicación fuera acorde al derecho internacional público. Acto seguido, se estudia la evolución que las distintas bases jurídicas han sufrido con los cambios normativos en la UE. Finalmente, se aborda el actual marco jurídico bajo las disposiciones del Tratado de Lisboa. En virtud del cual, las sanciones se han convertido en un elemento central de la PESC, con un aumento constante del número de países sujetos a las sanciones, pues de solo seis regímenes de sanciones en 1991 se ha pasado a casi treinta en la actualidad. Entre 1980 y 2014, las medidas restrictivas de la UE representaban el 36% de las sanciones mundiales no

²⁵³ GIUMELLI, Francesco, e IVAN, Paul, “*The effectiveness of EU sanctions. An analysis of Iran, Belarus, Syria and Myanmar (Burma)*”, European Policy Centre, núm.76, 2013, p.11.

relacionadas con las Naciones Unidas, lo que convertía a la UE en el segundo actor más activo tras los Estados Unidos (36,9%)²⁵⁴.

2.1 La imposición de sanciones con anterioridad al Tratado de Maastricht: entre la intergubernamentalidad y la actuación comunitaria

Desde los inicios de la construcción europea con la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom), muchas fueron las modificaciones que sufrió el proyecto europeo²⁵⁵. Cada modificación fue acompañada de un aumento gradual de las competencias de la institución. A continuación, se estudian las distintas disposiciones que constituyeron la base jurídica para la adopción de medidas restrictivas en los inicios de la Comunidad Económica Europea.

2.1.1 La regulación en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea

El Tratado de Roma de 1957²⁵⁶ no establecía provisiones especiales para la imposición de sanciones de carácter económico ni disposiciones para la implementación de las decisiones tomadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En la práctica los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea se encontraron ante

²⁵⁴ RUSSELL, Martin, "EU sanctions: A key foreign ...", *op. cit.*, p.2.

²⁵⁵ Hasta el Tratado de Maastricht las modificaciones de los Tratados de Roma fueron: el Tratado de Fusión (Tratado de Bruselas), firmado el 8 de abril de 1965 y el Acta Única Europea, firmada el 17 de febrero de 1986 en Luxemburgo y el 28 de febrero de 1986 en La Haya.

²⁵⁶ Tratado de Roma constitutivo de la Comunidad Económica Europea firmado el 25 de marzo de 1957. En esta fecha se firmó el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE) y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA o Euratom). Entró en vigor el 1 de enero de 1958.

la situación de tener que dar cumplimiento a las sanciones impuestas por el CSNU no siendo parte en la Carta de las Naciones Unidas. Se plantearon las primeras controversias que afectaban en esencia a la decisión de la autoridad competente para la aplicación de las sanciones. La cuestión residía en la determinación de la autoridad competente para la aplicación de las sanciones, es decir, si se trataba de una materia interna de los Estados miembros o estaba incluida en las competencias de la Comunidad. La principal disyuntiva consistía en resolver el papel apropiado de la CEE en relación con las sanciones, o, dicho de otro modo, si la CEE era simplemente un órgano de coordinación de las medidas nacionales adoptadas por sus Estados miembros cuando aplicaban las sanciones de la ONU²⁵⁷. El debate a nivel doctrinal se situaba entre el recurso a la intergubernamentalidad o a la vía comunitaria. Mientras los primeros defensores apostaban por una estricta separación entre las competencias comunitarias y las disposiciones en el ámbito de la Cooperación Política Europea (CPE). Los partidarios de la vía comunitaria defendían una actuación dentro de la Política Comercial Común (PCC) con vistas a la uniformidad y rapidez en la aplicación de las sanciones. Bajo esta postura se articuló un mecanismo cuya decisión inicial para la adopción de sanciones era intergubernamental y, posteriormente, se recurría a un instrumento comunitario para facilitar la aplicación de las sanciones²⁵⁸.

A este escenario se sumaba el hecho de que la CEE no era parte en la Carta de las Naciones Unidas, y habría dudas de si la CEE podría aplicar sanciones mediante medidas legislativas²⁵⁹. La cuestión era si correspondía a la CEE aplicar las sanciones cuando el Consejo de Seguridad aprobaba resoluciones que implicaban obligaciones a los Estados miembros para la adopción de sanciones económicas²⁶⁰.

²⁵⁷ LOWE, A. V., y WARBRICK, Colin, "Current Developments: Public International Law", *International and Comparative Law Quarterly*, 1993, p. 951.

²⁵⁸ POZO SERRANO, Pilar, "La adopción de sanciones económicas por la UE ...", *op. cit.*, p. 356.

²⁵⁹ LOWE, A. V., y WARBRICK, Colin, "Current Developments: Public International Law", *International and Comparative Law Quarterly*, 1993, p. 951.

²⁶⁰ POZO SERRANO, Pilar, "La adopción de sanciones económicas por la UE ...", *op. cit.*, p. 360.

A partir de esta premisa se examina, en primer lugar, los fundamentos jurídicos que se utilizaron para la adopción de sanciones económicas durante este período y, en segundo lugar, y partiendo de los mismos, la práctica de la CEE.

A. Fundamentos jurídicos para la imposición de sanciones en el TCEE

El artículo 57 del Tratado de Roma restringía la capacidad de la CCEE para la imposición de sanciones económicas, ya que se consideró que estas violaban las regulaciones del libre mercado²⁶¹. Los Estados miembros de la CCEE se vieron obligados al cumplimiento de las sanciones del CSNU, sin contar con ninguna disposición en la que se regulase un mecanismo *ad hoc* de aplicación de sanciones en el ordenamiento jurídico comunitario buscando las bases jurídicas de materias conexas que hubiesen sido conferidas a las instituciones comunitarias²⁶². Se encontraba cierta base legal en la excepción contenida en el artículo 297 del Tratado CCE²⁶³ que establecía:

Los Estados miembros se consultarán a fin de adoptar de común acuerdo las disposiciones necesarias para evitar que el funcionamiento del mercado común resulte afectado por las medidas que un Estado miembro pueda verse obligado a adoptar en caso de graves disturbios internos que alteren el orden público, en caso de guerra o de grave tensión internacional que constituya una amenaza de guerra, o para hacer frente a las obligaciones contraídas por el mismo para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional.

²⁶¹ KARACASULU, Nilufer e ASKAR KARAKIR, Irem, “EU Sanctions Regime: The Case of Iran”, *The Korean Journal of Defense Analysis*, vol. 3, núm. 26, 2014, p. 373.

²⁶² FERRER LLORET, Jaume, “El cumplimiento por la Unión Europea de las Sanciones decididas por el Consejo de Seguridad”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 8, núm. 4, 2000, p. 455.

²⁶³ La anterior enumeración de esta disposición correspondía al artículo 224 TCEE. Actualmente es el artículo 347 TFUE.

Esta disposición versaba sobre medidas adoptadas por cada Estado miembro con carácter individual, es decir, no se trataba de una cuestión a abordar desde la perspectiva comunitaria. Si bien se establecía un mecanismo de consulta. Los Estados miembros actuaban desde bases jurídicas individuales y, en consonancia, no existía uniformidad en la aplicación de las sanciones. Este artículo se configuraba como una cláusula de salvaguarda, puesto que el ámbito de actuación de la CEE se limitaba únicamente a las posibles interferencias en el funcionamiento del mercado común ocasionadas por un Estado miembro. Adicionalmente persigue que el Estado destinatario de una sanción pueda eludir las medidas adoptadas en su contra aprovechándose de la existencia de un espacio económico integrado²⁶⁴. El artículo 296 del Tratado²⁶⁵ establecía límites a la actuación de la Comunidad Europea (CE):

1. Las disposiciones del presente Tratado no obstarán a las normas siguientes:
 - a) Ningún Estado miembro estará obligado a facilitar información cuya divulgación considere contraria a los intereses esenciales de su seguridad;
 - b) Todo Estado miembro podrá adoptar las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad y que se refieran a la producción o al comercio de armas, municiones y material de guerra; estas medidas no deberán alterar las condiciones de competencia en el mercado común respecto de los productos que no estén destinados a fines específicamente militares.

Esta disposición era especialmente relevante puesto que establecía el marco jurídico de la producción y comercialización de material de defensa²⁶⁶. En virtud de este artículo,

²⁶⁴ POZO SERRANO, Pilar, “La adopción de sanciones económicas por la UE ...”, *op. cit.*, p. 359.

²⁶⁵ La anterior enumeración de esta disposición correspondía al artículo 223 TCEE. Actualmente es el artículo 346 TFUE.

²⁶⁶ La aplicación de la mencionada disposición ha sido objeto de litigio en repetidas ocasiones ante el Tribunal de Justicia que llevó a la publicación por parte de la Comisión Europea de la “Comunicación interpretativa sobre la aplicación del artículo 296 del Tratado en el ámbito de los contratos públicos de defensa”. La Comunicación tiene como objetivo disipar las dudas relativas al ámbito de aplicación del artículo 296, es decir, analiza las condiciones para la aplicación de la excepción que contiene esta disposición de acuerdo a la jurisprudencia del TJUE. AVENTIN FONTANA, Vanesa, “Actualización del “test de aplicabilidad” del artículo 346 del TFUE en el contexto normativo y jurisprudencial actual”, en

la producción y el comercio de armas, municiones y material de guerra se encontraba fuera del ámbito de aplicación del Tratado. Sin embargo, la exportación de material militar no estaba excluida de las competencias comunitarias, aunque los Estados podían llevar a cabo excepciones a la aplicación de las disposiciones del TCE. Tanto es así, que acabo configurándose como una materia situada dentro del ámbito de discrecionalidad de los ordenamientos internos. Solo la producción y el comercio de armas, con la excepción de los bienes de doble uso, constituía una materia intergubernamental al quedar excluida del ámbito de aplicación del TCE²⁶⁷. De este modo, la adopción de sanciones o la aplicación de embargos de bienes de carácter militar se abordaban como una competencia interna de los Estados miembros²⁶⁸. No obstante, el artículo 298²⁶⁹ del Tratado confería ciertas competencias a la CE:

Si algunas de las medidas adoptadas en los casos previstos en los artículos 296 y 297 tuvieren por efecto falsear las condiciones de competencia en el mercado común, la Comisión examinará con el Estado interesado las condiciones con arreglo a las cuales dichas medidas podrán adaptarse a las normas establecidas en el presente Tratado. No obstante, el procedimiento previsto en los artículos 226 y 227, la Comisión o cualquier Estado miembro podrán recurrir directamente al Tribunal de Justicia si considera que otro Estado miembro abusa de las facultades previstas en los artículos 296 y 297. El Tribunal de Justicia resolverá a puerta cerrada.

De acuerdo con esta disposición se proporcionaba un margen limitado de actuación tanto a la Comisión como al Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (TJCE) que

CESEDEN, *La Contratación del Artículo 346 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2017, p. 72.

²⁶⁷ FERRER LLORET, Jaume, “La aplicación de medidas de embargo de armas adoptadas por la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1999, p. 283-284

²⁶⁸ POZO SERRANO, Pilar, “La adopción de sanciones económicas por la UE ...”, *op. cit.*, p.360.

²⁶⁹ La anterior enumeración de esta disposición correspondía al artículo 225 TCEE. Actualmente es el artículo 348 TFUE.

podían actuar siempre y cuando las medidas adoptadas afectaran al mercado común²⁷⁰. El TJCE no entraba a valorar el fondo de la sanción sino solamente la aplicabilidad de los artículos 296 y 297 TCEE. Para incoar una acción frente al TJCE gozaba de legitimidad un Estado tercero que considerase que existía una intromisión en las condiciones de mercado y no el Estado que padecía la sanción o sobre quien recaía la medida en cuestión. Este hecho evidencia que las sanciones eran entendidas como medidas de carácter político y no legislativo. No siendo necesaria la participación del Tribunal de Justicia como garante de los derechos ni la legalidad de las actuaciones.

En virtud de estos artículos, 296 y 297 TCEE, la competencia en materia de sanciones correspondía con carácter general a los Estados miembros mediante la vía de la intergubernamentalidad. Otras disposiciones conferían cierta competencia a la CEE siendo esta competencia más amplia cuando se situaba en el ámbito de las políticas del mercado común. En este sentido, el artículo 113 TCEE²⁷¹ establece:

1. La política comercial común se basará en principios uniformes, particularmente por lo que se refiere a las modificaciones arancelarias, la celebración de acuerdos arancelarios y comerciales, la consecución de la uniformidad de las medidas de liberalización, la política de exportación, así como las medidas de protección comercial, y, entre ellas, las que deban adoptarse en caso de dumping y subvenciones.
2. Para la ejecución de esta política comercial común, la Comisión presentará propuestas al Consejo.

En cuanto sanciones económicas, estas medidas invariablemente requerían la suspensión de las relaciones comerciales entre la Comunidad y el Estado objeto de la sanción. Normalmente la aplicación de las medidas se circunscribía a la política comercial

²⁷⁰ BETHLEHEM, Daniel, "The European Union", Vera GOWLLAN-DEBBAS y Djacoba Liva TEHINDRAZANARIVELO, (eds.), *National Implementation of United Nations Sanctions: A Comparative Study*, Leiden, Brill, 2004, p.134.

²⁷¹ La enumeración cambió al artículo 133.

común (PCC) y, por tanto, se trataba de una materia de competencia comunitaria. Las competencias de los Estados miembros en materia de política comercial se transferían a la CEE. Dentro del ámbito de aplicación de este artículo la cuestión fue discernir el alcance de la PCC. En diversos pronunciamientos judiciales, fuera del contexto de la imposición de medidas restrictivas, el Tribunal, defendió una interpretación amplia del concepto de PCC ya que una política comercial basada en principios comunes implicaba una regulación de intercambios exteriores desde una perspectiva abierta, es decir, no limitada a la gestión de determinados sistemas, como aduanas y las restricciones cuantitativas. Por este motivo, aunque un producto revistiese de importancia desde una perspectiva de seguridad no se le podía excluir del ámbito de la PCC. Sin embargo, cuando las sanciones económicas afectaban a servicios e inversiones se encontraban fuera de las competencias comunitarias del artículo 113 TCC, y, por tanto, las medidas debían aplicarse por los Estados miembros a nivel nacional²⁷².

Además, era posible encontrar otras medidas que se podían adoptar en sede comunitaria cuyo fundamento residía en las disposiciones del Tratado de Roma. Así, por ejemplo, se puede citar el artículo 71 del Tratado²⁷³ que señalaba: “el Consejo, [...] establecerá: a) normas comunes aplicables a los transportes internacionales efectuados desde el territorio de un Estado miembro o con destino al mismo o a través del territorio de uno o varios Estados miembros”²⁷⁴. Finalmente, se podría acudir al artículo 308 del Tratado²⁷⁵ que constituía una base de carácter excepcional para la consecución de los objetivos de la Comunidad. En virtud del mismo:

²⁷² POZO SERRANO, Pilar, “La adopción de sanciones económicas por la UE ...”, *op. cit.*, pp. 357-358.

²⁷³ La anterior enumeración de esta disposición correspondía al artículo 75 TCEE.

²⁷⁴ BETHLEHEM, Daniel, “The European Union”, GOWLLAN-DEBBAS, Vera, y TEHINDRAZANARIVELO, Djacoba Liva (eds.), *National Implementation of United Nations Sanctions: A Comparative Study*, Leiden, Brill, 2004, p.136.

²⁷⁵ La anterior enumeración de esta disposición correspondía al artículo 235 TCEE. Actualmente es el artículo 352 TFUE.

Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones pertinentes.

Esta cláusula de imprevisión o flexibilidad desempeñará una particular función en la evolución de la interpretación de las competencias comunitarias para adoptar medidas restrictivas contra particulares²⁷⁶.

B. Aplicación de sanciones económicas en el Tratado de Roma

En el periodo de vigencia del Tratado de Roma varios fueron los regímenes de sanciones que la Comunidad Europea adoptó, si bien únicamente consistían en la implementación de decisiones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Se distinguen los siguientes casos en los que el debate se situó entre la aplicabilidad del artículo 297 y del artículo 113 del TCE, es decir, si consistía en una cuestión interna de los Estados miembros o comunitaria.

- a) El régimen de sanciones contra Rodesia del Sur. La aparición de la “*Doctrina Rodesia*” en la elección de la base jurídica

Las sanciones contra Rodesia, actual Zimbabue, evidenciaron por primera vez el problema competencial entre la CEE y los Estados miembros cuando aplicaban las sanciones adoptadas por Naciones Unidas²⁷⁷. Este régimen de sanciones se estableció

²⁷⁶ POZO SERRANO, Pilar, “La adopción de sanciones económicas por la UE ...”, *op. cit.*, p. 361.

²⁷⁷ El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas adoptó medidas con carácter recomendariorio contra Rodesia del Sur en la Resolución 217 (1965) del Consejo de Seguridad, de 20 de noviembre de 1965, y en la Resolución 221 (1966) del Consejo de Seguridad, de 9 de abril de 1966. Posteriormente con la Resolución

como respuesta a la declaración de independencia de Rodesia del Sur y estuvo vigente desde 1965 hasta 1979²⁷⁸. Los Estados miembros decidieron actuar independientemente de la CEE, acudiendo al artículo 297 del TCEE y descartando la aplicación del artículo 113 del TCEE debido a que “aunque se aplican a la esfera comercial, las medidas decididas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas [...] se tomaron con el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales y, por tanto, no entran dentro del ámbito del artículo 113”²⁷⁹. Este razonamiento se conoce como la “Doctrina Rodesia del Sur”²⁸⁰, en virtud del cual las sanciones eran una competencia de los Estados miembros y no de la CEE, sobre todo, al tratarse de una decisión del Consejo de Seguridad, a pesar de que la esfera económica o comercial se viese afectada. Existía una profunda preocupación por parte de los Estados miembros para no poner en peligro su libertad para determinar sus políticas exteriores²⁸¹.

Además, durante los primeros pasos de este régimen de sanciones, la Comunidad Europea no era miembro de Naciones Unidas y se encontraba en un período de transición previsto en el TCEE con anterioridad a que la política comercial común se convirtiera en competencia exclusiva comunitaria en 1970²⁸². Posteriormente la normativa de liberalización comercial de la CEE con Rodesia y la retirada de las sanciones se hizo bajo

232 (1966) del Consejo de Seguridad, de 16 de diciembre de 1966, se adoptaron medidas de carácter vinculante, consistentes en la prohibición a la: importación de determinados bienes, la exportación de armas, equipamiento militar y de equipamientos y materiales para la fabricación de vehículos y aviones. Adicionalmente se adoptó la Resolución 253 (1968) del Consejo de Seguridad, de 29 de mayo de 1968, que establecía una prohibición general de cualquier actividad comercial con Rodesia, salvo aquellas con carácter humanitario.

²⁷⁸ PORTELA, Clara, “EU Sanctions...”, *op. cit.*, p.23.

²⁷⁹ Answer to written question N°. 526/75 by Mr Patijn to the Council of EC dated 17 Mars 1976. Diario Oficial C89/6, del 16 de abril de 1976. Citado en LOWE, A. V., y WARBRICK, Colin, “Current Developments: Public International Law”, *International and Comparative Law Quarterly*, 1993, p. 952.

²⁸⁰ DE WILDE D’ESTMAEL, Tanguy, “L’elaboration du droit des sanctions économiques communautaires: enjeux et normativité politiques du processus”, *Droit et Société*, núm.49, 2001, p. 736.

²⁸¹ PORTELA, Clara, “EU Sanctions...”, *op. cit.*, p.23.

²⁸² POZO SERRANO, Pilar, “La adopción de sanciones económicas por la UE ...”, *op. cit.*, p.364.

las disposiciones de Política Comercial Común del TCCE en virtud del artículo 113 del TCCE²⁸³.

b) El régimen de sanciones contra Sudáfrica

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó medidas²⁸⁴ en 1977 contra Sudáfrica consistente en un embargo de material militar. De acuerdo con el artículo 296 TCEE, las medidas relativas a la producción o el comercio de armas, municiones y material de guerra constituían en una competencia exclusiva de los Estados Miembros. Por ello, la Comunidad no tomó ninguna medida para la implementación de la Resolución del CS.

El debate sobre la competencia de la Comunidad en el campo de las sanciones económicas continuó durante los años ochenta.²⁸⁵ De este modo, la cuestión surgió con más fuerza cuando la CE adoptó sanciones contra Sudáfrica en 1985 con vistas a ejercer presión internacional contra el régimen del *apartheid*. Los líderes de la Comunidad compartían su condena al *apartheid*, y por ello, los ministros de Asuntos Exteriores de la CE acordaron una Política Común en septiembre de 1985. Sin embargo, se encontraban divididos acerca de la acción más eficaz para mantener presión sobre el país²⁸⁶. Finalmente, las sanciones que se adoptaron contra Sudáfrica se ampararon dentro de la competencia exclusiva de los Estados miembros²⁸⁷ a tenor del artículo 296 TCE. Las

²⁸³ BETHLEHEM, Daniel, “The European Union”, GOWLLAN-DEBBAS, Vera, y TEHINDRAZANARIVELO, Djacoba Liva (eds.), *National Implementation of United Nations Sanctions: A Comparative Study*, Leiden, Brill, 2004, p.137.

²⁸⁴ El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas adoptó la Resolución 418 (1977), del 4 de noviembre de 1977.

²⁸⁵ BETHLEHEM, Daniel, “The European Union” ..., *op. cit.*, pp.137-138.

²⁸⁶ SMITH, Susanna, “The role and responsibilities of the European Community”, en SMITH, Susanna, *Front Line Africa: The Right to a Future*, Oxfam, 1990, p.306

²⁸⁷ Los países europeos que adoptaron sanciones contra el régimen de Sudáfrica fueron: Italia, Dinamarca, Suecia, Francia, Portugal, España, Países Bajos, Austria e Irlanda.

sanciones consistieron en medidas comerciales y económicas, eminentemente en embargos de material militar²⁸⁸.

c) El régimen de sanciones contra Argentina a consecuencia de la invasión de las Malvinas. La aparición de la “*Doctrina Malvinas*” en la elección de la base jurídica

Como se ha visto en los dos casos anteriores, la CEE implementaba las sanciones de Naciones Unidas²⁸⁹ a través de los ordenamientos internos en aplicación del artículo 297 TCE. Esta tendencia empezó a cambiar a raíz de la reacción ante la crisis de las Malvinas en abril de 1982²⁹⁰. El Gobierno británico adoptó una serie de medidas con carácter unilateral contra Argentina y otros Estados miembros empezaron a discutir, a través del artículo 297 TCE, que requería una consulta previa dentro del ámbito de la Cooperación Política Europea²⁹¹ (CPE)²⁹², si ésta era la base jurídica más adecuada. El Consejo adoptó un Reglamento tomando como base el artículo 113 TCE, basándose en la necesidad de “tomar medidas urgentes y uniformes”²⁹³. Las sanciones contenidas en el mencionado Reglamento implicaban sanciones de carácter comercial consistente en

²⁸⁸ MARGARITIS, Konstantinos, “*An outline of the Europe – South Africa relations. During and post the apartheid era*”, CES Working Paper, 2002, p. 762.

²⁸⁹ A raíz de la Crisis de las Malvinas, el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 502 (1982) del Consejo de Seguridad, de 3 de abril de 1982.

²⁹⁰ La crisis de las Malvinas, que desembocó en la Guerra de las Malvinas, fue un conflicto histórico por la soberanía de las islas entre Gran Bretaña y Argentina, que se dilató en el tiempo y se encrudeció desde finales de 1981. Y finalmente la noche del 1 al 2 de abril de 1982 las tropas militares argentinas ocuparon las islas. KAPLAN, Marcos, “La Guerra de las Malvinas. Aspectos políticos y jurídicos”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1984, núm. 49, p.121

²⁹¹ El origen de la CPE se encuentra en 1970, en la Cumbre de Luxemburgo, dentro del conocido como el “Informe Davignon I” donde se establecía una vinculación entre el avance de la construcción europea y la coordinación de las políticas exteriores. Posteriormente fue institucionalizada por el Acta Única Europea (AUE) en 1987. La CPE suponía únicamente la consulta entre los Estados miembros sobre las cuestiones importantes de política exterior. Se mantenían dos veces al año reuniones ministeriales y un Comité Político se reunía cuatro veces al año. La presidencia de estas reuniones y la del Comité estaba vinculada a la Presidencia Comunitaria, como la secretaría de la cooperación política y la organización de las reuniones. DE CASTRO SÁNCHEZ, Claribel, “De la Cooperación Política Europea a la Política Exterior y de Seguridad Común”, *Boletín de la Facultad de Derecho*, UNED, 2000, p. 239-245.

²⁹² PORTELA, Clara, “EU Sanctions...”, *op. cit.*, p.23.

²⁹³ Reglamento (CEE) n° 877/82 del Consejo, de 16 de abril de 1982, por el que se suspende la importación de todos los productos originarios de Argentina. Diario Oficial L n° 102/1 del 16 de abril de 1982, p.1.

embargos a productos argentinos. La práctica de la Comunidad y los Estados miembros en la crisis de las Malvinas puso en evidencia que el artículo 113 TCEE no podía constituir un fundamento autónomo para la adopción de sanciones económicas dado el componente político de la decisión que requería de una actuación previa en el marco de la CPE. La decisión de aplicar sanciones económicas y recurrir a instrumentos comunitarios para su ejecución se adoptaba en el marco de la intergubernamentalidad de la CPE²⁹⁴.

Durante este período las sanciones en la CEE se concibieron como un proceso de dos etapas: la primera, con una decisión de la CPE que proporcionaba la dirección política, y la segunda etapa consistente en la implementación por los propios Estados miembros y/o por la Comunidad de las medidas según la materia de la sanción²⁹⁵. La CEE realizó una interpretación jurídica de las disposiciones que le permitieron asumir sus competencias en la esfera internacional sobre la base de la CPE²⁹⁶.

2.1.2 La regulación en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero

Dentro de la práctica en el ámbito del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (TCECA), los Estados miembros, al carecer de bases jurídicas para fundamentar la aplicación de medidas sancionatorias relativas al carbón y al acero, adoptaban las sanciones mediante la decisión de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo tras un acuerdo en la Cooperación Política Europea (CPE). De dicha técnica jurídica destacaba que poseía

²⁹⁴ POZO SERRANO, Pilar, “La adopción de sanciones económicas por la UE ...”, *op. cit.*, p.364.

²⁹⁵ CREMONA, Marise, “EC Competence, “Smart Sanctions”, and the *Kadi Case*”, *Yearbook of European Law*, núm. 28, p. 564.

²⁹⁶ POZO SERRANO, Pilar, “La adopción de sanciones económicas por la UE ...”, *op. cit.*, pp.370-371.

al mismo tiempo características del Derecho internacional público y del ordenamiento jurídico comunitario, si bien la jurisprudencia del TJCE excluyó el control de legalidad de dichas decisiones²⁹⁷.

2.1.3 La regulación bajo el Acta Única Europea

El Acta Única Europea (AUE), adoptada en 1987, es un tratado que contiene enmiendas a los tratados originales de París y Roma. Con el AUE se modificaron las normas de funcionamiento de las instituciones europeas y se ampliaron las competencias de la Comunidad Europea en diversos ámbitos políticos, a saber: medio ambiente, política social, investigación y desarrollo tecnológico, capacidad monetaria, etc.²⁹⁸ Hasta ese momento, la competencia en materia sancionadora correspondía a los Estados miembros y exclusivamente en cuestiones comerciales pertenecía a la Comunidad Europea. Es por ello, que cuando Estados Unidos le solicitó que se uniera a sus sanciones contra Libia e Irán, la Comunidad fue incapaz de llegar a ninguna decisión²⁹⁹.

Las sanciones de los Estados Unidos contra Libia comenzaron en 1978 con la prohibición de la venta de equipos militares a Libia al incluirse al país en la lista de estados que patrocinan el terrorismo internacional prohibiéndose la mayoría de la asistencia económica, préstamos y apoyo internacional y a la exportación de artículos de doble uso³⁰⁰. Los Estados miembros aprobaron dentro de la CPE una Declaración el 27 de enero de 1986 por la que se establecía un embargo de armamento y de cualquier

²⁹⁷ FERRER LLORET, Jaume, “El cumplimiento ...”, *op. cit.*, p. 458.

²⁹⁸ ALDECOA LUZARRAGA, Francisco, “El Acta Única Europea. Primer paso incierto en la profundización comunitaria hacia la Unión Europea”, *Revista de Estudios Internacionales*, 1986, p. 554.

²⁹⁹ KREUTZ, Joakim, “Hard Measures by a Soft Power? Sanctions policy of the European Union 1981—2004”, *Bonn International Center for Conversion*, 2005, p.9.

³⁰⁰ DOXEY, Margaret P., “International Sanctions in Contemporary Perspective”, *Palgrave Macmillan*, 1996, p. 43.

material militar hacia Libia. En abril se aprobó una nueva Declaración³⁰¹ en la que trataron de presentar una postura unánime que apostaba por una solución política a la crisis libia³⁰². Se establecían nuevas sanciones internacionales contra Libia con la restricción de la libertad de movimientos del personal diplomático libio, la reducción de personal en las misiones diplomáticas y el endurecimiento de las condiciones para la concesión de visados³⁰³. No obstante, la mayoría de los Estados europeos y la Comunidad Europea rechazaron la imposición de sanciones comerciales, aunque se comprometían a no obtener rédito del embargo comercial adoptado por Estados Unidos³⁰⁴.

El régimen de sanciones estadounidense contra Irán se impuso en 1979 a consecuencia de la crisis de la toma de rehenes de la embajada de Estados Unidos en Teherán. En el caso iraní, las divergencias entre la Comisión y el Consejo devinieron más palpables que en los supuestos anteriores como el de Rodesia del Sur. Cuando el Tribunal de Justicia tuvo la ocasión de pronunciarse, no identificó la disposición que debía emplearse para la adopción de una sanción económica. En su pronunciamiento no se invocaron ni criterios instrumentales ni puramente teleológicos para definir el alcance de la Política Comercial Común. El TJCE abrió una tercera vía introduciendo el concepto “objeto esencial” como una solución de corte salomónico que otorgaba competencias tanto a la Comisión como al Consejo. La Comisión defendió el uso del artículo 113 TCEE siempre y cuando hubiese unanimidad por parte de los Estados miembros en su utilización. Sin embargo, ante la falta de acuerdo entre los Estados, fue invocado el

³⁰¹ Political Cooperation Presidency, European Political Cooperation Presidency, La Haya, 14 de abril de 1986. Disponible online: www.sipri.org/sites/default/files/2016-03/European-Political-Cooperation-Presidency.pdf

³⁰² URUBURU COLSA, Juan Manuel, “Las relaciones entre la Unión Europea y Libia”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2008, p. 421.

³⁰³ FERRER LLORET, Jaume, “La Unión Europea ante la crisis libia: ¿Derecho Internacional, Democracia y Derechos Humanos en las relaciones euromediterráneas?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2012, p. 16.

³⁰⁴ URUBURU COLSA, Juan Manuel, “Las relaciones entre la Unión Europea y Libia”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2008, p.422.

artículo 297 TCEE insertado en una declaración de la CPE que preveía la implementación de medidas económicas nacionales pero decididas de manera conjunta³⁰⁵. Actuando de este modo, la Comunidad Europea decidió mejorar su capacidad para autorizar sanciones³⁰⁶.

En materia sancionadora, la firma del Acta Única Europea implicó la cristalización del proceso de integración y de incremento de las competencias de la Comunidad. El AUE supuso un gran desarrollo y la afirmación de sus competencias en materia de Política Comercial Común. El AUE consagró jurídicamente la CPE³⁰⁷ e incluyó por primera vez en un Tratado la regulación de la CPE en materia de política exterior conforme a un régimen ordinario de derecho internacional. El artículo 30 del AUE establecía las disposiciones sobre la Cooperación Europea en materia de Política Exterior³⁰⁸. La Comisión Europea se convirtió en la entidad responsable de implementar la CPE, así como las sanciones de la ONU³⁰⁹. Todas las sanciones que la Comunidad Europea adoptó en la década de los noventa se insertaron dentro de la Política Comercial Común, es decir, se decidieron en virtud del artículo 113 del TCE. Las medidas de embargo afectaban sustancialmente el desempeño de las competencias de la PCC de la Comunidad. Al mismo tiempo que la participación de la Comunidad en el proceso de implementación de las medidas implicaba consideraciones políticas. Por ello, era necesaria una decisión en el marco de CPE, solo después de eso, se podía activar el mecanismo legislativo ordinario de la CE, cuyo resultado era la adopción de reglamentos

³⁰⁵ DE WILDE D'ESTMAEL, Tanguy, "L'elaboration du droit des sanctions économiques communautaires: enjeux et normativité politiques du processus", *Droit et Société*, núm.49, 2001, p. 737-738.

³⁰⁶ KARACASULU, Nilufer e ASKAR KARAKIR, Irem, "EU Sanctions Regime ...", *op. cit.*, p. 373.

³⁰⁷ RIPOL CARULLA, Santiago, "La protección de los derechos humanos fundamentales en la Unión Europea", en LÓPEZ BARRERO, Esther y RIPOL CARULLA, Santiago (eds.), *Derecho de la Unión Europea*, Centro de Estudios Financieros, 2017, p. 360.

³⁰⁸ MANGAS MARTÍN, Araceli, "El proceso histórico de la integración europea", en MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego (eds.), *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Tecnos, 2012, p. 38.

³⁰⁹ KARACASULU, Nilufer e ASKAR KARAKIR, Irem, "EU Sanctions Regime ...", *op. cit.*, p. 374.

basados en el artículo 113 del TCE. En otras palabras, la decisión dentro de la CPE era un requisito del proceso de implementación de las medidas dentro de la Comunidad Económica³¹⁰.

Con el Acta Única Europea, los Estados dentro de la CPE se consultaban para adoptar declaraciones en las que se manifestaban las posiciones comunes, acordadas por unanimidad. Los actos normativos para poder llevar a cabo acciones comunes con el fin de cumplir con las sanciones decididas por el CSNU que no implicasen materias comunitarias debían ser acatados por los Estados a través de sus ordenamientos internos. En este sentido, cabe citar la práctica de dos regímenes sancionadores: Liberia³¹¹ y Somalia³¹², ejecutados por los Estados miembros de manera individual, en virtud de lo dispuesto en el artículo 297 TCEE³¹³.

A partir de la década de 1990, conocida como la *década de las sanciones*, las sanciones adoptadas descartaron definitivamente la vía del artículo 297 TCEE y se optó por la vía del artículo 113 TCE referente a la política comercial común. Acudir a la vía del artículo 113 TCEE implicaba una mayor seguridad jurídica al llevarse a cabo a través de los actos normativos adoptados por las instituciones comunitarias. Se garantizaba una aplicación más uniforme por parte de todos los Estados miembros y, en definitiva, se conseguía una mayor eficacia en la aplicación de las sanciones decretadas por la ONU. No obstante, utilizar esta vía implicaba una interpretación forzada de este artículo, lo que fue criticado por la doctrina, ya que generaba inseguridad jurídica y confusión. Ahora bien, ante la falta de una disposición expresa, acudir al artículo 113 TCEE era la única

³¹⁰ PAVONI, Riccardo, “UN Sanctions in EU and National Law: The Centro-Com Case”, *International and Comparative Law Quarterly*, 1999, 48, p. 588

³¹¹ El Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 788 (1992) del Consejo de Seguridad, de 19 de noviembre de 1992, que establecía un embargo general y completo de envíos de armas y equipo militar.

³¹² El Consejo de Seguridad adoptó dada la situación en Somalia la Resolución 733 (1992) del Consejo de Seguridad, de 23 de enero de 1992, en virtud de la cual se acordaba un embargo general y completo de todos los suministros de armas y equipo militar.

³¹³ FERRER LLORET, Jaume, “El cumplimiento ...”, *op. cit.*, pp. 458-489.

alternativa posible para aplicar las sanciones decididas por el CSNU³¹⁴. De igual manera, en aquellos supuestos donde la medida quedaba fuera del ámbito competencial del artículo 113 TCE empezó a recurrirse a la aplicación del artículo 308 TCE³¹⁵. Se adoptaron sanciones contra Irak, la Antigua Yugoslavia (Serbia y Montenegro), Libia, Haití y Angola. A continuación, se destacan los elementos esenciales de cada uno de los regímenes.

a) Sanciones contra Irak

Con motivo de la invasión de Kuwait por parte de Irak en 1990, la CEE actuó en dos dimensiones. Por un lado, la CEE y sus Estados miembros se adelantaron a la actuación del C.S al aprobar una Declaración CPE mediante la que imponían sanciones contra Irak³¹⁶. Las sanciones implicaban un embargo a las importaciones de petróleo de Iraq y Kuwait, y suspendían el Sistema De Preferencias Generalizadas a Irak³¹⁷. Por otro lado, adoptó una Declaración con sus Estados miembros el 4 de agosto de 1990 en el marco de la CPE y aprobó varios reglamentos³¹⁸ sobre la base jurídica del artículo 113 TCE dando cumplimiento las sanciones impuestas por el CSNU mediante la Resolución 661, de 6 de agosto³¹⁹.

³¹⁴ FERRER LLORET, Jaume, “El cumplimiento ...”, *op. cit.*, p. 461.

³¹⁵ FERRER LLORET, Jaume, “El cumplimiento ...”, *op. cit.*, p. 457.

³¹⁶ FERRER LLORET, Jaume, “El cumplimiento ...”, *op. cit.*, p. 460.

³¹⁷ BOHR, Sebastian, “Sanctions by the United Nations Security Council and the European Community”, *European Journal of International Law*, 1993, p.258.

³¹⁸ Los reglamentos aprobados fueron, por un lado, el Reglamento (CEE) n° 2340/90 del Consejo, de 8 de agosto de 1990, por el que se impiden los intercambios de la Comunidad relativos a Irak y Kuwait, Diario Oficial 213 del de 9 de agosto de 1990, p.1; y, por otro lado, el Reglamento (CEE) n° 3155/90 del Consejo, de 29 de octubre de 1990, que amplía y modifica el Reglamento (CEE) n° 2340/90 por el que se impiden los intercambios de la Comunidad relativos a Irak y Kuwait, Diario Oficial L304 de 1 de noviembre de 1990, p.1.

³¹⁹ Resolución 661 (2990) del Consejo de Seguridad, de 6 de agosto de 1990.

En el caso iraquí se adoptaron varios Reglamentos en virtud del artículo 308 TCE. Las medidas no podía ser objeto de una regulación mediante el artículo 113 TCE, pero sí se situaba dentro de los objetivos de la CEE³²⁰. En este sentido, el Reglamento CEE nº 3541/92 establecía que “Considerando que [dicha] aplicación uniforme resulta esencial para lograr los objetivos del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea y, en particular, para evitar distorsiones de la competencia” y “Considerando que el Tratado no prevé, para la adopción del presente Reglamento, más poderes de acción que los del artículo 235 [posteriormente el 308 TCE]”³²¹.

b) Sanciones contra la Antigua Yugoslavia - Serbia y Montenegro

La desmembración de la antigua Yugoslavia se produjo a través de una serie de conflictos bélicos. Este hecho se presentó como una oportunidad para la Comunidad y los Estados miembros de llevar a cabo una actuación relevante en el ámbito de la política exterior³²². La reacción comunitaria³²³ fue anterior a la del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Los Estados miembros, actuando dentro de la Cooperación Política Europea, adoptaron una Declaración el 5 de julio de 1991, en virtud de la cual aprobaron un embargo de armamento y material bélico³²⁴. El Consejo de Seguridad no se pronunció hasta más tarde, la primera actuación fue la Resolución 713 (1991), que data de 25 de septiembre de 1991³²⁵. En esta resolución el Consejo de Seguridad mostraba su

³²⁰ FERRER LLORET, Jaume, “El cumplimiento ...”, *op. cit.*, p. 456.

³²¹ Reglamento (CEE) nº 3541/92 del Consejo, de 7 de diciembre de 1992, por el que se prohíbe satisfacer las reclamaciones iraquíes relativas a contratos y transacciones afectados por la Resolución 661 (1990) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y por resoluciones conexas, Diario Oficial L nº 361 de 10 de diciembre de 1992, pp.1-3.

³²² POZO SERRANO, Pilar, “La adopción de sanciones económicas por la UE ...”, *op. cit.*, p.375.

³²³ Véase: DE VRIES, Anthonius W., European sanctions against the Federal Republic of Yugoslavia from 1998 to 2000. A Special Exercise in Targeting, en CORTRIGHT, David, y LOPEZ, George A. (eds.), *Smart Sanctions: Targeting Economic Statecraft*, Rowman & Littlefield, 2002, pp.87-108.

³²⁴ Declaración Común de la Comunidad y de sus Estados miembros de 5 de julio de 1991.

³²⁵ Resolución 713 (1991) del Consejo de Seguridad, de 25 de septiembre de 1991.

preocupación por la prolongación de la situación que representaba un reto para la paz y seguridad internacionales, además, imponía un embargo militar.

Lo mismo sucedió con la adopción de sanciones comerciales, la Comunidad Europea y sus Estados miembros, en una reunión ministerial extraordinaria en el seno de la CPE, adoptaron sanciones el 8 de noviembre de 1991, entre las cuales se encontraban³²⁶: la suspensión inmediata de la aplicación del acuerdo de cooperación y de comercio con Yugoslavia y su denuncia³²⁷; restricciones sobre el comercio de textiles, la exclusión de Yugoslavia de los beneficiarios del Sistema de Preferencias Generalizadas, y la suspensión formal del programa PHARE³²⁸. Mientras que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas decidió su régimen de sanciones con la Resolución 757 (1992)³²⁹ y la Resolución 762 (1992)³³⁰, en mayo y junio de 1992, respectivamente³³¹. En cumplimiento de estas resoluciones, que imponían un embargo económico³³², la

³²⁶ OLESTI RAYO, Andreu “Algunas cuestiones sobre la adopción de sanciones económicas por la Comunidad Europea contra la República Federativa de Yugoslavia (Comentario a las Sentencias del TJCE del 30 de julio de 1996, asunto Bosphorus, y del 14 de enero de 1997, asunto Centro-Com)”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 1, 1997, p.198.

³²⁷ Se acordó que únicamente se renovarían el Acuerdo Comercial con las nuevas Repúblicas yugoslavas que respetasen o aceptasen los planes de paz. CHECA HIDALGO, Diego, “La acción exterior de la Unión Europea hacia los países de la antigua Yugoslavia”, *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 2004, p. 25.

³²⁸ El programa PHARE (siglas en inglés de Asistencia para la Reconstrucción de Polonia y Hungría) se puso en marcha tras la firma entre las Comunidades Europeas y Yugoslavia el 17 de diciembre de 1990 del Acuerdo Marco que preveía la cooperación para llevar a cabo reformas económicas y sociales en el territorio. El programa descansaba en la idea de vertebrar un proceso de transición hacia una democracia liberal y una economía de mercado. De este modo, se promovía una estabilidad económica, social y política en la zona. CHECA HIDALGO, Diego, “La acción exterior de la Unión Europea hacia los países de la antigua Yugoslavia”, *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 2004, p.33; y Reglamento (CEE) nº 3906/89 del Consejo, de 18 de diciembre de 1989, relativo a la ayuda económica a favor de la República de Hungría y de la República Popular de Polonia, Diario Oficial L nº 375 de 23 de diciembre de 1989, p. 11-12.

³²⁹ Resolución 757 (1992) del Consejo de Seguridad, el 30 de mayo de 1992.

³³⁰ Resolución 762 (1992) del Consejo de Seguridad, el 30 de junio de 1992.

³³¹ LÓPEZ JIMÉNEZ, José Ángel, “La Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea en la Europa Oriental: crónica de una inacción anunciada”, *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 2004, p.93.

³³² OLESTI RAYO, Andreu, “Algunas cuestiones sobre la adopción de sanciones económicas por la Comunidad Europea contra la República Federativa de Yugoslavia (Comentario a las Sentencias del TJCE del 30 de julio de 1996, asunto Bosphorus, y del 14 de enero de 1997, asunto Centro-Com)”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 1, 1997, pp. 198-199.

Comunidad aprobó diversos Reglamentos: el Reglamento CEE n° 1432/92³³³, Reglamento CEE n° 990/93³³⁴, Reglamento CEE n° 2471/94³³⁵, entre otros. La base jurídica sobre la que se adoptaron los Reglamentos fue una vez más el artículo 113 TCE, puesto que era un modo de “garantizar una aplicación uniforme en toda la Comunidad de algunas de estas medidas”³³⁶.

Estas sanciones revisten un interés particular porque fueron objeto de diversos pronunciamientos del TJCE. En primer lugar, en el asunto *Bosphorus* del 31 de julio de 1996³³⁷, el TJCE estableció que ya se había superado los problemas asociados al uso de instrumentos comunitarios sobre la base del artículo 113 TCEE y los objetivos de política exterior establecidos en el marco de la CPE, con la finalidad de dar cumplimiento a las resoluciones del CSNU³³⁸. Además, el TJCE realizó un análisis de la interpretación del Reglamento comunitario a la luz de las resoluciones del CSNU. A su juicio la interpretación del Reglamento y de la Resolución del Consejo de Seguridad debía estar guiada por la finalidad de garantizar que el refuerzo de las sanciones a Serbia y Montenegro fuese eficaz³³⁹. En último lugar, el demandante alegó la vulneración de sus derechos fundamentales y del principio de proporcionalidad, concretamente del derecho

³³³ Reglamento (CEE) n° 1432/92 del Consejo, de 1 de junio de 1992, por el que se prohíbe el comercio entre la Comunidad Económica Europea y las Repúblicas de Serbia y de Montenegro, Diario Oficial L 151 de 3 de junio de 1992, p. 4-6.

³³⁴ Reglamento (CEE) n° 990/93 del Consejo, de 26 de abril de 1993, relativo al comercio entre la Comunidad Económica Europea y la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro), Diario Oficial L 102 de 28 de abril de 1993, pp. 14-16.

³³⁵ Reglamento (CE) n° 2471/94 del Consejo, de 10 de octubre de 1994, por el que se introduce una nueva interrupción de las relaciones económicas y financieras entre la Comunidad Europea y las zonas de Bosnia y Herzegovina que se encuentran bajo control de las fuerzas serbobosnias, Diario Oficial L 266 de 15 de octubre de 1994, pp. 1-7.

³³⁶ Considerando del Reglamento (CEE) n° 1432/92 y del Reglamento (CEE) n° 990/93 el Consejo, de 26 de abril de 1993.

³³⁷ Sentencia del Tribunal de *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS contra Minister for Transport, Energy and Communications* y otros, C-84/95, ECLI:EU:C:1996:312.

³³⁸ POZO SERRANO, Pilar, “La adopción de sanciones económicas por la UE ...”, *op. cit.*, p.377.

³³⁹ OLESTI RAYO, Andreu, “Algunas cuestiones sobre la adopción de sanciones económicas por la Comunidad Europea contra la República Federativa de Yugoslavia (Comentario a las Sentencias del TJCE del 30 de julio de 1996, asunto *Bosphorus*, y del 14 de enero de 1997, asunto *Centro-Com*)”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 1, 1997, p. 209.

de propiedad y al libre ejercicio de una actividad comercial. Al respecto el TJCE consideró que los derechos no constituyen prerrogativas absolutas y que su ejercicio puede ser objeto de restricciones justificadas por objetivos de interés general perseguidos por la Comunidad, como, en este caso, era poner fin al estado de guerra en la región y a las violaciones masivas de derechos humanos³⁴⁰. El TJCE sostiene una postura muy cautelosa³⁴¹ que constituyó la línea jurisprudencial con la que el TJUE sigue dando respuesta a los asuntos relacionados con medidas restrictivas³⁴².

El segundo asunto tratado por el TJCE fue el caso *Centro-Com*, en la sentencia del 14 de enero de 1997³⁴³. Este caso ponía de manifiesto el conflicto entre tres niveles normativos: las Resoluciones del CSNU, los Reglamentos de las CEE y las medidas nacionales de los Estados miembros. El Tribunal sintetiza la práctica comunitaria al establecer los principios reguladores de las relaciones entre la Política Comercial Común, competencia exclusiva de la CEE, y las competencias de los Estados miembros en materia de política exterior ejercidas a través de la CPE³⁴⁴. La sentencia concluyó que la actuación en el ámbito de la PESC, y anteriormente en el seno de la CPE³⁴⁵, requería de la utilización de instrumentos comunitarios para poder llevar a la práctica una decisión en el ámbito de la política exterior³⁴⁶. Ello implicaba la supeditación de la actuación de la Comunidad a lo previamente diseñado por los Estados miembros. El Tribunal consideró que la

³⁴⁰ OLESTI RAYO, Andreu, “Algunas cuestiones sobre la adopción de sanciones económicas por la Comunidad Europea contra la República Federativa de Yugoslavia (Comentario a las Sentencias del TJCE del 30 de julio de 1996, asunto *Bosphorus*, y del 14 de enero de 1997, asunto *Centro-Com*)”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 1, 1997, p. 209.

³⁴¹ FERRER LLORET, Jaume, “El control judicial de la Política Exterior de la Unión Europea”, *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*, 2011, p. 116.

³⁴² POZO SERRANO, Pilar, “La adopción de sanciones económicas por la UE ...”, *op. cit.*, p.378.

³⁴³ Sentencia del Tribunal de Justicia *The Queen, ex parte Centro-Com contra HM Treasury y Bank of England*, C-124/95, ECLI:EU:C:1997:8.

³⁴⁴ POZO SERRANO, Pilar, “La adopción de sanciones económicas por la UE ...”, *op. cit.*, p.378.

³⁴⁵ Los conflictos de Eslovenia y de Croacia tuvieron lugar en el proceso de transición de la CPE a la PESC. LÓPEZ JIMÉNEZ, José Ángel, “La Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea en la Europa Oriental: crónica de una inacción anunciada”, *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 2004, p.93.

³⁴⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia *The Queen, ex parte Centro-Com contra HM Treasury y Bank of England*, C-124/95, ECLI:EU:C:1997:8, apartados 29-30.

adopción de la normativa comunitaria actuaba como límite a la autonomía de los Estados miembros en el ámbito de su política exterior³⁴⁷.

c) Sanciones contra Libia, Haití y Angola

En los casos de Libia³⁴⁸, Haití³⁴⁹ y Angola³⁵⁰ las Comunidades Europeas procedieron de forma heterogénea. Al mismo tiempo que se daba cumplimiento a Resoluciones del CSNU con el artículo 113 TCEE como base jurídica, se procedió adoptando otras medidas aplicadas por los Estados miembros a través de sus respectivos ordenamientos internos³⁵¹.

2.2 *El Tratado de Maastricht: hacia una política de sanciones comunitaria*

El Tratado de la Unión Europea (TUE) firmado en Maastricht en 1992 constituye un hito respecto a las “medidas restrictivas”, no solo por el aumento de las competencias de la Unión en materia sancionadora³⁵². Por primera vez se contará con una base

³⁴⁷ OLESTI RAYO, Andreu, “Algunas cuestiones sobre la adopción de sanciones económicas por la Comunidad Europea contra la República Federativa de Yugoslavia (Comentario a las Sentencias del TJCE del 30 de julio de 1996, asunto Bosphorus, y del 14 de enero de 1997, asunto Centro-Com)”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 1, 1997, p. 205.

³⁴⁸ En el caso de Libia, el Reglamento (CEE) n° 945/92 del Consejo, de 14 de abril de 1992, por el que se impide el suministro de determinados productos y servicios a Libia (Diario Oficial L n°101, de 15 de abril de 1992, p.53) daba cumplimiento a la Resolución 748 (1992) del Consejo de Seguridad, de 31 de marzo de 1992.

³⁴⁹ Ante la situación en Haití, se adoptó el Reglamento (CEE) n° 1608/93 del Consejo por el que se impone un embargo contra Haití sobre petróleo y determinados productos derivados del petróleo (Diario Oficial L 155, de 26 de junio de 1993, pp.2-4), aprobado para dar cumplimiento a la Resolución 843 (1993) del Consejo de Seguridad, de 18 de junio de 1993.

³⁵⁰ Para dar respuesta a los hechos acontecidos en Angola en la CEE se adoptó el Reglamento (CEE) n° 2967/93 del Consejo, de 25 de octubre de 1993, por el que se prohíbe el suministro de determinados productos a la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola -UNITA - (Diario Oficial L 268, de 29 de octubre de 1993, pp. 1-4) en cumplimiento de la Resolución 864 del Consejo de Seguridad, de 15 de septiembre de 1993.

³⁵¹ FERRER LLORET, Jaume, “El cumplimiento ...”, op. cit., p. 457.

³⁵² Las provisiones referentes a PESC fueron modificadas por el Tratado de Ámsterdam, del 2 de octubre de 1997, en vigor desde el 1 de mayo de 1999.

legislativa cuya interpretación va a permitir la imposición de las denominadas “sanciones inteligentes”, es decir, la imposición de medidas restrictivas dirigidas directamente contra individuos y entidades no estatales³⁵³.

El Tratado de Maastricht incorpora la PESC³⁵⁴, es decir, la Política Exterior y de Seguridad Común a la UE, que constituyó el denominado “segundo pilar”³⁵⁵. Este pilar aúna lo que eran las Relaciones Exteriores de las Comunidades Europeas y la Cooperación Política Europea. El desarrollo de la PESC es posterior al de otras áreas de la acción exterior comunitaria. Se situó al margen de los mecanismos comunitarios ya que su elaboración y ejecución se realizaban mediante mecanismos de cooperación intergubernamental³⁵⁶. Las sanciones se insertaron en el ámbito de la PESC. El antecedente directo de la PESC fue la CPE, por ello, las decisiones de la PESC se basaban en decisiones intergubernamentales que se reflejaban en la adopción de posiciones y acciones comunes³⁵⁷. El artículo 11 TUE³⁵⁸ establecía los objetivos que dicha política debía perseguir, entre los que se encontraban el desarrollo y consolidación de la democracia, el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales. Asimismo, en materia de protección de derechos fundamentales, el

³⁵³ PAVONI, Riccardo, “UN Sanctions in EU and National Law: The Centro-Com Case”, *International and Comparative Law Quarterly*, 1999, 48, p. 593.

³⁵⁴ La PESC fue modificándose con las reformas del Tratado de Ámsterdam (1997) y de Niza (2001), así como mediante la práctica del Consejo Europeo y del Consejo. POZO SERRANO, Pilar, “La Política Exterior y de Seguridad Común”, en BOU FRANCH, Valentín Enrique (coord.), *Introducción al derecho de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, p.444.

³⁵⁵ El Tratado de Maastricht crea la Unión Europea abarcando tres aspectos diferentes (los denominados pilares), a saber: el primer pilar son las Comunidades Europeas; el segundo pilar lo constituye una política exterior y de seguridad común, y el tercer pilar es el relativo a la cooperación entre los gobiernos de la UE en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior.

³⁵⁶ POZO SERRANO, Pilar, “La Política Exterior y de Seguridad Común”, en BOU FRANCH, Valentín Enrique (coord.), *Introducción al derecho de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, p.443.

³⁵⁷ RIPOL CARULLA, Santiago, “La protección de los derechos humanos fundamentales en la Unión Europea”, en LÓPEZ BARRERO, Esther y RIPOL CARULLA, Santiago (eds.), *Derecho de la Unión Europea*, Centro de Estudios Financieros, 2017, pp. 360-361.

³⁵⁸ Actual artículo 24 del Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992. Versión consolidada 2010.

Tratado de Maastricht implicó un gran avance porque los incluye explícitamente como principios generales del derecho comunitario³⁵⁹.

2.2.1 Fundamentos jurídicos para la imposición de sanciones

Para la consecución de los objetivos de la PESC se hacía uso de los medios que se describían en el artículo 12 del TUE³⁶⁰: estrategias comunes³⁶¹, acciones comunes, y posiciones comunes.

Las acciones comunes, reguladas en el artículo 13 TUE, como instrumento de gobernanza en el ámbito PESC, no fueron mecanismos para establecer restricciones o sanciones, sino que contenían un carácter proactivo para alcanzar alguno de los objetivos PESC. Consistían en actos PESC dirigidos a situaciones específicas en las que se consideraba necesaria una acción de la Unión, fijándose los objetivos, el alcance, los medios que haya que facilitar a la Unión, las condiciones de su ejecución y su duración³⁶². Destaca, por ejemplo, la acción común del caso de Montenegro con la finalidad de “[...] prestar, con carácter excepcional, una rápida ayuda a corto plazo al nuevo Gobierno de Montenegro. El objetivo de la asistencia de la Unión consiste en ayudar al Gobierno de Montenegro a continuar su programa de reforma económica y política”³⁶³. En cambio, las

³⁵⁹ Artículo F del Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992: “La Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario”. BOU FRANCH, Valentín, “La Unión Europea y los Derechos Fundamentales: Desafíos Actuales”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, 2014, p.31.

³⁶⁰ Actual artículo 25 del Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992. Versión consolidada 2010.

³⁶¹ Las extintas “estrategias comunes” consistían en aquellos actos que adoptaba el Consejo Europeo aplicables en aquellos ámbitos en los que los Estados miembros tuviesen importantes intereses en común (artículos 13.1 y 2 del TUE). Se llevaban a cabo a través de acciones y posiciones comunes.

³⁶² Europea, Unión, *Política Exterior y de Seguridad Común* (PESC), 2013. Recuperado de europa.eu/pol/cfsp/index_es.htm.

³⁶³ Algunas acciones comunes que se dictaron en la UE como la Acción Común 98/301/PESC del 30 de abril de 1998 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo J.3 del Tratado de la Unión Europea, en apoyo al Gobierno de Montenegro - Diario Oficial n.º L 138 de 09/05/1998, p. 0001 - 0002-; Acción común 98/117/PESC del 2 de febrero de 1998 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo J.3 del Tratado

posiciones comunes, recogidas en los artículos 15 y 34 del TUE³⁶⁴, implicaban la posibilidad de tomar medidas contra terceros países. Se trataba de actos adoptados por el Consejo que definían el enfoque de la Unión sobre un asunto concreto de carácter geográfico o temático³⁶⁵. Este instrumento permitía la adopción de las decisiones relativas a la imposición de embargo de armas, la reducción de relaciones económicas y financieras, las restricciones de visado y la suspensión de cooperación para el desarrollo.

El Tratado de Maastricht codificó la práctica anterior y la incorporó al artículo 301 TCE³⁶⁶. A partir de este momento, el artículo 113 TCEE dejó de emplearse como base legal para la adopción de sanciones económicas³⁶⁷. La Unión Europea adoptó sanciones sobre la base de los artículos 301 TCE³⁶⁸ y 60 TCE³⁶⁹. El Consejo de la Comunidad Europea entendía que ambas disposiciones eran una base jurídica adecuada para la adopción de medidas restrictivas contra personas y entidades no gubernamentales, siempre y cuando existiese una vinculación explícita con el territorio y el régimen gobernante de un país tercero. Si se analiza el tenor de estos artículos, el artículo 301 TCE dispone:

“Cuando una posición común o una acción común, adoptadas con arreglo a las disposiciones del Tratado de la Unión Europea relativas a la política exterior y de seguridad común, impliquen una acción de la Comunidad para interrumpir o reducir parcialmente o en su totalidad las relaciones económicas con uno o varios terceros países,

de la Unión Europea en apoyo al proceso de paz en Bosnia -Diario Oficial n.º L 035 de 09/02/1998, p. 0001 - 0002-, Acción Común 96/656/PESC del 11 de noviembre de 1996 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo J.3 del Tratado de la Unión Europea, relativa al respaldo del proceso de transición democrática en el Zaire -Diario Oficial n.º L 300 de 25/11/1996, p.1-3.

³⁶⁴ Actualmente corresponde con el artículo 29 del TUE, mientras que el artículo 34 se derogó.

³⁶⁵ Unión Europea, *Política Exterior y de Seguridad Común* (PESC), 2013. Recuperado de europa.eu/pol/cfsp/index_es.htm.

³⁶⁶ POZO SERRANO, Pilar, “La adopción de sanciones económicas por la UE ...”, *op. cit.*, p.380.

³⁶⁷ CREMONA, Marise, “EC Competence, “Smart Sanctions”, and the *Kadi* Case”, *Yearbook of European Law*, p.564.

³⁶⁸ Anteriormente correspondía al artículo 228 A TCE.

³⁶⁹ Anteriormente correspondía al artículo 73.1 G TCE.

el Consejo adoptará las medidas urgentes necesarias. El Consejo decidirá por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión”.

De conformidad con este artículo, la imposición de sanciones, es decir, la interrupción o reducción de las relaciones económicas con uno o más terceros países debe ser decidida por el Consejo, actuando por mayoría cualificada sobre una propuesta de la Comisión. Se establece como condición previa que las sanciones se hayan decidido en una Posición Común o en una acción común en el ámbito de la PESC. De este modo, se preserva el procedimiento existente hasta el momento de dos etapas y se vincula explícitamente a la PESC y a los poderes comunitarios. Además, el TUE introdujo el artículo 60 TCE como base legal específica vinculada para sanciones que implican la inmovilización de capitales³⁷⁰. Esta disposición se expresa en los siguientes términos:

“1. Si, en los casos contemplados en el artículo 301, se considerare necesaria una acción de la Comunidad, el Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 301, podrá tomar las medidas urgentes que sean necesarias sobre movimiento de capitales y sobre pagos respecto de los terceros países de que se trate.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 297 y hasta tanto el Consejo no haya tomado medidas con arreglo al apartado 1, un Estado miembro podrá, por razones políticas graves y por motivos de urgencia, tomar medidas unilaterales contra un tercer país en lo relativo a los movimientos de capitales y a los pagos. La Comisión y los demás Estados miembros deberán ser informados de dichas medidas a más tardar en la fecha de entrada en vigor de las mismas.

El Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, podrá acordar que el Estado miembro de que se trate deba modificar o suprimir tales medidas. El presidente del Consejo informará al Parlamento Europeo de las medidas que tome el Consejo”.

³⁷⁰ CREMONA, Marise, “EC Competence, “Smart Sanctions”, and the *Kadi* Case”, *Yearbook of European Law*, p.564.

La aplicación de ambos artículos en el ámbito comunitario implicaba la existencia de una posición o acción común previa cuya ejecución se realizaba en el marco del TCE. Es decir, se daba una iniciativa de naturaleza intergubernamental en el marco de la PESC y un instrumento comunitario para la aplicación de las sanciones regulado en el TCE y TUE³⁷¹. Bajo esta nueva regulación, el Consejo era quien tomaba las “medidas urgentes necesarias” por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión. Esta propuesta era una condición indispensable para la adopción de las medidas, aunque el Consejo podía modificarlas por unanimidad³⁷². El Consejo era el encargado de velar por la unidad, coherencia y eficacia de la acción de la Unión en este ámbito, constituyéndose el órgano en el que se discutían las posiciones de los Estados miembros. Ante la ausencia de competencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas para proceder al control de los actos PESC, el Consejo asumía las competencias de control de la legalidad e interpretación de los mismos. Tampoco se preveía ninguna consulta al Parlamento Europeo, marcándose una vez más el carácter intergubernamental que revestía este procedimiento³⁷³.

Los artículos 301 y 60 TCE no regulan específicamente la ejecución de las sanciones decididas por el CSNU, disponen de un ámbito de aplicación más amplio, pues amparan la adopción de medidas sancionadoras hayan sido o no decididas con anterioridad por el CSNU. Estos artículos cubrirían tanto las medidas decididas por una organización internacional en el marco de su tratado constitutivo contra alguno de sus Estados miembros como las medidas descentralizadas adoptadas frente a terceros Estados en el marco del derecho internacional general³⁷⁴.

³⁷¹ POZO SERRANO, Pilar, “La adopción de sanciones económicas por la UE ...”, *op. cit.*, p.381.

³⁷² FERRER LLORET, Jaume, “El cumplimiento ...”, *op. cit.*, p. 465.

³⁷³ FINK-HOOIJER, Florika, “The Common Foreign and Security Policy of the European Union”, *European Journal of International Law*, 1994, pp.177-178.

³⁷⁴ FERRER LLORET, Jaume, “El cumplimiento ...”, *op. cit.*, p. 465.

En definitiva, la aplicación de los artículos 301 y 60 TCE venía condicionada por la adopción de una posición común o una acción común. Los procedimientos que se adoptaron sobre la base jurídica de estos preceptos presentaban dos importantes ventajas. Por un lado, estas medidas se implementaban directamente y suponían un alto grado de efectividad y uniformidad. Por otro lado, los órganos judiciales europeos podían examinar la legalidad de la normativa tanto en el derecho internacional como en el derecho de la UE y controlar el cumplimiento y la ejecución de los actos adoptados por las instituciones europeas en los ordenamientos jurídicos nacionales de los Estados miembros³⁷⁵.

2.2.2 El paso de las “sanciones” a las “medidas restrictivas” en la práctica comunitaria

La nueva regulación del Tratado de Maastricht tuvo que hacer frente al reto de aplicar sanciones selectivas adoptadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Estas medidas tenían por destinatarios individuos y entidades particulares. La primera vez que se planteó el problema fue con la Resolución 1267 (1999), de 15 de octubre, y la Resolución 1333 (2000), de 19 de diciembre, que contienen la obligación de congelar fondos y otros activos financieros del régimen Talibán, de Osama bin Laden y de las personas y entidades con él asociadas, incluidos los de la organización Al-Qaeda; un embargo militar completo en el territorio afgano bajo control talibán y una prohibición de vuelos destinados o procedentes de dicho territorio³⁷⁶. El contenido de los artículos 301 y 60 TCE no contenía elemento alguno que permitiese excluir la adopción de medidas restrictivas dirigidas directamente contra individuos u organizaciones, siempre que tales medidas pretendiesen efectivamente reducir, parcialmente o en su totalidad, las relaciones

³⁷⁵ GAZZINI, Tarcisio y HERLIN-KARNELL, Ester, “Restrictive Measures Adopted...”, *op.cit.*, p. 802.

³⁷⁶ POZO SERRANO, Pilar, “La adopción de sanciones económicas por la UE ...”, *op. cit.*, pp. 384-385.

económicas con uno o varios países terceros³⁷⁷. El Consejo se sirvió de estos artículos para adoptar medidas restrictivas contra entidades o personas que dominasen físicamente una parte del territorio de un país tercero, contra entidades o personas que controlasen efectivamente el aparato gubernamental de un país tercero y contra personas y entidades asociadas a estas últimas y que les proporcionasen apoyo económico. Esta interpretación no contradecía el tenor literal de estos artículos y se justificaba tanto por razones de eficacia como por consideraciones de índole humanitario³⁷⁸. El artículo 60 TCE fijaba que el Consejo podrá tomar las medidas urgentes que fuesen necesarias sobre movimientos de capitales y sobre pago respecto de los terceros países de que se tratase, y el artículo 301 TCE capacitaba para la adopción de acciones con el objetivo de interrumpir o reducir, parcialmente o en su totalidad, las relaciones económicas con uno o varios terceros países³⁷⁹. Un elemento vital para que la adopción de estas medidas estuviese amparada en estos artículos era la existencia de un vínculo efectivo entre los destinatarios y el país en cuestión, con respecto al territorio como al régimen gobernante del país. De este modo, las sanciones contra el régimen Talibán y personas y entidades asociadas se adoptaron y renovaron sobre la base de los artículos 60 y 301 TCE³⁸⁰. En los supuestos contemplados en los artículos 301 y 60 TCE se trataba de adoptar con carácter unánime³⁸¹ unas Posiciones Comunes que eran vinculantes para los Estados miembros y delimitaban la posición de la Unión con respecto a terceros países. Ahora bien, no consistían en actos a los efectos del artículo 230 TCE, por lo que el Tribunal de Justicia

³⁷⁷ Sentencia del Tribunal General Kadi contra Consejo y Comisión, T-315/01, EU: T:2005:332, apartado 89.

³⁷⁸ Sentencia del Tribunal General Kadi contra Consejo y Comisión, T-315/01, EU: T:2005:332, apartados 90 y 91.

³⁷⁹ ECKES, Christina, "International Sanctions Against Individuals: A Test Case for the Resilience of the European Union's Constitutional Foundations", *European Public Law*, núm. 15, 2009, pp. 357-359.

³⁸⁰ POZO SERRANO, Pilar, "La adopción de sanciones económicas por la UE ...", *op. cit.*, p.386.

³⁸¹ A excepción de lo establecido en el artículo 23.2 TUE, actual artículo 31, es decir, que se basasen en una estrategia común.

Europeo no podía revisar su legalidad. Esta base legal no estaba exenta de problemas legales cuando las medidas se imponían a individuos o entidades no estatales.

Con la caída del régimen Talibán y la firma del Acuerdo de Bonn³⁸², los talibanes habían dejado de ser el gobierno *de facto* de Afganistán. Por tanto, dejó de existir el vínculo efectivo entre los destinatarios de las sanciones y el tercer Estado³⁸³. La falta del vínculo efectivo entre las sanciones y el territorio o el régimen gobernante de un país determinó que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas concluyese en el *asunto Kadi*, donde se solicitaba la anulación de las sanciones aplicadas a personas acusadas de tener relaciones con la red Al Qaida, que el Reglamento adoptado sobre esta base jurídica no fuese válido respecto de las personas y entidades que no se encontraban en Afganistán en el momento de su adopción. El Tribunal apreció que los individuos o entidades no podían seguir siendo objeto de sanciones cuando el régimen gobernante del país tercero de que se trate hubiese desaparecido, puesto que ya no existía un vínculo suficiente entre los individuos o entidades y el país tercero³⁸⁴. En conclusión, era necesario un vínculo ente las sanciones impuestas y el territorio o el régimen gobernante de un país tercero para poder adoptar las medidas restrictivas contra los individuos o entidades a la luz de estos dos artículos.

La ausencia de una disposición en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea que contemplase expresamente la adopción de medidas cuando no existiese el mencionado vínculo entre las sanciones y el territorio o el régimen gobernante, provocó

³⁸² Acuerdo de Bonn sobre las disposiciones provisionales en Afganistán n espera del restablecimiento de las instituciones permanentes de gobierno, de 5 de diciembre de 2001, adoptado en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Afganistán.

³⁸³ POZO SERRANO, Pilar, “La adopción de sanciones económicas por la UE ...”, *op. cit.*, p.386.

³⁸⁴ Sentencia del Tribunal de General Kadi contra Consejo y Comisión, T-315/01, EU: T:2005:332, apartados 89- 91, 93-94 y 96.

que el Consejo invocase el artículo 308³⁸⁵ del TCE, es decir, la llamada cláusula de flexibilidad³⁸⁶, cuyo tenor literal establece:

“Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones pertinentes”.

El Consejo y la Comisión habían tenido que resolver este problema con carácter previo al debatir la adopción de las medidas previstas en la Resolución 1373 (2001), de 28 de septiembre de 2001, del Consejo de Seguridad. El Consejo adoptó el Reglamento (CE) n° 2580/2001, de 27 diciembre³⁸⁷, sobre los artículos 60, 301 y 308 TCE. Siguiendo este precedente, el Reglamento (CE) n° 881/2002, de 27 de mayo³⁸⁸, para aplicar las medidas contenidas en la Resolución 1390 (2002) contra Bin Laden, Al-Qaeda y los Talibanes³⁸⁹ invoca los artículos 60, 301 y 308 TCE como base jurídica³⁹⁰. El Tribunal de Justicia en el *asunto Kadi* estimó que el artículo 308 TCE no constituía por sí solo una base jurídica adecuada para la adopción de un Reglamento debido a la lógica interna de dicho artículo. La utilización de este artículo como base jurídica de un acto solo se

³⁸⁵ Actual artículo 352 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea firmado en Roma el 25 de marzo de 1957. Versión consolidada 2002.

³⁸⁶ Con los cambios normativos operados por el Tratado de Lisboa, en la actualidad la cláusula de flexibilidad, recogida en el artículo 352.4 TFUE, en consonancia con el fallo del Tribunal en el *asunto Kadi*, establece explícitamente que esta base jurídica no puede ser utilizada para conseguir objetivos PESC, y que debe respetar los límites fijados por el artículo 40 TUE.

³⁸⁷ Reglamento (CE) n° 2580/2001 del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo. Diario Oficial L n° 344 de 28 de diciembre de 2001, pp. 70-75.

³⁸⁸ Reglamento (CE) n° 881/2002 del Consejo de 27 de mayo de 2002 por el que se imponen determinadas medidas restrictivas específicas dirigidas contra determinadas personas y entidades asociadas con Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y los talibanes y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 467/2001 del Consejo por el que se prohíbe la exportación de determinadas mercancías y servicios a Afganistán, se refuerza la prohibición de vuelos y se amplía la congelación de capitales y otros recursos financieros de los talibanes de Afganistán. Diario Oficial L n° 139 de 29 de mayo de 2002, p.9.

³⁸⁹ Resolución 1390 (2002) del Consejo de Seguridad, de 16 de enero de 2002.

³⁹⁰ POZO SERRANO, Pilar, “La adopción de sanciones económicas por la UE ...”, *op. cit.*, p.387.

justifica si ninguna disposición del Tratado confiere a las instituciones comunitarias la competencia necesaria para adoptar dicho acto. Siendo necesaria la concurrencia de dos requisitos. El primero exige que ninguna disposición del Tratado contemple la adopción de las medidas adoptadas. La condición se cumple puesto que estas medidas de lucha contra el terrorismo consistentes en imposición de sanciones económicas y financieras, como la congelación de fondos, a individuos y entidades de quienes se sospecha que contribuyen a financiarlo, sin establecer vínculo alguno con el territorio o el régimen gobernante de un país tercero, no tienen cobertura en ninguna de las disposiciones del Tratado Constitutivo de las Comunidades Europeas³⁹¹.

El segundo requisito requiere que exista una vinculación con los objetivos de la Comunidad. Las medidas impuestas tienen que vincularse a alguno de los objetivos de la Comunidad fijados por el Tratado. El Tribunal entendió que las medidas no estaban dirigidas a los objetivos del Tratado expresamente formulados en los artículos 2³⁹² y 3 TCE³⁹³.

El Tribunal en el *asunto Kadi* concluyó que el artículo 308 en combinación con los artículos 60 y 301 TCE constituían una base legal apropiada para la adopción de estas medidas económicas y financieras pues permitía alcanzar el objetivo perseguido por la Unión y por sus Estados miembros en el ámbito de la PESC, formulado en una posición común o en una acción común, aunque el Tratado no hubiera atribuido expresamente la facultad de imponer sanciones económicas y financieras a individuos o entidades que no

³⁹¹ Sentencia del Tribunal General Kadi contra Consejo y Comisión, T-315/01, EU: T:2005:332, apartado 103.

³⁹² Los objetivos que establece el artículo 2 son la promoción, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes, un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas, un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros.

³⁹³ Sentencia del Tribunal General Kadi contra Consejo y Comisión, T-315/01, EU: T:2005:332, apartado 103.

presentasen una vinculación suficiente con un país tercero³⁹⁴. Su razonamiento derivaba, por un lado, del hecho de que, si los Estados miembros debían imponer medidas unilaterales en la lucha contra el terrorismo, la práctica podría dar lugar a distorsiones de la competencia y obstaculizar la libre circulación de capitales³⁹⁵. Por otro lado, los Estados no pueden seguir siendo considerados la única fuente de amenazas para la paz y la seguridad internacional³⁹⁶. La incorporación del artículo 308 TCE a la base jurídica de un Reglamento controvertido permitía que el Parlamento Europeo participase en el proceso de toma de decisiones relativo a las medidas, añadiendo una garantía que por el contrario no hacían los artículos 301 y 60 TCE³⁹⁷.

Anteriormente a la entrada en vigor el Tratado de Lisboa se invocó el artículo 308 fue utilizado TCE como base jurídica para la adopción de medidas restrictivas contra individuos y entidades no vinculados con un régimen de gobierno o un país. De igual manera que en las sanciones contra Estados, el Consejo de la Unión Europea adoptaba una Posición o Acción común y, posteriormente, el Consejo aprobaba un instrumento, usualmente un reglamento, para aplicar las medidas. No obstante, el incremento del uso de medidas sancionadoras y la ausencia de garantías judiciales conllevó con los afectados recurriesen su estatus de sancionados frente al TJCE³⁹⁸.

2.3 *El marco jurídico de las medidas restrictivas establecido en el Tratado de Lisboa*

³⁹⁴ Sentencia del Tribunal General Kadi contra Consejo y Comisión, T-315/01, EU: T:2005:332, apartado 130.

³⁹⁵ GAZZINI, Tarcisio y HERLIN-KARNELL, Ester, “Restrictive Measures Adopted...”, *op.cit.*, pp. 803-804.

³⁹⁶ Sentencia del Tribunal General Kadi contra Consejo y Comisión, T-315/01, EU: T:2005:332, apartado 133

³⁹⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia Kadi y Al Barakaat International Foundation contra Consejo y Comisión, C-402/05P y C-415/05P, EU:C:2008:461, apartado 235.

³⁹⁸ POZO SERRANO, Pilar, “La adopción de sanciones económicas por la UE ...”, *op. cit.*, p. 387-388.

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa supuso el cierre de un convulso proceso de integración de la UE, poniéndose fin a un periodo lleno de reformas constitucionales a nivel comunitario. El Tratado de Lisboa dotó a la UE de un nuevo marco jurídico con el cual afrontar de un modo efectivo su actuación y proyección en el futuro³⁹⁹. Se introdujeron nuevas normas y procedimientos jurídicos para fortalecer la coherencia, consistencia y unidad de la acción exterior de la UE⁴⁰⁰. Este proceso se hace visible, sobre todo, en el ámbito de las medidas restrictivas puesto que el legislador comunitario solucionó los problemas derivados de la imposición de medidas restrictivas contra particulares no vinculados con un régimen de gobierno o país y estableció un marco jurídico sólido que se abordan y analizan con detalle. De igual manera se estudian las consecuencias de la nueva regulación, siendo uno de los elementos más importantes la labor del TJUE en la aplicación y revisión de las medidas restrictivas.

2.3.1 Las consecuencias de las nuevas disposiciones en el Tratado de Lisboa

Con el Tratado de Lisboa⁴⁰¹ se operaron muchos cambios en el ámbito europeo y en particular en el área de las sanciones. Por primera vez se incorporan disposiciones explícitas que aportan una base jurídica sólida para la adopción de medidas restrictivas contra individuos y entidades. Los artículos 75 y 215 del TFUE recogieron la práctica anterior introduciendo modificaciones y novedades. El Tratado de Lisboa incluyó nuevas disposiciones de carácter sustantivo y procesal para mejorar la coherencia y la

³⁹⁹ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, “La entrada en vigor del Tratado de Lisboa: un nuevo marco jurídico estable para el desarrollo de la Unión Europea”, en MARTÍN, José y URREA CORRES, Mariola (eds.), *Tratado de Lisboa. Textos consolidados del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, Marcial Pons, 2010, p. 17.

⁴⁰⁰ MARTÍNEZ CAPDEVILA, Carmen e BLÁZQUEZ NAVARRO, Irene, “La incidencia del artículo 40 TUE en la Acción Exterior de la UE”, *RJUAM*, núm. 28, 2013, p. 203.

⁴⁰¹ Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007.

consistencia de la Acción Exterior de la UE en vías a una completa integración de la Unión. Entre las innovaciones institucionales cabe citar la creación del Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Seguridad Común (en adelante, Alto Representante) y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) para superar el carácter dualista que presentaban las relaciones exteriores de la Unión Europea. De igual manera, se abole, en virtud del artículo 1 del TUE, la estructura de pilares por la que se caracterizaba la anterior regulación comunitaria. Se atribuyó expresamente personalidad jurídica a la Unión, a la luz del artículo 47 del TUE, y se reorganizaban las competencias exteriores de la UE, así como se dota de un conjunto único de objetivos que persigue la política exterior de la UE, enumerados en el artículo 21 del TUE. Con todo ello se crea la impresión de una acción exterior totalmente integrada⁴⁰².

Algunos elementos son herencia de la regulación anterior ya que el Tratado de Lisboa, pese a la abolición de la estructura de pilares, mantiene la doble dimensión institucional, así como el lenguaje de la separación en el artículo 40 TUE⁴⁰³. No resuelve la dicotomía existente entre las acciones enmarcadas en la PESC y las que se encuentran fuera de este ámbito⁴⁰⁴. Es más, independientemente de que la PESC se mantenga dentro de la UE, lo hace con unos mecanismos decisorios y una consideración conceptual que implica que está basada en el método de cooperación y no en el de integración que inspira al resto de las competencias de la Unión⁴⁰⁵. También, subsiste el procedimiento básico de

⁴⁰² VAN ELSUWEGE, Peter, "EU External Action after the collapse of the pillar structure: in search of a new balance between delimitation and consistency", *Common Market Law Review*, núm. 47, 2010, p. 988.

⁴⁰³ MARTÍNEZ CAPDEVILA, Carmen, y BLÁZQUEZ NAVARRO, Irene, "La incidencia del artículo 40 TUE en la Acción Exterior de la UE", *RJUAM*, núm. 28, 2013, p. 198.

⁴⁰⁴ Es cierto que el artículo 40 del TUE introduce una nueva regla de delimitación al distinguir entre las acciones exteriores insertadas dentro del ámbito PESC y las que se encuentran fuera de la PESC de la Unión. No obstante, este artículo 40 del TUE solo establece que la aplicación de la PESC no afectará a la aplicación de las demás competencias de la UE y viceversa. Para ampliar las repercusiones y el estudio de esta nueva disposición se recomienda la lectura de: VAN ELSUWEGE, Peter, "The Adoption of 'Targeted Sanctions' and the Potential for Inter- institutional Litigation after Lisbon", *Journal of Contemporary European Research*, núm.7, 2011, pp. 494- 495.

⁴⁰⁵ MARTÍN, José, *Estudio Preliminar*, Real Instituto el Cano, 2007, p. 18.

adopción y aplicación de las medidas restrictivas, donde los Estados miembros siguen siendo los principales responsables de la formulación de decisiones en relación con ellas y el principio de unanimidad para la toma de decisiones se mantiene prácticamente sin cambios⁴⁰⁶.

Una de las cuestiones que se planteó a consecuencia de este desarrollo normativo fue el “régimen de transición” entre los reglamentos adoptados en virtud de las disposiciones del Tratado Constitutivo de las Comunidades Europeas y las modificaciones posteriores de estos reglamentos adoptados en virtud del Tratado de Lisboa. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su jurisprudencia ocupó de la relación existente entre los artículos 60 TCE, 301 TCE y 308 TCE y los nuevos artículos 75 TFUE y 215 TFUE, entre la cual se destacan las conclusiones del asunto *Parlamento contra el Consejo, asunto sanciones*, sentencia de 19 de julio de 2012⁴⁰⁷.

En esta sentencia el Tribunal establece que el contenido del artículo 60 TCE en el que se regulaban las medidas restrictivas referentes al movimiento de capitales y a los pagos, y del artículo 301 TCE en el que se establecía la interrupción o la reducción, total o parcial, de las relaciones económicas con uno o varios Estados terceros, se encuadran actualmente en el artículo 215 TFUE⁴⁰⁸. A juicio del Tribunal el artículo 215 TFUE, en su apartado segundo, permite adoptar medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales, que bajo la regulación anterior era necesario aducir como base jurídica el artículo 308 TCE⁴⁰⁹. Ahora bien, el contenido del artículo 75 TFUE es inédito pues tanto su contexto como contenido se diferencia del de los artículos 60 TCE y 301 TCE. En este sentido, el artículo 75 TFUE tiene por objeto definir un marco de medidas administrativas sobre movimientos de capitales y pagos,

⁴⁰⁶ GAZZINI, Tarcisio y HERLIN-KARNELL, Ester, “Restrictive Measures Adopted...”, *op.cit.*, p. 803.

⁴⁰⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia Parlamento contra Consejo, C-130/10, EU:C:2012:472.

⁴⁰⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia Parlamento contra Consejo, C-130/10, EU:C:2012:472, apartado 52.

⁴⁰⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia Parlamento contra Consejo, C-130/10, EU:C:2012:472, apartado 53.

encuadradas dentro de las medidas de prevención y lucha contra el terrorismo para la consecución de los objetivos del artículo 67 TFUE⁴¹⁰. En el asunto sanciones el Tribunal, en aras de proteger la integridad de la PESC, realizó un análisis conjunto de los objetivos de la PESC y los del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ). Aunque las medidas restrictivas tengan como objetivo la lucha contra el terrorismo y su financiación, y este es uno de los objetivos del ELSJ, el Tribunal subraya que lo verdaderamente importante era su finalidad última, es decir, el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, materia PESC⁴¹¹.

En el Tratado de Lisboa el antiguo artículo 308 TCE paso a ser el artículo 352 TFUE, que se modifica para codificar un aspecto de la sentencia *Kadi*. El artículo 352.4 TFUE establece que esta disposición no puede utilizarse “de base para alcanzar objetivos del ámbito de la política exterior y de seguridad común [...]” porque los actos adoptados en virtud de esta disposición deben respetar los límites establecidos en el artículo 40.2 TUE, es decir, no deben afectar los poderes de la PESC⁴¹².

2.3.2 El nuevo marco jurídico en el Tratado de Lisboa: el reforzamiento de la UE como actor sancionador y el papel de los Derechos Humanos

En el Tratado de Lisboa se establece un nuevo y sólido marco jurídico en virtud del cual se adoptan y llevan a cabo los regímenes de medidas restrictivas. La adopción de medidas restrictivas se regula en los artículos 75 y 215 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)⁴¹³ que son totalmente independientes entre sí. Por un lado,

⁴¹⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia Parlamento contra Consejo, C-130/10, EU:C:2012:472, apartado 54.

⁴¹¹ RIVAS SANTIAGO, Victoria, “El refuerzo del papel del TJUE en materia PESC”, *ELSA Spain Law Review*, 2018, p.161.

⁴¹² CREMONA, Marise, “EC Competence, “Smart Sanctions”, and the *Kadi* Case”, *Yearbook of European Law*, p.592.

⁴¹³ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Versión consolidada de 2010.

afectan a dos ámbitos competenciales de la UE totalmente diferentes, el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) y la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Por otro lado, implican procedimientos de adopción diferentes. Además, con carácter excepcional las medidas restrictivas pueden estar basadas en el artículo 291.2 TFUE, es decir, se adoptarán amparadas en competencias de ejecución.

A. El artículo 75 del TFUE: medidas restrictivas insertan en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. La lucha contra la prevención y el terrorismo

El artículo 75 del TFUE constituye el fundamento para la adopción de medidas restrictivas dentro de las materias del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, es decir, para la prevención y la lucha contra el terrorismo y las actividades vinculadas al mismo⁴¹⁴.

El tenor literal del artículo 75 TFUE establece lo siguiente:

Cuando sea necesario para lograr los objetivos enunciados en el artículo 67, en lo que se refiere a la prevención y lucha contra el terrorismo y las actividades con él relacionadas, el Parlamento Europeo y el Consejo definirán mediante reglamentos, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, un marco de medidas administrativas sobre movimiento de capitales y pagos, tales como la inmovilización de fondos, activos financieros o beneficios económicos cuya propiedad, posesión o tenencia ostenten personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales.

El Consejo adoptará, a propuesta de la Comisión, medidas para aplicar el marco mencionado en el párrafo primero.

Los actos contemplados en el presente artículo incluirán las disposiciones necesarias en materia de garantías jurídicas.

⁴¹⁴ BORLINI, Leonardo, y SILINGARDI, Stefano, “Defining Elements and Emerging Legal Issues of EU ‘Sanctions’”, *The Italian Yearbook of International Law*, 2018, p.38.

El artículo 75 TFUE no requiere de una decisión anterior en el marco PESC, sino que el Consejo y el Parlamento actúan mediante el procedimiento legislativo ordinario. La implementación se realiza mediante un acto del Consejo a propuesta de la Comisión, sin la participación del Parlamento Europeo⁴¹⁵. Por tanto, no existe una vinculación directa entre el ámbito de la PESC y el contenido del artículo 75 TFUE.

Esta disposición resulta de aplicación para la consecución de los objetivos previstos en el artículo 67 TFUE, es decir, la realización de un espacio de libertad, seguridad y justicia y, específicamente, la prevención y lucha contra el terrorismo y las actividades con él relacionadas. No se puede descartar en aras de la interpretación y aplicación de las medidas adoptadas con base en este artículo la perspectiva del derecho penal en el seno de la legislación comunitaria. La competencia para adoptar medidas restrictivas contra individuos en la lucha antiterrorista podría necesitar ser vista a la luz de las disposiciones de competencia en materia de derecho penal introducidas en el Tratado de Lisboa. El artículo 83 del TFUE se ocupa de la competencia legislativa para armonizar la legislación penal, e incluye las luchas contra el terrorismo como una competencia de la UE en el ámbito del derecho penal. Parece como si la línea divisoria entre las medidas restrictivas o sanciones penales para reprimir el terrorismo en la Unión Europea se difuminase⁴¹⁶. En opinión de Ester HERLIN-KARNELL, habría que discernir sobre qué casos relativos a la lucha contra el terrorismo deberían considerarse incluidos en el ámbito de aplicación del artículo 75 del TFUE y cuáles en el artículo 83 del TFUE, donde se realiza una enumeración de los ámbitos delictivos encuadrados en el ámbito competencial en materia penal de la UE y donde el primer supuesto es el terrorismo. Otra

⁴¹⁵ BORLINI, Leonardo, y SILINGARDI, Stefano, “Defining Elements and Emerging Legal Issues of EU ‘Sanctions’”, *The Italian Yearbook of International Law*, 2018, p.38.

⁴¹⁶ HERLIN-KARNELL, Ester, “Is administrative law still relevant? How the battle of sanctions has shaped EU criminal law”, *Jean Monnet Working Paper*, núm.25, 2014, p. 8.

alternativa reside en entender que estos artículos están destinados a complementarse entre sí⁴¹⁷.

Esta situación se vuelve más compleja porque el artículo 75 del TFUE no solo estipula la adopción de estas medidas “cuando sea necesario para alcanzar los objetivos establecidos en el artículo 67 del TFUE”, sino que también se refiere a la posible armonización de aquellas “actividades con él relacionadas”. La cuestión que se plantea es la determinación de las actividades que encajarían dentro de este supuesto. Es cierto que tanto el artículo 67 como 75 del TFUE confieren a la Unión un objetivo más general de luchar contra la delincuencia y proteger la seguridad dentro de la Unión, aunque el tercer pilar también enfatizó la importancia de crear una UE genuinamente libre de crímenes con una agenda de prevención del crimen a nivel supranacional. Por consiguiente, la referencia del artículo 67.2 del TFUE a “medidas de prevención de la delincuencia [...] y, si es necesario, mediante la aproximación de las legislaciones penales” aunque redactada en términos muy amplios, constituye un esbozo de la relación entre ambas disposiciones⁴¹⁸. Sin embargo, las sanciones penales adoptadas bajo los auspicios del artículo 83 del TFUE, los Estados miembros tienen la posibilidad de activar un “freno de emergencia” en el caso que una ley penal propuesta fuera considerada como demasiado sensible para su sistema nacional⁴¹⁹. Esta posibilidad no existe respecto de las medidas restrictivas adoptadas en virtud del artículo 75 TFUE, lo que podría tener implicaciones importantes para la elección de la base jurídica para ciertas medidas en el futuro⁴²⁰.

⁴¹⁷ HERLIN-KARNELL, Ester, “Is administrative law still relevant? How the battle of sanctions has shaped EU criminal law”, *Jean Monnet Working Paper*, núm.25, 2014, p. 8.

⁴¹⁸ HERLIN-KARNELL, Ester, “The Constitutional Dimension of European Criminal Law”, *Hart Publishing*, 2012, p.64.

⁴¹⁹ El artículo 83.3 TFUE establece que: “Cuando un miembro del Consejo considere que un proyecto de directiva contemplada en los apartados 1 o 2 afecta a aspectos fundamentales de su sistema de justicia penal, podrá solicitar que el asunto se remita al Consejo Europeo, en cuyo caso quedará suspendido el procedimiento legislativo ordinario (...)”.

⁴²⁰ GAZZINI, Tarcisio y HERLIN-KARNELL, Ester, “Restrictive Measures Adopted...”, *op.cit.*, p. 804.

B. El artículo 215 del TFUE: las medidas restrictivas como parte de la Acción Exterior de la Unión Europea

El artículo 215 del TFUE establece el fundamento jurídico de las medidas restrictivas adoptadas como una herramienta de la Acción Exterior de la UE. Esta disposición constituye el único artículo del Título IV denominada “medidas restrictivas”, de la Quinta Parte, Acción Exterior de la Unión. El artículo 215 del TFUE dispone:

1. Cuando una decisión adoptada de conformidad con el capítulo 2 del título V del Tratado de la Unión Europea prevea la interrupción o la reducción, total o parcial, de las relaciones económicas y financieras con uno o varios terceros países, el Consejo adoptará por mayoría cualificada, a propuesta conjunta del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y de la Comisión, las medidas necesarias. Informará de ello al Parlamento Europeo.
2. Cuando una decisión adoptada de conformidad con el capítulo 2 del título V del Tratado de la Unión Europea así lo prevea, el Consejo podrá adoptar por el procedimiento establecido en el apartado 1 medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales.
3. Los actos contemplados en el presente artículo incluirán las disposiciones necesarias en materia de garantías jurídicas.

Se establecen dos tipos de sanciones económicas y financieras: el primer párrafo comprende las medidas restrictivas consistentes en una interrupción o reducción, total o parcial, de las relaciones económicas y financieras contra uno o varios países; y el segundo párrafo se refiere específicamente a las medidas restrictivas adoptadas contra personas físicas, jurídicas y entidades no estatales⁴²¹. La distinción entre ambos apartados consiste en que el primero abarca los embargos contra terceros Estados, mientras que el segundo debe entenderse para cubrir todas las medidas restrictivas contra personas físicas

⁴²¹ BORLINI, Leonardo, y SILINGARDI, Stefano, “Defining Elements and Emerging Legal Issues of EU ‘Sanctions’”, *The Italian Yearbook of International Law*, 2018, p.38.

y jurídicas⁴²². Esta diferencia tendrá consecuencias ante la posibilidad de someter las medidas restrictivas a revisión judicial porque en virtud del artículo 275.2 TFUE el TJUE tiene competencia para controlar las medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas. Las sanciones contra las personas y entidades vinculadas a los regímenes de terceros países que entran en el ámbito del artículo 215.2 TFUE se insertan firmemente dentro del alcance del artículo 275, párrafo segundo del TFUE y, por ende, no resulta de aplicación la regla de la exclusión de competencia del Tribunal de Justicia para actos PESC⁴²³.

En este sentido, el TG en el caso *Iran Liquefied Natural Gas Co*⁴²⁴ distinguió entre dispositivos personalizados (*personalised device*) y dispositivos objetivos (*objective device*). Los primeros hacen referencia a la congelación de fondos y recursos económicos pertenecientes a las personas y entidades enumeradas en las listas de sancionados. Los segundos consisten en el embargo sobre los principales equipos y tecnología para la industria del petróleo y el gas natural. Bajo esta perspectiva la naturaleza individual de las medidas, de acuerdo con el artículo 275.2 TFUE, permitió el acceso al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. La clasificación de dispositivos personalizados y dispositivos objetivos de un régimen de sanciones funciona como una base viable para la distinción entre las medidas que se insertan en el artículo 215.1 y 2

⁴²² ECKES, Christina, “EU restrictive measures ...”, *op. cit.*, pp. 882- 883.

⁴²³ Cuando el artículo 275.1 del TFUE excluye la competencia del Tribunal de Justicia “para pronunciarse sobre las disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común ni sobre los actos adoptados sobre la base de éstas”, se está refiriendo a actos exclusivamente PESC y no a los actos adoptados sobre la base del artículo 215 (sometidos al régimen general de control jurisdiccional). Sostener que la exclusión de principio contenida en el artículo 275 alcanzaría a todos los actos, PESC y no PESC, adoptados sobre la base de una previa disposición PESC, llevaría a una mayor restricción del control jurisdiccional por parte del Tribunal de Justicia en un contexto general de mayor apertura de dicho control sobre la actividad de la Unión establecida para los casos del segundo párrafo del artículo 215 del TFUE. Véase: ALONSO GARCÍA, Ricardo, “Lisboa y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea”, *WP IDEIR*, núm. 1, 2010, p. 11.

⁴²⁴ Auto de medidas provisionales ante el presidente del Tribunal General del caso *Iran Liquefied Natural Gas contra Consejo*, T-5/13 R, EU: T:2013:395.

TFUE, respectivamente⁴²⁵. Aunque normalmente, los instrumentos jurídicos que establecen sanciones a terceros países no especifican en qué párrafos se basan, por lo general contienen elementos basados en ambos párrafos⁴²⁶.

El Tribunal de Justicia ha entendido que el artículo 215 TFUE creó una pasarela entre las acciones de la Comunidad por las que se adoptaban medidas económicas en virtud de los artículos 60 TCE y 301 TCE y los objetivos en materia de relaciones exteriores del TUE (incluyendo por tanto la PESC) en su versión anterior al Tratado de Lisboa. El artículo 215 TFUE prevé dicha pasarela de manera expresa⁴²⁷.

Esta disposición se encuadra dentro de la quinta parte del TFUE referente a la Acción Exterior de la Unión Europea y no hace mención expresa a la lucha contra el terrorismo ni se limita a las medidas sobre movimientos de capitales y pagos. Las medidas adoptadas contra personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales para combatir el terrorismo y su financiación pueden subsumirse en las medidas previstas en el segundo párrafo del artículo 215 TFUE si existe una decisión previa adoptada en el ámbito de la PESC que prevea la adopción de medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales⁴²⁸. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea

⁴²⁵ Auto de medidas provisionales ante el presidente del Tribunal General del caso Iran Liquefied Natural Gas contra Consejo, T-5/13 R, EU: T:2013:395, apartado 5 y 6.

⁴²⁶ ECKES, Christina, “EU restrictive measures ...”, *op. cit.*, pp. 882- 883.

⁴²⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia Parlamento contra Consejo, C-130/10, EU:C:2012:472, apartado 59. En este caso el Tribunal se basa en una resolución anterior –*caso Kadi*–, punto 197 del asunto acumulado C-402/05P y C-415/05P, y establece: “En efecto, si bien es correcto considerar, como hizo el Tribunal de Primera Instancia, que se ha creado una pasarela entre las acciones de la Comunidad por las que se adoptan medidas económicas en virtud de los artículos 60 CE y 301 CE y los objetivos del Tratado UE en materia de relaciones exteriores, lo que incluye la PESC, ni el tenor de las disposiciones del Tratado CE ni la estructura del mismo respaldan la concepción según la cual dicha pasarela se extiende a otras disposiciones del Tratado CE, y en particular al artículo 308 CE”.

⁴²⁸ El Tribunal de Justicia –párrafo 109 del asunto C-130/10– entiende, como señala previamente el Abogado General Yves Bot en las conclusiones –párrafo 102–, que el hecho de que en materia de PESC el TUE ya no establezca la adopción de Posiciones Comunes, sino de Decisiones no tiene por efecto que dejen de existir las Posiciones Comunes adoptadas antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Por ello, aunque el contexto jurídico de ambas categorías de actos jurídicos no es idéntico, las posiciones comunes que no hayan sido derogadas, anuladas o modificadas tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa pueden equipararse, a efectos de la aplicación del artículo 215 TFUE, a las decisiones adoptadas de conformidad con el capítulo 2 del título V del TUE a que se refiere dicho artículo.

concluyó y aclaró que el artículo 215.2 TFUE está destinado a constituir la base jurídica de medidas restrictivas, incluidas las que tienen por objeto la lucha contra el terrorismo, adoptadas por la Unión contra personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales, cuando la decisión de su adopción corresponde al ámbito de acción de la Unión en el marco de la PESC⁴²⁹. Así, el artículo 215.2 TFUE debería ser la base jurídica apropiada para adoptar, contra personas y entidades no estatales, las siguientes medidas restrictivas:

- a) Medidas restrictivas contra personas y entidades vinculadas a organizaciones terroristas como complemento de una acción adoptada por la Unión en el marco de la PESC que tengan por objeto respaldar la acción de terceros Estados para combatir el terrorismo en sus territorios⁴³⁰. Conforme al espíritu de lo establecido en el artículo 43.1 TFUE tales medidas actúan como complemento de diversas misiones civiles y militares, que la Unión puede llevar a cabo en el marco de la Política de Seguridad y Defensa Común (PSDC) y que permitirían apoyar la actuación de terceros Estados para combatir el terrorismo en su territorio. Dado que estas medidas formarían parte de una acción de la Unión en el marco de la PESC, deberían estar basadas por tanto en el artículo 215.2 TFUE. De forma más general, pueden poner fin a la violación de los derechos humanos en dichos Estados, medidas que corresponden igualmente al ámbito PESC⁴³¹.
- b) Medidas adoptadas contra personas y entidades expresamente designadas por el Consejo de Seguridad o por un Comité de sanciones creado por él⁴³².

⁴²⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia Parlamento contra Consejo, C-130/10, EU:C:2012:472, apartado 65.

⁴³⁰ Conclusiones del Abogado General en el asunto Parlamento contra Consejo, C-130/10, EU:C:2012:50, apartado 81.

⁴³¹ Conclusiones del Abogado General en el asunto Parlamento contra Consejo, C-130/10, EU:C:2012:50, apartado 74.

⁴³² Conclusiones del Abogado General en el asunto Parlamento contra Consejo, C-130/10, EU:C:2012:50, apartado 81.

- c) Medidas acordadas por el Consejo de Seguridad y respecto de las que la designación de las personas y entidades afectadas se deja a la apreciación de los Estados miembros. En este supuesto, la elección del artículo 215.2 TFUE debería primar en la medida en que se requiera de una acción de la Unión llevando a cabo una resolución del Consejo de Seguridad, y, por ende, contribuye a la inclusión de esta acción en el ámbito de la PESC⁴³³.

En los ámbitos ajenos a la PESC en los que la Unión dispone de plena libertad, tanto para establecer el ELSJ como para el desarrollo de la cooperación policial o judicial con terceros Estados o para completar por propia iniciativa listas establecidas por el Comité de sanciones que considere incompletas, la Unión debería actuar basándose en el artículo 75 TFUE⁴³⁴.

A nivel procedimental, el artículo 215 TFUE establece que el Consejo decide, por mayoría cualificada, a propuesta conjunta del AR y la Comisión, la adopción de las medidas necesarias para aplicar dicha decisión. El Parlamento Europeo, está excluido de ese procedimiento, puesto que solo debe ser informado una vez que se hayan adoptado las medidas. Este procedimiento proporciona una simplificación significativa en comparación con la práctica anterior basada en la aplicación conjunta de los artículos 301, 60 y 308 TCE que requería de un largo proceso basado en dos pasos que a menudo conllevó notables retrasos en la adopción de las sanciones. La redacción del artículo 215 establece que se adoptaran las “medidas necesarias”, esto permite a las instituciones recurrir a todo tipo de actos jurídicos previstos en el artículo 288 TFUE, aunque generalmente se emplean los reglamentos. Al ser directamente aplicables en todos los

⁴³³ Conclusiones del Abogado General en el asunto Parlamento contra Consejo, C-130/10, EU:C:2012:50, apartado 81.

⁴³⁴ Conclusiones del Abogado General en el asunto Parlamento contra Consejo, C-130/10, EU:C:2012:50, apartado 82.

estados miembros los convierte en la herramienta más segura para garantizar, sin demora, la uniformidad en la aplicación de medidas restrictivas⁴³⁵.

C. El artículo 291.2 del TFUE: medidas restrictivas basadas en competencias de ejecución

El Consejo de la Unión Europea y la Comisión pueden emplear con carácter excepcional el artículo 291.2 TFUE como base jurídica de un Reglamento que establece medidas restrictivas. Las medidas restrictivas estarán basadas en competencias de ejecución. Esta disposición se inserta dentro del Capítulo II, Actos jurídicos de la Unión, procedimientos de adopción y otras disposiciones y el Título I, Disposiciones institucionales y de la Sexta Parte del TFUE, Disposiciones institucionales y financieras.

Esta disposición establece:

Cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión, éstos conferirán competencias de ejecución a la Comisión o, en casos específicos debidamente justificados y en los previstos en los artículos 24 y 26 del Tratado de la Unión Europea, al Consejo.

El artículo 291 TFUE no define el concepto de acto de ejecución, solo el apartado segundo establece que se requiere que la Comisión o, en casos específicos, el Consejo, adopte tal acto para asegurar que los actos jurídicamente vinculantes de la Unión se ejecuten de manera uniforme⁴³⁶. La jurisprudencia entiende que el concepto “ejecución” cubre tanto la elaboración de normas de aplicación como la aplicación de normas a casos particulares mediante actos de alcance individual. Se utiliza el término “ejecución” sin

⁴³⁵ BORLINI, Leonardo, y SILINGARDI, Stefano, “Defining Elements and Emerging Legal Issues of EU ‘Sanctions’”, *The Italian Yearbook of International Law*, 2018, p.38.

⁴³⁶ CASTILLO DE LA TORRE, Fernando, “La Comisión Europea y los cambios en el poder ejecutivo de la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2015, p.95.

restringir su alcance mediante una precisión adicional. Por tanto, no puede concluirse que se estén excluyendo los actos individuales⁴³⁷.

El Consejo podrá adoptar medidas restrictivas en forma de actos de ejecución siempre y cuando se cumplan las condiciones previamente establecidas, a saber: en casos específicos debidamente justificados y respecto de materias referentes a la política exterior y de seguridad común. La Comisión gozará de la competencia de ejecución en aras de la necesidad de coherencia, coordinación y rapidez en la adopción de los actos. Asimismo, ninguna disposición del TFUE establece que las disposiciones institucionales y financieras no sean aplicables en materia de medidas restrictivas. De hecho, este sistema sería el que mejor se ajusta con las posiciones del Consejo y de la Comisión en el ámbito de la PESC, donde la Comisión tiene un papel subordinado al del Consejo⁴³⁸.

El artículo 291 TFUE exige una justificación de la competencia de ejecución que se reserva el Consejo. La jurisprudencia del TJUE ha establecido que en estos casos el Consejo debe motivar de manera circunstanciada la decisión por la que se reserva el ejercicio de competencias de ejecución. De igual manera, tiene la obligación de justificar la naturaleza y el contenido del acto de base que se procede a aplicar o modificar y, en principio, la competencia correspondería a la Comisión⁴³⁹. Esta exigencia de que el acto legislativo que confiere la delegación delimite de forma expresa los objetivos, el contenido, el alcance y la duración de la delegación de poderes se justifica en que la atribución de un poder delegado tiene como objeto la adopción de normas que se encuadran dentro del marco reglamentario definido por el acto legislativo de base. Sin

⁴³⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia *National Iranian Oil Company (NIOC) contra Consejo*, C-440/14P, EU:C:2016:128, apartado 36. Completado con la sentencia del Tribunal de Justicia *Comisión contra Consejo*, C-16/88, EU:C:1989:397, apartado 11.

⁴³⁸ Conclusiones del Abogado General en el asunto *National Iranian Oil Company (NIOC) contra Consejo*, EU:C:2015:545, apartado 115.

⁴³⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia *National Iranian Oil Company (NIOC) contra Consejo*, C-440/14P, EU:C:2016:128, apartado 49-50.

embargo, cuando se confiere un poder de ejecución a la Comisión sobre la base del artículo 291.2 TFUE, ésta debe precisar el contenido de un acto legislativo, para asegurar su aplicación en condiciones uniformes en todos los Estados miembros⁴⁴⁰. En el contexto de las medidas restrictivas la justificación de asignar competencias de ejecución al Consejo deriva del hecho de que la inclusión de designaciones tiene una incidencia negativa sobre las libertades y derechos fundamentales de los mismos. El sometimiento a un régimen sancionador implica un profundo trastorno de la vida personal y profesional de los sancionados con graves incidencias en el disfrute de sus derechos fundamentales.

Más allá de la sensibilidad de la materia, la atribución competencial del Consejo se explica porque esta institución es la competente de la adopción de decisiones en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común⁴⁴¹. Por esta razón, el Abogado General Pedro CRUZ VILLALÓN en el asunto *National Iranian Oil Company* justifica que la competencia ejecutiva atribuida se refiere a una disposición adoptada en el ámbito de la PESC, la institución habilitada para ejercerla había de ser el Consejo, siendo innecesaria la “debida justificación”, que en otro caso fuera de la PESC habría necesitado de la mencionada atribución al Consejo⁴⁴². Estas decisiones insertas en el ámbito PESC solo podrán ser aplicadas en el seno de la Unión si existe un reglamento posterior en el marco del TFUE. De este modo, en aras de garantizar la coherencia en los procedimientos y la designación e inscripción de los sancionados es justificable recurrir a competencias de ejecución, y más teniendo presente que todo el procedimiento se realiza en plazos muy breves⁴⁴³. En conclusión, la necesidad de coherencia, coordinación y rapidez justifican en

⁴⁴⁰ CASTILLO DE LA TORRE, Fernando, “La Comisión Europea y los cambios en el poder ejecutivo de la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2015, p.95.

⁴⁴¹ Sentencia del Tribunal de Justicia *National Iranian Oil Company* (NIOC) contra Consejo, C-440/14P, EU:C:2016:128, apartado 53.

⁴⁴² Conclusiones del Abogado General en el asunto *National Iranian Oil Company* (NIOC) contra Consejo, EU:C:2015:545, apartado 116.

⁴⁴³ Sentencia del Tribunal de Justicia *National Iranian Oil Company* (NIOC) contra Consejo, C-440/14P, EU:C:2016:128, apartado 54 a 57.

estas circunstancias la utilización de competencias de ejecución al Consejo, entendidas como “carácter específico” en sentido del artículo 291.2 TFUE.

En el ámbito de las medidas restrictivas, el TJ establece en el caso *National Iranian Oil Company* que:

[...] del artículo 215 TFUE, apartado 2, no se deduce que las medidas restrictivas individuales adoptadas contra personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales deban ser adoptadas necesariamente con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 215 TFUE, apartado 1, y no puedan serlo sobre la base del artículo 291 TFUE, apartado 2⁴⁴⁴.

Por consiguiente, el TJ subraya la posibilidad de adoptar medidas restrictivas sobre la base jurídica del artículo 291.2 del TFUE. Las conclusiones del Abogado General Pedro CRUZ VILLALÓN en el asunto *National Iranian Oil Company* habían resaltado la diferencia entre, por un lado, el establecimiento de las medidas y la delimitación de las personas y entidades sometidas a las mencionadas medidas y, por otro lado, la concreción de las personas y entidades a las que de manera efectiva se le van a aplicar las medidas en cuestión. En el primer supuesto solo es posible que las medidas restrictivas se adopten sobre la base del artículo 215 TFUE. En cambio, en el segundo supuesto, puede concebirse como un acto exclusivamente ejecutivo, y en ese caso, en opinión del Abogado General, es posible recurrir al artículo 291.2 del TFUE⁴⁴⁵. Según el TJ se podría plantear si del empleo de las competencias de ejecución se puede derivar una violación del principio de igualdad de trato, es decir, si se respetan las garantías de los sancionados del mismo modo cuando se aplica el procedimiento ordinario del artículo 215 TFUE que cuando se emplea el artículo 291.2 TFUE como base jurídica. Basándose en reiterada

⁴⁴⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia *National Iranian Oil Company* (NIOC) contra Consejo, C-440/14P, EU:C:2016:128, apartado 34.

⁴⁴⁵ Conclusiones del Abogado General en el asunto *National Iranian Oil Company* (NIOC) contra Consejo, EU:C:2015:545, apartado 104.

jurisprudencia del TJUE y atendiendo a la existencia de una incidencia negativa considerable en las libertades y los derechos fundamentales de la persona o entidad afectada

[...] toda inscripción en una lista de personas o entidades contempladas por medidas restrictivas, esté basada en el artículo 215 TFUE o en el artículo 291 TFUE, apartado 2, permite a dicha persona o entidad, por cuanto le es equiparable a una decisión individual, acceder al juez de la Unión, conforme al artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, con el fin de que se compruebe, en particular, si dicha decisión individual es conforme con los criterios generales de inscripción enunciados en el acto de base⁴⁴⁶.

Por tanto, los afectados disfrutan del derecho de acceso al juez comunitario con independencia de la base jurídica empleada. La anterior jurisprudencia se circunscribe exclusivamente al acceso judicial respecto de los criterios de la inscripción, en ningún caso el juez comunitario la hace extensible a posibles vulneraciones de derecho, de carácter procesal o material, como, por ejemplo, la violación del derecho a ser oído o del derecho de propiedad.

Respecto a la diferencia entre el procedimiento previsto en el artículo 215 TFUE y el establecido en el artículo 291. 2 TFUE, señala el TJ:

[...] responde a la voluntad de establecer una distinción, con arreglo a criterios objetivos, entre el acto de base y un acto de ejecución en el ámbito de las medidas restrictivas. En este contexto, la exigencia establecida en el artículo 215 TFUE, apartado 1, relativa a una propuesta conjunta del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y de la Comisión constituye un requisito inherente al procedimiento previsto en dicha disposición, y no una garantía de procedimiento que deba ser reconocida, de modo general, a toda persona o entidad que sea objeto de una inscripción en una lista relativa a medidas

⁴⁴⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia *National Iranian Oil Company (NIOC) contra Consejo*, C-440/14P, EU:C:2016:128, apartado 44.

restrictivas, con independencia de la base sobre la que se lleve a cabo. Por tanto, el hecho de que, en el marco del ejercicio de una competencia de ejecución basada en el artículo 291 TFUE, apartado 2, la adopción de medidas restrictivas no esté supeditada, contrariamente a lo que sucede en el marco del procedimiento previsto en el artículo 215 TFUE, apartado 1, a la presentación de tal propuesta conjunta no puede considerarse una violación del principio de igualdad de trato en materia de inscripción en una lista⁴⁴⁷.

Por tanto, tal y como habría indicado el Abogado General, se estaría ante un desequilibrio entre las instituciones de la Unión, donde la diversidad de los procedimientos implica una diferencia en las posiciones del Consejo, la Comisión y el Alto Representante para asuntos exteriores, pero en ningún caso resultarían consecuencias desde el punto de vista de las garantías de los derechos individuales⁴⁴⁸.

2.3.3 La coordinación entre el artículo 75 TFUE y el 215 TFUE: ¿bases jurídicas excluyentes o complementarias?

Los artículos 75 y 215 TFUE contienen diferencias procesales en la adopción de las sanciones. El Tratado de Lisboa diferencia entre las materias PESC y las materias no incluidas en este ámbito. El artículo 24 TUE establece que la “la política exterior y de seguridad común se regirá por reglas y procedimientos específicos”.

Las medidas adoptadas a la luz del artículo 75 TFUE se encuentran dentro del ámbito del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, e implica el uso del procedimiento legislativo ordinario⁴⁴⁹, que exige el voto por mayoría cualificada en el Consejo. Las

⁴⁴⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia *National Iranian Oil Company (NIOC) contra Consejo*, C-440/14P, EU:C:2016:128, apartado 45.

⁴⁴⁸ Conclusiones del Abogado General en el asunto *National Iranian Oil Company (NIOC) contra Consejo*, EU:C:2015:545, apartado 62

⁴⁴⁹ El procedimiento legislativo ordinario se encuentra regulado en el artículo 294 TFUE y básicamente supone que el Consejo y el Parlamento Europeo codeciden las medidas a propuesta de la Comisión.

medidas adoptadas en virtud del artículo 215.2 TFUE, es decir, dentro del ámbito PESC, supone la aplicación de procedimientos específicos e implica que el Consejo se pronuncia por mayoría cualificada sobre la propuesta conjunta del Alto Representante y la Comisión, en estos casos el Parlamento únicamente es informado. El artículo 215 TFUE solo preceptúa que debe existir una propuesta conjunta de la Comisión y del Alto Representante, sin que sea necesario que este último presente una exposición de motivos separada o complete la exposición de motivos de la propuesta de la Comisión⁴⁵⁰.

El papel que desempeña el Parlamento Europeo es diferente en cada una de las disposiciones, a saber, la codecisión con el Consejo en el contexto del artículo 75 del TFUE y solo un derecho de información en virtud del artículo 215 del TFUE. La participación del Parlamento en el proceso legislativo es sin duda consecuencia del reflejo de un principio democrático fundamental según el cual los pueblos participan en el ejercicio del poder a través de una asamblea representativa. La diferencia existente entre ambos artículos en lo que atañe a la participación del Parlamento obedece a que los autores del Tratado de Lisboa decidieron atribuir al Parlamento un papel más limitado respecto de la acción de la Unión en el marco de la PESC,⁴⁵¹. En materia de política exterior la pugna entre políticas eficaces y un mayor control democrático se ha resuelto de manera asimétrica en favor de políticas eficaces, mientras que el control democrático ha quedado en un segundo plano⁴⁵². La idea de que una mayor implicación del Parlamento podría suponer problemas para la eficacia y la coherencia de la política exterior forma

⁴⁵⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia Parlamento contra Consejo, C-130/10, EU:C:2012:472, apartado 105.

⁴⁵¹ Sentencia del Tribunal de Justicia Parlamento contra Consejo, C-130/10, EU:C:2012:472, apartado 81 y 82.

⁴⁵² BARBÉ, Esther y HERRANZ, Anna, “¿Qué legitimidad para la política exterior europea?”, en BARBÉ, Esther, y HERRANZ, Anna (eds.), *Política Exterior y Parlamento Europeo: Hacia el equilibrio entre eficacia y democracia*, Oficina del Parlamento Europeo en Barcelona, 2007, p. 5.

parte del imaginario colectivo debido a que en este campo se requiere de un alto grado de secretismo y rapidez⁴⁵³.

La posición del Parlamento en el ámbito de la PESC no es desdeñable puesto que el Alto Representante tiene que cumplir con una serie de obligaciones con el Parlamento, que permiten en cierta medida compensar la inaplicación del procedimiento legislativo ordinario⁴⁵⁴. El artículo 36 TUE establece que el Alto Representante consultará periódicamente al Parlamento Europeo sobre los principales aspectos y opciones de la política exterior y de seguridad común y de la política común de seguridad y defensa, le informará de su evolución y velará por que se tengan en cuenta sus opiniones. Además, el Parlamento Europeo puede dirigir preguntas o formular recomendaciones al Consejo y al Alto Representante. Aunque no existe una participación del Parlamento Europeo, los derechos fundamentales estarían garantizados. Algunos autores han considerado que tratándose de incidencias en los derechos fundamentales estas consideraciones o la existencia de ciertas prerrogativas (*soft accountability powers*) no serían suficientes. De igual modo se manifestó el Parlamento Europeo en su informe de 2005⁴⁵⁵ donde argumentaba que la participación del Parlamento no debería circunscribirse al control *a posteriori* de la política exterior europea, sino que debería participar en su formulación⁴⁵⁶. En alguna ocasión el Parlamento Europeo ha sostenido que sería contrario al Derecho de la Unión que, mediante un procedimiento que excluye la participación del Parlamento, se puedan adoptar medidas que tengan incidencia directa en los derechos fundamentales de

⁴⁵³ BARBÉ, Esther y HERRANZ, Anna, “¿Qué legitimidad para la política exterior europea?”, en BARBÉ, Esther y HERRANZ, Anna (eds.), *Política Exterior y Parlamento Europeo: Hacia el equilibrio entre eficacia y democracia*, Oficina del Parlamento Europeo en Barcelona, 2007, p. 9.

⁴⁵⁴ Conclusiones del Abogado General en el asunto Parlamento contra Consejo, C-130/10, EU:C:2012:50, apartado 71.

⁴⁵⁵ Informe sobre el informe anual del Consejo al Parlamento Europeo sobre los principales aspectos y las opciones fundamentales de la PESC, incluidas sus implicaciones financieras para el presupuesto general de las Comunidades Europeas – 2003 (8412/2004 – 2004/2172(INI)). Comisión de Asuntos Exteriores 21 de marzo de 2005. Puntos 1-3.

⁴⁵⁶ BARBÉ, Esther y HERRANZ SURRALLÉS, Anna (eds.), *Política exterior y Parlamento Europeo: hacia el equilibrio entre eficacia y democracia*, *Oficina d'Informació del Parlament Europeu*, 2007, p. 8

los particulares y de los grupos. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha subrayado que la obligación de respetar los derechos fundamentales está dirigida, de conformidad con el artículo 51.1 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, a todas las instituciones, los órganos y los organismos de la Unión. Tanto el artículo 75.3 TFUE como el artículo 215.2 TFUE señala que los actos contemplados en ambos artículos incluirán las disposiciones necesarias en materia de garantías jurídicas⁴⁵⁷.

La coordinación entre los artículos 75 y 215 TFUE que puede servir como base jurídica para adoptar las medidas restrictivas fue abordada por el Tribunal de Justicia de la UE en el asunto *Parlamento contra el Consejo, asunto sanciones*⁴⁵⁸. La interconexión entre el terrorismo y la seguridad, es decir, entre las dimensiones interna y externa de la seguridad provoca que ciertos regímenes de sanciones puedan perseguir los objetivos del ELSJ y de la PESC, como fue el caso de las sanciones contra las personas vinculadas con Osama bin Laden, Al Qaeda y los talibanes. Este hecho hacía cuestionarse la posibilidad de acudir a una base jurídica dual⁴⁵⁹. Considerándose que se podría estar ante una solución adecuada para dar respuesta a este tipo de situaciones donde ambas dimensiones parecen ser igualmente importantes y en la práctica no pueden separarse⁴⁶⁰. El Tribunal de Justicia señaló que la elección de la base jurídica de un acto de la Unión debe fundarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional. Cuando una medida persigue un doble objetivo o tiene un componente doble, y uno de ellos es principal, respecto del otro, que es accesorio, esta medida debe fundarse en una sola base jurídica que será la exigida por el elemento principal. En casos excepcionales, cuando la medida está

⁴⁵⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia Parlamento contra Consejo, C-130/10, EU:C:2012:472, apartado 83 y 84.

⁴⁵⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia Parlamento contra Consejo, C-130/10, EU:C:2012:472.

⁴⁵⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia Parlamento contra Consejo, C-130/10, EU:C:2012:472, párs. 49 y 74.

⁴⁶⁰ VAN ELSUWEGE, Peter, "The Adoption of 'Targeted Sanctions' ...", *op. cit.*, p. 497.

compuesta por varios componentes vinculados inseparablemente es admisible que una medida se haya adoptado recurriendo a distintas bases jurídicas⁴⁶¹.

La jurisprudencia hace depender la utilización combinada de dos bases jurídicas de la compatibilidad de los procedimientos previstos en cada una de las disposiciones y del respeto de las prerrogativas del Parlamento Europeo⁴⁶². Según ha establecido el Tribunal de Justicia no se pueden adoptar regímenes de sanciones basados en los artículos 75 y 215 TFUE conjuntamente⁴⁶³ porque los procedimientos que establecen cada uno resultan incompatibles⁴⁶⁴. El artículo 75 TFUE supone la aplicación del procedimiento legislativo ordinario que implica el voto por mayoría cualificada en el Consejo y la participación del Parlamento en el procedimiento. El artículo 215.2 TFUE solo exige que se informe al Parlamento y requiere la existencia previa de una decisión adoptada unánimemente por el Consejo en el ámbito de la PESC⁴⁶⁵. Aunque las diferentes funciones del Parlamento Europeo en el proceso de toma de decisiones podrían no ser problemáticas. En varias ocasiones, el Tribunal ha confirmado que una base legal que establece un papel limitado o incluso no formal para el Parlamento es compatible con el procedimiento de codecisión⁴⁶⁶.

Sin embargo, autores como Peter Van ELSUWEGE defienden que esta conclusión amparada reiteradamente por el TJUE no toma en consideración el inusual artículo 40 del

⁴⁶¹ Sentencia del Tribunal de Justicia Parlamento contra Consejo, C-155/07, EU:C:2008:605, párr. 83-84.

⁴⁶² MARTÍNEZ CAPDEVILA, Carmen e BLÁZQUEZ NAVARRO, Irene, “La incidencia del artículo 40 TUE en la Acción Exterior de la UE”, *RJUAM*, núm. 28, 2013, p.211.

⁴⁶³ Sentencia del Tribunal de Justicia Parlamento contra Consejo, C-130/10, EU:C:2012:472, apartado 49.

⁴⁶⁴ Así lo ha declarado el Tribunal de Justicia en el párrafo 48 del asunto C-130/10. Ahora bien, llega a esta conclusión basándose en lo declarado por el Tribunal de Justicia, en los apartados 17 a 21 del caso “Dióxido de titanio”, C-300/89, que fija que no cabe acudir a una base jurídica doble cuando los procedimientos previstos para una y otra base son incompatibles. Y esta incompatibilidad derivaba del hecho de que el procedimiento contemplado en una de las bases jurídicas era el de cooperación y el voto por unanimidad. Si bien en otras resoluciones el Tribunal siguió con la misma posición en el contexto del procedimiento de codecisión. Finalmente, este enfoque sigue siendo válido, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en el contexto del procedimiento legislativo ordinario.

⁴⁶⁵ MARTÍNEZ CAPDEVILA, Carmen e BLÁZQUEZ NAVARRO, Irene, “La incidencia del artículo 40 TUE en la Acción Exterior de la UE”, *RJUAM*, núm. 28, 2013, p.212.

⁴⁶⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia Parlamento contra Consejo, C-155/07, EU:C:2008:605, apartado 79.

TUE⁴⁶⁷. Esta disposición establece un equilibrio entre las características institucionales y de procedimiento de la PESC y las competencias externas ajenas a la PESC, así como el deber de coherencia, establecido en el artículo 7 del TFUE. Por tanto, una solución conciliatoria basada en una base jurídica doble, incluidas las disposiciones PESC y no PESC parece, en su opinión, excluida por definición. Este compromiso respetaría, por una parte, las competencias externas del Parlamento Europeo y, por otra, confirmaría el principio de toma de decisiones por unanimidad del Consejo⁴⁶⁸.

No pudiéndose adoptar regímenes de sanciones basados en los artículos 75 y 215 TFUE conjuntamente, resulta necesario hacer una distinción entre el ámbito PESC y el ámbito ELSJ con vistas a determinar la apropiada base jurídica. En la realización de esta labor se vuelve a poner de manifiesto la paradoja de que la lucha contra el terrorismo no solo involucra a la acción exterior de la UE, también se refiere directamente a los objetivos relacionados con el ELSJ. En la práctica ambas dimensiones se presentan igualmente importantes y difícilmente separables⁴⁶⁹. Para realizar la diferenciación entre ambas bases legales, se pueden tomar en consideración distintos criterios. Un primer criterio sería recurrir a la aplicación de la norma más general (*lex generalis*) cuando no sea posible el empleo de la norma específica (*lex specialis*)⁴⁷⁰. Sin embargo, la determinación de la base legal que constituiría la norma general y de la que constituiría la específica tampoco resulta de fácil solución. El alcance del artículo 75 TFUE estaría más definido, al circunscribirse a los movimientos de capital y los pagos, y restringirse a los particulares, mientras que el artículo 215 TFUE establece todo tipo de medidas

⁴⁶⁷ Para conocer más sobre el impacto del artículo 40 del TUE, se recomienda la lectura de: MARTÍNEZ CAPDEVILA, Carmen e BLÁZQUEZ NAVARRO, Irene, “La incidencia del artículo 40 TUE en la Acción Exterior de la UE”, *RJUAM*, núm. 28, 2013, pp. 197-219.

⁴⁶⁸ VAN ELSUWEGE, Peter, “The Adoption of ‘Targeted Sanctions’ ...”, *op. cit.*, p. 497.

⁴⁶⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia Parlamento contra Consejo, C-130/10, EU:C:2012:472, apartado 16.

⁴⁷⁰ Conclusiones del Abogado General en el asunto Parlamento contra Consejo, C-130/10, EU:C:2012:50, apartado 69.

restrictivas y también medidas contra terceros países. Por lo tanto, podría argumentarse que el artículo 75 es una *lex specialis* en lo que respecta a las sanciones financieras relacionadas con otras sanciones individualizadas incluidas en el artículo 215⁴⁷¹.

Un segundo elemento de distinción es el ámbito *rationae materiae* de ambos artículos, es decir, el encuadre de la medida dentro de la política antiterrorista de la UE en el ELSJ o de la PESC⁴⁷². Este criterio implicaría la utilización del artículo 75 del TFUE para las sanciones antiterroristas y el artículo 215 del TFUE cuando las medidas restrictivas estén relacionadas con la situación política en un tercer país. De este modo, el artículo 75 del TFUE serviría de base jurídica para las sanciones adoptadas en el contexto de la estrategia autónoma de lucha contra el terrorismo de la UE, limitándose su uso a las sanciones financieras autónomas contra los terroristas que actúan dentro de las fronteras de la UE⁴⁷³. Mientras que el artículo 215 TFUE se aplicaría para implementar sanciones financieras basadas en las listas de las Naciones Unidas. Sin embargo, la redacción del artículo 215 del TFUE no restringe su aplicación a la implementación de las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU. Siendo perfectamente posible adoptar sanciones autónomas basándose en esta base legal, ya que la única condición contemplada en el TFUE es la adopción previa de una decisión PESC. Además, si se entienden dentro de la PESC todas las áreas de política exterior y todas las cuestiones relacionadas con la seguridad de la Unión, un vínculo con las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU puede considerarse en sí mismo suficiente para activar la aplicación del artículo 215 del TFUE. De igual manera, las acciones autónomas de la UE contra los terroristas que operan fuera de las fronteras de la UE tienen automáticamente un vínculo de política

⁴⁷¹ CREMONA, Marise, “EC Competence, “Smart Sanctions”, and the *Kadi* Case”, *Yearbook of European Law*, p.591.

⁴⁷² CREMONA, Marise, “EC Competence, “Smart Sanctions”, and the *Kadi* Case”, *Yearbook of European Law*, p.591.

⁴⁷³ Conclusiones del Abogado General en el asunto Parlamento contra Consejo, C-130/10, EU:C:2012:50, apartado 67.

exterior que los sitúa al menos potencialmente dentro del ámbito del artículo 215 del TFUE.

De este modo, mientras el artículo 215.2 del TFUE establece una regla general aplicable respecto de un área geográfica bien definida fuera del territorio de la UE, el artículo 75 del TFUE permitiría la adopción de sanciones financieras contra las personas implicadas en actividades terroristas que puedan afectar a la seguridad interior de la UE, independientemente de si la Unión las adopta de forma autónoma o si aplica las Resoluciones del Consejo de Seguridad⁴⁷⁴. Sin embargo, la aplicación del artículo 75 del TFUE se dirige a los objetivos de seguridad interior de la UE establecidos en el artículo 67 del TFUE. Una definición amplia de las competencias de la UE contra el terrorismo podría incluir también sanciones contra personas que operan fuera de las fronteras de la UE sin afectar a las competencias de la PESC protegidas por el artículo 40.2 del TUE⁴⁷⁵. Si el ELSJ y la PESC representan las políticas de seguridad interna y externa de la UE, puede argumentarse que el artículo 215 TFUE, como parte de la acción exterior de la UE, se utiliza como base jurídica para sanciones contra terceros Estados y personas que se dedican a actividades fuera de las fronteras de la UE, mientras que el artículo 75 del TFUE puede utilizarse exclusivamente para adoptar medidas contra personas que están activas dentro de la UE. Esta distinción reflejaría la antigua diferenciación entre las sanciones adoptadas en el segundo y el tercer pilar, respectivamente. En la práctica, parece muy difícil, si no imposible, distinguir entre los aspectos internos y externos de la seguridad. Las organizaciones terroristas no se detienen en las fronteras de la Unión o sus Estados miembros y, a menudo, tienen vínculos en todo el mundo⁴⁷⁶. Por tanto, proceder de este

⁴⁷⁴ VAN ELSUWEGE, Peter, “The Adoption of ‘Targeted Sanctions’ ...”, *op. cit.*, pp. 496-497.

⁴⁷⁵ VAN ELSUWEGE, Peter, “The Adoption of ‘Targeted Sanctions’ ...”, *op. cit.*, p. 496.

⁴⁷⁶ VAN ELSUWEGE, Peter, “The Adoption of ‘Targeted Sanctions’ ...”, *op. cit.*, p. 496.

modo resultaría ineficaz al establecer fronteras artificiales entre ambas bases jurídicas que se encuentran interconectadas.

En el asunto sanciones, el Tribunal de Justicia, siguiendo la postura defendida por el Parlamento, dejó sin validez la tesis que había aplicado hasta el momento el Consejo según la cual la delimitación entre los respectivos ámbitos de aplicación debía basarse en una distinción entre los terroristas llamados “internos”, los terroristas “externos” y los terroristas “internacionales”. A juicio del TJ esta distinción resultaba ilógica puesto que el terrorismo supone un ataque a los valores comunes y a los fundamentos del Estado de derecho y, por ende, al de toda la comunidad internacional resultando irrelevante el alcance geográfico de la amenaza que la inseguridad jurídica que provoca la distinción expuesta es contraria a una lucha eficaz contra el terrorismo⁴⁷⁷. El terrorismo no conoce fronteras y es un fenómeno revestido de tal complejidad que catalogarlo de interno, externo o internacional es prácticamente imposible. Aun cuando el objetivo de una organización pueda limitarse a primera vista a una determinada zona geográfica, esta organización tendrá a menudo ramificaciones internacionales sobre todo en lo relativo a su financiación⁴⁷⁸. Determinar unas fronteras entre ambos supuestos es altamente complejo por todas las implicaciones y obstáculos que a nivel fáctico existen. Se tratará en todo caso de barreras artificiales e interpretaciones forzadas por parte del Consejo a la hora de determinar la adecuada base legal.

Similar es la opinión del Abogado General Yves BOT en las Conclusiones del asunto *sanciones*⁴⁷⁹, pues considera que los artículos 75 TFUE y 215.2 TFUE no deben analizarse como contrapuestos sino como complementarios. Entiende que el artículo 75

⁴⁷⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia Parlamento contra Consejo, C-130/10, EU:C:2012:472, apartado 16 y 74-75.

⁴⁷⁸ Conclusiones del Abogado General en el asunto Parlamento contra Consejo, C-130/10, EU:C:2012:50, apartado 75 y 76. En conjunción con la Sentencia del Tribunal de Justicia Parlamento contra Consejo, C-130/10, EU:C:2012:472, apartado 74.

⁴⁷⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia Parlamento contra Consejo, C-130/10, EU:C:2012:472.

TFUE constituye la base jurídica adecuada para que la Unión adopte, de forma autónoma y con independencia de cualquier iniciativa en el ámbito de la PESC, medidas de congelación de fondos y recursos económicos contra personas y entidades no estatales que lleven a cabo actividades terroristas o conexas, sin que sea preciso clasificar a los destinatarios de dichas medidas como terroristas. La complementariedad debe permitir responder a la preocupación en materia de terrorismo de que el sistema no presente ningún fallo que pueda comprometer la finalidad de proteger a las democracias de acciones que pretenden destruirlas⁴⁸⁰.

En conclusión, el artículo 75 TFUE y el artículo 215.2 TFUE, se amparan en dos ámbitos distintos, pero no excluyentes ni separados; mientras el primero se encuadra en el ELSJ, el segundo se inserta en el ámbito PESC. No existe entre ellos una relación de especialidad sino de complementariedad. Aunque el artículo 75 TFUE centre su objetivo en la lucha antiterrorista no impide que para luchar contra el terrorismo se puedan adoptar medidas restrictivas al amparo del artículo 215.2 TFUE⁴⁸¹. El debate podría residir en las consecuencias sobre las garantías jurídicas de los sancionados en la elección de una u otra base jurídica, más teniendo presente que en virtud de ambas disposiciones se deben garantizar las necesarias salvaguardas de los derechos fundamentales. La conclusión a la que conduce esta discusión es que el objetivo perseguido por el Reglamento en cuestión implicará su encuadre legal, y, este a su vez, que la toma de decisiones se realice por uno de los diferentes procedimientos.

⁴⁸⁰ Conclusiones del Abogado General en el asunto Parlamento contra Consejo, C-130/10, EU:C:2012:50, apartado 69, 79 y 80.

⁴⁸¹ VAN ELSUWEGE, Peter, "The Adoption of 'Targeted Sanctions' ...", *op. cit.*, pp.497.

2.3.4 El procedimiento de adopción, implementación y revisión de las medidas restrictivas

El régimen de sanciones de la UE no fue modificado a nivel procedimental durante unos diez años pese a los debates sobre la aplicación efectiva de las sanciones. En diciembre de 2003 se anunciaron las denominadas “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”⁴⁸², que se actualizaron en los años 2005, 2009, 2012 y 2018. Actualmente, las orientaciones constituyen el marco de acción de la UE que contiene definiciones y directrices sobre el diseño y la implementación de las medidas restrictivas, así como información importante sobre los diferentes tipos de restricciones que se pueden imponer⁴⁸³. En 2004, la UE publicó los “Principios básicos sobre la aplicación de medidas restrictivas (sanciones)”. En este documento se observa que la intención de la UE es la utilización de las sanciones como una herramienta importante de la política exterior de la Unión, así se establece:

“We are committed to the effective use of sanctions as an important way to maintain and restore international peace and security in accordance with the principles of the UN Charter and of our common foreign and security policy”⁴⁸⁴.

Ambos instrumentos marcaron un nuevo período para el régimen de sanciones de la UE, en el que se institucionalizaron tanto el poder de la UE como la tendencia a aplicar sanciones de carácter económico⁴⁸⁵. En 2008, se aprobaron las “Prácticas recomendadas

⁴⁸² 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, 4 de mayo de 2018. 5664/18.

⁴⁸³ KARACASULU, Nilufer e ASKAR KARAKIR, Irem, “EU Sanctions Regime ...”, *op. cit.*, p. 374.

⁴⁸⁴ Consejo de la Unión Europea, Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions), 7 de junio de 2004, 10198/1/04 REV 1, p.2.

⁴⁸⁵ KARACASULU, Nilufer e ASKAR KARAKIR, Irem, “EU Sanctions Regime ...”, *op. cit.*, p. 375.

para la aplicación eficaz de medidas restrictivas”, que ulteriormente, serían modificadas en 2016, 2018 y 2019⁴⁸⁶. Este documento incluye recomendaciones para la implementación efectiva de medidas restrictivas de conformidad con la legislación aplicable de la Unión y la legislación nacional de los Estados miembros. Estas prácticas no son vinculantes legalmente. Constituyen un documento vivo y se prevé que continuará desarrollándose a medida que el Consejo vaya examinando otras recomendaciones y mejores prácticas en todos los aspectos relativos a la implementación de las sanciones⁴⁸⁷. La UE mantiene una visión crítica y de continuo crecimiento y desarrollo de las medidas restrictivas con aras a una correcta aplicación y protección de los derechos fundamentales de los sancionados.

2.3.4.1 Las instituciones participantes en la adopción de medidas restrictivas.

El papel del Alto Representante, el Servicio Europeo de Acción Exterior y los grupos de trabajo

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se enmendó en gran medida la Política Exterior y de Seguridad Europea. Se dotó a la UE de una serie de instrumentos y herramientas para poder alcanzar no solo sus objetivos prioritarios de manera más eficaz, sino también para fortalecer su posición y ser tomado en consideración como un actor de gran relevancia y un socio creíble en el campo de las relaciones internacionales y enfrentarse a los nuevos retos relativos a la seguridad⁴⁸⁸. La piedra angular de estos

⁴⁸⁶ Consejo de la Unión Europea, “Medidas restrictivas (sanciones) -Actualización de las prácticas recomendadas de la UE para la aplicación eficaz de medidas restrictivas”, 6 de diciembre de 2019, 8519/18.

⁴⁸⁷ GESTRI, Marco, “Sanctions Imposed by the European Union: Legal and Institutional Aspects”, en RONZITTI, Natalino, *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law*, Brill Nijhoff, Leiden, 2016, pp.72-73.

⁴⁸⁸ DÁVILA PÉREZ, Consuelo y TRUJILLO JUÁREZ, Ana Luisa, “La acción exterior de la Unión Europea y el Servicio Europeo de Acción Exterior”, *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 130, 2018, p. 80,

instrumentos la constituyen la figura reforzada del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR) y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). Con el Tratado de Lisboa se configuró un marco institucional original e innovador⁴⁸⁹.

El papel de la oficina del Alto Representante y del Servicio Europeo de Acción Exterior es de vital importancia en el ámbito de la Acción Exterior de la UE. Por un lado, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad sufrió trascendentales modificaciones de naturaleza con el Tratado de Lisboa, regulándose en los artículos 18 y 27 del TUE. La figura había sido regulada en el Tratado de Ámsterdam en 1999 y en el Tratado de Niza en 2001, en las modificaciones que operó sobre el Tratado de la Comunidad Europea (TCE)⁴⁹⁰. La figura se institucionalizó en la regulación del Tratado de Ámsterdam tratándose de dar solución a la necesidad de incrementar la visibilidad de la PESC y la de reforzar los aspectos relativos a la seguridad y defensa⁴⁹¹. Durante este período, las responsabilidades en los asuntos de política exterior se compartían con la Comisaria europea de Relaciones Exteriores⁴⁹². Además, la función de Alto Representante era ejercida por el Secretario General del Consejo, en virtud del artículo J.8.3, que establecía: “La Presidencia contará con la asistencia del Secretario General del Consejo, que ejercerá las funciones de Alto Representante de la política exterior y de seguridad común”.

Las nuevas competencias del Alto Representante con el Tratado de Lisboa exceden del ámbito de asuntos exteriores, puesto que también se ocupa de las políticas de

⁴⁸⁹ GONZÁLEZ ALONSO, Luis Norberto, “Le service européen pour l’action extérieure à l’heure de son épreuve: une contribution renforcée de l’UE au maintien de la paix?”, *Paix et Sécurité Internationales*, 2014, núm.2, p.13.

⁴⁹⁰ CEBADA ROMERO, Alicia, “La Alta Representante de la Unión Europea: la Primera Ministra Integral de Acción Exterior”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*, 2010, p. 1.

⁴⁹¹ CEBADA ROMERO, Alicia, y PÉREZ GONZÁLEZ, Carmen, “El Alto Representante de la PESC y la nueva política europea de Seguridad y Defensa”, Dykinson, Madrid, 2003, p.18.

⁴⁹² Unión Europea, *Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad*, 2015. Disponible online: eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0009

seguridad y defensa que tradicionalmente habían correspondido a otros ministerios dentro de los gobiernos nacionales. Además, asume funciones respecto de los elementos exteriores del ámbito del ELSJ. El AR se configura no tanto como un organismo de coordinación, sino que goza de competencia plena para la formulación de propuestas, así como para el ejercicio de poderes de carácter ejecutivo⁴⁹³.

Dentro del ámbito de la política exterior el AR dispone de poder de iniciativa y capacidad para ejecutar políticas sobre la base del mandato del Consejo. Este poder de iniciativa se circunscribe a la PESC, como se desprende de la lectura de los artículos 22 y 30 del TUE, ya que en las demás áreas de la acción exterior se otorga la capacidad para presentar propuestas exclusivamente a la Comisión. El AR y la Comisión pueden presentar propuestas conjuntas en cualquiera de las áreas. Como ocurre en el ámbito sancionador, el artículo 215 TFUE hace mención expresa a esta propuesta conjunta al establecer: “[...] el Consejo adoptará por mayoría cualificada, a propuesta conjunta del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Políticas de Seguridad y la Comisión [...]”⁴⁹⁴.

El AR se apoya en su labor en el Servicio Europeo de Acción Exterior, regulado en el artículo 27.3 TUE, cuyo tenor literal determina: “En el ejercicio de su mandato, el Alto Representante se apoyará en un servicio europeo de acción exterior. [...]”. Este órgano tiene sus antecedentes en el fallido Tratado por el que se establece una Constitución para Europa en 2004⁴⁹⁵. Con el Tratado de Lisboa el SEAE obtiene entidad y personalidad al establecerse la puesta en marcha de un aparato que sirva a la política exterior. El 25 de marzo de 2010, el AR remitió al Consejo de la UE la propuesta de

⁴⁹³ CEBADA ROMERO, Alicia, “La Alta Representante de la Unión Europea: la Primera Ministra Integral de Acción Exterior”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*, 2010, p: 4.

⁴⁹⁴ CEBADA ROMERO, Alicia, “La Alta Representante de la Unión Europea: la Primera Ministra Integral de Acción Exterior”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*, 2010, pp: 4-5.

⁴⁹⁵ FERNÁNDEZ SOLA, Natividad, “La evolución normativa del Servicio de Acción Exterior”, *Real Instituto El Cano-Working Papers*, 2008, pp. 2-3.

creación del Servicio Europeo de Acción Exterior que fue discutida y aprobada el 8 de julio de 2010. Tras el proceso legislativo correspondiente, el SEAE se estableció en virtud de la Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010⁴⁹⁶ por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior⁴⁹⁷. Entrado en funciones el 1 de enero de 2011⁴⁹⁸. Como establece el artículo 27.3 del TUE, el SEAE trabaja en colaboración con los servicios diplomáticos y consulares de los Estados miembros y está compuesto tanto por funcionarios de los servicios competentes de la UE como por personal de los servicios diplomáticos nacionales. Esta estrategia responde al concepto de “diplomacia común europea” que había expuesto el Parlamento europeo en el año 2000⁴⁹⁹. En aquel momento el Parlamento ya defendió que el SEAE tuviese una composición híbrida, ya que tiene tanto carácter comunitario como nacional, al estar conformado también por personal de los Estados miembros. Asimismo, implica una estrecha cooperación entre esta diplomacia común y los servicios diplomáticos nacionales⁵⁰⁰. Esta definición se defiende en la “Recomendación del Parlamento Europeo, de 13 de junio de 2013, a la Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidenta de la Comisión, al Consejo y a la Comisión sobre la revisión de 2013 relativa a la organización y el funcionamiento del SEAE” al afirmar:

⁴⁹⁶ Decisión 2010/427/UE, de 26 de julio de 2010, del Consejo por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior. Diario Oficial L n° 201 de 3 de agosto de 2010, pp. 30-40.

⁴⁹⁷ Para un análisis de la Decisión, véase: BLOCKMANS, Steven y HILLION, Christophe, “EEAS 2.0: A Legal Commentary on Council Decision 2010/427/EU Establishing the Organisation and Functioning of the European External Action Service”, *Academy of European Law*, 2013.

⁴⁹⁸ DÁVILA PÉREZ, Consuelo y TRUJILLO JUÁREZ, Ana Luisa, “La acción exterior de la Unión Europea y el Servicio Europeo de Acción Exterior”, *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 2018, p. 79-80.

⁴⁹⁹ Resolución del Parlamento Europeo sobre el establecimiento de una diplomacia común para la Comunidad Europea (2000/2006(INI))

⁵⁰⁰ GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, “El Servicio Europeo de Acción Exterior: ¿solo una hermosa fachada para la inanidad?”, *Cuaderno Europeos de Deusto*, 2011, p.65.

“Considerando que el SEAE es un nuevo órgano de naturaleza híbrida, basado en fuentes comunitarias e intergubernamentales, sin precedente en la UE [...]”⁵⁰¹.

Su inclusión dentro del Tratado de la Unión Europea tuvo que sortear las reticencias de Estados miembros puesto que se tenía miedo a que el SEAE afectara las competencias de las misiones diplomáticas nacionales. Una declaración anexa al Tratado de Lisboa establece que el SEAE no afecta a las responsabilidades y las competencias de los Estados miembros relativas a la definición y desarrollo de su política exterior, ni a sus relaciones con terceros países y su participación en Organizaciones Internacionales⁵⁰².

El Servicio Europeo de Acción Exterior está constituido como un órgano funcionalmente autónomo⁵⁰³, no siendo ni una institución, ni una agencia ni un organismo adscrito al Consejo o a la Comisión. El SEAE ha sido calificado como un “servicio *sui generis*” dependiente del Alto Representante⁵⁰⁴. De hecho, el Tratado de Lisboa no especifica las funciones del SEAE, tanto su constitución como su régimen de funcionamiento se realizó posteriormente⁵⁰⁵ mediante la Decisión 2010/427/UE del Consejo, de 26 de julio de 2010⁵⁰⁶. Esta compleja naturaleza implica que la delimitación de competencias y la coordinación entre el SEAE y la Comisión Europea sea problemática. Se trata de un problema estructural derivado del Tratado que el SEAE no puede resolver por sí mismo. Este problema competencial también se hace evidente en

⁵⁰¹ Parlamento Europeo, Recomendación del Parlamento Europeo, de 13 de junio de 2013, a la Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidenta de la Comisión, al Consejo y a la Comisión sobre la revisión de 2013 relativa a la organización y el funcionamiento del SEAE.

⁵⁰² POZO SERRANO, Pilar, “Las relaciones exteriores de la Unión Europea”, en BOU FRANCH, Valentín Enrique (coord.), *Introducción al derecho de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, p. 422.

⁵⁰³ FERNÁNDEZ SOLA, Natividad, “La evolución normativa del Servicio de Acción Exterior”, *Real Instituto El Cano-Working Papers*, 2008, p.17.

⁵⁰⁴ GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, “El Servicio Europeo de Acción Exterior: ¿solo una hermosa fachada para la inanidad?”, *Cuaderno Europeos de Deusto*, 2011, p.67.

⁵⁰⁵ POZO SERRANO, Pilar, “Las relaciones exteriores de la Unión Europea”, en BOU FRANCH, Valentín Enrique (coord.), *Introducción al derecho de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, p. 423.

⁵⁰⁶ Decisión 2010/427/UE del Consejo, de 26 de julio de 2010, por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior, Diario Oficial L 201, 3 de agosto de 2010, p. 30–40.

materia sancionadora porque cuando la acción PESC tiene como objetivo la imposición de sanciones, en el procedimiento de decisión son competentes y participan tanto el equipo de sanciones de la Comisión como el SEAE⁵⁰⁷. El responsable del desarrollo, la implementación y el seguimiento de las sanciones de la UE es el Servicio Europeo de Acción Exterior⁵⁰⁸.

Las modificaciones y novedades a nivel institucional que se han experimentado en lo referente a la acción exterior europea han tratado de dotarla de coherencia, consistencia, unidad y eficacia. Se trata de una estructura de gobernanza novedosa que responde a un enfoque integral de la acción exterior. El Alto Representante internaliza e integra la lógica supranacional y la de cooperación intergubernamental y el Servicio Europeo de Acción Exterior es el marco en el que se insertan aquellas unidades que ya se venían trabajando en temas idénticos, pero desde lógicas diferenciadas⁵⁰⁹. Desde la perspectiva de la eficacia, resulta constatable que el SEAE se configura como una pieza clave para lograr la armonía de las posiciones de la UE a nivel internacional y es capaz de dar una respuesta más rápida a una crisis internacional⁵¹⁰. En materia de medidas restrictivas, con el SEAE se completó la infraestructura para un régimen de sanciones de la UE coherente, autorizado y respetuoso con los derechos fundamentales de los sancionados⁵¹¹.

Dentro de esta estructura institucional las sanciones son tratadas por el Servicio de Instrumentos de Política Exterior (FPI) dentro de la Comisión Europea. El FPI

⁵⁰⁷ FERNÁNDEZ SOLA, Natividad, “La reforma pendiente del Servicio Europeo de Acción Exterior y sus implicaciones en la Política de Seguridad de la Unión Europea”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 2013, pp. 21 y 24.

⁵⁰⁸ KARACASULU, Nilufer e ASKAR KARAKIR, Irem, “EU Sanctions Regime ...”, *op. cit.*, p. 375.

⁵⁰⁹ CEBADA ROMERO, Alicia, “La Alta Representante de la Unión Europea: la Primera Ministra Integral de Acción Exterior”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*, 2010, p. 4.

⁵¹⁰ DÁVILA PÉREZ, Consuelo y TRUJILLO JUÁREZ, Ana Luisa, “La acción exterior de la Unión Europea y el Servicio Europeo de Acción Exterior”, *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 2018, p. 96.

⁵¹¹ KARACASULU, Nilufer e ASKAR KARAKIR, Irem, “EU Sanctions Regime ...”, *op. cit.*, p. 375.

representa a la Comisión Europea en las discusiones relativas a las medidas restrictivas con los Estados miembros en el Grupo de Trabajo de Consejeros de Relaciones Exteriores (consejeros de RELEX). También es el responsable de preparar las propuestas para el Reglamento de sanciones que posteriormente es adoptado por el Consejo de la Unión Europea. Una vez adoptadas las sanciones, el FPI trabaja para facilitar su implementación en la UE y aborda las cuestiones de interpretación que los operadores económicos pueden plantear⁵¹².

Otro órgano con gran importancia dentro de la adopción de las medidas restrictivas es el Grupo de Consejeros de Relaciones Exteriores (RELEX). Este Grupo se creó en julio de 2000, a consecuencia de la fusión de del grupo de trabajo comunitario con el grupo de consejeros PESC⁵¹³. Actualmente son responsables de las siguientes áreas de trabajo: Desarrollo, Ampliación y Política Europea de Vecindad, Cooperación Internacional y Desarrollo, Comercio y Asuntos económicos y monetarios⁵¹⁴. Además, el RELEX es competente de los aspectos jurídicos, financieros e institucionales de la PESC, y entre sus funciones prioritarias se encuentran las sanciones. En 2004 se creó en el marco del Grupo RELEX una nueva formación denominada “Sanciones” cuya labor se basa en el intercambio de prácticas idóneas y en la revisión y aplicación las directrices comunes para garantizar una aplicación eficaz y uniforme de los regímenes de sanciones de la UE⁵¹⁵.

⁵¹² Comisión Europea, Service for Foreign Policy Instruments (FPI). Disponible online: ec.europa.eu/fpi/what-we-do/sanctions_en

⁵¹³ CARRIÓN RAMÍREZ, Berta, “Aspectos institucionales de la gestión de crisis”, en Retos a la consolidación de la Unión Europea, Ministerio de Defensa, *Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional*, 2002, p.102.

⁵¹⁴ HELWIG, Niklas; IVAN, Paul, and KOSTANYAN, Hrant, “The new EU foreign policy architecture. Reviewing the first two years of the EEAS”, *Centre for European Policy Studies (CEPS)*, 2013, p. 34.

⁵¹⁵ Consejo Europeo/ Consejo de la Unión Europea, *Grupo de Consejeros de Relaciones Exteriores (“RELEX”)*. Disponible online: www.consilium.europa.eu/es/council-eu/preparatory-bodies/working-party-foreign-relations-counsellors/

2.3.4.2 El procedimiento de adopción, implementación y revisión de las medidas restrictivas en el seno de la UE

El procedimiento de adopción de las medidas restrictivas en la UE puede contener particularidades a tenor de la autoridad que ha adoptado el régimen sancionador, es decir, según se trate de la aplicación de sanciones de la ONU o de la adopción de sanciones autónomas de la UE. Las sanciones adoptadas por la ONU son de implementación obligatoria por la UE y los Estados miembros de la organización⁵¹⁶. La UE debe aplicar las sanciones de las Naciones Unidas lo más rápidamente posible, a más tardar en un plazo de 30 días a partir de la adopción de la resolución del CSNU⁵¹⁷. La imposición de sanciones autónomas adoptadas por la UE cae bajo el dominio de la PESC y el proceso está regulado por los artículos 30 y 31 TUE⁵¹⁸. El procedimiento de adopción y de revisión de las sanciones de la UE está influenciado por el papel que desempeñan las instituciones, los documentos vistos anteriormente y la base jurídica establecida en los artículos 75 y 215 del TFUE.

La adopción de medidas restrictivas requiere de una Decisión del Consejo en materia de Política Exterior y de Seguridad Común. El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad formula una propuesta con medidas específicas en relación a un país, una situación o a un conflicto. Una vez formulada la propuesta se anuncia en términos generales en el Consejo y las analizan sus órganos preparatorios. El Consejo es asistido por más de 150 grupos de trabajo y comités altamente especializados:

⁵¹⁶ MORET, Erica y POTHIER, Fabrice, “Sanctions ...”, *op.cit.*, p.182.

⁵¹⁷ Consejo de la Unión Europea, Orientaciones sobre sanciones, actualización de mayo de 2018. 5664/18, apartado 38.

⁵¹⁸ GIUMELLI, Francesco, “How EU sanctions work: a new narrative”, *Institut d’Études de Sécurité de l’Union européenne*, 2013, p.10

- a) el Grupo responsable de la región geográfica a la que pertenece el país afectado:
COAFR (África), COMOG (Oriente Medio), COASI (Asia y Oceanía), MAMA (Machrek y Magreb) y COEST (Europa Oriental y Asia Central)
- b) el Grupo de Consejeros de Relaciones Exteriores (RELEX)
- c) el Comité Político y de Seguridad (COPS)⁵¹⁹
- d) el Comité de Representantes Permanentes de los Estados miembros (Coreper II)⁵²⁰

En esta etapa, la propuesta es examinada por el grupo de trabajo del Consejo responsable de la región geográfica a la que pertenece el país objeto de las medidas restrictiva y el COPS. Una vez que estos grupos han decidido por consenso sobre las medidas que se impondrán⁵²¹, se da traslado al grupo RELEX que son los encargados de elaborar la Decisión PESC, y cuando corresponda, el Reglamento del Consejo. Entre las labores del RELEX se encuentra el debate de la forma jurídica más adecuada que debe revestir el acto, la resolución de cuestiones técnicas, etc. No formando parte de su cometido los extremos relativos a las designaciones de las personas y entidades ni los bienes y servicios que conforman el régimen sancionador. Del mismo modo, en esta etapa los representantes de los Estados miembros negocian los términos específicos y concretos de cada medida restrictiva⁵²².

⁵¹⁹ El COPS está encargado del seguimiento de la situación internacional de los asuntos relativos a la PESC y contribuye a la definición de la política mediante la emisión de dictámenes dirigidos al Consejo. Los dictámenes se emiten a instancias del Consejo, a iniciativa propia o a iniciativa del AR. De igual manera, el COPS supervisa la ejecución de las políticas acordadas y ejerce, bajo la responsabilidad del Consejo y del AR, el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis. VILLALBA FERNÁNDEZ, Aníbal “El Tratado de Lisboa y la Política Común de Seguridad y Defensa”, en MINISTERIO DE DEFENSA e INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (eds.), *Panorama Estratégico 2009/2010*, 2010, p.163.

⁵²⁰ Comité compuesto por los representantes permanentes de los Estados miembros se encarga de preparar los trabajos del Consejo y de realizar las tareas que le deleguen. VILLALBA FERNÁNDEZ, Aníbal “El Tratado de Lisboa y la Política Común de Seguridad y Defensa”, en MINISTERIO DE DEFENSA e INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (eds.), *Panorama Estratégico 2009/2010*, 2010, p.162

⁵²¹ GORDON, Richard; SMYTH, Michael; y CORNELL, Tom, “Sanctions Law”, *Bloomsbury*, 2019, p.40.

⁵²² GORDON, Richard; SMYTH, Michael; y CORNELL, Tom, “Sanctions Law”, *Bloomsbury*, 2019, p.40

Una vez los términos de las medidas restrictivas son acordados se someten a la aprobación del Comité de Representantes Permanentes II (Coreper II)⁵²³. Constituyendo la etapa final antes de la aprobación del Consejo, donde los representantes intentan llegar a un acuerdo antes de pasar sus propuestas al Consejo para su aprobación⁵²⁴. El Consejo debe adoptar la Decisión por unanimidad, a la luz del artículo 31 TUE, debido a que tiene la máxima autoridad sobre la imposición de sanciones. La Decisión puede tomarse o bien en Bruselas o a través de la red de correspondencia COREU⁵²⁵. La negociación en este foro es escasa, pero generalmente el proceso se ha iniciado a través de una discusión política en los estadios previos y tras varios niveles de conversaciones. El SEAE es el responsable de la redacción de los actos legales que dan efecto a la Decisión del Consejo, representándose de este modo el compromiso político para implementar las sanciones. El borrador producido por el SEAE se finaliza después de que se realicen las modificaciones tras las negociaciones con los Estados miembros⁵²⁶. Posteriormente, la Decisión del Consejo entra en vigor con la publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE). Acto seguido, el Consejo informa al Parlamento Europeo sobre la adopción de la Decisión⁵²⁷.

En el estudio de la implementación de las medidas restrictivas de la UE se diferencia entre las aquellas que son competencias de la UE y las que son de los Estados miembros. Las competencias de la UE se circunscriben a las sanciones de carácter

⁵²³ PASTOR PALOMAR, Antonio, “Las sanciones o medidas restrictivas ...”, *op. cit.*, p.126.

⁵²⁴ GORDON, Richard; SMYTH, Michael; y CORNELL, Tom, “Sanctions Law”, *Bloomsbury*, 2019, p.40.

⁵²⁵ El COREU es una red de comunicación de la UE entre los Estados miembros para la cooperación en los ámbitos de la Política Exterior. Está gestionado por la red de Corresponsables europeos, compuesta por los jefes de los Departamentos de PESC de los Estados miembros. VILLALBA FERNÁNDEZ, Aníbal “El Tratado de Lisboa y la Política Común de Seguridad y Defensa”, en MINISTERIO DE DEFENSA e INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (eds.), *Panorama Estratégico 2009/2010*, 2010, p.163.

⁵²⁶ MORET, Erica y POTHIER, Fabrice, “Sanctions ...”, *op.cit.*, p.182.

⁵²⁷ GORDON, Richard; SMYTH, Michael; y CORNELL, Tom, “Sanctions Law”, *Bloomsbury*, 2019, p.40.

comercial y financiero. Cuando se incluyen inmovilizaciones de activos u otros tipos de sanciones de carácter económico o financiero, estas medidas deben ser llevadas a cabo en un Reglamento del Consejo. El Alto Representante y la Comisión presentan una propuesta conjunta de Reglamento. Esta propuesta conjunta es examinada por el RELEX, que a su vez la remite al Coreper y al Consejo para su adopción. El Consejo informa al Parlamento Europeo de la adopción del Reglamento del Consejo, dando cumplimiento a la obligación de información⁵²⁸. El Consejo es el actor central, ya que es el foro donde se toman las decisiones. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se acentuó el papel del Consejo al haber asumido el poder de ejecución que correspondía previamente a la Comisión. Es precisamente el Consejo quien en última instancia decide y aprueba el Reglamento⁵²⁹.

Los Reglamentos son actos jurídicos de aplicación general y, por ello, vincula a cualquier persona o entidad (operadores económicos, autoridades, etc.) dentro de la UE. El Reglamento establece el alcance preciso de las medidas y los detalles para su aplicación (tipos de medidas a aplicar, excepciones, procedimiento de información, personas y entidades sancionadas, etc.). La Decisión PESC del Consejo y el Reglamento del Consejo se adoptan conjuntamente para que ambos actos jurídicos produzcan sus efectos al mismo tiempo. Siendo necesario sobre todo en el caso de inmovilización de bienes que requiere de una gran coordinación⁵³⁰.

La competencia de los Estados miembros se predica respecto de las restantes medidas restrictivas, incluidos los embargos de armas y las prohibiciones de viaje, que deben aplicarse a nivel nacional. Las medidas serán establecidas únicamente en la

⁵²⁸ Procedimiento de adopción regulado en el artículo 215 del TFUE.

⁵²⁹ GIUMELLI, Francesco, "How EU sanctions work: a new narrative", *Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne*, 2013, p.11.

⁵³⁰ Consejo de la Unión Europea, *Procedimiento de adopción y revisión de las sanciones de la UE*. Recuperado de www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/adoption-review-procedure/

Decisión PESC y serán aplicadas por los Estados miembros. En estos casos la Comisión verificará que los Estados miembros están aplicando los Reglamentos de forma correcta y a su debido tiempo. Puesto que el Derecho de la Unión goza de primacía y efecto directo, siendo la responsabilidad del Estado por su incumplimiento, tal y como reza el artículo 4.3 TUE “los Estados miembros adoptaran todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión”⁵³¹. En estos casos las autoridades nacionales competentes colaboran estrechamente para abordar aquellos desafíos comunes y participan en cuestiones relativas sobre todo al cumplimiento y a la expedición de autorizaciones⁵³².

Las medidas restrictivas deben ser notificadas a las personas y entidades objeto de una inmovilización de activos o de restricciones de viajar las medidas que se han tomado contra ellas por el impacto sobre el disfrute de derechos fundamentales. Se puede proceder, o bien, individualmente por carta, si se conoce la dirección, o bien, por medio de un anuncio publicado por el Consejo en la serie C del DOUE⁵³³.

Todas las medidas restrictivas en vigor se revisan periódicamente para que se adapten al nuevo contexto y puedan alcanzar sus objetivos. Los responsables de la revisión son los grupos de trabajo y el Grupo RELEX que correspondan, asistidos por el SEAE, la Comisión y los Jefes de Misión⁵³⁴. Las medidas restrictivas adoptadas en ejecución de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no tienen una fecha de terminación. Su modificación o levantamiento se realiza en virtud de una decisión de las Naciones Unidas. Cuando se trate de regímenes mixtos de sanciones, el

⁵³¹ PASTOR PALOMAR, Antonio, “Las sanciones o medidas restrictivas ...”, *op. cit.*, p.129.

⁵³² MORET, Erica y POTHIER, Fabrice, “Sanctions ...”, *op. cit.*, p.183.

⁵³³ Consejo de la Unión Europea, *Procedimiento de adopción y revisión de las sanciones de la UE*. Recuperado de www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/adoption-review-procedure/

⁵³⁴ Consejo de la Unión Europea, Orientaciones sobre sanciones, actualización de mayo de 2018. 5664/18, Anexo I, apartado 15.

tratamiento será híbrido. Las disposiciones de las Naciones Unidas serán de duración indefinida, mientras que las disposiciones autónomas de la UE se revisarán al menos una vez cada 12 meses. En el caso de las medidas restrictivas autónomas, hay que distinguir entre las Decisiones del Consejo y los Reglamentos. Las primeras son aplicables generalmente durante 12 meses, mientras que los Reglamentos del Consejo tienen duración indefinida. Por lo que respecta a las prórrogas o posibles modificaciones, el Consejo revisará las medidas restrictivas antes de decidir prorrogar la Decisión. Asimismo, dependiendo de la evolución de la situación, el Consejo puede decidir en cualquier momento modificarlas, prorrogarlas o suspenderlas temporalmente⁵³⁵.

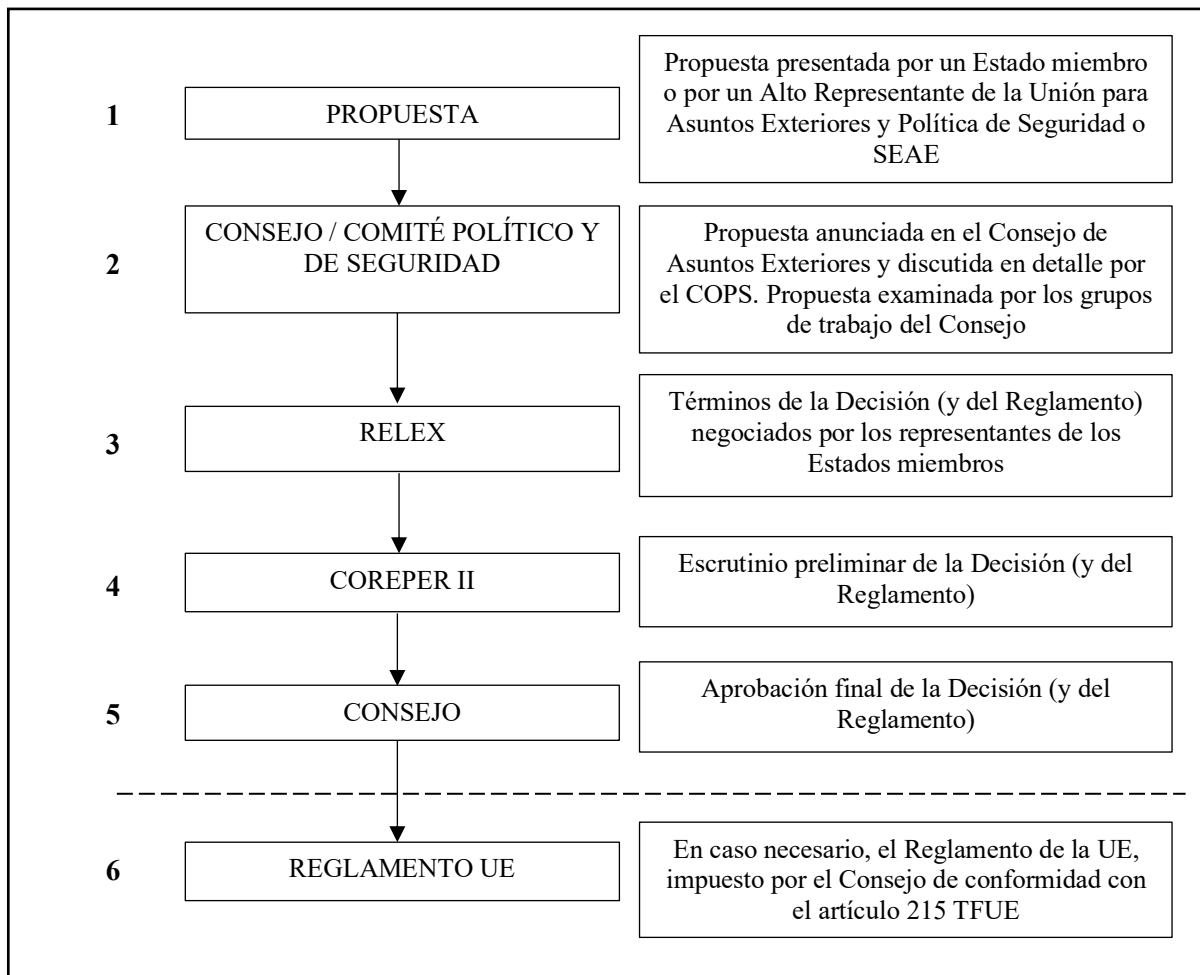


Ilustración n° 1. Procedimiento de adopción e implementación de las medidas restrictivas

Fuente: GORDON, Richard; SMYTH, Michael; y CORNELL, Tom, *Sanctions Law*

⁵³⁵ Consejo de la Unión Europea, *Procedimiento de adopción y revisión de las sanciones de la UE*. Recuperado de www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/adoption-review-procedure/

Mención aparte merecen las denominadas “*medidas informales*”, es decir, aquellas sanciones que son decididas por el Consejo o por el Consejo Europeo fuera del marco formal de la PESC. Estas medidas se incardinan en las Conclusiones del Consejo o en las declaraciones presidenciales y no en documentos jurídicamente vinculantes⁵³⁶. La adopción de las mismas se lleva a cabo sin pasar por el procedimiento formal. Por ello, en algunas ocasiones las medidas informales se configuran como una alternativa útil ante el complejo procedimiento de la PESC. Así, gozan de una gran flexibilidad debido a la ausencia de marco jurídico que permite una rápida adopción. Al mismo tiempo, este hecho también otorga cierta flexibilidad en el levantamiento del régimen⁵³⁷. La informalidad de las medidas no afecta a su tipología puesto que pueden consistir en los mismos tipos de sanciones que las que se adoptan en virtud del procedimiento PESC⁵³⁸. El uso de medidas informales puede devenir útil en aquellos supuestos donde los Estados miembros no quieren estar vinculados por decisiones legales, o si el desacuerdo impide a la UE aportar una respuesta. Sin embargo, su práctica no es adecuada para ofrecer una estrategia de sanciones efectiva y coherente. De su naturaleza indefinida se derivan problemas en términos de cumplimiento y control de las medidas. La ausencia de un procedimiento formal en el levantamiento de las medidas informales conlleva al mismo tiempo la falta de un calendario de renovación. Este hecho tiene una incidencia directa en el respeto a los derechos fundamentales de los sancionados, por ejemplo, una duración

⁵³⁶ PORTELA, Clara, “Sanctions of the European Union: When and why do they work?”, 2012, p.2. Disponible online: theses.unikoeln.de/fileadmin/Clara_Portela_Sanctions_of_the_European_Union_2012.pdf

⁵³⁷ PORTELA, Clara, “European Union Sanctions and Foreign Policy. When and Why do they Work?”, *Routledge*, 2010, pp. 22-23.

⁵³⁸ Ejemplos de estas sanciones informales son las restricciones a los contactos diplomáticos y a la ayuda al desarrollo para Honduras que el Consejo anunció en 2009 -al respecto puede consultarse la nota de prensa de 15 de septiembre de 2009 (13028/09), p.11, Disponible online: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/110129.pdf; la suspensión de las visitas oficiales de altos oficiales militares de Myanmar/Birmania a países de la UE que el Consejo llevo a cabo en octubre de 2017 -nota de prensa de 16 de octubre de 2017 (578/17), Disponible online: www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/10/16/myanmar-burma-conclusions/pdf

ilimitada o indeterminada en una congelación de activos financieros puede provocar una violación del derecho de propiedad⁵³⁹.

2.4 El control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de las medidas restrictivas impuestas a particulares

La principal dificultad a la que se enfrenta la UE en su práctica sancionadora es que sus designaciones suelen ser impugnadas ante los tribunales europeos y con altos porcentajes de éxito. Según un análisis reciente la tasa de éxito se sitúa del 65% al 35% a favor de los demandantes⁵⁴⁰. La protección de los derechos fundamentales de los sancionados a consecuencia de la imposición de medidas restrictivas ha motivado que el TJUE haya anulado un gran número de designaciones. El JUE ha desarrollado una jurisprudencia donde establece el equilibrio entre sanciones eficaces, las obligaciones de la UE respecto de las sanciones procedentes de Naciones Unidas y la protección de los sancionados. Sin embargo, en sus inicios el derecho comunitario no hizo hincapié en lo relativo a la protección de los derechos fundamentales, al entender que estaban suficientemente protegidos por los ordenamientos internos de los Estados miembros. Este vacío fue suplido paulatinamente por la actuación del TJCE que desarrolló una doctrina jurisprudencial que fundamentaba la protección de los derechos fundamentales en el ordenamiento comunitario recurriendo a la noción de principios generales de derecho comunitario⁵⁴¹. Esta etapa se inició con la sentencia del asunto *Stauder*⁵⁴² donde el TJCE

⁵³⁹ PORTELA, Clara, “EU Sanctions...”, *op. cit.*, pp. 23-24.

⁵⁴⁰ PORTELA, Clara, Written Evidence (BSP0003), *Houses of Parliament*, 2017. Disponible online: data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/eu-external-affairs-subcommittee/brexit-sanctions-policy/written/69280.pdf

⁵⁴¹ RIPOL CARULLA, Santiago, “La protección de los derechos humanos fundamentales en la Unión Europea”, en LÓPEZ BARRERO, Esther y RIPOL CARULLA, Santiago (eds.), *Derecho de la Unión Europea*, Centro de Estudios Financieros, 2017, p. 312.

⁵⁴² Sentencia del Tribunal de Justicia Erich Stauder contra Stadt Ulm - Sozialamt. Petición de decisión prejudicial: Verwaltungsgericht Stuttgart – Alemania, C-29-69, ECLI:EU:C:1969:57.

afirmó que los derechos fundamentales de la persona formaban parte de los principios generales del Derecho comunitario y el Tribunal debía asegurar su respeto⁵⁴³. La consolidación de esta línea jurisprudencial se produjo con el caso *Internationale Handelsgesellschaft*⁵⁴⁴, en la que el Tribunal afirma la existencia de los principios generales comunitarios tendentes a la protección de los derechos fundamentales. En ese proceso, el TJCE actúa con flexibilidad buscando un equilibrio entre el poder de una administración eficaz que actúa por el interés general y las garantías del administrado⁵⁴⁵.

En el Tratado de la Unión Europea se codifica esta construcción jurisprudencial al afirmar en el artículo F.2, “La Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario”. La obligación de la Unión de respetar los derechos fundamentales se convierte en un principio rector de las instituciones⁵⁴⁶.

En el ámbito sancionador, a pesar de la existencia de una línea jurisprudencial tendente a la mayor protección de los derechos fundamentales y su evolución garantista, algunos autores subrayan la persistencia de incertidumbres jurídicas en el marco de la UE⁵⁴⁷.

⁵⁴³ AMEZÚA, Luis Carlos, “Los derechos fundamentales en la Unión Europea”, *Revista De Derecho (Valdivia)*, 2004, p.111.

⁵⁴⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia Internationale Handelsgesellschaft mbH contra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel. Petición de decisión prejudicial: Verwaltungsgericht Frankfurt am Main – Alemania, C-11-70, ECLI:EU:C:1970:114.

⁵⁴⁵ AMEZÚA, Luis Carlos, “Los derechos fundamentales en la Unión Europea”, *Revista De Derecho (Valdivia)*, 2004, pp.111-112.

⁵⁴⁶ ROLDAN BARBERO, Javier, “Derecho comunitario y principios fundamentales del derecho interno (Comentario a las Sentencias del TJCE van Schijndel y Peterbroeck de 14 de diciembre de 1995), 1996, *Revista de Instituciones Europeas*, p.803.

⁵⁴⁷ JIMÉNEZ GARCÍA, Francisco, “Medidas restrictivas en la Unión Europea ...”, *op. cit.*, p. 530

2.4.1 Evolución de la competencia y labor del TJUE en materia de medidas restrictivas a través de sus pronunciamientos

Desde la entrada en vigor del TUE con el Tratado de Maastricht hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa la competencia del Tribunal de Justicia sobre el ámbito PESC estaba excluida en virtud del artículo 46 TUE. Sin embargo, el TPI y el TJ se pronunciaron en diversos asuntos en los que, de forma directa, o indirecta, se abordaba el control judicial de la política exterior de la UE. Este control se pudo llevar a cabo gracias a la aplicación del artículo 47 TUE y a las pasarelas entre la PESC y el TCE reguladas expresamente en los artículos 60 y 301 TCE⁵⁴⁸. El camino hasta alcanzar un verdadero control judicial por parte de los jueces de la Unión en el ámbito de las medidas restrictivas fue largo. El primer problema al respecto se suscitó en los asuntos *Segi* y *Gestoras Pro-Amnistía*⁵⁴⁹, a raíz de la lucha antiterrorista en la Unión Europea, el cumplimiento de las resoluciones del CSNU y la creación de las *listas negras*. En este caso, la inclusión de los nombres en las listas de sanciones se realizó en virtud de un acto jurídico basado en los artículos 15 y 34 del TUE⁵⁵⁰. El mencionado acto se situaba dentro del ámbito PESC y del tercer pilar. La inclusión de los demandantes en las listas se realizó en virtud del artículo 4 de la Posición Común 2001/931⁵⁵¹, que sirvió de marco para la aplicación de las medidas restrictivas específicas contra personas, grupos y entidades físicas y jurídicas designados en la lista de organizaciones terroristas⁵⁵².

⁵⁴⁸ FERRER LLORET, Jaume, “El control judicial de la Política Exterior de la Unión Europea”, *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*, 2011, p.103.

⁵⁴⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia *Gestoras Pro Amnistía* y otros contra Consejo, C-354/04P, EU:C:2007:115; y Sentencia del Tribunal de Justicia *Segi* y otros contra Consejo, C-355/04P, EU:C:2007:116.

⁵⁵⁰ La numeración corresponde al Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht en 1992. Con la numeración actual el artículo 15 equivale al artículo 29, mientras el artículo 34 se derogó por el Tratado de Lisboa.

⁵⁵¹ Posición común 2001/931/PESC del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, relativa a la aplicación de medidas específicas con el fin de luchar contra el terrorismo. Diario Oficial n° L 344 de 28 de diciembre de 2001, pp. 93-96.

⁵⁵² SANTOS VARA, Juan, “El control judicial ...”, *op.cit.*, p. 4.

Los recurrentes solicitaron ante el TPI una indemnización por daños derivados de su inclusión en la lista e impugnaron la legalidad de ciertas disposiciones de la Posición Común. Tras declararse incompetente respecto de la primera pretensión, el TPI consideró ser competente para el examen de contenido de la Posición Común controvertida a la luz del artículo 47 TUE⁵⁵³ que legitimaba al TPI a la revisión indirecta de las medidas adoptadas en los pilares intergubernamentales con el fin de controlar el respeto a la delimitación de las competencias entre los pilares. El TPI declaró que el Consejo, actuando en el ámbito del tercer pilar, no se había entrometido en las competencias de la CE. El Parlamento Europeo criticó la elección de la base jurídica para la elaboración de la lista de organizaciones terroristas, pero el TPI rechazó la crítica al afirmar que se trataba de una decisión política ajena al margen del control judicial. Los asuntos *Segi y Gestoras Pro-Amnistía* pusieron de manifiesto las lagunas en la protección de los derechos fundamentales, especialmente, el relativo a la tutela judicial efectiva, en el marco del tercer pilar de la UE⁵⁵⁴. El pronunciamiento del TPI respondía a las limitaciones del marco jurídico de la CEE.

Esta no fue la lógica a la que respondieron los pronunciamientos de los siguientes asuntos que tuvo que dilucidar el TPI, relativos a sanciones adoptadas en cumplimiento de resoluciones del Consejo de Seguridad y en cuyo proceso de adopción los sujetos afectados no habían tenido ni conocimiento de los motivos ni la posibilidad de presentar alegaciones. Estas fueron las alegaciones en los asuntos *Kadi y Yusuf/Al Barakaat*⁵⁵⁵, *Hassan*⁵⁵⁶ y *Ayadi*⁵⁵⁷. Estos casos se han convertido en un auténtico referente y punto de inflexión en cuanto a la protección de los derechos fundamentales de los sancionados.

⁵⁵³ La numeración corresponde al Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht en 1992. Con el Tratado de Lisboa el artículo se desplazó al actual artículo 40 TUE.

⁵⁵⁴ SANTOS VARA, Juan, "El control judicial ...", *op.cit.*, pp. 4-5.

⁵⁵⁵ Sentencia del Tribunal General Kadi contra Consejo y Comisión, T-315/01, EU: T:2005:332.

⁵⁵⁶ Sentencia del Tribunal General Hassan contra Consejo y Comisión, T-49/04, EU: T:2006:201.

⁵⁵⁷ Sentencia del Tribunal General Ayadi contra Consejo, T-253/02, EU: T:2006:200.

Los asuntos *Yusuf y Kadi* tienen por objeto un recurso de anulación ante el TPI por su inclusión en las listas de sancionados por dar apoyo a Al-Qaeda. Se procedió al control judicial de las medidas restrictivas contra los demandantes puesto que las medidas se habían adoptado mediante actos comunitarios y cumplían con el requisito de poseer un alcance directo e individual⁵⁵⁸. En primera instancia, el TPI no dudó en sacrificar los derechos de los demandantes con el único fin de respetar las obligaciones derivadas de las resoluciones del CSNU y, especialmente, en aras del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales⁵⁵⁹. El TPI fundamentó su posición en dos aspectos, por un lado, que las obligaciones que la Carta de las Naciones Unidas impone a los Estados miembros tienen primacía respecto a las obligaciones derivadas de su pertenencia a la UE, en virtud del artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas. Por otro lado, la esencia del artículo 297 TCE radicaba en permitir a los Estados miembros el cumplimiento de los compromisos derivados de la Carta de las Naciones Unidas. Tanto en virtud del derecho internacional general como del orden comunitario, los Estados miembros debían dejar de aplicar el derecho comunitario que pudiese obstruir el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Carta, aunque las mismas fuesen relativas a la protección de los derechos fundamentales de particulares. El TPI consideró que no disponía de margen de apreciación autónomo al ejecutar las sanciones selectivas emanadas del orden de Naciones Unidas⁵⁶⁰. El TPI defendió una postura favorable a la defensa de la primacía de la Carta de la ONU y al cumplimiento de las obligaciones por parte de los Estados miembros de la UE. Se trató de una posición caracterizada por la autocontención del control judicial de la normativa comunitaria que ejecutaba las sanciones dimanantes del

⁵⁵⁸ SANTOS VARA, Juan, “El control judicial ...”, *op.cit.*, p. 6.

⁵⁵⁹ SANTOS VARA, Juan, “El control judicial ...”, *op.cit.*, p. 6.

⁵⁶⁰ Sentencia del Tribunal General Kadi contra Consejo y Comisión, T-315/01, EU: T:2005:332, par. 214.

CS.⁵⁶¹ Para algunos autores, esta interpretación era difícilmente compatible con el principio de que todos los actos de las instituciones están sometidos al control judicial en relación con los principios fundamentales del ordenamiento comunitario⁵⁶².

El TPI procedió al análisis de los derechos fundamentales de los sancionados bajo este régimen sancionador. Examinó si el Consejo de Seguridad había respetado el *ius cogens*, en particular ciertos derechos fundamentales⁵⁶³. Los derechos fundamentales se integran dentro del *ius cogens* actuando como límite a la obligatoriedad de las resoluciones del Consejo de Seguridad. No obstante, el TPI no observó que existiese una vulneración de las normas de protección de los derechos fundamentales de *ius cogens* atendiendo a la existencia de un sistema de excepciones y limitaciones en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Además, alegó que los sancionados disponen de la posibilidad de dirigirse al Comité de Sanciones de Naciones Unidas para obtener la revisión del caso individual a través del Estado del que se es nacional o se reside⁵⁶⁴. Esta postura resultaba preocupante a consecuencia de que se daba una mayor importancia a la preservación de las obligaciones internacionales de la UE, en detrimento de la protección de los derechos humanos.

EL análisis del TPI era criticable, por un lado, desde la óptica europea por la falta de un enfoque “europeo”, puesto que en Europa los derechos humanos gozan de un alto nivel de protección. Se podría haber llegado a sostener la existencia de un *ius cogens* europeo, derivado del *ius cogens* general, en el área de protección de los derechos humanos. El hecho de que dos de los Estados miembros de la UE sean miembros

⁵⁶¹ FERRER LLORET, Jaume, “El control judicial de la Política Exterior de la Unión Europea”, *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*, 2011, p. 125.

⁵⁶² SANTOS VARA, Juan, “El control judicial ...”, *op.cit.*, pp. 6-8.

⁵⁶³ KOKOTT, Juliane, y SOBOTTA, Christoph, “The Kadi Case- Constitutional Core Values and International Law- Finding the Balance?”. *The European Journal of International Law*, vol. 23, núm. 4, 2012, p.1016.

⁵⁶⁴ SANTOS VARA, Juan, “El control judicial ...”, *op.cit.*, p. 8.

permanentes del Consejo de Seguridad, podría haber conllevado la exigencia al mismo de una actuación de acuerdo con los umbrales de protección europeos⁵⁶⁵. El deber de cooperación entre organizaciones funciona en ambas direcciones y resulta aplicable no solo a la UE y a los Estados miembros, sino también al Consejo de Seguridad⁵⁶⁶. Por otro lado, la interpretación que realizó el Tribunal del concepto de *ius cogens* fue incorrecta debido a que equipara este concepto a una obligación de respeto de los derechos humanos en general. Como afirma Santiago RIPOL:

“La noción de *ius cogens*, al igual que la de obligaciones *erga omnes*, es expresiva de la tendencia progresiva del Derecho internacional público hacia la comunitarización o superación del relativismo entre Estados, lo que supone desde un punto de vista normativo la aceptación de la existencia de que los Estados (y las Organizaciones internacionales) tienen obligaciones para con la comunidad internacional en su conjunto, obligaciones *erga omnes*, correlativas a unos derechos subjetivos públicos o sin titular determinado, y cuyo cumplimiento podría ser por tanto exigido por cualquier Estado”.⁵⁶⁷

En el asunto *Kadi* el Tribunal habría hecho un uso poco preciso tanto de la noción de *ius cogens* como de derechos humanos de carácter fundamental. El TPI realiza una equiparación con la obligación de respeto de los derechos humanos en general, mientras que las normas de *ius cogens* establecen obligaciones concretas referentes a la protección de los intereses esenciales de la comunidad internacional⁵⁶⁸.

Esta situación de indefensión de los sancionados se revirtió con el pronunciamiento en segunda instancia, el cual estuvo muy influenciado por la opinión del Abogado General POIARES MADURO, aunque pueden encontrarse divergencias en

⁵⁶⁵ CEBADA, Alicia, “La Unión Europea: ¿Una Acción Exterior Inteligente?”, *Iustel*, 2008, pp.122-123.

⁵⁶⁶ CEBADA, Alicia, “La Unión Europea: ¿Una Acción Exterior Inteligente?”, *Iustel*, 2008, p. 126.

⁵⁶⁷ RIPOL CARULA, Santiago, “Los asuntos Kadi, Yusuf y Chafiq Ayadi: cuestiones de derecho internacional”, *Revista Vasca de Administración Pública RVAP*, 82, 2008, pp.267-268.

⁵⁶⁸ RIPOL CARULA, Santiago, “Los asuntos Kadi, Yusuf y Chafiq Ayadi: cuestiones de derecho internacional”, *Revista Vasca de Administración Pública RVAP*, 82, 2008, pp.272-273.

ciertas consideraciones⁵⁶⁹. El AG abordó las relaciones entre el ordenamiento jurídico comunitario y el ordenamiento jurídico internacional desde un prisma constitucional. En su opinión, el afán primordial del Tribunal de Justicia debía ser la preservación del marco constitucional creado por el Tribunal⁵⁷⁰. Subrayó que en el Tratado no existe ninguna disposición de la que se pueda deducir lógicamente que las medidas adoptadas para la aplicación de las Resoluciones del Consejo de Seguridad tengan un estatus supranacional y, por ende, estén exentas de control judicial⁵⁷¹.

El TJUE dictó una sentencia con un razonamiento fuertemente dualista, enfatizando la separación y autonomía de la CE de otros sistemas legales y del orden legal internacional y la prioridad que debe darse a las propias reglas fundamentales de la CE⁵⁷². Aunque en el asunto *Kadi* el TJCE no distinguió expresamente entre los principios básicos del derecho comunitario que prevalecen sobre el derecho internacional, incluida la Carta de las Naciones Unidas, trató todos los “derechos fundamentales” reconocidos por la CE como pertenecientes a una categoría normativamente superior⁵⁷³. El Tribunal de Justicia estableció que:

[...] al controlar las medidas restrictivas, los tribunales deben garantizar un control, en principio, completo de la legalidad de todos los actos de la Unión desde el punto de vista de los derechos fundamentales que forman parte integrante de los principios generales del Derecho de la Unión⁵⁷⁴.

⁵⁶⁹ DE BDIRCA, Grainne, “The European Court of Justice and the International Legal Order After Kadi”, *Harvard International Law Journal*, núm. 51, 2010, p. 22.

⁵⁷⁰ CEBADA, Alicia, “La Unión Europea: ¿Una Acción Exterior Inteligente?”, *Iustel*, 2008, p. 122.

⁵⁷¹ Conclusiones del Abogado General de la Sentencia del Tribunal de Justicia Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión, C-402/05 P, EU:C:2008:11, párrafo 28.

⁵⁷² DE BDIRCA, Grainne, “The European Court of Justice and the International Legal Order After Kadi”, *Harvard International Law Journal*, núm. 51, 2010, p. 23.

⁵⁷³ DE BDIRCA, Grainne, “The European Court of Justice and the International Legal Order After Kadi”, *Harvard International Law Journal*, núm. 51, 2010, p. 25.

⁵⁷⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia Kadi y Al Barakaat International Foundation contra Consejo y Comisión, C-402/05P y C-415/05P, EU:C:2008:461, p.326.

La sentencia señaló que tanto el derecho de defensa como el derecho a una tutela judicial efectiva forman parte de los derechos fundamentales y, por tanto, son esenciales para la realización del mencionado control judicial⁵⁷⁵. Esta argumentación ha sido criticada por parte de la doctrina al considerar que este razonamiento contiene una contradicción. El TJ declaró su respeto al cumplimiento de las Resoluciones del CS y su incompetencia para valorar jurídicamente las Resoluciones y al mismo tiempo se atribuyó competencia para controlar judicialmente la normativa comunitaria que las ejecuta. A su juicio, hubiese sido posible optar por una valoración integradora y coherente de la normativa internacional basada en el cumplimiento de las normas de *ius cogens* y en el respeto de los principios y propósitos de la Carta de la ONU, incluida la protección de los derechos humanos, que conforme con el artículo 24.2 de la Carta vinculan al CS. Del mismo modo, consideran que el TJ ha mantenido una postura fragmentadora y radicalmente dualista de las relaciones entre el Derecho de la UE y la Carta de la ONU. Esta posición implica un riesgo para la unidad y coherencia del ordenamiento internacional⁵⁷⁶ al basarse en una visión estanca de las relaciones entre el Derecho Internacional y los sistemas regionales⁵⁷⁷.

⁵⁷⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia Comisión y otros contra Kadi (*Kadi II*), C-584/10 P, EU:C:2013:518, apartados 97 y 98.

⁵⁷⁶ En opinión de estos autores hubiese sido más adecuado mantener una postura monista y moderada. En la línea de la adoptada en el asunto *Racke* (Sentencia del Tribunal de Justicia *Racke* contra Hauptzollamt Mainz, C-162/96, ECLI:EU:C:1998:293) donde el TJ defiende que, aunque siempre ha mantenido una concepción monista del ordenamiento y el respeto escrupuloso del Derecho internacional, sin plantearse su control de validez. A medida que la UE ha evolucionado hasta convertirse en un poder público supranacional, empezaron a aparecer matices a las posturas anteriores ya que no es posible permitir los efectos de una norma origen internacional que pueda afectar a los derechos fundamentales que se ha comprometido a defender. De este modo, el TJ reconoce la obligación que tiene la UE de respetar el Derecho internacional, pero establece la condición de que ese Derecho internacional ha de respetar los principios constitucionales de los Tratados, particularmente en lo que respecta a los derechos fundamentales. GORDILLO PÉREZ, Luis Ignacio, “El TJUE y el Derecho Internacional: la defensa de su propia autonomía como principio constitucional básico”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 2017, p. 354.

⁵⁷⁷ FERRER LLORET, Jaume, “El control judicial de la Política Exterior de la Unión Europea”, *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*, 2011, pp. 131-133.

El Tribunal creó su propia doctrina *Solange*⁵⁷⁸ con una importante salvaguardia contra la violación de los derechos humanos fundamentales. El Tribunal de Justicia entiende que la revisión llevada a cabo por el juez comunitario de las medidas comunitarias puede considerarse eficaz solo si se refiere, de manera indirecta, a las apreciaciones de fondo del propio Comité de Sanciones. Desde una perspectiva protectora de los derechos humanos y ante la falta de seguridad jurídica cuando el Consejo de Seguridad actúa es difícil no estar de acuerdo con la necesidad de este enfoque⁵⁷⁹.

Es indudable la importancia que las sentencias del TJCE y TJUE tuvieron y han tenido en la Unión Europea para aplicar las resoluciones del Consejo de Seguridad. Se ha llevado a cabo una interpretación conciliadora para canalizar los efectos de las resoluciones del Consejo de Seguridad. Para modular sus efectos se han empleado técnicas como la búsqueda de un equilibrio entre, por un lado, los derechos de los demandantes y la continuidad de los mecanismos de sanción y, por otro lado, los efectos temporales de la anulación. Por ello, las autoridades competentes europeas disponen de margen de actuación al respecto⁵⁸⁰.

Recientemente, el TJ dio un paso adicional en la afirmación de la autonomía del orden legal europeo en el asunto *Bank Mellat*⁵⁸¹. El TJ no insistió, como había hecho previamente en *Kadi*, en que su pronunciamiento no tenía la intención de desafiar la

⁵⁷⁸ Este concepto fue desarrollado por el Tribunal Constitucional alemán (*Bundesverfassungsgericht*) y aplicado posteriormente por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El Tribunal Constitucional consideró que el nivel de protección de los derechos fundamentales disponible a nivel comunitario era menor que a nivel nacional, por ello, decidió reservarse el derecho de revisar la acción de la Unión de conformidad con los derechos fundamentales nacionales siempre y cuando no haya suficiente protección en el ámbito comunitario. El TEDH siguió un razonamiento comparable en su decisión del caso *Bosphorus/Ireland*, donde optó por abstenerse de ejercer control con respecto a actos de la UE. El Abogado General propone una solución *Solange* en el párrafo 54 de sus Conclusiones. No obstante, como se indica el TJUE opta por una solución matizada. Para ampliar sobre este punto se recomienda la siguiente lectura: KOKOTT, Juliane y SOBOTTA, Christoph, “The Kadi Case- Constitutional Core Values and International Law- Finding the Balance?”. *The European Journal of International Law*, vol. 23, núm. 4, 2012.

⁵⁷⁹ GAZZINI, Tarcisio y HERLIN-KARNELL, Ester, “Restrictive Measures Adopted...”, *op.cit.*, p. 811.

⁵⁸⁰ BERMEJO, Romualdo, “Algunos comentarios ...”, *op.cit.*, p. 24.

⁵⁸¹ Sentencia del Tribunal de Justicia Consejo contra Bank Mellat, C-176/13 P, EU:C:2015:134.

primacía del orden onusiano o que no estaba sustituyendo el punto de vista sobre el programa nuclear de Irán del CSNU por el suyo⁵⁸².

2.4.2 Los fundamentos jurídicos de la competencia del TJUE en el Tratado de Lisboa

El control judicial de las medidas antiterroristas por parte de los tribunales comunitarios puso de manifiesto las debilidades de la protección de los derechos fundamentales, particularmente de la tutela judicial efectiva en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común. Aunque los tribunales comunitarios llevaron a cabo enormes esfuerzos interpretativos para colmar las lagunas existentes, los jueces no podrían sustituir a los Estados miembros en la reforma de los Tratados⁵⁸³.

2.4.2.1. Fundamentos jurídicos del control judicial de las medidas restrictivas en el Tratado de Lisboa

Esta situación reflejada influyó en las modificaciones operadas por el Tratado de Lisboa. En 2007 el Tratado introdujo grandes novedades para la de protección de los derechos fundamentales en la UE. La nueva redacción del artículo 6 del TUE otorga un carácter vinculante a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, así como permite la adhesión de la UE al Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH). Este hecho implica una mejor y mayor coherencia y coordinación entre las jurisprudencias del TEDH y el TJUE⁵⁸⁴.

⁵⁸² PEIHANI, Maziar, “From Kadi to Bank Mellat ...”, *op. cit.*, p.53.

⁵⁸³ SANTOS VARA, Juan, “El control judicial ...”, *op. cit.*, p. 2.

⁵⁸⁴ RIPOL CARULLA, Santiago, “La protección de los derechos humanos fundamentales en la Unión Europea”, en LÓPEZ BARRERO, Esther y RIPOL CARULLA, Santiago (eds.), *Derecho de la Unión Europea*, Centro de Estudios Financieros, 2017, p. 336.

El Tratado de Lisboa representa un hito al establecer el control judicial de las sanciones contra personas físicas y jurídicas. Durante la Convención⁵⁸⁵ se plantearon propuestas para ampliar la competencia del TJ en el ámbito de la PESC. Hubo consenso en la modificación de los artículos 60 y 301 del TCE para la inclusión de la aplicación de medidas restrictivas contra particulares y la posibilidad de interponer un recurso de anulación frente al TJ⁵⁸⁶. Sin embargo, no se pudo avanzar más a consecuencia de la reticencia a otras propuestas más ambiciosas⁵⁸⁷. Estos debates condujeron a la actual redacción del artículo 275 TFUE, constituyendo una de las grandes novedades que incorpora el Tratado de Lisboa:

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 artículo 40 del Tratado de la Unión Europea y para pronunciarse sobre los recursos impuestos en las condiciones contempladas en el párrafo cuatro del artículo 263 del presente Tratado y relativos al control de 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.

⁵⁸⁵ La Convención europea es una especie de Asamblea cuasiparlamentaria compuesta por representantes de los Parlamentos nacionales, los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE, el Parlamento Europeo y la Comisión. La Convención es responsable de examinar las propuestas de revisión de los tratados de la UE, adoptando sus decisiones por consenso. Cuando se trate de modificaciones de menor importancia, el Consejo puede decidir previa aprobación del PE no convocar la Convención. La Convención europea funciona bajo pautas muy diferentes a las de las Conferencias Intergubernamentales (CIG) con total apertura, transparencia y alcanzando sus decisiones por consenso. Antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, las CIG eran el único procedimiento para la revisión de los Tratados. EUR-Lex, *Revisión de los tratados de la UE*, 2015. Disponible online: eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:ai0013; ALDECOA LUZÁRRAGA, FRANCISCO; y GUINEA LLORENTE, MERCEDES (eds.), “La Europa que viene: el Tratado de Lisboa”, *Marcial Pons*, Madrid, 2010, p. 26; Consejo Europeo/ Consejo de la Unión Europea, *Conferencias intergubernamentales*, 2019. Disponible online: www.consilium.europa.eu/es/documents-publications/intergovernmental-conferences/

⁵⁸⁶ Informe complementario sobre la cuestión del control judicial de la política exterior y de seguridad común, CONV 689/1/03, de 16 de abril de 2003 y Anexo, apartado 7 a) y 7 d).

⁵⁸⁷ FERRER LLORET, Jaume, “El control judicial de la Política Exterior de la Unión Europea”, *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*, 2011, p.146.

La importancia del control judicial de las medidas restrictivas también se pone en evidencia en la Declaración 25 adjunta al Tratado de Lisboa sobre los artículos 75 y 215 del TFUE⁵⁸⁸, donde se subraya la importancia del debido proceso:

La Conferencia recuerda que el respeto de los derechos y libertades fundamentales implica, en particular, que se preste la debida atención a la protección y al respeto del derecho de las personas físicas o de las entidades de que se trate a disfrutar de las garantías previstas en la ley. Para ello, y con objeto de garantizar un control jurisdiccional estricto de las decisiones por las que se impongan medidas restrictivas a una persona física o a una entidad, dichas decisiones deberán basarse en unos criterios claros y precisos. Estos criterios deberían ajustarse a la especificidad de cada una de las medidas restrictivas.

De la lectura de este artículo y la Declaración 25 se desprende, por un lado, una excepción en el papel que el Tribunal de Justicia desempeña dentro de la Acción Exterior de la Unión. En el ámbito de la PESC no es posible adoptar actos legislativos, a la luz del artículo 24 TUE y 31 TUE. La aplicación de la PESC se basa en directrices no legislativas y decisiones que, en principio, se encuentran excluidas de la jurisdicción del Tribunal de Justicia. Es cierto que la jurisprudencia del Tribunal sugiere que solo los actos que por su naturaleza son capaces de tener efectos jurídicos pueden conllevar a la aplicación del artículo 40 TUE. Sin embargo, que la adopción de la PESC actúe sobre la base de un procedimiento no legislativo no implica que estos actos no sean capaces de tener efectos jurídicos, de ahí que el apartado segundo le otorgue al TJUE competencia para conocer de estos actos⁵⁸⁹. Por otro lado, el artículo 75 del TFUE se encuentra radicado en el capítulo relativo al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, el cual no estaría excluido de la jurisdicción del Tribunal de Justicia en virtud del artículo 276 TFUE puesto que el

⁵⁸⁸ Declaraciones anejas al Acta Final de la Conferencia Intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa, 13 de diciembre de 2007.

⁵⁸⁹ VAN ELSUWEGE, Peter, "The Adoption of 'Targeted Sanctions' ...", *op. cit.*, p. 999.

mismo solo establece la incompetencia para comprobar la validez o proporcionalidad respecto de las disposiciones de los capítulos 4 y 5 del título V de la tercera parte. En cambio, el artículo 75 TFUE se sitúa en el capítulo I relativo a las disposiciones generales.

Además, los actos que contienen las medidas restrictivas en virtud de los artículos 75 y 215 TFUE deben incluir las oportunas garantías jurídicas que se proyectan tanto en el proceso de adopción de dichas medidas como en los mecanismos de control, es decir, en su control judicial⁵⁹⁰. Admitiéndose el control judicial por parte del Tribunal de Justicia en este ámbito se está permitiendo que una persona física o jurídica interponga un recurso de anulación contra el acto siempre y cuando se cumplan con los requisitos previstos en el artículo 263.4 TFUE, a saber:

- a) Actos legislativos, los actos del Consejo, de la Comisión y del Banco Central Europeo –que no sean recomendaciones o dictámenes–, y los actos del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros.
- b) De actos de los órganos u organismos de la Unión destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros.
- c) De recursos por incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación de los Tratados o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución, o desviación de poder, interpuestos por un Estado miembro, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión.

Contra la decisión dimanante del Tribunal General es posible la interposición de un recurso de apelación ante el Tribunal de Justicia, que constituye la segunda instancia⁵⁹¹. Además, son posibles otras vías más allá del control judicial directo, es decir,

⁵⁹⁰ PURSIAINEN, Aleks, “Targeted EU Sanctions and Fundamental Rights”, *Solid Plan. Consulting, Ministry for Foreign Affairs of Finland*, 2017, p.17.

⁵⁹¹ El artículo 263 del TFUE el procedimiento debe iniciarse en el plazo de dos meses a partir de la publicación de la medida o de su notificación al denunciado o, sino del día en que llegó a su conocimiento.

la competencia de revisión de la legalidad de las decisiones que contienen medidas sancionadoras. Por un lado, se encuentra la impugnación indirecta con *carácter prejudicial* por un tribunal nacional a la luz del artículo 267 del TFUE. Esta vía se acciona cuando el tribunal doméstico solicita la interpretación de la legislación sobre sanciones de la Unión⁵⁹². La interpretación que realice el TJUE será vinculante para el juez y, en principio, también para los tribunales nacionales. Un órgano jurisdiccional nacional no puede declarar un acto de la UE inválido, puesto que consiste en una prerrogativa del TJUE⁵⁹³. Por otro lado, en virtud de los artículos 258 y 259 del TFUE la Comisión puede interponer las *acciones de infracción* contra los Estados miembros, aunque son menos probables en el ámbito sancionador⁵⁹⁴. La articulación de estos mecanismos no ha solucionado todos los problemas relativos a la tutela jurisdiccional efectiva de los derechos de los particulares afectados por actos normativos de la PESC al excluirse el recurso por responsabilidad extracontractual⁵⁹⁵.

En virtud del artículo 263 TFUE disfrutan del *ius standi* ante el Tribunal de Justicia las personas físicas y jurídicas afectadas por la decisión adoptada en el ámbito de la política exterior de la Unión⁵⁹⁶. Los derechos fundamentales de la CDFUE son en su mayoría derechos universales dirigidos a “todos”, por tanto, su titularidad corresponde tanto a personas físicas y jurídicas. En el ámbito del CEDH, en virtud del artículo 34, se afirma el acceso a los tribunales de “cualquier persona física, organización no

⁵⁹² Asamblea General de las Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, Idriss Jazairy. Agosto de 2016. A/HRC/33/48. Apartado 54.

⁵⁹³ CIENFUEGOS MATEO, Manuel, “Cuestiones prejudiciales en la unión europea y consultas prejudiciales en la comunidad andina: similitudes, diferencias e influencias”, *Revista Electrónica De Estudios Internacionales*, 2013, pp. 19-20.

⁵⁹⁴ ROSAS, Allan, “Terrorist Listing and The Rule of Law. The Role of the EU Courts”, *EUI Working Papers*, núm.31, 2011, p.6

⁵⁹⁵ FERRER LLORET, Jaume, “El control judicial de la Política Exterior de la Unión Europea”, *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*, 2011, p. 153.

⁵⁹⁶ JANER TORRENS, Joan David, “La tutela de los derechos fundamentales en la adopción de medidas sancionadoras por la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 43, 2012, pp. 773-806.

gubernamental o grupo de particulares que se considere víctima de una violación [...] de los derechos reconocidos en el Convenio o sus Protocolos”. La mayoría de los derechos se refieren a personas físicas, ya que incluyen términos como “cualquier persona tiene derecho” y “nadie hará”⁵⁹⁷, por ejemplo, en el respeto al derecho a un proceso equitativo, la inviolabilidad del domicilio o el derecho a un recurso equitativo, reconocidos en virtud del artículo 6, 8 y 13 del CEDH, respectivamente. No obstante, no ha sido y no es considerado como un impedimento para el reconocimiento de derechos fundamentales a personas jurídicas⁵⁹⁸. Siempre estuvo latente la intención de incluir entidades y otras personas no naturales dentro del ámbito del CEDH puesto que en la constante jurisprudencia del TEDH se ha enfatizado y reiterando en múltiples ocasiones que la Convención es un instrumento vivo que debe interpretarse a la luz de las condiciones actuales permitiéndose la posibilidad de ampliar la protección de las personas jurídicas, en particular las empresas, en virtud de la Convención⁵⁹⁹.

Más problemática resultaría para las autoridades o entidades públicas, el TJUE ha dictaminado que las autoridades pueden invocar los derechos de la CDFUE por analogía, es decir, invocando la protección de los principios generales del derecho de la UE. Por el momento la invocación de las disposiciones de la CDFUE se ha reservado para personas físicas y personas jurídicas privadas⁶⁰⁰. Respecto a las entidades públicas hay que diferenciar dos estadios, en primer lugar, en el relativo al ámbito del TEDH donde las organizaciones gubernamentales no pueden, en virtud del mencionado artículo 34 CEDH,

⁵⁹⁷ VAN KEMPEN, Piet Hein, “Human Rights and Criminal Justice Applied to Legal Persons. Protection and Liability of Private and Public Juristic Entities under the ICCPR, ECHR, ACHR”. *Journal of Comparative Law*, 14.3, 2010, p. 3.

⁵⁹⁸ En el ámbito del TEDH muchos son los casos que se han suscitado respecto a la protección de personas jurídicas y el disfrute de sus derechos fundamentales, entre ellos: *Sovtransavto Holding c. Ucrania*, *Hutten-Czapska c. Polonia*, *Comingersoll SA c. Portugal*, *Sociétés Colas Est y otros c. Francia*, entre otros.

⁵⁹⁹ BINDER, Christina, “El Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Derecho de los Tratados. ¿Fragmentación o Unidad?”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2015, pp. 307-308.

⁶⁰⁰ JULICHER, Manon; HENRIQUES, Marina; AMAT BLAI, Aina; y POLICASTRO, Pasquale, “Protection of the EU Charter for Private Legal Entities and Public Authorities? The Personal Scope of Fundamental Rights within Europe Compared”, *Utrecht Law Review*, 2019, p.12.

presentar demandas individuales, ni se les aplican los derechos y libertades consagrados en la CEDH y los Protocolos. No obstante, no siempre es evidente si una persona jurídica debe ser calificada como una organización gubernamental o no gubernamental. Entidades de derecho público pueden ser concebidas como una organización no gubernamental en la medida en que no ejerce poderes gubernamentales, es decir, no se establecieron con los fines predicables a las administraciones públicas y son completamente independientes del Estado. En cambio, se puede producir la situación inversa en la que personas jurídicas privadas, como las empresas públicas que participan en el ejercicio de poderes públicos o que dirigen un servicio público bajo el control del gobierno, en estos casos se entendería que se está ante organizaciones gubernamentales⁶⁰¹. En este punto cobran especial relevancia aquellos casos peculiares como son las universidades y los entes radiotelevisivos, por ejemplo, en el caso iraní destacan las sanciones que se interpusieron a la *Sharif University of Technology*⁶⁰². Estos casos están revestidos de mayor dificultad porque con carácter general estos entes públicos han sido ajenos a la regla clásica de falta de titularidad de derechos fundamentales por los mismos. En reciente jurisprudencia del TEDH se ha venido considerando que pueden gozar de autonomía respecto de los Estados y, por ende, no estar excluidos del artículo 34 CEDH⁶⁰³.

En segundo lugar, en el ámbito del TJUE, en diversas resoluciones, ha declarado que no existe ni en la Carta de los Derechos Fundamentales ni en el Derecho primario de la UE una norma que impida a las personas jurídicas que son organizaciones gubernamentales invocar en su favor la protección y las garantías vinculadas a los

⁶⁰¹ VAN KEMPEN, Piet Hein, “Human Rights and Criminal Justice Applied to Legal Persons. Protection and Liability of Private and Public Juristic Entities under the ICCPR, ECHR, ACHR”. *Journal of Comparative Law*, 14.3, 2010, p. 4.

⁶⁰² Sentencia del Tribunal de Justicia Sharif University of Technology contra Consejo, C-385/16 P, EU:C:2017:258.

⁶⁰³ TORRES MURO, Ignacio, “Entes públicos y derechos fundamentales”, *Foro, Nueva época*, vol. 17, núm. 2, 2014, pp. 362-363.

derechos fundamentales. Por tanto, esos mismos derechos pueden ser alegados siempre que sean compatibles con su condición de persona jurídica⁶⁰⁴.

La invocación del artículo 34 del CEDH establece la inadmisibilidad de los recursos presentados ante el TEDH por organizaciones gubernamentales, como viene defendiendo el TJUE esta disposición procesal no es aplicable a los procedimientos incoados frente al juez de la Unión, puesto que según la jurisprudencia del TEDH la finalidad de esta disposición es evitar que un Estado parte en el CEDH sea al mismo tiempo demandante y demandado ante el TEDH. No obstante, esta situación no puede producirse en los asuntos frente al TJUE debido a que el demandante siempre es el Consejo de la Unión Europea, es decir, el adoptante de los Reglamentos. Asimismo, en algunas ocasiones el Consejo y la Comisión han alegado que el artículo 34 CEDH encuentra también su justificación en el hecho de que un Estado es garante del respeto de los derechos fundamentales en su territorio, pero en ningún caso podría reivindicar estos derechos como propios. No obstante, el TJUE ha entendido que la circunstancia de que un Estado sea el garante del respeto de los derechos fundamentales en su propio territorio es irrelevante a efectos del alcance de los derechos que pueden ejercer personas jurídicas que son emanaciones de ese mismo Estado en el territorio de Estados terceros⁶⁰⁵.

2.4.2.2. El alcance del control judicial y la doctrina del margen de apreciación

La efectividad del control jurisdiccional garantizado en el artículo 47 de la Carta exige que el juez de la Unión se asegure de que la decisión dispone de unos fundamentos de hecho suficientemente sólidos. Los hechos alegados en el resumen de motivos en que

⁶⁰⁴ Sentencia del Tribunal de General Central Bank of Iran contra Consejo, T-563/12, EU: T:2015:187, apartado 49.

⁶⁰⁵ Sentencia del Tribunal General Bank Melli Iran contra Consejo, T-35/10 y T-7/11, EU: T:2013:397, apartados 65 a 69.

se basa tal decisión se verifican garantizando que el control jurisdiccional no queda limitado a una apreciación de la verosimilitud abstracta de los motivos alegados. Se examina si los motivos están o no respaldados por hechos. Siendo suficiente que uno de ellos por sí solo fundamente la decisión⁶⁰⁶. Para proceder al examen, el juez solicita a la autoridad competente de la Unión que presente los datos o pruebas, confidenciales o no, pertinentes para proceder al mencionado examen. La carga de la prueba recae sobre la autoridad competente de la Unión quien debe acreditar, en caso de impugnación, que los motivos invocados contra la persona afectada son fundados⁶⁰⁷. En ningún caso, el recurrente debe aportar la prueba negativa de la carencia de fundamento de tales motivos⁶⁰⁸.

Esta autoridad no tiene la obligación de presentar ante el juez la totalidad de datos y pruebas inherentes a los motivos expuestos en el acto impugnado, solo es necesario aportar los datos o pruebas que respalden los motivos invocados. En el supuesto de que a la autoridad competente de la Unión le resulte imposible acceder a lo solicitado por el juez de la Unión, debe basarse únicamente en los datos que le han sido comunicados, es decir, en la motivación del acto impugnado, las observaciones y las pruebas de descargo que haya podido presentar la persona afectada y la respuesta de la autoridad competente de la Unión a tales observaciones, si existiesen. Si estos datos no permiten constatar que un motivo es fundado, el juez de la Unión no toma en consideración el motivo como base de la decisión de inclusión o de mantenimiento en la lista de la persona afectada. Por el contrario, si la autoridad competente de la Unión presenta datos o pruebas pertinentes, el

⁶⁰⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia Comisión y otros contra Kadi (*Kadi II*), C-584/10 P, EU:C:2013:518, apartados 119.

⁶⁰⁷ CASTILLO DE LA TORRE, Fernando, y NEMECKOVA, Petra, “Crónica de Jurisprudencia del Tribunal De Justicia de la Unión Europea. Mayo – Agosto 2013”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2013, p.1219.

⁶⁰⁸ CASTILLO DE LA TORRE, Fernando, y NEMECKOVA, Petra, “Crónica de Jurisprudencia del Tribunal De Justicia de la Unión Europea. Mayo – Agosto 2013”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2013, p.1219

juez de la Unión deberá verificar la exactitud material de los hechos alegados a la vista de tales datos o pruebas, y evaluar la fuerza probatoria de estos últimos en función de las circunstancias del caso y teniendo en cuenta las eventuales observaciones presentadas sobre los mismos por la persona afectada⁶⁰⁹.

Un elemento para tomar en consideración al analizar el alcance del control del TJUE en el análisis de asuntos que afectan a decisiones de política exterior y la protección de derechos fundamentales es la “doctrina del margen de apreciación”. La idea subyacente de la doctrina es que pueden existir diferentes definiciones de los derechos fundamentales y de sus limitaciones. Sin embargo, debe existir un estándar mínimo compartido y uniforme de protección de los derechos fundamentales expresa la idea de los derechos humanos universales, que necesitan ser reconocidos y protegidos en toda Europa⁶¹⁰. La jurisprudencia del TJUE establece que para valorar la existencia de una violación es determinante tomar en consideración el margen de apreciación del que disponía la institución en cuestión. Cuando la institución solo dispone de un margen de apreciación considerablemente reducido o incluso inexistente, la mera infracción del derecho comunitario puede bastar para demostrar la existencia de una violación suficientemente caracterizada. Sin embargo, no se ha establecido ninguna relación automática entre la inexistencia de facultad de apreciación de la institución y la calificación de la infracción como violación suficientemente caracterizada del derecho comunitario⁶¹¹. Por tanto, el margen de apreciación no constituye un criterio exclusivo.

Esta jurisprudencia del TJUE ha confirmado la procedencia del examen de la complejidad de las situaciones que deben ser reguladas para apreciar si la violación del

⁶⁰⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia Comisión y otros contra Kadi (*Kadi II*), C-584/10 P, EU:C:2013:518, apartados 120-124.

⁶¹⁰ GERARDS, Janneke, “Margin of Appreciation and Incrementalism in the Case Law of the European Court of Human Rights”, *Human Rights Law Review*, 2018, p. 498.

⁶¹¹ Una violación suficientemente caracterizada implica una inobservancia manifiesta y grave por parte de la Institución comunitaria de los límites a su facultad de apreciación.

derecho comunitario alegada era suficientemente caracterizada. Únicamente la comprobación de una irregularidad que, en circunstancias análogas, no habría cometido una administración normalmente prudente y diligente. Corresponde a los órganos jurisdiccionales de la Unión, tras haber determinado, en primer lugar, si la institución disponía de un margen de apreciación, deberá tomar en consideración, asimismo, la complejidad de la situación que debe ser regulada, las dificultades de aplicación o de interpretación de los textos legales, el grado de claridad y de precisión de la norma vulnerada y el carácter intencionado o inexcusable del error cometido⁶¹². En el ámbito PESC el Consejo disfruta de un amplio margen de discrecionalidad debido a que las motivaciones políticas ocupan un papel protagonista, restringiéndose su control judicial⁶¹³.

En conclusión, las medidas restrictivas de la UE están sujetas a un control judicial pleno, tanto en primera instancia, frente al Tribunal General (TG), como en segunda instancia, frente al Tribunal de Justicia (TJ). Este control es predicable tanto de las medidas adoptadas dando aplicación a las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y las medidas autónomas de la Unión Europea⁶¹⁴. La gran novedad y avance en materia de derechos humanos es la posibilidad de control judicial de estas medidas por parte del Tribunal de Justicia de la Unión en los extremos que se examinarán en los siguientes capítulos, lo que supone una protección y seguridad jurídica de los “sancionados” que no existía con anterioridad y es del todo necesario dado los bienes jurídicos que se pueden conculcar y se limitan en estos procedimientos. Con la posibilidad del control judicial y la postura que ha defendido el TJUE en sus pronunciamientos se

⁶¹² Sentencia del Tribunal General Sison contra Consejo, T-341/07, EU: T:2011:687, apartados 35-40.

⁶¹³ FERRER LLORET, Jaume, “El control judicial de la Política Exterior de la Unión Europea”, *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*, 2011, p. 108.

⁶¹⁴ Asamblea General de las Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, Idriss Jazairy. Agosto de 2016. A/HRC/33/48. Apartado 51.

puede afirmar cómo la protección de los derechos de los sancionados es un elemento vital en el vertebramiento de las medidas restrictivas comunitarias.

2.4.3 La reincorporación en la lista de sancionados tras una previa anulación por parte del TJUE

La reincorporación en las listas de sanciones de sujetos y entidades cuyas sanciones habían sido previamente anuladas por el TJUE es una cuestión que se ha suscitado recientemente frente al TJUE. Actuando de este modo se pretende evitar el cumplimiento de la decisión del Tribunal, si bien el Consejo a menudo ha vuelto a sancionar al mismo sujeto basándose en razones diferentes. El problema es mayor cuando el motivo de la anulación es la falta de pruebas y el Consejo sanciona de nuevo realizando solo pequeñas modificaciones de la anterior exposición de motivos⁶¹⁵. El Consejo no está obligado a demostrar que el nuevo listado se basa en nuevos hechos relevantes o recientemente descubiertos. Tampoco tiene que explicar específicamente la razón por la cual la persona se vuelve a incluir o faltaba la información en la lista original⁶¹⁶. De esta práctica se podría derivar la conclusión de que, en última instancia, las decisiones del TJUE carecen de efectividad⁶¹⁷. Las reincorporaciones son los medios que el Consejo ha desplegado para evitar que las anulaciones del TJUE interfieran con los objetivos políticos de estas sanciones. Esta interpretación se ve confirmada porque normalmente el TJUE mantiene los efectos de las decisiones anuladas durante un período de transición,

⁶¹⁵ ALÌ, Antonino, “The Challenges of a Sanctions Machine...”, *op. cit.*, p. 58.

⁶¹⁶ ECKES, Christina, “The Law and Practice of EU Sanctions”, *Amsterdam Law School Research Paper*, 2018, pp.16-17.

⁶¹⁷ LESTER, Maya, Written evidence, EUS0001, Q13 en European Union Committee, “The legality of EU sanctions”, *House of Lords*, 2017, p.18.

presumiblemente con el objetivo de permitir que el Consejo vuelva a incorporar a los objetivos de las sanciones anuladas⁶¹⁸.

Una nueva inclusión en la lista debe efectuarse exclusivamente cuando se haya evidenciado un nuevo hecho o exista una prueba que sea nueva y relevante⁶¹⁹. Los nuevos listados de sancionados se realizan sobre la base de nuevos criterios. Un ejemplo ilustrativo de esta práctica es el régimen sancionador contra Irán, donde los listados iniciales fueron motivados por la participación en el programa de proliferación nuclear, si bien muchas de las incorporaciones fueron difíciles de probar y fueron anuladas por el TJUE. Posteriormente, en 2012, el Consejo decidió ampliar el alcance de esas medidas y amplió el criterio de incorporación y estableció el de “proporcionar apoyo al Gobierno de Irán”. La mayoría de las reincorporaciones posteriores a esta fecha se efectuaron sobre la base de este segundo criterio⁶²⁰.

El caso *National Iranian Tanker Company (NITC) contra Consejo de la Unión Europea*⁶²¹ resulta reseñable porque el TJ tuvo que hacer frente a un problema inédito generado por la nueva inclusión de esta entidad por parte del Consejo aplicando el mismo criterio de designación, sin que existiese un cambio relevante en la situación de hecho. De este modo, NITC⁶²² se incluyó en la lista de sancionados con medidas restrictivas alegando la siguiente motivación: “Bajo el control de facto de la Administración de Irán. Facilita apoyo financiero a la Administración de Irán por mediación de sus accionistas

⁶¹⁸ ECKES, Christina, “The Law and Practice of EU Sanctions”, *Amsterdam Law School Research Paper*, 2018, p.17.

⁶¹⁹ ALI, Antonino, “The Challenges of a Sanctions Machine...”, *op. cit.*, p. 58.

⁶²⁰ LESTER, Maya, Written evidence, EUS0001, Q13 en European Union Committee, “The legality of EU sanctions”, *House of Lords*, 2017, p.33.

⁶²¹ Análisis de la sentencias y casos similares en: LESTER, Maya, “NITC loses re-listing challenge”, 29 de septiembre de 2016, *European Sanctions Blog*. Disponible online: www.europeansanctions.com/2016/09/nitc-loses-re-listing-challenge/ y LESTER, Maya, “EU Court upholds EU re-listings where no factual change – NITC and Tejarat”, 10 de diciembre de 2018, *European Sanctions Blog*. Disponible online: www.europeansanctions.com/2018/12/eu-court-upholds-eu-re-listings-where-no-factual-change-nitc-and-tejarat/

⁶²² NITC es una empresa iraní especializada en el transporte de petróleo y gas.

que están vinculados a la Administración”⁶²³. Como consecuencia de la interposición de un recurso de anulación el TG anuló la primera inclusión al considerar que no se contenía la más mínima prueba que probase la inclusión⁶²⁴. Un mes después de la anulación se procedió a una segunda inclusión empleando el mismo criterio de designación si bien esgrimiendo las siguientes razones:

“La National Iranian Tanker Company presta ayuda financiera al Gobierno iraní mediante sus accionistas: el Fondo de Pensiones de Jubilación del Estado Iraní, el Organismo de la Seguridad Social Iraní, y el Fondo de Ahorros y Pensiones de los Empleados de la Industria Petrolera, todos los cuales están controlados por el Estado iraní. Además, la NITC es una de las mayores compañías explotadoras de petroleros del mundo y una de las grandes transportistas de crudo iraní. Consecuentemente, NITC facilita apoyo logístico al Estado de Irán mediante el transporte de petrolero iraní”⁶²⁵.

Como concluye el TJ es posible que se de esta situación de incluirlo con el mismo motivo siempre y cuando este fundamente motivado y probado:

[...], el principio de tutela judicial efectiva no puede impedir al Consejo volver a incluir a una persona o entidad en las listas de personas y entidades cuyos fondos se inmovilizan, sobre la base de motivos distintos de aquellos en los que se basó la inclusión inicial o de un motivo idéntico basado en otros elementos de prueba. En efecto, dicho principio está

⁶²³ Criterio de designación establecido en el artículo 20.1 c) de la Decisión 2012/413/UE de la Comisión, de 19 de julio de 2012, sobre el establecimiento de las listas anuales de prioridades para el desarrollo de códigos de red y de directrices en 2013. Diario Oficial L n° 192 de 20 de julio de 2012, pp. 32-34; y el artículo 23.2 d) del Reglamento n° 267/2012 del Consejo, de 23 de marzo de 2012, relativo a medidas restrictivas contra Irán y por el que se deroga el Reglamento (UE) n° 961/2010. Diario Oficial L n° 88 de 24 de marzo de 2012, pp. 1-112.

⁶²⁴ Sentencia del Tribunal General National Iranian Tanker Company contra Consejo, T-207/15, EU:T:2016:471, apartado 61.

⁶²⁵ Reglamento de Ejecución (UE) n° 2015/230 del Consejo, de 12 de febrero de 2015, por el que se aplica el Reglamento (UE) n° 267/2012 relativo a medidas restrictivas contra Irán. Diario Oficial L n° 39 de 14 de febrero de 2015, pp. 3-4.

dirigido a garantizar que un acto lesivo pueda impugnarse ante el juez y no a que no pueda adoptarse un nuevo acto lesivo, basado en motivos o elementos de prueba diferentes⁶²⁶.

En nuevos casos, los tribunales han otorgado al Consejo un período de tiempo para remediar la ilegalidad de la lista con una nueva declaración de motivos o una modificación de la realizada⁶²⁷.

2.5 El impacto del Brexit en la adopción, aplicación y revisión judicial de las medidas restrictivas

En junio de 2016 se celebró en Reino Unido el Referéndum sobre su permanencia en la Unión Europea. Se adoptó la decisión de abandonar la UE, dándose lugar al proceso conocido como *Brexit*, en virtud del cual se articula el abandono de la UE de Reino Unido. Esta decisión tiene implicaciones en todos los ámbitos del proyecto europeo, especialmente incide en el proceso sancionador. Antes de proceder al estudio del impacto del Brexit en este ámbito se estudiará el modo en el que Reino Unido ha articulado su salida en relación con las medidas restrictivas. En Reino Unido hay actualmente alrededor de 35 regímenes de sanciones que de conformidad con la legislación de la UE⁶²⁸.

Reino Unido necesita una nueva base legal para adoptar sus regímenes de sanciones independientes, que es la *Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018*⁶²⁹. Hasta el momento, como miembro de la UE, Reino Unido no implementaba su propio

⁶²⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia, National Iranian Tanker Company contra el Consejo, C-600/16 P, EU:C:2018:966, p.54.

⁶²⁷ ALI, Antonino, “The Challenges of a Sanctions Machine...”, *op. cit.*, p. 58.

⁶²⁸ Foreign & Commonwealth Office, *Explanatory Memorandum to the Iran (Sanctions) (Nuclear) (EU Exit) Regulations 2019 No. 461*.

⁶²⁹ Los regímenes de sanciones pueden estar ya en vigor o entrarán en vigor a partir de las 23.00 horas del 31 de diciembre de 2020. Government United Kingdom, *UK sanctions regimes under the Sanctions Act, 2020*. Disponible online: www.gov.uk/government/collections/uk-sanctions-regimes-under-the-sanctions-act

régimen de sanciones, sino que adoptaba las procedentes de Naciones Unidas y las que de manera autónoma establecía la UE. Estas últimas sanciones se imponían en virtud de los poderes que la *European Communities Act 1972* había otorgado a la UE⁶³⁰. Tras el referéndum del *Brexit* y la decisión de derogarla, Reino Unido necesita nuevos poderes para ejercer la potestad sancionadora. La *Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018* prevé la creación de regímenes de sanciones independientes a los de UE. Para la consecución de este fin, el Reino Unido ha establecido la *Sanctions (Amendment) (EU Exit) (No 2) Regulations 2019*⁶³¹ que entró en vigor el 31 de enero de 2020, cuando el Reino Unido abandonó la Unión Europea. Estas regulaciones son modificaciones a los regímenes de sanciones que actualmente se imponen en el seno de la UE. Además, de acuerdo con lo estipulado en la *Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018*, cuando un régimen de sanciones no se haya regulado expresamente, su regulación se circunscribirá al derecho comunitario tal y como viene establecido en la *European Union (Withdrawal) Act 2018*. Este hecho garantiza que no habrá vacíos en la implementación de los regímenes de sanciones existentes en el país anglosajón actualmente⁶³². Estos regímenes no se establecen en virtud de la *Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018*, sino que se utilizan los poderes del Gobierno derivados de la sección 8 (1) de la *European Union (Withdrawal) Act 2018* para abordar las posibles fallas de la ley para así operar de modo efectivo y evitar otras deficiencias que surjan a consecuencia del *Brexit*⁶³³.

⁶³⁰ Con la *European Communities Act 1972* Reino Unido se convirtió en miembro de la Comunidad Económica Europea (CEE). Esta disposición otorgaba a la legislación de la UE supremacía sobre la legislación nacional del Reino Unido. La ley fue derogada por la *EU Withdrawal Act 2018*. Disponible online: www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/european-communities-act-1972

⁶³¹ The Sanctions (Amendment) (EU Exit) (No 2) Regulations 2019, SI 2019/380.

⁶³² Foreign & Commonwealth Office, *Guidance Sanctions policy if there's no Brexit deal*.

⁶³³ LESTER, Maya, "UK Sanctions (Amendment) (EU Exit) (No 2) Regulations 2019", *European Sanctions Blog*, 6 de marzo de 2019. Disponible online: www.europeansanctions.com/2019/03/uk-sanctions-amendment-eu-exit-no-2-regulations-2019/

El Reino Unido ha manifestado su voluntad de apoyar incondicionalmente la defensa y seguridad europea, existiendo un claro deseo de colaboración en este sentido por parte de Reino Unido. Cualquier mecanismo de consulta que se establezca para la coordinación de las sanciones del Reino Unido y la UE, así como relativo a otra política exterior, coadyuvará a determinar el grado de cualquier influencia que el Reino Unido tenga sobre la política de sanciones de la UE⁶³⁴. En relación con la República Islámica de Irán, Reino Unido ya ha aprobado dos regímenes propios de sanciones. Por un lado, *The Iran (Sanctions) (Human Rights) (EU Exit) Regulations 2019*⁶³⁵, como consecuencia de la situación de los derechos humanos en Irán, consistente eminentemente en acciones como la congelación de depósitos bancarios, sanciones comerciales y sanciones migratorias⁶³⁶. Por otro lado, *The Iran (Sanctions) (Nuclear) (EU Exit) Regulations 2019*⁶³⁷ como respuesta a la proliferación nuclear. En virtud de esta normativa se imponen sanciones financieras, que constan en la congelación de fondos y recursos económicos (activos no monetarios, como propiedades o vehículos) y en la obligación de asegurar que los fondos y recursos económicos no estén disponibles para los sancionados, ya sea directa o indirectamente; sanciones migratorias; y sanciones comerciales, las cuales incluyen restricciones sobre el comercio de ciertos bienes y tecnología⁶³⁸, y en los servicios relacionados con ciertos barcos y aeronaves⁶³⁹.

La salida del Reino Unido de la UE determina el fin de la jurisdicción del TJUE sobre la revisión de la legalidad de las sanciones que pasará a ser examinada por los

⁶³⁴ SMITH, Ben, “*The future of sanctions*”, Commons Library Briefing, 2018, p.5.

⁶³⁵ *The Iran (Sanctions) (Human Rights) (EU Exit) Regulations 2019*, SI 2019/134.

⁶³⁶ Foreign & Commonwealth Office, *Statutory guidance Iran human rights sanctions: guidance*.

⁶³⁷ *The Iran (Sanctions) (Nuclear) (EU Exit) Regulations 2019*, SI 2019/461.

⁶³⁸ Se incluyen bienes y tecnología militar, bienes y tecnología relacionados con misiles, bienes y tecnología nuclear, grafito y metales y *software* de planificación de recursos empresariales. Además, se establecen prohibiciones sobre la extracción de uranio o ciertos bienes restringidos y tecnología. Foreign & Commonwealth Office, *Explanatory Memorandum to the Iran (Sanctions) (Nuclear) (EU Exit) Regulations 2019 No. 461*, punto 7.11.

⁶³⁹ Foreign & Commonwealth Office, *Explanatory Memorandum to the Iran (Sanctions) (Nuclear) (EU Exit) Regulations 2019 No. 461*, punto 7.9 y 7.10.

tribunales internos ingleses⁶⁴⁰. Los tribunales del Reino Unido serán cruciales en la configuración de la nueva política sancionadora. Se estima que habrá un gran aumento de los litigios bajo el nuevo sistema sancionador inglés⁶⁴¹. Para adaptarse a este nuevo contexto Reino Unido ha emitido *Civil Procedure (Amendment) (EU Exit) Rules 2019*⁶⁴² que modifica la Parte 79 de las Normas de Procedimiento Civil de 1998⁶⁴³. Esta parte regula aquellos procedimientos que emplean material confidencial, adaptándose a los desafíos judiciales que ocasionarán las listas de sanciones⁶⁴⁴. Existe el temor a que la ausencia de la labor de los tribunales de la UE en el proceso de revisión tenga un impacto significativo en el mecanismo de control judicial de las medidas restrictivas ante una posible alineación con la política sancionadora de Estados Unidos⁶⁴⁵. Por el momento, la *Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018* presenta una regulación más laxa desde el punto de vista de las garantías de los sancionados que la normativa europea. Por ejemplo, la Cláusula 24.4 de la ley reduce la frecuencia de las revisiones de las designaciones a una cada tres años, mientras que las designaciones de sanciones autónomas de la UE se revisan anualmente; y la Cláusula 39.2 elimina el poder de los tribunales ingleses para otorgar una indemnización por daños, a menos que la decisión impugnada se haya tomado de mala fe o negligencia⁶⁴⁶.

Sin lugar a dudas, el *Brexit* va a tener un impacto sobre la adopción, implementación y el control de las medidas restrictivas europeas puesto que, hasta el momento, el Reino Unido ha sido el Estado miembro más activo en esta materia no solo

⁶⁴⁰ ALÌ, Antonino, “The Challenges of a Sanctions Machine...”, *op. cit.*, p. 60.

⁶⁴¹ SMITH, Ben, “*The future of sanctions*”, Commons Library Briefing, 2018, p.3.

⁶⁴² The Civil Procedure (Amendment) (EU Exit), SI 2019/147.

⁶⁴³ Ministry of Justice, Part 79 - Proceedings under the counter-terrorism Act 2008 and Part 1 of the Terrorist asset-freezing etc. Act 2010.

⁶⁴⁴ LESTER, Maya, UK closed material procedure rules to cover Sanctions Act challenges, European Sanctions Blog, 15 de febrero de 2019. Disponible online: www.europeansanctions.com/2019/02/uk-closed-material-procedure-rules-to-cover-sanctions-act-challenges/

⁶⁴⁵ ALÌ, Antonino, “The Challenges of a Sanctions Machine...”, *op. cit.*, p. 60.

⁶⁴⁶ BORLINI, Leonardo, y SILINGARDI, Stefano, “Defining Elements and Emerging Legal Issues of EU ‘Sanctions’”, *The Italian Yearbook of International Law*, 2018, p. 52.

proponiendo a los sancionados sino también en materia de política sancionadora⁶⁴⁷. De hecho, el Reino Unido ha obtenido apoyo para aproximadamente el 80% de sus sanciones propuestas a través de la UE. De igual manera, ha sido uno de los Estados más activos en el régimen de sanciones contra la República Islámica de Irán⁶⁴⁸. El Reino Unido ha desempeñado un papel importante en el fortalecimiento del peso de las medidas restrictivas de la UE. Entre las contribuciones que ha realizado se incluyen la función de intercambio de inteligencia del Reino Unido, particularmente, en relación con las sanciones financieras; la obtención y el mantenimiento del consenso entre los Estados miembros; sus contribuciones al diseño e implementación de medidas, así como su aportación de expertos y capacidad institucional a la UE⁶⁴⁹. El Reino Unido a menudo ha presionado por una sólida política de sanciones dentro de la UE, después de *Brexit* existe la posibilidad de que la UE se muestre menos entusiasta con respecto a la imposición de medidas restrictivas⁶⁵⁰.

⁶⁴⁷ British Institute of International and Comparative Law, The Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018, by Maya Lester QC, Brick Court Chambers, minuto 20:57. Disponible online: www.biicl.org/newsitems/16361/podcast-the-sanctions-and-anti-money-laundering-act-2018

⁶⁴⁸ PORTELA, Clara, Written Evidence (BSP0003), *Houses of Parliament*, 2017. Disponible online: data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/eu-external-affairs-subcommittee/brexit-sanctions-policy/written/69280.pdf

⁶⁴⁹ MORET, Erica, Post-Brexit sanctions in a changing Europe, The UK in a changing Europe. Disponible online: ukandeu.ac.uk/post-brexit-sanctions-in-a-changing-europe/

⁶⁵⁰ British Institute of International and Comparative Law, The Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018, by Maya Lester QC, Brick Court Chambers, minuto 21:04. Disponible online: www.biicl.org/newsitems/16361/podcast-the-sanctions-and-anti-money-laundering-act-2018

SEGUNDA PARTE. EL RÉGIMEN DE MEDIDAS RESTRICTIVAS CONTRA LA REPÚBLICA ISLÁMICA DE IRÁN

El estudio del régimen sancionador en contra de personas y/o entidades iraníes resulta de relevancia desde el punto de vista del derecho internacional y los derechos humanos por diversas causas. En primer lugar, las sanciones en contra de objetivos iraníes presentan una gran complejidad desde la perspectiva de las relaciones internacionales. Por un lado, la República Islámica de Irán es un país donde la Unión Europea tiene muchos intereses en juego a nivel comercial, sobre todo de carácter energético⁶⁵¹. Por otro lado, la búsqueda de un equilibrio entre las medidas restrictivas contra el país persa y las aspiraciones de la UE han conllevado un gran esfuerzo a nivel diplomático con la celebración de múltiples diálogos y negociaciones⁶⁵². Además, existen razones de índole normativo que hacen de este régimen sancionador un objeto de estudio de particular interés. El número de actores implicados en la producción de normas y en el establecimiento de las medidas por parte de la ONU y de Estados Unidos, ha provocado una normativa basada en la acción y reacción con un efecto inmediato en el ámbito comunitario.

En segundo lugar, se trata de uno de los regímenes de sanciones mas longevos⁶⁵³, las primeras sanciones que se adoptaron fueron con la regulación anterior al Tratado de Lisboa, por ello, el marco jurídico comunitario no contaba con una base jurídica sólida, existían muchas cuestiones sin resolver como los límites del control judicial por parte del

⁶⁵¹ FATHOLLAH-NEJAD, Ali, “Europe and the Future of Iran Policy: Dealing with a Dual Crisis”, *Brookings Institution*, 2018, p.2.

⁶⁵² FIEDLER, Radosław, “European Union and the Islamic Republic of Iran- opportunities and challenges”, en OŻAROWSKI, Rafał y GRABOWSKI, Wojciech, *Political Dilemmas of the Arab and Muslim World*, *Rambler Press*, 2017, p. 13.

⁶⁵³ MACALUSO, Agnese, “The Apparent Success of Iran Sanctions”, *The Hague Institute for Global Justice-Working Paper*, 2014, p.3.

Tribunal de Justicia, la protección de los derechos fundamentales, la relación con el ordenamiento jurídico dimanante de las Naciones Unidas, etc. Todas estas cuestiones fueron resueltas por el TJUE, siendo uno de los mayores hitos jurisprudenciales la sentencia del asunto *Organización Muyahidín del Pueblo de Irán (OMPI) contra el Consejo de la UE*⁶⁵⁴, que marcó una tendencia en lo relativo al acceso a los tribunales, el control judicial y el alcance de la protección de los derechos fundamentales de los sancionados.

Mientras las primeras sanciones se incardinaban en la lucha antiterrorista, que serán estudiadas en el capítulo IV. Las sanciones más recientes adoptadas contra personas y entidades de la República Islámica de Irán se conciben como un instrumento de lucha en contra de la proliferación nuclear⁶⁵⁵. Se han dirigido eminentemente contra la industria del petróleo, intentando cortar el acceso de Irán al sistema financiero internacional y a dificultar la inversión extranjera en la industria petroquímica, el segundo pilar de la economía iraní. En el capítulo V se estudiará el contexto en el que se dieron las mismas y la jurisprudencia del TJUE relativa al sector financiero y petroquímico, así como sus particularidades.

⁶⁵⁴ Sentencia de la Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran contra Consejo, T-228/02, EU: T:2006:384.

⁶⁵⁵ SAINZ DE LA PEÑA, José Antonio, “Las negociaciones con Irán sobre la cuestión nuclear”, *UNISCI Discussion Papers*, núm. 29, 2012, p. 218.

Capítulo III. Contexto de las relaciones entre la Unión Europea y la República Islámica de Irán. ¿Condenados a entenderse?

La UE siempre ha considerado a la República Islámica de Irán como una potencia regional y un socio comercial atractivo; Irán no es solo un proveedor seguro de petróleo, con aproximadamente el 7% de las reservas de minerales del planeta⁶⁵⁶, sino que además cuenta con una fuente razonable y sofisticada de investigadores de primera categoría⁶⁵⁷. La relevancia del país persa excede del ámbito estrictamente comercial y energético. La importancia geoestratégica es clave dentro de Asia porque constituye un elemento esencial en cuestiones de primer orden como el proceso de paz y la estabilidad en Oriente Medio, y, sobre todo, respecto de Afganistán y el Líbano⁶⁵⁸. Además, Irán está jugando un papel activo en la región, a través de su identidad religiosa en la geopolítica chiita. El país persa ha empleado el chiismo dentro de una estrategia combinada de acuerdo con los intereses del país y creando una esfera de influencia en los países de la región⁶⁵⁹. De igual modo esta estrategia ha contribuido al conflicto y a la tensión en las relaciones con los países de la región, especialmente con Arabia Saudí⁶⁶⁰. Por tanto, su enclave es un punto estratégico crítico, situado justo en el centro de Asia Central, la cuenca del mar Caspio y el Medio Oriente. No solo por su posición geográfica sino también por su identidad

⁶⁵⁶ Central Intelligence Agency, *The World Factbook*.

⁶⁵⁷ FIEDLER, Radosław, "European Union and the Islamic Republic of Iran- opportunities and challenges", en OŻAROWSKI, Rafał y GRABOWSKI, Wojciech, *Political Dilemmas of the Arab and Muslim World*, Rambler Press 2017, p.17.

⁶⁵⁸ POSCH, Walter, "The European Union and Iran: What Next?", *The International Spectator*, 2007, núm. 42, p.543.

⁶⁵⁹ ARSLAN, İbrahim, "Iran's Middle East Policy", *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, núm. 26, 2017, p. 237.

⁶⁶⁰ En este sentido: MOHSENI, Payam (ed.), "Iran and the Arab World after the Nuclear Deal Rivalry and Engagement in a New Era", *Belfer Center for Science and International Affairs*, 2015; AL-RASHEED, Madawi, y ABDOLMOHAMMADI, Pejman, "Saudi Arabia and Iran: Beyond Conflict and Coexistence?", *LSE Middle East Centre Report*, 2018; MOYA MENA, Sergio I., "Irán y Arabia Saudí, rivalidades geopolíticas y escenarios de confrontación", *OASIS*, 2018, p. 47-66.

religiosa, Irán se identifica como un estado fundamental en el Medio Oriente y en sus relaciones con occidente⁶⁶¹.



Ilustración nº 2. Mapa de la República Islámica de Irán

Fuente: Map No. 3891 Rev. 1. Organización de Naciones Unidas. Enero de 2004

A nivel económico, Irán es la segunda economía de la región MENA (Medio Oriente y norte de África) solo por detrás de Arabia Saudí. Adicionalmente Irán es el segundo país en términos de población con aproximadamente 78,5 millones de habitantes, constituyendo una población joven y formada en la que un 65% está por debajo de los 35 años y con un número de graduados en ingenierías que lo sitúan en el tercer puesto a nivel mundial⁶⁶². Por estas razones, Irán se configura como un potencial socio de la UE y un país a considerar en el desarrollo de su acción exterior.

⁶⁶¹ MAHDIAN, Hassan, “Middle East Scenarios and Iran importance”, *Strategic Analysis*, 2017, p.1.

⁶⁶² HIDALGO GARCÍA, María del Mar, “El levantamiento de las sanciones de Irán. Economía y seguridad”, *bie3: Boletín I.E.E.E.*, 2016, p. 5.

En el estudio de las relaciones entre Irán y la UE se debe tener presente que las relaciones internacionales pueden tratar cuestiones de diversa índole, por ejemplo, de tipo político, económico, jurídico, cultural, militar y así un largo etcétera. En el caso iraní, la UE ha propuesto un enfoque desde el multilateralismo efectivo, queriendo consolidar su papel como actor en las relaciones internacionales. El multilateralismo para la UE es el enfoque natural y al mismo tiempo inevitable de un actor que tiene un compromiso multilateral⁶⁶³. Particularmente, en relación con las medidas restrictivas contra individuos y entidades iraníes a causa de la proliferación nuclear, la UE ha tratado de mantener su propia postura y alejarse de los planteamientos más estrictos de Estados Unidos⁶⁶⁴. Es, por ello, que la UE ha sido uno de los principales impulsores del Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC), un acuerdo en virtud del cual se establecían restricciones materiales a las actividades iraníes y la obligación de transparencia y verificación, a cambio del levantamiento progresivo de las sanciones⁶⁶⁵. La UE ha mostrado un gran compromiso en la viabilidad y el éxito del PAIC, así como en la consolidación de los avances diplomáticos con Irán. En este sentido, se han desarrollado instrumentos para garantizar el futuro del PAIC, como son el Estatuto del Bloqueo e INSTEX⁶⁶⁶. Desde principios de los años 90 cuatro son las áreas que ocupan las relaciones entre UE e Irán, a saber: el Diálogo sobre política energética entre Irán y la Unión Europea; el Grupo de Trabajo Europeo-iraní sobre Comercio e Inversión; el Diálogo sobre derechos humanos entre Irán y la Unión Europea; y la proliferación de armas nucleares⁶⁶⁷. Estas cuatro áreas sintetizan los intereses y las preocupaciones entre ambas partes y vertebran toda la labor exterior de

⁶⁶³ CRONBERG, Tarja, “Nuclear Multilateralism and Iran. Inside EU Negotiations”, *Routledge*, 2017. p.5.

⁶⁶⁴ ADEBAHR, Cornelius, “Europe and Iran. The Nuclear Deal and Beyond”, *Routledge*, 2017, pp.76 y 77.

⁶⁶⁵ POZO SERRANO, Pilar, “La retirada de Estados Unidos del Plan de Acción Integral Conjunto y la reimposición de sanciones a Irán: aspectos jurídicos y políticos”, *Anuario español de derecho internacional*, 2019, núm. 35, p. 223.

⁶⁶⁶ European External Action Service, *Statement by High Representative/Vice-President Federica Mogherini on the creation of INSTEX, Instrument for Supporting Trade Exchanges*, 2019.

⁶⁶⁷ RAKEL, Eva, “Factional Rivalries and Iran-European Union Relations” en *The Iranian political elite, state and society relations, and foreign relations since the Islamic Revolution*, 2008, UvA-DARE, p. 187.

la UE. Sin embargo, desde el año 2003 la cuestión nuclear ha marcado y dominado la agenda bilateral entre ambas partes, desarrollando su propia dinámica e incluso cambiando la forma de colaboración entre ambos⁶⁶⁸.

Las relaciones entre la UE y la República Islámica de Irán han sido constantes y aunque exista una manifiesta voluntad de llegar a un entendimiento por parte de la diplomacia, este hecho no ha impedido la imposición del conjunto europeo de medidas restrictivas contra personas físicas y jurídicas de Irán.

3.1 *Las relaciones políticas entre la Unión Europea y la República Islámica de Irán. Del Diálogo Crítico al Diálogo Político: construyendo un nuevo modelo de relaciones*

Las relaciones entre la UE y la República Islámica de Irán no han sido estables en el tiempo desde la revolución islámica. Este hecho deriva de la propia configuración de la UE, cuando no contaba con una política exterior común los intereses particulares de algunos países miembros prevalecieron sobre la posibilidad de mantener una política común⁶⁶⁹.

En las relaciones políticas entre ambos se pueden diferenciar cinco etapas. La primera etapa, la *era del ayatolá Jomeini* (1979–1989), se inicia con la Revolución Islámica de 1979⁶⁷⁰. La Revolución de 1979 implicó un profundo cambio en el panorama regional y global de Irán. Hasta ese momento su política exterior se ceñía exclusivamente a las relaciones estratégicas con Estados Unidos y Europa, no siendo considerado Oriente

⁶⁶⁸ POSCH, Walter, “The European Union and Iran: What Next?”, *The International Spectator*, 2007, núm. 42, p.537.

⁶⁶⁹ ZACCÁRA, Luciano, “La comunidad internacional ante la cuestión iraní”, *Estudios de Política Exterior*, núm. 109, 2006, p. 137.

⁶⁷⁰ Sobre la Revolución Islámica de 1979 véase: ZACCÁRA, Luciano, “Los enigmas de Irán: sociedad y política en la República Islámica”, *Capital Intelectual*, 2006.

Medio como un escenario estratégico⁶⁷¹. En esta década se produjo la crisis de los rehenes estadounidenses, derivándose el colapso de las relaciones diplomáticas entre Estados Unidos e Irán. Además, tuvo lugar la guerra entre Irak e Irán (1980-1988), resintiéndose aún más las relaciones entre ambos⁶⁷². No obstante, Teherán y Bruselas trataron de establecer relaciones de cooperación después de la guerra entre Irán e Irak. Estos esfuerzos se vieron obstaculizados por varios hechos como la *fatwa*⁶⁷³ contra el escritor Salman Rushdie⁶⁷⁴ y las denuncias de participación de Irán en actividades terroristas⁶⁷⁵.

La segunda etapa (1989-1997) se identifica con la presidencia de Hashemi Rafsanjani que se caracterizó por su enfoque pragmático. En este segundo período se produce un nuevo acercamiento entre la UE e Irán⁶⁷⁶, en el que la diplomacia europea abogó por el empleo de una nueva estrategia denominada “*Diálogo Crítico*”. Desde la UE no se concretaron las modalidades que este tipo de diálogo podía adoptar, normalmente tenía lugar al nivel de reunión ministerial. La especificidad de su marco y de su contenido explicaba la elección en cada ocasión de las modalidades que resultaban más apropiadas⁶⁷⁷. Su objetivo era mejorar la actuación de Irán y, a largo plazo, reintegrar

⁶⁷¹ SARIOLGHALAM, Mahmood, “La posición Geopolítica de Irán en Oriente Medio”, *Anuario Internacional CIDOB*, 2015, p.209

⁶⁷² FIEDLER, Radosław, “European Union and the Islamic Republic of Iran- opportunities and challenges”, en OŻAROWSKI, Rafał y GRABOWSKI, Wojciech, *Political Dilemmas of the Arab and Muslim World*, Rambler Press 2017, p.13

⁶⁷³ La *fatwa* es un edicto o fallo religioso que consiste en una orden de matar. En el mundo musulmán las *fatwas* no fueron simplemente de carácter instrumental para dar forma a la ley musulmana, sino que también jugaron un papel fundamental en la representación y configuración de la sociedad musulmana. Esto fue así debido a la naturaleza misma de las *fatwas* porque son un compromiso tanto discursivo como dialógico entre el público musulmán y sus especialistas religiosos, y estas características son importantes para el cambio social. AWASS, Omer, “Fatwa: the evolution of an islamic legal practice and its influence on muslim society”, *Temple University*, 2014, pp.447-448.

⁶⁷⁴ Salman Rushdie es un escritor británico autor de la obra “*Los versos satánicos*”, el cual fue calificado como blasfemia por parte de ayatolá Jomeini. Se emitió el edicto religioso en el que instaba a los musulmanes a acabar con la vida de Rushdie que tuvo que permanecer oculto hasta que en 1998 el Gobierno de Irán retiró su apoyo a la *fatwa*.

⁶⁷⁵ BLOCKMANS, Steven, EHTESHAMI, Anoushiravan y BAHGAT, Gawdat, “EU-Iran relations after the nuclear deal”, *CEPS*, 2016, p.6.

⁶⁷⁶ Comisión Europea, Declaración de la Unión Europea sobre las relaciones UE-Irán, 25 de noviembre de 1996, PESC/96/104. Disponible online: ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/PESC_96_104

⁶⁷⁷ GONZÁLEZ SÁNCHEZ, Enrique, “El diálogo político de la Unión Europea con países terceros”, 1997, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, p.89.

al país tanto a nivel nacional como internacional. La base de esta política era que un país tan importante como Irán no podía mantenerse aislado en la región. Antes de poder ser aceptado como socio político y económico era necesario que se adhirió a las normas internacionalmente aceptadas⁶⁷⁸.

La tercera etapa (1997-2005) está asociada con el proyecto del presidente Mohammad Jatami para reformar la República. Su acercamiento con Occidente se realizaría a través de su iniciativa “*Diálogo entre Civilizaciones*”⁶⁷⁹, presentada en septiembre de 1998⁶⁸⁰, que implicaba un alejamiento del llamado espíritu revolucionario. En su opinión los valores que representaban la Revolución de 1979 no estaban beneficiando ni a su política interior ni exterior⁶⁸¹. El proyecto de Jatami fue bloqueado por el establecimiento de un gobierno más conservador⁶⁸². A pesar de ello, fue precisamente en esta etapa cuando se produjo una mayor aproximación entre la UE e Irán. En 1998, ambas partes decidieron buscar formas de formalizar y mejorar su relación ante el interés compartido en materia comercial y política. Con vistas a la consecución de este objetivo, en 2001, el Consejo adoptó un mandato para negociar un acuerdo comercial y de cooperación integral, así como un acuerdo de diálogo político con Irán. Este mandato

⁶⁷⁸ STRUWE, Matthias, “The policy of “critical dialogue”: an analysis of European human rights policy towards Iran from 1992 to 1997.!, *Working Paper. University of Durham, Centre for Middle Eastern and Islamic Studies, Durham*, 1998, p. 14

⁶⁷⁹ Esta iniciativa fue presentada por el presidente de Irán frente a la Asamblea General de Naciones Unidas bajo dos fundamentos: las enseñanzas del islamismo y las exigencias de la razón. El objetivo de este diálogo era alcanzar un nuevo estilo de vida promovido por las inspiraciones y atributos divinos y por la razón y los derechos humanos. SORIANO GONZÁLEZ, María Luisa, “Del Diálogo de Civilizaciones a la Alianza de Civilizaciones. Continuidad y contrastes de dos iniciativas de Naciones Unidas”, *Revista Internacional de Pensamiento Político*, 2011, p.90; PETITO, Fabio, “Khatami’ Dialogue among Civilizations as International Political Theory”, *Humanities*, 2004, pp. 11-29; PETITO, Fabio, “The Global Political Discourse of Dialogue among Civilizations: Mohammad Khatami and Václav Havel”, *Global Change, Peace & Security*, 2007, pp. 103-126.

⁶⁸⁰ MASEGOSA, José Luis, “Irán y el Acuerdo Nuclear de 2015. Una explicación desde el Realismo Neoclásico”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 2016, p.42.

⁶⁸¹ NAKANISHI, Hisae, “The Construction of the Sanctions Regime Against Iran: Political Dimensions of Unilateralism”, en Ali Z. MAROSSY y Marisa R. BASSETT, (eds.), *Economic Sanctions under International Law. Unilateralism, Multilateralism, Legitimacy, and Consequences*, Springer, 2015, pp. 3-21.

⁶⁸² FIEDLER, Radosław, “European Union and the Islamic Republic of Iran- opportunities and challenges”, en OŻAROWSKI, Rafał y GRABOWSKI, Wojciech, *Political Dilemmas of the Arab and Muslim World*, Rambler Press, 2017, p.32.

implicaba negociaciones en ambos ámbitos a partir del año 2002 hasta 2005. En este deseo de la UE de profundizar sus relaciones con Irán, se esperaba observar un progreso de las autoridades iraníes en cuatro áreas: la postura de Irán frente al proceso de paz en Oriente Medio, la situación de los derechos humanos en Irán, su apoyo a movimientos terroristas y, por último, la no proliferación de armas de destrucción masiva (ADM), incluidas las nucleares. Durante este período se llevó a cabo un diálogo sobre derechos humanos, hasta que Irán se negó a participar después del año 2004⁶⁸³.

La cuarta etapa (2005-2013) corresponde con la presidencia de Mahmud Ahmedinejad. En este período en Irán se hizo uso de una retórica nacionalista y se inició una escalada de tensiones producida por la crisis nuclear. En último lugar, la quinta etapa (2013-actualidad) se produce con el presidente Hassan Rouhani y se está caracterizando por un enfoque pragmático y por sus esfuerzos para mitigar las consecuencias de la crisis nuclear y eliminar las sanciones impuestas a Irán.

Durante todas las anteriores etapas, las relaciones entre Irán y la UE siempre han estado marcadas en gran medida por la posición de Estados Unidos. Si bien es cierto, que mientras Estados Unidos ha optado en sus relaciones con el país por llevar a cabo políticas de aislamiento y contención, la UE ha tratado de influir en las políticas internas y externas iraníes involucrando a Irán en relaciones de carácter comercial y diplomático. En cambio, los dos enfoques convergieron cuando Bruselas siguió el liderazgo de Washington al imponer estrictas sanciones económicas a Irán y suspender la mayoría de las formas de cooperación⁶⁸⁴.

El régimen de sanciones de la UE se fue integrado cada vez más en las sanciones que los Estados Unidos habían llevado a cabo desde 1996. La Ley de sanciones contra

⁶⁸³ Unión Europea, Factsheet. The European Union and Iran. 5555/2/12 REV 2, p.3.

⁶⁸⁴ BLOCKMANS, Steven, EHTESHAMI, Anoushiravan y BAHGAT, Gawdat, "EU-Iran relations after the nuclear deal", *CEPS*, 2016, p.5.

Irán-Libia de 1996 (*Iran and Libya Sanction Act 1994*, conocida como ILSA)⁶⁸⁵, que se convirtió en la Ley de sanciones contra Irán de 2006 (*Iran Sanctions Act 2006*, ISA)⁶⁸⁶ establece sanciones financieras para aquellas organizaciones y personas radicadas fuera de los EE.UU, que realicen intercambios comerciales con intereses energéticos iraníes. Estas amplias disposiciones americanas afectaban a las empresas europeas y a la UE de manera desproporcionada puesto que la UE había sido el principal socio comercial de Irán durante los últimos quince años. La ISA se extendió mediante, por un lado, la Ley Integral de Sanciones, Rendición de Cuentas y Desinversión contra Irán de 2010 (CISADA, *Comprehensive Iran Sanctions, Accountability and Divestment Act 2010*)⁶⁸⁷ que obligaba a investigar cualquier información de inteligencia que sugiriera que existía un incumplimiento de la ISA y, posteriormente, a tomar medidas. Por otro lado, la Orden Ejecutiva 13590 en 2011⁶⁸⁸ que imponía sanciones respecto a la prestación de bienes, servicios, tecnología o apoyo a la energía de Irán y a los sectores petroquímicos, situaba a muchas empresas petroleras multinacionales bajo sus disposiciones. La administración estadounidense no podía optar por ignorar las transgresiones de los socios estratégicos, lo que situaba a los gobiernos europeos en una posición complicada, puesto que o se situaban en la línea de Estados Unidos o en su contra⁶⁸⁹. Finalmente, la UE adoptó su propio régimen de sanciones para proceder al embargo petrolero de Irán que entró en vigor el 1 de julio 2012⁶⁹⁰.

⁶⁸⁵ Iran and Libya Sanction Act 1994. Disponible online: www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-110/pdf/STATUTE-110-Pg1541.pdf

⁶⁸⁶ Ley de Sanciones contra Irán (ISA) de 1996, modificada el 15 de diciembre de 2016. Disponible online: www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/isa_1996.pdf

⁶⁸⁷ Ley de sanciones, rendición de cuentas y desinversión de Irán comprensivas de 2010, modificada el 2 de enero de 2013. Disponible online: www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/hr2194.pdf

⁶⁸⁸ Orden Ejecutiva 13590 de 20 de noviembre de 2011. Disponible online: www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/13590.pdf

⁶⁸⁹ European Union Center of North Carolina, "The EU and Iran", *EU Briefings*, 2012, p.4.

⁶⁹⁰ El País, "Las sanciones que pesan sobre Teherán", *El País*, 3 de octubre de 2012.

La existencia de presiones por parte de Estados Unidos con miras a conseguir una determinada actuación por parte de los Estados miembros o la UE quedó constatada en la sentencia del Tribunal de Justicia Consejo contra *Bank Mellat*⁶⁹¹, donde unos cables de *Wikileaks* ponían de manifiesto la presión a la que los Estados miembros, y en particular el Reino Unido, se vieron sometidos por parte del Gobierno de Estados Unidos para que se adoptaran medidas restrictivas contra entidades iraníes⁶⁹². El régimen de sanciones de Estados Unidos contra Irán ha sido extenso desde 1996. Los europeos se han movido gradualmente hacia la posición estadounidense porque la actuación iraní se ha vuelto más intransigente y la respuesta de Estados Unidos cada vez más dura. La convergencia entre los regímenes de sanciones de los Estados Unidos y la UE era en 2012 casi total, lo que generó una gran presión sobre el régimen iraní⁶⁹³.

3.1.1 El empleo del Diálogo Político como herramienta de la Acción Exterior europea

La estrategia seguida por Estados Unidos fue la del aislamiento iraní, mientras que la Unión Europea defendió el empleo del diálogo. La postura europea reflejaba la idea de la utilidad del *soft power* como un instrumento más eficaz para superar los problemas surgidos en relación con la República Islámica de Irán. El empleo del Diálogo Político implica el establecimiento de un marco específico de diálogo de carácter político con países o grupos de países terceros, que dentro del seno de la UE revistan de especiales características⁶⁹⁴.

⁶⁹¹ Sentencia del Tribunal de Justicia *Bank Mellat* contra Consejo de la Unión Europea, T-496/10, EU:T:2013:39, párrafo 98 y 103.

⁶⁹² Véase: BEHRENS, Paul, "Diplomatic Law in a New Millennium", *Oxford University Press*, 2017.

⁶⁹³ European Union Center of North Carolina, "The EU and Iran", *EU Briefings*, 2012, p.6.

⁶⁹⁴ GONZÁLEZ SÁNCHEZ, Enrique, "El diálogo político de la Unión Europea con países terceros", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1997, p.69.

Debido a su importancia estratégica el diálogo con Irán necesitaba de un tratamiento especial. La primera iniciativa que se realizó en esta línea fue la puesta en marcha del *Diálogo Crítico*, aprobado en 1992 por el Consejo Europeo en la cumbre de la Unión Europea en Edimburgo. Este instrumento ponía de manifiesto la convicción de que Irán era demasiado importante para optar exclusivamente por la vía del aislamiento regional y una profunda preocupación por sus políticas internas y externas. En el Diálogo Crítico con Irán se puede vislumbrar una perspectiva doble de esta estrategia, por un lado, el mantenimiento de un diálogo con un país de importancia estratégica en la región; por otro lado, se le otorgaba un contenido crítico a tenor de la política del país⁶⁹⁵. El empleo de este recurso surge de la necesidad de compatibilizar dos tendencias antagónicas, mientras el Parlamento Europeo reforzaba sus continuas críticas a los abusos de los derechos humanos en Irán, la UE buscaba una cooperación económica y política más estrecha con el país⁶⁹⁶.

Los elementos sobre los que se basaron este diálogo fueron, en primer lugar, las violaciones de derechos humanos que continuaban sufriendo las mujeres en Irán, se consideraba que sus velos eran insuficientes, y la persecución de la comunidad *bahá'í* que se encontraba en uno de los momentos más cruentos⁶⁹⁷. En segundo lugar, a pesar de algunas declaraciones débiles, la *fatwa* contra el escritor Salman Rushdie se reafirmó y el presidente Rafsanjani parecía incapaz de contrarrestar a Bonyad-e Panzdeh Khordad, una organización privada que ofreció una recompensa de un millón de dólares por Rushdie. En tercer lugar, el conocido como caso Mykonos⁶⁹⁸ determinó en gran medida las

⁶⁹⁵ GONZÁLEZ SÁNCHEZ, Enrique, "El diálogo político de la Unión Europea con países terceros", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1997, p.88-89.

⁶⁹⁶ STRUWE, M. V., "The policy of "critical dialogue": an analysis of European human rights policy towards Iran from 1992 to 1997", *Working Paper. University of Durham, Centre for Middle Eastern and Islamic Studies, Durham*, 1998, p.14.

⁶⁹⁷ Landinfo, "Iran: The situation of the Bahá'í community", *Landinfo*, 2017, p. 13.

⁶⁹⁸ En ese sentido: HAKAKIAN, Roya, "The verdict that shook Iran and Europe", *Reuters Blog*, 25 de septiembre de 2012. Disponible online: blogs.reuters.com/great-debate/2012/09/25/the-verdict-that-shook-iran-and-europe/

relaciones entre la UE e Irán. Los hechos acontecieron en septiembre de 1992 cuando fueron asesinados tres líderes kurdo-iraníes en Berlín en un restaurante griego llamado Mykonos⁶⁹⁹. En abril de 1997, un tribunal alemán consideró como responsables de participar directamente en el asesinato de los miembros de la oposición a la élite política iraní, incluido el presidente Rafsanjani. El tribunal concluyó:

“Iran’s political leadership made the decision [...] to liquidate KDPI [Kurdish Democratic Party of Iran]. The final decision on such operations lies with the ‘Committee for Secret Operations’ which lies outside the constitution and whose members include the state president, [...] the top official responsible for foreign policy [and] the ‘religious leader’ [who] is a political leader [rather] than the spiritual head of the Muslims”⁷⁰⁰.

Como resultado de esta sentencia se retiró de Irán a todos los embajadores de la Unión en 1997 y se procedió a la suspensión del Diálogo Crítico ese mismo año⁷⁰¹. El 29 de abril el Consejo permitió en la Declaración del Consejo de la Unión Europea sobre Irán⁷⁰² que los embajadores de los Estados miembros volviesen a Teherán. Sin embargo, Irán no autorizó la entrada del embajador alemán al país, por lo que ningún Estado miembro envió a sus embajadores de nuevo⁷⁰³. No fue hasta seis meses después con el cambio de gobierno en Irán que, en noviembre de 1997, la UE decidió enviar de nuevo a sus embajadores con la salvedad de Reino Unido y Alemania⁷⁰⁴.

⁶⁹⁹ ZACCÁRA, Luciano, “La comunidad internacional ante la cuestión iraní”, *Estudios de Política Exterior*, núm. 109, 2006, p. 137.

⁷⁰⁰ Citado en RAKEL, Eva, “Factional Rivalries and Iran-European Union Relations” en *The Iranian political elite, state and society relations, and foreign relations since the Islamic Revolution*, 2008, UvA-DARE, p. 193.

⁷⁰¹ RAKEL, Eva, “Factional Rivalries and Iran-European Union Relations” en *The Iranian political elite, state and society relations, and foreign relations since the Islamic Revolution*, 2008, UvA-DARE, p. 193.

⁷⁰² Declaration by the Council of the European Union on Iran, Luxembourg, 29 April 1997. 7569/97

⁷⁰³ HILL, Christopher, y SMITH, Karen E., “European Foreign Policy: Key Documents”, *Routledge*, Londres, 2000, p.317.

⁷⁰⁴ RAKEL, Eva, “Factional Rivalries and Iran-European Union Relations” en *The Iranian political elite, state and society relations, and foreign relations since the Islamic Revolution*, 2008, UvA-DARE, p. 193.

En cuarto lugar, la anexión por parte de Irán de las islas de Abu Musa y Tunb⁷⁰⁵, ubicadas en el Golfo Pérsico, causó fricciones con los estados del Golfo, especialmente con los Emiratos Árabes Unidos, y obstaculizó gravemente las perspectivas de los iraníes para entrar en un acuerdo de seguridad regional integrado.

En quinto lugar, la oposición iraní al proceso de paz árabe-israelí y el apoyo a *Hamas* contradecían directamente la intensificación del apoyo de la Comunidad Europea a una solución pacífica. *Hamas* abrió una oficina en Teherán en 1992 y en octubre una delegación fue invitada a Teherán reuniéndose con el líder religioso Ayatolá Sayyid Ali Khamene'i y el Ministro de Relaciones Exteriores Ali Akbar Velayati.

En sexto lugar, entre los fundamentos del diálogo se encontraban las denuncias por proliferación nuclear que acusaban a Irán de estar intentando construir armas nucleares y reacondicionando a su ejército con armamento convencional ofensivo⁷⁰⁶.

Pocos fueron los resultados concretos que surgieron de este compromiso adoptado con el *Diálogo Crítico*, aunque los intercambios fueron útiles para permitir a los funcionarios europeos e iraníes establecer posiciones y permitir el diálogo en temas importantes para ambas partes⁷⁰⁷. Las relaciones de los Estados miembros con Irán mejoraron notable y paulatinamente. El diálogo y los intercambios de puntos de vista en los grupos de trabajo técnicos y en las reuniones de expertos contribuyeron a esta mejora y pusieron de manifiesto la conveniencia de una mayor cooperación. Sin embargo, se hacía evidente que la falta de un marco contractual limitaba el desarrollo de esta

⁷⁰⁵ Tras el retiro británico en la zona. Para Irán era necesario hacerse con el control de las islas de entrada al Estrecho para así ejercer mayor control y fortalecer su presencia en el área, sin embargo, la presencia británica contenía sus aspiraciones territoriales. Diciembre de 1971. Se puede consultar: GUMUCIO, Juan Carlos, “*La ocupación iraní de la isla de Abu Musa inquieta a los países ribereños del Golfo*”, *El País*, 13 de septiembre de 1992.

⁷⁰⁶ STRUWE, M. V., “The policy of “critical dialogue”: an analysis of European human rights policy towards Iran from 1992 to 1997”, *Working Paper. University of Durham, Centre for Middle Eastern and Islamic Studies, Durham*, 1998, p.17-18.

⁷⁰⁷ GERANMAYEH, Ellie, “Engaging with Iran: a European Agenda”, *European Council on Foreign Relations*, 2015, p.6.

cooperación. Así, tras la elección en 1997 del presidente Mohammad Khatami, la UE e Irán iniciaron una nueva fase en sus relaciones. La UE respaldó un *Diálogo Integral* con Irán. Este nuevo diálogo obligó a un amplio compromiso en diversos temas como el terrorismo, las armas nucleares, Afganistán y el proceso de paz en Oriente Medio, los derechos humanos, el comercio y la energía. En 2002, se iniciaron negociaciones formales entre Irán y la UE para normalizar los lazos a través de un pacto de cooperación comercial y energética, así como un acuerdo de diálogo político. Tanto estas negociaciones como el *Diálogo Integral* se detuvieron después de la elección de Ahmadinejad como presidente. A partir de ese momento, la cuestión de la proliferación nuclear centró todo el discurso sobre Irán⁷⁰⁸.

Con las preocupaciones derivadas de la proliferación nuclear se inició una tercera fase en las relaciones europeas. El Alto Representante de la UE y el E3, a saber, Reino Unido, Francia y Alemania, encabezó una nueva fórmula para el diálogo con Irán centrada en la no proliferación, dándose paso al E3+3⁷⁰⁹. Durante los próximos años, los estados miembros mantuvieron en diversos grados sus vínculos bilaterales con Irán. No obstante, las relaciones estuvieron marcadas por las conversaciones nucleares y el marco de las sanciones. Esta actuación se insertó dentro del denominado “*multilateralismo efectivo*”, como se describe en la Estrategia de Seguridad Europea (ESS) de 2003⁷¹⁰. El multilateralismo efectivo se presentó como una alternativa sólida al unilateralismo e implicaba la necesidad de combinar en su política exterior la legalidad y la legitimidad con eficacia, así como reafirmar la importancia de la UE como actor internacional⁷¹¹. A estos efectos la ESS estableció:

⁷⁰⁸ GERANMAYEH, Ellie, “Engaging with Iran ...”, *op. cit.*, p.6.

⁷⁰⁹ Este conjunto estaba conformado por Reino Unido, Francia, Alemania, Estados Unidos, China y Rusia.

⁷¹⁰ GERANMAYEH, Ellie, “Engaging with Iran ...”, *op. cit.*, p.6.

⁷¹¹ Consideraciones sobre el multilateralismo efectivo y la gobernanza global como conceptos guía de la Estrategia Global Europea, p.1 y 2. Véase: BARBÉ IZUEL, Esther, “Multilateralismo: adaptación a un mundo con potencias emergentes”, *REDI*, 2010, pp. 21-50.

En un mundo de amenazas, mercados y medios de comunicación globales, nuestra seguridad y nuestra prosperidad dependen cada vez más de la existencia de un sistema multilateral eficaz. Nuestro objetivo es el desarrollo de una sociedad internacional más fuerte, con instituciones internacionales que funcionen adecuadamente, y de un orden internacional basado en el Derecho⁷¹².

Dentro de estas negociaciones, en materia nuclear se logró que el gobierno iraní firmase en 2003 los protocolos adicionales exigidos por el OIEA y se suspendiese temporalmente las actividades de investigación y desarrollo nuclear. Con la llegada a la presidencia de Ahmadinejad en 2005 los precintos que garantizaban la paralización de las actividades fueron retirados. La mediación que había llevado a cabo el E-3 dio paso a la remisión del expediente nuclear iraní al Consejo de Seguridad de la ONU por parte de la Junta de Gobernadores del OIEA en 2006⁷¹³. Se suspendieron prácticamente todos los canales de contacto con Irán y con ello las opciones que la UE necesitaba para abordar otras áreas de importancia estratégica⁷¹⁴.

Recientemente, las relaciones entre la UE e Irán han mejorado considerablemente tras el levantamiento de las últimas sanciones. Dentro del diálogo entre ambos destaca, por un lado, la celebración de la tercera reunión del Diálogo Político de Alto Nivel que tuvo lugar en Teherán el 20 de noviembre de 2017⁷¹⁵. Por otro lado, la cuarta reunión del Diálogo Político que se llevó a cabo el 26 de noviembre de 2018 en Bruselas. La agenda se centró en temas bilaterales tales como: comercio, energía, transporte, medio ambiente,

⁷¹² Consejo de la Unión Europea, “Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa segura en un mundo mejor”, *Oficina de Publicaciones de la Unión Europea*, 2009, p.36.

⁷¹³ ZACCÀRA, Luciano, “La comunidad internacional ante la cuestión iraní”, *Estudios de Política Exterior*, núm. 109, 2006, p. 139.

⁷¹⁴ GERANMAYEH, Ellie, “Engaging with Iran ...”, *op. cit.*, p.6.

⁷¹⁵ European Union External Action, *EU and Iran held the third meeting of the High-level Political Dialogue on 20 November, 2017*. Disponible online: eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/35892/eu-and-iran-held-third-meeting-high-level-political-dialogue-20-november_en

migración, asistencia humanitaria, política de drogas, educación, cultura, investigación, así como temas antiterroristas y regionales⁷¹⁶.

3.1.2 El Diálogo sobre Derechos Humanos entre la República Islámica de Irán y la Unión Europea

El diálogo en materia de derechos Humanos entre la República Islámica de Irán y la Unión Europea se celebró de manera independiente al diálogo político, aunque bien es cierto que las materias y las preocupaciones se entremezclaban. Sin embargo, la importancia de la situación de los derechos humanos en el país merece un tratamiento aislado. Los diálogos sobre derechos humanos son usuales dentro de las relaciones de la UE con terceros países, y toman como referencia las “Directrices de la Unión Europea sobre el diálogo en materia de derechos humanos con países de fuera de la Unión Europea” de diciembre de 2001⁷¹⁷. Estos diálogos persiguen diversos objetivos políticos, entre los que destacan: la intensificación de la cooperación en cuestiones de derechos humanos a nivel multilateral, por ejemplo, dentro del marco de las Naciones Unidas; la expresión de la preocupación de la UE por la situación de los derechos humanos en el país en cuestión; el intento de recopilar información sobre la situación de los derechos humanos y mejorarla, etc.⁷¹⁸

⁷¹⁶ European Union External Action, *EU and Iran hold High Level Political Dialogue*, 2018. Disponible online: eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/54494/eu-and-iran-hold-high-level-political-dialogue_en

⁷¹⁷ Council of the European Union, *EU guidelines on human rights dialogues*, 2001, 14469/01.

⁷¹⁸ WÜRTH, Anna y SEIDENSTICKER, Frauke Lisa, “*Indices, Benchmarks, and Indicators: Planning and Evaluating Human Rights Dialogues*”, German Institute for Human Rights, 2008, p.19.

Este diálogo entre la UE e Irán versó sobre diferentes temas de derechos humanos, celebrándose dos veces al año e incluyó, excepto en las reuniones restringidas a funcionarios gubernamentales, a miembros de sociedad civil en Europa e Irán⁷¹⁹.

3.1.2.1 Períodos de negociaciones y las rondas de sesiones en los Diálogos sobre Derechos Humanos entre la República Islámica de Irán y la Unión Europea

El diálogo con la República Islámica de Irán acerca de la situación de los derechos humanos se inició en 2002. Cada parte podría optar por terminar el diálogo en cualquier momento⁷²⁰. En 2003, la UE discutió con Irán sobre los derechos humanos en tres foros: en el marco del *Diálogo Integral*, en el Diálogo sobre Derechos Humanos y como parte de las negociaciones del Acuerdo Comercial y de Cooperación Global (ACC), donde se incluyó una cláusula de derechos humanos. De este modo, la UE se convirtió en un importante promotor de los derechos humanos en Irán⁷²¹.

Durante este período la situación de los derechos humanos en el país fue muy preocupante y, por ello, se mantuvo en la agenda europea. La comunidad internacional mostró especial inquietud en la tercera sesión del diálogo⁷²² por el disfrute de derechos fundamentales, como la libertad de expresión. De igual manera se encontraba alarmada ante la falta de avances significativos con respecto a la pena de muerte y otros tratos

⁷¹⁹ KIENZLE, Benjamin, “Between Human Rights and Non-Proliferation: norm competition in the EU’s Iran policy”, *UNISCI Discussion Papers*, 2012, p.86.

⁷²⁰ RAKEL, Eva, *The Iranian political elite, state and society relations, and foreign relations since the Islamic Revolution*, *UvA-DARE*, 2008, p.216.

⁷²¹ KIENZLE, Benjamin, “Between Human Rights and Non-Proliferation: norm competition in the EU’s Iran policy”, *UNISCI Discussion Papers*, 2012, p.86.

⁷²² La tercera sesión de Diálogo sobre Derechos Humanos tuvo lugar en Bruselas los días 8 y 9 de octubre de 2003. FIDH (International Federation for Human Rights), *The European Union/Iran dialogue: an unconvincing process*, 13 de octubre de 2003. Disponible online: www.fidh.org/en/region/asia/iran/eu-iran/The-European-Union-Iran-dialogue

inhumanos y degradantes, el estatus de las minorías étnicas y religiosas, los juicios injustos, la represión de defensores de derechos humanos, abogados y periodistas, así como los derechos de las mujeres. Las actuaciones en contra de periodistas fueron especialmente cruentas. Más de 100 periódicos fueron cerrados durante el periodo 2001-2003, a consecuencia de la violación de la Ley de prensa y de la Constitución iraní. Esos cierres fueron el resultado de decisiones administrativas basadas en una ley de 1960 sobre criminales reincidentes que permitía el cierre de su establecimiento. Si hay un caso representativo de la represión en contra de los periodistas es el caso de la conocida periodista canadiense de origen iraní Zahra Kazemi, la cual murió en prisión el 11 de julio de 2003 en circunstancias no aclaradas⁷²³. Esta fue arrestada en Irán el 23 de junio acusada de espionaje⁷²⁴. En enero de 2004, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la libertad de opinión y expresión denunció la falta de transparencia en los sucesos después de la investigación⁷²⁵.

Otro caso que también revistió de importancia a nivel internacional fue el del periodista y escritor iraní Akbar Ganji. Ganji fue detenido en el año 2000 junto a otros periodistas e intelectuales iraníes tras la celebración de una conferencia en Berlín, que tenía como objeto la discusión de reformas en el país persa. En un primer momento le impusieron una pena de 10 años cárcel, reducida a seis meses en apelación. Las acusaciones a las que tuvo que hacer frente fueron las de tomar parte en una ofensiva contra la seguridad nacional y la realización de propaganda contra el sistema islámico. En julio de 2001, fue juzgado de nuevo acusado de reunir documentos de Estado confidenciales con el objetivo de poner en peligro la seguridad del Estado, así como por

⁷²³ RAKEL, Eva, *The Iranian political elite ...*, *op. cit.*, p.216.

⁷²⁴ FIDH (International Federation for Human Rights), *EU/Iran human rights dialogue – third session*, 15 de septiembre de 2003. Disponible online: www.fidh.org/IMG/pdf/ir1509a.pdf

⁷²⁵ International Federation of Human Rights, *Ligue Iranienne de Défense des Droits de l'Homme, Appraisal of the EU Human Rights Dialogues: Assessment of the Human Rights situation in Iran*, 2004. Disponible online: www.refworld.org/docid/46f146690.html

la difusión de propaganda. Por estos hechos fue condenado a seis años de prisión. Finalmente, fue liberado de la prisión en el año 2006, tras seis años en prisión⁷²⁶. Akbar Ganji no fue el único intelectual que se tuvo que enfrentar a graves consecuencias tras su participación en la conferencia de Berlín. Los quince intelectuales que participaron en la mencionada conferencia fueron condenados a penas severas el 10 de mayo de 2003 por el Tribunal Revolucionario de Teherán. Fueron arrestados en marzo y abril de 2001, y en la mayoría de los casos sufrieron detenciones ininterrumpidas de entre 8 y 14 meses y luego liberados bajo fianza. Estas detenciones fueron calificadas como arbitrarias por el Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria de la ONU⁷²⁷.

Otro hecho preocupante desde el punto de vista de los derechos humanos fue la represión violenta de las protestas de junio de 2003. Se trataba de protestas pacíficas en favor de las reformas democráticas en Irán las cuales fueron reprimidas violentamente por grupos armados vinculados a Hezbolá con la complicidad de las fuerzas armadas iraníes⁷²⁸.

Hasta diciembre de 2007, se habían celebrado cuatro rondas del Diálogo sobre Derechos Humanos, la última de ellas en junio de 2004. A pesar los esfuerzos e iniciativas de la UE, como la visita de la UE a Teherán los días 14 y 15 de junio de 2004 y la propuesta de la UE para la celebración de una quinta ronda de negociaciones, los resultados habían sido bastante decepcionantes. En sus conclusiones del 7 de noviembre de 2005, el Consejo Europeo ya mostró su decepción porque el Diálogo de los Derechos Humanos con Irán se hubiese detenido⁷²⁹. El gobierno iraní no había acordado otra ronda

⁷²⁶ Europa Press, *Irán- El periodista iraní Akbar Ganji es puesto en libertad, tras seis años en prisión*, 18 de marzo de 2006.

⁷²⁷ FIDH (International Federation for Human Rights), *EU/Iran human rights dialogue – third session*, 15 de septiembre de 2003. Disponible online: www.fidh.org/IMG/pdf/ir1509a.pdf

⁷²⁸ FIDH (International Federation for Human Rights), *EU/Iran human rights dialogue – third session*, 15 de septiembre de 2003. Disponible online: www.fidh.org/IMG/pdf/ir1509a.pdf

⁷²⁹ RAKEL, Eva, *The Iranian political elite ...*, *op. cit.*, p.217.

para continuar con el diálogo tal y como consta en la Declaración del Consejo de la Unión Europea de 20 de diciembre de 2005⁷³⁰.

Para la UE la situación de los derechos humanos en Irán desde la elección de Ahmadinejad como presidente era alarmante. Ante la falta de voluntad política del gobierno iraní de continuar con las reuniones, la UE se replanteó su estrategia. A partir de ese momento, se mostraba un compromiso con los activistas de derechos humanos. La aparición de figuras políticas europeas en la radio, televisión e Internet iraníes constituyeron un paso en esa dirección⁷³¹. De forma progresiva los derechos humanos han vuelto a ponerse sobre el tablero de negociación puesto que aun hay muchas cuestiones preocupantes⁷³². El Diálogo sobre Derechos Humanos se ha incardinado dentro del diálogo político, así paralelamente al diálogo político se ha discutido con Irán sobre temas de derechos humanos. Cabe citar el Diálogo en Derechos Humanos que tuvo lugar como parte integral del diálogo político entre la UE e Irán y como una continuación de los intercambios regulares celebrados en noviembre 2016⁷³³.

3.1.2.2 El régimen de medidas restrictivas contra Irán por violaciones de derechos humanos

Desde 2011, la UE también ha adoptado medidas restrictivas como respuesta a las violaciones de los derechos humanos que se estaban perpetrando en Irán. Las continuas discriminaciones a las minorías étnicas y religiosas presentes en el país, a las mujeres, las

⁷³⁰ Consejo de la Unión Europea, *Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea a propósito del diálogo sobre los derechos humanos con Irán, 20 de diciembre de 2005*, 15927/05 (Presse 364). Disponible online: europa.eu/rapid/press-release_PESC-05-150_es.htm

⁷³¹ RAKEL, Eva, *The Iranian political elite ...*, *op. cit.*, p.217.

⁷³² FIDH (International Federation for Human Rights), *Briefing paper for the EU-Iran human rights dialogue, 2017*. Disponible online: www.fidh.org/IMG/pdf/20171117_iran_eu_dialogue_bp_en.pdf

⁷³³ European Union External Action, *EU and Iran held the third meeting of the High-level Political Dialogue on 20 November, 2017*. Disponible online: eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/35892/eu-and-iran-held-third-meeting-high-level-political-dialogue-20-november_en

restricciones a la libertad de expresión y reunión, torturas y tratos inhumanos y degradantes a disidentes políticos, etc. han justificado su adopción⁷³⁴. Estas medidas se dirigen contra las personas implicadas o los responsables de la dirección o ejecución de estas violaciones graves de los derechos humanos⁷³⁵. Para dar respuesta a estos hechos se adoptó la Decisión del Consejo 2011/235/PESC del 12 de abril de 2011 relativa a medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas y entidades habida cuenta de la situación en Irán⁷³⁶ donde el Consejo muestra su preocupación por el deterioro de la situación de los derechos humanos en Irán:

“El Consejo destacó, en particular, el dramático aumento de las ejecuciones en los últimos meses y la represión sistemática de los ciudadanos iraníes, que sufren persecución y detenciones por ejercitar sus legítimos derechos de libertad de expresión y reunión pacífica. La Unión reiteró su enérgica condena del uso de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes”⁷³⁷.

Acto seguido se adoptó el Reglamento (UE) n° 359/2011 del Consejo⁷³⁸, que establece medidas restrictivas para las personas responsables de violaciones graves de los derechos humanos en Irán⁷³⁹ y el Reglamento de Ejecución (UE) n° 2016/556 del

⁷³⁴ PASTOR PALOMAR, Antonio, “Las sanciones o medidas restrictivas ...”, *op. cit.*, pp.130-131.

⁷³⁵ Decisión 2011/235/PESC del Consejo de 12 de abril de 2011 relativa a medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas y entidades habida cuenta de la situación en Irán. Diario Oficial L n° 100 de 14 de abril de 2011, considerando 4.

⁷³⁶ Decisión 2011/235/PESC del Consejo de 12 de abril de 2011 relativa a medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas y entidades habida cuenta de la situación en Irán. Diario Oficial L n° 100 de 14 de abril de 2011, p.51.

⁷³⁷ Decisión 2011/235/PESC del Consejo de 12 de abril de 2011 relativa a medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas y entidades habida cuenta de la situación en Irán, Diario Oficial L n° 100 de 14 de abril de 2011, considerando 2.

⁷³⁸ Reglamento (UE) n° 264/2012 del Consejo, de 23 de marzo de 2012, por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 359/2011 relativo a las medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas, entidades y organismos habida cuenta de la situación en Irán. Diario Oficial L n° 87 de 24 de marzo de 2012, pp. 26-36.

⁷³⁹ JAN KUIJPER, Pieter, WOUTERS, Jan, HOFFMEISTER, Frank, DE BAERE, Geert, y RAMOPOULOS, Thomas, “EU sanctions and countersanctions” en *The Law of EU External Relations. Cases, Materials, and Commentary on the EU as an International Legal Actor*, Oxford University Press, 2015, p. 257.

Consejo⁷⁴⁰. En este último reglamento se incluyen diversas acciones tales como: congelación de activos y prohibiciones de visado para individuos y entidades responsables de violaciones graves de derechos humanos; prohibición de las exportaciones a Irán de equipos que podrían utilizarse para la represión interna y de equipos para monitorear las telecomunicaciones. La última actualización se realizó el 8 de abril de 2019 y en virtud de la misma se extendió hasta el 13 de abril de 2020⁷⁴¹.

3.1.3 El Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC): el compromiso político por una solución multilateral al problema iraní

El Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC)⁷⁴² constituye el mayor avance en el diálogo con Irán en materia sancionadora. Las negociaciones se iniciaron para dar respuesta a las consecuencias económicas y financieras generadas por las sanciones a Irán que venían aplicándose desde el año 2006⁷⁴³. El PAIC fue concluido entre Irán y el Grupo E3/UE+3, es decir, Estados Unidos, Rusia, China, Reino Unido, Francia, Alemania y el Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. El OIEA no es parte en el Plan, aunque sí tiene un papel activo al asumir muchos de los compromisos de verificación y vigilancia enunciados en el Plan de Acción⁷⁴⁴.

⁷⁴⁰ Reglamento de Ejecución (UE) n° 2016/556 del Consejo, de 11 de abril de 2016, por el que se aplica el Reglamento (UE) n° 359/2011 relativo a las medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas, entidades y organismos habida cuenta de la situación en Irán. Diario Oficial L n° 96 de 12 de abril de 2016, pp. 3-7.

⁷⁴¹ European Council/ Council of the European Union, *EU restrictive measures against Iran*. Disponible online: www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/iran/

⁷⁴² Joint Comprehensive Plan of Action, Viena. 14 de julio de 2015.

⁷⁴³ ANTÓN ZUNZUNEGUI, Santiago, “Vigilancia y límites al programa nuclear de Irán: el Plan de Acción Integral Conjunto (Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA)”, *Real Instituto Elcano*, 21 de octubre de 2015.

⁷⁴⁴ International Atomic Energy Agency (IAEA), “El Irán y el OIEA: verificación y vigilancia en virtud del PAIC”, *IAEA Bulletin*, 2016. Disponible online: www.iaea.org/sites/default/files/5722627_es.pdf

El acuerdo provisional del PAIC, aprobado el 24 de noviembre de 2013, tenía como finalidad alcanzar una solución integral a largo plazo que garantizase que el programa nuclear de Irán fuese exclusivamente pacífico. El levantamiento del régimen de sanciones relacionadas con la proliferación nuclear se produce a cambio del compromiso de Irán de no desarrollar armas nucleares. Para evitar el riesgo de militarización del programa requiere hasta 2030 por parte de Irán el mantenimiento de sus actividades de enriquecimiento de uranio por debajo del nivel de 3,67% y un stock total de uranio inferior a 300 kilogramos, así como la reducción del stock total de uranio enriquecido a un 98%. Las actividades de enriquecimiento de uranio se limitan a las instalaciones de Natanz y dos tercios de las centrifugadoras de Natanz han sido desmanteladas⁷⁴⁵.

El primer plazo límite para el siguiente paso en la realización y adopción del PAIC se fijó en julio de 2014, siendo prorrogado dos veces. El plazo para la adopción de un acuerdo marco se fijó en marzo del 2015, fue finalmente adoptado el 2 de abril, y el 30 de junio se estableció el plazo para la adopción del acuerdo final⁷⁴⁶. El PAIC se concluyó y se hizo público el 14 de julio de 2015, ratificándose en el CSNU por unanimidad mediante la Resolución 2231⁷⁴⁷, de 20 de julio⁷⁴⁸. La adopción de la resolución del CSNU era necesaria para garantizar la operatividad del PAIC porque los compromisos derivados del mismo eran incompatibles con el régimen de sanciones impuesto a Irán previamente por el CSNU. Para que el PAIC pudiese desplegar sus efectos se requería por parte del

⁷⁴⁵ FIEDLER, Radosław, “Iran and the European Union after the Nuclear Deal”, *CES Working Papers*, 2018, p. 257.

⁷⁴⁶ CRONBERG, Tarja, “Nuclear Multilateralism and Iran. Inside EU Negotiations”, *Routledge*, 2017. p.27-28.

⁷⁴⁷ Resolución 2231(2015) del Consejo de Seguridad, de 20 de julio de 2015, relativa a la cuestión nuclear del Irán.

⁷⁴⁸ MASEGOSA, José Luis, “Irán y el Acuerdo Nuclear de 2015. Una explicación desde el Realismo Neoclásico”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 2016, p.32

CSNU el levantamiento de las sanciones establecidas contra el programa nuclear iraní⁷⁴⁹. En cuanto al período temporal, se estableció un plazo de como máximo cinco años para todas aquellas sanciones vinculadas al programa nuclear y el embargo de armas convencionales, y un máximo de ocho años para las sanciones sobre tecnología para misiles balísticos⁷⁵⁰. El 15 de enero de 2016 fue una de las fechas más relevantes del Plan de Acción al darse la verificación por parte de la OIEA de la aplicación por parte de Irán de varias medidas acordadas⁷⁵¹.

El PAIC es un acuerdo político de una gran visión porque no es un documento represivo con la fijación exclusiva de unos límites, sino que va más allá y establece una clara estrategia a medio-largo plazo para que el programa nuclear de Irán tenga realmente un carácter comercial y pacífico. En el PAIC se crea un sistema de incentivos necesarios para que Irán cumpla con los acuerdos fijados. Desde el punto de vista técnico se está ante un acuerdo sólido, muy detallado y con alto nivel de garantías⁷⁵². Sin embargo, desde el punto de vista de la verificación, el régimen del Plan es muy estricto, puesto que excede los estándares del OIEA. Irán se ha comprometido a aplicar provisionalmente el Protocolo Adicional del OIEA que implica un aumento de la capacidad de este organismo para verificar que todo el material nuclear se destina a fines pacíficos. Además, se han sometido de manera voluntaria a “medidas de transparencia” con el fin de que coadyuven

⁷⁴⁹ POZO SERRANO, Pilar, “La retirada de Estados Unidos del Plan de Acción Integral Conjunto y la reimposición de sanciones a Irán: aspectos jurídicos y políticos”, *Anuario español de derecho internacional*, 2019, núm. 35, p. 231.

⁷⁵⁰ ANTÓN ZUNZUNEGUI, Santiago, “Vigilancia y límites al programa nuclear de Irán: el Plan de Acción Integral Conjunto (Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA)”, *Real Instituto Elcano*, 21 de octubre de 2015.

⁷⁵¹ MOUSAVIAN, Seyed Hossein, “Irán en la agenda internacional: perspectivas de futuro”, *Anuario Internacional CIDOB*, 2015, p.202.

⁷⁵² ANTÓN ZUNZUNEGUI, Santiago, “Vigilancia y límites al programa nuclear de Irán: el Plan de Acción Integral Conjunto (Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA)”, *Real Instituto Elcano*, 21 de octubre de 2015.

a entender mejor las actividades nucleares iraníes⁷⁵³. No obstante, no supone un régimen de acceso total, a cualquier lugar y en cualquier momento.

El PAIC adolece de varias debilidades que podrían amenazar su durabilidad. La primera debilidad es que el acuerdo no incluye el programa de misiles iraníes y no dio inicio a un diálogo más amplio con Teherán sobre su política regional en el Medio Oriente. La segunda debilidad es que el acuerdo no ha cambiado la situación política interna de Irán y no ha iniciado reformas políticas para dar respuesta a las violaciones de derechos humanos. La tercera debilidad es que el acuerdo es visto por las autoridades iraníes como una decepción debido al mayor alcance de las inspecciones y la reducción significativa del enriquecimiento del uranio⁷⁵⁴.

Paralelamente a la adopción del PAIC, el Parlamento Europeo adoptó la “Estrategia de la UE en relación con Irán tras el acuerdo nuclear” basada en un diálogo político de alcance global, cooperativo en los ámbitos en los que Irán y la Unión cuentan con intereses mutuos, crítico, abierto y franco en los ámbitos en los que existen discrepancias entre ambas partes y se busca un punto común, y constructivo⁷⁵⁵. Se condicionaba el desarrollo de las relaciones entre UE e Irán a la implementación continua y plena del PAIC⁷⁵⁶.

Como consecuencia de la aplicación del PAIC, el 19 de enero de 2016 la UE⁷⁵⁷, la ONU y los Estados Unidos levantaron las sanciones contra Irán cuando la OIEA

⁷⁵³ International Atomic Energy Agency (IAEA), “El Irán y el OIEA: verificación y vigilancia en virtud del PAIC”, *IAEA Bulletin*, 2016.

⁷⁵⁴ FIEDLER, Radosław, “Iran and the European Union after the Nuclear Deal”, *CES Working Papers*, 2018, p. 298.

⁷⁵⁵ Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de octubre de 2016, sobre la estrategia de la UE en relación con Irán tras el acuerdo nuclear (2015/2274(INI)), apartado 4.

⁷⁵⁶ ADEBAHR, Cornelius, “Europe and Iran: The Economic and Commercial Dimensions of a Strained Relationship”, *Istituto Affari Internazionali Papers*, 2018,

⁷⁵⁷ El levantamiento de las sanciones por parte de la UE ha tenido su impacto en la labor del TJUE. Los tribunales europeos siguen revisando los casos, aunque las sanciones ya no estén en vigor, porque tal y como han manifestado recientemente en su jurisprudencia, las personas y entidades designadas tienen interés en una decisión sobre la legalidad de su designación y con el fin de que los Tribunales de la Unión Europea reconozcan que nunca debería haber sido incluido en la lista o que no debería haber sido incluido en el procedimiento que fue adoptado por las instituciones de la UE, incluso aunque no estén sujetas a

certificó que Irán había enviado el 98% de sus stocks de uranio enriquecido a Rusia y había desactivado cerca de 12.000 centrifugadoras. Por su parte la OIEA ya había archivado en diciembre de 2015 la posible dimensión militar del programa nuclear. De esta forma, el PAIC resolvía trece años de conflicto entre Occidente e Irán en torno a la naturaleza del programa nuclear iraní⁷⁵⁸.

No obstante, el PAIC no aportaba la paz al conflicto puesto que con el cambio de administración en Estados Unidos y la llegada a la presidencia de Donald Trump se ha producido un cambio de la política del país respecto a Irán. El 8 mayo de 2018, Estados Unidos decidió abandonar el Plan de Acción y volvió a imponer duras sanciones al país persa⁷⁵⁹. El restablecimiento de las sanciones estadounidenses entró en vigor después de un período transitorio de 90 días: el 6 de agosto de 2018, para determinadas sanciones, o tras un período de 180 días, el 4 de noviembre de 2018 para otras. Irán y la Unión Europea han manifestado su voluntad de continuar con el cumplimiento del acuerdo, la UE ha tenido que actuar paralelamente para adecuarse a la nueva situación como se analizará en los siguientes puntos. El Reino Unido, tras su salida de la UE, y como uno de los principales iniciadores del PAIC, ha declarado que es vital para su seguridad y ha reiterado su compromiso con el mismo⁷⁶⁰. No obstante, el futuro del PAIC podría ser incierto puesto que Irán anunció la suspensión de algunos de sus compromisos ante la

sanciones. Por lo tanto, aunque en un primer momento la implementación del PAIC no pareció afectar el razonamiento de los tribunales. Sí afectó a los datos sobre el número de reincorporaciones en las listas de sancionados después de la firma en julio de 2015 del PAIC. Porque la opción de volver a incorporar en las listas de sanciones en la mayoría de esos casos se volvió discutible porque las sanciones en cuestión se levantaron o estaban a punto de levantarse cuando los tribunales dictaron su decisión sobre las decisiones. CHACHKO, Elena, “Foreign Affairs in Court: Lessons from CJEU Targeted Sanctions Jurisprudence”, *Yale Journal of International Law*, núm.44, 2019, p.22.

⁷⁵⁸ MASEGOSA, José Luis, “Irán y el Acuerdo Nuclear de 2015. Una explicación desde el Realismo Neoclásico”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 2016, p.32.

⁷⁵⁹ LANDLER, Mark, “Trump Abandons Iran Nuclear Deal He Long Scorned”, *The New York Times*, 8 de mayo de 2018.

⁷⁶⁰ GIESBERS, Anne, “The Iran Nuclear Deal and the EU: A Strategic Awakening?”, CLINGENDAEL, 1 de noviembre de 2017.

actuación estadounidense⁷⁶¹, y actualmente, la situación está en un nivel de ebullición que se acerca muy rápidamente a un punto de no retorno⁷⁶².

Ante esta nueva situación la UE ha empleado dos vías de actuación que se van a analizar, por un lado, el denominado Estatuto del bloqueo, y, por otro lado, un nuevo mecanismo para permitir el comercio legítimo con Irán denominado INSTEX.

3.1.3.1. Estatuto del bloqueo

El gobierno de Trump ha adoptado sanciones secundarias (*Secondary Sanctions*) contra la República Islámica de Irán, que se aplican extraterritorialmente a cualquiera con independencia de que la persona física o jurídica extranjera y la operación en la que participa tengan vinculación con Estados Unidos⁷⁶³. Esto permite a Estados Unidos amenazar con sanciones contra aquellas empresas y negocios extranjeros que operan con Irán. En la práctica estas sanciones les obligan a elegir entre hacer negocios con Irán o Estados Unidos⁷⁶⁴. Como reacción a estas sanciones, el 18 de mayo de 2018, la Comisión europea adoptó medidas con el fin de preservar los intereses de las empresas europeas con inversiones en Irán, así como permitir al Banco Europeo de Inversiones (BEI) financiar actividades. El 6 de julio se celebró en Viena una reunión ministerial de la Comisión Conjunta del PAIC con la participación de la UE, el grupo E3 (a saber, Francia, Alemania y el Reino Unido), Rusia, China e Irán, para poder continuar con los esfuerzos

⁷⁶¹ O'KANE, Michael, "EU concern about Iran & JCPOA", *European Sanctions Blog*, 10 de mayo de 2019.

⁷⁶² NÚÑEZ VILLAVARDE, Jesús A., "Irán a punto de ebullición", *Real Instituto Elcano*, 13 de mayo de 2019.

⁷⁶³ IRIARTE ÁNGEL, José Luis, "La Ley Helms-Burton y la respuesta europea a sus efectos extraterritoriales", *Cuadernos Europeos de Deusto*, 2020, pp.83-84.

⁷⁶⁴ FIEDLER, Radosław, "Iran and the European Union after the Nuclear Deal", *CES Working Papers*, 2018, p.301.

de dar cumplimiento del PAIC y normalizar las relaciones económicas y comerciales con Irán⁷⁶⁵.

Entre estas medidas destaca la actualización del estatuto de bloqueo. Este instrumento es una norma, o conjunto de normas, que tiene por objeto contrarrestar los efectos ilícitos de las sanciones extraterritoriales de terceros países en las personas físicas y jurídicas a las que protege⁷⁶⁶. El Estatuto de bloqueo fue introducido por primera vez por la UE en 1996 como respuesta a la legislación sobre sanciones extraterritoriales de los Estados Unidos relativa a Cuba, Irán y Libia a través del Reglamento (CE) n° 2271/96 del Consejo, de 22 de noviembre de 1996, relativo a la protección contra los efectos de la aplicación extraterritorial de la legislación adoptada por un tercer país, y contra las acciones basadas en ella o derivadas de ella⁷⁶⁷. El 6 de junio de 2018 la Comisión puso en marcha el proceso de actualización del estatuto de bloqueo para incluir en su ámbito de aplicación las sanciones extraterritoriales que los Estados Unidos ha restablecido contra Irán⁷⁶⁸. De este modo, el Reglamento (CE) n°2271/96 fue actualizado y modificado por el Reglamento Delegado (UE) n° 2018/1100 de la Comisión, de 6 de junio de 2018, y por el Reglamento de Ejecución (UE) n° 2018/1101 de la Comisión, de 3 de agosto de 2018⁷⁶⁹. El Estatuto de bloqueo se aplica a la legislación extraterritorial recogida en su

⁷⁶⁵ European Union External Action, *Share Statement from the Joint Commission of the Joint Comprehensive Plan of Action*, 2018.

⁷⁶⁶ IRIARTE ÁNGEL, José Luis, “La Ley Helms-Burton y la respuesta europea a sus efectos extraterritoriales”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, 2020, p.96

⁷⁶⁷ Reglamento (CE) n° 2271/96 del Consejo de 22 de noviembre de 1996 relativo a la protección contra los efectos de la aplicación extraterritorial de la legislación adoptada por un tercer país, y contra las acciones basadas en ella o derivadas de ella. Diario Oficial L n° 309 de 29 de noviembre de 1996, pp. 1–6.

⁷⁶⁸ Comisión Europea, *Entra en vigor el estatuto de bloqueo actualizado en apoyo del acuerdo nuclear con Irán*, 6 de agosto de 2018.

⁷⁶⁹ Reglamento Delegado (UE) n° 2018/1100 de la Comisión de la Comisión, de 6 de junio de 2018, por el que se modifica el anexo del Reglamento (CE) n° 2271/96 del Consejo, relativo a la protección contra los efectos de la aplicación extraterritorial de la legislación adoptada por un tercer país, y contra las acciones basadas en ella o derivadas de ella (C/2018/3572. Diario Oficial L n°199I de 7 de agosto de 2018, pp. 1-6). Este Reglamento Delegado modificó el anexo del Reglamento (CE) n° 2271/96 del Consejo, de 22 de noviembre de 1996, relativo a la protección contra los efectos de la aplicación extraterritorial de la legislación adoptada por un tercer país, y contra las acciones basadas en ella o derivadas de ella (Diario Oficial L n° 309 de 29 de noviembre de 1996, pp. 1-6). Además, la UE ha realizado una Nota de orientación

anexo, que en la actualidad consiste en las medidas estadounidenses relativas a Cuba e Irán⁷⁷⁰.

Los sujetos protegidos por el estatuto del bloqueo son los denominados “operadores de la UE” enumerados en el artículo 11 del Reglamento (CE) nº2271/96. En ciertos supuestos otros sujetos que no están enumerados en este artículo 11 pueden verse protegidos por estas disposiciones⁷⁷¹. Son considerados operadores de la UE a efectos de este instrumento, en primer lugar, toda persona física residente en la UE y nacional de un Estado miembro, aunque residan fuera de la Unión Europea. En segundo lugar, toda persona constituida en sociedad en la UE. En el supuesto de las filiales de empresas norteamericanas en la UE y de las filiales de empresas europeas en Estados Unidos se contemplan tres posibles situaciones. El primer supuesto es el de las filiales de empresas norteamericanas constituidas de acuerdo con la legislación de un Estado miembro y con su domicilio social, administración central o centro principal de actividad en el territorio de la Unión. Estas empresas son consideradas operadores de la UE. El segundo supuesto es el de las sucursales de empresas norteamericanas en la UE que al no tener personalidad jurídica propia distinta de la sociedad matriz se encuentran al margen del estatuto de bloqueo. Y, la tercera situación es la de las filiales de empresas de la UE en Estados Unidos que están sometidas a la legislación en virtud de la cual se hayan constituido. Por tanto, no son operadores de la UE y no se les aplica el estatuto de bloqueo europeo⁷⁷². En tercer lugar, cualquier naviera establecida fuera de la Unión, pero controlada por nacionales de un Estado miembro cuando los buques estén registrados en ese Estado

con preguntas y respuestas respecto de la adopción de la actualización del estatuto de bloqueo (2018/C 277 I/03).

⁷⁷⁰ Comisión Europea, Nota de orientación. Preguntas y respuestas: adopción de la actualización del estatuto de bloqueo (2018/C 277 I/03).

⁷⁷¹ IRIARTE ÁNGEL, José Luis, “La Ley Helms-Burton y la respuesta europea a sus efectos extraterritoriales”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, 2020, p.99

⁷⁷² IRIARTE ÁNGEL, José Luis, “La Ley Helms-Burton y la respuesta europea a sus efectos extraterritoriales”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, 2020, pp.100-101.

miembro con arreglo a su legislación. En cuarto lugar, cualquier otra persona física residente en la UE, a menos que se encuentre en el país del que es nacional. Y, en quinto lugar, cualquier otra persona física que se encuentre en la UE, incluidos sus aguas territoriales y el espacio aéreo, y en toda aeronave o buque sujetos a la jurisdicción o simplemente al control de un Estado miembro, que actúen profesionalmente⁷⁷³.

El objetivo principal del estatuto del bloqueo es la protección de los operadores de la UE que ejercen actividades internacionales legales de comercio o circulación de capitales y actividades comerciales conexas con terceros países⁷⁷⁴. Por tanto, permite a los operadores de la UE reclamar una compensación por daños y perjuicios como consecuencia de las sanciones extraterritoriales de los Estados Unidos y anula el efecto en la UE de las resoluciones extranjeras basadas en ellas. Asimismo, prohíbe a los ciudadanos europeos cumplir esas sanciones, salvo si la Comisión las autoriza con carácter excepcional si su incumplimiento atenta gravemente a los intereses de dichas personas o de los intereses de la Unión⁷⁷⁵.

3.1.3.2. INSTEX (Instrument for Supporting Trade Exchanges)

Para hacer efectivos los compromisos del PAIC, se ha creado el INSTEX (*Instrument for Supporting Trade Exchanges*)⁷⁷⁶. Un instrumento de pagos paralelos creado por los gobiernos de Reino Unido, Francia y Alemania (que constituyen el grupo

⁷⁷³ Reglamento (CE) n° 2271/96 del Consejo de 22 de noviembre de 1996 relativo a la protección contra los efectos de la aplicación extraterritorial de la legislación adoptada por un tercer país, y contra las acciones basadas en ella o derivadas de ella. Diario Oficial L n° 309 de 29 de noviembre de 1996, artículo 11, apartado 4 y 5.

⁷⁷⁴ IRIARTE ÁNGEL, José Luis, “La Ley Helms-Burton y la respuesta europea a sus efectos extraterritoriales”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, 2020, p.96

⁷⁷⁵ Comisión Europea, *Entra en vigor el estatuto de bloqueo actualizado en apoyo del acuerdo nuclear con Irán*, 6 de agosto de 2018.

⁷⁷⁶ Joint statement on the creation of INSTEX, the special purpose vehicle aimed at facilitating legitimate trade with Iran in the framework of the efforts to preserve the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), 31 de enero de 2019.

E3/EU3) para respaldar las transacciones comerciales entre Irán y Europa y, en consecuencia, eludir las sanciones estadounidenses sobre Irán tras su reimposición⁷⁷⁷. Las nuevas sanciones de Estados Unidos tienen objetivos amplios, se centran tanto en las industrias petroleras y navieras, como en el Banco Central de Irán⁷⁷⁸. Con ellas, se pretende paralizar las exportaciones de petróleo y gas natural del país⁷⁷⁹.

Se configura como un Vehículo de Propósito Especial (SPV/ VPE), es decir, se trata de una sociedad que desarrolla, ejecuta, administra y opera el fin en virtud del cual se ha constituido. Constituyéndose una red contractual que gira en torno al SPV, donde cada parte establece contratos con él por un período específico. Todos los acuerdos legales y financieros con las partes interesadas se acuerdan con el SPV⁷⁸⁰. Esta sociedad asume todos los riesgos financieros y cargas contractuales del proyecto. Se recurre a esta figura para asegurar el pago de proveedores, inversores, la continuidad del proyecto y con ello no afectar el capital personal de los participantes en el mismo⁷⁸¹. Este nuevo sistema se configura como un canal de comercio alternativo al sistema SWIFT. Además, como INSTEX cuenta con una licencia bancaria, el SPV también puede proporcionar préstamos a la exportación y otros servicios financieros, así como equilibrar los pagos a lo largo del tiempo y entre diferentes socios comerciales⁷⁸².

A nivel operativo, el mecanismo está registrado y ubicado en París (su dirección es la del Ministerio de Finanzas francés), constituido con 3.000 euros iniciales de

⁷⁷⁷ GKToday, “INSTEX: Iran Trade Promotion Plan”, *GKToday*, 2 de febrero de 2019.

⁷⁷⁸ TANCHUM, Micha’el, “France’s Iran policy indicates INSTEX will not undermine sanctions”, *Real Instituto Elcano*, 25 de abril de 2019.

⁷⁷⁹ PEEL, Michael, “Can Europe’s new financial channel save the Iran nuclear deal?”, *Financial Times*, 4 de febrero de 2019.

⁷⁸⁰ CHOWDHURY, Abu Naser y CHEN, Po-Han, “Special Purpose Vehicle (SPV) of Public Private Partnership Projects in Asia and Mediterranean Middle East: Trends and Techniques”, *International Journal of Institutions and Economies*, núm.2, 2010, pp.64-65.

⁷⁸¹ LI OJEDA, Jaime Alfieri, “Project Finance: Elementos básicos”, *Vox Juris*, 2014, p.36.

⁷⁸² ADEBAHR, Cornelius, “Europe and Iran: The Economic and Commercial Dimensions of a Strained Relationship”, *Istituto Affari Internazionali Papers*, 2018, p.12.

capital⁷⁸³; y los encargados de supervisar las actividades de la sociedad serán los representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores de Alemania, Francia y el Reino Unido. En el futuro, INSTEX también se abrirá a terceros países que quieran comerciar con Irán. Va a ser necesario que Irán establezca una estructura paralela propia, es decir, su propio equivalente de INSTEX. Este proceso podría enfrentarse a obstáculos logísticos y políticos. A estos efectos, el 15 de marzo de 2018, el jefe del Banco Central de Irán anunció la creación del Instituto Especial de Comercio y Finanzas (*Special Trade and Finance Institute, STFI*)⁷⁸⁴. En su funcionamiento INSTEX está supeditado al progreso de las negociaciones sobre el programa de misiles de Irán y a que Irán se una al Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)⁷⁸⁵. El modo de operar de INSTEX implica que este mecanismo recibirá los pagos de aquellas empresas que desean comerciar con Irán, ya sea recibiendo exenciones para las importaciones de petróleo o por el comercio de bienes permitidos, como alimentos y medicamentos. No produciéndose una transferencia directa de fondos entre Irán y las empresas europeas⁷⁸⁶. Por ende, si un comerciante europeo de petróleo compra petróleo iraní se asimila a un fabricante europeo que vende su maquinaria a una empresa iraní, el comprador europeo de petróleo no pagaría directamente al vendedor iraní, sino que enviaría su pago al fabricante europeo. Al mismo tiempo, en Irán, el comprador de maquinaria iraní no pagaría al vendedor europeo, sino que enviaría su dinero al vendedor de petróleo iraní⁷⁸⁷.

⁷⁸³ GKToday, "INSTEX: Iran Trade Promotion Plan", *GKToday*, 2 de febrero de 2019.

⁷⁸⁴ TANCHUM, Micha'el, "France's Iran policy indicates INSTEX will not undermine sanctions", *Real Instituto Elcano*, 25 de abril de 2019.

⁷⁸⁵ GAFI está diseñado para la detención del lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. Sus objetivos son el establecimiento de estándares y la promoción de la implementación efectiva de medidas legales, reglamentarias y operativas para combatir el lavado de dinero, el financiamiento del terrorismo y otras amenazas relacionadas con la integridad del sistema financiero internacional.

⁷⁸⁶ GKToday, "INSTEX: Iran Trade Promotion Plan", *GKToday*, 2 de febrero de 2019.

⁷⁸⁷ PEEL, Michael, "Can Europe's new financial channel save the Iran nuclear deal?", *Financial Times*, 4 de febrero de 2019.

La figura presenta una gran complejidad a nivel burocrático puesto que deben cumplirse con obligaciones contables. En primer lugar, el exportador europeo con un pedido de un importador iraní tiene la obligación de proporcionar a INSTEX la documentación pertinente sobre la transacción. Entre esta documentación se incluye la prueba de que el importador ha actuado con la diligencia debida en relación con el usuario final. En segundo lugar y cumplidas con estas obligaciones, INSTEX aprueba la venta y la registrará en un libro de contabilidad. INSTEX tiene que encontrar el modo de equilibrar los pagos tanto dentro del flujo comercial general como a nivel operativo, así los pagos podrán liquidarse dentro del período de 60 días. La nueva empresa no es un banco, aunque poseerá un papel preponderante en la coordinación de los pagos relacionados con el comercio con Irán⁷⁸⁸.

Los sectores en los que inicialmente se centrará la presente estructura son los considerados más esenciales para la población iraní, como los productos farmacéuticos, dispositivos médicos y productos agroalimentarios⁷⁸⁹. En la siguiente imagen se puede observar de manera sintética el funcionamiento del indicado mecanismo:

⁷⁸⁸ GERANMAYEH, Ellie y BATMANGHELID, Esfandiyar, “Trading with Iran via the special purpose vehicle: How it can work”, *European Council on Foreign Relations*, 7 de febrero de 2019.

⁷⁸⁹ Joint statement on the creation of INSTEX, the special purpose vehicle aimed at facilitating legitimate trade with Iran in the framework of the efforts to preserve the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), 31 de enero de 2019.

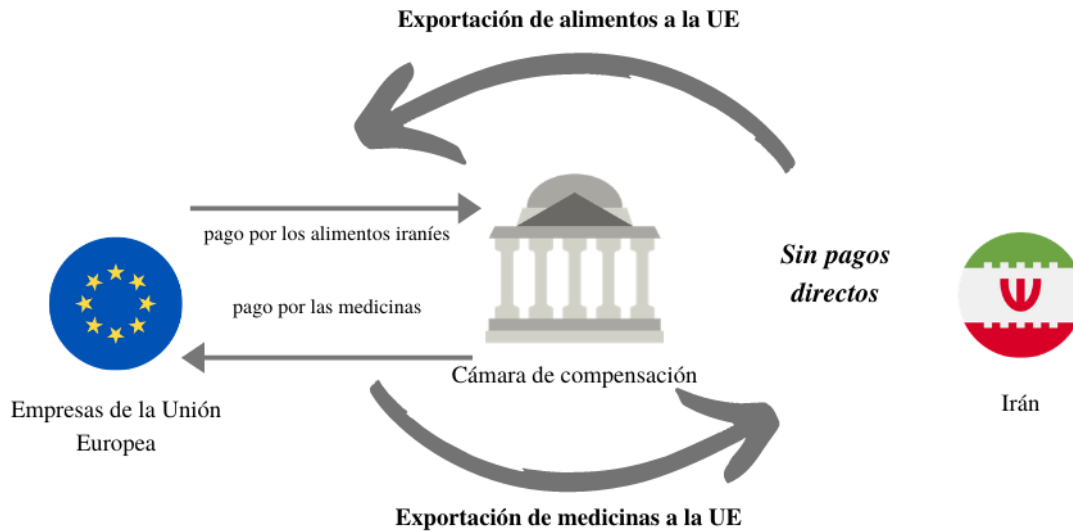


Ilustración n º3. Funcionamiento del sistema INSTEX

Fuente: *Elaboración propia*

En teoría, este mecanismo está diseñado para aislar a las empresas de las sanciones de los Estados Unidos. Sin embargo, las grandes multinacionales con una exposición significativa al mercado estadounidense pueden temer que aún puedan ser sancionadas por las autoridades estadounidenses por mantener relaciones comerciales con Irán a través del SPV. El instrumento será más efectivo en pequeñas y medianas empresas con poca exposición a la presión de Estados Unidos para no permanecer en el mercado iraní⁷⁹⁰. En la práctica este mecanismo no está obteniendo los resultados esperados porque las acciones que se están llevando a cabo indican que la implementación de INSTEX no se utilizará para controlar la política de los Estados Unidos hacia Irán⁷⁹¹. A pesar de ello, la creación y el diseño de este instrumento es una demostración significativa del compromiso de la UE en la preservación el acuerdo nuclear de Irán⁷⁹².

⁷⁹⁰ ADEBAHR, Cornelius, "Europe and Iran: The Economic and Commercial Dimensions of a Strained Relationship", *Istituto Affari Internazionali Papers*, 2018, p.12.

⁷⁹¹ TANCHUM, Micha'el, "France's Iran policy indicates INSTEX will not undermine sanctions", *Real Instituto Elcano*, 25 de abril de 2019.

⁷⁹² GERANMAYEH, Ellie y BATMANGHELID, Esfandyar, "Trading with Iran via the special purpose vehicle: How it can work", *European Council on Foreign Relations*, 7 de febrero de 2019.

3.2 *Las relaciones comerciales entre Irán y la Unión Europea: una relación entre impares*

Irán es un país determinante para la UE tanto a nivel económico como geoestratégico, situado en el centro de Eurasia. Aproximadamente cuenta con el 7% de las reservas de minerales del planeta, estando clasificado dentro de los 15 países más ricos del mundo en recursos minerales. Siendo el cuarto país del mundo respecto a reservas probadas de petróleo crudo y el segundo país del mundo con más reservas de gas natural⁷⁹³. En otros recursos naturales también destaca, en primera posición a nivel mundial respecto al zinc, en segunda posición en reservas de cobre, en novena posición en hierro, en décima en uranio y en undécima en plomo⁷⁹⁴. Además, dispone minas de manganeso, níquel, oro, plata, azufre, aluminio, sal y carbón⁷⁹⁵.

La UE ha considerado a Irán como una potencia regional y un socio comercial muy atractivo por su importancia sobre todo en el área de la energía y de la investigación. La UE es altamente dependiente a nivel energético de recursos procedentes de terceros países. En el año 2016, la tasa de dependencia fue del 54%, lo cual implica que más de la mitad de las necesidades energéticas de la UE fueron cubiertas por importaciones netas⁷⁹⁶. Se importaron un gran número de recursos energéticos, siendo el principal producto importado el petróleo, que representó casi dos tercios de las importaciones de energía en

⁷⁹³ Central Intelligence Agency, *The World Factbook*.

⁷⁹⁴ MONTROYA CERIO, Fernando, "Irán y su estratégico acuerdo nuclear", *Instituto Español de Estudios de Defensa (IEEE)*, 2016, p.2.

⁷⁹⁵ Oficina Económica y Comercial de Teherán, *Guía País Irán*, ICEX, 2015, p.6.

⁷⁹⁶ Últimos datos disponibles en Eurostat. A nivel metodológico hay que señalar que la tasa de dependencia muestra el nivel de dependencia de una economía de las importaciones para la satisfacción de sus necesidades energéticas. Se mide por la participación de las importaciones netas (importaciones - exportaciones) en el consumo bruto de energía interior (es decir, la suma de la energía producida y las importaciones netas).

la UE, seguido del gas (24%) y los combustibles sólidos (9%)⁷⁹⁷. Todas estas razones provocaron que la UE e Irán mantuviesen negociaciones en el ámbito del comercio, con el Acuerdo Comercial y de Cooperación Global (ACC), y de la energía.

Durante un gran período de tiempo la UE fue el principal socio comercial de Irán debido a que exportaba una gran parte de su petróleo y productos derivados del petróleo a los mercados europeos. Por su parte la UE exportaba al país persa maquinaria, equipos de transporte y productos químicos⁷⁹⁸. Con el régimen de sanciones, aunque la UE seguía siendo uno de los principales socios comerciales de Irán, ha perdido su importancia en favor de China y los Emiratos Árabes Unidos. Por un lado, en el año 2017, la UE exportó más de 10.800 millones de euros en bienes a Irán. Las exportaciones de la UE a Irán son principalmente maquinaria y equipos de transporte (constituyen el 50,9% de total de las exportaciones con un valor de 5.500 millones de euros), productos químicos (que representan el 18,1% y su valor llega a los 1.900 millones de euros,) y productos manufacturados (8,9% de las exportaciones y un valor de 0,9 mil millones de euros). Por otro lado, la UE importó más de 10,1 mil millones de euros en bienes procedentes de Irán en 2017. La mayoría de las importaciones de la UE desde Irán están relacionadas con la energía (los combustibles minerales representan 88,7% de las importaciones de la UE desde Irán y con un valor de 8,9 mil millones de euros), seguidas por los productos manufacturados (6,4% de las importaciones con un valor de 0,6 mil millones de euros), y finalmente, alimentos (suponen el 3,3% de las importaciones de un valor de 0,3 mil millones de euros). En el 2017, las importaciones de la UE desde Irán aumentaron un 83,9% y las exportaciones de la UE aumentaron un 31,5%⁷⁹⁹.

⁷⁹⁷ Eurostat, “Shedding light on energy in the EU. A guided tour of energy statistics”, 2018. Disponible online: ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/bloc-2c.html

⁷⁹⁸ Unión Europea, “Factsheet. The European Union and Iran”, 5555/2/12 REV 2, p.6.

⁷⁹⁹ European Comission, Iran. Disponible online: ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/iran/

3.2.1 El Acuerdo Comercial y de Cooperación Global (ACC): los esfuerzos por una mayor colaboración entre la UE y la República Islámica de Irán

El fomento de las relaciones económicas bilaterales entre la UE e Irán mediante la negociación de un acuerdo comercial y de cooperación se estableció con una comunicación adoptada el 7 de febrero de 2001 por la Comisión Europea⁸⁰⁰. En el documento se señalaban las limitaciones del dialogo global respecto a los ámbitos de las relaciones comerciales y económicas⁸⁰¹. Las negociaciones del Acuerdo Comercial y de Cooperación Global (ACC) se iniciaron en 2002 conjuntamente al Diálogo Político.

Con anterioridad al ACC, durante el período comprendido entre 1998 y 2000, cuando se inició la propuesta de negociación con vistas a obtener un acuerdo, la Comunidad Europea no tenía ni relación contractual ni cooperación financiera con Irán. Los intercambios entre ambos se limitaban al diálogo global iniciado en 1998, en forma de reuniones celebradas cada seis meses, y a la cooperación con grupos de trabajo sobre energía, comercio e inversiones, así como a encuentros de expertos en materia de refugiados y de tráfico de drogas⁸⁰².

El ACC estaba concebido como un acuerdo comercial no preferencial centrado en la cooperación económica y financiera y en una mayor liberalización comercial entre la UE e Irán. Este Acuerdo se reforzaba con el objetivo de Irán de adherirse a la Organización Mundial del Comercio (OMC), puesto que el Acuerdo apoyaba la

⁸⁰⁰ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relaciones, De la UE con la República Islámica de Irán. COM/2001/0071.

⁸⁰¹ JONSSON, Jonas, "Irán y la UE: ¿una relación estratégica?", *Cuadernos de estrategia*, 2007, núm. 137, p.179.

⁸⁰² Comisión Europea, La Comisión expone las perspectivas del reforzamiento de las relaciones entre la Unión Europea e Irán, 7 de febrero de 2001.

adaptación de Irán a las reglas de la OMC⁸⁰³. El Acuerdo debía allanar el camino para una cooperación más estrecha en temas tan importantes para la UE como: energía, transporte, medio ambiente, control de drogas, asilo y migración. La aproximación de las relaciones económicas y comerciales entre la UE e Irán fueron acompañadas de exigencias en el progreso de otros aspectos de la relación de la UE con Irán. Por ello, las negociaciones del ACC se llevaron a cabo en paralelo con el diálogo político a consecuencia de que son dos elementos interdependientes y que se refuerzan mutuamente⁸⁰⁴.

Estas negociaciones se interrumpieron en junio de 2003 debido a la cuestión nuclear. Después de la firma del “Acuerdo de París”, el 15 noviembre de 2004⁸⁰⁵, Irán se comprometió a suspender las actividades relativas al enriquecimiento y reprocesado para permitir la apertura de negociaciones en los ámbitos nuclear, político y de seguridad y económico⁸⁰⁶. Por ello, la negociación del ACC se reanudó⁸⁰⁷. Este proceso se interrumpió en 2005 a causa de las actividades nucleares clandestinas de Irán y el rechazo del país a cooperar plenamente con el OIEA⁸⁰⁸.

3.2.2 El diálogo entre la Unión Europea e Irán sobre política energética

⁸⁰³ El Grupo de Trabajo sobre la Adhesión del Irán se estableció el 26 de mayo de 2005 y todavía no se ha reunido ni se ha nombrado presidente de la misma. Si bien es cierto que el 22 de septiembre de 2016 la División de Adhesiones se reunió con una delegación de la Cámara de Comercio del Irán donde se inició un activo debate sobre la adhesión del Irán a la OMC en el que se abordaron cuestiones relativas al proceso. OMC- Boletín de noticias sobre adhesiones de la OMC, 2018, núm.8, p.2.

⁸⁰⁴ Comisión Europea, EU/Iran Negotiations for Trade & Cooperation Agreement to restart on 12 January, 11 de enero de 2005.

⁸⁰⁵ Acuerdo celebrado en París el 15 de noviembre de 2004 entre la República Islámica de Irán y el Reino Unido, Francia y Alemania (E3).

⁸⁰⁶ JONSSON, Jonas, “Irán y la UE: ¿una relación estratégica?, *Cuadernos de estrategia*, 2007, núm. 137, p.185.

⁸⁰⁷ JONSSON, Jonas, “Irán y la UE: ¿una relación estratégica?, *Cuadernos de estrategia*, 2007, núm. 137, pp.180-181.

⁸⁰⁸ Resolución del Parlamento Europeo, de 3 de abril de 2014, sobre la estrategia de la Unión Europea respecto de Irán (2014/2625(RSP)).

Las cuestiones energéticas están intrínsecamente vinculadas con el comercio. La seguridad en el abastecimiento de energía es de gran interés para todos los principales actores de la escena política internacional⁸⁰⁹. La UE ha mostrado una gran preocupación por el futuro de la seguridad del suministro de energía, necesitando de una estrategia a largo plazo para la seguridad del suministro a precios razonables. Para que se alcance este objetivo es necesario que diferentes productores compitan en el mercado europeo. Actualmente, Irán no desempeña un papel importante como proveedor de petróleo y gas en la UE, pero podría convertirse en un proveedor importante en el futuro⁸¹⁰.

Respecto a la relación con Irán en esta materia, el problema de la seguridad energética se ha visto claramente eclipsado por otros desafíos, consecuentemente los esfuerzos para desarrollar vínculos contractuales y compromisos en el ámbito energético han sido comprometidos. La UE ha adoptado una postura cada vez más dura hacia la no proliferación a pesar de la importancia potencial del país como proveedor de energía. Pese a la necesidad de contar con un proveedor de gas y petróleo, no se puede pagar un alto coste político a cambio de asegurar su seguridad energética⁸¹¹. En esta línea de actuación, los incentivos ofrecidos a Irán a cambio de abandonar su programa nuclear han incluido la asistencia tecnológica europea en el sector energético. A pesar de la impresionante unidad europea en relación a las ADM, los intereses de los Estados miembros han prevalecido sobre la política energética europea hacia el país persa. Entre algunos ejemplos, se puede citar el apoyo que el gobierno francés ofreció a la petrolera Total para invertir en Irán (aunque este apoyo se retiró bajo la presidencia de Nicolás Sarkozy quien

⁸⁰⁹ RAKEL, Eva, *The Iranian political elite ...*, *op. cit.*, p.209.

⁸¹⁰ International Institute for Asian Studies, “*The energy policy of Iran towards the EU and China*”, *The Focus: Energy Security EU/Asia*, 2009.

⁸¹¹ POSCH, Walter, “*The European Union and Iran: What Next?*”, *The International Spectator*, 2007, núm. 42, p.542.

se posicionó más en la línea sancionadora de Estados Unidos)⁸¹²; Italia y otros estados dieron abiertamente su respaldo al proyecto del gasoducto Nabucco como un medio para llevar el gas iraní a los mercados de la UE⁸¹³. La viabilidad y la conveniencia de integrar a Irán en una comunidad energética regional liderada por la UE son cuestionadas en el seno de la UE, mientras que la dirección actual de la política exterior iraní difícilmente lo hace más propicio⁸¹⁴.

A nivel convencional destaca, por un lado, una declaración conjunta sobre energía del 16 de abril de 2016, en virtud de la cual se establecía un Diálogo de alto nivel sobre energía entre la UE e Irán, que definía el alcance y los objetivos de la cooperación en combustibles fósiles, electricidad, energía renovable y eficiencia energética. Por otro lado, en abril de 2017 se celebró en Teherán el primer Foro Empresarial Irán-UE sobre Energía Sostenible, que reunió a más de 50 empresas y asociaciones empresariales europeas y unas 40 empresas energéticas iraníes para permitir las relaciones comerciales y las asociaciones entre Irán y la UE y sentar las bases para una mayor cooperación en el sector energético. Además, se proporcionaba una plataforma para que los inversores y las empresas buscaran oportunidades de inversión en energía limpia, energías renovables, eficiencia energética y acciones de conservación de energía en Irán⁸¹⁵.

⁸¹² HENNION, Cécile y NOUGAYRÈDE, Natalie, “Le président iranien Mahmoud Ahmadinejad écrit à Nicolas Sarkozy”, *Le Monde*, 16 de noviembre de 2007.

⁸¹³ Este proyecto fue finalmente cancelado en 2013. El gasoducto Nabucco es un nuevo gasoducto (56 in) propuesto para la construcción en toda Europa a través de Bulgaria, Rumania y Hungría para transportar gas desde Turquía (Erzurum) a través de Europa hasta Austria (Baumgarten an der March). El nuevo gasoducto se presentó como una alternativa a la mayor dependencia de Europa de gas proveniente de fuentes rusas. Suministrará gas desde la región del Caspio, Oriente Medio y Egipto, y ampliará el alcance del suministro de suministros de gas a países como Irán, Kazajstán, Egipto, Turkmenistán, Siria y Azerbaiyán. Véase: Hydrocarbons Technology, “Nabucco Gas Pipeline, Europe”. Disponible online: www.hydrocarbons-technology.com/projects/nabuccopipeline/

⁸¹⁴ YOUNGS, Richard, “Europe's External Energy Policy: Between Geopolitics and the Market”, *CEPS Working Documents*, 2007, núm. 278, p.9.

⁸¹⁵ European External Action Service, *Cooperation between the EU and Iran*.

3.2.3 La afectación de las medidas restrictivas a la economía y a la población iraní

La imposición de medidas restrictivas de calado como las que se han interpuesto a Irán tiene un gran impacto sobre sus relaciones comerciales y, por ende, sobre su economía. No obstante, dentro de un mundo cada vez más globalizado, la economía de Irán no es interdependiente con relación al resto del mundo. Se trata eminentemente de una economía de trueque en la que el petróleo se intercambia por bienes y servicios⁸¹⁶. La economía iraní es altamente dependiente del petróleo, esta falta de diversificación provoca una mayor afectación de las medidas restrictivas que recaen sobre este sector produciéndose grandes mermas en el PIB del país⁸¹⁷.

En el frente económico, la UE ha perdido en gran medida la influencia comercial que tenía antes de imponer las sanciones bancarias y petroleras unilaterales a Irán. De ser el mayor socio comercial de Irán se ha convertido en el sexto más grande⁸¹⁸. En contrapartida, Irán ha perdido su posición de socio más importante de la UE sobre todo en materia energética. Actualmente, Rusia es el principal proveedor de petróleo crudo, gas natural y combustibles sólidos de la UE. La estabilidad del suministro de energía de la UE puede verse amenazada si una alta proporción de las importaciones se concentra entre relativamente pocos socios externos. En 2016, casi dos tercios de las importaciones de petróleo crudo provinieron de Rusia (32%), Noruega (12%), Nigeria y Arabia Saudita (ambas 8%) y Kazajstán (7%)⁸¹⁹. Hasta el año 2012, Irán era el segundo exportador de

⁸¹⁶ SARIOLGHALAM, Mahmood, “La posición geopolítica de Irán en Oriente Medio”, *Anuario Internacional CIDOB*, 2015, p.212.

⁸¹⁷ KESHAVARZIAN, Arang, “Iran”, en PENNER ANGRIST, Michele, *Politics and Society in the Contemporary Middle East*, Lynne Rienner Publishers, 2010, p.245. Para un análisis en profundidad de la economía iraní se recomienda la lectura de: GHEISSARI, Ali, “*Contemporary Iran: Economy, Society, Politics*”, Oxford University Press, 2009.

⁸¹⁸ GERANMAYEH, Ellie, “Engaging with Iran ...”, *op. cit.*, p.5.

⁸¹⁹ Eurostat, “Shedding light on energy in the EU. A guided tour of energy statistics”, 2018. Disponible online: ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/bloc-2c.html

petróleo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo y el cuarto a nivel mundial. El petróleo es el principal motor de su economía puesto que aportaba en ese período cerca del 27% a su PIB. La economía del país persa se encuentra muy centrada en los hidrocarburos, aunque su grado de diversificación es de los más altos en la región. Su peso dentro de los mercados de hidrocarburos ha caído desde los años 1970, debido a causas diversas como: la guerra con Irak, inversiones insuficientes en infraestructuras y las sanciones. En el 2008 las exportaciones de petróleo y gas representaron el 60% de los ingresos del estado, un 80% del total de exportaciones del país y cerca del 40% del PIB⁸²⁰. En cambio, desde que se implementaron las sanciones, su peso en el PIB se redujo a un escaso 17%. Durante el ejercicio económico 2012-2013, con el endurecimiento de las sanciones de la UE, las exportaciones de gas y de petróleo cayeron cerca del 50%. Uno de los principales indicadores de la afectación de las sanciones se observa en el PIB, antes de las sanciones el país experimentaba un crecimiento notable: año 2010 (del 5,7%), año 2011 (del 3,1%) y el año 2012 (del 7,7%). Sin embargo, a partir del año 2012 el país entró en una profunda recesión. El embargo de los hidrocarburos iraníes provocó una reducción drástica de las exportaciones de petróleo y el desplome de los precios ha impedido a Irán aprovecharse del levantamiento parcial y definitivo de las sanciones en 2013 y en enero de 2016 respectivamente, aunque en este último se año se observó un crecimiento del PIB del 12,5%⁸²¹. Esto se puede observar en el gráfico número dos de la *ADENDA I. Datos macroeconómicos de la República Islámica de Irán*. Esta situación de inestabilidad y recesión se ha acrecentado tras la última oleada de sanciones capitaneadas por Estados Unidos. De este modo, el PIB del país descendió 3,9% en el año 2018, y la expectativa es

⁸²⁰ ZÁCCARA, Luciano, “Irán: política interior, economía y sociedad”, *Anuario Internacional CIDOB*, 2015. Disponible online: anuariocidob.org/iran-perfil-de-pais-politica-interior-economia-y-sociedad/

⁸²¹ MASEGOSA, José Luis, “Irán y el Acuerdo Nuclear de 2015. Una explicación desde el Realismo Neoclásico”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 2016, p.37.

que en el año 2019 descienda un 6%. Asimismo, la inflación ha alcanzado niveles del 40%⁸²².

⁸²² KERR, Simeon; ENGLAND, Andrew; y BOZORGMEHR, Najmeh, “Iran’s economy slumps as US sanctions pile on the pain”, *Financial Times*, 29 de abril de 2019.

Capítulo IV. El régimen de sanciones contra la República Islámica de Irán en la lucha antiterrorista

Tras los actos terroristas del 11 de septiembre del 2001 y en respuesta a las nuevas formas de terrorismo internacional se adoptó un amplio número de medidas tanto a nivel internacional como europeo y nacional. La adopción de acciones de lucha contra el terrorismo contaba con un fuerte respaldo político, sin embargo, implicaban restricciones a largo plazo sobre los derechos humanos de los receptores de las medidas⁸²³.

A raíz de la aplicación de las medidas antiterroristas por parte de las instituciones europeas que respondían a la nueva política antiterrorista que se estaba adoptando por el Consejo de Seguridad de las Naciones, se produjeron una gran cantidad de asuntos ante el TJCE, como son: *Organización de los Modjahedines del Pueblo de Irán contra el Consejo*⁸²⁴, *Gestoras pro-Amnistía y otros contra Consejo*⁸²⁵ y *Segi y otros contra Consejo*⁸²⁶. Estos casos presentaban rasgos distintivos que los diferencian de la jurisprudencia anterior en materia de sanciones puesto que otorgaba a los demandantes

⁸²³ ECKES, Christina, "EU Counter-Terrorist Policies and Fundamental Rights: The Case of Individual Sanctions", *Oxford University Press*, 2009, p. 12.

⁸²⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran contra Consejo, T-228/02, EU: T:2006:384.

⁸²⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia Gestoras Pro Amnistía y otros/Consejo, C-354/04 P, ECLI:EU:C:2007:115. La demandante, Gestoras Pro Amnistía, figuraba en el anexo de la Posición común 2001/931 y, por tanto, le eran de aplicación las medidas restrictivas de lucha contra el terrorismo. Ante esta situación se incoó un recurso ante el Tribunal de Primera Instancia, el cual fue desestimado en su totalidad infundado, en la medida en que se basaba en la invasión de las competencias de la Comunidad en la sentencia T-333/02. Ante esta resolución se interpuso recurso de casación, el cual fue desestimado en la sentencia C-354/04 P. Sentencia del Tribunal de Justicia Gestoras Pro Amnistía contra Consejo, C-354/04P, ECLI:EU:C:2007:115.

⁸²⁶ El asunto tiene como objeto la anulación de la inclusión de Segi en la lista de personas, grupos y entidades contemplados en el artículo 1 de la Posición común 2001/931/PESC del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo. El mencionado recurso fue desestimado, en la sentencia T-338/02, por infundado ya que se consideró que se trataba de una invasión de las competencias de la Comunidad. Ante esta decisión se interpuso un recurso de casación que fue nuevamente desestimado al no considerarse fundamentados los motivos alegados en la sentencia C-355/04P. Sentencia del Tribunal de Justicia Segi y otros contra Consejo, C-355/04 P, ECLI:EU:C:2007:116.

un tratamiento más acorde con las garantías propias del derecho de defensa y a la tutela judicial efectiva.

Uno de los principales problemas a los que tuvo que hacer frente tempranamente el TJCE fue el relativo a la necesidad de encontrar un equilibrio entre la eficacia de las medidas antiterroristas y el respeto de los derechos humanos de los acusados por delito de terrorismo. Sin lugar a duda, el asunto *Organización Muyahidín del Pueblo de Irán (OMPI) contra el Consejo de la UE*⁸²⁷ está inspirado por estas consideraciones. Tras los atentados terroristas del 11 de septiembre y la superproducción de normas en materia de lucha antiterrorista, la UE se encontró ante un punto de reflexión generado por el debate de la renuncia de los derechos civiles a cambio de seguridad. La cuestión se situaba entre el sacrificio de determinados derechos fundamentales de los ciudadanos en aras de luchar contra la amenaza terrorista⁸²⁸. Desde el TJUE se ha buscado encontrar un equilibrio, una respuesta que sea sensible con el respeto a los derechos humanos y compatible con la salvaguardia de la seguridad.

En materia de lucha antiterrorista se hace muy patente la existencia de dos planos competenciales de actuación: el nacional y el comunitario. Esta situación es aún más relevante porque las sanciones en materia antiterrorista se adoptaron en virtud de los artículos 60 y 301 del TCE donde la competencia era nacional y se convirtió en comunitaria acudiendo a la cláusula de flexibilidad del artículo 308 del TCE. Con la nueva regulación del Tratado de Lisboa, la lucha antiterrorista en el ámbito sancionador queda

⁸²⁷ La Organización de los Modjahedines del Pueblo de Irán estaba inscrita dentro de la lista de grupos u entidades a sancionar, concretamente con medidas de congelación de activos, dentro del marco de la legislación dirigida contra organizaciones terroristas. La motivación del recurso de anulación fue la violación del derecho de defensa, el incumplimiento de la obligación de motivación y la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva. Asimismo, el recurso iba acompañado de una petición de indemnización. Sentencia del Tribunal de Justicia Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran contra Consejo, T-228/02, EU: T:2006:384.

⁸²⁸ TINOCO PASTRANA, Ángel, “La lucha contra el terrorismo en la Unión Europea desde una perspectiva procesal”, *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, vol. 18, núm. 36, 2016, p. 442.

regulada en el artículo 75 del TUE, donde se confía explícitamente a la Unión la tarea de iniciar y aplicar la legislación sobre la lucha contra la financiación del terrorismo. No obstante, son las autoridades de los Estados miembros las responsables de la actividad operativa en materia antiterrorista en Europa. La acción de la UE se ha enfocado a la cooperación y coordinación de estas políticas⁸²⁹.

4.1 El marco jurídico y teórico de las medidas antiterroristas en el seno de la Unión Europea

El terrorismo ha sido una preocupación de los Estados miembros de la UE desde los años setenta. Dentro de la práctica comunitaria destacan las medidas que la UE adoptó contra Libia después de una serie de ataques terroristas perpetrados en diversas ciudades de Europa a mediados de los años ochenta⁸³⁰. Las medidas de lucha contra el terrorismo que más reacciones y controversias causaron han sido las relativas al embargo preventivo de bienes de personas y grupos terroristas para evitar la financiación de los mismos. Pues privar a las organizaciones terroristas de sus recursos económicos es particularmente necesario cuando se lucha contra organizaciones internacionales. En estos casos, no es suficiente con el encarcelamiento de los perpetradores de los hechos, ya que su riqueza puede contribuir indirectamente a la prosperidad de la organización y al reclutamiento de nuevos miembros⁸³¹. Para actuar sobre la financiación de las organizaciones terroristas se

⁸²⁹ ARGOMANIZ, Javier “El proceso de institucionalización de la política antiterrorista de la Unión Europea”, *Revista CIDOB d’afers internacionals*, 2010, p.142.

⁸³⁰ Véase: Decisión 93/614/PESC del Consejo, de 22 de noviembre de 1993, relativa a la posición común definida sobre la base del artículo J.2 del Tratado de la Unión Europea referente a la reducción de las relaciones económicas con Libia (93/614/PESC). Diario Oficial L n° 295 de 30 de noviembre de 1993, p.7.

⁸³¹ CHAMPIGNY, Simon; POUSIN, Elise y ROUGEVIN-BAVILLE, Laure, “Asset freeze measures in the fight against terrorism”, *The European Judicial Training Network (EJTN)*, 2016, p. 2. Disponible online: www.ejtn.eu/About/THEMIS11/THEMIS-2016/THEMIS-2016-Semi-final-A/

articular regímenes de medidas restrictivas cuyo objetivo primordial es dificultar el traspaso de capitales y, por ende, la financiación de estas organizaciones.

La lucha contra el terrorismo sigue siendo principalmente un asunto nacional y, en gran parte, los gobiernos europeos no lo han transferido a la UE. La congelación de activos de individuos y organizaciones es una decisión importante que afecta directamente a la situación económica e incluso social y/o a la reputación de las entidades involucradas. A las instituciones europeas rara vez se les confían poderes tan intrusivos con respecto a la vida y la propiedad de las personas. En esta tipología de medidas los Estados miembros siguen teniendo un peso preponderante⁸³². En el ámbito comunitario la estrategia terrorista se incardinó principalmente en la PESC, que se rige por las reglas de cooperación intergubernamental, apoyándose en su labor en la política comunitaria e interior y en el ELSJ, donde es destacable el rol desempeñado por el Parlamento y la Comisión⁸³³. Las primeras medidas de este tipo en el ámbito europeo fueron adoptadas a la luz de la Resolución 1267 (1999) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas⁸³⁴ que imponía un embargo aéreo limitado y la congelación de activos a los talibanes. La Resolución fue introducida en la normativa europea por la Posición común 1999/727/PESC relativa a las medidas restrictivas contra los talibanes⁸³⁵, la cual se vio completada por el Reglamento (CE) n° 337/2000, en virtud del cual se establecía una lista de personas físicas y jurídicas receptoras de dichas medidas⁸³⁶. Estas medidas fueron

⁸³² HENZELIN, Marc, “Counter terrorism jurisprudence of the ECJ. Recent developments”, *Academy of European Law*, 2008, p. 4.

⁸³³ SERRA CRISTÓBAL, Rosario, “Los derechos fundamentales en la encrucijada de la lucha contra el terrorismo yihadista. Lo que el constitucionalismo y el derecho de la Unión Europea pueden ofrecer en común”, *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38, 2016, p. 489.

⁸³⁴ Resolución 1267 (1999) del Consejo de Seguridad, de 15 de octubre de 1999.

⁸³⁵ Posición común 1999/727/PESC del Consejo, de 15 de noviembre de 1999, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra los Talibanes. Diario Oficial L n° 294 de 16 de noviembre de 1999, p. 1.

⁸³⁶ Reglamento (CE) n° 337/2000 del Consejo, de 14 de febrero de 2000, relativo a la prohibición de vuelos y a la congelación de capitales y otros recursos financieros de los talibanes de Afganistán. Diario Oficial L n° 43 de 16 de febrero de 2000, p. 1-11.

reiteradas y reforzadas por la Posición común 2001/154/PESC⁸³⁷ y el Reglamento (CE) n° 467/2001⁸³⁸, que derogaba el anterior Reglamento⁸³⁹.

Sin embargo, fue tras los atentados del 11 de septiembre cuando la lucha contra el terrorismo se convirtió en una verdadera prioridad de la organización. El Consejo Europeo extraordinario del 21 de septiembre del 2001 estableció que el terrorismo constituía uno de los principales retos mundiales y su lucha se esgrimía como uno de los objetivos principales de la UE⁸⁴⁰. Las medidas restrictivas impuestas contra personas y entidades iraníes en el marco de la lucha antiterrorista europea vinieron precedidas de la Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de la ONU, del 28 de noviembre⁸⁴¹, sobre medidas para combatir la financiación del terrorismo⁸⁴². La mencionada resolución incluía una serie de medidas con pasos y estrategias para combatir el terrorismo, entre las que destacan las contenidas en el párrafo 1 c) que establecía lo siguiente:

Congelen sin dilación los fondos y demás activos financieros o recursos económicos de las personas que cometan, o intenten cometer, actos de terrorismo o participen en ellos o faciliten su comisión; de las entidades de propiedad o bajo el control, directos o indirectos de esas personas, y de las personas y entidades que actúen en nombre de esas personas y entidades o bajo sus órdenes, incluidos los fondos obtenidos o derivados de los bienes de propiedad o bajo el control directo o indirecto de esas personas y de otras personas y entidades asociadas con ellos;⁸⁴³

⁸³⁷ Posición común 2001/154/PESC del Consejo, de 26 de febrero de 2001, relativa a la adopción de medidas restrictivas adicionales contra los Talibanes y por la que se modifica la Posición común. Diario Oficial L n° 57 de 27 de febrero de 2001, p. 1.

⁸³⁸ Reglamento (CE) n° 467/2001 del Consejo, de 6 de marzo de 2001, por el que se prohíbe la exportación de determinadas mercancías y servicios a Afganistán, se refuerza la prohibición de vuelos y se amplía la congelación de capitales y otros recursos financieros de los talibanes de Afganistán, y se deroga el Reglamento (CE) n° 337/2000 del Consejo. Diario Oficial L n°67 de 27 de febrero de 2001, p.1.

⁸³⁹ PEIDRO CID, Vanesa, “La lucha contra el terrorismo en la Unión Europea: evolución reciente”, *Revista de Estudios Internacionales*, 2005, p. 9.

⁸⁴⁰ AIXALÀ, Albert, “La estrategia de la UE ante el terrorismo internacional”, en BARBÉ, Esther y HERRANZ SURRALLÉS, Anna (eds.), *Política exterior y Parlamento Europeo: hacia el equilibrio entre eficacia y democracia, Oficina d'Informació del Parlament Europeu*, 2007, p. 53.

⁸⁴¹ Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, del 28 de noviembre de 2001.

⁸⁴² SIPRI (eds.), *SIPRI Yearbook 2002, Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press, 2002, p. 225.

⁸⁴³ Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, del 28 de noviembre de 2001, párrafo 1 c).

Como respuesta a esta actuación, en el ámbito europeo, el Consejo de la UE adoptó, el 27 de diciembre de 2001, en virtud de los artículos 15 y 34 del TUE, la Posición común 2001/930/PESC⁸⁴⁴, relativa a la lucha contra el terrorismo, y la Posición común 2001/931/PESC, sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo⁸⁴⁵. Establece los criterios para incluir personas, grupos y entidades en la lista y las medidas restrictivas aplicables. Estas medidas restrictivas pueden consistir en la congelación de fondos y otros activos financieros y medidas reforzadas relacionadas con la cooperación policial y judicial en materia penal⁸⁴⁶. Esta Posición común goza de una importancia doble, por un lado, introdujo el mecanismo de elaboración de una lista de personas y organizaciones terroristas. Para dar aplicación a la Posición común 2001/931/PESC el Consejo adoptó sobre la base de los artículos 60, 301 y 308 del TCE el Reglamento (CE) n° 2580/2001 sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo⁸⁴⁷ impidiendo y prohibiendo la financiación de los actos terroristas. Conforme a la Posición común y mediante la Decisión 2001/927/CE del Consejo, del 27 de diciembre de 2001⁸⁴⁸, se confeccionaba una lista de personas, grupos y entidades cuyos fondos financieros se congelarían. Por otro lado, en la Posición Común 2001/931/PESC se realizaba una definición amplia de “acto terrorista” conceptualizado como el acto intencionado que, por su naturaleza o su contexto, pueda perjudicar gravemente a un país o a una organización

⁸⁴⁴ Posición común 2001/930/PESC del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, relativa a la lucha contra el terrorismo. Diario Oficial L n°344 de 28 de diciembre de 2001, pp. 90-92.

⁸⁴⁵ Posición común 2001/931/PESC del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, relativa a la aplicación de medidas específicas con el fin de luchar contra el terrorismo. Diario Oficial L n° n°344 de 28 de diciembre de 2001, pp. 93-96.

⁸⁴⁶ Consejo de la Unión Europea, *Lista de terroristas de la UE*. Recuperado de www.consilium.europa.eu/es/policias/fight-against-terrorism/terrorist-list/

⁸⁴⁷ Reglamento (CE) n° 2580/2001 sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo. Diario Oficial L n° 344 de 28 de diciembre de 2001, pp. 70-75.

⁸⁴⁸ Decisión 2001/927/CE del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, por la que se establece la lista prevista en el apartado 3 del artículo 2 del Reglamento (CE) n° 2580/2001 del Consejo sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo. Diario Oficial L n°344 de 28 de diciembre de 2001, pp. 83-84.

internacional tipificado como delito según el Derecho nacional, cometido con una serie de fines como la intimidación grave de una población, coaccionar a Gobiernos u organizaciones internacionales, entre otros⁸⁴⁹. Además, se entendía por “grupo terrorista” todo grupo estructurado de más de dos personas, establecido durante cierto tiempo, que actúe de manera concertada con el fin de cometer actos terroristas. Asimismo, el grupo no debía estar formado fortuitamente para la comisión inmediata de un acto terrorista, no siendo necesario que se hubiese asignado a sus miembros funciones formalmente definidas, ni que hubiese continuidad en la condición de miembro o una estructura desarrollada⁸⁵⁰.

Será con la Decisión marco del 13 de junio del 2002⁸⁵¹ sobre la lucha contra el terrorismo cuando con el objetivo de armonizar las legislaciones nacionales se estableció una definición común de los elementos que componen el delito de terrorismo⁸⁵². Además, en este texto destacaba la voluntad del legislador europeo de que en las políticas de la UE contra el terrorismo hubiese un respeto a los derechos fundamentales, así su décimo considerando establece:

La presente Decisión marco respeta los derechos fundamentales como están garantizados por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales [...] Nada de lo dispuesto en la presente Decisión marco podrá interpretarse como un intento de reducir u obstaculizar derechos o libertades fundamentales [...].

⁸⁴⁹ Posición común 2001/931/PESC, del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, relativa a la aplicación de medidas específicas con el fin de luchar contra el terrorismo, artículo 1, apartado 3.

⁸⁵⁰ Posición común 2001/931/PESC, del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, relativa a la aplicación de medidas específicas con el fin de luchar contra el terrorismo, artículo 1, apartado 3.

⁸⁵¹ Decisión marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo. Diario Oficial L n° 164 de 22 de junio de 2002, pp. 3-7.

⁸⁵² ARGOMANIZ, Javier “El proceso de institucionalización de la política antiterrorista de la Unión Europea”, *Revista CIDOB d’afers internacionals*, 2010, p.129.

Sin embargo, es la única mención expresa a los derechos fundamentales en la Decisión marco. Posteriormente, es en la “Estrategia de la UE de lucha contra el Terrorismo”, del 23 de mayo de 2012, donde se remarca la importancia de los derechos fundamentales en la lucha antiterrorista: “La UE debe buscar sistemáticamente el modo de conseguir qué prácticas y políticas respetuosas de los derechos humanos y del Estado de Derecho se convierte en una parte importante de los proyectos de desarrollo de capacidades de lucha antiterrorista [...]”⁸⁵³.

Este régimen de sanciones, basado en la Posición Común 2001/931/PESC y el Reglamento (CE) nº 2580/2001 del Consejo, es diferente del relativo a la aplicación de la Resolución 1989 (2011) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la congelación de capitales de personas y entidades asociadas a Osama bin Laden, la red Al Qaeda y los talibanes (incluido el EIL/Daesh)⁸⁵⁴.

4.2 Nociones preliminares sobre terrorismo en la República Islámica de Irán

La Organización Muyahidín del Pueblo de Irán (OMPI) se fundó en 1965 a partir de una escisión del Movimiento de Liberación de Irán (MLI)⁸⁵⁵. Se constituyó con la misión de instaurar un régimen democrático en el país y sustituir al régimen del Shah de Irán con su participación en las protestas y los enfrentamientos contra las fuerzas de la monarquía que cristalizó en la Revolución Islámica de 1979. Tras la revolución, se produjo un choque de intereses entre los muyahidines y la nueva élite del ayatola Jomeini

⁸⁵³ Consejo de la Unión Europea, Estrategia de la UE de Lucha contra el Terrorismo. Documento de reflexión. 9990/12, p. 19; SERRA CRISTÓBAL, Rosario, “Los derechos fundamentales en la encrucijada de la lucha contra el terrorismo yihadista. Lo que el constitucionalismo y el derecho de la Unión Europea pueden ofrecer en común”, *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38, 2016, p. 490.

⁸⁵⁴ Consejo de la Unión Europea, *Lista de terroristas de la UE*. Recuperado de www.consilium.europa.eu/es/policies/fight-against-terrorism/terrorist-list/

⁸⁵⁵ PEDDE, Nicola, “Role and Evolution of the Mojahedin E-Kalgh”, *Journal of the European Society for Iranian Studies*, 2005, p.113.

que originó un ambiente de tensión y desconfianza⁸⁵⁶ que desembocaría en una nueva confrontación armada contra el régimen de los mulá⁸⁵⁷.

La OMPI llevó a cabo una revolución violenta contra el Estado iraní durante el período comprendido entre 1980-1990⁸⁵⁸. En esta década fueron varios los atentados que se orquestaron, intentaron asesinar al líder supremo iraní, Ali Jamenei; el 28 de junio de 1981, lanzaron un ataque con un bomba contra de la sede central del Partido de la Revolución Islámica que asesinó a 120 personas, entre ellos, al ayatola Beheshti, considerado el segundo personaje más influyente después de Jomeini; el 30 de agosto de 1981, detonaron una bomba en la oficina del Consejo Supremo de Defensa, ocasionando la muerte al primer ministro Muhammad Bahonar, al presidente Muhammad Ali Rayai, a otras dos personas más y dejó cerca de 14 heridos, etc.⁸⁵⁹. La OMPI renunció a la actividad militar en junio del 2001⁸⁶⁰.

La entidad participó en 1981 en la fundación del Consejo Nacional de la Resistencia de Irán (CNRI), una organización con el objetivo de reunir en un solo organismo a los grupos y organizaciones que habían mostrado oposición al gobierno de la República Islámica de Irán⁸⁶¹. El CNRI actúan como parlamento en el exilio teniendo “como objetivo el establecimiento de una república democrática en Irán, basada en la separación de la religión y el estado”⁸⁶². Permanecieron en Francia, acogidos y

⁸⁵⁶ GARDUÑO, Moisés, “La articulación de intereses de los Moyahedin-e jalq-e Irán: de la Revolución Islámica al Movimiento Verde”, *Estudios de Asia y África*, 2016, p.105.

⁸⁵⁷ Los mulás son intérpretes de la religión y la ley islámicas. En Irán han gobernado desde 1979, es decir, desde la Revolución que acabó con el shah Mohammad Reza Pahleví.

⁸⁵⁸ DUDOUET, Véronique, “Anti-Terrorism Legislation: Impediments to Conflict Transformation”, *Berghof Conflict Research and Berghof Peace Support*, 2011, p. 6.

⁸⁵⁹ GARDUÑO, Moisés, “La articulación de intereses de los Moyahedin-e jalq-e Irán: de la Revolución Islámica al Movimiento Verde”, *Estudios de Asia y África*, 2016, p.115.

⁸⁶⁰ DUDOUET, Véronique, “Anti-Terrorism Legislation: Impediments to Conflict Transformation”, *Berghof Conflict Research and Berghof Peace Support*, 2011, p. 6.

⁸⁶¹ GARDUÑO, Moisés, “La articulación de intereses de los Moyahedin-e jalq-e Irán: de la Revolución Islámica al Movimiento Verde”, *Estudios de Asia y África*, 2016, p.116.

⁸⁶² Consejo Nacional de la Resistencia Iraní (CNRI). Recuperado de www.ncr-iran.org/es/about/our-resistance

financiados por el gobierno francés con el objetivo de reunir a todas las fuerzas anti-iraníes en el exilio⁸⁶³.

En el momento de la adopción de las medidas restrictivas, la OMPI estaba compuesta por cinco organizaciones separadas y por una sección independiente de carácter armado que operaban en el interior de Irán⁸⁶⁴. Inicialmente OMPI no figuraba ni en la lista del anexo de la Posición común 2001/931/PESC, ni en la lista de la Decisión 2001/927/CE. Fue incluida con posterioridad⁸⁶⁵ mediante la Posición común 2002/340/PESC⁸⁶⁶ y la Decisión 2002/334/CE, del 2 de mayo de 2002⁸⁶⁷, modificadas por la Posición común 2005/936/PESC⁸⁶⁸ y por las Decisiones 2002/460/CE⁸⁶⁹ y 2005/930/CE⁸⁷⁰. La inclusión de la OMPI tuvo consecuencias directas para la organización y sus miembros. El gobierno iraní utilizó esta inclusión para exigir exacciones a sus partidarios en los medios occidentales y los gobiernos europeos

⁸⁶³ PEDDE, Nicola, "Role and Evolution of the Mojahedin E-Kalgh", *Journal of the European Society for Iranian Studies*, 2005, p. 114.

⁸⁶⁴ Sentencia de la Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran contra Consejo, T-228/02, EU: T:2006:384, apartado 1.

⁸⁶⁵ BOU FRANCH, Valentín, "TPI - Sentencia De 12.12.2006, Organización Mujahedin Del Pueblo De Irán / Consejo, T-228/02 – PESC – Medidas Antiterrorismo Y Derechos Humanos", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 26, 2007, pp. 158-159.

⁸⁶⁶ Posición común del Consejo, de 2 de mayo de 2002, por la que se actualiza la Posición común 2001/931/PESC sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo. Diario Oficial L n° 116 de 3 de mayo de 2002, pp. 75-77.

⁸⁶⁷ Decisión del Consejo 2002/334/CE, de 2 de mayo de 2002, relativa a la aplicación del apartado 3 del artículo 2 del Reglamento (CE) n° 2580/2001 sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo y por la que se deroga la Decisión 2001/927/CE. Diario Oficial n° L 116 de 3 de mayo de 2002, pp. 33-34.

⁸⁶⁸ Posición Común 2005/936/PESC del Consejo, de 21 de diciembre de 2005, por la que se actualiza la Posición Común 2001/931/PESC sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo y se deroga la Posición Común 2005/847/PESC. Diario Oficial L n° 340 de 23 de diciembre de 2005, pp. 80-84.

⁸⁶⁹ Decisión del Consejo 2002/460/CE, de 17 de junio de 2002, relativa a la aplicación del apartado 3 del artículo 2 del Reglamento (CE) n° 2580/2001 sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo y por la que se deroga la Decisión 2002/334/CE. Diario Oficial L n°160 de 18 de junio de 2002, pp. 26-27.

⁸⁷⁰ Decisión del Consejo 2005/930/CE, de 21 de diciembre de 2005, relativa a la aplicación del artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 2580/2001 sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo y por la que se deroga la Decisión 2005/848/CE. Diario Oficial L n° 340 de 23 de diciembre de 2005, pp. 64-66.

revocaron el estatus de asilado o denegaron los visados a muchos exiliados iraníes acusados de ser partidarios de la organización⁸⁷¹.

La situación controvertida se caracterizó porque cuando la organización fue incluida en la lista en el año 2002, las razones nunca fueron comunicadas a la organización. El Consejo no había declarado explícitamente la decisión nacional que fundamentaba la inclusión de la OMPI en la lista de sancionados. De hecho, el Consejo y la Comisión incluso parecieron estar en desacuerdo durante el curso del procedimiento ante el Tribunal de Justicia sobre la determinación de la decisión nacional que formaba la base de la inclusión en las listas europeas⁸⁷². La designación de la OMPI se mantuvo y amplió varias veces. Sin embargo, los líderes de la organización nunca fueron escuchados ni pudieron presentar sus argumentos ante el Consejo o la Comisión⁸⁷³.

4.3 La jurisprudencia del TJUE respecto a las medidas restrictivas de carácter antiterrorista

En la lucha antiterrorista el equilibrio entre los derechos fundamentales y la seguridad es el elemento de conflicto, por ello, el control judicial tiene un gran peso. En la esfera de la Unión Europea este control lo lleva a cabo el TJUE. Una de las principales dificultades a las que se tuvo que enfrentar fue que solo dispone de competencia indirecta

⁸⁷¹ HENZELIN, Marc, “Counter terrorism jurisprudence of the ECJ. Recent developments”, *Academy of European Law*, 2008, p. 4.

⁸⁷² Como consta en el párrafo 171 de la sentencia: “Asimismo, durante la vista, al responder a las cuestiones planteadas por el Tribunal de Primera Instancia, el Consejo y el Reino Unido no lograron dar una respuesta coherente a la cuestión de cuál es la decisión nacional sobre cuya base se adoptó la Decisión impugnada. Según el Consejo, se trata exclusivamente de la Decisión del Home Secretary [...] Según el Reino Unido, la Decisión impugnada no se basa solamente en dicha Decisión, sino también en otras decisiones nacionales, sin más especificaciones, adoptadas por autoridades competentes en otros Estados miembros”. Sentencia del Tribunal de Justicia People's Mojahedin Organization of Iran/Consejo, T-228/02, U:T:2006:384.

⁸⁷³ HENZELIN, Marc, “Counter terrorism jurisprudence of the ECJ. Recent developments”, *Academy of European Law*, 2008, p. 11.

y limitada sobre la PESC. Desde el 1 de diciembre de 2014 tiene plena jurisdicción sobre Cooperación Policial y Judicial, es decir, todo lo relativo al intercambio de información, la cooperación antiterrorista, etc.⁸⁷⁴

Desde hace unos años el TJUE viene manteniendo una postura a favor de la promoción de los derechos en la lucha contra el terrorismo, invocando el legado común europeo en materia de derechos humanos, el Estado de derecho y el imperio de la ley⁸⁷⁵. En los regímenes de sancionados por terrorismo, los tribunales deben poder evaluar si la persona involucrada cumple con los criterios de inclusión relevantes para el régimen de sanciones. Es decir, si se apoya el terrorismo internacional, está involucrada en la perpetración de violaciones graves de derechos humanos, etc. Estos son los principios básicos establecidos por el TJUE en su jurisprudencia temprana sobre las sanciones inteligentes impuestas a las personas sospechosas de estar involucradas en el terrorismo internacional⁸⁷⁶.

El TJUE, considerado un recién llegado en la protección de los derechos fundamentales, tiene en cuenta la jurisprudencia del TEDH que establece que en aquellos casos en los que se vea afectada la seguridad nacional, especialmente en materia de terrorismo, pueden darse ciertas limitaciones del derecho de defensa, con especial énfasis a lo relativo a la divulgación de las pruebas de cargo y el acceso a los autos. Si bien estas limitaciones no implicarían una vulneración del artículo 6 del CEDH. Además, el Consejo de Europea cuando se encuentra en el ámbito de actuaciones penales permite un gran número de restricciones del derecho de defensa afirmando que estas limitaciones son

⁸⁷⁴ SERRA CRISTÓBAL, Rosario, “Los derechos fundamentales en la encrucijada de la lucha contra el terrorismo yihadista. Lo que el constitucionalismo y el derecho de la Unión Europea pueden ofrecer en común”, *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38, 2016, p. 494

⁸⁷⁵ SERRA CRISTÓBAL, Rosario, “Los derechos fundamentales en la encrucijada de la lucha contra el terrorismo yihadista. Lo que el constitucionalismo y el derecho de la Unión Europea pueden ofrecer en común”, *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38, 2016, pp. 494-495.

⁸⁷⁶ PANTALEO, Luca, “Sanctions Cases in the European Courts”, en HAPPOLD, Matthew, y EDEN, Paul (eds.), *Economic Sanctions and International Law*, Bloomsbury, 2016, p. 175.

admisibles si son estrictamente necesarias y se establecen medidas compensatorias de las mismas, de forma que la totalidad del proceso cumpla con las garantías del artículo 6 del CEDH⁸⁷⁷.

El terrorismo internacional se ha convertido en un reto difícil para el TJUE debido a las características especiales de la distribución de poderes de la UE. Además, de que en su labor tiene que cumplir con su función de vigilancia de los derechos humanos con respecto a la legislación de la UE (no gozando de jurisdicción sobre todas las cuestiones), sin dejar de lado las normas comunes derivadas de las Constituciones de los Estados miembros, la jurisprudencia CEDH y los acuerdos y obligaciones internacionales de la UE⁸⁷⁸.

4.4 La jurisprudencia del TJUE sobre las medidas restrictivas aplicadas a la República Islámica de Irán

La sentencia *Organización Muyahidín del Pueblo de Irán (OMPI) contra el Consejo de la UE* supone un verdadero hito en lo referente a la protección de los derechos fundamentales debido a que el TPI procedió a anular por primera vez una decisión del Consejo concerniente a la congelación de los fondos de un particular, al considerarse que se había vulnerado el derecho de defensa, la obligación de motivación y el derecho a la tutela judicial efectiva de la demandante. No se les informó sobre las razones por las que el Consejo consideró oportuno incluirlos en la lista y, por ello, no tuvieron la oportunidad

⁸⁷⁷ TINOCO PASTRANA, Ángel, “La lucha contra el terrorismo en la Unión Europea desde una perspectiva procesal”, *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, vol. 18, núm. 36, 2016, p. 445.

⁸⁷⁸ SERRA CRISTÓBAL, Rosario, “Los derechos fundamentales en la encrucijada de la lucha contra el terrorismo yihadista. Lo que el constitucionalismo y el derecho de la Unión Europea pueden ofrecer en común”, *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38, 2016, p. 495.

de aportar su punto de vista sobre la inclusión⁸⁷⁹. Posteriormente, la UE tomó medidas para cumplir con el fallo y desclasificó la información relativa a las razones en virtud de las cuales se les sancionaba y remitió a la OMPI la justificación de su inclusión en la lista de terroristas de la UE⁸⁸⁰. El régimen de medidas restrictivas impuestas a la OMPI ha generado un gran número de resoluciones y casos en el TJUE, tanto en primera como en segunda instancia⁸⁸¹.

En el asunto el TPI⁸⁸² afirma la necesidad de respetar el derecho de defensa, la tutela judicial efectiva, la obligación de motivación y la necesidad de audiencia respecto a las pruebas de cargo. Aun reconociéndose la existencia de limitaciones en el disfrute de estos derechos por razones de seguridad, interés general y eficacia de las sanciones en materia de terrorismo que pueden afectar o demorar la audiencia, pero sin excluirla⁸⁸³.

La novedad del presente caso radica en que el sistema establecido por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para congelar los fondos de las personas vinculadas a organizaciones terroristas se alejaba de las medidas tomadas contra las personas vinculadas a Osama bin Laden, la red Al-Qaeda y los talibanes. En este caso, la Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad hacía responsables a los Estados miembros y a la Comunidad de la concreción de las personas y entidades cuyos fondos se tenían que congelar. Por tanto, los Estados miembros y la Comunidad gozaban de una

⁸⁷⁹ BURES, Oldrich, *EU Counterterrorism Policy: A Paper Tiger?*, Routledge, London, 2016, p.207.

⁸⁸⁰ Consejo de la Unión Europea, Follow-up to the judgment of the Court of First Instance in case T228/02 - OMPI v. Council. Documento 5418/3/07.

⁸⁸¹ Sentencia del Tribunal General People's Mojahedin Organization of Iran contra Consejo, T-284/08, EU:T:2008:550; apelación en segunda instancia en la Sentencia del Tribunal de Justicia Francia/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853; Sentencia del Tribunal General People's Mojahedin Organization of Iran contra Consejo, T-256/07, EU:T:2008:461, apelado en segunda instancia en el Auto del Tribunal de Justicia People's Mojahedin Organization of Iran contra Consejo, C-576/08 P, EU:C:2009:335.

⁸⁸² Sentencia del Tribunal de Justicia People's Mojahedin Organization of Iran/Consejo, T-228/02, U:T:2006:384.

⁸⁸³ TINOCO PASTRANA, Ángel, "La lucha contra el terrorismo en la Unión Europea desde una perspectiva procesal", *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, vol. 18, núm. 36, 2016, p. 445.

facultad autónoma de apreciación⁸⁸⁴. Mientras en los asuntos *Kadi* y *Yusuf/Al Barakaat* las instituciones comunitarias no tenían margen de discrecionalidad en la ejecución de las sanciones del CSNU. En el asunto OMPI el Tribunal incide en el punto de cómo debe ser la labor de la Unión Europea y de los Estados miembros. De este hecho derivan las diferencias no solo en cuanto al tratamiento que los Tribunales comunitarios dieron a los dos casos, sino que, además, en este asunto se planteó la cuestión de la justificación del nivel de protección judicial de los individuos o entidades afectadas por las sanciones particulares, que dependían del tipo de sanciones o del marco jurídico en el que se adoptasen, es decir, el de Naciones Unidas o el de la Unión Europea, o del margen de discrecionalidad dejado a los Estados por el CSNU⁸⁸⁵.

Respecto a la protección de los derechos en casos de terrorismo, con el caso de la OMPI el TPI tuvo la oportunidad de examinar los requisitos impuestos por el derecho a una audiencia en un procedimiento mixto, es decir, uno que involucra tanto a las autoridades nacionales como a las comunitarias. Por un lado, existe una primera etapa donde una autoridad nacional competente toma una decisión en virtud de la cual se declara que existe una vinculación con actos terroristas. Esa decisión debe basarse en pruebas o pistas serias y creíbles. Por otro lado, en la segunda etapa, el Consejo, por unanimidad, decide la inclusión en la lista en función de la información precisa que indicase que se había adoptado una decisión nacional de ese tipo⁸⁸⁶. En este supuesto el TPI sostuvo que el derecho a una audiencia imparcial debe salvaguardarse principalmente en la primera etapa, es decir, ante la autoridad nacional. La parte interesada debe poder presentar sus puntos de vista sobre las pruebas de manera efectiva. Sin embargo, pueden existir restricciones al derecho a un juicio justo justificadas en la legislación nacional por

⁸⁸⁴ SANTOS VARA, Juan, “El control judicial ...”, *op.cit.*, p. 14.

⁸⁸⁵ SANTOS VARA, Juan, “El control judicial ...”, *op.cit.*, pp.16-17.

⁸⁸⁶ TRIDIMAS, Takis, “Terrorism and the ECJ: Empowerment and democracy in the EC legal order”, *European law review*, 2009, núm. 12, p. 119.

razones de orden público, seguridad pública o el mantenimiento de las relaciones internacionales⁸⁸⁷.

De los asuntos OMPI se dedujeron ciertas particularidades y diferencias en el disfrute de los derechos fundamentales en el ámbito del terrorismo. El derecho a ser oído de los designados como “terroristas” fue restringido en su apreciación por el juez de la Unión. Asimismo, el alcance sustantivo del derecho de las partes a una audiencia imparcial fue restringido porque según los términos de los instrumentos pertinentes de la UE y la CE, las personas y las organizaciones podían ser incluidas en la lista de la CE solo en el caso de ser objeto de una decisión a nivel nacional. En consecuencia, el Tribunal consideró que las partes interesadas no debían poder debatir sobre el fondo de tal decisión, sino solo discutir si la decisión nacional existió⁸⁸⁸. El Tribunal lo expresó del siguiente modo:

[...] en este contexto, el interesado solamente ha de tener ocasión de dar a conocer oportunamente su punto de vista sobre los requisitos legales de aplicación de la medida comunitaria en cuestión, a saber, si se trata de una decisión inicial de congelación de fondos, la existencia de informaciones concretas o elementos del expediente que muestren que una autoridad nacional competente adoptó en su contra una decisión [...] y, si se trata de una decisión subsiguiente de congelación de fondos, la justificación de la permanencia del interesado en la lista litigiosa⁸⁸⁹.

La lucha antiterrorista ha supuesto un verdadero reto para la UE, tanto en su agenda política como en su vertebración como organización internacional y en su relación con los Estados miembros. El problema deriva de la restricción de los derechos fundamentales. Las primeras reacciones de la ONU, la UE y los Estados miembros

⁸⁸⁷ Sentencia de la Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran contra Consejo, T-228/02, EU: T:2006:384, apartado 119.

⁸⁸⁸ HENZELIN, Marc, “Counter terrorism jurisprudence of the ECJ. Recent developments”, *Academy of European Law*, 2008, pp. 9-10.

⁸⁸⁹ Sentencia de la Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran contra Consejo, T-228/02, EU: T:2006:384, apartado 120.

implicaron una gran restricción de diversos derechos con la creación de listas negras de manera indiscriminada y sin las garantías necesarias. Ante esta situación el papel del TJUE ha sido crucial para encontrar el necesario balance entre las exigencias de seguridad y los derechos fundamentales. Para ello, el TJUE se ha basado en la labor del TEDH y en las tradiciones constitucionales de los Estados miembros, puesto que la protección de los derechos humanos, el Estado de derecho y el imperio de la ley es una piedra angular en la UE. Una de las primeras sentencias donde el TJUE mostró la preocupación por esta situación fue el caso OMPI. En este caso el TJUE marcó el precedente, en virtud del cual se colocó en una situación preminente los derechos fundamentales de los sancionados en la lucha antiterrorista. Si bien es cierto que observó un gran número de restricciones al tratarse de materia terrorista, derivándose una sensación de cierta injusticia o la inexistencia de una protección real.

Siguiendo el precedente de la OMPI, varias organizaciones presentaron recursos de anulación ante el TPI contra las listas de terroristas de la UE, así se pueden citar los asuntos *José María Sison*⁸⁹⁰, *Stichting Al-Aqsa*⁸⁹¹, *Osman Ocalan en nombre de Kurdistan Workers' Party (PKK)*⁸⁹², *Kongra-Gel y otros*⁸⁹³, etc. En respuesta a la decisión de PMOI y ante la ola de nuevos casos, la UE reformó sus procedimientos de designación y la supresión de la lista. A consecuencia de ello el Consejo de Asuntos Generales adoptó una nueva política que tiene en cuenta las sentencias judiciales sobre la forma en que los individuos y los grupos se agregan a la lista de la Posición Común 2001/931/PESC⁸⁹⁴. Mientras que antes de la sentencia de la PMOI no existía ningún mecanismo para que los proscritos recibieran una explicación para la inclusión o acusaran esa explicación, ahora

⁸⁹⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia Jose Maria Sison contra Consejo, T-47/03, EU:T:2007:207.

⁸⁹¹ Sentencia del Tribunal de Justicia Stichting Al-Aqsa contra Consejo, T-327/03, EU:T:2007:211.

⁸⁹² Sentencia del Tribunal General PKK contra Consejo, T-229/02, EU:T:2008:87.

⁸⁹³ Sentencia del Tribunal General Kongra-Gel y otros, T-253/04, EU:T:2008:88.

⁸⁹⁴ Consejo de la Unión Europea, *Press Release 2795th/2796th General Affairs and External Relations Council Meeting*, Luxemburgo, 23-24 de abril de 2007. 8425/07 (Presse 80), pp.34-35

se establece un mecanismo para informar a los designados de las razones de su inclusión, la posibilidad de revisión, etc.⁸⁹⁵.

⁸⁹⁵ BURES, Oldrich, *EU Counterterrorism Policy: A Paper Tiger?*, *Routledge*, London, 2016, pp.208-209.

Capítulo V. El proceso sancionador contra la República Islámica de Irán por el programa de proliferación nuclear

El razonamiento detrás de la imposición de sanciones económicas para detener o al menos retrasar los planes de desarrollo de armas nucleares es el siguiente: las sanciones pueden debilitar el poder económico y aumentan el gasto en el desarrollo de las armas nucleares. Con el empleo de las medidas restrictivas se espera que se creen dificultades económicas y obligar al gobierno iraní a cambiar su política nuclear, es decir, se produce un entorpecimiento para que no se continúe con las actividades prohibidas. La fabricación de armas nucleares es muy costosa, las sanciones económicas pueden generar resultados positivos al aumentar sustancialmente los ya altos costes del programa nuclear.

El programa nuclear de iraní ha provocado una gran controversia a nivel mundial. Las razones que justifican el análisis de las sanciones contra el programa nuclear de Irán son muy variadas y de diverso origen. Los temores a que Irán formase parte del club nuclear⁸⁹⁶ podrían provocar un desequilibrio de poder en Oriente Medio. Además, podría producirse un efecto de imitación y reto por parte del resto de países de la región.

Una de las cuestiones más importantes de este longevo régimen sancionador es su efectividad, es decir, determinar si las medidas restrictivas han obligado al régimen iraní de alguna forma a cambiar su política nuclear. Los dos ámbitos que sufrieron el establecimiento de sanciones fueron el de la energía y el sector financiero. Dado que las medidas están destinadas a causar un cambio de política al infligir dificultades

⁸⁹⁶ El club nuclear es la denominación de aquellos países con armas nucleares. Oficialmente poseen el estatus nuclear los siguientes países: Estados Unidos, Rusia, Reino Unido, Francia y China. También cuentan con armas nucleares, Pakistán, India, Corea de Norte e Israel. Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI Yearbook 2018. *Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press, 2018, p. 235.

económicas, causando un verdadero daño a la economía iraní, siendo ambos ámbitos vitales para la economía del país.

5.1 Nociones preliminares sobre el programa de proliferación nuclear iraní: el derecho a enriquecer uranio

El programa nuclear de Irán comenzó en la década de 1950 auspiciado dentro del programa *Átomos para la Paz* y con la colaboración de los Estados Unidos. Este programa se basó en una negociación entre Estados Unidos y ciertos países en desarrollo, entre los que se encontraba Irán. El país norteamericano proporcionaba reactores de investigación, combustible y capacitación científica a los países en desarrollo que deseaban programas nucleares de carácter civil. Los Estados receptores se comprometían a utilizar la tecnología y la educación solo para fines pacíficos y civiles. El programa proporcionaba las bases necesarias para el desarrollo del programa nuclear de Irán al suministrar la tecnología y educación nuclear clave. Para garantizar la cooperación científica y técnica para el uso de la tecnología nuclear con fines civiles y pacíficos de la energía nuclear se creó, en 1957, el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA)⁸⁹⁷, siendo una organización autónoma dentro del sistema de Naciones Unidas. Dentro del contexto de la OIEA se elaboró el Tratado de No proliferación de Armas Nucleares (TNP), del 1 de julio de 1968, que entró en vigor el 5 de marzo de 1970. El mismo fue firmado y ratificado por la República Islámica de Irán en marzo de 1970⁸⁹⁸.

El objeto del TNP es limitar e impedir el desarrollo y la fabricación de armas nucleares. Dentro de este instrumento se distinguen tres grupos de estados:

⁸⁹⁷ SERGI, Sabrina, “The US-Iran Relations and the Shah’s Nuclear Program (1957-1978)”, *Economia. Rivista semestrale di Storia e Politica Internazionali*, núm. 1, 2017, p. 145.

⁸⁹⁸ UNODA-United Nations Office for Disarmament Affairs, 2018. Recuperado de disarmament.un.org/treaties/t/npt

- a) Estados con Armamento Nuclear, corresponde con los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU: Estados Unidos, Rusia, Reino Unido, Francia y China. Estos cinco países ya habían efectuado pruebas nucleares con anterioridad al mencionado Tratado.
- b) Estados Sin Armamento Nuclear que se negaron a firmar y ratificar el TNP. Estos países se reservaron el derecho a fabricar armas nucleares, este es el caso de India, Pakistán e Israel.
- c) Estados Sin Armamento Nuclear que firmaron y ratificaron el TNP, por tanto, manifestaron su compromiso de no fabricar armas nucleares y de someterse a inspecciones periódicas. Irán se encuentra dentro de este grupo de estados⁸⁹⁹.

Uno de los elementos vitales dentro del sistema del OIEA y la prevención de la proliferación de las armas nucleares es el relativo al *sistema de salvaguardias* (inspecciones). Las salvaguardias del OIEA forman parte de los acuerdos jurídicamente vinculantes acordados entre los Estados y el OIEA. Su marco jurídico está conformado por: el Estatuto del OIEA, las obligaciones de los Estados dimanantes del TNP y demás Tratados en virtud de los cuales se establece zonas libres de armas nucleares, instrumentos de salvaguardia (acuerdos de salvaguardias, protocolos y acuerdos subsidiarios, entre otros) y las decisiones del Consejo de administración del OIEA⁹⁰⁰. Aunque el OIEA no es parte en el TNP, ostenta las funciones y responsabilidades previstas en el TNP. Se trata del denominado *sistema de salvaguardias* establecido mediante Protocolo Adicional a los Acuerdos de Salvaguardias, del 15 de mayo de 1997, con el que se refuerzan los poderes del OIEA en materia de verificación al abarcar todo el conjunto del ciclo de producción nuclear (minas de uranio, materiales, residuos e instalaciones). Asimismo, se le da

⁸⁹⁹ VELARDE PINACHO, Guillermo, “Proliferación de armas nucleares. Irán y Corea del Norte”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 153, 2011, p.49

⁹⁰⁰ IAEA, *Safeguards legal framework*, 2018. Recuperado de www.iaea.org/topics/safeguards-legal-framework

potestad para controlar no solo las instalaciones nucleares, sino también los centros de investigación o las fábricas destinadas a producir elementos relacionados con los programas nucleares y obtener información sobre cualquier material sensible tanto a nivel de la exportación como de la importación. Irán firmó el mencionado Protocolo el 18 de diciembre de 2003, sin embargo, todavía no lo ha ratificado, aunque se comprometió a aplicarlo desde la fecha de su firma⁹⁰¹. Se puede consultar el marco jurídico en contra de la proliferación nuclear en Irán en la *ADENDA II. Marco legal sobre la prevención de la proliferación nuclear iraní*.

El discurso de Irán sobre la cuestión nuclear ha girado desde la Revolución de 1979 en torno a tres conceptos: la independencia, la justicia y la resistencia de Irán. La independencia concebida como el mandato de Irán para asegurar la soberanía nacional y buscar la independencia política y económica, sin ser influenciado ni por el sionismo ni el imperialismo occidental. La justicia (o la justicia social) se conectan con la noción anterior e implica que Irán tiene como cometido luchar contra el imperialismo y los actos de opresión sionistas para hacer justicia a través de la liberalización de las personas socialmente oprimidas. Para la consecución de este objetivo, Irán debe resistir frente al imperialismo y el sionismo⁹⁰².

Después de la Revolución de 1979 el programa nuclear fue abandonado, pero se reinició en 1989, levantando las sospechas de la comunidad internacional. Irán insistió en que estaba cumpliendo con las obligaciones del Tratado de No Proliferación, aunque en 2002 comenzaron las sospechas en la comunidad internacional ante la posible existencia de un programa clandestino de desarrollo de armas nucleares. En ese año Irán anunció la

⁹⁰¹ BERMEJO GARCÍA, Romualdo y GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, “Del programa nuclear de la República Islámica de Irán y de su evolución (política y derecho)”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2015, vol. 31, pp. 13-14.

⁹⁰² NAKANISHI, Hisae, “The Construction of the Sanctions Regime Against Iran: Political Dimensions of Unilateralism”, en Ali Z. MAROSSY y Marisa R. BASSETT, (eds.), *Economic Sanctions under International Law. Unilateralism, Multilateralism, Legitimacy, and Consequences*, Springer, 2015, pp. 23.

construcción de plantas nucleares como parte de su política energética ante el futuro agotamiento de sus reservas de combustibles fósiles⁹⁰³. Y, un grupo opositor al régimen iraní, el Comité Nacional de Resistencia Iraní (CNRI), presentó pruebas de la existencia de dos nuevas plantas nucleares, en Natanz y Arak, que el país no había declarado al OIEA⁹⁰⁴. Posteriormente, en 2003, se anunció el plan de desarrollo de reactores de energía nuclear completos para el reprocesamiento de uranio para su uso en reactores de energía nuclear. No obstante, en opinión de expertos el plan tenía poco sentido económico a la luz de los excedentes globales de plutonio y uranio enriquecido⁹⁰⁵.

Ante el ocultamiento de ciertas actividades clandestinas de enriquecimiento de uranio y las débiles justificaciones aportadas por Irán se daba comienzo a la “crisis nuclear iraní”, acrecentada por la postura del gobierno iraní que reclama un derecho a utilizar la energía nuclear con fines pacíficos, en virtud del artículo IV del TNP. Este derecho implica en la práctica el derecho a controlar el ciclo combustible nuclear de forma completa, es decir, el enriquecimiento de uranio⁹⁰⁶.

Actualmente, según datos de la OIEA, Irán cuenta con 18 instalaciones nucleares y 9 ubicaciones exteriores a las instalaciones nucleares bajo la supervisión de la OIEA⁹⁰⁷. En el siguiente mapa se pueden observar las principales instalaciones nucleares de Irán:

⁹⁰³ KILE, Shannon N., “The controversy over Iran’s nuclear programme”, KILE, Shannon N. (eds.), Europe and Iran. Perspectives on Non-proliferation, SIPRI Research Report, núm.21, 2005, p.3.

⁹⁰⁴ GARRIDO REBOLLEDO, Vicente, “El programa nuclear iraní y las dificultades para visitar a los amigos”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2006, p.2

⁹⁰⁵ KILE, Shannon N., “The controversy over Iran’s nuclear programme”, KILE, Shannon N. (eds.), Europe and Iran. Perspectives on Non-proliferation, *SIPRI Research Report*, núm.21, 2005, p.3.

⁹⁰⁶ GARRIDO REBOLLEDO, Vicente, “El programa nuclear iraní y las dificultades para visitar a los amigos”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2006, p.2

⁹⁰⁷ OIEA, IAEA & Iran, *Verification and Monitoring in Iran*.



Ilustración n° 4. Las principales instalaciones nucleares de Irán. 2019

Fuente: Agence France-Press (AFP)

Teherán ha afirmado en repetidas ocasiones que su programa nuclear es estrictamente pacífico y que además el hecho de tener capacidad para enriquecer uranio no conlleva necesariamente contar con capacidad suficiente como para poder fabricar armas nucleares, las autoridades estadounidenses y europeas siguen siendo escépticas al programa nuclear⁹⁰⁸. Desde entonces, el OIEA no ha aceptado estas afirmaciones de Teherán de que sus actividades nucleares son exclusivamente con fines pacíficos y que no ha tratado de desarrollar armas nucleares⁹⁰⁹. Las reacciones y la presión diplomática sobre Irán han sido múltiples desde el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, la Unión Europea y otras entidades y Estados individuales.

⁹⁰⁸ IBÁÑEZ, Fernando, “El programa nuclear iraní: Estado de la cuestión y posibles escenarios”, *Relaciones Internacionales*, núm. 16, 2011, pp. 135-136.

⁹⁰⁹ KARACASULU, Nilufer e ASKAR KARAKIR, Irem, “EU Sanctions Regime ...”, *op. cit.*, p. 380.

5.2 La respuesta de la UE ante la proliferación nuclear. La imposición de un régimen de sanciones como instrumento de la diplomacia coercitiva

El régimen de sanciones contra la República Islámica de Irán tiene o tuvo como objeto, por un lado, acabar con la proliferación nuclear y, por otro, dar respuesta a las graves violaciones de derechos humanos en el país. De este modo, se adoptaron dichas medidas como parte de un planteamiento político integrado⁹¹⁰ en el que se combina tanto la presión como el compromiso para convencer a Irán de la necesidad de respetar sus obligaciones internacionales⁹¹¹. Esta estrategia se conceptualiza como un instrumento propio de la diplomacia coercitiva, la cual se caracteriza por el establecimiento de una demanda específica con la finalidad de que se finalice o se revierta una determinada situación, en este caso la proliferación nuclear; seguida de una amenaza explícita, es decir, el establecimiento de medidas restrictivas; y finalmente, la determinación de un elemento temporal que aumente la presión⁹¹².

El análisis de la actuación de la UE no puede realizarse descontextualizado del resto de actores implicados, especialmente Estados Unidos, el Consejo de Seguridad y el OIEA, porque las conversaciones con Irán se han producido en dos planos paralelos. Mientras que el primero de ellos cuenta con un carácter eminentemente técnico y se produce entre la OIEA e Irán, el segundo basado en las conversaciones políticas entre el llamado Grupo 5+1 (P5+1), es decir, los cinco países miembros permanentes del Consejo de Seguridad más Alemania. El nexo entre ambos planos ha sido el CSNU puesto que la

⁹¹⁰ La Unión Europea con el “E3/UE+3” (conformado por Francia, Reino Unido, Alemania y la UE + EE. UU., Rusia y China) forma parte del conocido Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC) que tiene como finalidad abordar desde el punto de vista político y de las relaciones internacionales el problema iraní y el desafío que ha supuesto para la comunidad internacional.

⁹¹¹ Consejo de la Unión Europea, *Medidas restrictivas de la UE contra Irán*. Recuperado de www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/iran/

⁹¹² SAUER, Tom, “Coercive Diplomacy by the EU: the Iranian nuclear weapons crisis”, *Third World Quarterly*, p.614.

dinámica consiste en el envío por parte de la OIEA de informes al CSNU, este, basándose en los informes, adopta resoluciones y sanciones y, finalmente, el G5+1 las aplica⁹¹³.

Se pueden identificar cuatro fases en la relación entre la UE e Irán, en primer lugar, la primera etapa se inició en 2002 con los rumores de que Irán estaba desarrollando un programa nuclear con fines militares. Si bien Irán declaró que se trataba de un programa con fines exclusivamente civiles, lo cierto es que tampoco había declarado las actividades que conforme al TNP estaba obligado⁹¹⁴. A tal efecto la Junta de Gobernadores aprobó una resolución el 19 de junio de 2003 donde confirmaba que Irán no había declarado ciertas actividades y materiales nucleares, aunque no declaró que Irán no había cumplido con los Estatutos de la OIEA o el TNP. Posteriormente el 12 de septiembre de 2003, a través de otra resolución, estableció un ultimátum al país persa donde le instó a proveer información sobre su programa y a cooperar con la OIEA con vistas a garantizar el cumplimiento del Acuerdo de salvaguardias hasta finales de octubre de 2003⁹¹⁵.

La segunda etapa se corresponde con el período de negociaciones entre la UE e Irán que finalizó en agosto de 2005. Esta etapa se caracterizó por la labor diplomática de la UE y sus éxitos con vistas a un cumplimiento efectivo de Irán⁹¹⁶. Durante este período se ofreció a Irán llevar a cabo una cooperación multinivel, incluyendo el compromiso de retomar el diálogo global (“*comprehensive dialogue*”) que había sido suspendido a causa de la escalada nuclear iraní⁹¹⁷. De este modo, la diplomacia europea, Reino Unido, Francia y Alemania, persuadió a Irán para suspender el enriquecimiento de uranio y

⁹¹³ SAINZ DE LA PEÑA, José Antonio, “Las negociaciones con Irán sobre la cuestión nuclear”, *UNISCI Discussion Papers*, núm. 29, 2012, p. 218.

⁹¹⁴ SAUER, Tom, “Coercive Diplomacy by the EU: the Iranian nuclear weapons crisis”, *Third World Quarterly*, p.617-618.

⁹¹⁵ Resolución de la Junta de Gobernadores de la OIEA aprobada el 12 de septiembre de 2003, p.3 [GOV/2003/69].

⁹¹⁶ EVERTS, Steven, “Engaging Iran. A test case for EU foreign policy”, *Centre for European Reform Working Paper*, 2004, p.7.

⁹¹⁷ CRONBERG, Tarja, “Nuclear Multilateralism and Iran. Inside EU Negotiations”, *Routledge*, 2017. p.18.

aceptó las inspecciones de la OIEA firmando el Protocolo Adicional del TNP. En este contexto, la Junta de Gobernadores adoptó la resolución de noviembre de 2003 que pese a ser crítica con Irán le exhortaba a probar su inocencia y a cooperar con la OIEA⁹¹⁸, en ningún caso declaraba que el país hubiese incumplido con el TNP. El primer contratiempo llegó en marzo de 2004 cuando un informe de la OIEA establecía que existían fallas en las declaraciones que había realizado Irán, por ende, insistían en aumentar la cooperación del país con la organización.

Aunque en septiembre de este mismo año Irán empezó a convertir el uranio en gas uranio. Al respecto la UE fue rotunda con Teherán presentándole un ultimátum que le obligaba a cooperar con la OIEA antes de octubre de 2004. Irán respondió suspendiendo sus actividades nucleares por un par de meses. Esta situación implicó el auge de las negociaciones entre ambas partes, en relación con diversas temáticas, como: la transferencia de tecnología nuclear, comercio y cooperación y seguridad. Con el cambio legislativo en Irán se rompieron las negociaciones entre ambos en agosto de 2004⁹¹⁹.

La tercera fase se inició con la ruptura de ambas partes y la transgresión de Irán con el inicio de la conversión de uranio. Lo que conllevó la adopción de la resolución de la Junta de Gobernadores, que contó con el apoyo de la UE, en la que se advertía a Irán de que la consecuencia de su incumplimiento sería la remisión del asunto al CSNU, el tenor literal de la resolución fijaba lo siguiente:

“Considera igualmente que el historial de encubrimiento de las actividades nucleares de Irán, [...], la naturaleza de estas actividades, las cuestiones puestas al descubierto durante la verificación por el Organismo de las declaraciones hechas

⁹¹⁸ EVERTS, Steven, “Engaging Iran. A test case for EU foreign policy”, *Centre for European Reform Working Paper*, 2004, p.7.

⁹¹⁹ SAUER, Tom, “Coercive Diplomacy by the EU: the Iranian nuclear weapons crisis”, *Third World Quarterly*, p.618-620.

por el Irán desde septiembre de 2002 y la consiguiente ausencia de confianza en que el programa nuclear de Irán está destinado exclusivamente a fines pacíficos han dado lugar a cuestiones que son competencia del Consejo de Seguridad, como órgano al que corresponde la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales”⁹²⁰.

La cuarta etapa se inició con el Consejo de Seguridad y la adopción de la resolución 1696 (2006), del 31 de julio de 2006 donde se exhortaba a Irán a suspender su programa nuclear antes del 31 de agosto de ese mismo año. Esta etapa finalizaba con una nueva resolución del Consejo de Seguridad, la resolución 1737 (2006), del 23 de diciembre, que contenía por primera vez sanciones económicas contra Irán⁹²¹. En su anexo se realizaba una enumeración de las personas y entidades que participaban en la proliferación nuclear y cuyos fondos y recursos económicos debían congelarse. A partir de este punto se inició en 2007 el procedimiento sancionador de la UE en contra de la República Islámica de Irán, a través de un régimen mixto de sanciones, es decir, con la transposición de las Resoluciones del CSNU al ordenamiento comunitarias, acompañadas en muchas ocasiones de medidas europeas complementarias o autónomas. Tal y como se observa en la *ADENDA III. Marco jurídico de europeo de medidas restrictivas* contra la República Islámica de Irán, las mencionadas Resoluciones se incorporaron al ordenamiento comunitario con la legislación previa al Tratado de Lisboa, a través de Posiciones Comunes y con el Tratado de Lisboa, por medio de Decisiones del Consejo de la UE. Posteriormente se adoptaron Reglamentos que regulaban los extremos de las medidas restrictivas e incorporaban en sus anexos las personas o entidades designadas.

⁹²⁰ Resolución de la Junta de Gobernadores de la OIEA aprobada el 24 de septiembre de 2005, p.3 [GOV/2005/77].

⁹²¹ SAUER, Tom, “Coercive Diplomacy by the EU: the Iranian nuclear weapons crisis”, *Third World Quarterly*, p.621-622.

Dentro de la UE existieron marcadas diferencias entre los Estados miembros, que explican la naturaleza y el alcance de las sanciones que la organización ha impuesto contra Irán. Algunos miembros de la UE, como el Reino Unido y Francia, favorecieron la adopción de medidas más severas para responder a la crisis nuclear iraní. En octubre de 2007, Francia presentó una propuesta para la adopción de sanciones adicionales de la UE contra Irán que no contenía disposiciones que exigiesen ningún requisito previo derivado del mandato de la ONU. Un mes más tarde, en noviembre, el primer ministro británico, Gordon Brown, manifestó la voluntad de Reino Unido en liderar una iniciativa para impulsar sanciones adicionales contra Irán por parte de la UE y la ONU. Las sanciones afectarían especialmente a las industrias del petróleo y del gas, así como al sector financiero⁹²².

Por el contrario, Austria, Alemania, Italia y España mostraron una reticencia constante a aplicar sanciones contra Irán. Este bloque ha estado liderado por Alemania, en abril de 2006, el ministro de Asuntos Exteriores alemán, Frank-Walter Steinmeier, indicó que la UE solo debería considerar la implementación de sanciones unilaterales contra Irán si el Consejo de Seguridad de la ONU se encontrase realmente en un punto muerto completo con respecto a la situación iraní. La posición alemana estaba determinada en gran medida por consideraciones de índole económico y la posibilidad de ceder terreno a Rusia, China y otros países asiáticos ya que Alemania es el principal socio comercial europeo de Irán y constituye un mercado importante para los productos industriales y tecnológicos alemanes. A modo de ejemplo se puede citar la negativa, en febrero de 2008, de Alemania e Italia para que la UE actuara contra Bank Melli y Bank Saderat. La razón que se esgrimió fue que ninguno de los bancos había sido sometido a la acción previa de la ONU. Esta consideración meramente procesal es la que a lo largo

⁹²² PARKER, George, "Brown turns sanctions screw on Iran", *Financial Times*, 12 de noviembre de 2006.

de la crisis nuclear iraní han empleado los estados miembros de la UE no favorables a la presión americana para oponerse al establecimiento de sanciones adicionales por parte de la UE⁹²³.

Se observa que la respuesta de la EU ha venido en gran medida marcada por las Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas porque las sanciones de la ONU tenían una naturaleza orientadora para que otros países adoptaran sus propios regímenes de sanciones. Mientras tanto, los Estados Unidos y la UE han impuesto sanciones más fuertes adicionales contra Irán, particularmente desde 2012⁹²⁴.

Hay que tener presente que tanto los Estados miembros de la UE como Irán son partes contratantes del Tratado sobre la No Proliferación de Armas Nucleares⁹²⁵. Del artículo III de este texto se desprende la necesidad de que cada Estado acepte las salvaguardias estipuladas en un acuerdo previamente negociado y concertado con el OIEA, a efectos de verificar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Tratado para impedir que la energía nuclear se desvíe de usos pacíficos a armas u otros dispositivos nucleares explosivos.

Desde el año 2006 hasta el 2018, el Consejo de Seguridad aprobó siete resoluciones cuyo objetivo son los programas nucleares y de misiles balísticos de Irán. Si bien las sanciones tienen un alcance limitado, es decir, no imponen amplias sanciones a los sectores energético o financiero de Irán, sí proporcionan una justificación legal internacional para sanciones más amplias. En particular, la Resolución 1929 (2010), del 19 de junio de 2010, señaló “el posible vínculo entre los ingresos de Irán derivados de su sector energético y la financiación de las actividades nucleares de Irán que son

⁹²³ TAYLOR, Brendan, “Sanctions as Gran Strategy”, *The International Institute for Strategic Studies*, 2010, p.78-79

⁹²⁴ KARACASULU, Nilufer e ASKAR KARAKIR, Irem, “EU Sanctions Regime ...”, *op. cit.*, p. 380.

⁹²⁵ El Tratado sobre la No Proliferación de Armas Nucleares fue abierto a la firma el 1 de julio de 1968 en Londres, Moscú y Washington. Documento número A/RES/2373(XXII).

estratégicas desde el punto de vista de la proliferación [...]”⁹²⁶. De igual manera ocurrió en el ámbito europeo puesto que, en opinión del Consejo, constituyen una fuerte esencial de ingresos del Gobierno iraní⁹²⁷. Las sanciones más perjudiciales contra Irán se han centrado en sus sectores energético y financiero. Si bien estas sanciones están estrechamente entrelazadas, serán abordadas en la presente tesis en epígrafes diferenciados.

La UE aprobó sanciones dirigidas principalmente a sus programas de misiles nucleares y balísticos. Aunque las sanciones europeas más perjudiciales se centrarán en los sectores energético y financiero de Irán (asimismo son los dos sectores que más jurisprudencia han generado tanto en el TG como en el TJ). Además de un embargo total del petróleo en 2012, la UE congeló los activos del Banco Central iraní y cortó la conexión de Irán al sistema financiero internacional, el servicio de mensajería SWIFT⁹²⁸.

El procedimiento sancionador en contra de Irán está revestido de un gran interés porque se han dado tanto medidas restrictivas en cumplimiento de las resoluciones del CSNU como sanciones adoptadas de manera autónoma por la UE. Las mencionadas sanciones de la UE son de contenido diverso, entre las que destacan, en primer lugar, las restricciones al comercio, las cuales comprenden: la prohibición de exportar a Irán armas, productos de doble uso y productos que pudieran emplearse en actividades relacionadas con el enriquecimiento; prohibición de importar petróleo crudo, gas natural, productos petroquímicos y petrolíferos; prohibición de vender o suministrar equipos esenciales en el sector de la energía, oro, otros metales preciosos y diamantes, determinado

⁹²⁶ Resolución 1929 (2010) del Consejo de Seguridad, del 19 de junio de 2010, p.3. SAMORE, Gary, “Sanctions Against Iran: A Guide to Targets, Terms, and Timetables. *Addendum to: Decoding the Iran Nuclear Deal*”, Belfer Center for Science and International Affairs, 2015, p. 6.

⁹²⁷ Decisión 2012/635/PESC del Consejo del 15 de octubre de 2012 por la que se modifica la Decisión 2010/413/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán, Diario Oficial L n° 282 de 16 de octubre de 2012, pp. 58-69, considerando número 16.

⁹²⁸ SAMORE, Gary, “Sanctions Against Iran: A Guide to Targets, Terms, and Timetables. *Addendum to: Decoding the Iran Nuclear Deal*”, Belfer Center for Science and International Affairs, 2015, p. 8.

equipamiento naval, determinados programas informáticos, etc. Así como también se prohíbe exportar a Irán equipos que pudieran usarse para la represión interna y equipos para la vigilancia de las telecomunicaciones. Sin embargo, las restricciones al comercio más importantes son las que afectan al sector energético de Irán por su importancia a nivel estratégico, a modo de ejemplo, Irán posee el 10 % de las reservas mundiales de crudo, así en el período 2008-2009 los ingresos petroleros representaron el 65 % de los ingresos del gobierno⁹²⁹.

En segundo lugar, las restricciones en el sector financiero que supusieron la inmovilización de los activos del Banco Central de Irán (*Bank Markazi*) y de los principales bancos comerciales iraníes (*Bank Mellat, Bank Saderat Iran, Bank Melli Iran, Bank Tejarat y Bank Sepah*). Además, se establecieron sistemas de notificación y autorización para las transferencias de fondos por encima de determinadas cantidades. En tercer lugar, las medidas en el sector de los transportes que implican la prohibición de acceso a los aeropuertos de la UE de vuelos de transporte de mercancías iraníes, del mantenimiento y la revisión de aeronaves o buques de transporte de mercancías iraníes que transporten material o productos anteriormente prohibidos. En cuarto y último lugar, destacan las restricciones de viaje e inmovilización de activos impuestas contra otras personas y entidades incluidas en las listas.

Las personas y entidades destinatarias de las medidas restrictivas en contra de Irán son: los incluidos en una Resolución del CSNU, los que el Comité del Consejo de Seguridad de la ONU incorpore posteriormente y los que determine autónomamente la UE al considerar que se encuentran directamente vinculadas o prestan apoyo a las actividades del programa nuclear. Los listados de sancionados suelen incluir personas físicas con diversos perfiles, como: científicos, militares, funcionarios, ejecutivos y

⁹²⁹ SAMORE, Gary, "Sanctions Against Iran: A Guide to Targets, Terms, and Timetables. *Addendum to: Decoding the Iran Nuclear Deal*", Belfer Center for Science and International Affairs, 2015, p. 12.

operarios de empresas y asesores; así como entidades tan variadas como: grupos industriales, entidades públicas y departamentos ministeriales, bancos, centros de investigación y universidades⁹³⁰.

Como se puede observar en la *ADENDA III. Marco jurídico de europeo de medidas restrictivas contra la República Islámica de Irán*, la mayoría de las medidas restrictivas adoptadas por la UE contra la República Islámica de Irán se han basado en una resolución previa del CSNU. El Consejo Europeo en su declaración del 11 de diciembre de 2009⁹³¹ y en la del 17 de junio de 2010⁹³² muestran su preocupación por el programa nuclear de Irán y celebran la adopción de la Resolución 1929 del CSNU. Así como reafirman su compromiso de actuar en consecuencia, implementando los contenidos de la mencionada resolución y adoptando medidas de apoyo (“*accompanying measures*”)⁹³³.

Estas medidas también se insertan dentro de la estrategia de la UE en relación con la lucha contra la proliferación de Armas de Destrucción Masiva (ADM). Al respecto en la Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva⁹³⁴, se acordó monitorear y mejorar la implementación de la Estrategia de la UE contra la proliferación de ADM a través de una unidad de monitoreo encargada de recopilar información. En este sentido, la decisión de emplear sanciones contra Irán estaba muy relacionada con la política de ADM. En abril de 2012 comenzó una nueva serie de conversaciones nucleares

⁹³⁰ PASTOR PALOMAR, Antonio, “Las sanciones o medidas restrictivas ...”, *op. cit.*, pp.125.

⁹³¹ En este sentido: “The European Council again urges Iran to comply fully and without further delay with its obligations under the relevant resolutions of the United Nations Security Council and the IAEA”. European Council, Conclusions, 10/11 December 2009, p. 15. Disponible online: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/111877.pdf

⁹³² El texto establece: “The European Council underlines its deepening concerns about Iran's nuclear programme and welcomes the adoption by the UN Security Council of Resolution 1929 introducing new restrictive measures against Iran”, Consejo de la Unión Europea, *Conclusiones*, 17 de junio de 2010, p. 13.

⁹³³ Consejo de la Unión Europea, *Conclusiones*, 17 de junio de 2010, p.14.

⁹³⁴ Consejo de la Unión Europea, Lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva. Estrategia de la UE contra la proliferación de armas destrucción masiva, 10 de diciembre de 2003. Doc núm. 15708/03.

con Irán celebrándose en Estambul (abril de 2012), Bagdad (mayo de 2012), Moscú (junio de 2012) y Almaty (febrero y abril de 2013), pero no se llegó a un acuerdo⁹³⁵.

5.3 La jurisprudencia del TJUE sobre las medidas restrictivas aplicadas a la República Islámica de Irán

El régimen de sanciones contra la República Islámica de Irán ha generado un gran número de pronunciamientos en el TJUE como puede observarse en la *ADENDA IV*. Evolución de los casos frente al TJUE. La jurisprudencia del Tribunal se centra mayoritariamente en los dos grandes sectores que sufrieron un gran número de sanciones, a saber: el sector financiero y el sector energético, con unas particularidades y características que obligan a un examen separado. Debe señalarse que, según el Tribunal General, el rigor de la revisión judicial de las medidas restrictivas contra el terrorismo y contra la proliferación nuclear debe ser el mismo a la luz de su naturaleza y gravedad, idénticas a las de su objetivo primordial de defender la seguridad internacional⁹³⁶.

5.3.1 Las medidas restrictivas sobre el sector financiero iraní. Apreciaciones jurisprudenciales

Las medidas restrictivas que afectan al sector financiero y bancario iraní consistieron eminentemente en la congelación de fondos que se practicaron tanto contra particulares como contra empresas y entidades bancarias. Se entendía la existencia de una

⁹³⁵ KARACASULU, Nilufer e ASKAR KARAKIR, Irem, “EU Sanctions Regime ...”, *op. cit.*, p. 381.

⁹³⁶ JAN KUIJPER, Pieter, WOUTERS, Jan, HOFFMEISTER, Frank, DE BAERE, Geert, y RAMOPOULOS, Thomas, “EU sanctions and countersanctions” en *The Law of EU External Relations. Cases, Materials, and Commentary on the EU as an International Legal Actor*, Oxford University Press, 2015, p. 257.

conexión entre los fondos económicos y el apoyo a las actividades nucleares estratégicas relacionadas con la proliferación y el desarrollo de vectores de armas nucleares que se estaban desarrollando en el país. A este respecto, la Resolución del Consejo de Seguridad 1737 (2006) establece:

[...] que todos los Estados deberán congelar los fondos, otros activos financieros y recursos económicos que se encuentren en su territorio en la fecha de aprobación de la presente resolución o en cualquier momento posterior y que sean de propiedad o estén bajo control de las personas o las entidades designadas en el anexo, así como de otras personas o entidades designadas por el Consejo de Seguridad o el Comité que se dedique, estén vinculadas directamente o presten apoyo a las actividades nucleares de [...] Irán que sean estratégicas desde el punto de vista de la proliferación o al desarrollo de sistemas vectores de armas nucleares, o de personas o entidades que actúen en su nombre o bajo su dirección, o de entidades que sean de su propiedad o estén bajo su control, incluso por medios ilícitos [...] ⁹³⁷.

Existe un gran número de pronunciamientos del TJUE sobre las sanciones contra las entidades bancarias iraníes. El sector financiero iraní consta de seis grandes bancos públicos, a saber: Bank Melli, Bank Saderat, Bank Sepah, Bank Tajerat, Bank Mellat y Bank Refah Kargaran, algunos de los cuales fueron objeto de severas medidas restrictivas ⁹³⁸. Para analizar la práctica del TJUE en relación con el sector financiero se examina la sentencia, tanto en primera como en segunda instancia, del asunto *Melli Bank plc contra el Consejo* ⁹³⁹ porque en estos pronunciamientos el TJUE analiza los detalles relacionados con los conceptos de propiedad y control que son esenciales para la comprensión del funcionamiento de las medidas restrictivas contra el sector financiero ⁹⁴⁰.

⁹³⁷ Resolución 1737 (2006) del Consejo de Seguridad, del 23 de diciembre de 2006, apartado 12.

⁹³⁸ Estas decisiones se analizan en el capítulo VI en relación con la obligación de motivación.

⁹³⁹ Sentencia del Tribunal General Melli Bank contra Consejo, T-246/08, EU:T:2009:266 y Sentencia del Tribunal de Justicia Melli Bank contra Consejo, C-380/09 P, EU:C:2012:137.

⁹⁴⁰ LESTER, Maya, "Listing the subsidiaries of Iranian banks: Melli Bank Plc loses in the general court", *European Sanctions Blog*, 22 de febrero de 2013. Disponible online: www.europeansanctions.com/2013/02/listing-the-subsiidiaries-of-iranian-banks-melli-bank-plc-loses-in-the-general-court/

El tenor literal de la disposición comunitaria en virtud de la cual se adoptaba la congelación de fondos disponía lo siguiente:

Se congelarán todos los fondos y recursos económicos cuya propiedad, control o tenencia corresponda a las personas, las entidades o los organismos enumerados en el anexo [...] incluirá a las personas físicas y jurídicas, entidades y organismos [...] que, [...], se considere:

- a) que participan, mediante colaboración directa o prestando apoyo, en las actividades nucleares estratégicas de Irán relacionadas con la proliferación, o
- b) que participan, mediante colaboración directa o prestando apoyo, en el desarrollo de sistemas vectores de armas nucleares de Irán, o
- c) que actúan en nombre de personas, entidades u organismos contemplados en las letras a) o b), o bajo la dirección de dichas personas, entidades u organismos, o
- d) que son personas jurídicas, entidades u organismos que son propiedad o están bajo control de una persona, entidad u organismo contemplado en las letras a) o b), aunque sea mediante medios ilícitos⁹⁴¹.

Esta disposición es obligatoria puesto que el Consejo no dispone de ningún margen de apreciación al respecto. La afirmación no es incompatible con el hecho de que el Consejo debe apreciar las circunstancias del caso concreto para determinar las entidades que son propiedad o están bajo control de otras, en función sobre todo del tipo de propiedad o de la intensidad del control⁹⁴². El Consejo debe cumplir con dos obligaciones, la primera es la obligación de verificar, con cierto margen de discrecionalidad, la condición de que la entidad es propiedad o está bajo control de otra. La segunda obligación es la de congelar los fondos de la entidad, sin verificar si ella participa en la proliferación nuclear⁹⁴³. Como afirma el TJUE, de la facultad de

⁹⁴¹ Reglamento (CE) nº 423/2007 del Consejo, de 19 de abril de 2007 sobre la adopción de medidas restrictivas contra Irán. Diario Oficial L nº 103 de 20 de abril de 2007, p. 1, artículo 7.

⁹⁴² Sentencia del Tribunal General Melli Bank contra Consejo, T-246/08, EU:T:2009:266, apartado 63 y 64. En relación con la Sentencia del Tribunal de Justicia Melli Bank contra Consejo, C-380/09 P, EU:C:2012:137, apartado 40.

⁹⁴³ Sentencia del Tribunal de Justicia Melli Bank contra Consejo, C-380/09 P, EU:C:2012:137, apartado 41.

apreciación no deriva que se disponga de la facultad de tener en cuenta la contribución de la entidad cuestionada en la proliferación nuclear a la hora de decidir la adopción de una medida de congelación de fondos⁹⁴⁴. Asimismo, el TG consideró que dentro de la facultad de apreciación del Consejo podría legítimamente dejar de aplicar una congelación de fondos a entidades que, a su juicio, no se ajustasen a los criterios de aplicación de esa disposición, aunque sean filiales de entidades que se considere que participan en la proliferación nuclear⁹⁴⁵.

El Consejo debe tomar en consideración todos los elementos pertinentes del caso concreto para llevar a cabo la labor de apreciación de la condición de “ser propiedad” o “estar bajo el control”. Los elementos de consideración que figuran en la siguiente tabla derivan de la casuística y jurisprudencia del tribunal⁹⁴⁶:

Criterios pertinentes	Criterios no pertinentes
Nivel de la independencia operativa de la entidad	Inexistencia de nexo entre su actividad y la proliferación nuclear
Porcentaje de la propiedad	
Sector de la actividad de la entidad	Naturaleza de la actividad

Tabla n° 2. Criterios determinantes en el concepto de “propiedad” en el ámbito de las medidas restrictivas

Fuente: elaboración propia

⁹⁴⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia Melli Bank contra Consejo, C-380/09 P, EU:C:2012:137, apartado 42.

⁹⁴⁵ Sentencia del Tribunal General Melli Bank contra Consejo, T-246/08, EU: T:2009:266, apartado 73.

⁹⁴⁶ Sentencia del Tribunal General Melli Bank contra Consejo, T-246/08, EU:T:2009:266, apartado 69. En relación con la Sentencia del Tribunal de Justicia Melli Bank contra Consejo, C-380/09 P, EU:C:2012:137, apartado 39.

5.3.1.1. Criterios no pertinentes para apreciar la propiedad o el control entre entidades en las medidas restrictivas del sector financiero iraní

El primer elemento relativo a la “inexistencia en su caso de un nexo entre su actividad y la proliferación nuclear” obedece a que la adopción de una medida de congelación de fondos no está motivada por el hecho de que se participe en la proliferación nuclear⁹⁴⁷. Hay que tener una visión más panorámica del régimen de medidas restrictivas que se ha venido aplicando contra Irán. Las medidas tienen como objetivo ejercer presión para impedir la proliferación nuclear y, sobre todo, su financiación, con aras a mantener la paz y la seguridad internacionales. La motivación detrás de la congelación de fondos a entidades que son propiedad o se encuentran bajo el control de otras entidades es, sin lugar a duda, el riesgo no insignificante, en palabras TJUE, de que dicha entidad ejerza presión sobre estas. La congelación de fondos se convierte en necesaria y apropiada para asegurar la eficacia de las medidas restrictivas y para garantizar que no se eluden⁹⁴⁸. Por ello, partiendo de la importancia primordial del mantenimiento a la paz y de la seguridad internacional, las restricciones a la libertad de ejercer una actividad económica y el derecho de propiedad de un establecimiento bancario, ocasionadas por las medidas de congelación de los fondos, no son para el TJUE desproporcionadas en relación con los fines perseguidos⁹⁴⁹.

Cabría plantearse la adopción de otras medidas menos restrictivas que la congelación de los fondos. Las mismas podrían aplicarse, o bien, de manera alternativa, o bien, acumulativamente. Estas medidas podrían tener contenido diverso como medidas

⁹⁴⁷ Sentencia del Tribunal General *Melli Bank contra Consejo*, T-246/08, EU:T:2009:266, apartado 69, confirmado por la Sentencia del Tribunal de Justicia *Melli Bank contra Consejo*, C-380/09 P, EU:C:2012:137, apartado 40.

⁹⁴⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia *Melli Bank contra Consejo*, C-380/09 P, EU:C:2012:137, apartado 58.

⁹⁴⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia *Melli Bank contra Consejo*, C-380/09 P, EU:C:2012:137, apartado 61.

de vigilancia y de control, el aumento de la exigencia de la transparencia respecto a sus actividades, sobre todo, con relación a los detalles de las cuentas y operaciones relevantes, el reforzamiento de la cooperación con autoridades nacionales de los servicios financieros⁹⁵⁰, la aprobación previa de las operaciones y su vigilancia por un mandatario independiente, etc.⁹⁵¹

En lo relativo al criterio “naturaleza de la actividad”, su irrelevancia deriva de que se busca castigar cualquier actuación que pueda coadyuvar a la proliferación nuclear y a su financiación. La amplitud con la que está concebida la disposición reglamentaria es tal que carecería de sentido realizar un elenco de actividades⁹⁵².

5.3.1.2. Criterios pertinentes para apreciar la propiedad o el control entre entidades en las medidas restrictivas del sector financiero iraní

En primer lugar, el criterio pertinente al “sector de actividad de la entidad” no fue mencionado por el Tribunal General sino por el Abogado General Paolo MENGOZZI en

⁹⁵⁰ En la sentencia analizada se trataba de la Financial Services Authority (FSA). En Europa serían competentes algunas autoridades como la mencionada, entre ellas: Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BAFIN), en Alemania; Finanzmarktaufsicht (FMA), en Austria; Commission bancaire, financière et des assurances (CBFA), en Bélgica; Financial Supervision Commission, en Bulgaria; Financial Services Supervisory Agency, en Croacia; Cyprus Securities and Exchange Commission, en Chipre; Finanstilsynet, en Dinamarca; Agencija za trg vrednostnih papirjev (ATVP), en Eslovenia; Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), en España; Finantsinspeksioon, en Estonia; Finanssilvalvonta Finansinspektionen, Finlandia; Autorité des marchés financiers (AMF), en Francia; Capital Market Commission (CMC), en Grecia; Autoriteit Financiële Markten (AFM), en Holanda; Financial Supervisory Authority; en Hungría; Central Bank of Ireland, en Irlanda; Financial Supervisory Authority, en Islandia; Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (CONSOB), en Italia; Finansu un kapitāla tirgus komisija, en Letonia; Finanzmarktaufsicht, en Liechtenstein; Lietuvos Respublikos centrinių bankas, en Lituania; Commission de Surveillance du Secteur Financier (CSSF), en Luxemburgo; Malta Financial Services Authority (MFSA), en Malta; Finanstilsynet, en Noruega; Komisja Nadzoru Finansowego (KNF), en Polonia; Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM), en Portugal; Ceska Narodni Banka, en República Checa; Národná Banka Slovenska, en República Eslovaca; Comisia Nationala a Valorilor Mobiliare, en Rumanía; y Finansinspektionen, en Suecia.

⁹⁵¹ Sentencia del Tribunal General Melli Bank contra Consejo, T-246/08, EU:T:2009:266, apartado 110, confirmado por la Sentencia del Tribunal de Justicia Melli Bank contra Consejo, C-380/09 P, EU:C:2012:137, apartados 59 y 60.

⁹⁵² Sentencia del Tribunal General Melli Bank contra Consejo, T-246/08, EU:T:2009:266, apartado 69.

sus conclusiones. Este criterio implica que, aunque se excluya la naturaleza de la actividad, la consideración del sector resultaría pertinente para la determinación de la propiedad⁹⁵³.

El segundo lugar, uno de los primeros elementos que se emplean para determinar la propiedad es el porcentaje de la misma. El TJ no hace referencia al porcentaje de la propiedad que deba darse para que se cumpla el requisito. El TJ determinó “cuando una entidad es propiedad al 100% de una entidad que se considera que participa en la proliferación nuclear, queda cumplido el requisito de propiedad”. Y este funcionaría automáticamente. No obstante, este punto fue objeto de discrepancia entre el TG y el TJ, puesto que el primero estimó necesario realizar una verificación complementaria del criterio. Sin embargo, el TJ consideró que al actuar de este modo no se aplicó correctamente el Derecho de la Unión⁹⁵⁴ puesto que entendió que cuando una entidad es propiedad al 100 % de una entidad que se considera participa en la proliferación nuclear, queda cumplido el requisito de propiedad automáticamente sin necesidad de una comprobación ulterior. En cambio, el AG y el TG entendieron que debía realizarse una lectura enriquecida y una interpretación teleológica del criterio de propiedad. En su opinión no sería suficiente la mera propiedad formal, ya que no todos los supuestos de propiedad se resumen en una participación del 100 % de la sociedad matriz en el capital de su filial. Para el AG existe una presunción de que la propiedad de la totalidad va de consuno con la capacidad de la sociedad matriz de influir en la política de toma de decisiones de su filial, mientras que, en el caso de participación en el capital a un menor nivel, dicha capacidad podría parecer menos evidente⁹⁵⁵.

⁹⁵³ Conclusiones del Abogado General en el asunto *Melli Bank contra Consejo*, EU:C:2011:424, apartado 42.

⁹⁵⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia *Melli Bank contra Consejo*, C-380/09 P, EU:C:2012:137, apartado 79 y 79.

⁹⁵⁵ Conclusiones del Abogado General en el asunto *Melli Bank contra Consejo*, EU:C:2011:424, apartado 25 y 26. Así, en el asunto *AEG*, el Tribunal de Justicia admitió por primera vez que, en los casos en los que

En la divergencia de opinión entre ambas instancias es reveladora la postura defendida por AG al establecer: “considero que la solución que se deriva de ello se adapta a la vez al contexto particular en el que se tomaron las medidas restrictivas en el presente caso y a la situación específica de la recurrente en cuanto a la naturaleza, alcance e intensidad de sus relaciones con su sociedad matriz”⁹⁵⁶. Una verificación complementaria por parte del TJUE es más garantista con los derechos fundamentales de los sancionados. Llamando la atención la diferencia de apreciación en diversas estancias, la primera realizó un análisis más pormenorizado de los elementos determinantes para la concurrencia del concepto de propiedad.

La cuestión se acota en la relación existente entre una sociedad filial y su matriz. En el ámbito comunitario no existe una definición de empresa en el Tratado de Funcionamiento, de forma que el Tribunal de Justicia tuvo que rellenar el vacío elaborando un concepto jurisprudencial a efectos del derecho de la competencia. En el ámbito de las medidas restrictivas el TG consideró útil inspirarse en la jurisprudencia en materia de derecho de la competencia, y relativa a la imputabilidad del comportamiento infractor de una filial a su sociedad matriz. En el contexto del derecho de la competencia el concepto de empresa comprende cualquier entidad que ejerza una actividad económica con independencia del estatuto jurídico de dicha entidad y de su modo de financiación. Además, debe entenderse ese concepto en el sentido de que designa una unidad económica, aunque, desde el punto de vista jurídico, esta unidad económica esté constituida por varias personas físicas o jurídicas. Para el establecimiento de la relación existente entre una empresa matriz y sus filiales es necesario acudir a la denominada

una sociedad matriz posee el 100 % del capital de su filial, se presume que la primera ejerce efectivamente un control sobre la segunda, recayendo sobre la matriz la carga de desvirtuar la presunción aportando pruebas de la autonomía de su filial. Sentencia del Tribunal de Justicia AEG Telefunken contra Comisión, C-107/82, EU:C:1983:293, apartado 50.

⁹⁵⁶ Conclusiones del Abogado General en el asunto Melli Bank contra Consejo, EU:C:2011:424, apartado 29.

“doctrina de la unidad económica”. Entendiendo por unidad económica aquella parte del patrimonio de una sociedad que funciona como un todo, con viabilidad funcional y con cierto grado de autonomía. Esta doctrina está estrechamente vinculada tanto a la noción de propiedad como de control. De este modo, forman parte de la misma empresa todas las sociedades dependientes sometidas al control de una misma sociedad dominante⁹⁵⁷.

La jurisprudencia del TJUE, a efectos del derecho de la competencia, entiende que se puede imputar a la matriz responsabilidad por actuaciones de los filiales, en virtud de este razonamiento puesto que determina:

[...] el comportamiento de una filial puede imputarse a su matriz, [aunque tenga personalidad jurídica separada y sin que sea necesario demostrar la implicación personal de esta en la infracción], cuando la primera no determina, de manera autónoma, su conducta en mercado, sino que aplica esencialmente las instrucciones que le imparte su matriz, teniendo en cuenta los vínculos económicos, organizativos y jurídicos que existan entre ambas entidades jurídicas⁹⁵⁸.

El comportamiento de una filial puede imputarse a su matriz cuando esta ejerce una influencia determinante sobre la primera. Estas nociones del derecho de competencia indican los primeros indicadores para determinar cuando una influencia es determinante.

Los elementos *a priori* para abordarlo son, o bien, las instrucciones dimanantes de la sociedad matriz, o bien, los vínculos económicos, organizativos y jurídicos. Respecto del primer elemento, el problema es probar la existencia de las instrucciones en el ámbito de las medidas restrictivas. La existencia de vínculos económicos, organizativos y jurídicos es una labor más compleja. Circunscribiéndose al ámbito de las medidas restrictivas, el Consejo de la Unión Europea entiende, por un lado, que existe propiedad

⁹⁵⁷ ARMENGOL, Oriol, “La responsabilidad de las sociedades matrices por las conductas anticompetitivas de sus filiales”, *Notas informativas Cátedra Pérez Llorca*.

⁹⁵⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia Eni contra Comisión, C-508/11 P, EU:C:2013:289, apartado 46.

si la persona jurídica o entidad es propiedad de otra persona jurídica o entidad que está en posesión de más del 50 % de la misma o tiene una participación mayoritaria. Si este criterio se cumple, se considera que la persona jurídica o entidad es propiedad de otra entidad o persona⁹⁵⁹. Por otro lado, los criterios que deben tenerse en cuenta al evaluar si una persona jurídica o entidad es controlada por otra persona o entidad, solo o en virtud de un acuerdo con otro accionista o tercero, son las siguientes acciones:

- a) Tener el derecho o la facultad de nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del órgano de administración, dirección o supervisión de dicha persona jurídica o entidad.
- b) Haber designado, únicamente como resultado del ejercicio de uno de los derechos de voto de una mayoría de los miembros del órgano de administración, de gestión o de supervisión de una entidad jurídica o persona que ejercieron esas funciones durante el año financiero en curso y el anterior.
- c) Control en exclusiva, en virtud de un acuerdo con otros accionistas o miembros de una persona física o jurídica, una mayoría de los derechos de voto de los accionistas o socios de la persona jurídica o entidad.
- d) Tener el derecho a ejercer una influencia dominante en una persona jurídica o entidad, en virtud de un acuerdo celebrado con esa persona jurídica o entidad, o de una disposición en su Memorándum o Estatutos, siempre y cuando la ley que rige esa persona o entidad jurídica les permite la celebración de dicho acuerdo o disposición.
- e) Tener la facultad de ejercer el derecho a practicar una influencia dominante mencionada en el punto anterior, sin ser el titular de ese derecho.

⁹⁵⁹ Prácticas recomendadas de la UE para la aplicación eficaz de medidas restrictivas. 8519/18. Consejo de la Unión Europea. Bruselas, 4 de mayo de 2018. Párrafo 62.

- f) Tener el derecho de uso de la totalidad o parte de los activos de una persona jurídica o entidad.
- g) La gestión del negocio de una persona jurídica o entidad sobre una base unificada, publicando cuentas consolidadas.
- h) Compartiendo solidariamente los pasivos financieros o de una persona jurídica o entidad, o el aval ellos.

No obstante, si no se cumple ninguno de estos criterios, se considera que la persona jurídica o la entidad es controlada por otra persona o entidad, a menos que lo contrario se puede establecer en ese caso concreto. Esta argumentación también es predicable cuando el cumplimiento de los criterios anteriores de la propiedad o el control puede ser refutado. Los elementos enunciados anteriormente operan como una presunción *iuris tantum*⁹⁶⁰.

En tercer lugar, el criterio del nivel de la independencia operativa de la entidad se determina atendiendo a la existencia de una influencia determinante de la entidad matriz sobre la filial. Es decir, si la filial puede ser inducida a aplicar las instrucciones de la matriz en lugar de determinar con autonomía su línea de acción. La influencia para ser calificada como determinante debe ser hasta tal punto que resultaría indiferente si el comportamiento impuesto por la entidad matriz no es de la misma naturaleza que la de la matriz⁹⁶¹. Se tiene que demostrar la existencia de una influencia independientemente del ámbito. No se tiene que demostrar influencia en materia de proliferación nuclear, solo en la actuación de la filial.

⁹⁶⁰ Prácticas recomendadas de la UE para la aplicación eficaz de medidas restrictivas. 8519/18. Consejo de la Unión Europea. Bruselas, 4 de mayo de 2018. Párrafo 63-65.

⁹⁶¹ Sentencia del Tribunal General Melli Bank contra Consejo, T-246/08 y T-332/08, EU: T:2009:266, apartado 121.

Según el TJUE, el nombramiento del personal es uno de los elementos que mayor peso tiene para la determinación de una influencia determinante. La sociedad matriz puede ejercer dicha presión sobre los administradores o los empleados de la entidad poseída para eludir el efecto de las medidas consistentes en la congelación de sus fondos, incitándolas a transferir directa o indirectamente sus fondos, o bien a realizar operaciones que la propia entidad no puede efectuar a consecuencia de la congelación. Cuando una entidad es propiedad plena de otra implica que la propietaria tiene derecho a nombrar sus administradores y, por tanto, puede ejercer un control efectivo de la composición de la dirección y, en definitiva, del conjunto de su personal. Ahora bien, es una presunción *iuris tantum*, debido a que el Tribunal admite que puedan mediar circunstancias excepcionales que contrarresten la influencia⁹⁶².

En cambio, el Tribunal reitera que el hecho de que la sociedad filial tenga personalidad jurídica y de que la matriz no intervenga en su gestión corriente carece de pertinencia⁹⁶³. Otro elemento que en opinión del Tribunal carece de pertinencia es el hecho de que la sociedad filial y su personal hayan respetado las medidas restrictivas, los regímenes de sanciones y otras reglamentaciones en vigor y no haya sido objeto de medidas disciplinarias o reglamentarias en el pasado⁹⁶⁴. Obviamente el problema se desvela en el preciso momento en virtud del cual la sociedad matriz es objeto de medidas restrictivas, en el pasado ella misma podía realizar todas aquellas operaciones que posteriormente devienen incompatibles con las medidas restrictivas. Es decir, no es hasta el momento de la existencia de medidas cuando hay motivos para ejercer presión y por tanto es irrelevante cualquier mención a la actuación pasada de la entidad. Además, la

⁹⁶² Sentencia del Tribunal General *Melli Bank contra Consejo*, T-246/08 y T-332/08, EU: T:2009:266, apartado 122 y 123.

⁹⁶³ Sentencia del Tribunal General *Melli Bank contra Consejo*, T-246/08 y T-332/08, EU: T:2009:266, apartado 125.

⁹⁶⁴ Sentencia del Tribunal General *Melli Bank contra Consejo*, T-246/08 y T-332/08, EU: T:2009:266, apartado 126.

posibilidad de realizar una declaración por parte de la entidad poseída o controlada en la que se comprometa a respetar las consecuencias de la congelación de los fondos de su entidad matriz no implica las suficientes garantías de que la presión de la matriz no pudiese devenir eficaz⁹⁶⁵.

El carácter disuasorio intrínseco a las sanciones que podría sufrir el personal tampoco tiene suficiente entidad para entender que no se lleven a cabo medidas para encubrir el carácter ilícito de las operaciones relevantes, llegando incluso a recurrir a intermediarios o vías alternativas⁹⁶⁶. Tampoco influyen en la valoración de la existencia de la influencia el hecho de que los administradores de la sociedad filial tengan que cumplir con obligaciones derivadas del derecho nacional del país donde se encuentren constituidos, así como puedan estar sometidos a sanciones conexas. La mera existencia de las mismas no garantiza que vayan a ser cumplidas. Dado que una posible infracción solo podría descubrirse en un momento posterior, estas obligaciones carecerían del efecto preventivo que sí poseen las medidas restrictivas. Un ejemplo de este tipo de obligación sería el de someter el nombramiento de sus futuros administradores a la aprobación de las autoridades nacionales competentes en la imposición o ejecución de las medidas⁹⁶⁷. En último lugar, según el TG la vigilancia realizada por las autoridades nacionales de los servicios financieros respecto de los nombramientos de los administradores y de algunos otros miembros del personal tampoco puede contrarrestar la influencia que la sociedad matriz puede ejercer⁹⁶⁸. En definitiva, según el TG los elementos a considerar para observar la influencia son los siguientes:

⁹⁶⁵ Sentencia del Tribunal General *Melli Bank contra Consejo*, T-246/08 y T-332/08, EU: T:2009:266, apartado 105.

⁹⁶⁶ Sentencia del Tribunal General *Melli Bank contra Consejo*, T-246/08 y T-332/08, EU: T:2009:266, apartado 126.

⁹⁶⁷ Sentencia del Tribunal General *Melli Bank contra Consejo*, T-246/08 y T-332/08, EU: T:2009:266, apartado 127.

⁹⁶⁸ Sentencia del Tribunal General *Melli Bank contra Consejo*, T-246/08 y T-332/08, EU: T:2009:266, apartado 128.

Influyentes	No influyentes
Nombramiento del personal	El “sancionado” (filial) tiene personalidad jurídica y la matriz no interviene en su gestión corriente.
	Respeto de las medidas restrictivas, los regímenes de sanciones y otras reglamentaciones en vigor que no hayan sido objeto de medidas disciplinarias en el pasado.
	Existencia de obligaciones de los administradores derivadas del derecho de sociedades.
	Vigilancia realizada por las autoridades nacionales de los servicios financieros respecto nombramientos.

Tabla n° 3. Elementos influyentes y no influyentes en la determinación de la influencia

Fuente: elaboración propia

En el examen de las sanciones contra el sector bancario, los elementos determinantes son los relativos a propiedad y control de las sociedades contra quienes se aplican las sanciones. Lo más importante radica en determinar la influencia, es decir, la existencia de influencia independientemente del ámbito de la misma. No se tiene que demostrar influencia en materia de proliferación nuclear, solo influencia en la actuación de la filial. El elemento que analiza el TJUE es el nombramiento del personal. Siendo irrelevante que la filial (la entidad sancionada) tenga personalidad jurídica y que la matriz no intervenga en su gestión corriente, no haber sido objeto de medidas disciplinarias en el pasado, la existencia de obligaciones de los administradores derivadas del derecho de sociedades, vigilancia realizada por las autoridades nacionales de los servicios financieros respecto nombramientos, entre otros. En lo relativo a la propiedad se entiende

automáticamente que hay control cuando exista una propiedad del 100 % de la matriz sobre la filial. Si bien el TJUE establece que se está ante una presunción *iuris tantum*.

En las medidas restrictivas sobre el sector financiero y bancario iraní fue determinante arrojar luz sobre elementos definitorios del régimen de sanciones. La aceptación o no de una verificación complementaria por parte del juez incide en los límites del derecho de defensa y a la tutela judicial efectiva. A lo largo del presente epígrafe se ha observado cómo el TJ defiende una interpretación laxa y amplia de los conceptos, buscando un mayor encaje de supuestos y cubriendo un gran número de situaciones reales.

5.3.2 Las medidas restrictivas sobre el sector petrolero y gasístico iraní

Una de las razones que explican que entre los principales sectores receptores de las medidas restrictivas se encuentre el petrolero y gasístico es que actualmente Irán es el tercer mayor productor de petróleo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP)⁹⁶⁹. Las sanciones dirigidas a su sector energético necesariamente afectan adversamente a los precios mundiales del petróleo. La incertidumbre sobre la estabilidad en la región y las exportaciones de petróleo de Irán generalmente hace que los precios mundiales del petróleo fluctúen. Se trata de un efecto colateral de las medidas restrictivas que implicará a su vez que sea un sector cuyo régimen de sanciones goce de varias particularidades y que el juez de la Unión muestre un especial interés y preocupación en las decisiones que le afecten. Además, las empresas del sector se enfrentan a dificultades

⁹⁶⁹ Organization of the Petroleum Exporting Countries, 2017 Annual Report, 2018, pp. 27-28. Disponible online: www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/AR%202017.pdf

de interpretación del alcance de las medidas comerciales y financieras, aunque los actos jurídicos de la UE sean de aplicación y eficacia directa⁹⁷⁰.

Las medidas restrictivas que se adoptaron contra empresas pertenecientes al sector petrolero y gasístico iraní se insertaron dentro de las restricciones al comercio. La Resolución 1929 (2010) del 9 de junio del CSNU motivó una nueva oleada de medidas restrictivas, decidiéndose medidas más severas contra ciertos sectores. Sin embargo, el Consejo de Seguridad no adoptó ninguna decisión respecto al sector energético, simplemente el decimoséptimo considerando estableció:

Reconociendo que el acceso a fuentes de energía diversas y fiables es decisivo para el crecimiento y el desarrollo sostenibles, al tiempo que observa el posible vínculo entre los ingresos del Irán derivados de su sector energético y la financiación de las actividades nucleares del Irán que son estratégicas desde el punto de vista de la proliferación, y observando que el equipo y los materiales para el proceso químico necesarios en la industria petroquímica son muy semejantes a los que se necesitan para determinadas actividades estratégicas relativas al ciclo del combustible nuclear⁹⁷¹.

Cuando se trasladó al ámbito comunitario, en primer lugar, a través de la declaración del Consejo Europeo del 17 de junio de 2010 se estableció:

These [accompanying measures] should focus on the areas of trade, especially dual use goods and further restrictions on trade insurance; [...] key sectors of the gas and oil industry with prohibition of new investment, technical assistance and transfers of technologies, equipment and services related to these areas, in particular related to refining, liquefaction and LNG technology; [...]⁹⁷².

⁹⁷⁰ PASTOR PALOMAR, Antonio, “Las sanciones o medidas restrictivas ...”, *op. cit.*, p.139.

⁹⁷¹ Resolución 1929 (2010) del Consejo de Seguridad, del 9 de junio de 2010, p.3.

⁹⁷² Consejo de la Unión Europea, Conclusiones, 17 de junio de 2010, apartado 4.

En segundo lugar, se dictó la Decisión 2010/413 donde el Consejo ejecutó la anterior declaración y adoptó medidas restrictivas adicionales respecto a esta. En la misma se establece lo siguiente:

La [Resolución del Consejo de Seguridad] 1929 (2010) destaca el posible vínculo entre los ingresos derivados del sector energético iraní y la financiación de la proliferación de las actividades nucleares relacionadas con la proliferación y, además, observa que los equipos y materiales de procesamiento químico necesarios en la industria petroquímica tienen mucho en común con los necesarios en determinadas actividades sensibles del ciclo del combustible nuclear.

Con arreglo a la declaración del Consejo Europeo, los Estados miembros deben prohibir la venta, el suministro o el traslado a Irán de los equipos y tecnologías pertinentes, así como su respectiva asistencia técnica y financiera, que pudieran utilizarse en sectores clave de la industria del petróleo y del gas natural. Por otra parte, los Estados miembros prohibirán cualquier nueva inversión en dichos sectores en Irán⁹⁷³.

En virtud del vínculo entre los cuantiosos ingresos del sector energético iraní y la financiación de la proliferación nuclear, cualquier actuación relacionada con el comercio del primer sector puede implicar un riesgo para la proliferación. Por ende, se insertan dentro del ámbito competencial de estos instrumentos y son susceptibles de ser objeto de medidas restrictivas las entidades que de modo alguno realicen una actuación dentro del mencionado sector. Un elemento clave para comprender esta normativa y el mencionado vínculo es el relativo a la justificación del vínculo y un concepto que gozará de especial importancia: “apoyo”. No obstante, debido a su impacto sobre la obligación de motivación, se analizará con detalle en el siguiente capítulo.

⁹⁷³ Decisión 2010/413/PESC del Consejo de 26 de julio de 2010 relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán y que deroga la Posición Común 2007/140/PESC. Diario Oficial L n° 195, 27 de julio de 2010, p.39, considerandos 22 y 23.

TERCERA PARTE. EL RESPETO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LAS MEDIDAS RESTRICTIVAS CONTRA LA REPÚBLICA ISLÁMICA DE IRÁN

El respeto de los derechos fundamentales en la Unión Europea es considerado como un elemento esencial de toda la construcción europea, tanto es así que dicho principio es uno de los ejes principales de la Unión con el fin de realizar los objetivos comunitarios⁹⁷⁴. Desde 1974, el TJUE viene exigiendo que todo acto de la UE debe respetar los derechos fundamentales para ser conforme a Derecho. Esta premisa orienta la acción exterior de la UE puesto que en sus relaciones internacionales debe afirmar y promover la protección de los derechos fundamentales y es, justamente, en este ámbito donde se inserta la labor sancionadora con la imposición de sanciones o medidas restrictivas, en virtud de los artículos 215 y 75 del TFUE⁹⁷⁵. Ambas disposiciones codifican la exigencia de que las medidas restrictivas contengan las disposiciones necesarias en materia de garantías jurídicas. La adopción de medidas restrictivas incompatibles con el respeto de los derechos humanos puede conllevar la declaración de ilegalidad de los actos por parte del TJUE y, por ende, su nulidad dentro del orden comunitario⁹⁷⁶.

Los Tratados constitutivos de las Comunidades no contenían disposiciones relativas a los derechos fundamentales, como consecuencia de que la organización solo

⁹⁷⁴ A la luz del artículo 2 del TUE el cual establece que la UE se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos.

⁹⁷⁵ BOU FRANCH, Valentín, “La Unión Europea y los Derechos Fundamentales: desafíos actuales”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, núm. 24, 2014, p. 19.

⁹⁷⁶ En virtud de los artículos 263, 264 y 266 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Véase: ORTEGA SANTIAGO, Carlos, “La anulación total o parcial de los actos legislativos comunitarios por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea”, *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 33, 2014, p.248.

estaba concebida como una entidad de carácter económico⁹⁷⁷, pero con el proceso de integración europea se fue configurando un auténtico sistema de protección de derechos. En el ámbito europeo el sistema de protección de los derechos fundamentales es dual: por un lado, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, adoptada en Niza el 7 de diciembre de 2000, con sus posteriores adaptaciones del 12 de diciembre de 2007 realizadas en Estrasburgo y, por otro lado, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Convención Europea de Derechos Humanos de 1950. La Carta de los Derechos Fundamentales tiene el mismo valor jurídico que los Tratados constitutivos, en virtud del artículo 6.1 del TUE.

Las sanciones contra individuos y entidades han llevado a la sumisión de un gran número de asuntos frente al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), que ha adoptado un papel esencial limitando y dotando de contenido al poder sancionador de la Unión Europea⁹⁷⁸. El aumento del protagonismo del TJUE es consecuencia del aumento en el uso de sanciones económicas de la UE como un instrumento clave de su Política Exterior y de Seguridad Común y del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y de la percepción de que la sanción ha sido errónea, injusta o desproporcionada. Ha habido un claro avance desde los tiempos en que el TJUE no conocía de cuestiones relacionadas con el respeto de los derechos humanos, y en el Tratado solo se recogía la referencia a la no discriminación por razón de nacionalidad y a la no discriminación salarial por razón de género⁹⁷⁹. Actualmente, la fiscalización y monitorización de los regímenes de sanciones por el TJUE se ha convertido en un elemento esencial para la comprensión de las medidas restrictivas.

⁹⁷⁷ BOU FRANCH, Valentín, “La Unión Europea y los Derechos Fundamentales: desafíos actuales”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, núm. 24, 2014, p. 16.

⁹⁷⁸ LESTER, Maya, “Brussels lists, Luxembourg de-lists Sanctions de-designation cases in the European Court”, *World ECR*, 2013.

⁹⁷⁹ CEBADA, Alicia, “La Unión Europea: ¿Una Acción Exterior Inteligente?”, *Iustel*, 2008, p. 117.

Esta tercera parte se basa en el análisis de la jurisprudencia del TJUE ya que se trata de un sistema jurisdiccional integrado en un marco jurídico más amplio que el del TEDH, el cual tiene por objeto materias muy diversas, desde sociales a económicas pasando por acciones de la acción exterior. El ordenamiento comunitario pretende constituirse como un ordenamiento jurídico autónomo y no como el resultado de acuerdos interestatales. Por ello, la configuración relativa al reconocimiento y defensa de los derechos fundamentales se esgrime como un subsistema dentro de este ordenamiento, y está estrechamente relacionado con los objetivos y principios básicos inspiradores del sistema comunitario. Con el Tratado de Lisboa el sistema de protección de derechos cuenta una base normativa específica y el TJUE se ha convertido en un instrumento superior de defensa de los derechos de la Carta⁹⁸⁰.

En el ámbito de las sanciones, para evitar la violación de los derechos fundamentales, la UE ha creado su propio sistema jurídico en virtud de resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU en materia de lucha contra el terrorismo y otros actos en el marco del Tratado constitutivo de la UE y, posteriormente, en el Tratado de Lisboa⁹⁸¹. Uno de los principales objetivos de este trabajo de investigación es determinar las características del sistema jurídico comunitario, sobre todo en lo relativo a la protección de los derechos fundamentales. Para alcanzar este objetivo no se realiza exclusivamente un análisis de la jurisprudencia en esta materia, sino que además se establecen las diferencias existentes de apreciación entre el Tribunal General, en primera instancia, y el TJ, en segunda instancia. Las materias objeto de pronunciamiento en el caso iraní por parte del TJUE son altamente sensibles por su impacto en la seguridad

⁹⁸⁰ LÓPEZ GUERRA, Luis, “El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Tribunal de Justicia de la UE y ‘le mouvement nécessaire des choses’”, *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 39, 2017, p. 164.

⁹⁸¹ ESTUPIÑAN SILVA, Rosmerlin, “Las listas negras del terrorismo y el respeto de los derechos fundamentales: reacciones judiciales europeas y respuesta de Naciones Unidas”, *Criterio jurídico garantista*, vol. 3, 2011, p. 143.

internacional y en las relaciones internacionales de la UE con otros actores. Habiéndose estudiado las particularidades de los procesos sancionadores que se aplicaron en la República Islámica de Irán, se busca una justificación a este fenómeno, es decir, se trata de dar respuesta a cuestiones diversas como: ¿a qué responde la diferencia de apreciación entre instancias? ¿Por qué hay diferencias en el disfrute de los derechos humanos a tenor del sector a los que afecte las medidas restrictivas? ¿Se debe a su sensibilidad? ¿Hay un interés de la comunidad internacional en estas diferencias de apreciaciones?

La aplicación de medidas restrictivas implica necesariamente la restricción de derechos fundamentales, se parte de la premisa de que los derechos no son absolutos y que los conflictos entre los bienes jurídicos son inevitables. Las restricciones a los derechos individuales se aceptan, ya sean expresas o implícitas⁹⁸². Entendiéndose por restricción de los derechos fundamentales “aquellas intromisiones vulneradoras *prima facie* del ámbito de protección de los derechos fundamentales, ello implica que conforman el supuesto de hecho del derecho fundamental, y que, por este motivo, precisan de justificación conforme al principio de proporcionalidad”⁹⁸³. Por tanto, cuando exista una restricción del derecho será necesario su sometimiento al cumplimiento de una serie de exigencias para que no tenga lugar una violación o conculcación de los mismos. Para que una limitación de un derecho fundamental se ajuste a derecho se necesita que se ajuste no solo al principio de proporcionalidad, y a una serie de exigencias tales como: previsión legal, consecución de un fin legítimo y necesario para una sociedad democrática⁹⁸⁴, etc. Los derechos fundamentales no se agotan con su inserción y configuración en un texto jurídico, sino que entran en una dinámica de desarrollo, interpretación y aplicación por

⁹⁸² PATI, Roza, “Rights and Their Limits: The Constitution for Europe in International and Comparative Legal Perspective”, *Berkeley Journal of International Law*, vol. 23, 1, 2005, p. 249.

⁹⁸³ CABEZUDO BAJO, María José, “La restricción de los derechos fundamentales”, *Revista de Derecho Político*, núm. 62, 2005, p. 190.

⁹⁸⁴ PATI, Roza, “Rights and Their Limits: The Constitution for Europe in International and Comparative Legal Perspective”, *Berkeley Journal of International Law*, vol. 23, 1, 2005, p. 251.

parte de legisladores y jueces que afectará tanto a su sentido como a su función⁹⁸⁵. En esta parte se analizan las exigencias derivadas de la práctica del TJUE y de la normativa europea aplicable.

La estructura de la tercera parte consiste en dar respuesta a las preguntas anteriores. En el capítulo VI se analizan los límites procesales de las medidas restrictivas establecidos en el caso iraní por la jurisprudencia del TJUE para un verdadero disfrute del derecho de defensa y a la tutela judicial efectiva, con especial atención a la obligación de motivación. Y en el capítulo VII se estudian los aspectos sustantivos de la aplicación de las medidas restrictivas: el derecho al honor, el derecho de propiedad y al libre ejercicio de una actividad profesional y el derecho de reparación⁹⁸⁶.

⁹⁸⁵ ABA CATOIRA, Ana, “El concepto jurisprudencial de límite de los derechos fundamentales”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 1998, p. 16.

⁹⁸⁶ Los derechos que se analizaran en la tercera parte son los que se ven afectados en la adopción e imposición de medidas restrictivas y cuya violación ha sido denunciada con mayor frecuencia frente al TJUE. Para un análisis cuantitativo se puede consultar el Gráfico nº8. Evolución de los derechos fundamentales frente al TJUE. Período 2008-2018 de la Adenda V.

Capítulo VI. El derecho a la tutela judicial efectiva y a un juicio justo como límite procedimental a las medidas restrictivas

El derecho de defensa está revestido de una gran complejidad porque se concibe como una recopilación de garantías procesales que son empleadas por el sujeto pasivo en un proceso y conforman el derecho de defensa. Su base jurídica se encuentra en el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), gozando de una posición de preeminencia dentro de las garantías previstas en el mencionado instrumento⁹⁸⁷. Además, los derechos procesales encuentran su fundamento jurídico en el artículo 13 del CEDH donde se regula el derecho a un recurso efectivo.

El artículo 6 CEDH establece en su apartado tercero un elenco de derechos instrumentales con vistas a proporcionar una garantía a los acusados para asegurar la preparación, desarrollo y ejecución de su defensa. El primero de estos derechos es el derecho a ser informado sobre el contenido y la naturaleza de la acusación y los derechos procesales básicos. El tenor literal del apartado a) establece: “Todo acusado tiene, como mínimo, [...] derecho a: ser informado, en el más breve plazo, en una lengua que comprenda y de manera detallada, de la naturaleza y de la causa de la acusación formulada contra él [...]”. Disponer de la información sobre los derechos procesales y sobre la acusación que se imputa forma parte del contenido esencial del derecho de defensa. Este derecho tiene especial incidencia en el ámbito sancionador respecto de dos elementos, en primer lugar, la notificación en la adopción y el mantenimiento de las medidas restrictivas y, en segundo lugar, respecto a la obligación de motivación del acto lesivo.

⁹⁸⁷ MILIONE, Ciro, “El derecho a la tutela judicial efectiva entre el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *XIV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, Universidad de Deusto*, 2016, p. 2.

Este derecho de información conecta con la necesidad de disponer del tiempo suficiente y de las facilidades necesarias para la preparación de la defensa, garantía consagrada en el apartado b) del artículo 6 al establecer: “Todo acusado tiene, como mínimo, [...] derecho a: disponer del tiempo y de las facilidades necesarias para la preparación de su defensa”. El derecho de acceso al expediente es una facilidad necesaria para llevar a cabo la preparación de la defensa⁹⁸⁸.

En relación con la satisfacción de este derecho se aborda en este capítulo la utilización de pruebas secretas y confidenciales. Las medidas restrictivas versan sobre ámbitos sensibles que requieren de la utilización de los medios de los servicios de inteligencia de los Estados miembros. La Comisión emplea en su adopción este material. Sin embargo, el TJUE debe encontrar el equilibrio necesario entre los intereses de la UE y sus miembros y los derechos de defensa del sancionado⁹⁸⁹.

De igual manera, estos derechos y garantías se encuentran contemplados en los artículos 47 y 48 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE). El derecho a dicha tutela constituye uno de los principios generales del Derecho que resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros⁹⁹⁰. Asimismo, dentro del ámbito de la Carta de Derechos Fundamentales se encuentra el derecho a una buena administración, consagrado en el artículo 41 de la Carta. Esta disposición incide en los derechos procesales puesto que incluye el derecho a ser oído, el acceso a la información y a la motivación de las decisiones, además de un derecho a compensación por el incumplimiento de las obligaciones públicas y un derecho a la correspondencia con la administración. Son elementos y garantías que conforman el

⁹⁸⁸ MORENO VIDA, M. Nieves, “El derecho a un proceso equitativo en el Convenio Europeo De Derechos Humanos”, *Temas Laborales*, 2018, p.116.

⁹⁸⁹ European Union Committee, “The legality of EU sanctions”, *House of Lords*, 2017, p.18.

⁹⁹⁰ MILIONE, Ciro, “La interpretación del art. 47 CDFUE como expresión de la labor hermenéutica del Tribunal de Luxemburgo en la construcción de un estándar europeo de protección de los derechos”, *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 39, 2017, p.658.

derecho de defensa y a la tutela judicial efectiva. El “derecho a una buena administración” no se agota con el elenco de derechos que se enumeran en esta disposición. Se trata de un derecho fundamental independiente que garantiza a cada persona una “buena administración”. Es decir, que los asuntos de los ciudadanos sean gestionados con imparcialidad, de manera justa y dentro del marco temporal establecido y en el marco de una administración funcional y eficaz. Aunque se hable de ciudadanos, la titularidad del mencionado derecho es predicable tanto a los nacionales de los Estados miembros como a todas las personas cuyos asuntos e intereses se encuentren afectados⁹⁹¹. Desde el punto de vista subjetivo, también es predicable de los sancionados que en un alto porcentaje son nacionales de terceros países. Este derecho se ha consagrado como un auténtico principio general del Derecho, basado en la existencia de la Unión como una comunidad de derecho⁹⁹².

En la regulación del derecho de defensa en el ámbito del CEDH y la del artículo 48.2 de la Carta se hace mención al “acusado”. En principio, esta referencia parece circunscribir el derecho exclusivamente al ámbito penal. Sin embargo, los derechos previstos en la Carta deben de interpretarse de conformidad con el sentido y alcance del CEDH, y el Convenio debe comprenderse a la luz de la jurisprudencia del TEDH. De este modo, el Tribunal de Estrasburgo ha considerado que los procedimientos de sanciones también se encuentran bajo la cobertura del artículo 6 del CEDH. Por todo ello, la persona sometida a un procedimiento sancionador también es sujeto de los derechos de defensa reconocidos en la Carta. Según jurisprudencia del TJUE, el juez comunitario está obligado a velar por el respeto de los derechos fundamentales, que integran los principios

⁹⁹¹ MAGIERA, Siegfried, “El derecho a una buena administración en la Unión Europea”, p. 3. Disponible online:

eapc.gencat.cat/web/.content/home/publicacions/col_leccio_materials/26_les_administracions_en_perspectiva_europea/8_magiera/08-magiera_tradcast.pdf

⁹⁹² MANGAS MARTÍN, Araceli, “Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Comentario artículo por artículo”, *Fundación BBVA*, 2008, p. 908.

generales del Derecho inspirados en las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros⁹⁹³.

El derecho a la tutela judicial efectiva ocupa un lugar preeminente en el universo de los derechos fundamentales. Sin embargo, este hecho es compatible con la existencia de limitaciones ante la existencia de otros intereses dignos de atención que en ningún caso impliquen la afectación de la esencia del derecho. Como ha establecido la jurisprudencia del TEDH: “la eventual interferencia del poder ejecutivo en los derechos de un individuo debe estar sujeta a un control efectivo que normalmente corresponde a los tribunales, al menos en última instancia, un control judicial que proporciona las mayores garantías de independencia, imparcialidad y juicio justo”⁹⁹⁴. Estas ideas impregnan la regulación y el disfrute del derecho de defensa y a la tutela judicial efectiva en la imposición y ejecución de las medidas restrictivas. Desde el punto de vista de las garantías, la adopción de las medidas restrictivas es considerada una materia altamente sensible en las relaciones internacionales porque se produce una restricción de ciertas garantías procesales⁹⁹⁵. No obstante, esta limitación no puede implicar vaciar de contenido el derecho, una falta de garantías procesales y una merma significativa de los derechos de defensa, sino que la regulación debe mantener el equilibrio entre los intereses de ambas partes.

A nivel jurisprudencial, las primeras resoluciones del TJUE evidenciaron que los derechos procesales, como el de acceso a los documentos y el derecho de defensa, están estrechamente vinculados con el derecho a la protección judicial efectiva. El TJUE ha declarado en sus decisiones que las partes interesadas solo pueden hacer un uso genuino

⁹⁹³ MUERZA ESPARZA, Julio, “Derechos de la Defensa”, en CALDERÓN CUADRADO, M^a Pía y IGLESIAS BUHIGUES, José Luis, “El Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia. Avances y Derechos Fundamentales en Materia Procesal”, *Aranzadi*, 2009, pp. 161-162.

⁹⁹⁴ JIMÉNEZ GARCÍA, Francisco, “El control de legalidad en la ejecución de las sanciones internacionales antiterroristas por parte de la Unión Europea ¿tutela judicial efectiva o vuelta a la doctrina de los actos políticos?”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 15, 2008, p. 92.

⁹⁹⁵ MANGAS MARTÍN, Araceli, “Evolución del respeto a los derechos humanos en la Unión Europea (teoría y práctica ante los nuevos desafíos del terrorismo)”, *Agenda Internacional*, núm.26, 2008, p.33.

del derecho a un recurso judicial cuando se posea un conocimiento preciso del contenido y los motivos de la sanción⁹⁹⁶.

A continuación, se analizan cada una de las garantías que configuran el derecho de defensa y a la tutela judicial efectiva. En primer lugar, la obligación de notificación de la adopción y el mantenimiento de las medidas restrictivas. En segundo lugar, la obligación de motivación, para ello, se analiza la jurisprudencia del TJUE respecto del caso iraní. En tercer lugar, el derecho a ser oído y a recibir pruebas, realizando especial énfasis en el acceso a los documentos. Finalmente, se establece el problema relativo a las pruebas secretas e informaciones confidenciales.

6.1 El derecho a ser informado en la adopción de medidas restrictivas: la notificación de las medidas restrictivas de derechos

El artículo 48 de la Carta se corresponde con el contenido del artículo 6.3 del CEDH e implica el derecho del acusado a ser informado de la acusación. El derecho a ser informado no solo se concibe como uno de los derechos de defensa, sino que además supone una garantía de la defensa. Este derecho hace factible las condiciones de intervención de los acusados, es decir, que se les informe tanto de la existencia del proceso como de las resoluciones que se van produciendo a lo largo del mismo. Existe una interconexión entre el derecho a ser informado y la preparación de la defensa⁹⁹⁷. Se estudian dos elementos del derecho a ser informado que gozan de especial relevancia y sufren de una serie de particularidades en la imposición de medidas restrictivas. Por un

⁹⁹⁶ ECKES, Christina, “Sanctions Against Individuals - Fighting Terrorism Within the European Legal Order”, *European Constitutional Law Review*, núm. 4, 2008, p. 210.

⁹⁹⁷ PASCUAL SERRATS, Rosa, “El derecho a ser informado de la acusación (una aproximación al mismo a través de la jurisprudencia del TEDH)”, en CALDERÓN CUADRADO, M^a Pía y IGLESIAS BUHIGUES, José Luis, “El Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia. Avances y Derechos Fundamentales en Materia Procesal”, *Aranzadi*, 2009, p. 241.

lado, la notificación en la adopción y el mantenimiento de las medidas restrictivas y, por otro, la obligación de motivación.

La notificación de la adopción de las medidas restrictivas es esencial para el correcto disfrute del derecho a estar informado, y, por ende, del derecho al proceso debido. La exigencia de este requisito se estableció tras el asunto *Organización Muyahidín del Pueblo de Irán (OMPI)* contra el Consejo de la UE, en virtud del cual la UE fijó la obligación de proporcionar a los sancionados los motivos de la inclusión. El Consejo solo publicaba las declaraciones de los motivos y un aviso general para las personas y entidades sujetas a medidas restrictivas. La UE comenzó a enviar notificaciones privadas e individualizadas a partir de 2009, después de que los tribunales de la UE empezaran a exigirlo⁹⁹⁸. Una notificación es adecuada a derecho si contiene los siguientes extremos: las medidas adoptadas, la posibilidad de solicitar exenciones humanitarias, una declaración de los motivos, el modo de solicitar a la Secretaría del Consejo la reconsideración de la inclusión y la posibilidad de apelación frente al Tribunal de Justicia⁹⁹⁹.

Por tanto, la satisfacción del derecho a ser informado depende en gran medida del momento de la recepción de la información, siendo imprescindible que se comunique de forma oportuna puesto que, si se realiza en un momento tardío, la comunicación perdería su utilidad y finalidad, pudiendo producir indefensión en el interesado¹⁰⁰⁰. Según las 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:

⁹⁹⁸ Se puede consultar un ejemplo de notificación, tal y como consta en los anexos de las Orientaciones sobre sanciones, de 4 de mayo de 2018 [5664/18], p.55, en el ADENDA VI.

⁹⁹⁹ ERIKSSON, Mikael, “In Search of a Due Process – Listing and Delisting Practices of the European Union”, *Uppsala University*, 2009, p.35.

¹⁰⁰⁰ PASCUAL SERRATS, Rosa, “El derecho a ser informado de la acusación (una aproximación al mismo a través de la jurisprudencia del TEDH)”, en CALDERÓN CUADRADO, M^a Pía y IGLESIAS BUHIGUES, José Luis, “El Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia. Avances y Derechos Fundamentales en Materia Procesal”, *Aranzadi*, 2009, p. 243.

La notificación de la decisión y de los motivos que justifican la inclusión en la lista se realizará por carta, cuando convenga, o mediante la publicación en la serie C del Diario Oficial, en el mismo día de la publicación del acto jurídico de que se trate, de una nota en que se les informe que el Consejo les remitirá, si así lo solicitan, los motivos de su inclusión en la lista. [...] La notificación comunicará a las personas, grupos y entidades afectados su derecho a la posibilidad de formular observaciones y a solicitar la revisión de la decisión adoptada por el Consejo, así como su derecho a impugnar la decisión del Consejo ante el Tribunal General, de conformidad con las disposiciones pertinentes de los Tratados de la UE. Respecto de la notificación debemos distinguir la regulación relativa a la decisión inicial de inclusión de un nombre en una “lista negra” y las decisiones posteriores de mantenimiento del nombre de esa persona en la mencionada lista¹⁰⁰¹.

Según reiterada jurisprudencia del TJUE, el Consejo debe cumplir con su obligación de motivación por medio de una comunicación individual, sin que baste la mera publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea. La práctica del Consejo al respecto consiste en enviar la notificación a la persona afectada únicamente a una dirección concreta y, en ningún caso, a una dirección estimada. Se está ante una materia especialmente sensible, y no se puede correr el riesgo de que sea leída por personas ajenas a ella¹⁰⁰². Sin embargo, en la mayoría de los supuestos se trata de personas y entidades que tienen sus domicilios fuera del territorio de la Unión y las informaciones del Consejo pueden ser insuficientes o incompletas. En estos supuestos el Tribunal entiende que sería suficiente con la publicación en el Diario Oficial puesto que el Consejo no dispone de la dirección del sancionado. No siéndole reprochable una vulneración del derecho de defensa por la omisión de una notificación individual. Según la jurisprudencia, la falta de notificación individual no da lugar necesariamente a la anulación de un acto si se han

¹⁰⁰¹ 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. Secretaría General del Consejo de la Unión Europea. Versión de junio de 2012. 11205/12, apartado 11.

¹⁰⁰² Sentencia del Tribunal General Hassan contra Consejo, T-572/11; EU: T:2014:682, apartado 59.

preservado los derechos del sancionado. Cuando el Consejo ha incumplido su obligación de notificar individualmente un acto, pero el demandante ha tenido conocimiento de este y ha interpuesto un recurso contra él dentro del plazo prescrito, su derecho de defensa no resultaría conculcado habiendo tenido la oportunidad de defenderse¹⁰⁰³.

Excepcionalmente se puede publicar en el Diario Oficial la parte dispositiva y una motivación general, mientras que la motivación específica y concreta se notifica individualmente al sujeto por cualquier otro medio adecuado. Al existir el riesgo que una publicación demasiado detallada pueda entrar en conflicto con consideraciones imperiosas de interés general relacionadas con la seguridad de la Unión y de sus Estados miembros, con el mantenimiento de sus relaciones internacionales o los intereses legítimos de los sancionados, pudiendo dañar gravemente su reputación¹⁰⁰⁴. En el supuesto en el que se desconozca la dirección exacta del sancionado sería suficiente una publicación en el DOUE, aunque podría ocasionarse un conflicto entre el derecho de defensa y el derecho al honor. La solución más acertada sería la de velar por el derecho de defensa del sujeto y que conste la motivación específica. En cambio, si existe un conflicto entre razones imperiosas de seguridad o de mantenimiento de la paz y el derecho de defensa del sancionado, en este supuesto sería más adecuado que solo constase una motivación general, y dicha práctica estaría en todo caso amparada por el artículo 52.1 de la Carta.

En las Orientaciones se distingue entre la notificación de la decisión inicial y las decisiones de mantenimiento. Respecto de la inscripción inicial del nombre en la lista, las propuestas de inclusión en la lista deben ir acompañadas de exposiciones de motivos

¹⁰⁰³ Sentencia del Tribunal General Hassan contra Consejo, T-572/11; EU: T:2014:682, apartado 60.

¹⁰⁰⁴ Sentencia del Tribunal General Fares Al-Chihabi contra Consejo, T-593/11, EU: T:2015:249, apartado 73.

precisas, actualizadas y defendibles¹⁰⁰⁵. Las autoridades comunitarias no tienen obligación de comunicar los motivos, porque la comunicación previa podría poner en peligro la eficacia de las medidas impuestas. Las medidas restrictivas están concebidas para tener un efecto sorpresa¹⁰⁰⁶. Es el fenómeno ocasionado en los sujetos objeto de la medida restrictiva, como consecuencia de la exoneración por parte del Consejo de la Unión de comunicar los motivos antes de la inclusión inicial de una persona o entidad en la lista, con la finalidad última de evitar poner en peligro la eficacia de las medidas, así como maximizar el impacto de las mismas. Las medidas deben producir este efecto sorpresa y aplicarse con efecto inmediato. Este efecto es predicable sobre todo de las medidas restrictivas de carácter financiero, por ejemplo, cuando se realiza una congelación de fondos. En estos casos, es necesaria una rápida implementación con firmeza para alcanzar los objetivos perseguidos por el Reglamento en cuestión de lo contrario serían fácilmente eludibles estas medidas¹⁰⁰⁷.

Las razones que justifican esta exoneración de la obligación de notificar son de tal importancia como la lucha antiterrorista, motivos relacionadas con la seguridad, la gestión de las relaciones internacionales de la UE y de sus Estados miembros, etc. Estas razones imperiosas justifican la oposición al traslado de ciertos datos a los interesados y, por tanto, a que se oigan sus alegaciones al respecto. Reiterada jurisprudencia del Tribunal acepta esta excepción del derecho de defensa y a la tutela judicial efectiva puesto que sirve a unos objetivos legítimos, primordiales y de trascendencia no solo para la Unión, sino para la comunidad internacional en su conjunto. Esta práctica del Consejo no puede

¹⁰⁰⁵ 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. Secretaría General del Consejo de la Unión Europea. Versión de junio de 2012. 11205/12, apartado 17.

¹⁰⁰⁶ El efecto sorpresa es reconocido por el TJUE en su jurisprudencia, véase: Möllendorf y Möllendorf-Niehuus, C-117/06, EU:C:2007:596, apartado 65; sentencia Francia/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, apartados 61 y 62; sentencia Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión, C-402/05 P, EU:C:2008:461, apartado 340; entre otros.

¹⁰⁰⁷ ERIKSSON, Mikael, "Targeting Peace: Understanding UN and EU Targeted Sanctions", *Ashgate Publishing, Ltd.*, 2011, p. 29.

ser objeto de crítica ya que es una medida, con carácter cautelar, coherente y *per se*, que no tiene por qué implicar una violación del derecho de defensa, más si el Consejo entiende que los motivos son suficientes y de peso para tomar la decisión.

Respecto a la notificación previa de las decisiones de mantenimiento del nombre de las personas y entidades, la argumentación varía. En estos casos, la autoridad competente de la Unión Europea está en principio obligada a comunicar al sancionado, previamente a la adopción de la decisión, los elementos de los que dispone para fundamentarla, con el fin de que pueda defender sus derechos¹⁰⁰⁸. Esta obligación tiene su razón de ser en que el efecto sorpresa, que eximía de la obligación de notificación y comunicación, ya no tiene sentido, puesto que la medida ya ha desplegado sus efectos. Sin esta justificación es necesario llevar a cabo la notificación en cumplimiento de estas garantías jurídicas exigidas por la legislación comunitaria y revestida de las características indicadas previamente.

En los supuestos donde se mantienen los nombres sin modificar la motivación de la inscripción inicial una mera declaración podría ser suficiente. En cambio, cuando el Consejo modifica la motivación, la comunicación de las nuevas pruebas y el derecho a ser oído deben quedar garantizados¹⁰⁰⁹. En estos casos debe existir la notificación a las personas y entidades objeto de la decisión. Existen supuestos donde pese a no existir una notificación de la motivación, ni de la inscripción inicial ni del mantenimiento de ella, el Tribunal no ha estimado que haya violación del derecho de defensa y a la tutela judicial efectiva. En el asunto *Central Bank of Irán contra el Consejo*¹⁰¹⁰ el Consejo no había

¹⁰⁰⁸ Sentencia del Tribunal General Fares Al-Chihabi contra Consejo, T-593/11, EU: T:2015:249, apartado 44.

¹⁰⁰⁹ Sentencia del Tribunal General Fares Al-Chihabi contra Consejo, T-593/11, EU: T:2015:249, apartados 46 y 48.

¹⁰¹⁰ *Central Bank of Iran* interpuso un recurso de anulación frente al TG alegando los siguientes cuatro motivos, en primer lugar, se fundamenta la existencia de un error de apreciación; en segundo lugar, se defendía la existencia de un incumplimiento de la obligación de motivación; en tercer lugar, la violación del derecho de defensa y la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y, en cuarto lugar, la vulneración del principio de proporcionalidad y del derecho a la protección de la propiedad y el honor. El

comunicado al demandante los elementos documentales en los que se basaba la motivación debido a que entendía que se podían presumir al ser de conocimiento público y estaban implícitamente en la motivación de los actos que con carácter general hacían referencia al apoyo que se estaba realizando al Gobierno iraní. El TG concluyó que el Consejo no estaba obligado a facilitar los textos que precisaban las funciones y los poderes del Banco Central puesto que bajo su criterio existía una exención de esta obligación al entender que hay una presunción de su conocimiento¹⁰¹¹. El apoyo al Gobierno iraní, y por ende a la proliferación nuclear, era intrínseca a las funciones del Banco Central del país.

Desde el punto de vista de los derechos fundamentales de los sancionados, las apreciaciones del Tribunal con respecto al efecto sorpresa y la necesaria notificación de las modificaciones en la motivación resultarían adecuadas y suficientemente garantes con el derecho de defensa y a la tutela judicial efectiva. No obstante, en una materia tan sensible como la actual se debería huir de presunciones y entendimientos previos, porque se puede ocasionar un perjuicio a los sancionados dada la complejidad de la materia. La notificación con carácter general debe contener los motivos de la adopción de los actos que constituyen las medidas, siempre y cuando esta notificación sea posible desde un punto de vista técnico, es decir, se conozca la dirección exacta, y desde un punto de vista fáctico sea viable en atención a criterios de oportunidad o urgencia de la UE.

recurso fue desestimado íntegramente en la sentencia T-563/12. Esta decisión fue recurrida por *Central Bank of Iran* ante el TJ mediante recurso de casación. Los motivos en los que se fundamentó fueron, por un lado, un error de apreciación al considerar que la demandante había proporcionado apoyo económico al Gobierno iraní. Por otro lado, se alegó que se había incurrido en un error de apreciación en la consideración de que el Consejo no había incumplido la obligación de motivación. Finalmente, se alegaba la vulneración del derecho de defensa, el principio de proporcionalidad, así como derechos fundamentales de carácter sustantivo, como el derecho de propiedad y al honor. El recurso fue desestimado en su totalidad mediante la sentencia C-266/15 P al considerarse que todos los motivos eran infundados.

Análisis de la sentencia en LESTER, Maya, “ECJ rejects Central Bank of Iran’s appeal against its re-listing”, *European Sanctions Blog*, 11 de abril de 2016. Disponible online: www.europeansanctions.com/2016/04/ecj-rejects-central-bank-of-irans-appeal-against-its-re-listing/

¹⁰¹¹ Sentencia del Tribunal General Central Bank of Iran contra Consejo, T-563/12, EU: T:2015:187, apartado 97. Completado en segunda instancia, en la Sentencia del Tribunal de Justicia Central Bank of Iran contra Consejo, C-266/15P, EU:C:2016:208, apartados 32 a 38.

6.2 La obligación de motivación de las medidas restrictivas

El contenido y la forma de la información para satisfacer el derecho a ser informado conecta con la obligación de motivación. Su base legal descansa en las disposiciones de la CEDH, en el TFUE y en Directivas de la UE. En primer lugar, el artículo 6.3 a) del CEDH establece el derecho del acusado a ser informado de la naturaleza de la acusación formulada contra él. La disposición exige que la información sea detallada. Según la jurisprudencia del TEDH este adjetivo debe entenderse como aquella información suministrada que sea precisa y concreta, considerando que una información excesivamente genérica, imprecisa o que no contiene una descripción circunstanciada de los elementos esenciales de la acusación puede afectar al contenido del derecho a ser informado y a la efectividad de la defensa¹⁰¹². El TEDH contempla la posibilidad de que medien excepciones y limitaciones al alcance del derecho a ser informado. Se requiere de una justificación razonable que sea estrictamente necesaria para dar prevalencia a otros intereses por ser considerados más dignos de protección, como la preservación de derechos fundamentales de otro individuo o la salvaguarda de un interés público de importancia. Para la observancia de excepciones es necesario aplicar el principio de proporcionalidad y condicionarse a la concurrencia de determinadas circunstancias¹⁰¹³.

En segundo lugar, el derecho a una resolución administrativa motivada obedece a la exigencia del párrafo tercero del artículo 41.2 de la Carta, cuyo tenor literal establece:

¹⁰¹² PASCUAL SERRATS, Rosa, “El derecho a ser informado de la acusación (una aproximación al mismo a través de la jurisprudencia del TEDH)”, en CALDERÓN CUADRADO, M^a Pía y IGLESIAS BUHIGUES, José Luis, “El Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia. Avances y Derechos Fundamentales en Materia Procesal”, *Aranzadi*, 2009, p. 25.

¹⁰¹³ PASCUAL SERRATS, Rosa, “El derecho a ser informado de la acusación (una aproximación al mismo a través de la jurisprudencia del TEDH)”, en CALDERÓN CUADRADO, M^a Pía y IGLESIAS BUHIGUES, José Luis, “El Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia. Avances y Derechos Fundamentales en Materia Procesal”, *Aranzadi*, 2009, pp. 252-254.

“la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones”. Su configuración se realiza como un deber de la Administración en lugar de un derecho del interesado. Esta disposición persigue la finalidad de que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada con el fin de defender sus derechos y de que el Tribunal de Justicia pueda ejercer su control. Este derecho de los particulares y la obligación de la Administración conecta con los derechos de defensa¹⁰¹⁴. Dentro del ámbito del derecho a una buena administración también se exige la obligación de motivación. La obligación de motivar un acto lesivo no solo es una exigencia establecida en el artículo 296 TFUE, sino que además constituye un corolario del principio del respeto del derecho de defensa. Esta obligación presenta una doble finalidad, por un lado, proporciona al interesado una indicación sobre si el acto está bien fundado o si eventualmente adolece de algún vicio que permita impugnar su validez ante el juez de la Unión, y, por otro lado, permite al Tribunal el control de legalidad. La motivación del artículo 296 TFUE debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, para que el interesado pueda conocer las razones de las medidas y el órgano jurisdiccional competente para ejercer su control. La motivación debe ser “suficiente”, “clara”, “inequívoca” e identificar las razones específicas y concretas de la adopción del acto¹⁰¹⁵.

En tercer lugar, hay que tener presente el artículo 6 de la Directiva 2012/13/UE, del 22 de mayo de 2012¹⁰¹⁶, relativa al derecho a la información en los procesos penales, la cual establece el derecho a recibir información sobre la acusación. En virtud de esta disposición, la persona acusada o sospechosa debe recibir información sobre la infracción que se sospecha ha cometido o de la que viene acusado. Esta información debe ser

¹⁰¹⁴ TOMÁS MALLÉN, Beatriz, “El derecho fundamental a una buena administración”, *Instituto Nacional de Administración Pública*, 2004, p. 199.

¹⁰¹⁵ FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel, “Del «derecho a la buena administración» al derecho de la Administración europea”, *Cuadernos de Deusto*, 2014, pp.23-24.

¹⁰¹⁶ Directiva 2012/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2012, relativa al derecho a la información en los procesos penales. Diario Oficial L nº 42 de 1 de junio de 2012, pp. 1-10.

facilitada con prontitud y de forma detallada, debiendo incluir también la naturaleza, tipificación jurídica y la participación de la persona acusada. En este sentido, las informaciones estereotipadas o genéricas resultarán contrarias a la norma internacional¹⁰¹⁷.

En síntesis, de la normativa se desprende que la motivación debe ser “suficiente”, “clara”, “inequívoca”, tiene que identificar las razones específicas y concretas de la adopción del acto, adaptándose al contexto donde opera. No exigiéndose que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de derecho pertinentes. El carácter suficiente de la motivación debe apreciarse en relación con su tenor literal, con su contexto y con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate. El mayor problema respecto a la obligación de motivación reside en determinar cuándo se entiende que la motivación del Consejo reviste de las características de precisión, detalle, suficiencia, ser inequívoca, etc., o de lo contrario se está ante alegaciones vagas e imprecisas. Para dar contenido a estos caracteres hay que contextualizar dónde se producen las motivaciones. La exigencia debe apreciarse necesariamente en función de las circunstancias de cada caso, el contenido del acto, la naturaleza de los motivos invocados y el interés que los destinatarios u otras personas afectadas directa e individualmente por dicho acto puedan tener en recibir explicaciones.

En el ámbito de las medidas restrictivas que son adoptadas en el contexto de la política exterior y de seguridad común la persona o entidad afectada no goza de un derecho de audiencia previa a la adopción de una decisión inicial de congelación de fondos y de recursos económicos. El respeto de la obligación de motivación es tanto más importante por cuanto constituye la única garantía que permite al interesado utilizar oportunamente las vías de recurso a su alcance para impugnar la validez de dicha decisión,

¹⁰¹⁷ Asociación Pro-Derechos Humanos y Observatorio Criminal, “Una aproximación al derecho de defensa del detenido y sospechoso. Las Directivas 2010/64, 2012/13 y 2013/48 de la Unión Europea”, 2015.

al menos después de la adopción de la decisión¹⁰¹⁸. Resulta de una reiterada jurisprudencia que para cumplir en la forma debida la obligación de motivación de un acto que impone medidas restrictivas, el Consejo debe mencionar los elementos de hecho y de derecho de los que se desprende la justificación legal de las medidas y las consideraciones que llevan a adoptarlas. La motivación del acto no solo debe referirse a los requisitos legales de aplicación de las medidas restrictivas, sino también a las razones específicas y concretas por las que el Consejo considera en el ejercicio de su facultad de apreciación, que la persona interesada tiene que ser objeto de la medida¹⁰¹⁹. Respecto a los elementos de derecho, la obligación de indicar la base jurídica deriva de la obligación de motivación y de la exigencia de seguridad jurídica que debe dimanar todo acto destinado a crear efectos jurídicos. En opinión del Abogado General Pedro CRUZ VILLALÓN no sería necesario que la motivación de los elementos de derecho se realice de manera explícita, puesto que implícitamente se puede cumplir con la obligación de motivación establecida por el artículo 296 TFUE¹⁰²⁰.

Otro elemento que analizar dentro de la presente obligación de motivación es si forma parte de esta exigencia la expresa referencia a la forma jurídica del acto, como fue discutido en el caso *National Iranian Oil Company*. En este asunto el TJUE concluyó que la mención de la forma jurídica no es necesariamente exigible al estar indicada la base jurídica de dicho acto. Además, numerosas disposiciones de los Tratados que conforman bases jurídicas no mencionan la forma de los actos jurídicos que pueden ser adoptados. El propio artículo 296 del TFUE establece: “cuando los Tratados no establezcan el tipo de acto que deba adoptarse, las instituciones decidirán en cada caso conforme a los

¹⁰¹⁸ Sentencia del Tribunal General Hassan contra Consejo, T-572/11; EU: T:2014:682, apartado 69.

¹⁰¹⁹ Sentencia del Tribunal General Fares Al-Chihabi contra Consejo, T-593/11, EU: T:2015:249, apartado 66.

¹⁰²⁰ Conclusiones del Abogado General en el asunto *National Iranian Oil Company* (NIOC) contra Consejo, EU:C:2015:545, apartado 95.

procedimientos aplicables y al principio de proporcionalidad”. Por ende, se prevé expresamente la posibilidad de que las disposiciones del Tratado no precisen la forma de los actos que pueden adoptarse y no formaría parte del contenido de la mencionada obligación esta exigencia¹⁰²¹.

Además, según la jurisprudencia en el ámbito de las medidas restrictivas “un acto lesivo está suficientemente motivado cuando recae en un contexto conocido por el interesado, permitiéndole comprender el alcance de la medida adoptada respecto a él”¹⁰²². Por lo que respecta al conocimiento por el demandante del contexto general en que se adoptaron las medidas restrictivas, el Tribunal entiende que, si se trata de una personalidad importante de la sociedad, el contexto necesariamente es conocido por él y este hecho exoneraría de la obligación de motivar la medida¹⁰²³.

En conclusión, para que en el ámbito de las medidas restrictivas se respete la obligación de motivación no se pueden emplear fórmulas genéricas estereotipadas prescindiendo de los elementos de hecho y de derecho justificativos de la adopción del acto, puesto que debe emplear argumentos “suficientes”, “claros” e “inequívocos”. A continuación, se analizan un elenco de pronunciamientos del TJUE que han sido objeto de recurso en segunda instancia y, por ende, han sido problemáticos donde se analiza el contenido de la motivación y su contexto. Estos pronunciamientos pertenecen a los ámbitos financiero y energético puesto que son los sectores que mayor número de recursos frente al TJUE han generado en el último período¹⁰²⁴. De toda la labor del TJUE

¹⁰²¹ Sentencia del Tribunal de Justicia National Iranian Oil Company (NIOC) contra Consejo, C-440/14P, EU:C:2016:128, apartados 18 y 19.

¹⁰²² Sentencia del Tribunal de General Central Bank of Iran contra Consejo, T-563/12, EU: T:2015:187, apartado 57 y 58.

¹⁰²³ Sentencia del Tribunal General Fares Al-Chihabi contra Consejo, T-593/11, EU: T:2015:249, apartado 71.

¹⁰²⁴ En ese sentido, el estudio empírico realizado por Elena CHACHKO en “Foreign Affairs in Court: Lessons from CJEU Targeted Sanctions Jurisprudence”, *Yale Journal of International Law*, núm.44, 2019. La autora elabora una base de datos que comprende 204 casos de recurrentes iraníes frente al TG entre el 9 de julio de 2009 y 22 de marzo de 2017. Según la autora la mayoría de los recurrentes pertenecen al ámbito de la energía (28% de los casos) y al financiero/bancario (18% de los asuntos).

se subraya la utilidad del examen concreto de las situaciones de los recursos en procesos que son cuantitativamente considerables y jurídicamente de una gran complejidad¹⁰²⁵. Por un lado, se realiza un examen jurisprudencial de la obligación del sector financiero y, por otro, en el sector petrolero y gasístico.

6.2.1. Análisis jurisprudencial de la obligación de motivación en el régimen sancionador contra el sector financiero iraní

En el examen de los motivos se observa la complejidad deriva sobre todo de la ampliación de los criterios de designación y de la motivación a aquellas personas o entidades que, aunque no tengan ningún vínculo directo o indirecto con la proliferación nuclear, puedan favorecerla al facilitar al Gobierno de Irán recursos o medios de tipo material, logístico o financiero que le permitan proseguir las actividades de proliferación. El artículo 1.7 a) ii) de la Decisión 2012/35/PESC¹⁰²⁶ amplió el ámbito del artículo 20.1 de la Decisión 2010/413¹⁰²⁷, en virtud de la cual se produce una ampliación del ámbito subjetivo en el caso de la inmovilización de fondos para “otras personas y entidades [...] que presten apoyo al Gobierno de Irán, así como personas y entidades vinculadas a ellas [...]”. Posteriormente, la Decisión 2012/635/PESC amplió aún más el espectro de la disposición a “otras personas, entidades u organismos que ofrezcan apoyo, por ejemplo,

¹⁰²⁵ CORTÉS MARTÍN, José Manuel, “Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Septiembre – diciembre 2009”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm.35, 2010, p.311

¹⁰²⁶ Decisión 2012/35/PESC del Consejo, de 23 de enero de 2012, por la que se modifica la Decisión 2010/413/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán. Diario Oficial L n°19 de 24 de enero de 2012, pp. 22-30.

¹⁰²⁷ Decisión 2010/413/PESC del Consejo, de 26 de julio de 2010, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán y que deroga la Posición Común 2007/140/PESC. Diario Oficial L n°195 de 27 de julio de 2010, p.39.

apoyo material, logístico o financiero, al Gobierno de Irán, y las personas y entidades asociadas con ellos”¹⁰²⁸.

Uno de los elementos cuyo análisis merece especial atención en la motivación de las medidas restrictivas es el relativo al “apoyo” y las características y tipologías que este apoyo debe revestir. En este contexto el concepto de apoyo no es cualquier acción de apoyo, solo aquel que, por su importancia cuantitativa o cualitativa, contribuye a la continuación de las actividades nucleares iraníes. Para analizar estos conceptos se parte de la motivación en el caso de las medidas restrictivas relativas al ámbito financiero, por orden cronológico, para observar de este modo la evolución jurisprudencial respecto de esta obligación.

Las medidas restrictivas contra el banco estatal iraní *Bank Melli Iran*¹⁰²⁹ llegaron a la apreciación del Tribunal de Justicia. Los motivos en virtud de los cuales la entidad y todas sus agencias y sucursales fueron incluidas dentro de las empresas sancionadas fueron los siguientes:

¹⁰²⁸ Decisión 2012/635/PESC del Consejo, de 15 de octubre de 2012, por la que se modifica la Decisión 2010/413/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán. Diario Oficial L n° 282 de 16 de octubre de 2012, pp. 58-69.

¹⁰²⁹ Bank Melli Iran es un banco iraní propiedad del Estado iraní que fue objeto de medidas restrictivas con el objetivo de ejercer presión contra la República Islámica de Irán a consecuencia de la proliferación nuclear. Se presentó un recurso de anulación frente al Tribunal de Primera Instancia con la finalidad de que anulase la inscripción en las listas de sancionados, alegando: un vicio sustancial de forma, vulneración del derecho de igualdad, violación del principio de proporcionalidad, conculcación del derecho de propiedad, transgresión del derecho de defensa y a la tutela judicial efectiva, incumplimiento de la obligación de motivación, y, finalmente, se alegó la falta de competencia del Consejo para el establecimiento de sanciones de carácter penal. El Tribunal desestimó todos los motivos anteriormente expuestos, y, por tanto, el recurso en su totalidad en la sentencia T-390/08. Frente a este pronunciamiento, se interpuso un recurso de casación. Los motivos de esta nueva acción fueron: la existencia de un error de derecho al incumplirse un requisito sustancial de forma relación con la obligatoriedad de efectuar una notificación individual; se incurrió en un error de derecho al interpretar la base jurídica de la adopción de las medidas restrictivas; la vulneración de la obligación de motivar los hechos y, por tanto, la violación del derecho de defensa y el principio a la tutela judicial efectiva; y con carácter subsidiario, se alegó que el Tribunal de Primera Instancia había incurrido en una contradicción en la interpretación de la disposición 7.2 del Reglamento n° 423/2017 que regula la congelación de fondos y recursos económicos, existencia de un error de apreciación respecto del derecho de propiedad, y en último lugar, error manifiesto de apreciación en la inclusión y mantenimiento en la lista de sancionados. No obstante, el TJUE (Gran Sala) decidió desestimar el recurso de casación al no encontrarse fundado ninguno de los motivos alegados por Bank Melli Iran en la sentencia C-548/09P. Sentencia del Tribunal de Justicia Bank Melli Iran/Consejo, T-390/08, EU: T:2009:401. En segunda instancia, Sentencia del Tribunal de Justicia Bank Melli Iran/Consejo, C-548/09P, EU:C:2011:735.

Facilita o intenta facilitar apoyo financiero a empresas que participan o abastecen el programa nuclear y el programa de misiles iraní (AIO, SHIG, SBIG, AEOL, Novin Energy Company, Mesbah Energy Company, Kalaye Electric Company y DIO). Bank Melli sirve de facilitador para las actividades sensibles de Irán. Ha facilitado numerosas compras de materiales sensibles para los programas nuclear y de misiles de ese país. Facilita una serie de servicios financieros por cuenta de entidades vinculadas a la industria nuclear y misilística iraní, en particular la apertura de líneas de crédito y la gestión de cuentas. Muchas de las empresas enumeradas han sido designadas por las [Resoluciones del Consejo de Seguridad 1737 y 1747]¹⁰³⁰.

El recurso de casación fue desestimado habiendo coincidencia de criterios entre la primera y la segunda instancia. La motivación fue considerada adecuada a derecho porque el Consejo mencionó, en primer lugar, el tipo de apoyo prestado por la sociedad, es decir, la prestación de diversos servicios financieros como la apertura de líneas de crédito y la gestión de cuentas; en segundo lugar, las actividades ligadas a la proliferación nuclear relacionadas con los servicios, a saber, la compra de materiales sensibles; y, en tercer lugar, los beneficiarios del apoyo prestado, es decir, las ocho entidades designadas (AIO, SHIG, SBIG, AEOL, Novin Energy Company, Mesbah Energy Company, Kalaye Electric Company y DIO)¹⁰³¹. Para que exista satisfacción de la exigencia de motivación es necesario que se cumplan los siguientes requisitos: determinación exacta de los servicios bancarios o financieros prestados por la entidad, las actividades ligadas a la proliferación nuclear relacionadas con los servicios y las entidades o personas receptoras de los mismos.

¹⁰³⁰ Posición Común 2008/652/PESC del Consejo de 7 de agosto de 2008 por la que se modifica la Posición Común 2007/140/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán. Diario Oficial L n°213 de 8 de agosto de 2008, p. 58. Anexo II, p. 15.

¹⁰³¹ Sentencia del Tribunal de Justicia Bank Melli Iran/Consejo, C-548/09P, EU:C:2011:735, apartado 87. En relación con Sentencia del Tribunal de Justicia Bank Melli Iran/Consejo, T-390/08, EU: T:2009:401, apartados 84 y 85.

El *Bank Saderat*¹⁰³² fue otro de los bancos iraníes receptores de medidas restrictivas entre las que destacan la inmovilización y congelación de fondos bancarios. La decisión de adoptar medidas contra esta entidad financiera se basó en cinco motivos, sistematizados del siguiente modo:

1. Es un banco de propiedad estatal puesto que el Estado iraní tiene una participación en el *Bank Saderat* del 94 %.
2. *Bank Saderat* ha prestado servicios financieros a entidades sancionadas por el CSNU que realizaban suministros en nombre de los programas de misiles nucleares y balísticos iraníes.
3. La institución sancionada gestionaba pagos y créditos documentarios de la Organización de Industrias de Defensa (DIO) y de *Iran Electronics Industries* (IEI). En ambos casos se trataba de instituciones sancionadas.
4. El banco también gestionó créditos documentarios por cuenta de la sociedad *Mesbah Energy Company*, vinculada al programa nuclear iraní.
5. Prestación de servicios financieros a *Sanam Industria Group*¹⁰³³.

¹⁰³² Bank Saderat es un banco estatal iraní considerada una de las entidades más grandes de propiedad iraní ya que su la red bancaria incluye más de 2.500 sucursales, incluidas 22 sucursales extranjeras y tres oficinas regionales. Tras su inclusión en las listas de sancionados interpuso un recurso frente al Tribunal General alegando: un incumplimiento de la obligación de motivación, y con ello una vulneración del derecho de defensa y a la tutela judicial efectiva; la existencia de un error de apreciación; y violación del principio de proporcionalidad. El TG en la sentencia T-494/10 declaró que se había incumplido la obligación de motivación al no precisarse los servicios financieros que realmente se habían prestado, así como se había producido una vulneración del derecho de defensa y a la tutela judicial efectiva puesto que se habían comunicado extemporáneamente la propuesta de adopción de medidas restrictivas. Asimismo, se observó un vicio en la Decisión del Consejo al no haberse comprobado la pertinencia y el fundamento de la misma. Del examen del segundo motivo se concluyó que ningún motivo invocado por el Consejo justificaba la adopción de las medidas, por ende, anulo los actos. Contra esta sentencia se interpuso un recurso de casación, al respecto el TJ en la sentencia C-200/13P, por un lado, desestima el recurso de casación principal, y, por otro lado, desestima la adhesión al recurso de casación que había solicitado Bnak Saderat. Análisis de la sentencia en LESTER, MAYA, “ECJ uphold Bank Saderat judgment & EU amends the bank’s re-listing”, *European Sanctions Blog*, 24 de abril de 2016. Disponible online: www.europeansanctions.com/2016/04/ecj-uphold-bank-saderat-judgment-eu-amends-the-banks-re-listing/

¹⁰³³ Reglamento (UE) n ° 267/2012 del Consejo, de 23 de marzo de 2012, relativo a medidas restrictivas contra Irán y por el que se deroga el Reglamento (UE) n ° 961/2010. Diario Oficial L n°88 de 24 de marzo 2012, p. 1-112. Anexo IX, p.67. Sentencia del Tribunal General Bank Saderat Iran contra Consejo, T-494/10, EU: T:2013:59, apartado 64 y 66.

La demandante alegó frente al TJ la vulneración de su derecho de defensa. El TJ analizó si los motivos se consideraban suficientemente precisos y concretos para garantizar que la sancionada *Bank Saderat* fuese plenamente consciente de las razones por las cuales se le sancionaba y pudiese plantear las observaciones pertinentes. Según el TJ, para que los motivos sean válidos es necesario conocer: los servicios bancarios prestados, es decir, el tipo de servicio financiero; las fechas de prestación de los servicios y los nombres de las entidades afectadas, es decir, las entidades a las que se ha prestado los servicios¹⁰³⁴. Además, se planteó la cuestión de si la interpretación de los motivos se debe realizar de manera independiente o conjunta. Según el TJ es necesario que explícitamente el acto comunitario establezca la necesidad de una interpretación conjunta, de lo contrario se trata de motivos independientes¹⁰³⁵. Cuando los motivos se sometan a estudio por el juez de la Unión, será un examen individual.

La motivación debe emplear argumentos “suficientes”, “claros” e “inequívocos”. Respecto de la vaguedad o concreción de los motivos aportados, no hubo divergencias de valoración del juez de la Unión entre la primera y la segunda instancia. Si se analizan cada uno de los motivos, el TJ corroboró que el segundo motivo, a saber, que “presta servicios financieros a entidades que contratan por cuenta de los programas nucleares y de misiles balísticos iraníes, incluidas entidades señaladas por la RCSNU 1737”, fue excesivamente vago. Aunque se realizase una lectura combinada con los motivos tercero y cuarto no se cumpliría con los requisitos establecidos por el juez comunitario, es decir, especificar el tipo de servicio financiero prestado, las fechas de prestación de los servicios

¹⁰³⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia Consejo contra Bank Saderat Iran, C-200/13 P, EU:C:2016:284, apartado 74. En relación con la Sentencia del Tribunal General Consejo contra Bank Saderat Iran, T-494/10, EU: T:2013:59, apartado 72.

¹⁰³⁵ Sentencia del Tribunal General Consejo contra Bank Saderat Iran, T-494/10, EU: T:2013:59, apartado 70.

y los nombres de las entidades afectadas¹⁰³⁶. En cambio, el primer motivo relativo a la propiedad estatal fue considerado suficientemente preciso puesto que la conducta reprochada es la participación del Estado iraní (cuantificada en un 94 %) en su capital social. Al mismo tiempo, los motivos tercero, cuarto y quinto eran suficientemente detallados, ya que indican los nombres de las entidades afectadas, así como el tipo de servicio financiero y la fecha en la que el mismo se prestó¹⁰³⁷.

Hubo diferencias de apreciación entre instancias en la valoración de la evaluación de la pertinencia y validez de las pruebas presentadas. De este modo, en segunda instancia el TJ declaró que:

[...] el Tribunal General incurrió en error de Derecho al afirmar, [...] que al adoptar un primer acto por el que se deciden medidas restrictivas contra entidades presuntamente implicadas en la proliferación nuclear, el Consejo está obligado a examinar la pertinencia y el fundamento de los elementos de información y de prueba que le son presentados por un Estado miembro o por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Políticas de Seguridad¹⁰³⁸.

La inclusión de *Bank Saderat* en las listas objeto de medidas restrictivas estuvo basada exclusivamente en una propuesta presentada por los Estados miembros. Este hecho fue considerado en primera instancia como un elemento constitutivo de un error de Derecho. No obstante, en segunda instancia el TJ consideró que no se demostraba la medida en que pudiese constituir una de las causas de anulación contempladas en el artículo 263 TFUE, así como tampoco quedaba demostrado cómo podría contribuir a un incumplimiento de la obligación de motivación, a una violación del derecho de defensa,

¹⁰³⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia Consejo contra Bank Saderat Iran, C-200/13 P, EU:C:2016:284, apartado 74.

¹⁰³⁷ Sentencia del Tribunal General Bank Saderat Iran contra Consejo, T-494/10, EU: T:2013:59, apartado 70 y 72.

¹⁰³⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia Consejo contra Bank Saderat Iran, C-200/13 P, EU:C:2016:284, apartado 84.

de su derecho a la tutela judicial efectiva, o cualquier otra disposición¹⁰³⁹. Esta posición era la defendida por la Abogado General Eleanor SHARPSTON que consideró que el examen previo de la pertinencia y fundamento de la información o prueba no constituye un “requisito sustancial de forma”. De este modo, aunque el TG realice una crítica de carácter procedimental que podría calificarse de acertada y necesaria, no puede constituir un motivo autónomo para la anulación¹⁰⁴⁰.

Del presente asunto se concluye que una motivación adecuada, suficiente y de acuerdo con el derecho debe contener el comportamiento reprochado en el ámbito financiero, que se traduce en determinar exactamente los servicios bancarios o financieros prestados, su vinculación con la proliferación nuclear y las entidades o personas a las que se presenta el servicio. En este ha habido una evolución en la jurisprudencia, al exigirse un requisito adicional relativo a las fechas de prestación de los servicios bancarios o financieros.

Al igual que la entidad anterior, *Bank Mellat Iran*¹⁰⁴¹ fue objeto de medidas restrictivas obligándole a congelar los fondos y los recursos económicos de determinadas categorías de personas y entidades. Los motivos que se alegaron para la adopción de las

¹⁰³⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia Consejo contra Bank Saderat Iran, C-200/13 P, EU:C:2016:284, apartado 81 y 83.

¹⁰⁴⁰ Conclusiones de la Abogado General Consejo contra Bank Saderat Iran, C-200/13 P, EU:C:2015:134, apartado 95 y 98.

¹⁰⁴¹ Bank Mellat, banco iraní, interpuso un recurso de anulación alegando tres motivos: en primer lugar, un incumplimiento de la obligación de motivación y consecuentemente la violación de su derecho de defensa y a la tutela judicial efectiva, la existencia de un error manifiesto de apreciación y la vulneración de su derecho de propiedad y del principio de proporcionalidad. Al respecto el TG en la sentencia T-496/10 estimó que se había incumplido la obligación de motivación por su falta de precisión, con ello se producía una vulneración del derecho de defensa y a la tutela judicial efectiva. Además, la comunicación extemporánea de la propuesta de adopción de medidas restrictivas también tenía como resultado la vulneración de este derecho. Del examen del segundo motivo se concluyó que ningún motivo invocado por el Consejo justificaba la adopción de las medidas, por ende, anulo los actos. Contra esta resolución se presentó un recurso de casación por parte del Consejo que fue desestimada por el TJ en la sentencia C-176/13P.

Resumen y análisis de la sentencia por LESTER, Maya, “ECJ upholds annulment of Bank Mellat’s Iran listing”, *European Sanctions Blog*, 24 de febrero de 2016. Disponible online: www.europeansanctions.com/2016/09/iranian-offshore-engineering-co-loses-its-eu-court-appeal/

medidas restrictivas y que fueron cuestionados por su vaguedad y falta de precisión ante el TJUE fueron los siguientes:

1. *Bank Mellat* es un banco de propiedad estatal.
2. La entidad tiene un comportamiento que apoya y facilita los programas nucleares y de misiles balísticos de Irán.
3. *Bank Mellat* presta servicios bancarios a entidades que figuran en las listas de las NU y de la UE, tratándose, o bien de entidades que actúan por cuenta o siguiendo instrucciones de estas, o entidades en las que participan o ejercen su control.
4. La entidad bancaria es una sociedad matriz de *First East Export Bank plc* (FEE) incluida en las resoluciones de las NU.
5. *Bank Mellat* presta servicios bancarios a la Organización de la Energía Atómica de Irán (AEOI) y a *Novin Energy Company*, a las que se refieren las medidas restrictivas adoptadas por el CSNU.
6. La entidad gestiona las cuentas de los altos responsables de la Organización de Industrias Aeroespaciales y de un responsable de compras iraní¹⁰⁴².

Respecto del motivo primero, es decir, que *Bank Mellat* es un banco de propiedad estatal, considerado en primera instancia suficientemente preciso y se expuso de manera clara la conducta reprochada por el Consejo. El motivo no fue analizado por el TJ en segunda instancia¹⁰⁴³. Del análisis de los motivos expuestos, el TG y el TJ consideraron, por un lado, que el segundo y el tercer motivo eran excesivamente vagos debido a que no se podía deducir del mismo ni los servicios prestados, ni las entidades incluidas o que se actúe en nombre de las mismas. Asimismo, es necesario que explícitamente el acto comunitario establezca la necesidad de una interpretación conjunta de los motivos, de lo

¹⁰⁴² Sentencia del Tribunal de Justicia Consejo contra Bank Mellat, C-176/13 P, EU:C:2015:134, apartado 56.

¹⁰⁴³ Sentencia del Tribunal General Consejo contra Bank Mellat, T-496/10, EU: T:2013:39, apartado 72.

contrario se entiende que se trata de motivos independientes. Como indicó el TJ, “el Consejo no alegó ante dicho Tribunal que esos motivos debieran ponerse en relación entre sí”¹⁰⁴⁴. Por otro lado, respecto del cuarto motivo, el TG consideró que se fundamentaba en simples alegaciones. Esta interpretación fue reafirmada por el TJ al establecer que el hecho de que el Consejo no aportase ningún dato que permitiese al TG comprobar la pertinencia del motivo implicó que al juez de la Unión le fuese del todo imposible controlar la fundamentación fáctica de los motivos de inclusión teniendo en cuenta las observaciones y las pruebas de descargo eventualmente presentadas por la persona afectada y la respuesta de la autoridad competente de la Unión. Por ello, no podían servir de base para una inclusión en la lista¹⁰⁴⁵.

Respecto al quinto motivo, ambas instancias dedujeron que en materia de carga y de práctica de la prueba las alegaciones relativas al AEOI tampoco justificarían la adopción de medidas restrictivas¹⁰⁴⁶. En lo relativo a la segunda parte del mismo motivo, el TJ consideró que el TG acertó al señalar que ni los servicios prestados antes de la adopción de medidas restrictivas ni las modalidades de cese de la relación comercial constituirían apoyos a la proliferación nuclear¹⁰⁴⁷. Se consideró que el sexto motivo no era suficientemente preciso debido a que no identificaba a las personas cuyas cuentas había gestionado la entidad bancaria sancionada, estando redactada en términos demasiado vagos y generales¹⁰⁴⁸. El TJ recalcó que no corresponde a las entidades sancionadas en el marco del procedimiento para la adopción de medidas de congelación

¹⁰⁴⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia Consejo contra Bank Mellat, C-176/13 P, EU:C:2015:134, apartado 77.

¹⁰⁴⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia Consejo contra Bank Mellat, C-176/13 P, EU:C:2015:134, apartado 112.

¹⁰⁴⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia Consejo contra Bank Mellat, C-176/13 P, EU:C:2015:134, apartado 121.

¹⁰⁴⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia Consejo contra Bank Mellat, C-176/13 P, EU:C:2015:134, apartado 125. En relación con la Sentencia del Tribunal General Consejo contra Bank Mellat, T-496/10, EU:T:2013:39, apartado 137.

¹⁰⁴⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia Consejo contra Bank Mellat, C-176/13 P, EU:C:2015:134, apartado 79.

de fondos comparar, a efectos de su defensa, sus listas de clientes con los nombres de las entidades que figuran en las listas de las Naciones Unidas y de la Unión, ni tampoco comprobar si uno de sus clientes trabaja para organizaciones o instituciones iraníes vinculadas a la proliferación nuclear¹⁰⁴⁹. Lo contrario implicaría exigir un nivel de diligencia y un esfuerzo desproporcionado a las entidades sancionadas. En definitiva, de acuerdo con la jurisprudencia del TJ, la motivación de las medidas restrictivas debe identificar las razones individuales, específicas y concretas por las que las autoridades competentes consideran que la persona afectada debe ser objeto de las medidas. Indicándose los servicios prestados, las entidades incluidas o que actúan en nombre de las mismas: no pueden constituir meras alegaciones; deben indicar los titulares de las cuentas que el banco gestiona, etc. En conclusión, deben presentar el mayor detalle y precisión posible.

En este caso existieron divergencias de consideración entre el TG y el TJ respecto a la existencia de vicios en el examen realizado por el Consejo. El desacuerdo se situó en la cuestión de si el Consejo está obligado a examinar la pertinencia y el fundamento de los elementos de información y de prueba que son presentados por un Estado miembro o por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Mientras el TG defendió con carácter general que los actos que deciden medidas restrictivas son actos del Consejo y su adopción debe estar justificada. Por consiguiente, al adoptar un primer acto por el que se deciden las medidas, el Consejo está obligado a examinar la pertinencia y el fundamento de los elementos de información y de prueba que le son presentados por un Estado miembro o por el Alto Representante. Cuando adopta actos sucesivos sobre la misma entidad, el Consejo está obligado a reexaminar la

¹⁰⁴⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia Consejo contra Bank Mellat, C-176/13 P, EU:C:2015:134, apartado 80.

necesidad de mantener esas medidas a la luz de las observaciones presentadas por la entidad¹⁰⁵⁰. En segunda instancia el TJ estableció que el TG:

“[...] incurrió en error de Derecho al declarar [...], que al adoptar un primer acto por el que se deciden medidas restrictivas contra entidades presuntamente implicadas en la proliferación nuclear, el Consejo está obligado a examinar la pertinencia y el fundamento de los elementos de información y de prueba que le son presentados por un Estado miembro o por el AR. Por consiguiente, el TG incurrió en el mismo error de Derecho al declarar [...] que, [...], el Consejo incumplió la obligación de examinar la pertinencia y el fundamento de los elementos de información y de prueba respecto a la demandante que le fueron presentados, por lo que dichos actos adolecen de ilegalidad”¹⁰⁵¹.

De la interpretación mantenida por el TJ, si el Consejo no tiene obligación de examinar la procedencia y la pertinencia de las medidas y, por ende, no tiene la obligación de analizar los elementos de prueba, la adopción de las medidas restrictivas quedaría completamente sujeta a la arbitrariedad de los Estados miembros. De hecho, esto se hace más flagrante en el asunto *Bank Mellat* porque según consta en la sentencia

“[...] de los cables diplomáticos, hechos públicos por la organización Wikileaks [...], se desprende que los Estados miembros, y en particular el Reino Unido, se vieron sometidos a presiones por parte del Gobierno de Estados Unidos para que se adoptaran medidas restrictivas respecto a entidades iraníes. Este hecho suscita una duda sobre la legalidad de las medidas adoptadas y sobre la del procedimiento de su adopción”¹⁰⁵².

Una de las virtualidades del régimen sancionador europeo que lo diferencia del de las Naciones Unidas es el rol que juega el Tribunal de Justicia como garante de la idoneidad, la legalidad y la adecuación de las medidas restrictivas. Por ello, en el caso

¹⁰⁵⁰ Sentencia del Tribunal General Consejo contra Bank Mellat, T-496/10, EU: T:2013:39, apartado 100.

¹⁰⁵¹ Sentencia del Tribunal de Justicia Consejo contra Bank Mellat, C-176/13 P, EU:C:2015:134, apartado 91.

¹⁰⁵² Sentencia del Tribunal General Consejo contra Bank Mellat, T-496/10, EU: T:2013:39, apartado 98.

Bank Mellat, como ocurrió en el caso *Kadi*, se produjo un alejamiento del orden comunitario respecto del derecho internacional público. El TJ reiteró su consideración de que la UE es un sistema legal autónomo completamente separado del derecho internacional. El presente asunto fue más rompedor con el sistema de sanciones de la ONU que otros asuntos anteriores. El Abogado General y el TJ fueron menos comprensivos con los argumentos relativos a la necesidad de comprometer las exigencias del debido proceso para salvaguardar la paz y la seguridad internacionales. Ambos se negaron explícitamente a respetar la decisión del Consejo de Seguridad sobre la participación del *Bank Mellat* en el programa nuclear de Irán. Esta negativa puede interpretarse como la exigencia de una mayor rendición de cuentas en el ámbito comunitario, así como subrayar los déficits de debido proceso que adolece el régimen de sanciones contra la proliferación nuclear en Irán¹⁰⁵³. Este caso volvió a poner de manifiesto que las decisiones del CSNU gozan de primacía según el derecho internacional, pero no significa que el disfrute de los derechos humanos pueda escapar al escrutinio de los tribunales de la UE¹⁰⁵⁴.

El caso *Melli Bank plc*¹⁰⁵⁵ es una de las sentencias más importantes en este ámbito. La entidad fue sancionada como filial de *Melli Bank*, siendo las mismas razones las que motivaron su inclusión y la adopción de sanciones¹⁰⁵⁶. La motivación fue un elemento

¹⁰⁵³ PEIHANI, Maziar, “From Kadi to Bank Mellat ...”, *op. cit.*, p. 46.

¹⁰⁵⁴ PEIHANI, Maziar, “From Kadi to Bank Mellat ...”, *op. cit.*, p. 57.

¹⁰⁵⁵ *Melli Bank plc* es una filial de Bank Melli Iran establecida en Reino Unido, la cual fue sujeta a medidas restrictivas como filial de Melli Bank Iran. Ante esta decisión se presentó un recurso de anulación frente al Tribunal de Primera Instancia. Este recurso se fundamentó en varios motivos, en primer lugar, se defendió la falta de participación de la entidad matriz en la proliferación nuclear; en segundo lugar, se entendió que existía un error de interpretación del artículo del reglamento en virtud del cual se establecía la congelación de los fondos; en tercer lugar, se alegaba la vulneración del principio de proporcionalidad; en cuarto lugar, se aducía un error de interpretación de los conceptos “propiedad” y “control” del Reglamento controvertido; en quinto lugar, la recurrente observaba una vulneración del principio de no discriminación; y, en sexto lugar, se alegaba la vulneración de la obligación de motivación. El TG desestimó en la sentencia T-246/08 y T-332/08 el recurso de anulación. Frente a esta decisión se interpuso recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia, basado en la existencia de varios errores de Derecho. No obstante, el recurso se desestimó en su totalidad en la sentencia C-380/09 P.

¹⁰⁵⁶ Reglamento (CE) n° 423/2007 del Consejo, de 19 de abril de 2007 sobre la adopción de medidas restrictivas contra Irán. Diario Oficial L n° 103 de 20 de abril de 2007, p. 1, Anexo V, entidad 4. a), p.96.

controvertido en conexión con los extremos relativos a la propiedad y el control. El TG estableció que la motivación es suficiente cuando, por un lado, contiene la mención del fundamento jurídico y, por otro, el Consejo motiva la razón por la cual se considera que la entidad afectada es propiedad o está bajo control de una entidad sospechosa de participar en la proliferación nuclear, siendo necesario mencionar las denominaciones de las entidades poseídas o controladas a las que se aplican las medidas de congelación de fondos¹⁰⁵⁷. Esta postura fue compartida por el TJ, que en segunda instancia consideró que

“[...] la motivación de manera individual y específica que el Consejo debe aportar recae sobre la inclusión en la lista en cuestión de las personas, entidades y organismos de que se trate, a saber, según los casos, sobre la participación en las actividades nucleares de la República Islámica de Irán o, tratándose de entidades que sean propiedad o estén bajo el control de una entidad que se considera que participa en la proliferación nuclear, sobre las razones que llevaron al consejo a estimar que se cumplía el requisito de ser propiedad o estar bajo control de una entidad de aquel tipo”¹⁰⁵⁸.

Finalmente, el Banco Central de Irán (*Bank Markazi Iran*) fue incluido, en octubre de 2010, en las listas de entidades sujetas a medidas restrictivas alegándose que participaba en actividades dirigidas a eludir las sanciones¹⁰⁵⁹. El TG anuló esta inclusión estableciendo que la motivación era insuficiente porque no contenía razones específicas. No se proporcionaban detalles de los nombres de las personas, entidades u organismos, que figurasen en una lista que impone medidas restrictivas, a quienes el Banco Central de Irán ayudase a eludir las sanciones, ni información pertinente a cuándo, dónde y cómo se

¹⁰⁵⁷ Sentencia del Tribunal General *Melli Bank* contra Consejo, T-246/08 y T-332/08, EU: T:2009:266, apartados 146, 148 -150.

¹⁰⁵⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia *Melli Bank* contra Consejo, C-380/09 P, EU:C:2012:137, apartado 43.

¹⁰⁵⁹ Reglamento de Ejecución (UE) n° 54/2012 del Consejo, de 23 de enero de 2012 por el que se aplica el Reglamento (UE) n° 961/2010 relativo a la adopción de medidas restrictivas contra Irán. Diario Oficial L n°281 de 27 de octubre de 2010, p. 1, Anexo I, entidad 1.

llevó a cabo esas actividades para ayudar a la elusión de las sanciones. Tampoco contenía la motivación ninguna transacción identificable, ninguna actuación del Banco Central concreta¹⁰⁶⁰. En octubre de 2012, el Banco Central de Irán volvió a figurar en la lista de sancionados, en esta ocasión el Consejo incluyó adicionalmente la siguiente consideración: “facilita apoyo al gobierno iraní”¹⁰⁶¹. El motivo fue considerado suficiente tanto por el TG como por el TJ, al considerar que los servicios como la llevanza de la contabilidad, la ejecución y celebración de transacciones financieras o la compraventa de obligaciones constituyen un apoyo logístico y financiero a ese Estado. Y, por ende, se cumple con el requisito jurisprudencial de favorecimiento de la proliferación nuclear, al tratarse de servicios revestidos de importancia cuantitativa o cualitativa¹⁰⁶².

Los últimos pronunciamientos de este asunto implican una regresión en la línea jurisprudencia del TJUE con una tendencia a configurar regímenes de sanciones más justos y responsables. La imposición de medidas restrictivas contra un banco central parece contradecir la idea misma sanción selectiva. La labor de determinar la medida en que un banco central apoya financieramente la conducta de cierto Estado, incluida la proliferación nuclear, no es fácil. Podría ser equivalente a la imposición de sanciones generales, pero con objetivos identificados. Esto no quiere decir que por definición las entidades pertenecientes a la administración de un Estado siempre deberían estar exentas de sanciones. Si hay razones individualizadas para la designación de un banco central, deben enumerarse los motivos. Sin embargo, podría sospecharse que las instituciones de la UE utilizan cada vez más formas alternativas de sanciones, en un intento de atenuar el

¹⁰⁶⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia Central Bank of Iran/ Council, T-262/12, ECLI:EU:T:2014:777, apartado 91.

¹⁰⁶¹ Reglamento de Ejecución (UE) n° 945/2012 del Consejo, de 15 de octubre de 2012, por el que se aplica el Reglamento (UE) n° 267/2012 relativo a medidas restrictivas contra Irán. Diario Oficial L n° 282 de 16 de octubre de 2012, pp. 16-22, Anexo.

¹⁰⁶² Sentencia del Tribunal de Justicia Central Bank of Iran/Consejo, C-266/15 P, apartado 44 y 45.

impacto de los recursos judiciales. En estos casos, los criterios de inclusión inevitablemente se amplían y el escrutinio judicial es menos intenso¹⁰⁶³.

De la evolución de la jurisprudencia, en los primeros casos para que una motivación fuese adecuada, suficiente y de acuerdo con el derecho debía contener el comportamiento reprochado en el ámbito financiero, que se traduce en saber, al menos: la determinación exacta de los servicios bancarios o financieros prestados, las actividades ligadas a la proliferación nuclear relacionadas con los servicios bancarios y la identificación de las entidades o personas receptoras de estos. Posteriormente, se exigió adicionalmente que se indicase las fechas de las operaciones. De igual manera, el TJ estableció que la motivación identificase las razones individuales, específicas y concretas por las que las autoridades competentes consideran que la persona afectada debe ser objeto de las medidas restrictivas, indicando los servicios prestados, las entidades incluidas o que se actúa en nombre de estas, no pudiendo constituir meras alegaciones e indicándose los titulares de las cuentas que el banco gestiona. Además, la llevanza de la contabilidad, la ejecución y celebración de transacciones financieras o la compraventa de obligaciones son consideradas como un apoyo material, logístico y financiero.

6.2.2. Análisis jurisprudencial de la obligación de motivación en el régimen sancionador contra el sector petrolero y gasístico iraní

Al igual que ocurre en el ámbito financiero, una de las cuestiones más controvertidas en el sector petrolero y gasístico fue la relativa al contenido de “apoyo”. En este ámbito cobran una especial relevancia dos elementos: primero, la necesidad de

¹⁰⁶³ PANTALEO, Luca, “Sanctions Cases in the European Courts”, en HAPPOLD, Matthew, y EDEN, Paul (eds.), *Economic Sanctions and International Law*, Bloomsbury, 2016, pp. 195-196.

un vínculo directo entre la actividad de la empresa y la proliferación nuclear; segundo, dotar de contenido al siguiente inciso de la Decisión 2012/35/PESC¹⁰⁶⁴ que establece “otras personas y entidades que [...] facilitan apoyo financiero, logístico o material al Gobierno de Irán”. Para analizar el concepto de apoyo se analizan las motivaciones y la interpretación del TG y el TJ de las medidas restrictivas contra entidades con actividades vinculadas al ámbito petrolero y gasístico.

En primer lugar, *Manufacturing Support & Procurement Kala Naft*¹⁰⁶⁵ es una sociedad iraní perteneciente a la *National Iranian Oil Company* (NIOC) que actúa como central de compras para las actividades relacionadas con el petróleo, el gas y la industria petroquímica desarrolladas por NIOC. *Kala Naft* fue objeto de medidas restrictivas debido a las siguientes razones: “comercia con equipos para el sector del petróleo y el gas que pueden ser utilizados para el programa nuclear de Irán. Intentó adquirir material (compuertas de aleación de gran inalterabilidad) que no tienen uso fuera de la industria nuclear. Tiene vínculos con sociedades implicadas en el programa nuclear iraní”¹⁰⁶⁶.

El primer motivo es la valoración de esta motivación fue objeto de divergencias entre el TG y el TJ. Este motivo establece que *Kala Naft* “comercia con equipos para el sector del petróleo y el gas que pueden ser utilizados para el programa nuclear de Irán”. El TG consideró que era insuficiente porque no se basaba en un comportamiento concreto que implicase directamente a la entidad en la proliferación nuclear, sino en la constatación

¹⁰⁶⁴ Decisión 2012/35/PESC del Consejo, de 23 de enero de 2012, por la que se modifica la Decisión 2010/413/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán.

¹⁰⁶⁵ *Kala Naft* solicitó mediante recurso de anulación frente al TG basada varios motivos, entre los que destacan: el incumplimiento de la obligación de motivación, vulneración del derecho de defensa y del derecho a una tutela judicial efectiva, violación del principio de proporcionalidad, incompetencia del Consejo para la adopción de los actos controvertidos, desviación de poder, error de Derecho en relación con el concepto de participación en la proliferación nuclear, error de apreciación de los hechos con respecto a sus actividades, error manifiesto de apreciación y en la violación del principio de proporcionalidad. El TG en su sentencia T-509/10 estimó que concurrían varios de los motivos alegados y por ende, anuló en la medida que afectaban a la recurrente las decisiones controvertidas, en virtud de las cuales se estaba sancionando a la entidad.

¹⁰⁶⁶ Reglamento de Ejecución (UE) n° 668/2010 del Consejo de 26 de julio de 2010 relativo a la aplicación del artículo 7, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 423/2007 sobre la adopción de medidas restrictivas contra Irán. Diario Oficial L n°195 de 27 de julio de 2010, pp. 25-36, Anexo, entidad 22.

de que representaba un riesgo particular de participación debido a su posición como central de compras de NIOC¹⁰⁶⁷. El legislador comunitario establece que se debe someter a medidas restrictivas a aquellas personas y entidades que “presten apoyo” a la proliferación nuclear. El debate se sitúa en acotar y dar contenido a la fórmula “prestar apoyo”. El TG consideró que la adopción de las medidas restrictivas contra una entidad, por el apoyo que supuestamente ha prestado a la proliferación nuclear, presupone un comportamiento previo que se corresponda con ese criterio. A falta de dicho comportamiento efectivo, el mero riesgo de que una entidad preste apoyo a la proliferación nuclear en el futuro resultaría insuficiente. Se exige un vínculo directo entre la actividad de la entidad y la proliferación¹⁰⁶⁸.

No obstante, en segunda instancia el Tribunal de Justicia consideró que no sería necesario demostrar el vínculo directo al cumplirse cuando se participa en la adquisición de bienes y de tecnologías prohibidas, es decir, equipos y tecnologías clave destinados a los sectores esenciales de la industria del petróleo y del gas natural en Irán. Porque el vínculo entre esos bienes y esas tecnologías y la proliferación nuclear es determinado por el legislador de la Unión en las normas generales de las disposiciones aplicables. Por ello, el concepto de “apoyo” entraña un grado de implicación menor que los conceptos de participación y de “colaboración directa” y puede abarcar la adquisición o la comercialización de bienes y tecnologías vinculadas a la industria del gas o del petróleo¹⁰⁶⁹. El Tribunal entendió que en primera instancia se había incurrido en un error de Derecho al entenderse que era necesario que existiese un comportamiento efectivo y reprochable. En segunda instancia, el Tribunal consideró que era suficiente el mero riesgo

¹⁰⁶⁷ Sentencia del Tribunal General Consejo contra Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, T-509/10, EU: T:2012:201, apartado 113.

¹⁰⁶⁸ Sentencia del Tribunal General Consejo contra Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, T-509/10, EU: T:2012:201, apartado 115.

¹⁰⁶⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia Consejo contra Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, apartado 80.

de que la entidad adoptase un comportamiento con vistas a la proliferación nuclear en el futuro. De este modo, la referencia en sus estatutos a una finalidad general bastaría para justificar la adopción de medidas restrictivas¹⁰⁷⁰.

En segundo lugar, la *National Iranian Oil Company*¹⁰⁷¹ es una empresa pública dependiente del Ministerio de Petróleo de Irán que se dedica a la exploración, producción y comercialización de petróleo y gas, además, es la propietaria de las reservas¹⁰⁷². Actualmente NIOC es una de las empresas con más peso y con un papel predominante en el sector petrolero. Siendo considerada como una de las “nuevas siete hermanas”¹⁰⁷³, estas empresas controlan cerca de un tercio de la producción mundial de crudo y gas, y más de un tercio de las reservas totales¹⁰⁷⁴. La *National Iranian Oil Company* fue incluida en las listas de sanciones por los siguientes motivos: “entidad estatal administrada públicamente que facilita recursos financieros a la Administración de Irán. El ministro del Petróleo es el director del Consejo de Administración de [...] NIOC, y el viceministro del Petróleo es el Director General de [...] NIOC”¹⁰⁷⁵.

¹⁰⁷⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia Consejo contra Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, apartado 84.

¹⁰⁷¹ NIOC interpuso recurso de anulación frente al Tribunal General invocando los siguientes motivos: la falta de indicación de la base jurídica de la sanción; la carencia de base jurídica adecuada; la ilegalidad del criterio jurídico relativo a la prestación de apoyo al Gobierno de Irán; la existencia de errores de Derecho, un error de hecho y un error de apreciación; violación de la obligación de motivación, así como el derecho de defensa, el principio de buena administración y el derecho a la tutela judicial efectiva; y finalmente, vulneración del principio de proporcionalidad y del derecho de propiedad. El mencionado recurso fue desestimado en su totalidad en la sentencia T-578/12. Frente a esta decisión se interpuso un recurso de casación alegando los mismos motivos que en primera instancia. En esta ocasión el Tribunal de Justicia desestimó en la sentencia C-440/14P el recurso al rechazar todos los motivos de casación.

Análisis de la sentencia en LESTER, Maya, “ECJ dismisses NIOC appeal”, *European Sanctions Blog*, 4 de marzo de 2016. Disponible online: www.europeansanctions.com/2016/03/ecj-dismisses-nioc-appeal/

¹⁰⁷² *National Iranian Oil Co.* Disponible online: www.nioc.ir

¹⁰⁷³ Este concepto fue empleado por la periodista del Financial Times Carola Hoyos. Realizo un símil con las “siete hermanas”, empresas anglosajonas líderes del sector del petróleo en los años 50. Las nuevas siete empresas son: Aramco, Gazprom, CNPC, NIOC, PDVSA, Petrobrás y Petronas. HOYOS, Carola, “The new Seven Sisters: oil and gas giants dwarf western rivals”, *Financial Times*, 12 de marzo de 2007.

¹⁰⁷⁴ SEGRELLES, Jorge, “La energía y su relevancia en la geoestrategia de Oriente Medio: el caso de Irán”, *Cuadernos de estrategia*, 2007, p.203 y 207.

¹⁰⁷⁵ Decisión 2012/635/PESC del Consejo, de 15 de octubre de 2012, por la que se modifica la Decisión 2010/413/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán. Diario Oficial L n° 282 de 16 de octubre de 2012, pp. 58-69, Anexo, entidad 3.

En el presente caso hay acuerdo entre el Tribunal General y el Tribunal de Justicia, se continúa con la jurisprudencia anterior en virtud de la cual no es necesario que exista un vínculo directo o indirecto con la proliferación nuclear. Se desprende así que es necesario que con su actuación puedan favorecerla al facilitar los recursos o medios, de tipo material, logístico o financiero, que permitan proseguir las actividades de proliferación. Por tanto, cualquier apoyo que por su importancia cuantitativa o cualitativa puedan contribuir a la proliferación¹⁰⁷⁶. En esta sentencia se realizó un análisis en profundidad del considerando 13 de la Decisión 2012/35/PESC que establece:

Las restricciones en materia de admisión y la inmovilización de fondos y recursos económicos deben aplicarse a otras personas y entidades que prestan apoyo al Gobierno de Irán permitiendo que prosiga sus actividades nucleares estratégicas relacionadas con la proliferación o el desarrollo de sistemas vectores de armas nucleares, *en particular* las personas y entidades que facilitan apoyo financiero, logístico o material al Gobierno de Irán¹⁰⁷⁷.

El Tribunal estableció que la expresión “en particular” es equivalente a “por ejemplo”, y por ello, el apoyo “puede” ser material, logístico o financiero y puede implicar otras formas de apoyo de las no contempladas. Por tanto, el criterio actúa como un *numerus apertus*¹⁰⁷⁸.

En último lugar, la *Iranian Offshore Engineering & Construction Co.*¹⁰⁷⁹ es una empresa de ingeniería y construcción iraní, que se dedica al montaje de instalaciones marinas y terrestres para proyectos de petróleo y de gas. La entidad fue incluida en el

¹⁰⁷⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia Nacional Iranian Oil Company contra Consejo, C-440/14 P, EU:C:2016:128, apartado 80 y 83.

¹⁰⁷⁷ Decisión 2012/35/PESC del Consejo, de 23 de enero de 2012, por la que se modifica la Decisión 2010/413/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán. Diario Oficial L n° 19 de 24 enero de 2012, pp. 22-30.

¹⁰⁷⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia Nacional Iranian Oil Company contra Consejo, C-440/14 P, EU:C:2016:128, apartado 84.

¹⁰⁷⁹ Análisis de la sentencia por LESTER, Maya, “Iranian Offshore Engineering Co loses its EU court appeal”, *European Sanctions Blog*, 20 de septiembre de 2016.

régimen de sanciones alegando lo siguiente: “empresa del sector energético implicada en la construcción del centro de enriquecimiento de uranio de Qom/Fordow. Sujeta a prohibiciones de exportación del Reino Unido, Italia y España”¹⁰⁸⁰. La virtualidad del asunto radica en dar contenido al criterio “apoyo logístico”, el juez de la Unión lo entiende del siguiente modo:

“[...] no se limita a las actividades de transporte de mercancías o personas, ya que por lo común se interpreta que abarca cualquier actividad en relación con la organización y aplicación de una operación o proceso complejo. Así pues, la logística es un concepto transversal que puede incluir distintos tipos de operaciones, como el aprovisionamiento de materias primas, la gestión de materiales, la entrega de productos o incluso su manipulación. Por consiguiente, debe considerarse que [...], apoyo logístico es cualquier actividad que, aun cuando no tenga por sí misma vínculo directo o indirecto alguno con la proliferación nuclear, pueda, por su importancia cuantitativa y cualitativa, potenciarla, al permitir que el Gobierno de Irán haga frente a determinadas necesidades logísticas, como es el caso en el presente asunto del sector petrolero y gasístico, que le genera cuantiosos ingresos”¹⁰⁸¹.

Dado el concepto extensivo que emplea el Consejo y el TJ, no es necesario que se comercialicen los bienes o productos energéticos. Según el TJ lo importante es que “por su importancia cualitativa y cuantitativa, las instalaciones y la ejecución de proyectos [...] son necesarias para hacer frente a las necesidades del sector petrolero y gasístico de Irán, que está controlado por el Gobierno del país a través de distintas empresas estatales”¹⁰⁸². La inclusión no se apoyó exclusivamente en el nexo potencial de la actividad con la

¹⁰⁸⁰ Decisión 2011/783/PESC del Consejo, de 1 de diciembre de 2011, por la que se modifica la Decisión 2010/413/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán. Diario Oficial L n° 319 de 2 de diciembre de 2011, pp. 71-91, Anexo, entidad 30.

¹⁰⁸¹ Sentencia del Tribunal de Justicia Iranian Offshore Engineering & Construction/Consejo, C-459/15 P, EU:C:2016:646, apartado 53 y 54.

¹⁰⁸² Sentencia del Tribunal de Justicia Iranian Offshore Engineering & Construction/Consejo, C-459/15 P, EU:C:2016:646, apartado 47.

proliferación nuclear, sino que además respondiese a necesidades logísticas específicas del Gobierno iraní. En opinión del Tribunal, la aplicación de esa definición no significa que prácticamente cualquier empresa del sector energético aporte un apoyo logístico al Gobierno iraní, sino que solo aquellas que ofrezcan un apoyo logístico importante desde el punto de vista cuantitativo o cualitativo. No obstante, no define, acota o da criterios para interpretar el concepto de importancia desde el punto de vista cuantitativo o cualitativo.

El elenco de pronunciamientos del TG y del TJ muestra el cumplimiento de las exigencias del TFUE para la motivación de los actos, es decir, que sea “suficiente”, “clara”, “inequívoca” y se identifiquen las razones específicas y concretas de la adopción del acto en el ámbito petrolero y gasístico. Así como, sea conforme con los requerimientos del TEDH con información detallada, precisa y concreta, considerándose que una información excesivamente genérica, imprecisa o que no contiene una descripción circunstanciada de los elementos esenciales de la acusación pueden afectar al contenido del derecho a ser informado y a la efectividad de la defensa. La utilización de conceptos indeterminados en la jurisprudencia del TJUE como “importancia”, suele acotarse a términos económicos, es decir, se afecta directamente a una empresa cuya labor favorece uno de los sectores más importantes y que reporta mayores beneficios al país. No obstante, también se emplea la justificación de que son importantes desde el punto de vista cuantitativo o cualitativo, y el TJUE en sus pronunciamientos no ha dotado de contenido estos elementos.

En el ámbito petrolero y gasístico, el problema respecto a la motivación se inserta dentro de la conceptualización del término apoyo. En este sector mientras el TG establece la necesidad de un comportamiento efectivo vinculado a la proliferación nuclear, es decir, que el mero riesgo de que la entidad de que se trata preste apoyo a la proliferación nuclear

en el futuro resultaría insuficiente. En segunda instancia, el Tribunal consideró que es suficiente el mero riesgo de la entidad adopte un comportamiento con vistas a la proliferación nuclear en el futuro. Esta interpretación podría resultar arbitraria porque este ámbito es demasiado amplio, incluyéndose cualquier actividad sin tener presente la entidad de estas. Además, esta situación se acrecienta admitiéndose otras formas de participación que se consideran que ayudan a la proliferación nuclear como, por ejemplo, el apoyo logístico.

6.3 *El derecho a ser oído y a recibir pruebas. Acceso a los documentos*

La satisfacción del derecho a ser oído y a la recepción de pruebas depende en gran medida del acceso a los documentos. El acusado debe poder conocer todos los materiales de hecho y de derecho susceptibles de ser tenidos en cuenta por el juez al resolver la cuestión controvertida. Su fundamento jurídico se encuentra en el artículo 6.3 b) del CEDH, entendido como una facilidad necesaria para la preparación de la defensa, formando parte del contenido esencial del principio de contradicción¹⁰⁸³. En este ámbito las materias son altamente sensibles y la preservación del secreto de las comunicaciones y de las pruebas puede devenir esencial. La regulación de esta garantía necesita de encontrar el equilibrio de los intereses en juego. De igual manera, esta garantía encuentra su fundamento jurídico en el artículo 41 de la Carta que constituye una exhortación a las instituciones, órganos y organismos de la Unión para garantizar el derecho a una buena administración. En su párrafo segundo se establecen diversas garantías entre las que destacan “el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente” y el “el derecho de toda persona a

¹⁰⁸³ MORENO VIDA, M. Nieves, “El derecho a un proceso equitativo en el Convenio Europeo De Derechos Humanos”, *Temas Laborales*, 2018, p.116.

acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial”¹⁰⁸⁴.

En virtud de la jurisprudencia del TJUE, la finalidad que persigue esta medida es que el destinatario de una decisión lesiva pueda formular las observaciones que estime convenientes. También implica una garantía para que la autoridad competente pueda tener en cuenta eficazmente la totalidad de los elementos pertinentes. De este modo, las personas afectadas pueden disponer de una protección efectiva. Este derecho exige a la Administración que preste la atención necesaria a las observaciones que se formulen, examine minuciosa e imparcialmente todos los elementos relevantes del asunto y motive su decisión. La importancia de este derecho es tal que el TJUE impone su respeto incluso cuando la normativa aplicable no establezca expresamente la formalidad¹⁰⁸⁵. No obstante, el derecho de acceso al expediente no es ilimitado, sino que se dan una serie de condiciones consistentes en la evitación de una solicitud de acceso universal o indeterminado a documentos del expediente que perjudique la buena actuación administrativa. La parte que solicita el acceso al expediente debe identificar los documentos solicitados y facilitar al Tribunal cuando menos, un mínimo de elementos que acrediten la utilidad de los documentos para el proceso. Además, se debe otorgar un plazo razonable para que el sancionado pueda examinar el expediente y preparar convenientemente los motivos en su defensa. El expediente se considera un elemento integrante de la correcta motivación de los actos administrativos. La consulta del expediente es una herramienta al servicio del derecho de defensa, garantizándose de este modo el derecho a la tutela judicial efectiva¹⁰⁸⁶.

¹⁰⁸⁴ FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel, “Del «derecho a la buena administración» al derecho de la Administración europea”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, 2014, pp.35-36.

¹⁰⁸⁵ ORDÓÑEZ SOLÍS, David, “Comentario de Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, p. 19.

¹⁰⁸⁶ TOMÁS MALLÉN, Beatriz, “El derecho fundamental a una buena administración”, *Instituto Nacional de Administración Pública*, 2004, pp. 196-197.

Este derecho no requiere audiencia oral, solo ofrece al interesado el derecho a posicionarse. Se podría anular la decisión, si en el supuesto de haber respetado escrupulosamente el cauce procedimental, el resultado hubiese sido otro más favorable para el interesado o cuando, precisamente por la presencia del defecto de forma, no se puede saber si la decisión hubiera sido distinta¹⁰⁸⁷.

En el ámbito de las medidas restrictivas, se parte de reiterada jurisprudencia del TJUE al afirmar que el respeto del derecho de defensa no implica la obligación de la institución de permitir espontáneamente el acceso a los documentos incluidos en el expediente relativo a las personas y entidades sancionados. Solo cuando lo solicite la parte interesada el Consejo se encontrará obligado a facilitar el acceso a todos los documentos administrativos no confidenciales¹⁰⁸⁸. De lo contrario, la comunicación espontánea de los elementos del expediente supondría una exigencia excesiva, por ejemplo, en el momento en que se adopta una medida de congelación de fondos no existe certeza alguna de que la entidad afectada tenga la intención de comprobar, mediante el acceso al expediente, los hechos en que se basan los cargos que le imputa el Consejo¹⁰⁸⁹. En último lugar, el control judicial de las decisiones del Consejo respecto a las solicitudes de acceso a documentos elaborados en el seno de la PESC es limitado. La denegación del Consejo estaría motivada por una publicación que pueda comprometer las relaciones internacionales con terceros Estados o la seguridad pública. Los tribunales de la UE admiten su competencia de control judicial sobre el acceso a los documentos, pero reconocen un amplio margen de

¹⁰⁸⁷ MAGIERA, Siegfried, “El derecho a una buena administración en la Unión Europea”, p. 4. Recuperado de eapc.gencat.cat/web/.content/home/publicacions/col_leccio_materials/26_les_administracions_en_perspectiva_europea/8_magiera/08-magiera_tradcast.pdf

¹⁰⁸⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia Consejo contra Bank Mellat, C-176/13 P, EU:C:2015:134, apartado 82.

¹⁰⁸⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia Bank Melli Iran/Consejo, T-390/08, EU: T:2009:401, apartado 97. Corroborado por la Sentencia del Tribunal de Justicia Bank Melli Iran/Consejo, C-548/09 P, EU:C:2011:735, apartado 92.

discrecionalidad que restringe las posibilidades de su control judicial, en el que las motivaciones políticas ocupan un papel protagonista¹⁰⁹⁰.

Para que el derecho de defensa se satisfaga en el ámbito sancionador se exige que la persona afectada pueda expresar debidamente su punto de vista sobre los hechos que puedan serle imputados en el acto que se adopte. Sin embargo, en el marco de un recurso de anulación para que la violación del derecho de defensa entrañe la anulación del acto, es necesario, que, de no haberse producido esa supuesta irregularidad, el proceso hubiera podido concluir con un resultado diferente¹⁰⁹¹. Se constatan una serie de particularidades en el ámbito sancionador, aunque se reconozca el derecho de acceso a los documentos, este no se produce de oficio por parte de las instituciones comunitarias, sino que tiene que ir acompañado de una solicitud de la parte interesada. Además, se dará acceso a todos los documentos administrativos, siempre y cuando no estén clasificados como confidenciales. De lo contrario, la posibilidad de una comunicación espontánea de los elementos del expediente supondría una exigencia excesiva, y debe tenerse en cuenta que en este ámbito las materias son sensibles y la preservación del secreto de las comunicaciones y de las pruebas es esencial en la búsqueda del equilibrio de los intereses.

6.4 *La utilización de pruebas secretas y confidenciales en la adopción de medidas restrictivas y su impacto en el disfrute de derechos fundamentales*

La existencia de pruebas declaradas oficialmente como secretas y confidenciales siempre implican un reto para las exigencias derivadas del derecho de defensa. El problema es, por un lado, la existencia de un posible menoscabo del derecho de defensa

¹⁰⁹⁰ FERRER LLORET, Jaume, “El control judicial de la Política Exterior de la Unión Europea”, *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*, 2011, pp. 108-109.

¹⁰⁹¹ Sentencia del Tribunal General Georgias y otros contra Consejo y Comisión, T-168/12, EU: T:2014:781, apartado 105 y 106.

al reservarse cierta información por motivos de confidencialidad. No puede obviarse que limitar el acceso a los elementos de prueba encierra un riesgo para los derechos de la parte que pretende defenderse. Por otro lado, cuando se emplean pruebas secretas y confidenciales el elemento que se está protegiendo es la seguridad nacional. Por ejemplo, a los agentes que actúan sobre el terreno que pueden quedarse expuestos si la información que se revela contiene indicios sobre su actividad o identidad. De ello se deriva el mantenimiento de restricciones efectivas sobre la divulgación de información por parte de los Estados miembros que podría derivar en, o bien la identificación de las fuentes, o bien en el descubrimiento de técnicas de vigilancia¹⁰⁹².

En el ámbito de las medidas restrictivas empezó a constituir un problema para el TJUE a raíz de los asuntos *OMPI, Kadi y ZZ*¹⁰⁹³ dentro de la lucha antiterrorista de la UE. Cuando se actúa dentro de la lucha antiterrorista es usual que se empleen pruebas e informes elaborados por los servicios de inteligencia de los Estados, constituye la denominada “prueba de inteligencia”. Esta peculiar figura suele beneficiarse de un valor pericial y con este se reviste de una presunción de certeza. Se produce un adelantamiento de la actuación de la organización ante un riesgo global y se dota de mayores capacidades a los servicios de inteligencia¹⁰⁹⁴. Sin embargo, el uso de elementos de prueba de carácter reservado debería darse en situaciones excepcionales y no convertirse en una tónica habitual de la práctica del Consejo y demás instituciones comunitarias en el ámbito sancionador. Estas informaciones, como elemento de prueba, pueden provenir de fuentes incorrectas o ser falsas, aunque se hayan obtenido de buena fe por los agentes de

¹⁰⁹² Conclusiones de la Abogado General en el asunto República Francesa contra People’s Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:482, apartados 227 y 228.

¹⁰⁹³ Sentencia del Tribunal de Justicia ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363.

¹⁰⁹⁴ REVENGA SANCHEZ, Miguel, “El proceso debido y las pruebas de carácter secreto ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea: ¿un dilema irresoluble?”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y FLORES PANTOJA, Rogelio, “La Constitución y sus garantías. A 100 años de la Constitución de Querétaro de 1917. Memoria del XI Encuentro Iberoamericano y VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional”, *Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México*, 2017, pp. 769-770.

inteligencia que actúan sobre el terreno. Se constata una tendencia de los órganos jurisdiccionales a la aceptación de dicha información como verdadera sin cuestionarla o sin efectuar un análisis adecuado. Siendo esencial que, en los supuestos en que los elementos de prueba confidencial sean dudosos o ambiguos, se realice una interpretación de las mismas a favor de la parte que no ha podido cuestionarlos o pronunciarse sobre los mismos. Asimismo, existe una inclinación de los Estados miembros y sus servicios de inteligencia a proceder a la clasificación de la información en exceso, de modo que datos que deberían ser de conocimiento público son clasificados como secretos¹⁰⁹⁵.

6.4.1. Marco jurídico regulador de la información confidencial y clasificada en el ámbito de la adopción de las medidas restrictivas

La confidencialidad de los documentos sensibles por seguridad se basa en la restricción de la accesibilidad y en su clasificación. Los documentos que contengan datos sensibles en materia de seguridad son sujetos a un régimen especial de clasificaciones y marcados, que afectan a su grado de accesibilidad. La competencia sobre la clasificación de documentos corresponde al emisor de la información¹⁰⁹⁶. Los documentos sensibles se incluyen en los registros y se divulgan únicamente con el consentimiento del emisor¹⁰⁹⁷.

Dentro del marco jurídico de la Unión Europea se debe diferenciar entre diversos instrumentos de regulación de la información confidencial y clasificada en el ámbito de la adopción de medidas restrictivas. Por un lado, la Decisión del Consejo de 23 de septiembre de 2003, sobre las normas de seguridad para la protección de la información

¹⁰⁹⁵ Conclusiones de la Abogado General en el asunto República Francesa contra People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:482, apartados 231 y 232.

¹⁰⁹⁶ PÉREZ CARRILLO, Elena F., "Accesibilidad a los documentos en materia de seguridad en Unión Europea", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2007, p. 847.

¹⁰⁹⁷ PÉREZ CARRILLO, Elena F., "Accesibilidad a los documentos en materia de seguridad en Unión Europea", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2007, p. 849.

clasificada de la UE¹⁰⁹⁸. Por otro lado, el Acuerdo entre los Estados miembros de la Unión Europea, reunidos en el seno del Consejo, sobre la protección de la información clasificada intercambiada en interés de la Unión Europea¹⁰⁹⁹. Además, en relación con el control judicial, el Reglamento de Procedimiento del Tribunal General contiene tres disposiciones que regulan el tratamiento de la información, las piezas de convicción y los documentos confidenciales presentados en el marco de las diligencias de prueba, estas disposiciones son el artículo 103, 104 y 105¹¹⁰⁰.

El artículo 105 del Reglamento consolida el procedimiento y las repercusiones del uso de información confidencial relacionada con la seguridad establecida en la jurisprudencia del TJUE en asuntos como OMPI, *Kadi* y *ZZ*¹¹⁰¹. Esta reforma venía siendo exigida por un gran número de expertos, entre los que destaca la Abogado General Eleanor SHARPSTON en el caso OMPI¹¹⁰². La AG¹¹⁰³ dispone en sus Conclusiones: “delimitaré el ámbito de aplicación de las modificaciones que tengo en mente”¹¹⁰⁴. La jurisprudencia del TJUE anterior a la modificación del Reglamento de Procedimiento del

¹⁰⁹⁸ Decisión del Consejo 2013/488/UE, del 23 de septiembre de 2003, sobre las normas de seguridad para la proyección de la información clasificada de la UE. Diario Oficial L n° 274 de 15 de octubre de 2013, pp. 1-50.

¹⁰⁹⁹ Acuerdo 2011/C 202/05 entre los Estados miembros de la Unión Europea, reunidos en el seno del Consejo, sobre la protección de la información clasificada intercambiada en interés de la Unión Europea. Diario Oficial C n° 202, pp.13-23.

¹¹⁰⁰ Reglamento de procedimiento del Tribunal General, 24 de abril de 2015.

¹¹⁰¹ LEPPÁVIRTA, Liisa, “Procedural Rights in the Context of Restrictive Measures: Does the Adversarial Principle Survive the Necessities of Secrecy?”, *European Papers*, 2017, p.665.

¹¹⁰² REVENGA SANCHEZ, Miguel, “El proceso debido y las pruebas de carácter secreto ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea: ¿un dilema irresoluble?”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y FLORES PANTOJA, Rogelio, “La Constitución y sus garantías. A 100 años de la Constitución de Querétaro de 1917. Memoria del XI Encuentro Iberoamericano y VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional”, *Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México*, 2017, p. 780.

¹¹⁰³ En el caso OMPI, la Abogado General Eleanor SHARPSTON realiza un análisis en profundidad de la utilización de pruebas secretas y confidenciales. Se plantea cuestiones como: ¿en qué medida debe permitirse que una de las partes del litigio insista en que la información aportada ante el Tribunal General se trate con carácter confidencial, hasta tal punto que no se pueda comunicar a la otra parte del litigio? ¿Puede (o debe) tenerse en cuenta por el Tribunal General información tratada con carácter confidencial a efectos de la sentencia? Conclusiones de la Abogado General en el asunto República Francesa contra People’s Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:482, apartado 173.

¹¹⁰⁴ Conclusiones de la Abogado General en el asunto República Francesa contra People’s Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:482, apartado 222.

Tribunal General estableció que en el supuesto de que existan consideraciones imperiosas relacionadas con la seguridad de la Unión o de sus Estados miembros o con la gestión de sus relaciones internacionales que se opongan a que se comunicasen ciertos datos o pruebas a la persona afectada, incumbe al juez de la Unión, a quien no cabe oponer el secreto o la confidencialidad de los datos o las pruebas, aplicando técnicas que le permitiesen conciliar. La conciliación se produce entre, por una parte, las consideraciones legítimas de seguridad en cuanto a la naturaleza y a las fuentes de la información tenida en cuenta para adoptar el acto de que se trate y, por otra, la necesidad de garantizar en grado suficiente al justiciable el respeto de sus derechos procedimentales, como el derecho a ser oído y el principio de contradicción. Incumbe al juez de la UE verificar, mediante un examen de todos los datos de hecho y de Derecho aportados por la autoridad competente de la Unión, si son fundadas las razones que la autoridad ha invocado para oponerse a la comunicación¹¹⁰⁵.

En el supuesto de que el juez de la Unión llegue a la conclusión de que esas razones no se oponen a la comunicación, al menos parcial, de los datos o pruebas de que se trata, ofrecerá a la autoridad competente de la Unión la posibilidad de comunicarlos a la persona afectada. Si dicha autoridad se opone a la comunicación total o parcial de esos datos o pruebas, el juez de la Unión procede a examinar la legalidad del acto impugnado basándose únicamente en los datos que le hayan sido comunicados¹¹⁰⁶. En caso contrario, si quedase de manifiesto que las razones invocadas por la autoridad competente de la Unión, por su naturaleza o contenido, se oponen de manera efectiva a la comunicación de los datos o pruebas presentados ante el juez de la Unión, será necesario alcanzar un equilibrio apropiado entre las exigencias derivadas del derecho a una tutela judicial

¹¹⁰⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia Comisión y otros contra Kadi (*Kadi II*), C-584/10 P, EU:C:2013:518, apartados 125-126.

¹¹⁰⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia Comisión y otros contra Kadi (*Kadi II*), C-584/10 P, EU:C:2013:518, apartado 127.

efectiva, y más concretamente del respeto del principio de contradicción, y de las derivadas de la seguridad de la Unión o de los Estados miembros o de la gestión de sus relaciones internacionales¹¹⁰⁷. De manera que para alcanzar ese equilibrio se puede recurrir a alternativas como comunicar exclusivamente un resumen del contenido de los datos o pruebas en cuestión. Independientemente de ello, correspondería al juez de la Unión apreciar si la falta de comunicación de datos o pruebas confidenciales a la persona afectada y la consiguiente imposibilidad de que esta formule observaciones sobre los mismos tienen entidad suficiente para afectar a la fuerza probatoria de las pruebas confidenciales, y de ser así en qué medida¹¹⁰⁸.

Tampoco se puede obviar que los Estados miembros pueden tener un interés legítimo en mantener la confidencialidad de la información que apoye que alguien es sospechoso de terrorismo. Si los Estados miembros no pueden confiar en el tratamiento confidencial de información que podría poner en peligro sus intereses nacionales, serían menos cooperativos en el momento de compartir esta información. Las consecuencias para la exactitud de las sanciones autónomas de la UE podrían ser muy negativas¹¹⁰⁹.

Esta jurisprudencia culmina en las modificaciones operadas en el Reglamento de Procedimiento del Tribunal General. En virtud del mismo, mientras el TG lleva a cabo el examen de las pruebas confidenciales, esa información o esos documentos no se trasladan ni se comunican a la otra parte. Si se concluye que estas pruebas son pertinentes para la resolución del caso, se pondera su carácter confidencial y las exigencias derivadas del derecho a la tutela judicial efectiva, especialmente, el respeto del principio de

¹¹⁰⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia Comisión y otros contra Kadi (*Kadi II*), C-584/10 P, EU:C:2013:518, apartado 128.

¹¹⁰⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia Comisión y otros contra Kadi (*Kadi II*), C-584/10 P, EU:C:2013:518, apartado 129.

¹¹⁰⁹ ECKES, Christina, "Decision-making in the Dark? Autonomous EU Sanctions and National Classification", *Amsterdam Centre for European Law and Governance Working Paper Series*, 2012-02, p. 13. Disponible online: papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2075794.

contradicción. Tras la valoración, el TG puede proceder de dos modos, o poniendo en conocimiento de la otra parte la información confidencial, pudiendo supeditar su divulgación a ciertos condicionamientos; o no comunicando las pruebas, estableciendo mediante un auto motivado un método que permita a la otra parte principal exponer sus observaciones del mejor modo posible, un ejemplo de esta actuación lo constituiría una versión no confidencial o de un resumen no confidencial de esa información que contenga los elementos esenciales.

Se establece un régimen especial en el artículo 105 del Reglamento respecto a los supuestos en los que pueda existir un riesgo para la seguridad de la Unión o de uno o varios de sus Estados miembros o con la gestión de sus relaciones internacionales. Sin duda, en el ámbito sancionador el tratamiento de la información se incardinará en la regulación del artículo 105 puesto que las materias en cuestión son altamente sensibles: terrorismo internacional, proliferación nuclear, etc. En este supuesto, la presentación de las pruebas debe ir acompañada de una solicitud de tratamiento confidencial de la información o de los documentos que indiquen las razones imperiosas que justifican que se preserve el carácter confidencial y que impiden comunicarlos a la otra parte principal¹¹¹⁰. El TG puede solicitar, mediante la adopción de una diligencia de prueba, la presentación de información o de documentos cuyo carácter confidencial se base en las consideraciones imperiosas de seguridad. En caso de respuesta negativa, el Tribunal General dejará constancia de ella. El régimen procesal aplicable a esa información o documentos tras ser presentados a raíz de una diligencia de prueba será el especial.

Cuando el TG decide que una información es pertinente para resolver el litigio y no presenta carácter confidencial a efectos del procedimiento ante el TG, solicita de la parte su autorización para comunicarlos a la otra parte. Si media oposición a la

¹¹¹⁰ LEPPÄVIRTA, Liisa, “Procedural Rights in the Context of Restrictive Measures: Does the Adversarial Principle Survive the Necessities of Secrecy?”, *European Papers*, 2017, p.666.

comunicación, la información o los documentos le serán devueltos y no se tomarán en consideración para la resolución del litigio. En cambio, cuando el TG decide que la información es pertinente para resolver el litigio y presentan carácter confidencial, no lo comunicará a dicha parte. A continuación, pondera las exigencias derivadas del derecho a una tutela judicial efectiva, y en particular del respeto del principio de contradicción, y las exigencias que se desprenden de la seguridad de la Unión o de uno o varios de sus Estados miembros o de la gestión de sus relaciones internacionales¹¹¹¹. Adoptando un auto motivado que establece un método de conciliación de las exigencias derivadas del respeto de los derechos fundamentales, como la presentación de una versión no confidencial o de un resumen no confidencial de la información, donde se recojan los elementos esenciales y que permita la exposición de las observaciones y su punto de vista del mejor modo posible.

En el supuesto de que el TG considere para la resolución del litigio que la información es indispensable, pero por su carácter confidencial no se han comunicado a la otra parte podrá, con carácter excepcional y limitándose a lo que sea estrictamente necesario, basar su fallo en esa información o en esos documentos. Aunque en la valoración de esa información, el Tribunal tendrá en cuenta que la otra parte no ha podido exponer sus observaciones. El uso del término necesario deja un margen de discreción bastante amplio al Tribunal que goza de discreción también con respecto a la determinación del modo en cuenta que la parte principal no haya podido dar su opinión sobre la información o el material¹¹¹².

La actual legislación en la materia hace mención expresa al necesario respeto de las normas de transparencia. El régimen legal de información clasificada debería ser

¹¹¹¹ LEPPÄVIRTA, Liisa, “Procedural Rights in the Context of Restrictive Measures: Does the Adversarial Principle Survive the Necessities of Secrecy?”, *European Papers*, 2017, p.666.

¹¹¹² LEPPÄVIRTA, Liisa, “Procedural Rights in the Context of Restrictive Measures: Does the Adversarial Principle Survive the Necessities of Secrecy?”, *European Papers*, 2017, p.667.

contrastado con la regulación en materia de transparencia que tiene como objetivo la manera más completa posible de dar efecto al derecho del público acceso a los documentos en poder de una institución, incluyendo los documentos elaborados por una institución y los documentos revividos de una tercera parte, incluyendo los Estados miembros¹¹¹³.

De esta regulación se deduce que en ningún caso se puede oponer la confidencialidad de las pruebas al juez de la Unión. Este es quien debe conocer todas las pruebas para proceder al control judicial y será el competente para valorar tanto su confidencialidad como la posibilidad de alcanzar una conciliación entre las pruebas secretas y los derechos de defensa de la otra parte interesada. Por tanto, no se puede confundir la utilización de pruebas secretas para la adopción y fundamentación de las medidas con la aceptación de la admisibilidad de estas frente al juez comunitario. Este hecho podría mermar las garantías del derecho de defensa. Con independencia del nivel de escrutinio real en el ámbito de la UE, el Consejo debe poseer la información relevante, simplemente porque en el caso de una demanda tanto el Tribunal General como el Tribunal de Justicia exigen al Consejo que presente la información relevante para que el poder judicial de la UE pueda actuar. Ningún tribunal acepta la legalidad de una lista de sancionados sobre la base de información que no se puede compartir con el poder judicial¹¹¹⁴.

¹¹¹³ ECKES, Christina, “Decision-making in the Dark? Autonomous EU Sanctions and National Classification”, *Amsterdam Centre for European Law and Governance Working Paper Series*, 2012-02, p. 14-15. Disponible online: papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2075794.

¹¹¹⁴ ECKES, Christina, “Decision-making in the Dark? Autonomous EU Sanctions and National Classification”, *Amsterdam Centre for European Law and Governance Working Paper Series*, 2012-02, p. 9. Disponible online: papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2075794.

6.4.2. Análisis jurisprudencial de la utilización de pruebas confidenciales en el régimen sancionador iraní

En el caso de las medidas restrictivas contra Irán por la proliferación nuclear, la cuestión del uso de material confidencial se puso en evidencia en el caso *Fulmen*¹¹¹⁵, que implicó un alto grado de examen por parte del TJUE siguiendo con la lógica establecida en el asunto *Kadi*¹¹¹⁶. Fulmen es una empresa iraní de ingeniería eléctrica que fue sometida a medidas restrictivas alegando que “Fulmen ha participado en la instalación de equipos eléctricos en el sitio de Qom/Fordoo en un momento en que aún no se había revelado la existencia de este sitio¹¹¹⁷”. La sociedad y su director, el Sr. Mahmoudian, recurrieron las medidas restrictivas contra ellos en base a la existencia de un error de apreciación de su participación en la proliferación nuclear. El Consejo alegó, por un lado, que los elementos de prueba procedían de fuentes confidenciales y no podían ser divulgados. A este razonamiento, el TG defendió que, aunque podría justificar restricciones a la comunicación de los elementos a la otra parte, la importancia del control jurisdiccional en el contexto de la adopción de las medidas restrictivas provoca que Tribunal deba poder controlar la legalidad y la procedencia de las medidas, sin que se le puedan oponer el secreto o la confidencialidad de los elementos de prueba y de información. Además, el Consejo no puede fundamentar las medidas en informaciones o

¹¹¹⁵ La empresa iraní Fulmen y su director, el Sr. Mahmoudian solicitaron frente al TG la anulación de su inclusión de las listas de sancionados por la proliferación nuclear en Irán y solicitaron el reconocimiento del perjuicio sufrido como consecuencia de la adopción de las medidas restrictivas. La demanda estuvo fundamentada, en primer lugar, en el incumplimiento de la obligación de motivación, la violación de su derecho de defensa y de su derecho a una tutela judicial efectiva. En segundo lugar, en un error de apreciación en cuanto a su participación en la proliferación nuclear. En tercer lugar, en un perjuicio económico y moral sufrido. Sentencia del Tribunal General Fulmen contra Consejo, T-439/10, EU:T:2012:142; y en segunda instancia, Sentencia del Tribunal de Justicia Consejo contra Fulmen y Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775.

¹¹¹⁶ MURPHY, Cian C., “Secret Evidence in EU Security Law: Special Advocates before the Court of Justice?”, *King’s College Working Papers in European Law*, 2012, p.14.

¹¹¹⁷ Reglamento (UE) n.º 961/2010 del Consejo, de 25 de octubre de 2010, relativo a medidas restrictivas contra Irán y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 423/2007. Diario Oficial L n.º 281 de 27 de octubre de 2010, pp. 1-77. Anexo VIII, B, entidad 13.

en elementos del expediente comunicados por un Estado miembro, si éste no está dispuesto a autorizar su comunicación al juez¹¹¹⁸. Por otro lado, el Consejo fundamentó su postura en que no se le podía exigir la prueba de la participación de una entidad en la proliferación nuclear, dado el carácter clandestino del programa. No obstante, el TG consideró que las dificultades asociadas a la carga probatoria en este ámbito podrían tener repercusiones en el nivel de prueba. Pero no pueden conllevar una exención total de la carga de la prueba que le incumbe¹¹¹⁹.

En segunda instancia, el TJ valoró únicamente los datos que le habían sido comunicados ante la negativa del Consejo a presentar los elementos de prueba. El único elemento del que disponía el Tribunal era la alegación que figuraba en la motivación, no estando apoyada en elementos de información y de prueba, como, por ejemplo, un resumen del contenido de la información, mayores precisiones sobre los equipos eléctricos supuestamente instalados o las razones que permitían demostrar que era Fulmen quien había instalado los equipos¹¹²⁰. Por ello, el TJ concluyó que Fulmen y el Sr. Mahmoudian no podían defenderse y que no se pudo verificar la procedencia de los motivos alegados.

La protección de la seguridad nacional o de intereses públicos no debe implicar por sí misma la relajación de las garantías de los derechos de defensa de los sancionados. Debe alcanzarse un óptimo equilibrio en las salvaguardias en materia de derechos fundamentales, el actual artículo 105 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General establece un sistema que permite el control judicial puesto que en ningún caso se puede oponer la confidencialidad de las pruebas TJUE. El juez debe conocer todas las pruebas para proceder al control judicial y es el competente para valorar tanto su

¹¹¹⁸ Sentencia del Tribunal General Fulmen contra Consejo, T-439/10, EU:T:2012:142, apartado 100.

¹¹¹⁹ Sentencia del Tribunal General Fulmen contra Consejo, T-439/10, EU:T:2012:142, apartado 101.

¹¹²⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia Consejo contra Fulmen y Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, apartados 78 y 79.

confidencialidad como la posibilidad de alcanzar una conciliación entre las pruebas secretas y los derechos de defensa de la otra parte interesada. El juez de la Unión debe conocer todas las pruebas para proceder al control judicial y es el competente para valorar tanto su confidencialidad como la posibilidad de alcanzar una conciliación entre las pruebas secretas y los derechos de defensa de la otra parte interesada.

Capítulo VII. Los aspectos sustantivos en la aplicación de medidas restrictivas

Las medidas restrictivas son una herramienta de Política Exterior y de Seguridad Común muy empleada por la Unión Europea. Son decisiones individualizadas que interfieren directamente en los derechos fundamentales de las personas sancionadas¹¹²¹. Dependiendo de la tipología de la medida restrictiva varía el derecho sustantivo afectado. En el presente capítulo se analiza un elenco de derechos sustantivos que usualmente se pueden ver afectados cuando se aplican las medidas restrictivas y han sido delimitados por el TJUE, a saber: el derecho al honor, el derecho de propiedad y al libre ejercicio de una actividad profesional¹¹²². Además, de la posibilidad de solicitar una reparación por los daños sufridos. Otros derechos como la libertad de movimiento pueden verse afectados cuando se imponen medidas restrictivas como la prohibición de visado o de viaje. Sin embargo, no han sido objeto de estudio por parte del TJUE, y no se han incluido dentro de la investigación.

El análisis cuenta con el establecimiento del marco jurídico europeo de los derechos fundamentales y su estructuración en el ámbito de las medidas restrictivas, observándose sus particularidades e implicaciones prácticas en el régimen de sanciones contra la República Islámica de Irán.

¹¹²¹ ECKES, Christina, “The Law and Practice of EU Sanctions”, *Amsterdam Law School Research Paper*, 2018, p. 208.

¹¹²² SANTOS VARA, Juan, “El control judicial de las sanciones contra Al-Qaeda y los talibanes en la Unión Europea: ¿un desafío a los poderes del Consejo de Seguridad?”, *Revista de Derecho Comunitario*, 2009, p.108.

7.1 El derecho al honor en relación con la adopción y como límite a la publicación de las medidas restrictivas

El honor es un concepto jurídico indeterminado, es decir, no existe una definición legal del honor¹¹²³. El desarrollo jurisprudencial del concepto y del derecho devienen esenciales para su comprensión en el ámbito sancionador. El contexto en el que se desarrolla se configura como un elemento esencial para determinar su alcance y sus límites y, por ende, la protección de los sujetos a medidas restrictivas. Los supuestos en los que el TJUE tuvo que dilucidar sobre la existencia de un perjuicio moral por la adopción de medidas restrictivas estaban vinculados a la asociación con la proliferación nuclear.

7.1.1. Concepto y fundamentos jurídicos del derecho al honor en el ámbito de la adopción de las medidas restrictivas

El derecho al honor se ha configurado en el ámbito comunitario como un derecho humano autónomo. Se encuentra regulado, por un lado, en el artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, donde queda protegido el respeto a la vida privada y familiar; y, por otro lado, en el artículo 8 CEDH donde no se recoge de manera expresa sino como manifestación de la vida privada y familiar. El CEDH se separa de instrumentos internacionales en materia de derechos fundamentales como el artículo 12

¹¹²³ CLIMENT GALLART, Jorge Antonio, “El estatuto jurídico del honor en el convenio europeo de derechos humanos: de una restricción legítima de la libertad de expresión a un derecho humano autónomo”, *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, 4, 2016, pp. 31-33.

de la DUDH y el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos donde este derecho no goza de tal autonomía¹¹²⁴.

El objeto de protección de este articulado es la vida privada, la cual a su vez abarca distintos bienes jurídicos dignos de protección, entre los cuales se encuentran el honor y la reputación de la persona. Con la protección del honor lo que se está protegiendo es la dignidad de la persona que actuará como criterio interpretativo. La primera cuestión a la que hay que dar respuesta es el contenido del derecho al honor y las particularidades dentro de su disfrute en el ámbito sancionador. La labor de definición es bastante compleja por la existencia de conceptos que se suelen confundirse con el honor, como fama, prestigio, honra o dignidad, que, aunque son muy cercanos entre sí, no estarían realmente refiriéndose al mismo objeto jurídico protegido¹¹²⁵. Por un lado, la fama es entendida como la opinión pública sobre algún individuo, normalmente se trata de una consideración sobre su profesión o arte. Por otro lado, el prestigio implica la consideración social de la que goza una persona, siendo esta un factor decisivo para el reconocimiento general de un individuo, de un grupo de personas o de una institución¹¹²⁶. En consonancia con esta definición el prestigio profesional es aquel valor que tiene toda persona que actúa dentro del área de su actividad laboral, artística, deportiva, científica y similar y que tiene repercusión en el ámbito social. Cuando se vulnera el derecho al honor se produce un daño en la esfera la íntima del sujeto, mientras que en el prestigio son los

¹¹²⁴ CORDERO ÁLVAREZ, Clara Isabel, “La protección del derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen en el tráfico privado internacional”, Madrid, 2012, p. 20. Disponible online: eprints.ucm.es/16299/1/T33950.pdf

¹¹²⁵ CLIMENT GALLART, Jorge Antonio, “El estatuto jurídico del honor en el convenio europeo de derechos humanos: de una restricción legítima de la libertad de expresión a un derecho humano autónomo”, *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, 4, 2016, p. 33.

¹¹²⁶ SPIELMANN, Dean, y CARILOU, Leto, “The right to protection of reputation under the European Convention on Human Rights”, en SPIELMANN, Dean (eds.) *The Convention on Human Rights, A Living Instrument -Essays in Honor of Christos L. Rozakis*, Bruylant, 2011, p.17.

intereses de índole profesional y el buen nombre los que resultan dañados, es decir, su valía en el desempeño de su profesión¹¹²⁷.

En cuanto a la conceptualización del honor, la doctrina distingue entre dos concepciones del honor, la objetiva o trascendente que se corresponde con la heteroestima, y la subjetiva o inmanente, es decir, la autoestima. El honor es entendido como la buena y merecida fama, es decir, aquella fama que se corresponde con la realidad siendo solo esta merecedora del amparo legal del derecho al honor. Se está ante un concepto jurídico indeterminado, donde el contexto histórico-temporal, geográfico, social, cultural y jurídico en el que se encuadre es fundamental para la determinación de su significado¹¹²⁸. A nivel del contexto jurídico, este elemento cobra un especial interés en cuanto a las medidas restrictivas son una materia de la PESC. Además, el derecho al honor no es absoluto y su ejercicio puede ser objeto de restricciones justificadas por objetivos de interés general perseguidos por la Unión, como lo son las medidas restrictivas en las que se pretende alcanzar como objetivo último el “mantenimiento de la paz y seguridad internacionales”. En el ámbito sancionador por definición toda medida restrictiva económica o financiera produce efectos que colisionan con el derecho al honor y, por ende, ocasionan ciertos perjuicios y daños. La incorporación del nombre dentro de las “*listas negras*” implica que se está realizando una actuación contraria a los principios que inspiran el ordenamiento internacional, como proporcionar apoyo al terrorismo, a la proliferación nuclear o a la represión interna y a la violación de derechos humanos¹¹²⁹.

¹¹²⁷ MORENO MARTÍN, María Dolores, “El daño moral causado a las personas jurídicas”, *Dykinson*, 2019, p.324.

¹¹²⁸ CLIMENT GALLART, Jorge Antonio, “El estatuto jurídico del honor en el convenio europeo de derechos humanos: de una restricción legítima de la libertad de expresión a un derecho humano autónomo”, *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, 4, 2016, p. 33.

¹¹²⁹ Sentencia del Tribunal General Central Bank of Iran contra Consejo, T-563/12, EU: T:2015:187, apartado 115.

Sin embargo, dada la importancia de los objetivos que se persiguen con las medidas restrictivas quedarían justificadas dichas consecuencias negativas. Como reconoce el TG estas consecuencias adversas pueden ser considerables y de cierta entidad, siempre y cuando no resulten desproporcionadas. El Tribunal entiende que:

“[...] los actos impugnados perjudican gravemente al honor del demandante, dado que las medidas restrictivas contra él pueden suscitar desconfianza o recelo por parte de los operadores con los que mantiene relaciones y de sus clientes. Sin embargo, los inconvenientes causados al demandante por los actos impugnados no son desproporcionados respecto a la importancia del objetivo de mantener la paz y la seguridad internacionales es perseguido por éstos”¹¹³⁰.

Se observa pues, que no toda afectación al honor o a la reputación es suficiente para considerar que existe violación de este derecho en atención al objetivo que persiguen. Se adecuan a derecho y a la práctica comunitaria mientras no resulten desproporcionadas. Se suscita el problema de encontrarse ante un concepto jurídico indeterminado como es la “desproporción” para poder deducir la existencia de una violación del derecho al honor. Por el momento el TJUE no ha dado pautas ni existe suficiente jurisprudencia para establecer una dinámica, desapareciendo la seguridad de saber cuándo se considera que el perjuicio es desproporcionado, o de lo contrario se encuentra subsumido en la medida. Por ello, primero se va a abordar el principio de proporcionalidad dentro de la jurisprudencia del TEDH y del TJUE con relación a los derechos fundamentales para acto seguido contextualizarlo dentro del derecho al honor y concretamente en el ámbito sancionador.

El principio de proporcionalidad constituye un principio comunitario de carácter general, base del sistema de atribución de competencias, como consta en el artículo 5.4

¹¹³⁰ Sentencia del Tribunal General Central Bank of Iran contra Consejo, T-563/12, EU: T:2015:187, apartados 118 y 119.

del TUE. Las instituciones de la Unión aplican el principio de proporcionalidad establecido en el Protocolo nº2 del TUE sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad¹¹³¹. Además, de constituir una técnica interpretativa para la protección de los derechos fundamentales, actúa como límite de las medidas de carácter restrictivo que recaen sobre estos. En el ámbito de protección de los derechos, se encuentra previsto en el artículo 49 de la CDFUE y es en esta dimensión donde la jurisprudencia lo configura como un principio general del Derecho. El principio de proporcionalidad aparece reconocido como principio del derecho comunitario en las primeras decisiones del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas¹¹³². Según jurisprudencia del TJUE, el principio de proporcionalidad exige que las medidas adoptadas por las instituciones de la UE no superen los límites de lo que es apropiado y necesario para alcanzar los objetivos legítimamente perseguidos por un acto en cuestión. Cuando hay una opción entre varias medidas consideraras apropiadas, se debe recurrir a las menos gravosas, y las desventajas causadas no deben ser desproporcionadas para los objetivos perseguidos¹¹³³.

El principio de proporcionalidad actúa como límite a la injerencia en los derechos fundamentales y como método interpretativo en el plano de los derechos subjetivos y, en este caso, en relación con el derecho al honor en la adopción de medidas restrictivas. Siendo un instrumento de medida en las limitaciones que puedan sufrir los derechos y libertades. Así es conceptualizado del siguiente modo:

La lógica y fundamentación del concepto se encuentra en que toda restricción de un derecho debe obedecer a la razonabilidad de la medida y estar justificada en una

¹¹³¹ Protocolo (nº 2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Diario Oficial C nº115 de 9 de mayo 2008, pp. 206-209.

¹¹³² CHANO REGAÑA, Lorena, “Igualdad y principio de proporcionalidad en el Derecho Europeo: especial referencia a los derechos fundamentales”, *Revista Universitaria Europea*, núm. 23, 2015, p. 164.

¹¹³³ VON DANWITZ, Thomas “The Rule of Law in the Recent Jurisprudence of the ECJ”, *Fordham International Law Journal*, 2014, p. 1331.

serie de criterios objetivos que permitan el sacrificio en aras de una finalidad legítima y lo suficientemente relevante como para superar la ponderación de los intereses en juego¹¹³⁴.

En la misma línea argumentativa, se entiende que uno de los principales rasgos distintivos del principio de proporcionalidad es su relatividad porque de él no se desprenden prohibiciones absolutas y genéricas, sino que se circunscribe a situaciones jurídicas concretas, y de ahí la importancia de la jurisprudencia europea¹¹³⁵.

Para ponderar todos los elementos desde el TEDH y el TJUE realizan el denominado “*test de Estrasburgo*”, es decir, un examen o juicio de proporcionalidad para evaluar la medida concreta. Este consta de tres puntos de vista diferentes y escalonados. Pero, aunque el TJUE siga este esquema, no siempre se respeta la jerarquía escalonada y a veces se da prioridad o se antepone el análisis de la necesidad o de la ponderación en sentido estricto a la idoneidad o legitimidad de la medida¹¹³⁶.

En primer lugar, la idoneidad o juicio de adecuación. El juicio de adecuación requiere un examen previo acerca de la legitimidad del fin perseguido por la medida y de la aptitud de la misma para lograrla. En este caso, los fines perseguidos son los enumerados en el artículo 21 del TUE, es decir, los objetivos de la PESC. Entre los que destacan: la consolidación y respaldo de la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y los principios del derecho internacional; el mantenimiento de la paz, la prevención de los conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional; etc. Para la consecución de estos objetivos se esgrimen las medidas restrictivas concebidas como un medio adecuado y óptimo para su consecución.

¹¹³⁴ CHANO REGAÑA, Lorena, “Igualdad y principio de proporcionalidad en el Derecho Europeo: especial referencia a los derechos fundamentales”, *Revista Universitaria Europea*, núm. 23, 2015, p. 157.

¹¹³⁵ CHANO REGAÑA, Lorena, “Igualdad y principio de proporcionalidad en el Derecho Europeo: especial referencia a los derechos fundamentales”, *Revista Universitaria Europea*, núm. 23, 2015, p. 158.

¹¹³⁶ CHANO REGAÑA, Lorena, “Igualdad y principio de proporcionalidad en el Derecho Europeo: especial referencia a los derechos fundamentales”, *Revista Universitaria Europea*, núm. 23, 2015, p. 158.

En segundo lugar, la necesidad o juicio de indispensabilidad. Cuando la medida implica una elección política este juicio, la necesidad supone que no se adoptó de manera arbitraria. En otros casos, se lleva a cabo un análisis de la medida respecto de su moderación para la consecución del fin, es decir, la constatación de la inexistencia de otra medida menos gravosa¹¹³⁷. Como se deriva de la propia definición de las medidas restrictivas tienen un carácter preventivo, así como se trata en todo caso de medidas temporales. Por ello, no se encuentra en el espectro de instrumentos internacionales otros menos gravosos que no impliquen la publicación o identificación de los sancionados, además como se verá a continuación la publicación es una condición *sine qua non* para la adopción del régimen sancionador.

En tercer lugar, la proporcionalidad en sentido estricto es la valoración de los intereses en juego y la búsqueda de un equilibrio que suponga la menor restricción para los sancionados. En definitiva, realizar una ponderación equitativa con la consecución de mayores ventajas y beneficios que perjuicios¹¹³⁸. Los intereses en juego son, por un lado, el derecho al honor y, por otro, la consecución de los objetivos PESC.

En conclusión, el derecho al honor siempre se verá afectado cuando se apliquen este tipo de medidas, puesto que intrínsecamente supone vincular a unos individuos o entidades con actividades que son perseguibles y desdeñables en el ámbito internacional. Por tanto, aunque exista una merma del derecho al honor en la propia medida, la cuestión radica en situar los límites del derecho al honor en este ámbito. A este respecto, el Tribunal sostiene que en esta área donde se están persiguiendo objetivos de suma importancia como es “mantener la paz y seguridad internacional”, no cualquier merma

¹¹³⁷ LIND, Anna-Sara, y STRAND, Magnus, “A New Proportionality Test for Fundamental Rights? The Joined Cases C-92/09 and C-93/09 Volker und Markus Schecke GbR (C-92/09) and Hartmut Eifert (C-93/09) v. Land Hessen”, *Swedish Institute for European Policy Studies European Policy Analysis*, 2011, p.4.

¹¹³⁸ CHANO REGAÑA, Lorena, “Igualdad y principio de proporcionalidad en el Derecho Europeo: especial referencia a los derechos fundamentales”, *Revista Universitaria Europea*, núm. 23, 2015, p. 158.

del derecho, aunque revista de cierta gravedad, será suficiente para entender que se ha violado el derecho. El prisma de valoración debe pasar del término “gravedad” a “proporcionalidad” con las características de idoneidad y necesidad.

7.1.2. Análisis jurisprudencial del derecho al honor en el régimen sancionador iraní

Algunos de los asuntos que ha tenido que dilucidar el TJUE sobre el régimen sancionador iraní por proliferación nuclear contenían la posible vulneración del derecho al honor y a la reputación de sujetos entidades. En estos pronunciamientos la proporcionalidad entre la vulneración del derecho y los fines perseguidos o la gravedad de la violación devienen dos elementos esenciales del análisis jurisprudencial.

En primer lugar, la empresa *Safa Nicu Sepahan* fue sujeta a medidas restrictivas alegándose “Empresa de comunicaciones que suministró equipo para la instalación Fordow (Qom), no declarada al OIEA”¹¹³⁹. En su pronunciamiento el Tribunal de General consideró que cuando se aplican medidas restrictivas a una persona o entidad por el apoyo de actividades que suponen una amenaza grave para la paz y la seguridad internacional, se le está vinculando públicamente a estas actividades, sobre todo con la publicación de la medida en el Diario Oficial de la Unión Europea¹¹⁴⁰. Consecuentemente se suscita el oprobio y la desconfianza con respecto a la misma e implica una afectación a su honor y un perjuicio moral. Se entiende que en estos casos el oprobio y la desconfianza suscitada no se refieren a la capacidad económica y comercial de la entidad, sino a su voluntad de

¹¹³⁹ Reglamento de Ejecución (UE) n° 503/2011 del Consejo, de 23 de mayo de 2011, por el que se ejecuta el Reglamento (UE) n° 961/2010 relativo a medidas restrictivas contra Irán. Diario Oficial L n° 136 de 24 de mayo de 2011, pp. 26-44, Anexo I, B, entidad 19.

¹¹⁴⁰ Sentencia del Tribunal General *Safa Nicu Sepahan Co. contra Consejo*, T-384/11, EU: T:2014:986, apartados 80 y 83.

implicarse en actividades que la comunidad internacional considera como condenables. De modo que la entidad se ve afectada más allá de la esfera de sus intereses comerciales ordinarios¹¹⁴¹. La lesión al honor es tanto más grave cuando resulta, no de la expresión de una opinión, sino de un pronunciamiento oficial de una institución de la Unión, publicado en el DOUE con consecuencias jurídicas obligatorias. Siendo esta publicación parte del proceso de adopción de las medidas, que condiciona la entrada en vigor de las mismas con respecto a terceros. La publicación no es una circunstancia que pueda romper la relación de causalidad entre la adopción o el mantenimiento de las medidas y la lesión al honor al demandante¹¹⁴². En este punto, el Tribunal deja sin efectos los argumentos del Consejo cuando sostiene que la lesión al derecho al honor no es consecuencia de que se adoptasen las medidas restrictivas, sino de su publicación. Se refuerza así la idea de que de la vulneración sería intrínseca a la medida y no vinculada al proceso de adopción que requiere de la publicación.

En segundo lugar, en el asunto *Central Bank of Iran*, el TJ desestimó la vulneración del principio de proporcionalidad y la vulneración del derecho de su honor¹¹⁴³. Aunque existe un perjuicio grave al honor, no resulta desproporcionado a tenor de la importancia del objetivo de mantener la paz y la seguridad internacionales. Además, no se sostiene que se participe en la proliferación nuclear, no se le asocia personalmente a comportamientos que entrañan un riesgo para la paz y la seguridad internacionales. El grado de desconfianza que se suscita es mínimo¹¹⁴⁴.

¹¹⁴¹ Sentencia del Tribunal General *Safa Nicu Sepahan Co. contra Consejo*, T-384/11, EU: T:2014:986, apartados 83.

¹¹⁴² Sentencia del Tribunal General *Safa Nicu Sepahan Co. contra Consejo*, T-384/11, EU: T:2014:986, apartados 84.

¹¹⁴³ Sentencia del Tribunal de Justicia *Central Bank of Iran contra Consejo*, C-266/15 P, EU:C:2016:208, apartado 54.

¹¹⁴⁴ Sentencia del Tribunal General *Central Bank of Iran contra Consejo*, T-563/12, EU: T:2015:187, apartados 118 y 119.

En tercer lugar, el caso más reciente fue el asunto *Islamic Republic of Iran Shipping Lines (IRISL) y otros*. La entidad fue incluida en las listas de sanciones aduciendo que había estado implicada en el transporte marítimo de mercancías para usos militares, produciéndose claras infracciones que fueron señaladas al Comité de sanciones contra Irán del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La conexión de la IRISL con actividades de proliferación nuclear era relevante hasta el punto de motivar que el Consejo de Seguridad pidiese a los Estados en sus Resoluciones que inspeccionaran los buques de la empresa¹¹⁴⁵. En este asunto, el TJ consideró que el Consejo no alegaba que las entidades estuvieran implicadas en la proliferación nuclear. No existía una asociación personal con los comportamientos que entrañaran un riesgo para la paz y la seguridad internacional. De este modo, el perjuicio ocasionado no sobrepasaba manifiestamente lo necesario, habida cuenta de la importancia primordial del objetivo y de la necesidad de establecer, en los criterios generales que determinan la inclusión de personas y entidades en las listas de personas y entidades cuyos activos quedan inmovilizados, una definición clara y precisa de tales personas y entidades, es decir, de los vínculos con IRISL, que justifican como tales dicha inclusión desde el momento en que están acreditados¹¹⁴⁶. Por tanto, se respetaban el principio de proporcionalidad, al estimar, que nada indicaba que el perjuicio para su reputación fuera manifiestamente desmesurado en comparación con los objetivos perseguidos¹¹⁴⁷.

¹¹⁴⁵ Decisión del Consejo 2010/413/PESC, de 26 de julio de 2010, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán y que deroga la Posición Común 2007/140/PESC. Diario Oficial L nº 195 de 27 de julio de 2010, pp. 39-73, Anexo II, B. Entidades, III.

¹¹⁴⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia *Islamic Republic of Iran Shipping Lines y otros* contra Consejo, C-225/17 P, EU:C:2019:82, apartado 113.

¹¹⁴⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia *Islamic Republic of Iran Shipping Lines y otros* contra Consejo, C-225/17 P, EU:C:2019:82, apartado 114.

7.2 La afectación del derecho de propiedad y el libre ejercicio de una actividad profesional en la aplicación de las medidas restrictivas

La imposición de ciertas medidas restrictivas, como la inmovilización de fondos, puede poner en peligro el disfrute del derecho de propiedad y al libre ejercicio de una actividad profesional. La jurisprudencia del TJUE desde sus primeros pronunciamientos ha ido estableciendo sus límites en la casuística de las medidas restrictivas. Además, de las particularidades dentro del régimen sancionatorio de Irán y los fenómenos que han surgido en este ámbito.

7.2.1. Fundamentos jurídicos de la protección del derecho de propiedad y el libre ejercicio de una actividad profesional en el ámbito europeo

El derecho de propiedad se encuentra estrechamente vinculado a la libertad de empresa (artículo 16 CDFUE) y la libertad profesional (artículo 15.1 CDFUE). El TJUE no ha realizado una clara delimitación y en muchos supuestos derecho de propiedad y libertad de empresa se aplican conjuntamente¹¹⁴⁸. En primer lugar, el derecho de propiedad se reconoce en el artículo 17 de la CDFUE, al respecto se establece:

1. Toda persona tiene derecho a disfrutar de la propiedad de los bienes que haya adquirido legalmente, a usarlos, a disponer de ellos y a legarlos. Nadie puede ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública, en los casos y condiciones previstos en la ley y a cambio, en un tiempo razonable, de una justa indemnización por su pérdida. El uso de los bienes podrá regularse por ley en la medida en que resulte necesario para el interés general.

¹¹⁴⁸ MANGAS MARTÍN, Araceli, Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Comentario artículo por artículo, *Fundación BBVA*, 2008, p.345.

Para determinar su alcance es necesario, como establece la jurisprudencia del TJUE, prestar una especial atención al artículo 1 del Protocolo adicional número 1 del CEDH¹¹⁴⁹.

El artículo 1 del Protocolo dice así:

Toda persona física o moral tiene derecho al respeto de sus bienes. Nadie podrá ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la Ley y los principios generales del derecho internacional.

Las disposiciones precedentes se entienden sin perjuicio del derecho que poseen los Estados de poner en vigor las Leyes que juzguen necesarias para la reglamentación del uso de los bienes de acuerdo con el interés general o para garantizar el pago de los impuestos u otras contribuciones o de las multas.

Esta disposición no ofrece un concepto o definición de propiedad, exclusivamente atribuye el derecho de disfrute de la propiedad al propietario respecto a los bienes que le pertenecen. De igual manera, el TJUE tampoco ha establecido una definición, sino que ha ido resolviéndolos a través de la casuística, por ejemplo, en el asunto *Bosphorus* se consideró los derechos derivados de un contrato de *leasing* de una aeronave dentro del derecho de propiedad¹¹⁵⁰.

En segundo lugar, la libertad de ejercer una actividad económica se encuentra contemplada en el artículo 16 CDFUE, cuyo tenor literal establece que “se reconoce la libertad de empresa de conformidad con el Derecho comunitario y con las legislaciones y prácticas nacionales”. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea eleva las libertades comunitarias a la categoría de derecho fundamental en un texto codificado, aunque las libertades de mercado tienen un encaje difícil en la noción jurídica

¹¹⁴⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia Kadi y Al Barakaat International Foundation contra Consejo y Comisión, C-402/05P y C-415/05P, EU:C:2008:461, apartado 356.

¹¹⁵⁰ MANGAS MARTÍN, Araceli, Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Comentario artículo por artículo, *Fundación BBVA*, 2008, p.346.

de derechos fundamentales¹¹⁵¹. La Carta establece una sucinta descripción de esta libertad, la cual constituye uno de los pilares fundamentales de la integración y del proyecto europeo. En un primer momento las libertades fundamentales comunitarias (la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales) no tenían como fin último la atribución a los operadores transnacionales de derechos subjetivos que gozasen del mismo nivel de protección que los derechos fundamentales. Se trata de un proceso posterior y paulatino concebido para alcanzar la integración comunitaria¹¹⁵².

Como ocurre con todos los derechos reconocidos en la Carta, el derecho de propiedad y el de libertad de empresa no constituye una prerrogativa absoluta, sino que pueden imponerse restricciones e intervenciones del poder público en atención a los objetivos de interés general de la Unión, siempre y cuando la restricción no resulte desmesurada e intolerable de tal manera que afecte a la propia esencia del derecho¹¹⁵³. Particularmente la libertad de ejercer una actividad económica se diferencia del de las demás libertades fundamentales consagradas en el título II de CDFUE y se asemeja al de determinadas disposiciones del título IV, por tanto, la libertad de empresa puede quedar sometida a un amplio abanico de intervenciones del poder público que establecen limitaciones al ejercicio de la actividad económica en favor del interés general¹¹⁵⁴.

Toda medida económica o financiera restrictiva produce por definición efectos que atañen al derecho de propiedad y al libre ejercicio de actividades profesionales, ocasionando perjuicios, en particular a aquellas entidades que ejercen las actividades que las medidas restrictivas en cuestión pretenden impedir. Por ejemplo, en las medidas de

¹¹⁵¹ LLOBERA-VILA, Mireia, “Aproximación al proceder hermenéutico del TJUE: libertad de empresa, libre competencia y constitución del trabajo”, *Lex Social*, vol. 7, núm. 1, 2017, p. 211.

¹¹⁵² LLOBERA-VILA, Mireia, “Aproximación al proceder hermenéutico del TJUE: libertad de empresa, libre competencia y constitución del trabajo”, *Lex Social*, vol. 7, núm. 1, 2017, p. 210.

¹¹⁵³ Sentencia del Tribunal General Fares Al-Chihabi contra Consejo, T-593/11, EU: T:2015:249, apartado 98.

¹¹⁵⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia Consejo contra Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, apartado 123.

congelación de fondos, las restricciones a la libertad de ejercer una actividad económica y el derecho de propiedad de un establecimiento bancario sufren restricciones. Según la jurisprudencia del tribunal la importancia de los objetivos perseguidos puede justificar las consecuencias negativas que de ella se deriven para ciertos operadores, aunque sean considerables¹¹⁵⁵. Se admite que el perjuicio pueda ser considerable, pero nunca hasta tal punto que resulte desproporcionado. Se parte de la premisa de que la congelación de fondos constituye una medida cautelar que no pretende privar de su propiedad, sino solo privar del uso de ella¹¹⁵⁶. Será necesario realizar un juicio de proporcionalidad basado en las circunstancias concurrentes del asunto que se presente frente al TJUE.

Para que la restricción del derecho fundamental se considere legítima tiene que servir a objetivos de la Unión, como ocurre en estos casos en los que con su actuación la UE está luchando contra las amenazas de la paz y la seguridad internacional. No pueden calificarse en sí de restricciones inadecuadas o desproporcionadas. Para dotar de contenido al principio de proporcionalidad en el ámbito de las medidas restrictivas el Tribunal de Justicia ha establecido la necesidad de tener presente su progresión y el contexto en el que han sido adoptadas. No se consideran desproporcionadas si el menoscabo de los derechos ha sido progresivo y responde a la falta de efectividad que han tenido las anteriores medidas¹¹⁵⁷. Además, para que la restricción no resulte desproporcionada es necesario que el Consejo prevea en el Reglamento un sistema de excepciones y exenciones¹¹⁵⁸ a la medida de congelación de fondos, son las “exenciones

¹¹⁵⁵ Sentencia del Tribunal General Consejo contra Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, T-509/10, EU: T:2012:201, apartado 70 y Sentencia del Tribunal de Justicia Consejo contra Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, apartado 114.

¹¹⁵⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia Kadi y Al Barakaat International Foundation contra Consejo y Comisión, C-402/05P y C-415/05P, EU:C:2008:461, apartado 358.

¹¹⁵⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia Consejo contra Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, apartado 126.

¹¹⁵⁸ En las Prácticas recomendadas de la UE para la aplicación eficaz de medidas restrictivas de abril de 2008, se entiende por “excepción” cualquier utilización de los fondos y recursos económicos que los reglamentos no prohíban; y por “exención” cualquier utilización que esté prohibida salvo que la autorice una autoridad competente.

humanitarias”. En estos casos, la medida no se aplicará a los fondos necesarios para sufragar gastos básicos de las personas que enumeren los anexos de los Reglamentos y de los familiares a su cargo, como son el pago de alimentos, alquileres o hipotecas, medicamentos y tratamientos médicos, primas de seguros, impuestos, tasas o servicios públicos. Y en todo caso, cuando surja un gasto extraordinario se pueden conceder autorizaciones expresas para disponer de los fondos necesarios¹¹⁵⁹.

El papel de las autoridades nacionales competentes en la aplicación de las medidas restrictivas y en la observación del cumplimiento de este régimen es un aspecto fundamental en el régimen de exenciones y excepciones. En materia inmovilización de fondos, la autoridad nacional competente puede autorizar la liberalización de los fondos cuando se cumplan los requisitos establecidos en la legislación comunitaria, evaluando todos los intereses afectados e imponiendo condiciones para garantizar que las exenciones no frustren ni eludan el objetivo de la medida restrictiva. En conclusión, el legislador comunitario ha establecido que es necesario una apreciación casuística de las circunstancias y de los supuestos del régimen sancionador y de exenciones¹¹⁶⁰.

Se producen casos particulares que precisan de matizaciones a esta teoría general. Por un lado, el supuesto en virtud del cual frente a la autoridad nacional se presente una solicitud de exención referente a una actividad prohibida por el Reglamento sancionador y que no esté cubierta por una cláusula contractual previa o por una disposición similar de exención. En estos casos, la autoridad deberá denegar la exención solicitada. De igual manera, se denegará la exención, aunque la disposición de exención no establezca de manera expresa la denegación en la mencionada situación de ejercicio de una actividad

¹¹⁵⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia Kadi y Al Barakaat International Foundation contra Consejo y Comisión, C-402/05P y C-415/05P, EU:C:2008:461, apartado 364.

¹¹⁶⁰ 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. Secretaria General del Consejo de la Unión Europea. Versión de junio de 2012. 11205/12. Apartado 24, p. 12.

considerada prohibida¹¹⁶¹. Por otro lado, puede producirse la situación excepcional por la que deba darse cumplimiento a una obligación dimanante de un contrato anterior. En estos supuestos se puede otorgar autorización de fondos o recursos económicos de una entidad crediticia o financiera, la liberación de fondos procedentes de cuentas de personas o entidades que no sean objeto de las medidas y abiertas en la entidad crediticia o financiera objeto de las medidas. Ahora bien, va a ser necesario que la cuenta estuviese abierta con anterioridad de la fecha de designación de la entidad objeto de las medidas. De este modo, las autoridades nacionales competentes deberán imponer las condiciones apropiadas para garantizar que las cuentas no sigan utilizándose rutinariamente¹¹⁶².

En definitiva, la observación de una violación del derecho de propiedad es difícil siempre y cuando, por un lado, dichas limitaciones no son desproporcionadas y no impiden disfrutar del resto de derechos fundamentales; y, por otro lado, en el Reglamento que establece las limitaciones al derecho se articula un sistema de exenciones, excepciones y de autorización para gastos extraordinarios.

7.2.1. Análisis jurisprudencial respecto al derecho de propiedad en el régimen sancionar iraní

El control judicial del TJUE de las medidas restrictivas contra sujetos a causa de la proliferación nuclear se centran en dos elementos, por un lado, el establecimiento de un sistema de exenciones y los problemas que su aplicación puede ocasionar, y por otro lado, el respeto al principio de proporcionalidad.

¹¹⁶¹ 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. Secretaria General del Consejo de la Unión Europea. Versión de junio de 2012. 11205/12. Apartado 25, p. 12.

¹¹⁶² 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. Secretaria General del Consejo de la Unión Europea. Versión de junio de 2012. 11205/12. Apartado 26, p. 13.

En el pronunciamiento del asunto *Manufacturing Support & Procurement Kala Naft*¹¹⁶³, el TJ estableció la legitimidad de las restricciones al libre ejercicio de una actividad profesional y al derecho de propiedad, siempre y cuando estas restricciones respondan efectivamente a la consecución de objetivos de interés general y no constituyan, habida cuenta del objetivo perseguido, una intervención desmesurada e intolerable que afecte a la propia esencia de los derechos así garantizados. El objetivo de es impedir la proliferación nuclear y, de este modo, ejercer presión sobre la República Islámica de Irán a fin de que ésta ponga fin a las actividades. Ese objetivo se inserta en el marco más general de los esfuerzos ligados al mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales y es, por lo tanto, legítimo¹¹⁶⁴. Respecto al examen de la proporcionalidad de las medidas, el TJ valora que los numerosos informes del OIEA, las resoluciones del Consejo de Seguridad y las medidas de la Unión son progresivas y se justifican por la falta de éxito de las medidas previas. Se acredita su proporcionalidad porque se ha procedido basándose en la progresividad del menoscabo a los derechos en función de la efectividad de las medidas¹¹⁶⁵.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia se ocupó del papel de las autoridades nacionales en la ejecución y funcionamiento de las medidas restrictivas, sobre todo, en relación con el régimen de exenciones y al derecho de propiedad. Las autoridades nacionales son las responsables de autorizar las exenciones que ante ellas se soliciten. El problema se planteó en el asunto *Europäisch-Iranische Handelsbank AG*¹¹⁶⁶. Esta entidad fue sujeta a medidas restrictivas alegándose que la entidad bancaria “ha desempeñado una

¹¹⁶³ Sentencia del Tribunal de Justicia Consejo contra Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, apartado 122.

¹¹⁶⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia Consejo contra Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, apartado 124.

¹¹⁶⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia Consejo contra Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, apartado 126.

¹¹⁶⁶ Sentencia del Tribunal General *Europäisch-Iranische Handelsbank* contra Consejo T-434/11, EU:T:2013:405. Sentencia del Tribunal de Justicia *Europäisch-Iranische Handelsbank* contra Consejo, C-585/13 P, EU:C:2015:145.

función clave ofreciendo a diversos bancos iraníes alternativas para realizar operaciones dificultadas por las sanciones de la UE contra Irán. Se considera que ha actuado como banco asesor y como banco intermediario en operaciones con entidades designadas de Irán”¹¹⁶⁷. En este caso el TG y el TJ tuvieron que dilucidar si la aprobación o las autorizaciones concedidas por una autoridad nacional competente, en este caso el Bundesbank (Banco Central de Alemania), eran suficientes para proteger a la entidad que realizó las actividades financieras cuestionadas y, por ende, el Consejo no podía ejecutar las medidas restrictivas. En concreto, se discute acerca de la legitimidad del procedimiento denominado como la “tercera vía”. Es un procedimiento que ofrece la posibilidad a una entidad designada de pagar una deuda nacida de una obligación anterior a su designación frente a un acreedor establecido en el territorio de la Unión, transfiriéndole activos a través de una entidad no designada¹¹⁶⁸. El problema que suscita este mecanismo es la posibilidad de que sirva para eludir las medidas restrictivas y, por ende, dejarlas sin efecto. En la siguiente imagen se puede observar cómo funciona el mencionado procedimiento:

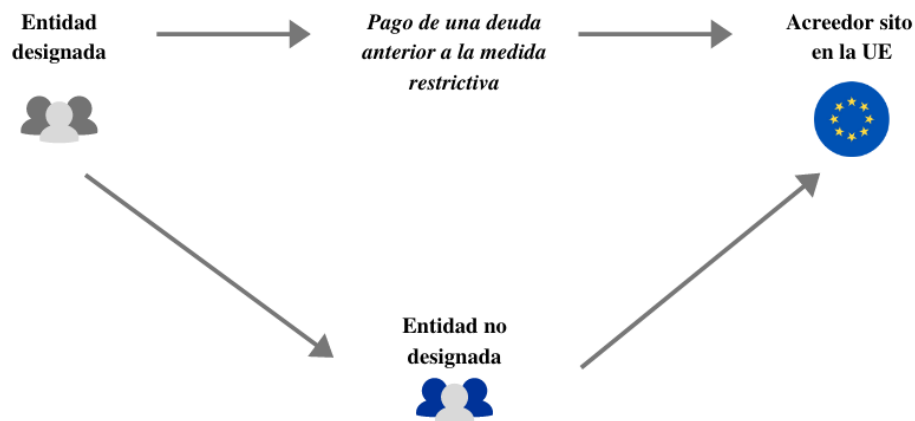


Ilustración nº 5. Funcionamiento del procedimiento de tercera vía

Fuente: elaboración propia a partir de la sentencia del asunto *Europäisch-Iranische Handelsbank AG*

¹¹⁶⁷ Decisión 2011/299/PESC del Consejo, de 23 de mayo de 2011, por la que se modifica la Decisión 2010/413/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán. Diario Oficial L nº 136 de 24 de mayo de 2011, pp. 65-84. Anexo I, B. Entidades, Entidad 1.

¹¹⁶⁸ Sentencia del Tribunal General *Europäisch-Iranische Handelsbank* contra Consejo, T-434/11, EU: T:2013:405, apartado 50.

En el caso objeto de recurso de casación frente al TJ, la entidad bancaria en todas las operaciones en las que operó con bancos iraníes designados solicitó una autorización o aprobación de la autoridad nacional competente, así como actuó bajo su supervisión¹¹⁶⁹. El Tribunal General consideró que una operación autorizada da fe de la legalidad de la transacción, por tanto, el fundamento en la adopción de una medida restrictiva adoptada por el Consejo no puede basarse en las transacciones autorizadas, salvo excepciones, siempre y cuando las autorizaciones hayan sido concedidas en plena conformidad. Por el contrario, una mera aprobación general no puede obligar al Consejo, a falta de que la autorización se haya realizado caso por caso¹¹⁷⁰. De la anterior afirmación no puede desprenderse que se esté ante una garantía absoluta en virtud de la cual no se adoptaría una medida restrictiva, puesto que la decisión de una autoridad nacional no tiene automáticamente el efecto de atribuir una patente de legalidad. Además, esta actuación no resultaría tampoco coherente dada la primordial importancia de los objetivos perseguidos y la facultad del Consejo en materia de medidas restrictivas, porque de lo contrario, las autoridades nacionales tendrían un peso desmesurado¹¹⁷¹.

El procedimiento de la “tercera vía” tiene como finalidad la elusión de las medidas restrictivas. Como entiende la jurisprudencia del TJUE son actividades constitutivas de elusión aquellas respecto a las que se ponga de manifiesto, en virtud de factores objetivos que bajo la cobertura de una apariencia formal ajena a los elementos constitutivos de una infracción tienen, por sí mismas o por su vínculo potencial con otras actividades, el

¹¹⁶⁹ Conclusiones del Abogado General en el asunto *Europäisch-Iranische Handelsbank contra Consejo*, EU:C:2014:2365, apartado 10.

¹¹⁷⁰ Conclusiones del Abogado General en el asunto *Europäisch-Iranische Handelsbank contra Consejo*, EU:C:2014:2365, apartado 51. En relación con Sentencia del Tribunal General *Europäisch-Iranische Handelsbank contra Consejo*, T-434/11, EU: T:2013:405, apartado 121. Confirmado en la Sentencia del Tribunal de Justicia *Europäisch-Iranische Handelsbank contra Consejo*, C-585/13 P, EU:C:2015:145, apartado 76.

¹¹⁷¹ Conclusiones del Abogado General en el asunto *Europäisch-Iranische Handelsbank contra Consejo*, EU:C:2014:2365, apartado 58 y 59.

objetivo o el resultado, directo o indirecto, de burlar la prohibición constitutiva de la medida restrictiva¹¹⁷².

En tercer lugar, en el asunto *National Iranian Tanker Company (NITC)*, el TJ siguió con la jurisprudencia anterior en virtud del cual la restricción de los derechos fundamentales de NITC respondía a un objetivo legítimo perseguido por el Derecho de la Unión, a saber, la lucha contra la proliferación nuclear que forma parte del marco más general del mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional¹¹⁷³. En este caso, se subrayó que las restricciones no se refieren más que a una parte de los activos de la entidad y que se establecían excepciones. A la vista de estos elementos, el TJ concluyó que las restricciones al derecho de propiedad y a la libertad de empresa de NITC no resultaban desmesuradas en relación con los objetivos perseguidos¹¹⁷⁴.

7.3 El derecho de reparación ante los perjuicios ocasionados por las medidas restrictivas

Desde el principio, las personas que fueron objeto de medidas restrictivas indebidas solicitaron indemnizaciones a la Unión Europea por los daños causados por la adopción de las medidas. Inicialmente, los tribunales eran reacios a aceptar estas demandas. En una de las primeras sentencias, en el asunto *Sison*¹¹⁷⁵, el Tribunal manifestó la dificultad de otorgar la responsabilidad extracontractual de la UE, especialmente en las situaciones de la PESC. A su juicio, lo más problemático es caracterizar la violación del

¹¹⁷² Conclusiones del Abogado General en el asunto *Europäisch-Iranische Handelsbank* contra Consejo, EU:C:2014:2365, apartado 63.

¹¹⁷³ Sentencia del Tribunal de Justicia *National Iranian Tanker Company* contra Consejo, C-600/16 P, EU:C:2018:966, apartado 84.

¹¹⁷⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia *National Iranian Tanker Company* contra Consejo, C-600/16 P, EU:C:2018:966, apartado 85 y 86.

¹¹⁷⁵ Sentencia del Tribunal General *Sison* contra Consejo, T-341/07, EU:T:2011:687.

derecho de la UE como suficientemente grave. El Tribunal en esta sentencia no excluyó la posibilidad de una acción por daños, aunque concluía que era muy difícil de lograr¹¹⁷⁶. Paulatinamente el TJUE ha aceptado algunas de estas demandas, en 2014, fue la primera vez que el Tribunal General, en el caso *Safa Nicu*, ordenó el pago de los daños morales a una entidad sujeta a medidas restrictivas¹¹⁷⁷.

7.3.1. Fundamentos jurídicos del derecho de reparación en el ámbito europeo

El derecho de reparación o el derecho a una indemnización como consecuencia de la responsabilidad extracontractual de las instituciones comunitarias encuentra su amparo legal en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales, es decir, dentro del ámbito del derecho a una buena administración. El párrafo tercero de esta disposición reconoce expresamente el derecho a la indemnización. El tenor literal de este artículo establece que “toda persona tiene derecho a la reparación por la Unión de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros”. El derecho a una buena administración comprende toda una serie de “subderechos”, pero no todos son de carácter procesal, este derecho consiste en el recurso por responsabilidad extracontractual con petición de indemnización. El recurso por responsabilidad extracontractual puede revestir dos modalidades, dependiendo de si la responsabilidad es estatal o comunitaria. En el primer caso es objeto del recurso la indemnización por los daños causados por los incumplimientos comunitarios de los Estados miembros, mientras en el segundo la responsabilidad comunitaria se vincula a la

¹¹⁷⁶ MISHEVA, Kristina, y DUIĆ, Dunja, “The EU Restrictive Measures – What if the Court of Justice of European Union finds them not Being Legal: Cases in Croatia and Republic of Macedonia”, *Balkan Social Science Review*, 2015, p.29.

¹¹⁷⁷ PURSAINEN, Alekski, “Targeted EU Sanctions and Fundamental Rights”, *Solid Plan. Consulting, Ministry for Foreign Affairs of Finland*, 2017, pp.15-16.

reparación por la Unión de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones¹¹⁷⁸.

El artículo 340.2 TFUE regula la responsabilidad extracontractual de la Unión, de modo que la Unión deberá reparar los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los derechos de los Estados miembros. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia para que nazca la responsabilidad extracontractual de la Unión por el comportamiento ilícito de sus órganos es necesaria la concurrencia de los siguientes requisitos: ilegalidad del comportamiento imputado a las instituciones, realidad del perjuicio y existencia de una relación de causalidad entre el comportamiento alegado y el perjuicio. Los requisitos enunciados tienen un carácter acumulativo, es decir, que de no cumplirse uno de ellos, deberá desestimarse el recurso de indemnización en su totalidad, sin que sea necesario examinar los otros requisitos. El juez de la Unión no está obligado a examinar estos requisitos en un orden determinado¹¹⁷⁹.

7.3.1.1. La ilegalidad del comportamiento imputado a las instituciones

El primer requisito para que se genere la responsabilidad extracontractual de las instituciones de la UE, se requiere según la jurisprudencia del Tribunal:

[...] la declaración de ilegalidad de un acto jurídico no basta, por lamentable que sea, para considerar que concurra el requisito para generar la responsabilidad de la Unión relativa a la ilegalidad de la actuación imputada a las instituciones. [...] (Se)

¹¹⁷⁸ TOMÁS MALLÉN, Beatriz, “El derecho fundamental a una buena administración”, *Instituto Nacional de Administración Pública*, 2004, p. 201.

¹¹⁷⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia P. Lucaccioni contra Comisión, C-257/98, EU:C:1999: 402, apartado 13.

exige que se demuestre una violación suficiente caracterizada de una norma jurídica que tenga por objeto conferir derechos a los particulares¹¹⁸⁰.

El Tribunal pretende evitar que se menoscabe la capacidad de la institución con vistas a la consecución de sus intereses dentro de su ámbito competencial, siempre y cuando no recaigan sobre terceros las consecuencias de incumplimientos flagrantes e inexcusables. De lo contrario, cualquier ilegalidad imputable a una institución sería suficiente para dar cumplimiento a este requisito y supondría mermar en un alto grado la capacidad de actuación de la Unión¹¹⁸¹. Esto sería especialmente grave en el ámbito en el sancionador, donde los principios que inspiran la actuación de la Unión, como la defensa de los derechos humanos y la paz y seguridad internacional, son de suma importancia.

A este respecto es decisivo que exista una violación suficientemente caracterizada, es decir, una inobservancia manifiesta y grave de los límites impuestos a la facultad de apreciación por parte de la institución comunitaria. De este modo, resulta clave determinar el margen de apreciación de la institución que adopta el acto que va a considerarse como ilegal. En ningún caso la jurisprudencia del TJUE establece una relación automática entre la inexistencia de facultad de apreciación de la institución y la calificación de la infracción como violación suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión, puesto que hay que tener en cuenta especialmente la complejidad de las situaciones que deben ser reguladas y las dificultades de aplicación o de interpretación de los textos¹¹⁸². Únicamente la comprobación de una irregularidad que, en circunstancias análogas, no habría cometido una administración normalmente, prudente y diligente, permite que se genere la responsabilidad de la Unión¹¹⁸³.

¹¹⁸⁰ Sentencia del Tribunal General Sison contra Consejo, T-341/07, EU:T:2011:687, apartado 31 y 33.

¹¹⁸¹ Sentencia del Tribunal General ATC y otros contra Comisión, T-333/10, EU:T:2013:451, apartado 65.

¹¹⁸² Sentencia del Tribunal de Justicia HTTS contra Consejo, C-123/18P, EU:C:2019:694, apartado 42.

¹¹⁸³ Sentencia del Tribunal General Georgias y otros contra Consejo y Comisión, T-168/12, EU:T:2014:781, apartado 25. Sentencia del Tribunal General Safa Nicu Sepahan Co. contra Consejo, T-384/11,

El concepto de violación suficientemente caracterizada es diferente de daño puesto que se sitúan en planos temporales diferentes. Mientras el primero es una noción estática, vinculada al momento de adopción del acto o del comportamiento contrario a Derecho, el daño es dinámico por naturaleza, en la medida en que puede manifestarse con posterioridad a la adopción del acto o del comportamiento ilícito y su magnitud puede evolucionar con el tiempo¹¹⁸⁴.

7.3.1.2. La realidad del perjuicio causado por las medidas restrictivas

La generación de responsabilidad de la UE implica la existencia de un daño y que este sea imputable a las instituciones comunitarias. Siendo el demandante el que ostenta la carga de la prueba, debiendo de demostrar el daño causado. Este requisito ha sido interpretado por la jurisprudencia como un perjuicio “real y cierto”, correspondiendo al demandante aportar elementos de prueba al juez con el fin de demostrar la existencia y el alcance del perjuicio. El perjuicio ocasionado por la adopción de medidas restrictivas puede ser moral o material.

Por un lado, el daño material puede ser muy variado a tenor de la tipología de medida restrictiva. En las demandas es común que se alegue como perjuicio la ruptura de relaciones con proveedores que afecta negativamente a las actividades de una sociedad. Sin embargo, el Tribunal de Justicia entiende que *per se* la negación a suministrar productos no es propiamente un perjuicio, a no ser que repercuta en los resultados económicos de la sociedad afectada. Esto ocurriría cuando la sociedad se viera obligada a adquirir los mismos productos en condiciones menos favorables a otros proveedores;

EU:T:2014:986, apartados 50-54. Corroborado por la Sentencia del Tribunal de Justicia Safa Nicu Sepahan Co. contra Consejo, C-45/15 P, EU:C:2017:402.

¹¹⁸⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia HTTS contra Consejo, C-123/18P, EU:C:2019:694, apartado 55.

cuando la negativa de entrega retrasara la ejecución de contratos y la sociedad sufre una sanción de carácter económico; o cuando no se pudiera hallar un proveedor alternativo y se viese obligada a resolver los contratos. En supuestos como los expuestos existiría un perjuicio real y cierto, no en cambio si solo se acredita la negativa de suministro¹¹⁸⁵.

Un ejemplo de daño material causado por una inmovilización de fondos alegado frente al TJUE fue la pérdida de los intereses que habría podido percibir una entidad si hubiera transferido e invertido los fondos depositados en sus cuentas en la Unión y la pérdida de los intereses que podría haber percibido si hubiera transferido e invertido los importes que le debían tres compañías de seguros y reaseguros¹¹⁸⁶. La prueba de estos daños materiales admitida por el TJUE son los extractos o contratos de cuentas bancarias durante el período de efecto de las medidas restrictivas y la información relativa a posibles intereses generados por esos fondos durante el mismo período son información esencial para la evaluación de la pérdida de intereses¹¹⁸⁷. Además, se alegó el daño ocasionado por el lucro cesante sufrido por la no suscripción de contratos. Al respecto el TJUE exige que se demuestre la existencia de una relación contractual consolidada y duradera¹¹⁸⁸.

Por otro lado, el daño inmaterial o material está vinculado a la vulneración del derecho al honor o la reputación de los sancionados.

¹¹⁸⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia Safa Nicu Sepahan Co./Consejo, T-384/11, EU:T:2014:986, apartado 110. Corroborado por la Sentencia del Tribunal de Justicia Safa Nicu Sepahan Co. contra Consejo, C-45/15 P, EU:C:2017:402.

¹¹⁸⁶ Sentencia del Tribunal General Iran Insurance contra Consejo, T-558/15, EU:T:2018:945, apartado 66.

¹¹⁸⁷ Sentencia del Tribunal General Iran Insurance contra Consejo, T-558/15, EU:T:2018:945, apartado 166.

¹¹⁸⁸ Sentencia del Tribunal General Iran Insurance contra Consejo, T-558/15, EU:T:2018:945, apartado 182.

7.3.1.3. La existencia de una relación de causalidad entre el comportamiento alegado y el perjuicio invocado

Se requiere de una relación cierta y directa de causa y efecto entre la falta cometida por la institución y el perjuicio alegado, incumbiendo a los demandantes el peso de probar la relación causal. El perjuicio alegado debe derivarse de forma suficientemente directa del comportamiento reprochado, debiendo este último constituir la causa determinante del perjuicio, pese a que no hay obligación de reparar toda consecuencia perjudicial, incluso la remota, de una situación ilegal¹¹⁸⁹.

7.3.2. Pretensión de reparación de los perjuicios

La pretensión de reparación de un perjuicio debe precisar la naturaleza del perjuicio alegado en relación con la conducta reprochada y evaluar el conjunto de ese perjuicio, aunque sea de manera aproximada¹¹⁹⁰. El artículo 44.1 c) del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General establece que las demandas deben contener necesariamente “la cuestión objeto del litigio y la exposición sumaria de los motivos invocados”¹¹⁹¹. El Tribunal entiende que la indicación debe ser suficientemente clara y precisa para permitir una adecuada defensa, y además debe contener los elementos esenciales de hecho y de derecho en los que se basa dicho recurso resulten, al menos de forma sumaria, pero de modo coherente y comprensible, del propio texto de la demanda. En definitiva, toda demanda que tenga por objeto la reparación de los daños supuestamente causados por una institución comunitaria deberá contener los elementos

¹¹⁸⁹ Sentencia del Tribunal General *Georgias y otros contra Consejo y Comisión*, T-168/12, EU: T:2014:781, apartado 26.

¹¹⁹⁰ Sentencia del Tribunal General *Hassan contra Consejo*, T-572/11; EU: T:2014:682, apartado 107.

¹¹⁹¹ Reglamento de Procedimiento del Tribunal de General de la Unión Europea del 2 de mayo de 1991, con la última modificación del 19 de junio de 2013. de 2 de mayo de 1991, con la última modificación de 19 de junio de 2013. Diario Oficial L 173, de 26 de junio de 2013, p.66.

que permitan identificar el comportamiento que la demandante reprocha a la institución, las razones por las que estima que existe una relación de causalidad entre dicho comportamiento y el perjuicio que alega haber sufrido, así como el carácter y el alcance de dicho perjuicio¹¹⁹².

La legislación comunitaria prevé una excepción de la regla general del artículo 44. El artículo 48.1 del Reglamento del Procedimiento del Tribunal General establece que “en la réplica y en la dúplica las partes también podrán proponer prueba en apoyo de sus alegaciones. En tal caso deberán motivar el retraso producido en proponerla”. Al respecto la jurisprudencia del Tribunal ha entendido que:

Esta obligación implica el reconocimiento al juez del poder de controlar la validez del razonamiento de la demora en la producción de estas proposiciones de prueba y, en su caso, el contenido de este último y, si la solicitud no tiene derecho a la autoridad legal necesaria para despedirlos. Con más razón, lo mismo es cierto con respecto a los ofrecimientos de pruebas presentadas después de la presentación de la dúplica¹¹⁹³.

Para demostrar la existencia del perjuicio es esencial que se aporten pruebas suficientes, a modo de ejemplo, se entenderían pruebas adecuadas la cuantía de los ingresos económicos antes y después de la inscripción del nombre en las listas, demostrando que el perjuicio nace de la indisponibilidad de los fondos. Sin embargo, ni las cartas de los bancos que informan de la congelación de activos ni la anulación de las tarjetas bancarias son suficientes¹¹⁹⁴. En definitiva, hay que demostrar la realidad y el

¹¹⁹² Sentencia del Tribunal General *Syria International Islamic Bank contra Consejo*, T-293/12, EU: T:2014:439, apartados 72 y 73.

¹¹⁹³ Sentencia del Tribunal General *Syria International Islamic Bank contra Consejo*, T-293/12, EU: T:2014:439, apartado 79. Sentencia solo disponible en francés. Traducción propia. Versión original: «Une telle obligation implique que soit reconnu au juge le pouvoir de contrôler le bien-fondé de la motivation du retard apporté à la production de ces offres de preuve et, selon le cas, le contenu de ces dernières ainsi que, si la demande n'est pas fondée à suffisance de droit, le pouvoir de les écarter. A fortiori, il en est de même en ce qui concerne les offres de preuve présentées postérieurement au dépôt de la duplique».

¹¹⁹⁴ Sentencia del Tribunal General *Hassan contra Consejo*, T-572/11; EU: T:2014:682, apartado 108.

importe del perjuicio que se invoca de manera muy detallada y precisa, demostrando asimismo que no han existido alternativas viables o suficientes.

Respecto de la reparación del perjuicio moral, la anulación de los actos impugnados puede ser una forma de reparación del perjuicio moral sufrido por la demandante. O en determinadas circunstancias la anulación puede reducir el importe de la indemnización concedida por no constituir una reparación íntegra del perjuicio sufrido¹¹⁹⁵. Cuando los efectos de las medidas se alargan injustificadamente en el tiempo y son precisamente la causa del perjuicio moral sufrido por la demandante, y no pueden ser íntegramente contrarrestados afirmando *a posteriori* la ilegalidad de los actos impugnados. Además, no se puede dejar de obviar que la adopción de las medidas restrictivas suele llamar más la atención y suscitar más reacciones que su posterior anulación. Y cuando se puede probar de manera efectiva la relación de causalidad, en estos supuestos se genera una indemnización de carácter monetario.

La solicitud de la indemnización, en virtud del artículo 46 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, se debe realizar dentro de los cinco años desde la producción del hecho que motiva la acción contra la Unión. Según reiterada jurisprudencia, la finalidad del plazo de prescripción es garantizar la protección de los derechos del lesionado, ya que debe disponer de tiempo suficiente para recabar la información apropiada para interponer el recurso y evitar que pueda retrasar *ad infinitum* el ejercicio de su derecho a una indemnización por daños y perjuicios¹¹⁹⁶.

Los derechos fundamentales de los sancionados en la ejecución de medidas restrictivas se han convertido en una de las piedras angulares de la regulación de los regímenes de sanciones. Su importancia ha sido remarcada por el legislador y el juez

¹¹⁹⁵ Sentencia del Tribunal General Safa Nicu Sepahan Co. contra Consejo, T-384/11, EU:T:2014:986, apartado 87.

¹¹⁹⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia HTTS contra Consejo, C-123/18 P, EU:C:2019:694, apartado 49.

comunitario. Sin embargo, los derechos fundamentales de carácter sustantivo no constituyen prerrogativas absolutas, por ello son admisibles ciertas limitaciones que respondan a consideraciones de seguridad. Las restricciones de derechos deben ser “proporcionadas”, es decir, ha de existir una adecuación ponderación entre la limitación del derecho fundamental y el fin perseguido con la medida restrictiva. El juicio de proporcionalidad se realiza en el análisis del derecho al honor, el derecho de propiedad y al libre ejercicio de una actividad profesional, que son los dos derechos sustantivos que mayor merma pueden sufrir con la imposición de las sanciones. De este modo, si las medidas restrictivas han sido desproporcionadas o ilegales puede darse lugar al derecho de reparación y a una indemnización. En los últimos pronunciamientos del TJUE se ha reconocido un derecho de reparación, es decir, la concesión de indemnizaciones por daños causados por las medidas restrictivas. Al respecto se exige la concurrencia de los siguientes requisitos: ilegalidad del comportamiento imputado a las instituciones, realidad del perjuicio y existencia de una relación de causalidad entre el comportamiento alegado y el perjuicio. Una de las particularidades en el ámbito sancionador son los medios de prueba del daño causado, puesto que, ni las cartas de los bancos que informan de la congelación de activos ni la anulación de las tarjetas bancarias son suficientes para justificar la cantidad reclamada¹¹⁹⁷. Hay que demostrar la realidad y el importe del perjuicio que se invoca de manera muy detallada y precisa, demostrando asimismo que no han existido alternativas viables o suficientes.

¹¹⁹⁷ Sentencia del Tribunal General Hassan contra Consejo, T-572/11; EU: T:2014:682, apartado 108.

7.3.3. Análisis jurisprudencial del derecho de reparación por los perjuicios causados en la imposición de medidas restrictivas contra sujetos iraníes

El primer caso en el que el TJUE indemnizó a una entidad a consecuencia de su inclusión en la lista de sancionados por proliferación nuclear fue el asunto *Safa Nicu Sepahan Company*. El TG señaló que el Consejo no proporcionó ninguna prueba que justificara su declaración de motivos y, por ello, las medidas restrictivas fueron ilegales. El TG evaluó la concurrencia de los tres criterios jurisprudenciales. En primer lugar, respecto a la ilegalidad del comportamiento imputado a las instituciones, el TG entendió que si el Consejo hubiese actuado con prudencia y diligencia habría podido entender en el momento de la adopción de las medidas restrictivas que le incumbía recabar los datos o elementos de prueba que justificaran las medidas restrictivas. En este caso, el Consejo incurrió en una violación suficientemente caracterizada de una norma jurídica que tiene por objeto conferir derechos a los particulares¹¹⁹⁸. En segundo lugar, el TG abordó conjuntamente la realidad del perjuicio causado y la existencia de una relación causalidad. La entidad solicitó una indemnización, por una parte, un perjuicio moral y, por otra, un perjuicio material derivados de la cancelación de algunas de sus cuentas bancarias y de la suspensión de sus pagos en euros por los bancos europeos, del cese de las relaciones comerciales por parte de sus proveedores europeos y de la imposibilidad de ejecutar total o parcialmente cuatro contratos celebrados con sus clientes. Además, solicitó el incremento de la indemnización con unos intereses al tipo del 5 % anual¹¹⁹⁹. El TG entendió que no se había probado el perjuicio material, pero sí el perjuicio moral. Se le concedió una indemnización de 50.000 euros como consecuencia del perjuicio moral

¹¹⁹⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia *Safa Nicu Sepahan Co./Consejo*, T-384/11, EU:T:2014:986, apartado 68 y 69.

¹¹⁹⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia *Safa Nicu Sepahan Co./Consejo*, T-384/11, EU:T:2014:986, apartado 72.

sufrido¹²⁰⁰. Sin embargo, el TG no especificó el modo de determinar la cantidad específica de la indemnización¹²⁰¹. En apelación el TJ confirmó las apreciaciones del Tribunal General, al considerar que había motivado suficientemente la decisión indicando los criterios en que se basó para determinar el importe de la indemnización¹²⁰².

Recientemente el TJUE se ha ocupado de un nuevo asunto respecto de las medidas restrictivas contra sujetos en Irán por la proliferación nuclear. La sociedad *HTTS Hanseatic Trade Trust & Shipping GmbH* fue sujeta a sanciones alegando la siguiente motivación: “Es propiedad o se encuentra bajo control de la IRISL”¹²⁰³. En este caso hay una divergencia de apreciación entre el TG y el TJ. El TG concluyó, por un lado, que en la apreciación del comportamiento de la institución se encuentra obligado, en virtud del artículo 215.2 TFUE, a tener en cuenta el objetivo fundamental de la política exterior de la Unión, salvo que la entidad sancionada pudiese acreditar que el Consejo había incumplido flagrante e inexcusablemente sus obligaciones o lesionado del mismo modo un derecho fundamental¹²⁰⁴. En estas circunstancias y habida cuenta de la evolución progresiva durante el período que abarcan los hechos y de la intensidad de las medidas restrictivas como respuesta a la actividad de proliferación nuclear no cabía considerar que la injerencia en la actividad comercial de HTTS y en la libertad de gestión de sus propios recursos económicos generase automáticamente la responsabilidad extracontractual de la Unión. Además, el TG entendió que se requería que el juez pudiese declarar la existencia

¹²⁰⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia *Safa Nicu Sepahan Co./Consejo*, T-384/11, EU:T:2014:986, apartado 149.

¹²⁰¹ PURSIAINEN, Aleks, “Targeted EU Sanctions and Fundamental Rights”, *Solid Plan. Consulting, Ministry for Foreign Affairs of Finland*, 2017, p.16.

¹²⁰² Sentencia del Tribunal de Justicia *Safa Nicu Sepahan Co. contra Consejo*, C-45/15 P, EU:C:2017:402, apartado 107.

¹²⁰³ Reglamento (UE) n.º 961/2010 del Consejo, de 25 de octubre de 2010, relativo a medidas restrictivas contra Irán y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 423/2007. Diario Oficial L n.º 281 de 27 de octubre de 2010, pp. 1-77. Anexo VIII, B, entidad 26.

¹²⁰⁴ Sentencia del Tribunal General *HTTS contra Consejo*, T-692/15, EU:T:2017:890, apartado 46.

de incumplimientos flagrantes e inexcusables o de errores manifiestos de apreciación por parte de la institución relativos a la existencia de los vínculos alegados¹²⁰⁵.

Al respecto, el Abogado General señaló que en la apreciación de una violación suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión que había realizado el TG se examinó si los incumplimientos se habían cometido no solo de forma manifiesta y grave, como exige una jurisprudencia consolidada, sino también de un modo “flagrante e inexcusable”, remitiéndose a una jurisprudencia que nunca ha sido confirmada por el Tribunal de Justicia. La aplicación de un criterio reforzado cuando se trata de medidas restrictivas no halla fundamento en la jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia¹²⁰⁶.

Por otro lado, el TG estableció que la institución cuya responsabilidad extracontractual se invoca tiene derecho a utilizar todos los elementos pertinentes que hubiesen tenido lugar antes de la presentación del recurso, al igual que la parte demandante puede acreditar el alcance y la magnitud de su daño recurriendo a pruebas posteriores a la producción del daño. La posibilidad de utilizar todos los elementos pertinentes que hubiesen tenido lugar antes de la presentación del recurso indemnizatorio contra ella responde a la necesidad que tiene el juez de determinar la pertinencia e importancia de los hechos alegados para pronunciarse sobre la eventual responsabilidad extracontractual. Esta posibilidad está especialmente justificada en el ámbito PESC, que, por la naturaleza de sus objetivos y de su contenido está sometido a reglas y procedimientos expresamente establecidos por los tratados¹²⁰⁷.

Sin embargo, el TJ concluyó que el TG incurrió en error de Derecho al declarar que el Consejo para demostrar que no había cometido una infracción suficientemente caracterizada de una norma de Derecho de la Unión que generase la responsabilidad

¹²⁰⁵ Sentencia del Tribunal General HTTS contra Consejo, T-692/15, EU:T:2017:890, apartado 47.

¹²⁰⁶ Conclusiones del Abogado General en el asunto HTTS contra Consejo, C-123/18 P, EU:C:2019:173, apartado 24.

¹²⁰⁷ Sentencia del Tribunal General HTTS contra Consejo, T-692/15, EU:T:2017:890, apartados 49 y 50.

extracontractual estaba habilitado para invocar cualquier elemento pertinente que no se hubiera tomado en consideración en el momento de la inclusión en las listas¹²⁰⁸.

¹²⁰⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia HTTS contra Consejo, C-123/18 P, EU:C:2019:694, apartado 51.

CONCLUSIONES

El análisis realizado a lo largo del trabajo ha puesto de manifiesto la notable evolución experimentada por el derecho de la Unión Europea y de la jurisprudencia del TJUE en materia de imposición de sanciones y medidas restrictivas. En una primera etapa la Comunidad Europea tuvo que hacer frente a la dificultad de acomodar entre las competencias de la CE la implementación de las sanciones adoptadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. En virtud del Tratado de Roma eran los Estados Miembros los facultados para aplicar estas sanciones, lo que determinó su falta de uniformidad e incluso la posibilidad de que algunos no aplicaran sanciones en absoluto. La necesidad de resolver de manera urgente esta falta de homogeneidad en la puesta en práctica de las sanciones del Consejo de Seguridad en las situaciones de Irak, la antigua Yugoslavia, Libia, Haití y Angola determinó el recurso al artículo 113 TCE como única base legal plausible para la adopción e implementación de sanciones desde la óptica comunitaria. No obstante, se trataba de un fundamento jurídico débil porque para que la CE pudiese actuar era necesario que el mercado comunitario se viese afectado por las medidas contempladas por el Consejo de Seguridad.

La firma del Tratado de Maastricht trató de solucionar este problema regulando la potestad sancionadora de la UE en los artículos 301 TCE y 60 TCE. Este marco jurídico permitió no solo la adopción e implementación de sanciones sino también avanzar hacia la adopción de sanciones inteligentes. En efecto, la constatación de los daños causados por las sanciones económicas generales a la población civil determinó una evolución hacia la adopción de medidas restrictivas con la intención de focalizar la sanción sobre los verdaderos responsables. A lo largo del trabajo se ha puesto de manifiesto que se trata

de una evolución que se ha producido de manera paralela en el ámbito internacional y en el comunitario. Las sanciones empezaron a tener como destinatarios personas naturales y jurídicas con independencia de que fuesen líderes políticos o militares de la administración central o de una subdivisión territorial, o personas y entidades asociadas o controladas por el gobierno del país; terroristas y grupos de terroristas; o exlíderes políticos y militares. De este modo, los artículos 301 TCE y 60 TCE representaron una base jurídica adecuada para la adopción de medidas restrictivas contra personas y entidades no gubernamentales, aunque requerían de una vinculación explícita entre el territorio y el régimen gobernante del país tercero. Este marco jurídico se demostró inadecuado para resolver el problema que se ocasionó en el régimen de sanciones contra el gobierno Talibán al desaparecer la vinculación entre dicho gobierno y el territorio afgano tras el derrocamiento del régimen Talibán. Para solventar esta dificultad el Consejo recurrió a la cláusula de flexibilidad prevista en el artículo 308 del TCE. El recurso conjunto a los artículos 60, 301 y 308 TCE como base jurídica para la adopción de estas medidas restrictivas fue impugnado ante el TJUE que respaldó su validez.

Los regímenes de sanciones adoptados sobre este triple apoyo jurídico fueron los primeros en ser objeto de control judicial por parte del Tribunal de Primera Instancia. Las cuestiones que se planteaban versaban tanto sobre la correcta base jurídica para la adopción de las sanciones como sobre la protección de los derechos fundamentales de los sancionados, especialmente cuando la UE implementaba sanciones procedentes de Naciones Unidas. Sobre este particular cabe subrayar la relevancia de la jurisprudencia del TJUE para dar forma a la potestad sancionadora de la UE y garantizar los derechos de los sancionados. Tras resolver las cuestiones relativas a la competencia de la UE en materia de sanciones y la posibilidad de control judicial de las sanciones de la ONU por el propio TJUE, el Tribunal pudo centrarse en los derechos fundamentales de los

sancionados. A partir de ese momento, el TJUE realizó grandes aportaciones desde la perspectiva de la protección y el respeto de los derechos fundamentales. La afirmación del respeto de los derechos humanos como un requisito de legalidad de los actos comunitarios, rechazando cualquier medida incompatible con su protección constituye sin duda una de sus principales aportaciones. El mensaje del TJUE, desde las primeras sentencias a principios de los años 2000 hasta sus pronunciamientos más recientes, ha sido claro: los actos de la UE no pueden menoscabar la protección y la garantía de los derechos fundamentales. Tampoco cuando afecten a materias tan sensibles como la seguridad internacional o su adopción venga exigida por las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

El Tratado de Lisboa, en vigor desde el 2009, representa un avance cualitativo en la medida en que los artículos 75 y 215 TFUE, además de conferir a la UE la competencia explícita para la adopción de medidas restrictivas, establecen que cada acto sancionador debe incluir las disposiciones necesarias en materia de garantías jurídicas. En particular conviene resaltar el artículo 275.2 TFUE que permite al TJUE pronunciarse sobre la legalidad de las decisiones del Consejo que establecen medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas, como excepción a su falta de competencia en materia PESC. Sin lugar a duda, este control de legalidad por parte del TJUE representó la primera garantía jurídica de los derechos fundamentales de los sancionados, diferenciándose del sistema de Naciones Unidas que carece de un sistema similar de protección.

Las medidas restrictivas se han convertido en un instrumento esencial de la PESC, utilizadas dentro de un planteamiento político integrado y global que comprende acciones enfocadas al diálogo político. Las sanciones están orientadas a producir un cambio en la política o en la conducta de aquellos a los que van dirigidas, con vistas a fomentar los objetivos de la PESC. Su uso ha ido aumentando progresivamente en los últimos 15 años

alcanzado actualmente a más de 34 países. La tipología y el contenido de las medidas restrictivas son muy diversas, desde la interrupción o la reducción, total o parcial, de las relaciones económicas y financieras, pasando por la inmovilización de fondos, activos financieros o beneficios económicos, cuya propiedad o tenencia esté en manos de personas físicas o entidades designadas. Debido a esta diversidad las medidas restrictivas se adaptan a las diferentes realidades que motivan su adopción, posibilitando un incremento de su efectividad y una disminución de los perjuicios en la población civil. Las medidas adoptadas contra el sector gasístico y petrolero de la República Islámica de Irán con motivo del programa de proliferación nuclear constituyen un ejemplo en este sentido, al limitar el comercio de bienes que pueden destinarse tanto a este sector como a la proliferación nuclear.

El régimen de sanciones adoptado contra la República Islámica de Irán ha sido uno de los más controvertidos debido a sus especiales características y objeto de numerosos pronunciamientos por parte del TJUE. El compromiso y esfuerzo diplomático de la UE con el país persa mediante el empleo del Diálogo Político conlleva la necesidad de considerar junto a los Reglamentos y las Decisiones, los intereses geoestratégicos y comerciales, las negociaciones y los vaivenes entre ambas partes para tener una visión global del funcionamiento de las sanciones. Por esa razón el trabajo ha analizado el Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC), la actualización del Estatuto del bloqueo y el INSTEX (*Instrument for Supporting Trade Exchanges*). Este análisis integral permite concluir que la UE ha mostrado su intención de convertirse en un actor de relevancia en el ámbito de la acción exterior en relación con Irán y el problema de la proliferación nuclear. La decisión de contar con un discurso propio y defender una estrategia europea para solucionar el problema nuclear ha llevado a la UE a desmarcarse de la posición de Estados Unidos e incluso ha ocasionado una cierta tensión entre ambos.

El análisis ha constatado que el TJUE confiere un énfasis a aspectos diferentes en función del régimen de sanciones sobre el que se está pronunciando. La jurisprudencia del TJUE sobre regímenes de sanciones contra particulares iraníes en la lucha antiterrorista otorgó un valor preponderante al disfrute de los derechos fundamentales de los sancionados. No obstante, la actividad del TJUE se vio sujeta a importantes limitaciones al ser la lucha antiterrorista una materia altamente sensible. En estos supuestos se empleaban un gran número de pruebas de inteligencia a las que el juez de la Unión no tiene en la mayoría de las ocasiones acceso.

Las medidas restrictivas incardinadas en el marco de la lucha contra la proliferación nuclear se han centrado en el sector petrolero y gasístico y el sector financiero. Puede resultar llamativa la aparente generalidad con la que el TJUE avala las sanciones contra el sector petrolero y gasístico al considerar que cualquier actuación relacionada con el comercio de este sector puede implicar un riesgo para la proliferación nuclear. Es decir, el Tribunal no exige la participación directa para legitimar las medidas, solo un apoyo, debido al vínculo entre los cuantiosos ingresos del sector energético iraní y la financiación de la proliferación nuclear. No obstante, requiere que se preste de manera efectiva el mencionado apoyo al programa nuclear, es decir, que exista un vínculo entre los ingresos procedentes del sector y la financiación de la proliferación. El TJUE ha mantenido de manera uniforme esta posición de asumir la existencia de este vínculo como garantía.

A diferencia de la uniformidad manifestada en el sector energético, la jurisprudencia del TJUE respecto a las medidas restrictivas contra el sector financiero han mostrado ciertos vaivenes. En este ámbito la labor del TJUE se ha centrado en determinar la existencia de una relación de causalidad entre el sector bancario y la financiación y el apoyo al programa nuclear iraní. En estos casos, el TJUE demanda que los responsables

del programa tengan una influencia sobre la actuación ordinaria de sociedades y entidades lo que justifica la adopción de medidas restrictivas contra dichas entidades. Los elementos determinantes a estos efectos son la propiedad y el control de las sociedades destinatarias de las medidas restrictivas. Siendo criterios decisivos para su análisis el nivel de la independencia operativa, el porcentaje de propiedad y el sector de la actividad de la entidad.

La propiedad y la independencia operativa de las sociedades han sido los fundamentos que han suscitado más controversias interpretativas y han traído un análisis en mayor profundidad por parte del TJUE. Respecto al porcentaje de la propiedad, el TJUE aplica una presunción *iuris tantum* de existencia de influencia cuando se ostenta el 100% de la propiedad. En esos casos interpreta automáticamente que se produce un control sobre la entidad, por ejemplo, en el caso de una sociedad filial que pertenece en este porcentaje a la matriz. Cuando no se produce la existencia de un 100% de la propiedad, el Tribunal considera que solo puede imputar a la matriz la responsabilidad de las infracciones de su filial si demuestra que se está produciendo una situación de control y acredita que, en ejercicio del mismo, la matriz ha influido decisivamente en el comportamiento de la filial. Esta es la conclusión que se impone tras una disparidad de apreciaciones entre el TG y el TJ. El primero se ha mostrado más garantista al exigir una verificación complementaria del criterio de la propiedad, mientras que el TJ no lo ha considerado necesario, en su opinión, actúa de manera automática cuando el mismo concurre.

Por lo que se refiere al criterio de independencia operativa, solo resulta determinante para su evaluación el nombramiento del personal. Un análisis exhaustivo realizado por la jurisprudencia concluye que el resto de las circunstancias analizadas por sí solas no son influyentes para concluir que existe o no independencia operativa y, por

ende, para acreditar la existencia de influencia. Las situaciones son las siguientes: el sancionado posee personalidad jurídica y no hay intervención en su gestión corriente; la observancia de las medidas restrictivas, los regímenes de sanciones y otras reglamentaciones en vigor que no han sido objeto de medidas disciplinarias en el pasado; la existencia de obligaciones de los administradores derivadas del derecho de sociedades; y la vigilancia realizada por las autoridades nacionales de los servicios financieros respecto a nombramientos de personal.

La labor interpretativa del TJUE en el ámbito de un régimen de sanciones de extraordinaria complejidad como el relativo a la República Islámica de Irán ha permitido garantizar un equilibrio adecuado entre los objetivos de la UE, la protección de los sancionados, la efectividad de estos instrumentos y la coherencia de su política exterior. Si bien, aunque se trate de medidas selectivas que se aplican a un sector determinado, la realidad iraní demuestra que la economía se ha visto mermada y esta situación tiene un gran impacto en la población, desvirtuándose en algunas ocasiones el concepto de sanción inteligente.

El TJUE incide en el respeto de los derechos fundamentales de los sancionados cuando se aplican medidas restrictivas. Siendo esta una obligación reforzada por el carácter vinculante en la Unión Europea de la Carta Europea de Derechos Fundamentales y Libertades Públicas. La adopción de medidas restrictivas entraña necesariamente una limitación en el disfrute de derecho. La función del TJUE es verificar que los límites son necesarios y se encuentran debidamente justificados y motivados. Los derechos cardinales en el análisis han sido: el derecho de defensa y a la tutela judicial efectiva, desde el punto de vista procedimental; y derechos de naturaleza sustantiva, como el derecho al honor, el derecho de propiedad y al libre ejercicio de una actividad profesional y el derecho de reparación.

En efecto, el derecho de defensa y a la tutela judicial efectiva configura los límites procedimentales y los derechos de carácter procesal que el TJUE analiza para valorar la legalidad en la aplicación de las medidas restrictivas. En primer lugar, la obligación de motivación cobra vital importancia. El TJUE obliga a que la motivación sea suficiente. Es decir, los sancionados deben de poder comprender los extremos de su inclusión en la lista de sanciones y la razón por la que se encuentran en dicha situación. En las medidas restrictivas adoptadas contra Irán se ha demostrado que para que una motivación sea adecuada, suficiente y conforme a derecho en el sector financiero debe contener el comportamiento reprochado.

Cabe destacar de nuevo la diferencia entre sectores mientras en el sector financiero el TJUE ha llevado a cabo una diligente labor determinando todos los extremos para que la motivación sea suficiente, en el sector petrolero y gasístico no se ha producido este examen pormenorizado creándose inseguridad jurídica. EL TJUE ha establecido que en el ámbito financiero la obligación de motivación se traduce en conocer, al menos, cuáles son exactamente los servicios bancarios y/o financieros que se prestaron, a qué entidades o personas, las fechas de estos, la identificación de las razones individuales, específicas y concretas por las que las autoridades competentes consideran que la persona afectada debe ser objeto de las mismas e indicación los titulares de las cuentas que el banco gestiona, entre otros elementos. En cambio, en el ámbito petrolero y gasístico, el análisis judicial de la motivación se ha centrado en la conceptualización del término apoyo. El Tribunal de Justicia concluyó que es suficiente el mero riesgo de que la entidad adopte un comportamiento con vistas a la proliferación nuclear en el futuro para considerar que una determinada actuación constituye apoyo.

En segundo lugar, en lo referente al respeto del derecho a ser informado que interviene en un momento posterior, las medidas para ser efectivas deben producir un

efecto sorpresa y aplicarse de inmediato. El TJUE ha entendido que la obligación de notificación puede incumplirse la primera vez que se adopta una medida por la necesidad de garantizar el efecto sorpresa. El Consejo de la UE, por tanto, está exonerado de comunicar a una persona o entidad los motivos de su inclusión inicial en la lista, con el fin de no comprometer la eficacia de las medidas.

El análisis judicial de los aspectos sustantivos de las medidas restrictivas contempla elementos muy variados, en función de la medida que se esté aplicando. No obstante, cabe destacar la especial atención del TJUE al derecho al honor y el derecho a la propiedad, y el lugar central que ocupa el principio de proporcionalidad. En primer lugar, el derecho al honor siempre se ve afectado cuando se aplican estas medidas porque implican una vinculación con actividades contrarias al derecho internacional y susceptibles de persecución. El perjuicio ocasionado por las medidas restrictivas al derecho al honor debe ser valorado a la luz del contexto y los fines perseguidos por dichas medidas, es decir, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. La conclusión del TJUE es que en atención al valor del bien jurídico protegido las limitaciones son siempre proporcionales y, por lo tanto, resultan justificables las medidas impuestas.

En segundo lugar, se acepta la licitud de limitaciones del derecho de propiedad que no resulten desproporcionadas y no impidan disfrutar del resto de derechos fundamentales. En el caso de este derecho, es preceptivo un juicio de proporcionalidad y que se articule un sistema de exenciones, excepciones y de autorización para gastos extraordinarios.

Por último, se ha observado que el principio de proporcionalidad funciona como criterio esencial para la evaluación del perjuicio ocasionado a los derechos fundamentales en su dimensión sustantiva. Este principio permite la adaptabilidad al diseño de las

medidas restrictivas particulares, a las circunstancias concurrentes del régimen de sanciones y a los fines perseguidos.

Adicionalmente el TJUE ha ido perfilando de modo progresivo todos los elementos que pueden entrar en juego colateralmente cuando se aplican medidas restrictivas. En esta línea, cabe recalcar el reconocimiento de un derecho de reparación que se traduce en la concesión de indemnizaciones por los daños y perjuicios injustificados ocasionados por las medidas restrictivas, debidamente probados. El TJUE, no obstante, está manteniendo una posición rígida al respecto, concediendo las indemnizaciones únicamente en aquellos supuestos muy evidentes y claramente fundamentados.

En definitiva, la evolución del derecho de la UE y de la jurisprudencia de la TJUE en materia de las medidas restrictivas ha conducido al reconocimiento de garantías jurídicas de los derechos de los sancionados. Sin duda se trata de una aportación al Derecho Internacional de enorme relevancia. No obstante, subsisten ámbitos necesitados de un mayor desarrollo, sobre todo, en lo relativo a la utilización de conceptos jurídicamente indeterminados que el TJUE emplea como criterio esencial para la determinación del alcance del disfrute de los derechos de los sancionados y que afecta sustancialmente a la seguridad jurídica.

BIBLIOGRAFÍA

I. FUENTES DE CONOCIMIENTO DOCTRINAL

1. OBRAS GENERALES, MONOGRAFÍAS Y LIBROS COLECTIVOS
2. ARTÍCULOS Y CAPÍTULOS DE LIBRO
 - 2.1. Artículos de revista
 - 2.2. Capítulos de libro
3. DOCUMENTOS DE TRABAJO
4. SEMINARIOS, SIMPOSIOS, CONFERENCIAS Y TESIS DOCTORALES

II. FUENTES DE CONOCIMIENTO DE LA PRÁCTICA INTERNACIONAL Y COMUNITARIA

1. DOCUMENTOS INTERNACIONALES
 - 1.1. Tratados Internacionales y documentos de Naciones Unidas
 - 1.1.1. Tratados Internacionales
 - 1.1.2. Documentos de Naciones Unidas
 - 1.1.3. Resoluciones de la Junta de Gobernadores de la OIEA
 - 1.2. Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas
2. DOCUMENTOS DE LA UNIÓN EUROPEA
 - 1.1. Tratados de la Unión Europea
 - 1.2. Actos jurídicos y documentos
 - 2.2.1. Acciones Comunes
 - 2.2.2. Decisiones
 - 2.2.3. Directivas
 - 2.2.4. Posiciones Comunes
 - 2.2.4. Reglamentos
 - 2.2.5. Documentos
 - 2.2.5.1. Notas de prensa
 - 2.2.5.2. Otros documentos.
 - 2.3. Jurisprudencia del Tribunal General y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
 - 2.3.1. Sentencias del Tribunal General
 - 2.3.2. Sentencias del Tribunal de Justicia
 - 2.3.2. Conclusiones del Abogado General

3. NORMATIVA NACIONAL

2. **PÁGINAS WEB**

1. PÁGINAS WEBS OFICIALES
2. PRENSA
3. BLOGS
4. MATERIAL AUDIOVISUAL

3. **OTROS**

I. FUENTES DE CONOCIMIENTO DOCTRINAL

1. OBRAS GENERALES, MONOGRAFÍAS Y LIBROS COLECTIVOS

- ADEBAHR, Cornelius, “Europe and Iran. The Nuclear Deal and Beyond”, *Routledge*, 2017.
- AKEHURST, Michael, “Introducción al Derecho internacional”, *Alianza Editorial*, Madrid, 1972.
- ALDECOA LUZÁRRAGA, FRANCISCO; y GUINEA LLORENTE, MERCEDES (eds.), “La Europa que viene: el Tratado de Lisboa”, *Marcial Pons*, Madrid, 2010.
- AMNÉUS, Diana, y SVANBERG-TORPMAN (eds.), “Peace and Security. Current Challenges in International Law”, *Studentlitteratur*, 2004.
- BARBÉ, Esther y HERRANZ, Anna (eds.), “Política Exterior y Parlamento Europeo: Hacia el equilibrio entre eficacia y democracia”, *Oficina del Parlamento Europeo en Barcelona*, 2007.
- BASTID, Paul, “Cours de Droit International Public”, *Les Cours de Droit*, Paris, 1967.
- BEHRENS, Paul, “Diplomatic Law in a New Millennium”, *Oxford University Press*, 2017.
- BOU FRANCH, Valentín Enrique (coord.), “Introducción al derecho de la Unión Europea”, *Thomson Reuters Aranzadi*, 2014.
- BURES, Oldrich, “EU Counterterrorism Policy: A Paper Tiger?”, *Routledge*, London, 2016.
- CALDERÓN CUADRADO, M^a Pía y IGLESIAS BUHIGUES, José Luis, “El Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia. Avances y Derechos Fundamentales en Materia Procesal”, *Thomson Reuters*, 2009.
- CEBADA ROMERO, Alicia, “La Unión Europea: ¿Una Acción Exterior Inteligente?”, *Iustel*, 2008.
- CORTRIGHT, David, y LÓPEZ (ed.), A., “Smart Sanctions. Targeting Economic Statecraft”, *Rowman & Littlefield Publishers*, 2002.
- CRONBERG, Tarja, “Nuclear Multilateralism and Iran. Inside EU Negotiations”, *Routledge*, 2017.
- DÍEZ DE VELASCO, Manuel, “Instituciones de Derecho Internacional Público”, *Tecnos*, Madrid, 2009.
- DOXEY, Margaret P., “International Sanctions in Contemporary Perspective”, *Palgrave Macmillan*, 1996.

ECKES, Christina, “EU Counter-Terrorist Policies and Fundamental Rights: The Case of Individual Sanctions”, *Oxford University Press*, 2009.

ELGEBEILY, Sherif, “The Rule of Law in the United Nations Security Council Decision-Making Process: Turning the Focus Inwards”, *Taylor & Francis*, Nueva York, 2017.

ERIKSSON, Mikael, “Targeting Peace: Understanding UN and EU Targeted Sanctions”, *Ashgate Publishing, Ltd.*, 2011.

GHEISSARI, Ali, “Contemporary Iran: Economy, Society, Politics”, *Oxford University Press*, 2009.

GIUMELLI, Francesco, “The Success of Sanctions. Lessons Learned from the EU Experience”, *Routledge*, 2013.

GORDON, Richard; SMYTH, Michael; y CORNELL, Tom, “Sanctions Law”, *Bloomsbury*, 2019.

GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, y CERVELL HORTAL, María José, “El Derecho Internacional en la encrucijada. Curso general de Derecho Internacional Público”, *Editorial Trotta*, 2008.

HERLIN-KARNELL, Ester, “The Constitutional Dimension of European Criminal Law”, *Hart Publishing*, 2012.

HILL, Christopher, y SMITH, Karen E., “European Foreign Policy: Key Documents”, *Routledge*, Londres, 2000.

JAN KUIJPER, Pieter, WOUTERS, Jan, HOFFMEISTER, Frank, DE BAERE, Geert, y RAMOPOULOS, Thomas, “EU sanctions and countersanctions” en *The Law of EU External Relations. Cases, Materials, and Commentary on the EU as an International Legal Actor*, *Oxford University Press*, 2015.

JUSTE RUIZ, José, “¿Derecho Internacional Público?”, *Punto y Coma*, Valencia, 1991.

KESHAVARZIAN, Arang, “Iran”, en PENNER ANGRIST, Michel Michele, *Politics and Society in the Contemporary Middle East*, Lynne Rienner Publishers, 2010.

KREUTZ, Joakim, “Hard Measures by a Soft Power? Sanctions policy of the European Union 1981—2004”, *Bonn International Center for Conversion*, 2005.

MANGAS MARTÍN, Araceli, “Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Comentario artículo por artículo”, *Fundación BBVA*, 2008.

MAROSI, Ali Z. y BASSETT, Marisa R., “Economic Sanctions under International Law. Unilateralism, Multilateralism, Legitimacy, and Consequences”, *Springer*, 2015.

MORENO MARTÍN, María Dolores, “El daño moral causado a las personas jurídicas”, *Dykinson*, 2019.

NEPHEW, Richard, “The Art of Sanctions. A View from the Field”, *Center of Global Energy Policy Series*, 2018.

PASTOR PALOMAR, Antonio, “Fuentes de Energía y Derecho Internacional. Conflictos, principios, sanciones y seguridad”, *Dykinson*, 2015.

PORTELA, Clara, “European Union Sanctions and Foreign Policy: When and Why Do They Work?”, *Routledge*, 2010.

RIPOL CARULLA, Santiago y LÓPEZ BARRERO, Esther, “Derecho de la Unión Europea”, *Centro de Estudios Financieros*, 2017.

RONZITTI, Natalio (ed.), “Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law”, *Martinus Nijhoff Publishers*, 2016.

SMITH, Susanna, “Front Line Africa: The Right to a Future”, *Oxfam*, 1990.

SPIELMANN, Dean, y CARILOU, Leto, “The right to protection of reputation under the European Convention on Human Rights”, en SPIELMANN, Dean (eds.) *The Convention on Human Rights, A Living Instrument -Essays in Honor of Christos L. Rozakis*, Bruylant, 2011,

TAYLOR, Brendan, “Sanctions as Grand Strategy”, *The International Institute for Strategic Studies*, 2010.

TOMÁS MALLÉN, Beatriz, “El derecho fundamental a una buena administración”, *Instituto Nacional de Administración Pública*, 2004.

WATKINS, Dawn, y BURTON, Mandy, “Research Methods in Law”, *Routledge*, 2013.

ZACCÁRA, Luciano, “Los enigmas de Irán: sociedad y política en la República Islámica”, *Capital Intelectual*, 2006.

2. ARTÍCULOS Y CAPÍTULOS DE LIBRO

2.1. Artículos de revista

ABA CATOIRA, Ana, “El concepto jurisprudencial de límite de los derechos fundamentales”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 1998, pp. 13-32.

AMEZÚA, Luis Carlos, “Los derechos fundamentales en la Unión Europea”, *Revista De Derecho (Valdivia)*, 2004, pp.105-130.

AITKEN, Harry, "Policing the police: Security Council monitoring of states' sanctions implementation obligations", *New York University International Law and Politics*, 2019, pp. 705-771.

ALDECOA LUZARRAGA, Francisco, "El Acta Única Europea. Primer paso incierto en la profundización comunitaria hacia la Unión Europea", *Revista de Estudios Internacionales*, 1986, pp. 543-563.

ÁLVAREZ ZÁRATE, José Manuel, "Las sanciones económicas internacionales", *Contexto (artículos sobre economía)*, 1998, pp. 50-56.

ARGOMANIZ, Javier "El proceso de institucionalización de la política antiterrorista de la Unión Europea", *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 2010, pp.125-145.

ARSLAN, İbrahim, "Iran's Middle East Policy", *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2017, pp. 225-241.

BARBÉ IZUEL, Esther, "Multilateralismo: adaptación a un mundo con potencias emergentes", *REDI*, 2010, pp. 21-50.

BELL, Dawn, "International Control of Iraqi Oil: How the Oil-for-Food Program Fits in, and Implications for the Future", *Richmond Journal of Global Law and Business*, 2004, 4, pp.129-146

BENGOETXEA, Joxerramon, "Las listas negras: un Agujero Negro en la Europa de los Derechos Fundamentales", *Revista Vasca de Administración Pública RVAP*, 82(II), 2008, pp. 27-47.

BERMEJO GARCÍA, Romualdo, "Algunos comentarios sobre las sanciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la protección de derechos humanos: luces y sombras", *Revista Electrónica Iberoamericana*, 2013, pp.16-40.

BERMEJO GARCÍA, Romualdo, y GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, "Del programa nuclear de la República Islámica de Irán y de su evolución (política y derecho)", *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2015, pp. 7-63.

BINDER, Christina, "El Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Derecho de los Tratados. ¿Fragmentación o Unidad?", *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2015, pp.297-321.

BOHR, Sebastian, "Sanctions by the United Nations Security Council and the European Community", *European Journal of International Law*, 1993, pp. 256-268.

BORLINI, Leonardo, y SILINGARDI, Stefano, "Defining Elements and Emerging Legal Issues of EU 'Sanctions'", *The Italian Yearbook of International Law*, 2018, pp. 33-52.

BOU FRANCH, Valentín, "TPI - Sentencia De 12.12.2006, Organización Mujahedin Del Pueblo De Irán / Consejo, T-228/02 – PESC – Medidas Antiterrorismo y Derechos Humanos", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2007, pp. 157-169.

- BOU FRANCH, Valentín, “La Unión Europea y los Derechos Fundamentales: desafíos actuales”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, 2014, pp. 15-50.
- CABEZUDO BAJO, María José, “La restricción de los derechos fundamentales”, *Revista de Derecho Político*, 2005, pp. 187-227.
- CARDONA LLORENS, Jorge, “Universalismo y regionalismo en el mantenimiento de la paz a inicios del siglo XXI”, *XXXVI Curso de Derecho Internacional*, 2010, pp.49-102.
- CANOR, Iris, ““Can Two Walk Together, Except They Be Agreed?” The Relationship Between International Law and European Law: The Incorporation of United Nations Sanctions Against Yugoslavia Into European Community Law Through the Perspective of the European Court of Justice”, *Common Market Law Review*, 1998, pp. 137–187.
- CANNIZZARO, Enzo, “The Role of Proportionality in the Law of International Countermeasures”, *European Journal of International Law*, 2001, pp. 889-916.
- CASTILLO DE LA TORRE, Fernando, “TJCE, Crónica de Jurisprudencia”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2009, pp. 307-358.
- CASTILLO DE LA TORRE, Fernando, y NEMECKOVA, Petra, “Crónica de Jurisprudencia del Tribunal De Justicia de la Unión Europea. Mayo – Agosto 2013”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2013, pp. 1177-1222.
- CASTILLO DE LA TORRE, Fernando, “La Comisión Europea y los cambios en el poder ejecutivo de la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2015, pp. 85-124.
- COPPEL, Jason, y O’NEILL, Aidan, “The European Court of Justice: taking rights seriously?”, *Common Market Law Review*, 1992, pp. 669–692.
- CHACHKO, Elena, “Foreign Affairs in Court: Lessons from CJEU Targeted Sanctions Jurisprudence”, *Yale Journal of International Law*, 2019, pp.1-51.
- CHANO REGAÑA, Lorena, “Igualdad y principio de proporcionalidad en el Derecho Europeo: especial referencia a los derechos fundamentales”, *RUE: Revista Universitaria Europea*, 2015, pp. 151-174.
- CHECA HIDALGO, Diego, “La acción exterior de la Unión Europea hacia los países de la antigua Yugoslavia”, *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 2004, pp. 23-40.
- CHICHARRO LÁZARO, Alicia, “El Tratado de Lisboa y el Programa de Estocolmo: los nuevos retos de la cooperación judicial en materia civil”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2010, pp. 1-36.

CHOWDHURY, Abu Naser y CHEN, Po-Han, “Special Purpose Vehicle (SPV) of Public Private Partnership Projects in Asia and Mediterranean Middle East: Trends and Techniques”, *International Journal of Institutions and Economies*, 2010, pp.64-65.

CIENFUEGOS MATEO, Manuel, “Cuestiones prejudiciales en la unión europea y consultas prejudiciales en la comunidad andina: similitudes, diferencias e influencias”, *Revista Electrónica De Estudios Internacionales*, 2013, pp.1-43.

CLIMENT GALLART, Jorge Antonio, “El estatuto jurídico del honor en el convenio europeo de derechos humanos: de una restricción legítima de la libertad de expresión a un derecho humano autónomo”, *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, 2016, pp. 29-58.

COLUSSI, Ilaria, “International Trade Sanctions related to Dual-Use Goods and Technologies”, *Athens Journal of Law*, 2016, pp. 237-252.

CORTÉS MARTÍN, José Manuel, “Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Septiembre – diciembre 2009”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2010, pp. 257-322.

CREMONA, Marise, “EC Competence, “Smart Sanctions”, and the *Kadi* Case”, *Yearbook of European Law*, pp. 559-592.

CUYERS, Armin, “The *Kadi* II Judgment of the General Court: The ECJ’s Predicament and the Consequences for Member States”, *European Constitutional Law Review*, 2011, pp. 481-510.

DÁVILA PÉREZ, Consuelo y TRUJILLO JUÁREZ, Ana Luisa, “La acción exterior de la Unión Europea y el Servicio Europeo de Acción Exterior”, *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 2018, pp. 79-99.

DE CASTRO SÁNCHEZ, Claribel, “De la Cooperación Política Europea a la Política Exterior y de Seguridad Común”, *Boletín de la Facultad de Derecho-UNED*, 2000, pp. 237-268.

DE LA FUENTE CANDAMO, José Agustín., “El método inductivo y la interpretación legal”, *Derecho PUCP*, 1945, pp.292-297.

DE WILDE D’ESTMAEL, Tanguy, “L’elaboration du droit des sanctions économiques communautaires: enjeux et normativité politiques du processus”, *Droit et Société*, 2001, pp. 729-767.

DE BDIRCA, Grainne, “The European Court of Justice and the International Legal Order After *Kadi*”, *Harvard International Law Journal*, 2010, pp. 1-49.

DI COMITÉ, Valeria, “El principio de responsabilidad del Estado por violación del derecho de la UE debida a resoluciones judiciales y su difícil aplicación en el derecho italiano”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2014, pp. 49-88.

DO AMARAL JÚNIOR, Alberto, “El «diálogo» de las fuentes: fragmentación y coherencia en el derecho internacional contemporáneo”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 2010, pp. 61-88.

DREZNER, Daniel W., “Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice”, *International Studies Review*, 2011, pp. 96-108.

ECKES, Christina, “Sanctions Against Individuals - Fighting Terrorism Within the European Legal Order”, *European Constitutional Law Review*, 2008, pp. 205-224.

ECKES, Christina, “Test Case for the Resilience of the EU’s Constitutional Foundations International Sanctions against Individuals: A Test Case for the Resilience of the European Union’s Constitutional Foundations”, *European Public Law*, 2009, pp. 351-378.

ECKES, Christina, “EU restrictive measures against natural and legal persons: from counterterrorist to third country sanctions”, *Common Market Law Review*, 2014, pp. 869- 906.

EHLERMANN, Claus-Dieter, “Communautés Européennes et sanctions internationales- Une réponse à J. Verhoeven”, *Revue Belge de Droit International*, 1984/1985, pp. 96- 112.

ESTUPIÑAN SILVA, Rosmerlin, “Las listas negras del terrorismo y el respeto de los derechos fundamentales: reacciones judiciales europeas y respuesta de Naciones Unidas”, *Criterio jurídico garantista*, 2011, pp. 134-156.

FAHIMIRAD, Melody, “The Iran Deal: How the Legal Implementation of the Deal puts the United States at a Disadvantage both Economically and in Influencing the Future of Iran’s Business Transactions”, *Northwestern Journal of International Law & Business*, 2017, pp.301-320.

FERRER LLORET, Jaume, “La aplicación de medidas de embargo de armas adoptadas por la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1999, pp. 279-324.

FERRER LLORET, Jaume, “El cumplimiento por la Unión Europea de las Sanciones decididas por el Consejo de Seguridad”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2000, pp. 453-490.

FERRER LLORET, Jaume, “El control judicial de la Política Exterior de la Unión Europea”, *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*, 2011, pp. 97-158.

FERRER LLORET, Jaume, “La Unión Europea ante la crisis libia: ¿Derecho Internacional, Democracia y Derechos Humanos en las relaciones euromediterráneas?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2012, pp. 13-56.

FINK-HOOIJER, Florika, “The Common Foreign and Security Policy of the European Union”, *European Journal of International Law*, 1994, pp. 173-198.

FINLAY, Lorraine, “Between a Rock and a Hard Place: The Kadi Decision and Judicial Review of Security Council Resolutions”, *Tulane Journal of International & Comparative Law*, 2010, pp. 477-501.

FUENTES OSORIO, Juan L., “El bien jurídico «honor»”, *Anuario de derecho penal y ciencias penales*, 2007, pp.407-456.

FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel, “Del «derecho a la buena administración» al derecho de la Administración europea”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, pp.19-43.

GALLO COBIÁN, Virginia, GAUCHÉ MARCHETTI, Ximena y HUERTAS JIMÉNEZ, María José, “Las sanciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y los Derechos Humanos. Relaciones peligrosas”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 2008, pp. 143-186.

GARDUÑO, Moisés, “La articulación de intereses de los Moyahedin-e jalq-e Irán: de la Revolución Islámica al Movimiento Verde”, *Estudios de Asia y África*, 2016, pp.105-135.

GARRIDO REBOLLEDO, Vicente, “El programa nuclear iraní y las dificultades para visitar a los amigos”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2006, pp. 2-13.

GAZZINI, Tarcisio y HERLIN-KARNELL, Ester, “Restrictive Measures Adopted by the European Union from the Standpoint of International and EU Law”, *European Law Review*, 2011, pp. 798- 817.

GERARDS, Janneke, “Margin of Appreciation and Incrementalism in the Case Law of the European Court of Human Rights”, *Human Rights Law Review*, 2018, pp. 495–515.

GIUMELLI, Francesco, “Bringing Effectiveness into the Debate: A Guideline to Evaluating the Success of EU Targeted Sanctions”, *Central European Journal of International and Security Studies*, 2010, pp.81-100.

GORDILLO PÉREZ, Luis Ignacio, “El TJUE y el Derecho Internacional: la defensa de su propia autonomía como principio constitucional básico”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 2017, pp.330-354.

GONZÁLEZ ALONSO, Luis Norberto, “Le service européen pour l’action extérieure à l’heure de son épreuve: une contribution renforcée de l’UE au maintien de la paix?”, *Paix et Sécurité Internationales*, 2014, pp.11-30.

GONZÁLEZ SÁNCHEZ, Enrique, “El diálogo político de la Unión Europea con países terceros”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1997, pp. 69-96.

GRANELL TRIAS, Francesc, “La Unión por el Mediterráneo como Organismo Internacional y como catalizadora de Cooperación Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2013, pp. 1033-1059.

GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, “El Servicio Europeo de Acción Exterior: ¿solo una hermosa fachada para la inanidad?”, *Cuaderno Europeos de Deusto*, 2011, pp. 63-92.

HERRERA GUERRA, Jorge, “Las sanciones del Derecho Internacional”, *Agenda Internacional*, 1998, pp. 113-143.

HINOJOSA MARTÍNEZ, Luis M., “Las sanciones del Consejo de Seguridad contra al Qaeda y los talibanes: ¿son realmente inteligentes?”, *R.E.D.I.*, 2006, pp.737-770.

HÖRBELT, Christian, “A comparative study: where and why does the EU impose sanctions”, *UNISCI Journal*, 2017, pp. 53-71.

IBÁÑEZ, Fernando, “El programa nuclear iraní: Estado de la cuestión y posibles escenarios”, *Relaciones Internacionales*, 2011, pp. 135-164.

IRIARTE ÁNGEL, José Luis, “La Ley Helms-Burton y la respuesta europea a sus efectos extraterritoriales”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, 2020, pp.81-112.

JANER TORRENS, Joan David, “La tutela de los derechos fundamentales en la adopción de medidas sancionadoras por la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2012, pp. 773-806.

JAYAKODY, Nadeshda, “Refining United Nations Security Council Targeted Sanctions, ‘Proportionality’ as a Way Forward for Human Rights Protection”, *Security and Human Rights*, 2018, pp. 90-119.

JEONG, Yujin y WEINER, Robert J., “Who bribes? Evidence from the United Nations' oil-for-food program”, *Strategic Management Journal*, 2012, pp.1363-1383

JIMÉNEZ GARCÍA, Francisco, “Las sanciones internacionales en el marco europeo: “protección diplomática subsidiaria”, “contramedidas colectivas” y el estado de derecho. Reflexiones en torno al asunto Bank Melli Iran y el derecho de defensa”, *Revista General de Derecho Europeo*, 2013, pp. 1-35.

JIMÉNEZ GARCÍA, Francisco, “El control de legalidad en la ejecución de las sanciones internacionales antiterroristas por parte de la Unión Europea ¿tutela judicial efectiva o vuelta a la doctrina de los actos políticos?”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 2008, pp. 81-125.

JULICHER, Manon; HENRIQUES, Marina; AMAT BLAI, Aina; y POLICASTRO, Pasquale, “Protection of the EU Charter for Private Legal Entities and Public Authorities? The Personal Scope of Fundamental Rights within Europe Compared”, *Utrecht Law Review*, 2019, pp. 1–25.

KAPLAN, Marcos, “La Guerra de las Malvinas. Aspectos políticos y jurídicos”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1984, pp.113-146.

KARACASULU, Nilufer, y ASKAR KARAKIR, Irem, “EU Sanctions Regime: The Case of Iran”, *The Korean Journal of Defense Analysis*, 2014, pp. 371-387.

KIENZLE, Benjamin, “Between Human Rights and Non-Proliferation: norm competition in the EU’s Iran policy”, *UNISCI Discussion Papers*, 2012, pp.77-91.

KIRSHNER, Jonathan, “The microfoundations of Economic Sanctions”, *Security Studies*, 1997, pp. 32-64.

KOKOTT, Juliane, y SOBOTTA, Christoph, “The Kadi Case- Constitutional Core Values and International Law- Finding the Balance?”. *The European Journal of International Law*, 2012, pp. 1015–1024.

LAVRANOS, Nikolaos, “UN Sanctions and Judicial Review”, *Nordic Journal of International Law*, 2007, pp. 1-17.

LAVRANOS, Nikolaos, “Judicial Review of UN Sanctions by the European Court of Justice”, *Nordic Journal of International Law*, 2009, pp. 343-359.

LEBEN, Charles, “Les contre-mesures inter-étatiques et les réactions à l'illicite dans la société internationale”, *Annuaire Français de Droit International*, 1982, pp. 9-77.

LEPPÄVIRTA, Liisa, “Procedural Rights in the Context of Restrictive Measures: Does the Adversarial Principle Survive the Necessities of Secrecy?”, *European Papers*, 2017, pp. 649-669.

LI OJEDA, Jaime Alfieri, “Project Finance: Elementos básicos”, *Vox Juris*, 2014, pp. 35-45.

LÓPEZ GUERRA, Luis, “El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Tribunal de Justicia de la UE y “le mouvement nécessaire des choses””, *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, 2017, pp. 163-188.

LÓPEZ JIMÉNEZ, José Ángel, “La Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea en la Europa Oriental: crónica de una inacción anunciada”, *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 2004, pp. 91-112.

LÓPEZ-JURADO ROMERO DE LA CRUZ, Carmen, “La controversia entre la Unión Europea y Estados Unidos relativa a la Ley Helms-Burton”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1997, pp. 581-596.

LOWE, A. V., y WARBRICK, Colin, “Current Developments: Public International Law”, *International and Comparative Law Quarterly*, 1993, pp.938-975.

LLOBERA-VILA, Mireia, “Aproximación al proceder hermenéutico del TJUE: libertad de empresa, libre competencia y constitución del trabajo”, *Lex Social*, 2017, pp. 208-229.

MAHDIAN, Hassan, “Middle East Scenarios and Iran importance”, *Strategic Analysis*, 2017, pp.1-14.

MANGAS MARTÍN, Araceli, “Evolución del respeto a los derechos humanos en la Unión Europea (teoría y práctica ante los nuevos desafíos del terrorismo)”, *Agenda Internacional*, 2008, pp. 17-36.

MARTÍNEZ CAPDEVILA, Carmen, y BLÁZQUEZ NAVARRO, Irene, “La incidencia del artículo 40 TUE en la Acción Exterior de la UE”, *RJUAM*, 2013, pp.197-219.

MARTINÓN QUINTERO, Ruth, “El Tribunal de Justicia de la Unión Europea y los problemas de legitimidad del proceso de integración”, *Anales de la Facultad de Derecho*, 2018, pp. 9-28.

- MASEGOSA, José Luis, “Irán y el Acuerdo Nuclear de 2015. Una explicación desde el Realismo Neoclásico”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 2016, pp. 31-56.
- MÉNDEZ SILVA, Ricardo, “El Humanitarismo cruel: el programa Petróleo por Alimentos para Iraq”, *Revista Direitos Culturais*, 2008, pp.189-228
- MÉNDEZ SILVA, Ricardo, “El Programa Petróleo por Alimentos para Iraq: impericias y trasiegos”, *Comercio exterior*, 2009, pp. 306-318.
- MOYA MENA, Sergio I., “Irán y Arabia Saudí, rivalidades geopolíticas y escenarios de confrontación”, *OASIS*, 2018, p. 47-66.
- MONROY CABRA, Marco Gerardo, “Aproximación al concepto de fuentes del derecho internacional”, *Estudios Socio-Jurídicos*, 2005, pp.77-91.
- MORET, Erica y POTHIER, Fabrice, “Sanctions After Brexit”, *Survival*, 2018, pp. 179-200.
- MURO MARTÍNEZ, Ramón, “El control del comercio exterior de material de defensa y de doble uso. El tratado sobre el comercio de armas”, *Cuadernos de estrategia*, 2014, pp. 113-156.
- OLESTI RAYO, Andreu, “Algunas cuestiones sobre la adopción de sanciones económicas por la Comunidad Europea contra la República Federativa de Yugoslavia (Comentario a las Sentencias del TJCE de 30 de julio de 1996, asunto Bosphorus, y de 14 de enero de 1997, asunto *Centro-Com*)”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1997, pp. 195-214.
- ORDÓÑEZ SOLÍS, David, “Comentario de Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, pp. 173-210.
- PALOMO GARRIDO, Aleksandro, “La lucha antiterrorista y el nuevo sistema de seguridad internacional tras el 11 de septiembre: ¿una consecuencia lógica?”, *Foro Internacional* 226, 2016, pp. 941-976.
- PATI, Roza, “Rights and Their Limits: The Constitution for Europe in International and Comparative Legal Perspective”, *Berkeley Journal of International Law*, 2005, pp. 223-280.
- PAVONI, Riccardo, “UN Sanctions in EU and National Law: The Centro-Com Case”, *International and Comparative Law Quarterly*, 1999, pp. 582-612.
- PEDDE, Nicola, “Role and Evolution of the Mojahedin E-Kalgh”, *Journal of the European Society for Iranian Studies*, 2005, pp.113-124.
- PÉREZ CARRILLO, Elena F., “Accesibilidad a los documentos en materia de seguridad en Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2007, pp. 819-854.
- PEIDRO CID, Vanesa, “La lucha contra el terrorismo en la Unión Europea: evolución reciente”, *Revista de Estudios Internacionales*, 2005, pp.5-21.

PETITO, Fabio, “Khatami’ Dialogue among Civilizations as International Political Theory”, *Humanities*, 2004, pp. 11-29.

PETITO, Fabio, “The Global Political Discourse of Dialogue among Civilizations: Mohammad Khatami and Václav Havel”, *Global Change, Peace & Security*, 2007, pp. 103-126.

PEIHANI, Maziar, “From Kadi to Bank Mellat: Iran Sanctions and the Revival of the Due Process Dilemma”, *Harvard International Law Journal*, 2017, pp. 45-58.

PEZZANO, Luciano, “La adopción de medidas coercitivas por los organismos regionales: un análisis del artículo 53 de la Carta de las Naciones Unidas a la luz de la práctica de la OEA”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 2012, pp. 259-300.

PORTELA, Clara, “Aid Suspensions as Coercive Tools? The European Union’s Experience in the African-Caribbean-Pacific (ACP)”, *Review of European and Russian Affairs*, 3(2), 2007, pp.38-53.

POSCH, Walter, “The European Union and Iran: What Next?”, *The International Spectator*, 2007, pp.537-543.

POZO SERRANO, Pilar, “La retirada de Estados Unidos del Plan de Acción Integral Conjunto y la reimposición de sanciones a Irán: aspectos jurídicos y políticos”, *Anuario español de derecho internacional*, 2019, pp. 219-259.

REVENGA SÁNCHEZ, Miguel, “Protección multinivel de los derechos fundamentales y lucha contra el terrorismo a escala europea (a propósito de las listas negras y otras anomalías de la Unión)”, *Revista Vasca de Administración Pública RVAP*, 2008, pp. 235-251.

RIPOL CARULA, Santiago, “Los asuntos Kadi, Yusuf y Chafiq Ayadi: cuestiones de derecho internacional”, *Revista Vasca de Administración Pública RVAP*, 2008, pp. 253-273.

RIVAS SANTIAGO, Victoria, “El refuerzo del papel del TJUE en materia PESC”, *ELSA Spain Law Review*, 2018, pp.154-169.

ROLDAN BARBERO, Javier, “Derecho comunitario y principios fundamentales del derecho interno (Comentario a las Sentencias del TJCE van Schijndel y Peterbroeck de 14 de diciembre de 1995), 1996, *Revista de Instituciones Europeas*, pp. 799-815.

SANTOS VARA, Juan, “El control judicial de la ejecución de las sanciones antiterroristas del Consejo de Seguridad en la Unión Europea”, *Revista Electrónica De Estudios Internacionales*, 2008, pp. 1-23.

SARIOLGHALAM, Mahmood, “La posición Geopolítica de Irán en Oriente Medio”, *Anuario Internacional CIDOB*, 2015, pp.209-215.

SAINZ DE LA PEÑA, José Antonio, “Las negociaciones con Irán sobre la cuestión nuclear”, *UNISCI Discussion Papers*, 2012, pp. 217-226.

SAUER, Tom, “Coercive Diplomacy by the EU: the Iranian nuclear weapons crisis”, *Third World Quarterly*, pp.613-633.

SAURA-ESTAPÀ. Jaume, “The UN Security Council Ombudsperson: an original institution still under construction”, *Revista Catalana de Dret Públic*, pp. 185-195.

SCHWARZENBERGER, Georg, “The Inductive Approach to International Law”, *Harvard Law Review Association*, 1947, pp. 544-570.

SERGI, Sabrina, “The US-Iran Relations and the Shah’s Nuclear Program (1957-1978)”, *Eunomia. Rivista semestrale di Storia e Politica Internazionali*, 2017, pp. 141-160.

SERRA CRISTÓBAL, Rosario, “Los Derechos Fundamentales en la encrucijada de la lucha contra el terrorismo yihadista. Lo que el constitucionalismo y el derecho de la Unión Europea pueden ofrecer en común”, *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, 2016, pp. 487-503.

SORIANO GONZÁLEZ, María Luisa, “Del Diálogo de Civilizaciones a la Alianza de Civilizaciones. Continuidad y contrastes de dos iniciativas de Naciones Unidas”, *Revista Internacional de Pensamiento Político*, 2011, pp. 89-108.

TINOCO PASTRANA, Ángel, “La lucha contra el terrorismo en la Unión Europea desde una perspectiva procesal”, *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 2016, pp. 439-463.

TRIDIMAS, Takis, “Terrorism and the ECJ: Empowerment and democracy in the EC legal order”, *European law review*, 2009, pp. 103-126.

TRIDIMAS, Takis, y GUTIERREZ-FONS, José A., “EU Law, International Law and Economic Sanctions Against Terrorism: The Judiciary in Distress?”, *Fordham International Law Journal*, 2009, pp. 660-730.

TORRES MURO, Ignacio, “Entes públicos y derechos fundamentales”, *Foro, Nueva época*, 2014, pp. 347-368.

TOSTENSEN, Arne y BULL, Beate, “Are Smart Sanctions Feasible?”, *World Politics*, 2002, pp. 373-403.

URUBURU COLSA, Juan Manuel, “Las relaciones entre la Unión Europea y Libia”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2008, pp. 419-453.

VAN ELSUWEGE, Peter, “EU External Action after the collapse of the pillar structure: in search of a new balance between delimitation and consistency”, *Common Market Law Review*, nº 47, 2010, pp. 987- 1019.

VAN ELSUWEGE, Peter, “The Adoption of ‘Targeted Sanctions’ and the Potential for Inter-institutional Litigation after Lisbon”, *Journal of Contemporary European Research*, 2011, pp. 488-499.

VAN KEMPEN, Piet Hein, “Human Rights and Criminal Justice Applied to Legal Persons. Protection and Liability of Private and Public Juristic Entities under the ICCPR, ECHR, ACHR”, *Journal of Comparative Law*, 2010, pp. 1-34.

VELARDE PINACHO, Guillermo, “Proliferación de armas nucleares. Irán y Corea del Norte”, *Cuadernos de Estrategia*, 2011, pp. 46-78.

VON DANWITZ, Thomas “The Rule of Law in the Recent Jurisprudence of the ECJ”, *Fordham International Law Journal*, 2014, pp.1311-1348.

ZACCÁRA, Luciano, “La comunidad internacional ante la cuestión iraní”, *Estudios de Política Exterior*, núm. 109, 2006, pp.123-155.

2.2. Capítulos de libro

AIXALÀ, Albert, “La estrategia de la UE ante el terrorismo internacional”, en BARBÉ, Esther y HERRANZ SURRALLÉS, Anna (eds.), *Política exterior y Parlamento Europeo: hacia el equilibrio entre eficacia y democracia*, Oficina d'Informació del Parlament Europeu, 2007, pp.51-65.

ALÌ, Antonino, “The Challenges of a Sanctions Machine: Some Reflections on the Legal Issues of EU Restrictive Measures in the Field of Common Foreign Security Policy”, en ANTONIOLLI, Luisa; BONATTI, Luigi; y RUZZA, Carlo (eds.), *Highs and Lows of European Integration. Sixty Years After the Treaty of Rome*, Springer, 2019, pp. 49-62.

ANTHONY, Ian, “Sanctions applied by the European Union and the United Nations”, en SIPRI (eds.), *SIPRI Yearbook 2002, Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press, 2002, pp.203-228.

AVENTIN FONTANA, Vanesa, “Actualización del “test de aplicabilidad” del artículo 346 del TFUE en el contexto normativo y jurisprudencial actual”, en CESEDEN, *La Contratación del Artículo 346 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2017, pp. 72-93.

BARBÉ, Esther y HERRANZ, Anna, “¿Qué legitimidad para la política exterior europea?”, en BARBÉ, Esther, y HERRANZ, Anna (eds.), *Política Exterior y Parlamento Europeo: Hacia el equilibrio entre eficacia y democracia*, Oficina del Parlamento Europeo en Barcelona, 2007, pp. 1-16.

BETHLEHEM, Daniel, “The European Union”, Vera GOWLLAN-DEBBAS y Djacoba Liva TEHINDRAZANARIVELO, (eds.), *National Implementation of United Nations Sanctions: A Comparative Study*, Leiden, Brill, 2004, pp. 123-165.

CARDONA, Jorge, “El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”, en Manuel DIEZ DE VELASCO, *Las Organizaciones Internacionales*, Tecnos, 2003, pp. 230-273.

CARRIÓN RAMÍREZ, Berta, “Aspectos institucionales de la gestión de crisis”, en Retos a la consolidación de la Unión Europea, Ministerio de Defensa, *Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional*, 2002, pp. 93-116.

DE VRIES, Anthonius W., “European sanctions against the Federal Republic of Yugoslavia from 1998 to 2000. A Special Exercise in Targeting”, en CORTRIGHT, David, y LOPEZ, George A. (eds.), *Smart Sanctions: Targeting Economic Statecraft*, Rowman & Littlefield, 2002, pp.87-108.

DELREUX, Tom, y KEUKELEIRE, Stephan, “The EU’s Foreign Policy System: Actors”, en DELREUX, Tom, y KEUKELEIRE, Stephan, *The Foreign Policy of the European Union*, Macmillan International Higher Education, 2014, pp.61-93.

FIEDLER, Radosław, “European Union and the Islamic Republic of Iran- opportunities and challenges”, en OŻAROWSKI, Rafał y GRABOWSKI, Wojciech, *Political Dilemmas of the Arab and Muslim World*, Rambler Press, 2017, pp. 586-605.

GÓMEZ ROBLEDO, Antonio, “Medidas coercitivas”, en GÓMEZ ROBLEDO, Antonio, *Las Naciones Unidas y el sistema interamericano: conflictos jurisdiccionales*, Colegio de México, México, 1974, pp. 57-88.

HEUPEL, Monika, “EU Sanctions Policy and the Protection of Due Process Rights: Judicial Lawmaking by the Court of Justice of the EU”, en HEUPEL, Monika y ZÜRN, Michael (eds.), *Protecting the Individual from International Authority: Human Rights in International Organizations*, Cambridge University Press, 2017, pp. 129-151.

JIMÉNEZ GARCÍA, Francisco, “Medidas restrictivas en la Unión Europea: Entre las sanciones y el unilateralismo europeo”, en MARTÍNEZ CAPDEVILA, Carmen y MARTÍNEZ PÉREZ, Enrique J. (eds.), *Retos para la Acción Exterior de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 509-534.

JONSSON, Jonas, “Irán y la UE: ¿una relación estratégica?”, en Ministerio de Defensa, *Irán, potencia emergente en Oriente medio. Implicaciones en la estabilidad del mediterráneo*, Cuadernos de estrategia, núm. 137, 2017, pp. 165-194.

MARTÍN, José, “La entrada en vigor del Tratado de Lisboa: un nuevo marco jurídico estable para el desarrollo de la Unión Europea”, en José MARTÍN y Mariola URREA CORRES (eds.), *Tratado de Lisboa. Textos consolidados del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, Marcial Pons, 2010, pp. 343-391.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, “La entrada en vigor del Tratado de Lisboa: un nuevo marco jurídico estable para el desarrollo de la Unión Europea”, en MARTÍN, José y URREA CORRES, Mariola (eds.), *Tratado de Lisboa. Textos consolidados del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, Marcial Pons, 2010, pp.17-63.

MANGAS MARTÍN, Araceli, “El proceso histórico de la integración europea”, en MANGAS MARTÍN, Araceli, y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J. (eds.), *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Tecnos, 2012, pp. 27-44.

NAKANISHI, Hisae, “The Construction of the Sanctions Regime Against Iran: Political Dimensions of Unilateralism”, en Ali Z. MAROSSY y Marisa R. BASSETT, (eds.), *Economic Sanctions under International Law. Unilateralism, Multilateralism, Legitimacy, and Consequences*, Springer, 2015, pp. 23-41.

NORMAND, Roger, “A Human Rights Assessment of Sanctions: The Case of Iraq, 1990-1997”, en VAN GENUYTEN, Willen J.M, y DE GROOT, Gerard A. “*United Nations Sanctions. Effectiveness and Effects, Especially in the Field of Human Rights. A Multi-disciplinary Approach*”, Intersentia, 1999, pp.19-34.

PANTALEO, Luca, “Sanctions Cases in the European Courts”, en HAPPOLD, Matthew, y EDEN, Paul (eds.), *Economic Sanctions and International Law*, Bloomsbury, 2016, pp.171–196.

POLI, Sara, “Protecting Human Rights in the European Union’s External Relations: Setting the Scene”, en POLI, Sara (ed.), *Protecting Human Rights in the European Union’s External Relations*, Centre for the Law of EU External Relations, 2016, pp.7-20.

PORTELA, Clara, “How the EU learned to love sanctions”, en LEONARD, Mark (eds), *Connectivity Wars, European Council on Foreign Relations*, 2016, pp.36-43.

POZO SERRANO, Pilar, “Las relaciones exteriores de la Unión Europea”, en BOU FRANCH, Valentín Enrique (coord.), *Introducción al derecho de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 419-442.

POZO SERRANO, Pilar, “La Política Exterior y de Seguridad Común”, en BOU FRANCH, Valentín Enrique (coord.), *Introducción al derecho de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 443-477.

POZO SERRANO, Pilar, “La adopción de sanciones económicas por la UE: evolución y consolidación como instrumento de la política exterior”, en Cesáreo GUTIÉRREZ y María José CERVELL (dir.), *La Unión Europea como actor global de las relaciones internacionales. Retos y problemas seleccionados*, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 335-381.

REVENGA SANCHEZ, Miguel, “El proceso debido y las pruebas de carácter secreto ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea: ¿un dilema irresoluble?”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, y FLORES PANTOJA, Rogelio, *La Constitución y sus garantías. A 100 años de la Constitución de Querétaro de 1917. Memoria del XI Encuentro Iberoamericano y VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2017.

REMIRO BROTONS, Antonio, “Invocación de responsabilidad y aplicación coactiva del derecho internacional”, en REMIRO BROTONS, Antonio (dir.), *Derecho Internacional. Curso General*, Tirant lo Blanch, 2010, pp. 437-454.

RIPOL CARULLA, Santiago, “La protección de los derechos humanos fundamentales en la Unión Europea”, en LÓPEZ BARRERO, Esther, y RIPOL CARULLA, Santiago (eds.), *Derecho de la Unión Europea*, Centro de Estudios Financieros, 2017, pp.120-154.

STENHAMMAR, Fredrik, “UN Smart Sanctions. Political Reality and International Law”, en AMNÉUS, Diana, y SVANBERG-TORPMAN (eds.), *Peace and Security. Current Challenges in International Law*, Studentlitteratur, 2004, pp. 145-176.

VILLAGRÁN KRAMER, Francisco, “Retorsión y represalias por violaciones a los derechos humanos”, en H. Gros Espiell (comp.), *Amicorum Liber: persona humana y derecho internacional*, 1997, pp. 1765-1799.

VILLALBA FERNÁNDEZ, Aníbal “El Tratado de Lisboa y la Política Común de Seguridad y Defensa”, en MINISTERIO DE DEFENSA e INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (eds.), *Panorama Estratégico 2009/2010*, 2010, pp.153-184.

VILLANI, Ugo, “The Security Council’s Authorization of Enforcement Action by Regional Organizations”, en L. A. FROWEIN y R. WOLFRUM R. (eds.), *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Kluwer Law International, núm. 6, 2002, pp. 535-557.

WESSEL, Ramses A., “Good Governance and EU Foreign Security and Defence Policy”, Deirdre M. CURTIS; Ramses A. WESSEL (eds.), *Good Governance and the European Union: Reflections on Concepts, Institutions and Substance*, Intersentia, Oxford, 2005, pp. 215-251.

3. DOCUMENTOS DE TRABAJO

ALONSO GARCÍA, Ricardo, “Lisboa y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea”, *WP IDEIR*, núm. 1, 2010.

BLOCKMANS, Steven, EHTESHAMI, Anoushiravan y BAHGAT, Gawdat, “EU-Iran relations after the nuclear deal”, *CEPS*, 2016.

BLOCKMANS, Steven y HILLION, Christophe, “EEAS 2.0: A Legal Commentary on Council Decision 2010/427/EU Establishing the Organisation and Functioning of the European External Action Service”, *Academy of European Law*, 2013.

CLARK, Harry L., y WANG, Lisa W., “Foreign Sanctions Countermeasures and Other Responses to U.S. Extraterritorial Sanctions”, *Dewey Ballantine LLP*, 2007.

DUDOUET, Véronique, “Anti-Terrorism Legislation: Impediments to Conflict Transformation”, *Berghof Conflict Research and Berghof Peace Support*, 2011.

DÖRFLER, Thomas; GEHRING, Thomas, y BECKER Manuel, “Complex Governance Structures and Rule-based Decision-making within the UN Security Council”, *Deutsche Stiftung Friedensforschung (DSF)*, 2017.

ECKES, Christina, “Decision-making in the Dark? Autonomous EU Sanctions and National Classification”, *Amsterdam Centre for European Law and Governance Working Paper Series*, 2012-02. Disponible online: papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2075794.

ECKES, Christina, “The Law and Practice of EU Sanctions”, *Amsterdam Law School Research Paper*, 2018.

ERIKSSON, Mikael, “In Search of a Due Process – Listing and Delisting Practices of the European Union”, *Uppsala University*, 2009.

EVERTS, Steven, “Engaging Iran. A test case for EU foreign policy”, *Centre for European Reform Working Paper*, 2004.

FATHOLLAH-NEJAD, Ali, “Europe and the Future of Iran Policy: Dealing with a Dual Crisis”, *Brookings Institution*, 2018.

FERNÁNDEZ SOLA, Natividad, “La evolución normativa del Servicio de Acción Exterior”, *Real Instituto El Cano-Working Papers*, 2008.

FORBERG RYAN, Astrid, “Sanctions Implementation and the UN Security Council: The Case for Greater Transparency”, *International Peace Institute*, 2014.

HERLIN-KARNELL, Ester, “Is administrative law still relevant? How the battle of sanctions has shaped EU criminal law”, *Jean Monnet Working Paper*, núm.25, 2014.

JONES, Lee, y PORTELA, Clara, “Evaluating the “Success” of International Economic Sanctions: Multiple Goals, Interpretive Methods and Critique”, *Centre for the Study of Global Security and Development working paper*, núm. 3, 2014.

MACALUSO, Agnese, “The Apparent Success of Iran Sanctions”, *The Hague Institute for Global Justice-Working Paper*, 2014.

MARGARITIS, Konstantinos, “An outline of the Europe – South Africa relations. During and post the apartheid era”, *CES Working Paper*, 2002.

MURPHY, Cian C., “Secret Evidence in EU Security Law: Special Advocates before the Court of Justice?”, *King’s College Working Papers in European Law*, 2012.

PORTELA, Clara, “Political Dialogue and Human Rights in the Cotonou Agreement”, *Research Collection School of Social Sciences*, Paper 1684, 2007.

PORTELA, Clara, “EU Targeted Sanctions: Evaluating effectiveness”, *CEPS Working Documents*, núm.391, 2014.

ROSAS, Allan, “Terrorist Listing and The Rule of Law. The Role of the EU Courts”, *EUI Working Papers*, núm.31, 2011.

STRUWE, Matthias, "The policy of "critical dialogue": an analysis of European human rights policy towards Iran from 1992 to 1997.", *Working Paper. University of Durham, Centre for Middle Eastern and Islamic Studies, Durham*, 1998.

WALLENSTEEN, Peter; STAIBANO, Carina y ERIKSSON, Mikael, "The 2004 Roundtable on UN Sanctions against Iraq: Lessons Learned", *Department of Peace and Conflict Research of Uppsala University*, 2005.

WÜRTH, Anna y SEIDENSTICKER, Frauke Lisa, "*Indices, Benchmarks, and Indicators: Planning and Evaluating Human Rights Dialogues*", German Institute for Human Rights, 2008.

YOUNGS, Richard, "Europe's External Energy Policy: Between Geopolitics and the Market", *CEPS Working Documents*, 2007, núm. 278.

3. SEMINARIOS, SIMPOSIOS, CONFERENCIAS Y TESIS DOCTORALES

AWASS, Omer, "Fatwa: the evolution of an islamic legal practice and its influence on muslim society", *Temple University*, 2014.

DE WILDE D'ESTMAEL, Tanguy, "The use of economic tools in support of foreign policy goals: the linkage between EC and CFSP in the European Union Framework", *Discussion Paper, ECSA's Fifth Biennial International Conference*, 1997.

MILIONE, Ciro, "El derecho a la tutela judicial efectiva entre el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos", XIV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, *Universidad de Deusto*, 2016.

PROST, Kimberly, "Remarks", *49th meeting of the Committee of Legal Advisors on Public International Law (CAHDI)*, Estrasburgo, 2015. Recuperado de www.un.org/sc/suborg/sites/www.un.org.sc.suborg/files/cahdi.pdf

SEVINI, Filippo, JANSSENS, Willem, MACLEAN, Finlay, TIMMERMANS, Peter, "Export control on dual use goods in the European Union", *ESARDA 33rd annual meeting - Symposium on safeguards and nuclear material management*, 2011,

RAKEL, Eva, "The Iranian political elite, state and society relations, and foreign relations since the Islamic Revolution", *Universiteit van Amsterdam*, 2008.

II. FUENTES DE CONOCIMIENTO DE LA PRÁCTICA INTERNACIONAL Y COMUNITARIA

1. DOCUMENTOS INTERNACIONALES

1.1. Tratados Internacionales y documentos de Naciones Unidas

1.1.1. Tratados Internacionales

Carta de las Naciones Unidas, San Francisco. 26 de junio de 1945.

Tratado sobre la No Proliferación de Armas Nucleares, Londres, Moscú y Washington .1 de julio de 1968.

Reglamento Provisional del Consejo de Seguridad, Nueva York, 1983. S/96/Rev.7.

Acuerdo de Bonn sobre las disposiciones provisionales en Afganistán en espera del restablecimiento de las instituciones permanentes de gobierno, de 5 de diciembre de 2001, adoptado en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Afganistán.

Proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 2001. A/RES/56/83.

Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 2011.

Joint Comprehensive Plan of Action, Viena. 14 de julio de 2015.

1.1.2. Documentos de Naciones Unidas

Asamblea General de las Naciones Unidas, Tercer informe sobre la responsabilidad de los Estados, del Sr. Gaetano Arangio-Ruiz, Relator Especial. Agosto de 1991. AyCN.4/440 y Add.1.

Asamblea General de las Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, Idriss Jazairy. Agosto de 2015. A/HRC/30/45.

Asamblea General de las Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, Idriss Jazairy. Agosto de 2016. A/HRC/33/48.

Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Informe presentado por el secretario general en cumplimiento del párrafo 7 de la Resolución 1143 (1997). Febrero de 1998. S/1998/90.

Declaración de la representante de Estados Unidos ante el Consejo de Seguridad, S. Power, tras la adopción de la resolución 2231 (2015), Naciones Unidas, *Documentos Oficiales del Consejo de Seguridad*, S/PV.7488, 7488 sesión, 10 de julio de 2015.

Eliminación de las medidas económicas coercitivas unilaterales extraterritoriales utilizadas como instrumento de coacción política y económica. Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, A/RES/57/5, de 1 de noviembre de 2002.

Naciones Unidas, Capítulo XI. Examen de las disposiciones del Capítulo VII de la Carta, 2007, pp. 1020-1036.

Naciones Unidas, Capítulo XI. Examen de las disposiciones del Capítulo VII de la Carta, 2007, pp. 1048-1077.

Naciones Unidas, Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo quinto período de sesiones, Suplemento núm. 10, 2001 (A/56/10).

Naciones Unidas, Informe de la Comisión a la Asamblea General sobre la labor realizada en su trigésimo primer período de sesiones, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, A/CN.4/SERA/1979/Add.1 (Part 2), 1980.

1.1.3. Resoluciones de la Junta de Gobernadores de la OIEA

Resolución de la Junta de Gobernadores de la OIEA aprobada el 12 de septiembre de 2003 [GOV/2003/69].

Resolución de la Junta de Gobernadores de la OIEA aprobada el 24 de septiembre de 2005 [GOV/2005/77].

1.2. Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas

Resolución 661 (1990) del Consejo de Seguridad, de 6 de agosto de 1990.

Resolución 713 (1991) del Consejo de Seguridad, de 25 de septiembre de 1991.

Resolución 733 (1992) del Consejo de Seguridad, de 23 de enero de 1992.

Resolución 748 (1992) del Consejo de Seguridad, de 31 de marzo de 1992.

Resolución 757 (1992) del Consejo de Seguridad, el 30 de mayo de 1992.

Resolución 762 (1992) del Consejo de Seguridad, el 30 de junio de 1992.

Resolución 788 (1992) del Consejo de Seguridad, de 19 de noviembre de 1992.

Resolución 843 (1993) del Consejo de Seguridad, de 18 de junio de 1993.

Resolución 864 (1993) del Consejo de Seguridad, de 15 de septiembre de 1993, relativa a la situación en Angola.

Resolución 917 (1994) del Consejo de Seguridad, de 6 de mayo de 1994, sobre el mantenimiento de las sanciones hasta el pleno restablecimiento de la democracia y regreso del Presidente democrático legítimamente electo a Haití.

Resolución 1132 (1997) del Consejo de Seguridad, del 8 de octubre de 1997, relativa a la situación en Sierra Leona.

Resolución 1267 (1999) del Consejo de Seguridad, de 15 de octubre de 1999.

Resolución 1333 (2000) del Consejo de Seguridad, de 19 de diciembre de 2000.

Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, del 28 de noviembre de 2001.

Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, de 12 de septiembre de 2001, de creación del Comité contra el Terrorismo.

Resolución 1390 (2002) del Consejo de Seguridad, de 16 de enero de 2002.

Resolución 1730 (2006) del Consejo de Seguridad, de 19 de diciembre de 2006.

Resolución 1737 (2006) del Consejo de Seguridad, del 23 de diciembre de 2006.

Resolución 1747 (2007) del Consejo de Seguridad, de 24 de marzo de 2007.

Resolución 1803 (2008) del Consejo de Seguridad, de 3 de marzo de 2008.

Resolución 1929 (2010) del Consejo de Seguridad, de 9 de junio de 2010.

Resolución 2231(2015) del Consejo de Seguridad, de 20 de julio de 2015, relativa a la cuestión nuclear del Irán.

2. DOCUMENTOS DE LA UNIÓN EUROPEA

2.1. Tratados de la Unión Europea

Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos de 4 de noviembre de 1950.

Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, París. 18 de abril de 1951.

Tratado de la Comunidad Económica Europea (CEE), Roma. 25 de marzo de 1957. Versión consolidada de 2002.

Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom), Roma. 25 de marzo de 1957.

Acta Única Europea. Luxemburgo, 17 de febrero de 1986, y La Haya, 28 de febrero de 1986.

Tratado sobre la Unión Europea - Tratado de Maastricht, Maastricht. 7 de febrero de 1992. Versión consolidada de 2010.

Tratado de Ámsterdam, Ámsterdam. 2 de octubre de 1997.

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000.

Tratado de Niza, Niza. 26 de febrero de 2001.

Tratado de Lisboa, Lisboa. 13 de diciembre de 2007.

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Versión consolidada de 2010.

2.2. Actos jurídicos y documentos

2.2.1. Acciones Comunes

Acción Común 96/656/PESC del 11 de noviembre de 1996. Diario Oficial L300 de 25 de noviembre de 1996.

Acción común 98/117/PESC del 2 de febrero de 1998. Diario Oficial L035 de 9 de febrero de 1998.

Acción Común 98/301/PESC del 30 de abril de 1998. Diario Oficial L138 de 9 de mayo de 1998.

2.2.2. Decisiones

Decisión 93/614/PESC del Consejo, de 22 de noviembre de 1993, relativa a la posición común definida sobre la base del artículo J.2 del Tratado de la Unión Europea referente a la reducción de las relaciones económicas con Libia (93/614/PESC). Diario Oficial L n° 295 de 30 de noviembre de 1993, p.7.

Decisión 2001/927/CE del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, por la que se establece la lista prevista en el apartado 3 del artículo 2 del Reglamento (CE) n° 2580/2001 del Consejo sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo. Diario Oficial L n°344 de 28 de diciembre de 2001, pp. 83-84.

Decisión del Consejo 2002/334/CE, de 2 de mayo de 2002, relativa a la aplicación del apartado 3 del artículo 2 del Reglamento (CE) n° 2580/2001 sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo y por la que se deroga la Decisión 2001/927/CE. Diario Oficial n° L 116 de 3 de mayo de 2002, pp. 33-34.

Decisión marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo. Diario Oficial L n° 164 de 22 de junio de 2002, pp. 3-7.

Decisión del Consejo 2002/460/CE, de 17 de junio de 2002, relativa a la aplicación del apartado 3 del artículo 2 del Reglamento (CE) n° 2580/2001 sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo y por la que se deroga la Decisión 2002/334/CE. Diario Oficial L n° 160 de 18 de junio de 2002, pp. 26-27.

Decisión del Consejo 2005/930/CE, de 21 de diciembre de 2005, relativa a la aplicación del artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 2580/2001 sobre medidas restrictivas específicas

dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo y por la que se deroga la Decisión 2005/848/CE. Diario Oficial L n° 340 de 23 de diciembre de 2005, pp. 64-66.

Decisión 2010/413/PESC del Consejo, de 26 de julio de 2010, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán y que deroga la Posición Común 2007/140/PESC. Diario Oficial L n°195 de 27 de julio de 2010, pp. 39-73.

Decisión 2010/427/UE, de 26 de julio de 2010, del Consejo por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior. Diario Oficial L n° 201 de 3 de agosto de 2010, pp. 30-40.

Decisión del Consejo 2011/173/PESC del 21 de marzo de 2011, relativa a la adopción de medidas restrictivas en vista de la situación existente en Bosnia y Herzegovina. Diario Oficial L n° 76 de 22 de marzo de 2011, pp.68-70.

Decisión 2011/235/PESC del Consejo de 12 de abril de 2011 relativa a medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas y entidades habida cuenta de la situación en Irán. Diario Oficial L n° 100 de 14 de abril de 2011, p.51.

Decisión 2011/299/PESC del Consejo, de 23 de mayo de 2011, por la que se modifica la Decisión 2010/413/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán. Diario Oficial L n° 136 de 24 de mayo de 2011, pp. 65-84.

Decisión del Consejo 2011/782/PESC del Consejo, de 1 de diciembre de 2011, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria y por la que se deroga la Decisión 2011/273/PESC. Diario Oficial L n° 319 de 2 de diciembre de 2011, pp. 56-70.

Decisión 2012/35/PESC del Consejo, de 23 de enero de 2012, por la que se modifica la Decisión 2010/413/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán. Diario Oficial L n°19 de 24 de enero de 2012, pp. 22-30.

Decisión 2012/413/UE de la Comisión, de 19 de julio de 2012, sobre el establecimiento de las listas anuales de prioridades para el desarrollo de códigos de red y de directrices en 2013. Diario Oficial L n° 192 de 20 de julio de 2012, pp. 32-34.

Decisión 2012/635/PESC del Consejo del 15 de octubre de 2012 por la que se modifica la Decisión 2010/413/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán, Diario Oficial L n° 282 de 16 de octubre de 2012, pp. 58-69.

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

Decisión del Consejo 2013/488/UE, del 23 de septiembre de 2013, sobre las normas de seguridad para la proyección de la información clasificada de la UE. Diario Oficial L n° 274 de 15 de octubre de 2013, pp. 1-50.

2.2.3. Directivas

Directiva 2012/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2012, relativa al derecho a la información en los procesos penales. Diario Oficial L n° 42 de 1 de junio de 2012, pp. 1-10.

2.2.4. Posiciones comunes

Posición común 1999/727/PESC del Consejo, de 15 de noviembre de 1999, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra los Talibanes. Diario Oficial L n° 294 de 16 de noviembre de 1999, p. 1.

Posición común 2001/154/PESC del Consejo, de 26 de febrero de 2001, relativa a la adopción de medidas restrictivas adicionales contra los Talibanes y por la que se modifica la Posición común. Diario Oficial L n° 57 de 27 de febrero de 2001, p. 1.

Posición común 2001/930/PESC del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, relativa a la lucha contra el terrorismo. Diario Oficial L n°344 de 28 de diciembre de 2001, pp. 90-92.

Posición común 2001/931/PESC, del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, relativa a la aplicación de medidas específicas con el fin de luchar contra el terrorismo. Diario Oficial L n° 344/93 de 28 de diciembre de 2001, pp. 93-96.

Posición común del Consejo, de 2 de mayo de 2002, por la que se actualiza la Posición común 2001/931/PESC sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo. Diario Oficial L n° 116 de 3 de mayo de 2002, pp. 75-77.

Posición Común 2005/888/PESC del Consejo del 12 de diciembre de 2005, relativa a la adopción de medidas restrictivas específicas contra determinadas personas sospechosas de haber participado en el asesinato de Rafiq Hariri, antiguo primer ministro del Líbano. Diario Oficial L n° 327 de 14 de diciembre de 2005, pp. 26-27.

Posición Común 2005/936/PESC del Consejo, de 21 de diciembre de 2005, por la que se actualiza la Posición Común 2001/931/PESC sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo y se deroga la Posición Común 2005/847/PESC. Diario Oficial L n° 340 de 23 de diciembre de 2005, pp. 80-84.

Posición Común 2007/140/PESC del Consejo de 27 de febrero de 2007 relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán. Diario Oficial L n° 61 de 28 de febrero de 2007, p.49.

Posición Común 2008/109/PESC del Consejo de 12 de febrero de 2008, relativa a las medidas restrictivas impuestas contra Liberia. Diario Oficial L n° 38 de 13 de febrero de 2008, pp. 26-27.

Posición Común 2008/652/PESC del Consejo de 7 de agosto de 2008 por la que se modifica la Posición Común 2007/140/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán. Diario Oficial L n° 213 de 8 de agosto de 2008, p. 58.

Lista Común Militar. Posición Común 2008/944/PESC del Consejo, de 8 de diciembre de 2008, por la que se definen las normas comunes que rigen el control de las exportaciones de tecnología y equipos militares, Diario Oficial L n° 35 de 13 de diciembre de 2008, pp. 99-103.

2.2.4. Reglamentos

Reglamento (CEE) n° 877/82 del Consejo, de 16 de abril de 1982, por el que se suspende la importación de todos los productos originarios de Argentina. Diario Oficial L n° 102/1 de 16 de abril de 1982, p.1.

Reglamento (CEE) n° 3906/89 del Consejo, de 18 de diciembre de 1989, relativo a la ayuda económica a favor de la República de Hungría y de la República Popular de Polonia, Diario Oficial L n° 375 de 23 de diciembre de 1989, p. 11-12.

Reglamento (CEE) n° 2340/90 del Consejo, de 8 de agosto de 1990, por el que se impiden los intercambios de la Comunidad relativos a Irak y Kuwait, Diario Oficial L n° 213 del de 9 de agosto de 1990, p.1.

Reglamento (CEE) n° 3155/90 del Consejo, de 29 de octubre de 1990, que amplía y modifica el Reglamento (CEE) n° 2340/90 por el que se impiden los intercambios de la Comunidad relativos a Irak y Kuwait, Diario Oficial L n°304 de 1 de noviembre de 1990, p.1.

Reglamento (CEE) n° 945/92 del Consejo, de 14 de abril de 1992, por el que se impide el suministro de determinados productos y servicios a Libia. Diario Oficial L n°101, de 15 de abril de 1992, p.53.

Reglamento (CEE) n° 1432/92 del Consejo, de 1 de junio de 1992, por el que se prohíbe el comercio entre la Comunidad Económica Europea y las Repúblicas de Serbia y de Montenegro, Diario Oficial L 151 de 3 de junio de 1992, p. 4-6.

Reglamento (CEE) n° 3541/92 del Consejo, de 7 de diciembre de 1992, por el que se prohíbe satisfacer las reclamaciones iraquíes relativas a contratos y transacciones afectados por la Resolución 661 (1990) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y por resoluciones conexas, Diario Oficial L n° 361 de 10 de diciembre de 1992, pp.1-3.

Reglamento (CEE) n° 990/93 del Consejo, de 26 de abril de 1993, relativo al comercio entre la Comunidad Económica Europea y la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro), Diario Oficial L 102 de 28 de abril de 1993, pp.14-16.

Reglamento (CEE) n° 1608/93 del Consejo por el que se impone un embargo contra Haití sobre petróleo y determinados productos derivados del petróleo. Diario Oficial L 155, de 26 de junio de 1993, pp.2-4.

Reglamento (CEE) n° 2967/93 del Consejo, de 25 de octubre de 1993, por el que se prohíbe el suministro de determinados productos a la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola -UNITA -. Diario Oficial L n° 268, de 29 de octubre de 1993, pp. 1-4.

Reglamento (CE) n° 2471/94 del Consejo, de 10 de octubre de 1994, por el que se introduce una nueva interrupción de las relaciones económicas y financieras entre la Comunidad Europea y las zonas de Bosnia y Herzegovina que se encuentran bajo control de las fuerzas serbobosnias, Diario Oficial L 266 de 15 de octubre de 1994, pp. 1-7.

Reglamento (CE) n° 2271/96 del Consejo, de 22 de noviembre de 1996, relativo a la protección contra los efectos de la aplicación extraterritorial de la legislación adoptada por un tercer país, y contra las acciones basadas en ella o derivadas de ella. Diario Oficial L n° 309 de 29 de noviembre de 1996, pp. 1-6.

Reglamento (CE) n° 337/2000 del Consejo, de 14 de febrero de 2000, relativo a la prohibición de vuelos y a la congelación de capitales y otros recursos financieros de los talibanes de Afganistán. Diario Oficial L n° 43 de 16 de febrero de 2000, p. 1-11.

Reglamento (CE) n° 467/2001 del Consejo, de 6 de marzo de 2001, por el que se prohíbe la exportación de determinadas mercancías y servicios a Afganistán, se refuerza la prohibición de vuelos y se amplía la congelación de capitales y otros recursos financieros de los talibanes de Afganistán, y se deroga el Reglamento (CE) n° 337/2000 del Consejo. Diario Oficial L n° 67 de 27 de febrero de 2001, p.1.

Reglamento (CE) n° 2580/2001 del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo. Diario Oficial L n° 344 de 28 de diciembre de 2001, pp. 70-75.

Reglamento (CE) n° 881/2002 del Consejo de 27 de mayo de 2002 por el que se imponen determinadas medidas restrictivas específicas dirigidas contra determinadas personas y entidades asociadas con Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y los talibanes y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 467/2001 del Consejo por el que se prohíbe la exportación de determinadas mercancías y servicios a Afganistán, se refuerza la prohibición de vuelos y se amplía la congelación de capitales y otros recursos financieros de los talibanes de Afganistán. Diario Oficial L n° 139 de 29 de mayo de 2002, p.9.

Reglamento (CE) n° 174/2005 del Consejo, del 31 de enero de 2005 por el que se imponen restricciones al suministro de asistencia a Costa de Marfil en relación con actividades militares. Diario Oficial L n° 29 de 2 de febrero de 2005, pp. 5-15.

Reglamento (CE) n° 423/2007 del Consejo, de 19 de abril de 2007 sobre la adopción de medidas restrictivas contra Irán. Diario Oficial L n° 103 de 20 de abril de 2007, p. 1.

Reglamento (CE) n° 428/2009 del Consejo, de 5 de mayo de 2009 por el que se establece un régimen comunitario de control de las exportaciones, la transferencia, el corretaje y el tránsito de productos de doble uso. Diario Oficial L n° 134 de 29 de mayo de 2009, pp. 1-269.

Reglamento (UE) n° 961/2010 del Consejo, de 25 de octubre de 2010, relativo a medidas restrictivas contra Irán y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 423/2007. Diario Oficial L n° 281 de 27 de octubre de 2010, pp. 1-77.

Reglamento (UE) n° 204/2001 del Consejo, de 2 de marzo de 2011 relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Libia. Diario Oficial L n° 58 de 3 de marzo de 2011, pp. 1-13.

Reglamento de Ejecución (UE) n° 503/2011 del Consejo, de 23 de mayo de 2011, por el que se ejecuta el Reglamento (UE) n° 961/2010 relativo a medidas restrictivas contra Irán. Diario Oficial L n° 136 de 24 de mayo de 2011, pp. 26-44.

Reglamento (UE) n° 588/2011 del Consejo, del 20 de junio de 2011 por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 765/2006 del Consejo, relativo a la adopción de medidas restrictivas contra el Presidente Lukashenko y determinados funcionarios de Belarús. Diario Oficial L n°161 de 21 de junio de 2011, pp.1-6.

Reglamento (UE) n° 753/2011 del Consejo, de 1 de agosto de 2011 relativo a medidas restrictivas contra determinadas personas, grupos, empresas y entidades, habida cuenta de la situación en Afganistán, Diario Oficial L n°199 de 2 de agosto de 2011, pp.1-22.

Reglamento (UE) n° 1232/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011 que modifica el Reglamento (CE) n° 428/2009 del Consejo, por el que se establece un régimen comunitario de control de las exportaciones, la transferencia, el corretaje y el tránsito de productos de doble uso. Diario Oficial L n° 326 de 8 de diciembre de 2011, p.26.

Reglamento de Ejecución (UE) n° 54/2012 del Consejo, de 23 de enero de 2012 por el que se aplica el Reglamento (UE) n° 961/2010 relativo a la adopción de medidas restrictivas contra Irán. Diario Oficial L n° 281 de 27 de octubre de 2010, p. 1.

Reglamento (UE) n° 264/2012 del Consejo, de 23 de marzo de 2012, por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 359/2011 relativo a las medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas, entidades y organismos habida cuenta de la situación en Irán. Diario Oficial L n° 87 de 24 de marzo de 2012, pp. 26-36.

Reglamento (UE) n ° 267/2012 del Consejo, de 23 de marzo de 2012, relativo a medidas restrictivas contra Irán y por el que se deroga el Reglamento (UE) n ° 961/2010. Diario Oficial L n° 88 de 24 de marzo 2012, p. 1-112.

Reglamento (UE) n° 509/2012 del Consejo, de 15 de junio de 2012, por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 36/2012 relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria. Diario Oficial L n° 156 de 16 de junio de 2012, pp. 10-37.

Reglamento de Ejecución (UE) n ° 945/2012 del Consejo, de 15 de octubre de 2012, por el que se aplica el Reglamento (UE) n ° 267/2012 relativo a medidas restrictivas contra Irán. Diario Oficial L n° 282 de 16 de octubre de 2012, pp. 16-22.

Reglamento de Procedimiento del Tribunal de General de la Unión Europea de 2 de mayo de 1991, con la última modificación de 19 de junio de 2013. Diario Oficial L n° 173, de 26 de junio de 2013, p.66.

Reglamento (UE) n° 224/2014 del Consejo, del 10 de marzo de 2014, *relativo a la adopción de medidas restrictivas habida cuenta de la situación en la República Centroafricana*, Diario Oficial L n° 70 de 11 de marzo de 2014, p.1.

Reglamento de Ejecución (UE) n° 2015/230 del Consejo, de 12 de febrero de 2015, por el que se aplica el Reglamento (UE) n° 267/2012 relativo a medidas restrictivas contra Irán. Diario Oficial L n° 39 de 14 de febrero de 2015, pp. 3-4.

Reglamento de Ejecución (UE) n° 2016/556 del Consejo, de 11 de abril de 2016, por el que se aplica el Reglamento (UE) n° 359/2011 relativo a las medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas, entidades y organismos habida cuenta de la situación en Irán. Diario Oficial L n° 96 de 12 de abril de 2016, pp. 3-7.

Reglamento (UE) 2016/682 del Consejo, de 29 de abril de 2016, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 329/2007 sobre la aplicación de medidas restrictivas contra la República Popular Democrática de Corea. Diario Oficial L n°117 de 3 de mayo de 2016, pp. 1-27.

Reglamento (UE) n° 2018/1861 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de noviembre de 2018, relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen (SIS) en el ámbito de las inspecciones fronterizas, por el que se modifica el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y se modifica y deroga el Reglamento (CE) n.º 1987/2006, pp.14-55.

Reglamento Delegado (UE) n° 2018/1100 de la Comisión de la Comisión, de 6 de junio de 2018, por el que se modifica el anexo del Reglamento (CE) n° 2271/96 del Consejo, relativo a la protección contra los efectos de la aplicación extraterritorial de la legislación adoptada por un tercer país, y contra las acciones basadas en ella o derivadas de ella. C/2018/3572. Diario Oficial L n°199I de 7 de agosto de 2018, pp. 1-6.

2.2.5. Documentos

2.2.5.1. Notas de prensas

Consejo de la Unión Europea, *Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea a propósito del diálogo sobre los derechos humanos con Irán, 20 de diciembre de 2005*, 15927/05 (Presse 364). Disponible online: europa.eu/rapid/press-release_PESC-05-150_es.htm

Consejo de la Unión Europea, *Press Release 2795th/2796th General Affairs and External Relations Council Meeting*, Luxemburgo, 23-24 de abril de 2007. 8425/07 (Presse 80).

Nota de prensa de 15 de septiembre de 2009 (13028/09). Disponible online: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/110129.pdf

Nota de prensa de 16 de octubre de 2017 (578/17). Disponible online: www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/10/16/myanmar-burma-conclusions/pdf

2.2.5.2. Otros documentos

Acuerdo 2011/C202/05 entre los Estados miembros de la Unión Europea, reunidos en el seno del Consejo, sobre la protección de la información clasificada intercambiada en interés de la Unión Europea. Diario Oficial C n° 202, pp.13-23.

Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Una nueva respuesta a una vecindad cambiante, 2011. Comisión Europea, EU/Iran Negotiations for Trade & Cooperation Agreement to restart on 12 January, 11 de enero de 2005.

Comisión Europea, Declaración de la Unión Europea sobre las relaciones UE-Irán, 25 de noviembre de 1996, PESC/96/104. Disponible online: ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/PESC_96_104

Comisión Europea, La Comisión expone las perspectivas del reforzamiento de las relaciones entre la Unión Europea e Irán, 7 de febrero de 2001.

Comisión Europea, Nota de orientación. Preguntas y respuestas: adopción de la actualización del estatuto de bloqueo (2018/C 277 I/03).

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relaciones, De la UE con la República Islámica de Irán. COM/2001/0071.

Consejo de la Unión Europea, Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions), 7 de junio de 2004, 10198/1/04 REV 1.

Consejo de la Unión Europea, Conclusiones, 17 de junio de 2010.

Consejo de la Unión Europea, Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa segura en un mundo mejor, *Oficina de Publicaciones de la Unión Europea*, 2009.

Consejo de la Unión Europea, Estrategia de la UE de Lucha contra el Terrorismo. Documento de reflexión. 9990/12.

Consejo de la Unión Europea, Follow-up to the judgment of the Court of First Instance in case T228/02 - OMPI v. Council. Documento 5418/3/07.

Consejo Europeo, Programa de Estocolmo de 2009. Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano, 2010.

Consejo de la Unión Europea, Lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva. Estrategia de la UE contra la proliferación de armas destrucción masiva, 10 de diciembre de 2003. Doc núm. 15708/03.

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. Versión de junio de 2012. 11205/12.

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, 4 de mayo de 2018. 5664/18.

Consejo de la Unión Europea, Orientaciones sobre sanciones, actualización de mayo de 2018. 5664/18.

Consejo de la Unión Europea, Prácticas recomendadas de la Unión Europea para la aplicación eficaz de medidas restrictivas. 8666/1/08 REV 1, Bruselas, 24 de abril de 2008.

Consejo de la Unión Europea, Prácticas recomendadas de la Unión Europea para la aplicación eficaz de medidas restrictivas. 7383/1/15 REV 1. Bruselas, 24 de marzo de 2015.

Consejo de la Unión Europea, Prácticas recomendadas de la UE para la aplicación eficaz de medidas restrictivas. 15530/16. Bruselas, febrero de 2016.

Consejo de la Unión Europea, Prácticas recomendadas de la UE para la aplicación eficaz de medidas restrictivas. 8519/18. Bruselas, 4 de mayo de 2018.

Council of the European Union, EU guidelines on human rights dialogues, 2001, 14469/01.

Declaración Común de la Comunidad y de sus Estados miembros de 5 de julio de 1991.

Declaraciones anejas al Acta Final de la Conferencia Intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa, 13 de diciembre de 2007.

Declaration by the Council of the European Union on Iran, Luxembourg, 29 April 1997. 7569/97.

European Council, Conclusions, 10/11 December 2009, p. 15. Disponible online: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/111877.pdf

Informe complementario sobre la cuestión del control judicial de la política exterior y de seguridad común, CONV 689/1/03, de 16 de abril de 2003.

Informe sobre el informe anual del Consejo al Parlamento Europeo sobre los principales aspectos y las opciones fundamentales de la PESC, incluidas sus implicaciones financieras para el presupuesto general de las Comunidades Europeas – 2003 (8412/2004 – 2004/2172(INI)). Comisión de Asuntos Exteriores 21 de marzo de 2005.

Joint statement on the creation of INSTEX, the special purpose vehicle aimed at facilitating legitimate trade with Iran in the framework of the efforts to preserve the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), 31 de enero de 2019.

Nota de orientación con preguntas y respuestas respecto de la adopción de la actualización del estatuto de bloqueo (2018/C 277 I/03).

Parlamento Europeo, Recomendación del Parlamento Europeo, de 13 de junio de 2013, a la Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidenta de la Comisión, al Consejo y a la Comisión sobre la revisión de 2013 relativa a la organización y el funcionamiento del SEAE.

Political Cooperation Presidency, European Political Cooperation Presidency, La Haya, 14 de abril de 1986. Disponible online: www.sipri.org/sites/default/files/2016-03/European-Political-Cooperation-Presidency.pdf

Protocolo (nº 2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Diario Oficial C nº115 de 9 de mayo 2008, pp. 206-209.

Resolución del Parlamento Europeo, de 3 de abril de 2014, sobre la estrategia de la Unión Europea respecto de Irán (2014/2625(RSP)).

Resolución del Parlamento Europeo sobre el establecimiento de una diplomacia común para la Comunidad Europea (2000/2006(INI))

Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de octubre de 2016, sobre la estrategia de la UE en relación con Irán tras el acuerdo nuclear (2015/2274(INI))

Unión Europea, Factsheet. The European Union and Iran. 5555/2/12 REV 2.

2.3. Jurisprudencia del Tribunal General y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

2.3.1. Sentencias del Tribunal General

Sentencia del Tribunal General Kadi contra Consejo y Comisión, T-315/01, EU: T:2005:332.

Sentencia del Tribunal General Ayadi contra Consejo, T-253/02, EU: T:2006:200.

Sentencia del Tribunal General Hassan contra Consejo y Comisión, T-49/04, EU: T:2006:201.

Sentencia de la Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran contra Consejo, T-228/02, EU: T:2006:384.

Sentencia del Tribunal General PKK contra Consejo, T-229/02, EU:T:2008:87.

Sentencia del Tribunal General Kongra-Gel y otros, T-253/04, EU:T:2008:88.

Sentencia del Tribunal General People's Mojahedin Organization of Iran contra Consejo, T-256/07, EU:T:2008:461.

Sentencia del Tribunal General People's Mojahedin Organization of Iran contra Consejo, T-284/08, EU: T:2008:550.

Sentencia del Tribunal General Melli Bank contra Consejo, T-246/08, EU: T:2009:266.

Sentencia del Tribunal General Sison contra Consejo, T-341/07, EU: T:2011:687.

Sentencia del Tribunal General Fulmen contra Consejo, T-439/10, EU:T:2012:142.

Sentencia del Tribunal General Consejo contra Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, T-509/10, EU: T:2012:201.

Sentencia del Tribunal General Consejo contra Bank Mellat, T-496/10, EU: T:2013:39.

Sentencia del Tribunal General Bank Saderat Iran contra Consejo, T-494/10, EU: T:2013:59.

Auto de medidas provisionales ante el presidente del Tribunal General del caso Iran Liquefied Natural Gas contra Consejo, T-5/13 R, EU: T:2013:395.

Sentencia del Tribunal General Bank Melli Iran contra Consejo, T-35/10 y T-7/11, EU: T:2013:397.

Sentencia del Tribunal General Bank Refah Kargaran contra Consejo, T-24/11, EU: T:2013:403.

Sentencia del Tribunal General Europäisch-Iranische Handelsbank contra Consejo T-434/11, EU: T:2013:405.

Sentencia del Tribunal General ATC y otros contra Comisión, T-333/10, EU:T:2013:451.

Sentencia del Tribunal General Nabipour y otros contra Consejo, T-58/12, EU: T:2013:640.

Sentencia del Tribunal General Syria International Islamic Bank contra Consejo, T-293/12, EU: T:2014:439.

Sentencia del Tribunal General Hassan contra Consejo, T-572/11; EU: T:2014:682.

Sentencia del Tribunal General Georgias y otros contra Consejo y Comisión, T-168/12, EU: T:2014:781.

Sentencia del Tribunal General Safa Nicu Sepahan Co. contra Consejo, T-384/11, EU: T:2014:986.

Sentencia del Tribunal General Central Bank of Iran contra Consejo, T-563/12, EU: T:2015:187.

Sentencia del Tribunal General Fares Al-Chihabi contra Consejo, T-593/11, EU: T:2015:249.

Sentencia del Tribunal General National Iranian Tanker Company contra Consejo, T-207/15, EU:T:2016:471.

Sentencia del Tribunal General HTTS contra Consejo, T-692/15, EU:T:2017:890.

Sentencia del Tribunal General Iran Insurance contra Consejo, T-558/15, EU:T:2018:945.

2.3.2. Sentencias del Tribunal de Justicia

Sentencia del Tribunal de Justicia Erich Stauder contra Stadt Ulm - Sozialamt. Petición de decisión prejudicial: Verwaltungsgericht Stuttgart – Alemania, C- 29-69, ECLI:EU:C:1969:57.

Sentencia del Tribunal de Justicia Internationale Handelsgesellschaft mbH contra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel. Petición de decisión prejudicial: Verwaltungsgericht Frankfurt am Main - Alemania. C-11-70, ECLI:EU:C:1970:114.

Sentencia del Tribunal de Justicia AEG Telefunken contra Comisión, C-107/82, EU:C:1983:293.

Sentencia del Tribunal de Justicia Comisión contra Consejo, C-16/88, EU:C:1989:397.

Sentencia del Tribunal de Justicia Comisión contra Consejo (“Dióxido de titanio”), C-300/89, EU:C:1991:244.

Sentencia del Tribunal de Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS contra Minister for Transport, Energy and Communications y otros, C-84/95, ECLI:EU:C:1996:312.

Sentencia del Tribunal de Justicia *The Queen, ex parte Centro-Com contra HM Treasury y Bank of England*, C-124/95, ECLI:EU:C:1997:8.

Sentencia del Tribunal de Justicia Racke contra Hauptzollamt Mainz, C-162/96, ECLI:EU:C:1998:293.

Sentencia del Tribunal de Justicia Comisión contra Consejo, C-16/88, EU:C:1989:397.

Sentencia del Tribunal de Justicia P. Lucaccioni contra Comisión, C-257/98, EU:C:1999: 402.

Sentencia del Tribunal de Justicia Gestoras Pro Amnistía y otros contra Consejo, C-354/04P, EU:C:2007:115.

Sentencia del Tribunal de Justicia Segi y otros contra Consejo, C-355/04P, EU:C:2007:116.

Sentencia del Tribunal de Justicia Stichting Al-Aqsa contra Consejo, T-327/03, EU:T:2007:211.

Sentencia Möllendorf y Möllendorf-Niehuus, C-117/06, EU:C:2007:596.

Sentencia del Tribunal de Justicia Kadi y Al Barakaat International Foundation contra Consejo y Comisión, C-402/05P y C-415/05P, EU:C:2008:461.

Sentencia del Tribunal de Justicia Parlamento contra Consejo, C-155/07, EU:C:2008:605.

Auto del Tribunal de Justicia People's Mojahedin Organization of Iran contra Consejo, C-576/08 P, EU:C:2009:335.

Sentencia del Tribunal de Justicia Francia contra People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853.

Sentencia del Tribunal de Justicia Melli Bank contra Consejo, C-380/09 P, EU:C:2012:137.

Sentencia del Tribunal de Justicia Parlamento contra Consejo, C-130/10, EU:C:2012:472.

Sentencia del Tribunal de Justicia Eni contra Comisión, C-508/11 P, EU:C:2013:289.

Sentencia del Tribunal de Justicia ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363.

Sentencia del Tribunal de Justicia Comisión y otros contra Kadi (*Kadi II*), C-584/10 P, EU:C:2013:518.

Sentencia del Tribunal de Justicia Consejo contra Fulmen y Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775.

Sentencia del Tribunal de Justicia Consejo contra Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776.

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

Sentencia del Tribunal de Justicia Consejo contra Bank Mellat, C-176/13 P, EU:C:2015:134.

Sentencia del Tribunal de Justicia Europäisch-Iranische Handelsbank contra Consejo, C-585/13 P, EU:C:2015:145.

Auto del Tribunal de Justicia Georgias y otros contra Consejo y Comisión. C-545/14P, EU:C:2015:791.

Sentencia del Tribunal de Justicia National Iranian Oil Company (NIOC) contra Consejo, C-440/14P, EU:C:2016:128.

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

Sentencia del Tribunal de Justicia Consejo contra Bank Saderat Iran, C-200/13 P, EU:C:2016:284.

Sentencia del Tribunal de Justicia Sharif University of Technology contra Consejo, C-385/16 P, EU:C:2017:258.

Sentencia del Tribunal de Justicia Safa Nicu Sepahan Co. contra Consejo, C-45/15 P, EU:C:2017:402.

Sentencia del Tribunal de Justicia National Iranian Tanker Company contra Consejo, C-600/16 P, EU:C:2018:966.

Sentencia del Tribunal de Justicia Islamic Republic of Iran Shipping Lines y otros contra Consejo, C-225/17 P, EU:C:2019:82.

Sentencia del Tribunal de Justicia HTTS contra Consejo, C-123/18 P, EU:C:2019:694.

2.3.3. Conclusiones del Abogado General

Conclusiones del Abogado General en el asunto Melli Bank contra Consejo, EU:C:2011:424.

Conclusiones de la Abogado General en el asunto República Francesa contra People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:482.

Conclusiones del Abogado General en el asunto Parlamento contra Consejo, C-130/10, EU:C:2012:50.

Conclusiones del Abogado General en el asunto Europäisch-Iranische Handelsbank contra Consejo, EU:C:2014:2365.

Conclusiones del Abogado General en el asunto National Iranian Oil Company (NIOC) contra Consejo, EU:C:2015:545.

Conclusiones del Abogado General en el asunto HTTS contra Consejo, C-123/18 P, EU:C:2019:173.

3. NORMATIVA NACIONAL

Foreign & Commonwealth Office, *Explanatory Memorandum to the Iran (Sanctions) (Nuclear) (EU Exit) Regulations 2019 No. 461*.

Iran and Libya Sanction Act 1994.

Ley de Sanciones contra Irán (ISA) de 1996.

Ley de sanciones, rendición de cuentas y desinversión de Irán comprensivas de 2010.

Ministry of Justice, Part 79 - Proceedings under the counter-terrorism Act 2008 and Part 1 of the Terrorist asset-freezing etc. Act 2010.

The Civil Procedure (Amendment) (EU Exit), SI 2019/147.

The Iran (Sanctions) (Human Rights) (EU Exit) Regulations 2019, SI 2019/134.

The Iran (Sanctions) (Nuclear) (EU Exit) Regulations 2019, SI 2019/461.

The Sanctions (Amendment) (EU Exit) (No 2) Regulations 2019, SI 2019/380.

Orden Ejecutiva 13590 de 20 de noviembre de 2011.

III. PÁGINAS WEB

1. PÁGINAS WEBS OFICIALES

Central Intelligence Agency, *The World Factbook*.

Comisión Europea, *Entra en vigor el estatuto de bloqueo actualizado en apoyo del acuerdo nuclear con Irán*, 6 de agosto de 2018.

Comisión Europea, *Service for Foreign Policy Instruments (FPI)*. Disponible online: ec.europa.eu/fpi/what-we-do/sanctions_en

Consejo Europeo/ Consejo de la Unión Europea, *Acuerdo de Cotonú, Procedimiento de consulta (artículo 96)*. Disponible online: www.consilium.europa.eu/es/policias/cotonou-agreement/article-96-cotonou-agreement/

Consejo de la Unión Europea, *Medidas restrictivas de la UE*, 2014. Recuperado de www.consilium.europa.eu/media/24491/142428.pdf

Consejo de la Unión Europea, *Sanciones: cómo y cuándo adopta la UE medidas restrictivas*. Recuperado de www.consilium.europa.eu/es/policias/sanctions/

Consejo de la Unión Europea, *Procedimiento de adopción y revisión de las sanciones de la UE*. Recuperado de www.consilium.europa.eu/es/policias/sanctions/adoption-review-procedure/

Consejo de la Unión Europea, *Lista de terroristas de la UE*. Recuperado de www.consilium.europa.eu/es/policias/fight-against-terrorism/terrorist-list/

Consejo de la Unión Europea, *Adopción de medidas restrictivas de la UE*. Recuperado de www.consilium.europa.eu/es/policias/sanctions/

Consejo de la Unión Europea/ Consejo de la Unión Europea, *Acuerdo de Cotonú*. Disponible online: www.consilium.europa.eu/es/policias/cotonou-agreement/

Consejo Europeo/ Consejo de la Unión Europea, *Conferencias intergubernamentales*, 2019. Disponible online: www.consilium.europa.eu/es/documents-publications/intergovernmental-conferences/

Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, *Sanciones*, 2019. Disponible online: www.un.org/securitycouncil/es/sanctions/information

Consejo Nacional de la Resistencia Iraní (CNRI). Recuperado de www.ncr-iran.org/es/about/our-resistance

EU Sanctions Map. Recuperado de sanctionsmap.eu/

European Union External Action, *Common Foreign and Security Policy* (CFSP). Recuperado de eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/index_en.htm

European Union External Action, *EU and Iran held the third meeting of the High-level Political Dialogue on 20 November*, 2017. Disponible online: eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/35892/eu-and-iran-held-third-meeting-high-level-political-dialogue-20-november_en

European Union External Action, *EU and Iran hold High Level Political Dialogue*, 2018. Disponible online: eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/54494/eu-and-iran-hold-high-level-political-dialogue_en

European Union External Action, *Share Statement from the Joint Commission of the Joint Comprehensive Plan of Action*, 2018.

European External Action Service, *Statement by High Representative/Vice-President Federica Mogherini on the creation of INSTEX, Instrument for Supporting Trade Exchanges*, 2019.

European External Action Service, *Cooperation between the EU and Iran*.

Eurostat, “*Shedding light on energy in the EU. A guided tour of energy statistics*”, 2018. Disponible online: ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/bloc-2c.html

FIDH (International Federation for Human Rights), *EU/Iran human rights dialogue – third session*, 15 de septiembre de 2003. Disponible online: www.fidh.org/IMG/pdf/ir1509a.pdf

FIDH (International Federation for Human Rights), *The European Union/Iran dialogue: an unconvincing process*, 13 de octubre de 2003. Disponible online: www.fidh.org/en/region/asia/iran/eu-iran/The-European-Union-Iran-dialogue

Foreign & Commonwealth Office, *Guidance Sanctions policy if there’s no Brexit deal*.

GERANMAYEH, Ellie, “Engaging with Iran: a European Agenda”, *European Council on Foreign Relations*, 2015.

GERANMAYEH, Ellie y BATMANGHELID, Esfandyar, “Trading with Iran via the special purpose vehicle: How it can work”, *European Council on Foreign Relations*, 7 de febrero de 2019.

Government United Kingdom, *UK sanctions regimes under the Sanctions Act*, 2020. Disponible online: www.gov.uk/government/collections/uk-sanctions-regimes-under-the-sanctions-act

Hydrocarbons Technology, “Nabucco Gas Pipeline, Europe”. Disponible online: www.hydrocarbons-technology.com/projects/nabuccopipeline/

IAEA, *Safeguards legal framework*, 2018. Recuperado de www.iaea.org/topics/safeguards-legal-framework

International Federation of Human Rights, Ligue Iranienne de Défense des Droits de l'Homme, *Appraisal of the EU Human Rights Dialogues: Assessment of the Human Rights situation in Iran*, 2004. Disponible online: www.refworld.org/docid/46f146690.html

Missile Technology Control Regime, *MTCR*. Disponible online: mtrc.info

Naciones Unidas, *Armas biológicas*. Disponible online: www.un.org/disarmament/es/adm/armas-biologicas/

Naciones Unidas, *Resolución 1540 (2004) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*. Disponible online: www.un.org/disarmament/es/adm/resolucion-1540-2004-del-consejo-de-seguridad-de-las-naciones-unidas/

Nuclear Suppliers Group, *Sobre el GSN*. Disponible online: www.nuclearsuppliersgroup.org/es/sobre-el-gsn

OPCW, *Convención sobre las Armas Químicas*. Disponible online: www.opcw.org/es/convencion-sobre-las-armas-quimicas

Organismo Internacional de Energía Atómica, *Tratado sobre la No Proliferación*. Disponible online: www.iaea.org/es/temas/tratado-sobre-la-no-proliferacion

RELEX, European Commission, *Restrictive measures*, 2008. Recuperado de eeas.europa.eu/archives/docs/cfsp/sanctions/docs/index_en.pdf

Servicio Europeo de Acción Exterior, *Política de Sanciones*, Recuperado de eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/index_en.htm

The Australia Group, *El Grupo Australia: Introducción*. Disponible online: australiagroup.net/es/introduccion.html

The Electoral Commission, *EU referendum results*. Disponible online: www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum/electorate-and-count-information

Unión Europea, *Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad*, 2015. Disponible online: eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0009

Unión Europea, *Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)*. Disponible online: europa.eu/pol/cfsp/index_es.htm

UNODA, United Nations Office for Disarmament Affairs, *Treaties*, 2018. Disponible online: disarmament.un.org/treaties/t/npt

Wassenaar, *Arreglo de Wassenaar*. Disponible online: www.wassenaar.org/es/about-us/

2. PRENSA

El País, “Las sanciones que pesan sobre Teherán”, *El País*, 3 de octubre de 2012

Europa Press, *Irán- El periodista iraní Akbar Ganji es puesto en libertad, tras seis años en prisión*, 18 de marzo de 2006.

GKToday, “INSTEX: Iran Trade Promotion Plan”, *GKToday*, 2 de febrero de 2019.

GUMUCIO, Juan Carlos, “La ocupación iraní de la isla de Abu Musa inquieta a los países ribereños del Golfo”, *El País*, 13 de septiembre de 1992.

PARKER, George, “Brown turns sanctions screw on Iran”, *Financial Times*, 12 de noviembre de 2006.

HENNION, Cécile y NOUGAYRÈDE, Natalie, “Le président iranien Mahmoud Ahmadinejad écrit à Nicolas Sarkozy”, *Le Monde*, 16 de noviembre de 2007.

KERR, Simeon; ENGLAND, Andrew; y BOZORGMEHR, Najmeh, “Iran’s economy slumps as US sanctions pile on the pain”, *Financial Times*, 29 de abril de 2019.

KIRKPATRICK, David D., y FASSIHI, Farnaz “Rouhani Says Iran Will Begin Enriching Uranium at Higher Level in Days”, *The New York Times*, 3 de julio de 2019.

LANDLER, Mark, “Trump Abandons Iran Nuclear Deal He Long Scorned”, *The New York Times*, 8 de mayo de 2018.

PEEL, Michael, “Can Europe’s new financial channel save the Iran nuclear deal?”, *Financial Times*, 4 de febrero de 2019.

3. BLOGS

ANTÓN ZUNZUNEGUI, Santiago, “Vigilancia y límites al programa nuclear de Irán: el Plan de Acción Integral Conjunto (Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA)”, *Real Instituto Elcano*, 21 de octubre de 2015.

HAKAKIAN, Roya, “The e verdict that shook Iran and Europe”, *Reuters Blog*, 25 de septiembre de 2012.

LESTER, MAYA, “ECJ rejects Central Bank of Iran’s appeal against its re-listing”, *European Sanctions Blog*, 11 de abril de 2016. Disponible online: www.europeansanctions.com/2016/04/ecj-rejects-central-bank-of-irans-appeal-against-its-re-listing/

LESTER, MAYA, “ECJ uphold Bank Saderat judgment & EU amends the bank’s re-listing”, *European Sanctions Blog*, 24 de abril de 2016. Disponible online: www.europeansanctions.com/2016/04/ecj-uphold-bank-saderat-judgment-eu-amends-the-banks-re-listing/

LESTER, Maya, “Iranian Offshore Engineering Co loses its EU court appeal”, *European Sanctions Blog*, 20 de septiembre de 2016. Disponible online: www.europeansanctions.com/2016/09/iranian-offshore-engineering-co-loses-its-eu-court-appeal/

LESTER, Maya, “NIOC subsidiaries lose annulment appeal”, *European Sanctions Blog*, 6 de octubre de 2016. Disponible online: www.europeansanctions.com/2016/10/nioc-subsidiaries-lose-annulment-appeal/

LESTER, Maya, “UK Sanctions (Amendment) (EU Exit) (No 2) Regulations 2019”, *European Sanctions Blog*, 6 de marzo de 2019. Disponible online: www.europeansanctions.com/2019/03/uk-sanctions-amendment-eu-exit-no-2-regulations-2019/

LESTER, Maya, “UK closed material procedure rules to cover Sanctions Act challenge”s, *European Sanctions Blog*, 15 de febrero de 2019. Disponible online: www.europeansanctions.com/2019/02/uk-closed-material-procedure-rules-to-cover-sanctions-act-challenges/

MORET, Erica, Post-Brexit sanctions in a changing Europe, *The UK in a changing Europe*. Disponible online: ukandeu.ac.uk/post-brexit-sanctions-in-a-changing-europe/

NÚÑEZ VILLAVERDE, Jesús A., “Irán a punto de ebullición”, *Real Instituto Elcano*, 13 de mayo de 2019.

O’KANE, Michael, “EU concern about Iran & JCPoA, *European Sanctions Blog*, 10 de mayo de 2019.

GIESBERS, Anne, “The Iran Nuclear Deal and the EU: A Strategic Awakening?”, *CLINGENDAEL*, 1 de noviembre de 2017.

TANCHUM, Micha’el, “France’s Iran policy indicates INSTEX will not undermine sanctions”, *Real Instituto Elcano*, 25 de abril de 2019.

ZÁCCARA, Luciano, “Irán: política interior, economía y sociedad”, *Anuario Internacional CIDOB*, 2015. Disponible online: anuariocidob.org/iran-perfil-de-pais-politica-interior-economia-y-sociedad/

4. MATERIAL AUDIOVISUAL

British Institute of International and Comparative Law, The Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018, by Maya Lester QC, Brick Court Chambers. Disponible online: www.biicl.org/brexitmaterials/sanctionspodcast

IV. OTROS

ADEBAHR, Cornelius, “Easing EU Sanctions on Iran”, *Atlantic Council Iran Task Force*, 2014.

ARMENGOL, Oriol, “La responsabilidad de las sociedades matrices por las conductas anticompetitivas de sus filiales”, *Notas informativas Cátedra Pérez Llorca*. Recuperado de catedraperezllorca.ie.edu/notas-informativas

Asociación Pro-Derechos Humanos y Observatorio Criminal, “Una aproximación al derecho de defensa del detenido y sospechoso. Las Directivas 2010/64, 2012/13 y 2013/48 de la Unión Europea”, 2015.

AL-RASHEED, Madawi, y ABDOLMOHAMMADI, Pejman, “Saudi Arabia and Iran: Beyond Conflict and Coexistence?”, *LSE Middle East Centre Report*, 2018.

Banco Europeo de Inversiones, Folleto Informativo N°1: El Banco Europeo de Inversiones: el poder invisible dentro de la Unión Europea.

BEAUCILLON, Charlotte, “Comment Choisir ses mesures restrictives? Guide pratique des sanctions de l’UE”, *Institut d’Études de Sécurité de l’Union européenne*, 2012.

CEBADA ROMERO, Alicia, “La Alta Representante de la Unión Europea: la Primera Ministra Integral de Acción Exterior”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*, 2010.

CHAMPIGNY, Simon, POUSIN, Elise y ROUGEVIN-BAVILLE, Laure, “Asset freeze measures in the fight against terrorism”, *The European Judicial Training Network (EJTN)*, 2016. Recuperado de www.ejtn.eu/About/THEMIS11/THEMIS-2016/THEMIS-2016-Semi-final-A/

CORDERO ÁLVAREZ, Clara Isabel, “La protección del derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen en el tráfico privado internacional”, Madrid, 2012. Recuperado de eprints.ucm.es/16299/1/T33950.pdf

Congressional Research Service, “Iran Sanctions”, *Congressional Research Service, RS20871, version 281*, 2018. Recuperado de crsreports.congress.gov

European Union Center of North Carolina, “The EU and Iran”, *EU Briefings*, 2012.

GIUMELLI, Francesco, “How EU sanctions work: a new narrative”, *Institut d’Études de Sécurité de l’Union européenne*, 2013.

GIUMELLI, Francesco, e IVAN, Paul, “The effectiveness of EU sanctions. An analysis of Iran, Belarus, Syria and Myanmar (Burma)”, *European Policy Centre*, núm.76, 2013.

- HELWIG, Niklas; IVAN, Paul, and KOSTANYAN, Hrant, “The new EU foreign policy architecture. Reviewing the first two years of the EEAS”, *Centre for European Policy Studies (CEPS)*, 2013.
- HENZELIN, Marc, “Counter terrorism jurisprudence of the ECJ. Recent developments”, *Academy of European Law*, 2008.
- HIDALGO GARCÍA, María del Mar, “El levantamiento de las sanciones de Irán. Economía y seguridad”, *bie3: Boletín I.E.E.E.*, 2016,
- International Atomic Energy Agency (IAEA), “El Irán y el OIEA: verificación y vigilancia en virtud del PAIC”, *IAEA Bulletin*, 2016.
- International Institute for Asian Studies, “*The energy policy of Iran towards the EU and China*”, The Focus: Energy Security EU/Asia, 2009.
- KILE, Shannon N., “The controversy over Iran’s nuclear programme”, KILE, Shannon N. (eds.), Europe and Iran. Perspectives on Non-proliferation, *SIPRI Research Report*, núm.21, 2005.
- Landinfo, “Iran: The situation of the Bahá’í community”, *Landinfo*, 2017.
- LEENDERS, Leander, “EU Sanctions: A Relevant Foreign Policy Tool?”, *EU Diplomacy Papers-College of Europe*, 2014.
- LESTER, Maya, “Brussels lists, Luxembourg de-lists Sanctions de-designation cases in the European Court”, *World ECR*, 2013. Recuperado de www.worldecr.com
- LESTER, Maya, Written evidence, EUS0001, Q13 en European Union Committee, “The legality of EU sanctions”, *House of Lords*, 2017.
- LESTER, Maya y HOBSON, Fred, “Targeted sanctions and sanctions targeted: Iranian banks in the European Court”, *Butterworths Journal of International Banking and Financial Law*, 2013.
- LIND, Anna-Sara, y STRAND, Magnus, “A New Proportionality Test for Fundamental Rights? The Joined Cases C-92/09 and C-93/09 Volker und Markus Schecke GbR (C-92/09) and Hartmut Eifert (C-93/09) v. Land Hessen”, *Swedish Institute for European Policy Studies European Policy Analysis*, 2011.
- MAGIERA, Siegfried, “El derecho a una buena administración en la Unión Europea”. Recuperado de eapc.gencat.cat/web/.content/home/publicacions/col_leccio_materials/26_les_administracions_en_perspectiva_europea/8_magiera/08-magiera_tradcast.pdf
- MARTÍN, José, “Estudio Preliminar”, *Real Instituto el Cano*, 2007. Disponible online: www.realinstitutoelcano.org/especiales/EspecialFuturoEuropa/docs/TratadoLisboa2007/Perez_Nanclares_estudio_preliminar_def.pdf

MOHSENI, Payam (ed.), “Iran and the Arab World after the Nuclear Deal Rivalry and Engagement in a New Era”, *Belfer Center for Science and International Affairs*, 2015.

MONTOYA CERIO, Fernando, “Irán y su estratégico acuerdo nuclear”, *Instituto Español de Estudios de Defensa (IEEE)*, 2016.

MORET, Erica, Written Evidence (BSP0008), *Houses of Parliament*, 2017. Disponible online: data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/eu-external-affairs-subcommittee/brexit-sanctions-policy/written/70456.pdf

MOUSAVIAN, Seyed Hossein, “Irán en la agenda internacional: perspectivas de futuro”, *Anuario Internacional CIDOB*, 2015.

Oficina Económica y Comercial de Teherán, Guía País Irán, ICEX, 2015.

OMC- Boletín de noticias sobre adhesiones de la OMC, 2018, núm.8.

PORTELA, Clara, Written Evidence (BSP0003), *Houses of Parliament*, 2017. Disponible online: data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/eu-external-affairs-subcommittee/brexit-sanctions-policy/written/69280.pdf

PURSIAINEN, Aleksi, “Targeted EU Sanctions and Fundamental Rights”, *Solid Plan. Consulting, Ministry for Foreign Affairs of Finland*, 2017.

RAKEL, Eva, The Iranian political elite, state and society relations, and foreign relations since the Islamic Revolution, *UvA-DARE*, 2008.

RODRÍGUEZ MORAL, Javier, “La política exterior de la Unión Europea y el programa nuclear de Irán”, *Análisis GESI*, 2014,

RUSSELL, Martin, “EU sanctions: A key foreign and security policy instrument”, *European Parliamentary Research Service*, 2018.

SAMORE, Gary, “Sanctions against Iran. A Guide to Targets, Terms, and Timetables. Addendum to: Decoding the Iran Nuclear Deal”, *Belfer Center for Science and International Affairs*, 2015.

SMITH, Ben, “*The future of sanctions*”, Commons Library Briefing, 2018.

Stockholm International Peace Research Institute, “SIPRI Yearbook 2018. Armaments, Disarmament and International Security”, *Oxford University Press*, 2018.

Organization of the Petroleum Exporting Countries, “2017 Annual Report”, 2018. Disponible online: www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/AR%202017.pdf

VIZCAÍNO LÓPEZ, María Teresa, “El prestigio profesional en el sistema jurídico español”, *UNLA*, 2004.

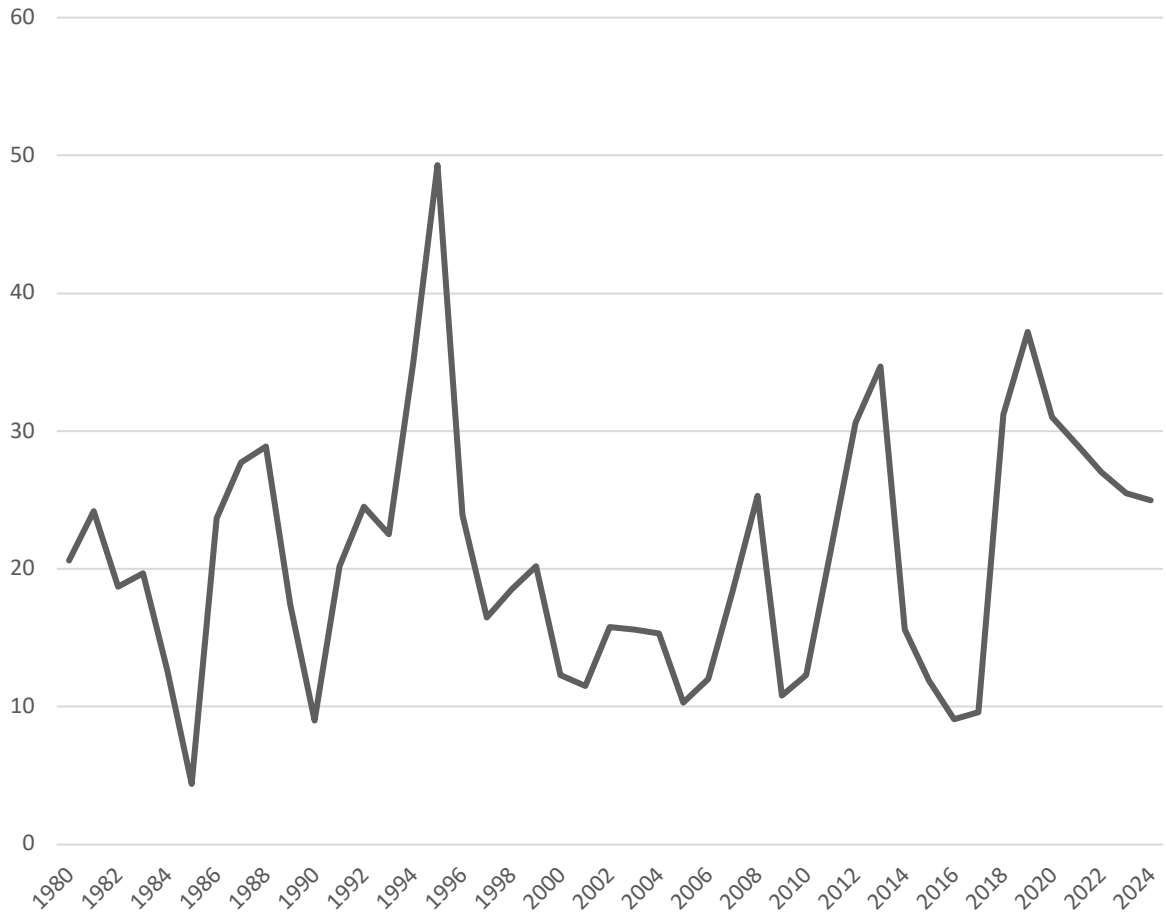
VV.AA, “Best Practices Guide for Chairs and Members of United Nations Sanctions Committees”, *Compliance & Capacity Skills International*, 2018.

ADENDAS

ADENDA I. Datos macroeconómicos de la República Islámica de Irán

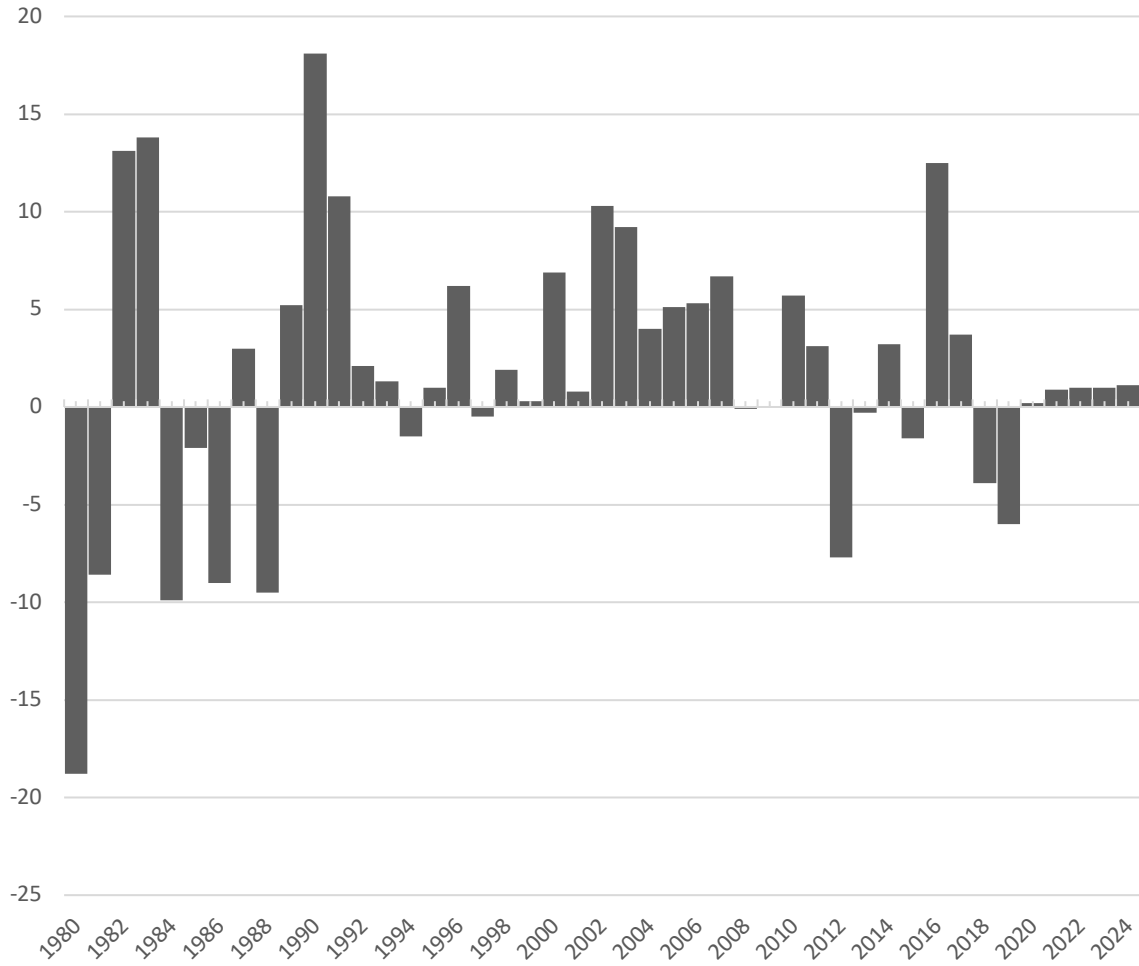
Gráfico n° 2. Tasa de inflación en Irán. Variación anual del Índice de Precios al Consumo.

Período 1980-2024



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI)

Gráfico n° 3. Cambio anual en el Producto Interior Bruto de Irán. Período 1980-2024



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI)

ADENDA II. Marco legal sobre la prevención de la proliferación nuclear iraní**Tabla n° 4. Marco legal de Naciones Unidas. Número de resoluciones. 2006-2015**

Resoluciones del Consejo de Seguridad -Comité de sanciones
Resolución 1696 (2006) - S/RES/1696 (2006)
Resolución 1737 (2006) - S/RES/1737 (2006)
Resolución 1747 (2007) - S/RES/1747 (2007)
Resolución 1803 (2008) - S/RES/1803 (2008)
Resolución 1835 (2008) - S/RES/1835 (2008)
Resolución 1929 (2010) - S/RES/1929 (2010)
Resolución 2231 (2015) - S/RES/2231 (2015)

Tabla n° 5. Marco legal procedente del E3/UE+3¹²⁰⁹

Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC)	14 de julio de 2015
---	---------------------

Tabla n° 6. Marco legal procedente del Organismo Internacional de la Energía Atómica

Nombre del acuerdo	Estado	Entrada en vigor
<i>Tratado sobre la No Proliferación de las armas nucleares</i>	Firmado: 1 julio 1968	5 de marzo de 1970
Acuerdos de salvaguardia		
<i>Acuerdo entre Irán y el Organismo para la Aplicación de Salvaguardias en relación con el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares</i>	Firmado: 19 de junio de 1973	15 de mayo de 1974
<i>Protocolo adicional al Acuerdo entre la República Islámica del Irán y el OIEA para la aplicación de salvaguardias en relación con el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares</i>	Firmado: 18 de diciembre de 2003	
Informes de la Junta de Gobernadores - OIEA		
2003		
<i>Aplicación del Acuerdo de Salvaguardias del TNP en la República Islámica del Irán</i>		6 de junio de 2003
		26 de agosto de 2003
		10 de noviembre de 2003
2004		
		24 de febrero de 2004

¹²⁰⁹ Francia, Alemania y el Reino Unido más China, Rusia y los EE. UU. También conocidos como los "P5 + 1", es decir, los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU más Alemania.

Adendas

<i>Aplicación del Acuerdo de Salvaguardias del TNP en la República Islámica del Irán</i>	1 de junio de 2004
	1 de septiembre de 2004
	15 de noviembre de 2004
2005	
<i>Aplicación del Acuerdo de Salvaguardias del TNP en la República Islámica del Irán</i>	2 de septiembre de 2005
	18 de noviembre de 2005
2006	
<i>Aplicación del Acuerdo de Salvaguardias del TNP en la República Islámica del Irán</i>	27 de febrero de 2006
	28 de abril de 2006
	8 de junio de 2006
	31 de agosto de 2006
	14 de noviembre de 2006
2007	
<i>Cooperación entre la República Islámica del Irán y el Organismo a la luz de la Resolución 1737 (2006) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas</i>	9 de febrero de 2007
<i>Aplicación del Acuerdo sobre Salvaguardias del TNP y disposiciones pertinentes de la Resolución 1737 (2006) del Consejo de Seguridad en la República Islámica del Irán</i>	22 de febrero de 2007
<i>Aplicación del Acuerdo sobre Salvaguardias del TNP y disposiciones pertinentes de las resoluciones del Consejo de Seguridad en la República Islámica del Irán</i>	23 de mayo de 2007
<i>Aplicación del Acuerdo de Salvaguardias del TNP en la República Islámica del Irán</i>	30 de agosto de 2007
<i>Aplicación del Acuerdo sobre Salvaguardias del TNP y disposiciones pertinentes de las resoluciones 1737 (2006) y 1747 (2007) del Consejo de Seguridad en la República Islámica del Irán</i>	15 de noviembre de 2007
2008	
<i>Aplicación del Acuerdo sobre Salvaguardias del TNP y disposiciones pertinentes de las resoluciones 1737 (2006) y 1747 (2007) del Consejo de Seguridad en la República Islámica del Irán</i>	22 de febrero
<i>Aplicación del Acuerdo de salvaguardias del TNP y disposiciones pertinentes de las resoluciones 1737 (2006), 1747 (2007) y 1803 (2008) del Consejo de Seguridad en la República Islámica del Irán</i>	26 de mayo
	15 de septiembre
<i>Aplicación del Acuerdo de salvaguardias del TNP y disposiciones pertinentes de las resoluciones 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) y 1835 (2008) del Consejo de Seguridad en la República Islámica del Irán</i>	19 de noviembre
2009	
<i>Aplicación del Acuerdo de salvaguardias del TNP y disposiciones pertinentes de las resoluciones 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) y 1835 (2008) del Consejo de Seguridad en la República Islámica del Irán</i>	19 de febrero
	5 de junio
	28 de agosto
	16 de noviembre
2010	

Adendas

<i>Aplicación del Acuerdo de salvaguardias del TNP y disposiciones pertinentes de las resoluciones 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) y 1835 (2008) del Consejo de Seguridad en la República Islámica del Irán</i>	18 de febrero
	31 de mayo
<i>Aplicación del Acuerdo sobre Salvaguardias del TNP y disposiciones pertinentes de las resoluciones del Consejo de Seguridad en la República Islámica del Irán</i>	6 de septiembre
	23 de noviembre
2011	
<i>Aplicación del Acuerdo sobre Salvaguardias del TNP y disposiciones pertinentes de las resoluciones del Consejo de Seguridad en la República Islámica del Irán</i>	25 de febrero
	24 de mayo
	2 de septiembre
	8 de noviembre
2012	
<i>Aplicación del Acuerdo sobre Salvaguardias del TNP y disposiciones pertinentes de las resoluciones del Consejo de Seguridad en la República Islámica del Irán</i>	24 de febrero
	25 de mayo
	30 de agosto
	16 de noviembre
2013	
<i>Aplicación del Acuerdo de salvaguardias del TNP y disposiciones pertinentes de las resoluciones del Consejo de Seguridad en la República Islámica del Irán</i>	21 de febrero
	22 de mayo
	28 de agosto
	11 de noviembre
	14 de noviembre
2014	
<i>Actividades de vigilancia y verificación en la República Islámica del Irán en relación con el Plan de acción conjunto</i>	17 de enero
<i>Situación del programa nuclear de Irán en relación con el Plan de acción conjunto</i>	20 de enero
	21 de marzo
	17 de abril
	20 de junio
	20 de julio
	20 de agosto
	19 de septiembre
	20 de octubre
	24 de noviembre
	19 de diciembre
<i>Medidas prácticas en relación con el marco de cooperación</i>	9 de febrero
<i>Aplicación del Acuerdo de salvaguardias en relación con el TNP y de las disposiciones pertinentes de las resoluciones del Consejo de Seguridad en la República Islámica del Irán</i>	20 de febrero
	23 de mayo
	5 de septiembre
	7 de noviembre

Adendas

<i>Actividades de vigilancia y verificación en la República Islámica del Irán en relación con la prórroga del Plan de Acción Conjunto</i>	24 de julio
	28 de noviembre
	3 de diciembre
2015	
<i>Aplicación del acuerdo de salvaguardias en relación con el TNP y de las disposiciones pertinentes de las resoluciones del Consejo de Seguridad en la República Islámica del Irán</i>	19 de febrero
	29 de mayo
	27 de agosto
	18 de noviembre
<i>Situación del programa nuclear de Irán en relación con el Plan de acción conjunto</i>	20 de marzo
	20 de abril
	1 de julio
	20 de julio
	21 de septiembre
	20 de octubre
<i>Actividades de vigilancia y verificación en la República Islámica del Irán en relación con el Plan de Acción Conjunto</i>	30 de junio
<i>Hoja de ruta para la aclaración de las cuestiones pendientes pasadas y presentes relativas al programa nuclear del Irán</i>	14 de julio
	21 de septiembre
<i>Verificación y vigilancia en la República Islámica del Irán a la luz de la resolución 2231 (2015) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas</i>	14 de agosto
	18 de octubre
<i>Evaluación final de las cuestiones pendientes pasadas y presentes relativas al programa nuclear del Irán</i>	2 de diciembre
2016	
<i>Verificación y vigilancia en la República Islámica del Irán a la luz de la resolución 2231 (2015) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas</i>	16 de enero
	26 de febrero
	27 de mayo
	8 de septiembre
	9 de noviembre
	6 de diciembre
2017	
<i>Verificación y vigilancia en la República Islámica del Irán a la luz de la resolución 2231 (2015) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas</i>	24 de febrero
	2 de junio
	31 de agosto
	3 de noviembre
2018	
<i>Verificación y vigilancia en la República Islámica del Irán a la luz de la resolución 2231 (2015) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas</i>	22 de febrero
	24 de mayo

ADENDA III. Marco jurídico de europeo de medidas restrictivas contra la República Islámica de Irán

Tabla nº 7. Los regímenes de medidas restrictivas de la UE contra la República Islámica de Irán

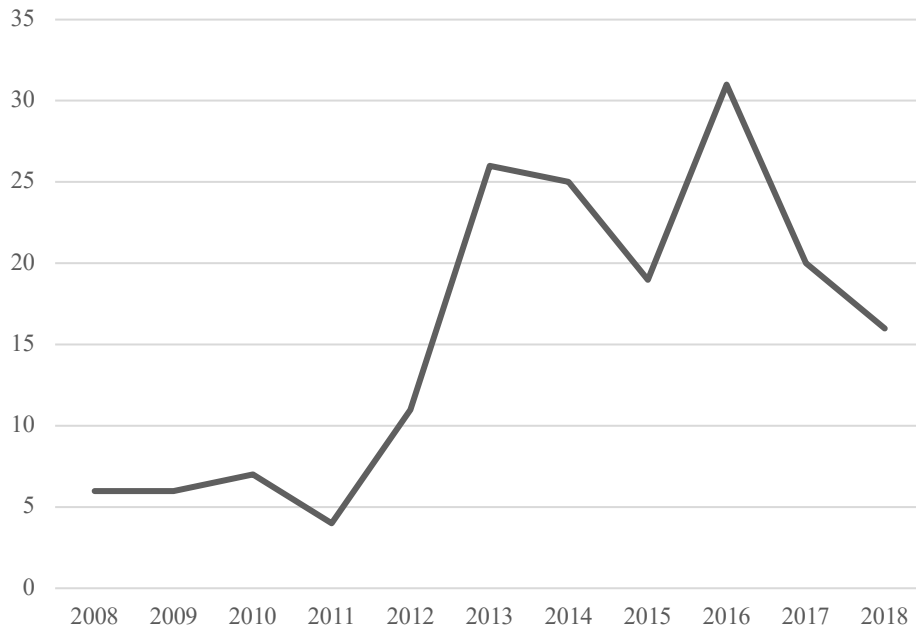
Sanciones de Naciones Unidas/ Resoluciones del CSNU	Sanciones de la UE que implementan y/o complementan las de NU/ Regímenes mixtos de sanciones		Sanciones de la UE autónomas	
Resolución 1737 (2006) del CSNU	Posición Común del Consejo de la UE 2007/140/PESC	Reglamento (CE) nº 423/2007 de 19 de abril de 2007	●	
		Reglamento (CE) nº 441/2007 de la Comisión, de 20 de abril de 2007, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 423/2007 del Consejo sobre la adopción de medidas restrictivas contra Irán	●	
		Reglamento (CE) nº 1100/2009 del Consejo, de 17 de noviembre de 2009, relativo a la aplicación del artículo 7, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 423/2007 sobre la adopción de medidas restrictivas contra Irán y por el que se deroga la Decisión 2008/475/CE	●	
		Reglamento (UE) nº 1228/2009 del Consejo, de 15 de diciembre de 2009, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 423/2007 sobre la adopción de medidas restrictivas contra Irán	●	
Resolución 1747 (2007) del CSNU	Posición Común del Consejo 2007/246/PESC	Reglamento (CE) nº 618/2007 del Consejo, de 5 de junio de 2007, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 423/2007	●	
		Reglamento (CE) nº 116/2008 de la Comisión, de 28 de enero de 2008, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 423/2007 del Consejo sobre la adopción de medidas restrictivas contra Irán	●	
Resolución 1803 (2008) del CSNU	Posición Común del Consejo 2008/652/PESC	Reglamento (CE) nº 1110/2008 del Consejo, de 10 de noviembre de 2008, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 423/2007 relativo a la adopción de medidas restrictivas contra Irán	●	
Resolución 1929 (2010) del CSNU	Decisión del Consejo 2010/413/PESC, posteriormente modificada por la Decisión del Consejo 2012/35/PESC, la Decisión 2012/152/PESC y la Decisión 2012/635/PESC	Reglamento (UE) nº 961/2010 del Consejo, de 25 de octubre de 2010, relativo a medidas restrictivas contra Irán y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 423/2007	●	
		Reglamento (UE) nº 267/2012 del Consejo, de 23 de marzo de 2012, relativo a medidas restrictivas contra Irán y por el que se deroga el Reglamento (UE) nº 961/2010	●	
		Reglamento (UE) nº 708/2012 del Consejo, de 2 de agosto de 2012, por el que se modifica el Reglamento (UE) nº 267/2012 sobre la adopción de medidas restrictivas contra Irán	●	
		Reglamento (UE) nº 1067/2012 del Consejo, de 14 de noviembre de 2012, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 267/2012 sobre la adopción de medidas restrictivas contra Irán	●	

Adendas

	Reglamento (UE) n° 1263/2012 del Consejo, de 21 de diciembre de 2012, por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 267/2012 relativo a la adopción de medidas restrictivas contra Irán	●	
	Reglamento (UE) n° 971/2013 del Consejo, de 10 de octubre de 2013, por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 267/2012 relativo a medidas restrictivas contra Irán	●	
	Reglamento (UE) n° 2014/42 del Consejo, de 20 de enero de 2014, por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 267/2012 relativo a medidas restrictivas contra Irán (2014/42/UE)	●	
	Reglamento (UE) n° 2015/229 del Consejo, de 12 de febrero de 2015, por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 267/2012 relativo a medidas restrictivas contra Irán	●	
	Reglamento (UE) n° 2015/1327 del Consejo, de 31 de julio de 2015, por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 267/2012 relativo a medidas restrictivas contra Irán	●	
	Reglamento (UE) n° 2015/1328 del Consejo, de 31 de julio de 2015, por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 267/2012 relativo a medidas restrictivas contra Irán	●	
	Reglamento (UE) n° 2015/1861 del Consejo, de 18 de octubre de 2015 por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 267/2012 relativo a medidas restrictivas contra Irán	●	
	Reglamento (UE) n° 2016/31 del Consejo, de 14 de enero de 2016, por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 267/2012 relativo a medidas restrictivas contra Irán	●	
	Reglamento (UE) n° 2017/964 de 8 de junio de 2017 por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 267/2012 relativo a medidas restrictivas contra Irán	●	
	Reglamento (UE) n° 359/2011 del Consejo, de 12 de abril de 2011, relativo a las medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas, entidades y organismos habida cuenta de la situación en Irán	●	Decisión del Consejo 2011/235/PESC
	Reglamento (UE) n° 264/2012 del Consejo, de 23 de marzo de 2012, por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 359/2011 relativo a las medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas, entidades y organismos habida cuenta de la situación en Irán	●	
	Reglamento (UE) n° 1245/2012 del Consejo, de 20 de diciembre de 2012, por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 359/2011 relativo a las medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas, entidades y organismos habida cuenta de la situación en Irán	●	

ADENDA IV. Evolución de los casos frente al TJUE

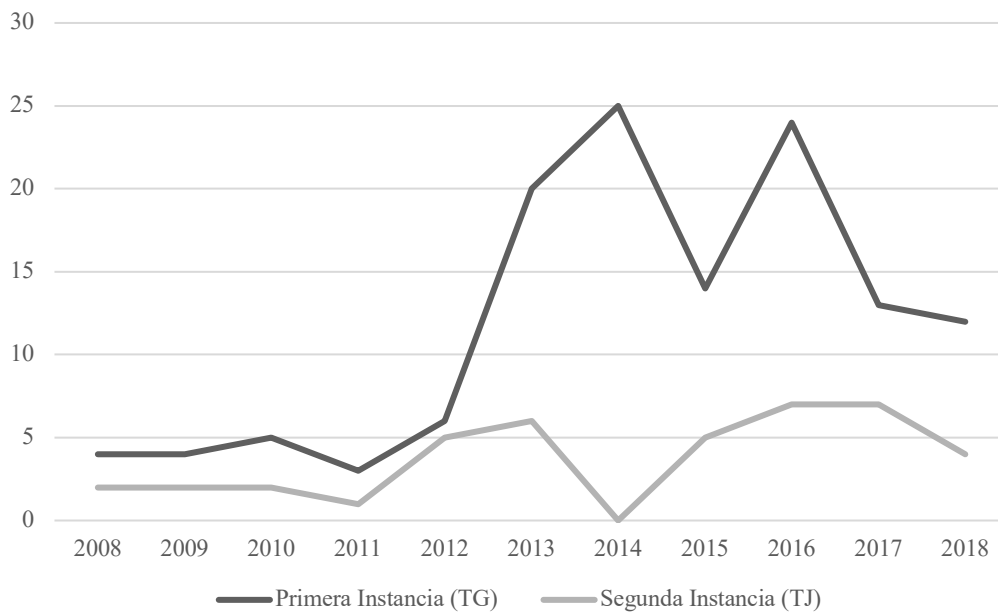
Gráfico n° 4. Número de pronunciamientos en el TJUE. 2008-2017¹²¹⁰



¹²¹⁰ Tabla: número de casos frente al TJUE. Período 2008-2018

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
6	6	7	4	11	26	25	19	31	20	16

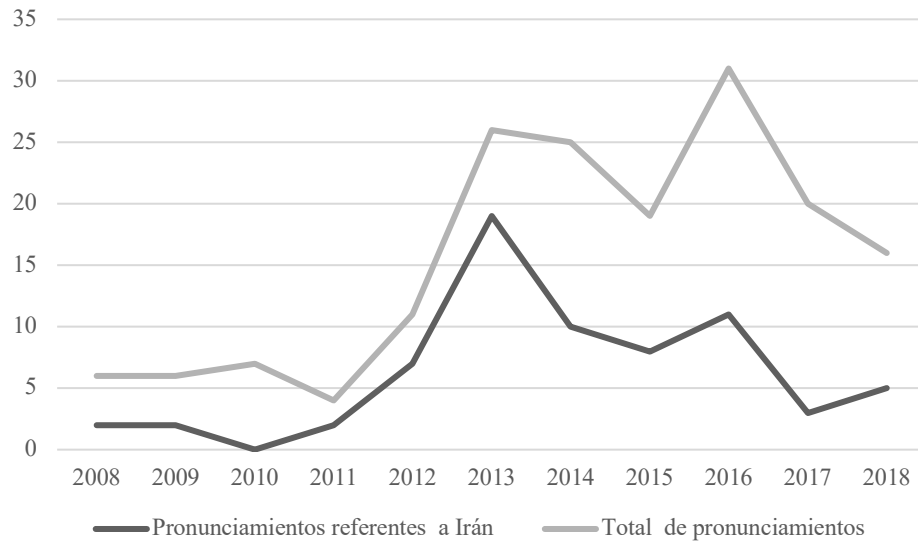
Gráfico n° 5. Número de pronunciamientos del TG y TJ. Período 2008-2018¹²¹¹



¹²¹¹ Tabla: número de casos frente al TG y TJ. Período 2008-2018

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
TG	4	4	5	3	6	20	25	14	24	13	12
TJ	2	2	2	1	5	6	0	5	7	7	4

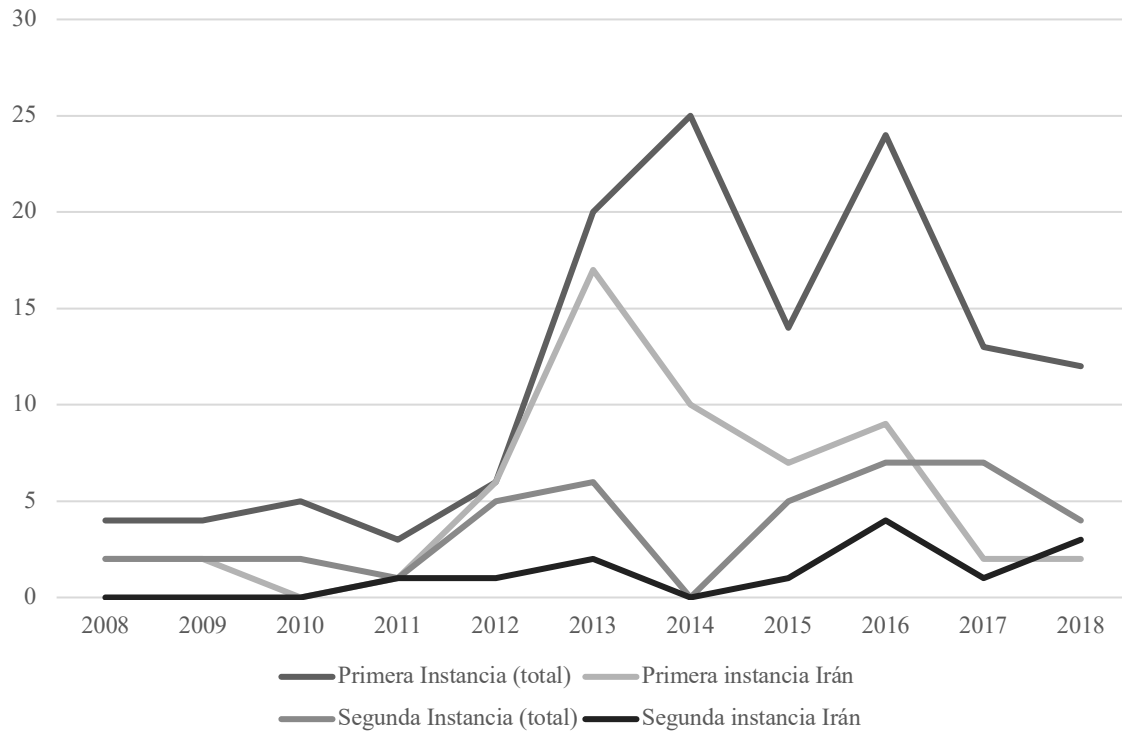
Gráfico n° 6. Gráfico comparativo número total de pronunciamientos y los referentes a Irán en el TJUE. Período 2008-2018¹²¹²



¹²¹² Tabla: Número total de pronunciamientos y los referentes a Irán en el TJUE. Período 2008-2018

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Irán	2	2	0	0	7	19	10	8	11	3	5
Total	6	6	7	4	11	26	25	19	31	20	16

Gráfico n° 7. Gráfico comparativo número total de pronunciamientos y los referentes a Irán del TG y TJ. Período 2008-2018¹²¹³

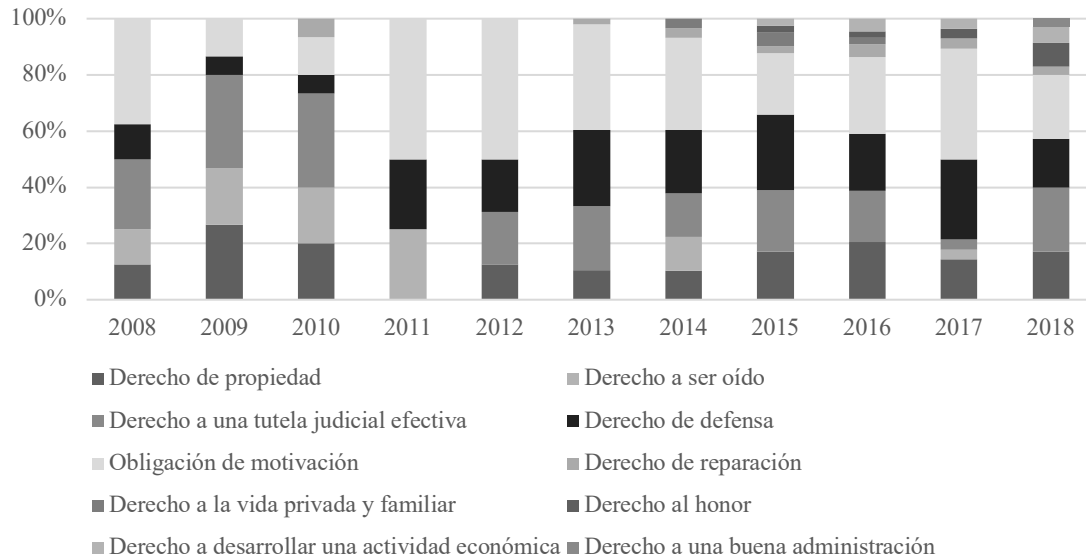


¹²¹³ Tabla: Número total de pronunciamientos y los referentes a Irán frente al TG y TJUE. Período 2008-2018

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
TG- Irán	2	2	0	1	6	17	10	7	9	2	2
TG-Total	4	4	5	3	6	20	25	14	24	13	12
TJ-Irán	0	0	0	1	1	2	0	1	4	1	3
TJ-Total	2	2	2	1	5	6	0	5	7	7	4

ADENDA V. Evolución de los derechos fundamentales frente al TJUE

Gráfico nº8. Evolución de los derechos fundamentales frente al TJUE. Período 2008-2018¹²¹⁴



¹²¹⁴ Tabla: Evolución de los derechos fundamentales frente al TJUE. Período 2008-2018

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Derecho de propiedad	1	4	3	0	2	5	6	7	9	4	6
Derecho a ser oído	1	3	3	1	0	0	7	0	0	1	0
Derecho a una tutela judicial efectiva	2	5	5	0	3	11	9	9	8	1	8
Derecho de defensa	1	1	1	1	3	13	13	11	9	8	6
Obligación de motivación	3	2	2	2	8	18	19	9	12	11	8
Derecho de reparación	0	0	1	0	0	1	2	1	2	1	1
Derecho a la vida privada y familiar	0	0	0	0	0	0	2	2	1	0	0
Derecho al honor	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	3
Derecho a desarrollar una actividad económica	0	0	0	0	0	0	0	1	2	1	2
Derecho a una buena administración	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1

ADENDA VI. Ejemplo de notificación

MODELO DE NOTA

Consejo de la Unión Europea

La presente información se pone en conocimiento de las personas, entidades y organismos que figuran en el Anexo de la Decisión del Consejo [número] de [fecha]¹²¹⁵.

El Consejo de la Unión Europea ha resuelto que las personas, entidades y organismos que figuran en la lista mencionada cumplen los criterios establecidos en el artículo del Reglamento (CE) del Consejo xxxx/200X, de dd/mm/aaaa, relativo a¹²¹⁶, y en consecuencia los ha incluido, por Decisión citada más arriba, en el Anexo XX de dicho Reglamento. Dicho Reglamento dispone, entre otras cosas, que sean inmovilizados todos los capitales, otros activos financieros y recursos económicos pertenecientes a las personas, entidades y organismos afectados, y que estos no puedan disponer, ni directa ni indirectamente, de capitales, otros activos financieros y recursos económicos.

Se pone en conocimiento de las personas, entidades y organismos afectados que, para obtener la autorización de utilizar los fondos inmovilizados por motivos de necesidades básicas o pagos particulares, podrán cursar una solicitud a las autoridades competentes de los Estados miembros correspondientes, según se indica en los sitios internet que figuran en el Anexo XX del Reglamento.

Las personas, entidades u organismos afectados podrán cursar una solicitud al Consejo, junto con la documentación justificativa, con objeto de obtener que se reconsidere la decisión de incluirlos en la citada lista.

Toda solicitud deberá enviarse a la dirección siguiente: Consejo de la Unión Europea, Secretaría General, DG C, Unidad Coordinación, rue de la Loi 175, B-1048 Bruselas.

¹²¹⁵ DO L ...

¹²¹⁶ DO L ...

Adendas

Se comunica asimismo a las personas y entidades interesadas que pueden impugnar la decisión del Consejo ante el Tribunal General de la Unión Europea, con arreglo a las condiciones establecidas en el artículo 275, párrafo segundo, y en el artículo 263, párrafos cuarto y sexto, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.