Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 22 de junio de 2021 *

«Recurso de casación — Política exterior y de seguridad común (PESC) — Medidas restrictivas adoptadas habida cuenta de la situación en Venezuela — Recurso de anulación interpuesto por un Estado tercero — Admisibilidad — Artículo 263 TFUE, párrafo cuarto — Legitimación — Requisito de que la medida objeto de recurso afecte directamente al demandante — Concepto de "persona jurídica" — Interés en ejercitar la acción — Acto de carácter reglamentario que no incluye medidas de ejecución»

En el asunto C-872/19 P,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el 28 de noviembre de 2019,

República Bolivariana de Venezuela, representada por los Sres. L. Giuliano y F. Di Gianni, avvocati,

parte recurrente,

y en el que la otra parte en el procedimiento es:

Consejo de la Unión Europea, representado por la Sra. P. Mahnič y el Sr. A. Antoniadis, en calidad de agentes,

parte demandada en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, la Sra. R. Silva de Lapuerta, Vicepresidenta, la Sra. A. Prechal, los Sres. M. Vilaras, E. Regan, M. Ilešič, L. Bay Larsen, A. Kumin y N. Wahl, Presidentes de Sala, y los Sres. E. Juhász (Ponente) y T. von Danwitz, las Sras. C. Toader y L. S. Rossi y los Sres. I. Jarukaitis y N. Jääskinen, Jueces;

Abogado General: Sr. G. Hogan;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

* Lengua de procedimiento: inglés.

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 20 de enero de 2021;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso de casación, la República Bolivariana de Venezuela solicita la anulación de la sentencia del Tribunal General de 20 de septiembre de 2019, Venezuela/Consejo (T-65/18, en lo sucesivo, «sentencia recurrida», EU:T:2019:649), mediante la que dicho Tribunal desestimó su recurso en el que solicitaba la anulación, en primer lugar, del Reglamento (UE) 2017/2063 del Consejo, de 13 de noviembre de 2017, relativo a medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Venezuela (DO 2017, L 295, p. 21); en segundo lugar, del Reglamento de Ejecución (UE) 2018/1653 del Consejo, de 6 de noviembre de 2018, por el que se aplica el Reglamento 2017/2063 (DO 2018, L 276, p. 1), y, en tercer lugar, de la Decisión (PESC) 2018/1656 del Consejo, de 6 de noviembre de 2018, por la que se modifica la Decisión (PESC) 2017/2074 relativa a medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Venezuela (DO 2018, L 276, p. 10), en cuanto sus disposiciones afectan a la República Bolivariana de Venezuela.

Marco jurídico

2 El 13 de noviembre de 2017, el Consejo de la Unión Europea adoptó la Decisión (PESC) 2017/2074, relativa a medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Venezuela (DO 2017, L 295, p. 60).

3 El artículo 13, párrafo segundo, de la Decisión 2017/2074 dispone que esta Decisión estará sujeta a revisión continua y se prorrogará o modificará, según proceda, si el Consejo estima que no se han cumplido sus objetivos. Inicialmente, el párrafo primero de este mismo artículo establecía que la Decisión 2017/2074 se aplicaría hasta el 14 de noviembre de 2018. La Decisión 2018/1656 prorrogó las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Venezuela disponiendo que la Decisión 2017/2074 se aplicaría hasta el 14 de noviembre de 2019 y modificó la mención 7 del anexo I de esta última Decisión, que se refiere a una de las personas físicas objeto de dichas medidas restrictivas.

4 Ese mismo día, el Consejo adoptó también el Reglamento 2017/2063, sobre la base del artículo 215 TFUE y de la Decisión 2017/2074.

5 A tenor del considerando 1 del Reglamento 2017/2063, «en vista de que continúa el deterioro de la democracia, del Estado de Derecho y de los derechos humanos en Venezuela, la Unión [Europea] ha expresado en repetidas ocasiones su preocupación y ha pedido a todos los agentes políticos e instituciones venezolanos que trabajen de manera constructiva en la búsqueda de una solución a la crisis en el país, en el pleno respeto del Estado de Derecho y de los derechos humanos, las instituciones democráticas y la separación de poderes».

6 El artículo 2 de este Reglamento establece cuanto sigue:

«1. Queda prohibido:

a) proporcionar, directa o indirectamente, asistencia técnica, servicios de intermediación y otros servicios relacionados con los bienes y las tecnologías enumerados en la Lista Común de Equipo Militar de la [Unión] (en lo sucesivo, "Lista Común Militar") y el suministro, fabricación, mantenimiento y utilización de bienes y tecnologías enumerados en la Lista Común Militar, a cualquier persona física o jurídica, entidad u organismo en Venezuela o para su utilización en este país;

b) proporcionar, directa o indirectamente, financiación o asistencia financiera relacionada con los bienes y las tecnologías enumerados en la Lista Común Militar, incluyendo en particular subvenciones, préstamos y seguros de crédito a la exportación, así como seguros y reaseguros, para cualquier venta, suministro, transferencia o exportación de dichos artículos, o el suministro de asistencia técnica, servicios de intermediación y otros servicios conexos, directa o indirectamente, a cualquier persona, entidad u organismo en Venezuela o para su utilización en este país.

2. La prohibición establecida en el apartado 1 no se aplicará a la ejecución de contratos celebrados antes del 13 de noviembre de 2017 o de contratos auxiliares necesarios para la ejecución de tales contratos, siempre que cumplan lo dispuesto en la 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 (DO 2008, L 335, p. 99)], en particular los criterios fijados en su artículo 2 y que las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos que deseen ejecutar el contrato hayan notificado este a la autoridad competente del Estado miembro en que estén establecidos, en un plazo de cinco días hábiles siguiente a la entrada en vigor del presente Reglamento.»

7 El artículo 3 del citado Reglamento dispone lo siguiente:

«Queda prohibido:

a) vender, suministrar, transferir o exportar, directa o indirectamente, el equipo que pueda ser utilizado para la represión interna enumerado en el anexo I, procedente o no de la Unión, a cualquier persona física o jurídica, entidad u organismo sitos en Venezuela o para su utilización en este país;

b) proporcionar, directa o indirectamente, asistencia técnica y servicios de intermediación y otros servicios relacionados con el equipo mencionado en la letra a), a cualquier persona física o jurídica, entidad u organismo sitos en Venezuela, o para su utilización en este país;

c) proporcionar, directa o indirectamente, financiación o ayuda financiera, incluyendo en particular subvenciones, préstamos y seguros de crédito a la exportación, así como seguros y reaseguros, relacionados con el equipo mencionado en la letra a), a cualquier persona física o jurídica, entidad u organismo sitos en Venezuela, o para su utilización en este país.»

8 A tenor del artículo 4 de este mismo Reglamento:

«1. No obstante lo dispuesto en los artículos 2 y 3, las autoridades competentes de los Estados miembros enumeradas en el anexo III podrán autorizar en las condiciones que consideren apropiadas:

a) el suministro de financiación, ayuda financiera y asistencia técnica relacionadas con:
   i) equipo militar no letal destinado únicamente a uso humanitario o de protección, o a los programas de desarrollo institucional de las Naciones Unidas y de la Unión o sus Estados miembros, o de organizaciones regionales y subregionales,
   ii) material destinado a operaciones de gestión de crisis de las Naciones Unidas y de la Unión o de organizaciones regionales y subregionales;

b) la venta, suministro, transferencia o exportación de equipo que pueda utilizarse para la represión interna y una financiación y asistencia financiera y técnica asociada, destinado únicamente a uso humanitario o de protección, o a los programas de desarrollo institucional de las Naciones Unidas o de la Unión, o a las operaciones de gestión de crisis de las Naciones Unidas y de la Unión o de organizaciones regionales y subregionales;

c) la venta, suministro, transferencia o exportación de equipo y material para operaciones de desminado y una financiación y asistencia financiera y técnica asociada.

2. La autorización a que se refiere el apartado 1 solo podrá concederse antes de iniciar la actividad para la que se solicita.»

9 El artículo 6 del Reglamento 2017/2063 establece lo siguiente:

«1. Queda prohibido vender, suministrar, transferir o exportar, directa o indirectamente, equipos, tecnología o programas informáticos identificados en el anexo II, procedentes o no de la Unión, a cualquier persona, entidad u organismo sitos en Venezuela o para su utilización en este país, a menos que la autoridad competente del Estado miembro de que se trate, identificada en los sitios web enumerados en el anexo III, haya dado previamente su autorización.

2. Las autoridades competentes de los Estados miembros identificadas en los sitios web enumerados en el anexo III no concederán ninguna autorización con arreglo al apartado 1 en caso de tener motivos razonables para determinar que los equipos, tecnología o programas informáticos podrían ser utilizados para la represión interna por parte del Gobierno, organismos públicos, compañías y agencias de Venezuela, o por cualquier persona o entidad que actúe en su nombre o por indicación suya.

3. El anexo II incluirá los equipos, tecnología o programas informáticos destinados principalmente a ser utilizados en el seguimiento o la interceptación de internet o de las comunicaciones telefónicas.

4. El Estado miembro de que se trate informará a los demás Estados miembros y a la Comisión de cualquier autorización concedida en virtud del presente artículo en el plazo de cuatro semanas a partir de la autorización.»

10 Con arreglo al artículo 7, apartado 1, de dicho Reglamento:

«Salvo que la autoridad competente del Estado miembro de que se trate, identificada en los sitios web enumerados en el anexo III, haya dado previamente su autorización de conformidad con el artículo 6, apartado 2, quedará prohibido:

a) facilitar, de forma directa o indirecta, asistencia técnica o servicios de corretaje relacionados con los equipos, tecnologías y programas informáticos citados en el anexo II, o relacionados con la instalación, suministro, fabricación, mantenimiento y utilización de los equipos y tecnología citados en el anexo II o con el suministro, instalación, explotación o actualización de los programas informáticos citados en el anexo II, a cualquier persona, entidad u organismo sitos en Venezuela o para su uso en este país;

b) facilitar, directa o indirectamente, financiación o asistencia financiera relacionadas con los equipos y programas informáticos citados en el anexo II a cualquier persona, entidad u organismo sitos en Venezuela o para su uso en este país;

c) prestar cualquier tipo de servicio de control o interceptación de telecomunicaciones o por internet al Gobierno, organismos públicos, compañías y agencias de Venezuela, así como a cualquier persona o entidad que actúen en su nombre o bajo su dirección.»

11 El artículo 20 del Reglamento 2017/2063 dispone lo siguiente:

«El presente Reglamento se aplicará:

a) en el territorio de la Unión, incluido su espacio aéreo;

b) a bordo de toda aeronave o buque que esté bajo la jurisdicción de un Estado miembro;

c) a toda persona, ya se encuentre dentro o fuera del territorio de la Unión, que sea nacional de un Estado miembro;

d) a toda persona jurídica, entidad u organismo, ya se encuentre dentro o fuera del territorio de la Unión, registrado o constituido con arreglo al Derecho de un Estado miembro;

e) a toda persona jurídica, entidad u organismo en relación con cualquier negocio efectuado, en su totalidad o en parte, en la Unión.»

Procedimiento ante el Tribunal General y sentencia recurrida

12 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 6 de febrero de 2018, la República Bolivariana de Venezuela interpuso un recurso de anulación del Reglamento 2017/2063, en cuanto la afectaban sus disposiciones.

13 Mediante escrito separado, presentado en la Secretaría del Tribunal el 3 de mayo de 2018, el Consejo propuso una excepción de inadmisibilidad con arreglo al artículo 130, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General. Como resulta del apartado 23 de la sentencia recurrida, el Consejo invocó, en el marco de dicha excepción, tres motivos de inadmisibilidad, a saber, en primer lugar, que la República Bolivariana de Venezuela no tenía interés en ejercitar la

acción; en segundo lugar, que las disposiciones del Reglamento 2017/2063 no la afectaban directamente, y, en tercer lugar, que no era una «persona física o jurídica» a efectos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto. Sobre la base del artículo 130, apartado 6, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, este decidió abrir la fase oral del procedimiento, limitándola a la admisibilidad del recurso.

14 Mediante escrito separado presentado en la Secretaría del Tribunal el 17 de enero de 2019, la República Bolivariana de Venezuela, basándose en el artículo 86 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, adaptó la demanda, de modo que esta tenía también por objeto la Decisión 2018/1656 y el Reglamento de Ejecución 2018/1653, en cuanto la afectaban sus disposiciones.

15 En la sentencia recurrida, el Tribunal General empezó por considerar que, en cuanto a la impugnación del Reglamento 2017/2063, el recurso se refería únicamente a sus artículos 2, 3, 6 y 7.

16 A continuación, el Tribunal decidió examinar únicamente el segundo motivo de inadmisibilidad invocado por el Consejo, a saber, que dichas disposiciones no afectaban directamente a la República Bolivariana de Venezuela, estimó este motivo y, por lo tanto, declaró la inadmisibilidad del recurso en la medida en que se dirigía contra los artículos 2, 3, 6 y 7 del Reglamento 2017/2063.

17 Por último, el Tribunal también declaró la inadmisibilidad del recurso en la medida en que tenía por objeto la anulación de la Decisión 2018/1656 y del Reglamento de Ejecución 2018/1653 debido, por un lado, a que, al igual que los artículos 2, 3, 6 y 7 del Reglamento 2017/2063, el Reglamento de Ejecución 2018/1653 no afectaba directamente a la República Bolivariana de Venezuela y, por otro lado, a que del artículo 86 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General se desprendía que, en el marco de un escrito de adaptación de la demanda, el demandante únicamente puede solicitar la anulación de un acto que sustituye o modifica otro acto si la anulación de este último se ha solicitado en la demanda. Pues bien, el Tribunal declaró que la Decisión 2018/1656 modificaba la Decisión 2017/2074, cuya anulación no había solicitado la República Bolivariana de Venezuela en su escrito de demanda.

Pretensiones de las partes ante el Tribunal de Justicia

18 La República Bolivariana de Venezuela solicita al Tribunal de Justicia que:

– Anule la sentencia recurrida.

– Declare la admisibilidad del recurso que interpuso ante el Tribunal General y devuelva el asunto a dicho Tribunal para que resuelva en cuanto al fondo.

– Condene en costas al Consejo.

19 El Consejo solicita al Tribunal de Justicia que:

– Desestime el recurso de casación.

– Condene en costas a la República Bolivariana de Venezuela.

Sobre el recurso de casación

Observaciones preliminares

20 Con carácter preliminar, es preciso señalar, en primer lugar, que, mediante su recurso de casación, la República Bolivariana de Venezuela impugna exclusivamente el razonamiento mediante el cual el Tribunal General declaró la inadmisibilidad de su recurso en la medida en que se dirigía contra los artículos 2, 3, 6 y 7 del Reglamento 2017/2063. En cambio, dado que este recurso de casación no se refiere a la parte de la sentencia recurrida en la que se declaró la inadmisibilidad del recurso de ese Estado tercero dirigido a la anulación del Reglamento de Ejecución 2018/1653 y de la Decisión 2018/1656, procede considerar que el Tribunal General se pronunció definitivamente al respecto.

21 En segundo lugar, es preciso recordar que la competencia del Tribunal de Justicia no queda en absoluto limitada cuando se trata de reglamentos adoptados sobre la base del artículo 215 TFUE y que dan efecto a decisiones de la Unión adoptadas en el contexto de la PESC. En efecto, tales reglamentos son actos de la Unión adoptados sobre la base del Tratado FUE y respecto de los cuales, con arreglo a las competencias que les confieren los Tratados, los órganos jurisdiccionales de la Unión deben garantizar el control de legalidad, que en principio será completo (sentencia de 28 de marzo de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, apartado 106).

22 En tercer lugar, según reiterada jurisprudencia, el Tribunal de Justicia puede pronunciarse, de oficio si es necesario, sobre el motivo de orden público basado en el incumplimiento de los requisitos de admisibilidad establecidos en el artículo 263 TFUE (véanse, en particular, el auto de 15 de abril de 2010, Makhteshim-Agan Holding y otros/Comisión, C-517/08 P, no publicado, EU:C:2010:190, apartado 54, y la sentencia de 21 de enero de 2021, Alemania/Esso Raffinage, C-471/18 P, EU:C:2021:48, apartado 101).

23 En el caso de autos, procede plantear de oficio la cuestión de si la República Bolivariana de Venezuela debe considerarse «persona jurídica», a efectos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, y examinarla en primer lugar, dado que la respuesta a esta cuestión es necesaria para el examen del segundo motivo de inadmisibilidad invocado por el Consejo, que se discute en el marco del motivo único del recurso de casación y según el cual los artículos 2, 3, 6 y 7 del Reglamento 2017/2063 no afectan directamente a la República Bolivariana de Venezuela.

24 Mediante decisión del Tribunal de Justicia de 7 de julio de 2020, se instó a las partes en el recurso de casación a pronunciarse sobre si un Estado tercero debe considerarse «persona jurídica», a efectos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto. De conformidad con el artículo 24, párrafo segundo, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Tribunal de Justicia remitió una petición similar a la Comisión Europea y a los Estados miembros. Las partes en el recurso de casación, el Reino de Bélgica, la República de Bulgaria, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, la República Helénica, la República de Lituania, el Reino de los Países Bajos, la República de Polonia, la República de Eslovenia, la República Eslovaca, el Reino de Suecia y la Comisión presentaron observaciones sobre esta cuestión.

25 La República Bolivariana de Venezuela considera que ni el tenor del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, ni el objetivo o el contexto de esta disposición ofrecen indicación alguna, siquiera indirecta, que permita excluirla del concepto de «persona jurídica» a efectos de esa misma disposición.

26 El Consejo, por el contrario, estima que un Estado tercero no debe ser considerado «persona jurídica», a efectos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, a menos que se le hayan conferido derechos específicos en el ordenamiento jurídico de la Unión en virtud de un acuerdo celebrado con esta última, excepción que, sin embargo, no se aplica, en su opinión, en el presente caso.

27 Considera que la Unión despliega sus relaciones con Estados terceros soberanos en la escena internacional y esas relaciones se rigen por el Derecho internacional público, que se basa, a su vez, en el principio de consentimiento. En el marco de dicho ordenamiento jurídico, los sujetos de Derecho internacional público no tienen un derecho automático a interponer un recurso ante los órganos jurisdiccionales de los demás Estados. Tienen derecho a no someterse a la jurisdicción de otro Estado o de un tribunal internacional a menos que hayan dado su consentimiento.

28 En su opinión, los Estados terceros no forman parte del sistema jurídico establecido por la Unión y, en principio, no pueden tener acceso a los órganos jurisdiccionales de la Unión. Por otra parte, permitir a un Estado tercero que es objeto de medidas restrictivas generales impugnar esas medidas, sobre la base de los requisitos que autorizan el acceso a los órganos jurisdiccionales de la Unión a las personas objeto de medidas individuales, iría en contra de la distinción establecida en los Tratados entre medidas restrictivas generales e individuales y tendría como efecto adicional una ampliación indebida del alcance de la competencia conferida a los órganos jurisdiccionales de la Unión en lo que se refiere a las disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común (PESC) o a los actos adoptados sobre la base de estas disposiciones.

29 Considera, en definitiva, que reconocer a un Estado tercero legitimación para recurrir contra actos de las instituciones de la Unión en circunstancias como las del presente caso puede perjudicar a la Unión con respecto a sus socios internacionales, cuyas decisiones soberanas sobre sus relaciones internacionales o sus políticas comerciales y económicas no pueden impugnarse ante los órganos jurisdiccionales de estos, limitando así indebidamente a la Unión en el desarrollo de sus políticas y de sus relaciones internacionales. A su juicio, esto es tanto más cierto en el marco del presente asunto, en el que un Estado tercero impugna las disposiciones de un acto interno de la Unión que aplica una decisión política del Consejo dirigida a reducir las relaciones económicas con ese Estado. Añade que no se debe autorizar a los Estados terceros, con el pretexto de que son demandantes individuales, a utilizar los órganos jurisdiccionales de la Unión como una puerta trasera para resolver conflictos internacionales entre sujetos de Derecho internacional público.

30 Los Gobiernos helénico, polaco, esloveno, eslovaco y sueco consideran, en esencia, que un Estado tercero no puede considerarse, en principio, comprendido en el concepto de «persona jurídica», a efectos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.

31 A su juicio, este concepto remite, esencialmente, a las entidades dotadas de personalidad jurídica en virtud del Derecho de un Estado miembro o de un Estado tercero, pero no a esos propios Estados, respecto de los cuales la Unión no dispone, por otra parte, de competencia normativa. Las medidas restrictivas se dirigen, con arreglo al artículo 215 TFUE, apartado 2, a las personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales, pero no se adoptan contra Estados terceros.

32 En su opinión, considerar que los Estados terceros están comprendidos en el concepto de «persona jurídica», a efectos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, sin que hayan celebrado con la Unión acuerdo alguno que defina las relaciones jurídicas entre las partes en dicho acuerdo, limitaría a la Unión de manera inadecuada en la ejecución de sus políticas y de sus relaciones internacionales y la colocaría en una situación de desventaja en las relaciones internacionales. En efecto, uno de los principios fundamentales del Derecho internacional es la reciprocidad. Pues

bien, permitir a los Estados terceros interponer ante los órganos jurisdiccionales de la Unión tales recursos contra actos de la Unión puede comprometer la reciprocidad entre la Unión y esos Estados. En efecto, los Estados terceros podrían impugnar los actos de la Unión ante los órganos jurisdiccionales de esta, sin que existiera ninguna garantía de que la Unión pudiera impugnar los actos nacionales de dichos Estados, ya fuera individualmente o en el marco de las diferentes asociaciones de Estados de las que son miembros.

33 En cambio, los Gobiernos belga, búlgaro, alemán, estonio, letón, lituano y neerlandés consideran, en esencia, que un Estado tercero está comprendido en el concepto de «persona jurídica», a efectos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.

34 A su juicio, es indiscutible que un Estado tercero está dotado de personalidad jurídica y que es persona jurídica, en el sentido del Derecho internacional público. Si un Estado tercero no pudiera ser calificado de «persona jurídica», a efectos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, no podría entonces proteger sus intereses, aun cuando conste que se han vulnerado sus derechos y que puede probar de modo suficiente en Derecho que concurren todos los requisitos necesarios para la interposición de un recurso.

35 Dicho esto, también consideran evidente que la posición de un Estado tercero, como la de la República Bolivariana de Venezuela, no puede asimilarse a la de las instituciones de la Unión o de los Estados miembros, que son demandantes a efectos del artículo 263 TFUE, párrafo primero, de modo que la admisibilidad del recurso de un Estado tercero debe apreciarse a la luz del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.

36 Por otra parte, consideran que denegar a un Estado tercero el derecho a la tutela judicial efectiva contra un acto de la Unión que le sea lesivo, aun cuando dicho Estado cumpla todos los requisitos de admisibilidad establecidos en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, equivale a adoptar una concepción restrictiva del Estado de Derecho, valor en el que, conforme al artículo 2 TUE, se fundamenta la Unión.

37 La Comisión estima que el concepto de «persona jurídica», a efectos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, puede entenderse de varias maneras. Por un lado, manifiesta que una interpretación de este concepto basada en el principio de igualdad de los Estados lleva a considerar que los Estados terceros únicamente están comprendidos en dicho concepto si realizan actos de gestión (*acta iure gestionis*) o tienen acceso a los órganos jurisdiccionales de la Unión en virtud de un acuerdo internacional celebrado con la Unión. En su opinión, tal interpretación es conforme con el principio de tutela judicial efectiva, en la medida en que no niega toda vía de recurso al Estado tercero, sino que le otorga acceso a los órganos jurisdiccionales de la Unión en función de la naturaleza de la acción ejercitada por dicho Estado. Añade que la República Bolivariana de Venezuela no está comprendida, en el presente caso, en el concepto de «persona jurídica», a efectos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, dado que el régimen de las medidas restrictivas, al igual que los motivos invocados por la República Bolivariana de Venezuela para solicitar que se invaliden dichas medidas, y las relaciones entre la Unión y dicho Estado en ese contexto están comprendidos en el ámbito de los actos cometidos en el ejercicio de la autoridad pública (*acta iure imperii*) y, por lo tanto, deben analizarse como elementos de Derecho internacional público.

38 Por otro lado, según la Comisión, si se adoptase una interpretación teleológica del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, guiada por la voluntad de un acceso ampliado a los órganos jurisdiccionales de la Unión, nada se opondría a que esta disposición se interpretara de modo que

el concepto de «persona jurídica» abarque a Estados terceros, siempre que dichos Estados decidan someterse a la competencia de los órganos jurisdiccionales de la Unión. De este modo, si la Unión adoptase un acto unilateral que, potencialmente, menoscabara los intereses de un Estado tercero y dicho Estado decidiera interponer un recurso contra ese acto ante los órganos jurisdiccionales de la Unión en lugar de recurrir a un mecanismo internacional de solución de diferencias, nada justificaría que los órganos jurisdiccionales de la Unión se negasen a conocer de tal recurso por principio, sin examinar si concurren todos los requisitos de admisibilidad aplicables.

39 La Comisión manifiesta su preferencia por el segundo enfoque recogido en el apartado anterior, ya que considera que de una lectura restrictiva del concepto de «persona jurídica» se desprendería que, a falta de acuerdo internacional celebrado entre Estados terceros y la Unión, esos Estados no podrían someterse voluntariamente a la competencia de los órganos jurisdiccionales de la Unión.

40 Según el artículo 19 TUE, apartado 3, letra a), el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se pronunciará, de conformidad con los Tratados, sobre los recursos interpuestos por un Estado miembro, por una institución o por personas físicas o jurídicas. El párrafo cuarto del artículo 263 TFUE establece que toda persona física o jurídica podrá interponer recurso, en las condiciones previstas en los párrafos primero y segundo de este artículo, contra los actos de los que sea destinataria o que la afecten directa e individualmente y contra los actos reglamentarios que la afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución.

41 En el caso de autos, es preciso examinar si un Estado tercero, como la República Bolivariana de Venezuela, que no puede interponer un recurso sobre la base del párrafo segundo del artículo 263 TFUE, puede considerarse «persona jurídica», a efectos del párrafo cuarto de este artículo.

42 A este respecto, procede señalar que, dado que dicha disposición no se remite a los Derechos nacionales en lo que respecta al significado que ha de darse al concepto de «persona jurídica», debe considerarse un concepto autónomo del Derecho de la Unión, que ha de interpretarse de manera uniforme en el territorio que la integra (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de diciembre de 2019, Engie Cartagena, C-523/18, EU:C:2019:1129, apartado 34). Así pues, conforme a reiterada jurisprudencia, procede interpretar el concepto de «persona jurídica» que figura en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, teniendo en cuenta no solamente el tenor literal de esta disposición, sino también el contexto en el que se inscribe y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte (véase, en particular, la sentencia de 6 de octubre de 2020, Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, apartado 61 y jurisprudencia citada).

43 Por lo que se refiere al tenor literal del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, es preciso señalar que ni de esta disposición ni de otras disposiciones del Derecho primario de la Unión se desprende que determinadas categorías de personas jurídicas no puedan invocar la facultad de ser parte procesal ante los órganos jurisdiccionales de la Unión. Esta constatación tiende así a indicar que ninguna «persona jurídica» debería ser privada, en principio, de la facultad de interponer un recurso de anulación prevista en ese mismo artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.

44 La jurisprudencia del Tribunal de Justicia indica a este respecto que el concepto de «persona jurídica» utilizado en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, no puede ser objeto de interpretación restrictiva.

45 En efecto, si bien el recurso de una entidad regional o local no puede asimilarse al recurso de un Estado miembro al que se hace referencia en el artículo 263 TFUE, párrafo segundo (véase, en este sentido, el auto de 26 de noviembre de 2009, Região autónoma dos Açores/Consejo, C-444/08 P, no publicado, EU:C:2009:733, apartado 31), tal entidad, en la medida en que tiene personalidad jurídica, puede interponer, en principio, un recurso de anulación en virtud del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto (véanse, en este sentido, el auto de 1 de octubre de 1997, Regione Toscana/Comisión, C-180/97, EU:C:1997:451 apartados 10 a 12, y la sentencia de 22 de noviembre de 2001, Nederlandse Antillen/Consejo, C-452/98, EU:C:2001:623, apartado 51).

46 Además, de la jurisprudencia se desprende, más en general, que no solamente las personas jurídicas privadas, sino también las entidades públicas, tienen legitimación procesal conforme al artículo 263 TFUE, párrafo cuarto (véanse, por ejemplo, las sentencias de 1 de febrero de 2018, Deutsche Bahn y otros/Comisión, C-264/16 P, no publicada, EU:C:2018:60, apartado 2, y de 4 de febrero de 2020, Uniwersytet Wrocławski y Polonia/REA, C-515/17 P y C-561/17 P, EU:C:2020:73, apartado 69).

47 Por lo demás, el Tribunal de Justicia ha admitido que una organización carente de personalidad jurídica debe estar legitimada para impugnar las medidas restrictivas que se le hayan impuesto debido a que, si el legislador de la Unión estima que una entidad tiene existencia suficiente para ser objeto de medidas restrictivas, la coherencia y la justicia imponen que se reconozca que dicha entidad también tiene existencia suficiente para impugnar dichas medidas (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de enero de 2007, PKK y KNK/Consejo, C-229/05 P, EU:C:2007:32, apartado 112).

48 Por lo que respecta a la interpretación contextual y teleológica del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, procede recordar que la propia existencia de un control judicial efectivo para garantizar el cumplimiento de las disposiciones del Derecho de la Unión es inherente a la existencia de un Estado de Derecho (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de julio de 2016, H/Consejo y otros, C-455/14 P, EU:C:2016:569, apartado 41). En efecto, del artículo 2 TUE se desprende que la Unión se fundamenta en valores, tales como el Estado de Derecho, que son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada, entre otras cosas, por la justicia (sentencia de 20 de abril de 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, apartado 62).

49 Por otra parte, el principio de que la Unión se fundamenta, entre otros, en el valor del Estado de Derecho resulta tanto del artículo 2 TUE, que figura entre las disposiciones comunes del Tratado UE, como del artículo 21 TUE, referente a la acción exterior de la Unión, al que remite el artículo 23 TUE, relativo a la PESC (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de octubre de 2020, Bank Refah Kargaran/Consejo, C-134/19 P, EU:C:2020:793, apartado 35 y jurisprudencia citada).

50 En estas circunstancias, una interpretación del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, a la luz de los principios de control judicial efectivo y del Estado de Derecho aboga por considerar que un Estado tercero debería tener legitimación procesal, como «persona jurídica», a efectos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, cuando concurran los demás requisitos previstos en dicha disposición. En efecto, dicha persona jurídica de Derecho internacional público, como cualquier otra persona o entidad, puede verse afectada negativamente en sus derechos o intereses por un acto de la Unión y, por lo tanto, debe poder solicitar, cumpliendo los referidos requisitos, la anulación de tal acto.

51 Esta interpretación del concepto de «persona jurídica», a efectos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, no resulta cuestionada por las alegaciones formuladas por el Consejo y por determinados Gobiernos que presentaron observaciones sobre la eventual falta de acceso de la Unión a los órganos jurisdiccionales de Estados terceros, que no permiten impugnar ante dichos órganos jurisdiccionales las decisiones relativas a sus propias relaciones internacionales, sean de naturaleza comercial o no.

52 En efecto, las obligaciones de la Unión de velar por el respeto del valor del Estado de Derecho no pueden supeditarse en modo alguno a un requisito de reciprocidad por lo que respecta a las relaciones de la Unión con Estados terceros.

53 De ello se deduce que la República Bolivariana de Venezuela, como Estado dotado de personalidad jurídica internacional, debe considerarse «persona jurídica», a efectos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.

Sobre el motivo único

Alegaciones de las partes

54 En apoyo de su recurso de casación, la República Bolivariana de Venezuela invoca un motivo único basado en que el Tribunal General interpretó erróneamente el requisito, establecido en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, de que el demandante debe resultar directamente afectado por la medida objeto de su recurso.

55 En su opinión, el hecho, constatado por el Tribunal General en los apartados 35 y 36 de la sentencia recurrida, de que no estaba incluida, como tal, en el anexo IV o en el anexo V del Reglamento 2017/2063 de manera análoga a la demandante en el asunto que dio lugar a la sentencia de 13 de septiembre de 2018, Almaz-Antey/Consejo (T-515/15, no publicada, EU:T:2018:545), carece de pertinencia, puesto que se la menciona específicamente en los artículos 2, 3, 6 y 7 del Reglamento 2017/2063. También carece de pertinencia, contrariamente a lo que declaró el Tribunal General en el apartado 40 de la sentencia recurrida, el hecho de que haya actuado o no como operador económico presente en los mercados de que se trata, toda vez que dichos artículos la afectan directamente tanto desde un punto de vista jurídico como material.

56 El Consejo alega que la cuestión de si los artículos 2, 3, 6 y 7 del Reglamento 2017/2063 afectan directamente la posición de la República Bolivariana de Venezuela fue resuelta por el Tribunal General en la sentencia recurrida de conformidad con una jurisprudencia reiterada, de la que forma parte integrante la sentencia de 13 de septiembre de 2018, Almaz-Antey/Consejo (T-515/15, no publicada, EU:T:2018:545). En este contexto, el Tribunal General no estaba obligado a tomar en consideración el objetivo de las medidas restrictivas en cuestión consistente en suscitar un cambio en el comportamiento del Gobierno venezolano. En su opinión, esta consideración sería no solamente contraria a la reiterada jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales de la Unión, sino que también llevaría a ampliar la categoría de demandantes potenciales para incluir a cualquier Estado tercero con el que la Unión, en el marco de su política exterior, decidiera interrumpir o reducir, total o parcialmente, las relaciones económicas y financieras.

57 Según el Consejo, el Tribunal General no declaró que la República Bolivariana de Venezuela no estuviera directamente afectada por el mero hecho de que no se la mencionara suficientemente en los artículos 2, 3, 6 y 7 del Reglamento 2017/2063. Antes bien, el Tribunal General llegó a esta conclusión sobre la base de un conjunto de elementos relevantes, debidamente motivados y respaldados por la jurisprudencia pertinente en los apartados 35 a 48 de la sentencia recurrida. Añade que, por lo que respecta específicamente a las referencias hechas a la República Bolivariana de Venezuela en esos artículos, es preciso señalar que no la afectan directamente. Simplemente, se prohíbe a los operadores económicos de la Unión tener relaciones económicas y financieras con personas físicas o jurídicas, entidades u organismos establecidos o que operen en el territorio de Venezuela.

58 Además, en cuanto a si el Tribunal General debió asimilar la República Bolivariana de Venezuela a un operador económico, como hizo con respecto a la parte demandante en el asunto que dio lugar a la sentencia de 13 de septiembre de 2018, Almaz-Antey/Consejo (T-515/15, no publicada, EU:T:2018:545), el Consejo manifiesta que el Tribunal General tuvo plenamente en cuenta la situación particular de la República Bolivariana de Venezuela y que analizó si dicho Estado podía compararse con un operador económico presente en un mercado específico en el sentido de la jurisprudencia. Considera que el Tribunal General concluyó en sentido negativo, sin incurrir en error de Derecho, ya que un Estado que actúa en su condición de poder público no es comparable a una entidad privada o pública cuya existencia está limitada por su objeto.

59 Por último, el Consejo alega que la República Bolivariana de Venezuela solicita en realidad al Tribunal de Justicia que establezca una nueva norma según la cual la legitimación procesal debe concederse automáticamente a los Estados terceros que pretendan impugnar medidas económicas adoptadas por la Unión en el marco de su política exterior, permitiéndoles impugnar actos que ejecuten decisiones adoptadas en la consecución de los objetivos legítimos de la acción exterior de la Unión, tal como se definen en el artículo 21 TUE, incluso mediante la interrupción o la reducción, total o parcial, de las relaciones económicas o financieras con uno o varios Estados terceros con arreglo al artículo 215 TFUE, apartado 1.

60 Pues bien, según el Consejo, tal pretensión es contraria al sistema de tutela judicial establecido en los Tratados, que tiene por objeto velar por la protección de los derechos garantizados en el Derecho de la Unión. Los Tratados no reconocen a los Estados terceros ningún derecho específico que les permita ser tratados en pie de igualdad con los Estados miembros o comerciar libremente y sin condiciones con operadores económicos situados en la Unión. En consecuencia, los Estados terceros no pueden alegar legítimamente que un acto de la Unión que puede someterlos a un trato diferenciado haya producido directamente efectos en su situación jurídica.

Apreciación del Tribunal de Justicia

61 Según reiterada jurisprudencia, el requisito de que la medida objeto del recurso afecte directamente a una persona física o jurídica, como se establece en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, exige que se reúnan dos criterios acumulativos, a saber, por un lado, que la medida impugnada surta efectos directamente en la situación jurídica de dicha persona y, por otro, que no deje ningún margen de apreciación a los destinatarios encargados de su aplicación, por tener esta carácter meramente automático y derivarse únicamente de la normativa de la Unión, sin aplicación de otras normas intermedias (sentencias de 5 de noviembre de 2019, BCE y otros/Trasta Komercbanka y otros, C-663/17 P, C-665/17 P y C-669/17 P, EU:C:2019:923, apartado 103, y de 3 de diciembre de 2020, Changmao Biochemical Engineering/Distillerie Bonollo y otros, C-461/18 P, EU:C:2020:979, apartado 58).

62 En la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró que los artículos 2, 3, 6 y 7 del Reglamento 2017/2063 no afectaban directamente a la República Bolivariana de Venezuela, y ello, en esencia, por tres razones relativas al primer criterio recogido en el apartado 61 de la presente sentencia.

63 En primer lugar, en el apartado 32 de la sentencia recurrida, el Tribunal General señaló que el artículo 20 del Reglamento 2017/2063 circunscribe la aplicación de las prohibiciones establecidas en los artículos 2, 3, 6 y 7 de dicho Reglamento al territorio de la Unión, a las personas físicas nacionales de un Estado miembro y a las personas jurídicas constituidas con arreglo al Derecho de uno de esos Estados, así como a las personas jurídicas, entidades y organismos en relación con cualquier negocio efectuado, en su totalidad o en parte, en la Unión.

64 En segundo lugar, en el apartado 33 de la sentencia recurrida, el Tribunal General consideró que los artículos 2, 3, 6 y 7 del Reglamento 2017/2063 no imponen prohibición alguna a la República Bolivariana de Venezuela. A lo sumo, esos artículos pueden tener efectos indirectos en ella, en la medida en que las prohibiciones impuestas a las personas físicas nacionales de un Estado miembro y a las personas jurídicas constituidas con arreglo al Derecho de uno de esos Estados puedan tener como consecuencia la limitación de las fuentes en las que la República Bolivariana de Venezuela puede procurarse los productos y servicios en cuestión.

65 En tercer lugar, en los apartados 34 a 41 de la sentencia recurrida, el Tribunal General distinguió el presente asunto del asunto que dio lugar a la sentencia de 13 de septiembre de 2018, Almaz-Antey/Consejo (T-515/15, no publicada, EU:T:2018:545). El Tribunal General manifestó que, en este último asunto, el acto impugnado se refería expresamente a la demandante en cuanto que su nombre figuraba en el anexo de la decisión impugnada como empresa a la cual no se le podían vender o proporcionar los productos y servicios en cuestión. En cambio, en el presente caso, los artículos 2, 3, 6 y 7 del Reglamento 2017/2063 no se refieren expresa y específicamente a la República Bolivariana de Venezuela, como Estado, de un modo comparable a la demandante en el asunto que dio lugar a la sentencia citada.

66 A este respecto, procede considerar que el Tribunal General recordó legítimamente, en el apartado 30 de la sentencia recurrida, su propia jurisprudencia según la cual, para determinar si un acto produce efectos jurídicos, se ha de atender, en particular, a su objeto, su contenido, su alcance y su fondo, además de al contexto fáctico y jurídico en el que se adoptó.

67 En el caso de autos, el título del Reglamento 2017/2063, su considerando 1 y el tenor de sus artículos 2, 3, 6 y 7 ponen de manifiesto que las medidas restrictivas de que se trata fueron adoptadas contra la República Bolivariana de Venezuela.

68 El Tribunal General recordó acertadamente a este respecto, en el apartado 34 de la sentencia recurrida, que prohibir a los operadores de la Unión efectuar determinadas operaciones, lo que constituye el objeto de los artículos 2, 3, 6 y 7 del Reglamento 2017/2063, equivalía a prohibir a la República Bolivariana de Venezuela efectuar con esos operadores tales operaciones.

69 Pues bien, la entrada en vigor del Reglamento 2017/2063 tuvo por efecto la aplicación inmediata y automática de las prohibiciones establecidas en sus artículos 2, 3, 6 y 7. Dado que esas prohibiciones impiden a la República Bolivariana de Venezuela procurarse numerosos productos y servicios, las citadas disposiciones surten efectos directamente en la situación jurídica de dicho Estado. Además, como señaló el Abogado General en el punto 110 de sus conclusiones, de los artículos 6 y 7 del Reglamento 2017/2063 se deduce que la referencia en dichas prohibiciones a

«cualquier persona física o jurídica, entidad u organismo sitos en Venezuela o para su utilización en este país» incluye al Gobierno, organismos públicos, compañías y agencias de Venezuela, y a cualquier persona o entidad que actúe en su nombre o por indicación suya.

70 Sobre este particular, procede señalar que, para declarar que los artículos 2, 3, 6 y 7 del Reglamento 2017/2063 afectan directamente a la República Bolivariana de Venezuela, no es necesario distinguir en función de si esas operaciones comerciales se efectúan *iure gestionis* o *iure imperii*, ya que tal distinción no puede inferirse ni del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, ni de ninguna otra disposición del Derecho de la Unión.

71 Por otra parte, el hecho de que las medidas restrictivas en cuestión no constituyan un impedimento absoluto para que la República Bolivariana de Venezuela se procure los bienes y servicios a los que se refieren esos artículos, puesto que dicho Estado puede seguir obteniéndolos fuera del territorio de la Unión mediante personas no sujetas a dichas medidas, no desvirtúa la conclusión de que las prohibiciones establecidas en los citados artículos afectan directamente a la República Bolivariana de Venezuela. En efecto, por lo que respecta a prohibiciones como las establecidas en los artículos 2, 3, 6 y 7 del Reglamento 2017/2063, el requisito de que tales medidas afecten directamente a una persona jurídica no implica que dicha persona se encuentre en la imposibilidad absoluta de procurarse los bienes y servicios en cuestión.

72 Resulta asimismo irrelevante, a efectos de comprobar si los artículos 2, 3, 6 y 7 del Reglamento 2017/2063 afectan directamente a la República Bolivariana de Venezuela, que la actividad de dicho Estado tercero no se limite a la de un operador económico presente en determinados mercados.

73 De ello se deduce que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al considerar que las medidas restrictivas en cuestión no surtían efectos directamente en la situación jurídica de la República Bolivariana de Venezuela y al estimar, sobre esta base, el segundo motivo de inadmisibilidad invocado por el Consejo.

74 En estas circunstancias, procede estimar el motivo único invocado por la República Bolivariana de Venezuela y anular la sentencia recurrida en la medida en que declara la inadmisibilidad del recurso de la República Bolivariana de Venezuela en el que solicitaba la anulación del Reglamento 2017/2063.

Sobre el recurso ante el Tribunal General

75 De conformidad con el artículo 61, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, cuando se estime el recurso de casación, el Tribunal de Justicia anulará la resolución del Tribunal General. En tal caso, el Tribunal de Justicia podrá resolver él mismo definitivamente el litigio, cuando su estado así lo permita, o, cuando esto no ocurra, devolver el asunto al Tribunal General para que este último resuelva.

76 En el presente caso, el Tribunal de Justicia dispone de los elementos necesarios para pronunciarse definitivamente sobre la admisibilidad del recurso interpuesto por la República Bolivariana de Venezuela.

77 Ante el Tribunal General, en el marco de su excepción de inadmisibilidad, el Consejo invocó tres motivos de inadmisibilidad del recurso, de los cuales solo el segundo fue examinado en parte por el Tribunal General. En la medida en que la cuestión de si la República Bolivariana de Venezuela es «persona jurídica», a efectos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, como se contempla en el tercer motivo de inadmisibilidad invocado por el Consejo ante el Tribunal General, se ha examinado de oficio en los apartados 40 a 53 de la presente sentencia, queda por examinar, por un lado, el primer motivo de inadmisibilidad invocado por el Consejo y basado en la falta de interés en ejercitar la acción y, por otro, la parte del segundo motivo de inadmisibilidad sobre la que no se pronunció el Tribunal General y comprobar si se cumple, en el presente caso, el criterio de que las medidas restrictivas en cuestión no deben dejar ningún margen de apreciación a los destinatarios encargados de su aplicación, a efectos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.

Sobre el primer motivo de inadmisibilidad invocado por el Consejo y basado en la falta de interés en ejercitar la acción

Alegaciones de las partes

78 Mediante el primer motivo de inadmisibilidad, el Consejo sostiene que la República Bolivariana de Venezuela no tiene interés en solicitar ante los órganos jurisdiccionales de la Unión la anulación de las medidas restrictivas en cuestión. Considera que estas medidas no modifican sustancialmente la situación jurídica de la República Bolivariana de Venezuela en la medida en que no producen ningún efecto jurídico obligatorio ni para dicho Estado como tal ni en su territorio.

79 Según el Consejo, como se desprende claramente del artículo 20 del Reglamento 2017/2063, el ámbito de aplicación de este Reglamento se limita al territorio de los Estados miembros y a las personas sometidas a la jurisdicción de un Estado miembro. Añade que son aplicables por analogía en el marco del presente asunto las razones que llevaron al Tribunal de Justicia a declarar, en la sentencia de 21 de diciembre de 2016, Consejo/Frente Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), apartados 131 a 133, que no podía considerarse que el Frente Popular para la Liberación de Saguía el Hamra y Río de Oro (Frente Polisario) estuviera legitimado para solicitar la anulación de la decisión impugnada en el asunto que dio lugar a dicha sentencia.

80 La República Bolivariana de Venezuela considera que debe desestimarse este motivo de inadmisibilidad.

Apreciación del Tribunal de Justicia

81 En la medida en que el Consejo sostiene que el Reglamento 2017/2063 no produce ningún efecto jurídico obligatorio que pueda afectar los intereses de la República Bolivariana de Venezuela, es preciso recordar que, según reiterada jurisprudencia, deben considerarse recurribles en anulación todas las disposiciones adoptadas por las instituciones de la Unión, independientemente de su naturaleza o su forma, a condición de que tengan por objeto producir efectos jurídicos (sentencia de 16 de julio de 2015, Comisión/Consejo, C-425/13, EU:C:2015:483, apartado 26 y jurisprudencia citada).

82 A este respecto, es necesario recordar que la existencia de interés en ejercitar la acción supone que la anulación del acto impugnado pueda procurar, por sí misma, un beneficio a la persona física o jurídica que haya interpuesto el recurso (sentencia de 21 de enero de 2021, Alemania/Esso Raffinage, C-471/18 P, EU:C:2021:48, apartado 103 y jurisprudencia citada).

83 Pues bien, toda vez que, por las razones expuestas en los apartados 63 a 73 de la presente sentencia, las prohibiciones establecidas en los artículos 2, 3, 6 y 7 del Reglamento 2017/2063 pueden perjudicar los intereses, en particular económicos, de la República Bolivariana de Venezuela, su anulación puede procurarle, por sí misma, un beneficio.

84 En cuanto al argumento del Consejo relativo a la sentencia de 21 de diciembre de 2016, Consejo/Frente Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), es cierto que el Tribunal de Justicia declaró, en dicha sentencia, que no podía considerarse que el Frente Polisario estuviera legitimado para interponer un recurso de anulación contra la Decisión del Consejo dirigida a aprobar, en nombre de la Unión, el Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos sobre medidas recíprocas de liberalización del comercio de productos agrícolas, productos agrícolas transformados, pescado y productos de la pesca, sustitución de los Protocolos n.os 1, 2 y 3 y los anexos de estos Protocolos, y modificación del Acuerdo Euromediterráneo por el que se crea una Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Reino de Marruecos, por otra, firmado en Bruselas el 13 de diciembre de 2010 (DO 2012, L 241, p. 4). Pues bien, la alegación formulada por el Frente Polisario para demostrar su legitimación para solicitar la anulación de la referida Decisión se basaba en la afirmación de que dicho Acuerdo se aplicaba en la práctica, en determinados casos, al Sáhara Occidental, aunque este no formara parte del territorio del Reino de Marruecos, alegación que sin embargo fue desestimada por infundada por el Tribunal de Justicia. Este interpretó el citado Acuerdo en el sentido de que no se aplicaba al territorio del Sáhara Occidental. En cambio, como se ha señalado en los apartados 67 y 69 de la presente sentencia, las medidas restrictivas establecidas en los artículos 2, 3, 6 y 7 del Reglamento 2017/2063 se adoptaron contra la República Bolivariana de Venezuela, ya que estas disposiciones le impedían realizar determinadas operaciones.

85 Por lo tanto, procede desestimar el primer motivo de inadmisibilidad invocado por el Consejo.

Sobre el criterio de que la medida impugnada no incluya medidas de ejecución, a efectos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, y sobre los demás requisitos de admisibilidad del recurso

86 El Tribunal General no examinó el segundo de los dos criterios acumulativos que deben concurrir para declarar que las medidas restrictivas en cuestión afectan directamente a la República Bolivariana de Venezuela, a saber, como se ha recordado en el apartado 61 de la presente sentencia, el criterio de que esas medidas no deben dejar ningún margen de apreciación a los destinatarios encargados de su aplicación, la cual debe tener carácter meramente automático y derivarse únicamente de la normativa de la Unión, sin aplicación de otras normas intermedias.

87 En el supuesto de que se cumpla este segundo criterio, quedaría por determinar si también se cumplen los demás requisitos para que se reconozca a una persona jurídica legitimación para recurrir contra un acto del que no es destinataria, con arreglo al artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, a saber, que resulte individualmente afectada o que tal acto constituya un acto reglamentario que no incluye medidas de ejecución.

Alegaciones de las partes

88 Según el Consejo, la aplicación de los artículos 2, 3, 6 y 7 del Reglamento 2017/2063 requiere necesariamente la adopción de normas intermedias, puesto que estos artículos establecen un sistema de autorización previa por las autoridades competentes de los Estados miembros. Añade que una autorización previa constituye en sí misma una medida de ejecución y los Estados miembros disponen de un amplio margen de apreciación por lo que respecta a las condiciones en las que pueden concederse tales autorizaciones. De ello deduce que no es necesario examinar si la República Bolivariana de Venezuela resulta individualmente afectada o si se trata de actos reglamentarios que no incluyen medidas de ejecución, limitándose a indicar que refuta estos dos supuestos.

89 La República Bolivariana de Venezuela considera que también debe desestimarse el segundo motivo de inadmisibilidad, en la medida en que se refiere al criterio de que las medidas restrictivas en cuestión no deben dejar ningún margen de apreciación a los destinatarios encargados de su aplicación. En su escrito de interposición del recurso, había alegado que cumplía los requisitos establecidos en las partes segunda y tercera del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, dado que el Reglamento 2017/2063 era un acto reglamentario que la afectaba directamente y no incluía medidas de ejecución y que, con carácter subsidiario, dicho acto la afectaba directa e individualmente.

Apreciación del Tribunal de Justicia

90 Del propio tenor de los artículos 2, 3, 6 y 7 del Reglamento 2017/2063 se desprende que las prohibiciones establecidas en estas disposiciones, sin perjuicio de las excepciones o autorizaciones que prevén y que no se cuestionan en el marco del presente litigio, se aplican sin dejar margen alguno de apreciación a los destinatarios encargados de su aplicación. Además, dichas prohibiciones son aplicables sin necesidad de adoptar medidas de ejecución, ni por la Unión ni por los Estados miembros. A este respecto, procede señalar que el Reglamento de Ejecución 2018/1653 no tenía otra función que la modificación del anexo IV del Reglamento 2017/2063, que contiene únicamente la lista de personas físicas o jurídicas, entidades u organismos objeto de medidas de inmovilización de fondos y de recursos económicos y que no se menciona en ninguna de las disposiciones antes citadas.

91 De ello se deduce que los artículos 2, 3, 6 y 7 del Reglamento 2017/2063 afectan directamente a la República Bolivariana de Venezuela y que debe desestimarse el motivo de inadmisibilidad invocado por el Consejo, mediante el que alega que este requisito no se cumple en el caso de autos.

92 Por lo demás, el citado Reglamento, que tiene alcance general, en la medida en que contiene disposiciones como las de sus artículos 2, 3, 6 y 7, que prohíben a categorías generales y abstractas de destinatarios efectuar determinadas transacciones con entidades también mencionadas de manera general y abstracta, y que, al haber sido adoptado sobre la base del artículo 215 TFUE y, por tanto, con arreglo al procedimiento no legislativo previsto en esta última disposición, no puede calificarse de acto legislativo, constituye un «acto reglamentario», a efectos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, tercera parte de la frase (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de octubre de 2013, Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo, C-583/11 P, EU:C:2013:625, apartados 58 a 60). Además, dado que las disposiciones de este Reglamento impugnadas por la República Bolivariana de Venezuela no incluyen medidas de ejecución, como

se ha expuesto en el apartado 90 de la presente sentencia, procede declarar que este Estado tercero está efectivamente legitimado para impugnarlas sin tener que demostrar que dichas disposiciones lo afectan individualmente.

93 De ello se deduce que se cumplen los requisitos establecidos en la tercera parte del párrafo cuarto del artículo 263 TFUE.

94 De todas las consideraciones anteriores se deriva que el recurso interpuesto por la República Bolivariana de Venezuela ante el Tribunal General es admisible en la medida en que tiene por objeto la anulación de los artículos 2, 3, 6 y 7 del Reglamento 2017/2063.

95 Sin embargo, toda vez que, en cuanto al fondo, el estado del litigio no permite resolverlo, procede devolver el asunto al Tribunal General.

Costas

96 Dado que se devuelve el asunto al Tribunal General, procede reservar la decisión sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) decide:

1) **Anular la sentencia del Tribunal General de 20 de septiembre de 2019, Venezuela/Consejo (T-65/18, EU:T:2019:649), en la medida en que desestima el recurso de la República Bolivariana de Venezuela en el que solicitaba la anulación de los artículos 2, 3, 6 y 7 del Reglamento (UE) 2017/2063 del Consejo, de 13 de noviembre de 2017, relativo a medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Venezuela.**

2) **Devolver el asunto al Tribunal General para que resuelva en cuanto al fondo.**

3) **Reservar la decisión sobre las costas.**

Firmas