Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. GERARD HOGAN
presentadas el 20 de enero de 2021 [1]

Asunto C-872/19 P

República Bolivariana de Venezuela
contra

Consejo de la Unión Europea

«Recurso de casación — Política exterior y de seguridad común — Reglamento (UE) 2017/2063 — Artículos 2, 3, 6 y 7 — Medidas restrictivas adoptadas habida cuenta de la situación en Venezuela — Recurso de anulación interpuesto por un tercer Estado — Artículo 263 TFUE, párrafo cuarto — Afectación directa — Cuestión de orden público — Concepto de "persona jurídica" — Tercer Estado — Inadmisibilidad»

I. Introducción

1. La creciente inestabilidad política y económica en la República Bolivariana de Venezuela ha generado una situación en la que parecen verse gravemente comprometidos los principios básicos de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos. En tales circunstancias, el Consejo de la Unión Europea decidió, a partir de 2017, adoptar una serie de medidas restrictivas (sanciones). En ellas se imponen prohibiciones de exportación para la venta, suministro, transferencia o exportación de ciertos equipos militares y de otro tipo (como vehículos antidisturbios o destinados al traslado de presos) a Venezuela. De los considerandos de las decisiones y reglamentos en que se establecieron estas medidas restrictivas se deduce que el Consejo temía que tales equipos pudieran ser utilizados para la represión interna, sumado a la supresión general del legítimo derecho a la protesta democrática en dicho Estado. Las medidas también se extendían a la prestación de servicios técnicos, de intermediación o financieros relacionados con el suministro de estos equipos. Asimismo, en ellas se prevé la posibilidad de prohibir los viajes a ciertas personas físicas designadas nominalmente, y de inmovilizar activos pertenecientes a determinadas personas físicas o jurídicas, entidades u organismos designados nominalmente. Sin embargo, estas medidas particulares individualizadas no son el objeto del presente procedimiento.

2. De lo que trata el presente procedimiento es de la tentativa emprendida por la República Bolivariana de Venezuela de impugnar la validez de algunas de estas medidas restrictivas. Esto suscita inmediatamente la cuestión, mucho más amplia, de si un Estado que no es miembro de la Unión Europea está legitimado para iniciar un procedimiento de este tipo ante los tribunales de la Unión. Aunque cabe afirmar que estas cuestiones afectan a importantes y potencialmente

[1] Lengua original: inglés.

sensibles cuestiones de Derecho internacional, dentro del plano más específico del Derecho de la Unión, las cuestiones que se han de resolver en el presente recurso de casación podrían reducirse a las siguientes: i) ¿es la República Bolivariana de Venezuela una «persona jurídica» a los efectos del artículo 263 TFUE? y ii) presumiendo una respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿afectan directamente [2] a la República Bolivariana de Venezuela las medidas impuestas, de modo que le confieran la necesaria legitimación activa para impugnar la validez de las medidas restrictivas, en el sentido del artículo 263 TFUE? [3]

3. Así pues, el presente asunto tiene por objeto un recurso de casación interpuesto el 28 de noviembre de 2019 por la República Bolivariana de Venezuela (en lo sucesivo, «recurrente») contra la sentencia del Tribunal General (Sala Cuarta ampliada) de 20 de septiembre de 2019, Venezuela/Consejo (T-65/18, EU:T:2019:649; en lo sucesivo, «sentencia recurrida»). En dicha sentencia, el Tribunal General consideró que la recurrente no había demostrado estar directamente afectada por las medidas en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto. En consecuencia, carecía de la necesaria legitimación para interponer su recurso de anulación, por lo cual se declaró la inadmisibilidad del recurso.

4. La recurrente alega, en esencia, que el Tribunal General interpretó erróneamente el criterio de la afectación directa establecido en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, a la luz de la sentencia de 13 de septiembre de 2018, Almaz-Antey Air y Space Defence/Consejo (T-515/15, no publicada, EU:T:2018:545; en lo sucesivo, «sentencia Almaz-Antey»). Por lo tanto, el presente recurso de casación ofrece al Tribunal de Justicia una oportunidad excepcional para pronunciarse sobre la aplicación de los criterios de admisibilidad establecidos en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, en relación con un recurso de anulación interpuesto por un tercer Estado contra las medidas restrictivas adoptadas por el Consejo de la Unión Europea ante la situación que se vive en ese Estado. Así pues, por lo que respecta al recurso de casación, es preciso considerar, como ya he señalado, si en el ámbito del presente procedimiento la recurrente es una «persona jurídica» a los efectos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, y, de ser así, si además está directamente afectada por las medidas restrictivas de que se trata.

II. Marco jurídico y antecedentes del litigio

5. El 13 de noviembre de 2017, el Consejo adoptó el Reglamento 2017/2063, sobre la base del artículo 215 TFUE, apartado 2, y la Decisión (PESC) 2017/2074 del Consejo, de 13 de noviembre de 2017, relativa a medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Venezuela. [4]

[2] La cuestión de la afectación individual no fue tratada en la sentencia recurrida por lo que respecta al presente asunto. El Consejo, en su excepción de inadmisibilidad, consideró que no era necesario entrar a valorar este aspecto, ante la ausencia de afectación directa a Venezuela. Sin embargo, es preciso señalar que, en su respuesta a la excepción de inadmisibilidad del Consejo, Venezuela alegó que el Reglamento (UE) 2017/2063, de 13 de noviembre de 2017, relativo a medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Venezuela (DO 2017, L 295, p. 21), adoptado sobre la base del artículo 215 TFUE, es un acto legislativo, lo que basta para demostrar que está directamente afectada por él.

[3] En caso de que se determine también que Venezuela está directamente afectada por dichas medidas.

[4] DO 2017, L 295, p. 60. Con arreglo al apartado 1 de la sentencia recurrida, la Decisión 2017/2074 «contiene, en primer lugar, la prohibición de exportar a Venezuela armas, equipos militares o cualquier otro equipo que pueda utilizarse para la represión interna, así como equipos, tecnología o programas informáticos de control. En segundo lugar, contiene la prohibición de prestar a Venezuela servicios financieros, técnicos o de otro tipo relacionados con esos equipos y tecnologías. En tercer lugar, establece la inmovilización de fondos y recursos económicos de personas, entidades y organismos. Según su considerando 1, la Decisión 2017/2074 responde al continuo deterioro de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos en Venezuela». En su versión inicial, el artículo 13, párrafo primero, de la Decisión 2017/2074 disponía que esta se aplicaría hasta el 14 de noviembre de 2018. El 6 de noviembre de 2018, la Decisión (PESC) 2018/1656 del Consejo, por la que se modifica la Decisión 2017/2074 (DO 2018, L 276, p. 10), prorrogó su validez hasta el 14 de noviembre de 2019 y modificó la mención 7 del anexo I de dicha Decisión, que se refiere a una de las personas afectadas por la inmovilización de activos financieros.

6. El artículo 2 del Reglamento 2017/2063 establece la prohibición de proporcionar a cualquier persona física o jurídica, entidad u organismo en Venezuela o para su utilización en este país asistencia técnica, servicios de intermediación, financiación o asistencia financiera y otros servicios relacionados con los bienes y las tecnologías enumerados en la Lista Común Militar de la Unión Europea, adoptada por el Consejo el 17 de marzo de 2014. [5]

7. El artículo 3 y el anexo I del Reglamento 2017/2063 disponen que también queda prohibido vender, suministrar o exportar equipos que puedan ser utilizados para la represión interna, como armas, munición, vehículos para el control de disturbios o que sirvan para la transferencia de presos, y sustancias explosivas, así como proporcionar asistencia técnica, servicios de intermediación, financiación o ayuda financiera, u otros servicios relacionados con dichos equipos a cualquier persona física o jurídica, entidad u organismo sitos en Venezuela o para su utilización en este país.

8. El artículo 4 del Reglamento 2017/2063 establece que, no obstante lo dispuesto en los artículos 2 y 3 de este Reglamento, las autoridades competentes de los Estados miembros pueden autorizar determinadas operaciones en las condiciones que consideren apropiadas.

9. Salvo que las autoridades competentes de los Estados miembros hayan dado previamente su autorización, los artículos 6 y 7 y el anexo II del Reglamento 2017/2063 prohíben vender, suministrar o exportar equipos, tecnología o programas informáticos de inspección de paquetes, interceptación de redes, seguimiento, interferencia y reconocimiento vocal, así como facilitar asistencia técnica, servicios de corretaje, asistencia financiera y otros servicios relacionados con dichos equipos, tecnologías y programas informáticos a cualquier persona física o jurídica, entidad u organismo sitos en Venezuela o para su uso en este país.

10. El artículo 6, apartado 2, del Reglamento 2017/2063 establece que las autoridades competentes de los Estados miembros no concederán ninguna autorización para vender, suministrar, transferir ni exportar, directa o indirectamente, equipos, tecnología o programas informáticos a ninguna persona, entidad u organismo sitos en Venezuela o para su utilización en este país, en caso de tener motivos razonables para determinar que 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.

11. El artículo 7, apartado 1, letra c), del Reglamento 2017/2063 dispone que, salvo que la autoridad competente del Estado miembro de que se trate haya dado previamente su autorización de conformidad con el artículo 6, apartado 2, quedará prohibido 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.

12. Además, los artículos 8 a 11 y los anexos IV y V del Reglamento 2017/2063 establecen, salvo excepciones, la inmovilización de los activos financieros pertenecientes a determinadas personas físicas o jurídicas, entidades u organismos, así como la prohibición de poner dichos activos a su disposición. El artículo 17, apartado 4, del Reglamento 2017/2063 dispone que «la lista que figura en los anexos IV y V se revisará periódicamente y al menos cada doce meses». [6]

[5] DO 2014, C 107, p. 1.

[6] El 6 de noviembre de 2018, el Reglamento de Ejecución (UE) 2018/1653 del Consejo, por el que se aplica el Reglamento 2017/2063 (DO 2018, L 276, p. 1), modificó la mención 7 del anexo IV de este Reglamento, relativa a una de las personas afectadas por la inmovilización de activos financieros.

13. En virtud del artículo 20 del Reglamento 2017/2063, las prohibiciones anteriormente mencionadas se aplican:

«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.»

III. Procedimiento ante el Tribunal General y sentencia recurrida

14. Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 6 de febrero de 2018, la recurrente interpuso un recurso de anulación del Reglamento 2017/2063, en la medida en que sus disposiciones la afectaban. El Tribunal General consideró que, en cuanto atañe a la impugnación del Reglamento 2017/2063, el recurso de anulación de la recurrente se refería únicamente a sus artículos 2, 3, 6 y 7 (en lo sucesivo, «disposiciones impugnadas»).[7]

15. Mediante escrito separado, presentado en la Secretaría del Tribunal General el 3 de mayo de 2018, el Consejo propuso una excepción de inadmisibilidad en virtud del artículo 130 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General. El Consejo invocó tres motivos de inadmisibilidad, a saber, en primer lugar, que la recurrente no tiene interés en ejercitar la acción; en segundo lugar, que las disposiciones impugnadas no la afectan directamente y, en tercer lugar, que no es una «persona física o jurídica» a efectos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto. La recurrente formuló sus observaciones sobre dicha excepción el 27 de junio de 2018. Mediante escrito separado presentado en la Secretaría del Tribunal General el 17 de enero de 2019, la recurrente, basándose en el artículo 86 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, adaptó el recurso, de modo que este tiene también por objeto la Decisión 2018/1656 y el Reglamento de Ejecución 2018/1653, en tanto en cuanto sus disposiciones la afectan. El Consejo respondió al escrito de adaptación el 5 de febrero de 2019.

16. En la vista celebrada el 8 de febrero de 2019 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas relativas a la admisibilidad formuladas por el Tribunal General. El Tribunal General consideró que era preciso pronunciarse sobre la admisibilidad del recurso de anulación examinando en primer lugar, el segundo motivo de inadmisibilidad invocado por el Consejo, en que este alegaba que las disposiciones impugnadas no afectan directamente a la recurrente.

17. En la sentencia recurrida, el Tribunal General recordó que, según reiterada jurisprudencia, el requisito de que la decisión objeto de recurso afecte directamente a una persona física o jurídica, como se establece en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, requiere la concurrencia de dos

[7] Véase el apartado 22 de la sentencia recurrida. En el presente recurso de casación no se ha impugnado esta afirmación. Véase el apartado 14 del recurso de casación.

requisitos acumulativos, a saber, que la medida impugnada, por un lado, surta efectos directamente en la situación jurídica del recurrente y, por otro, que no deje ninguna facultad 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. Además, para determinar si un acto produce efectos jurídicos se ha de atender, en particular, a su objeto, su contenido y su fondo, además del contexto fáctico y jurídico. [8]

18. Según el Tribunal General, las disposiciones impugnadas contienen, en primer lugar, la prohibición de vender o proporcionar a cualquier persona física o jurídica, entidad u organismo en Venezuela armas, equipos militares o cualquier otro equipo que puedan ser utilizados para la represión interna, así como equipos, tecnología o programas informáticos de control. En segundo lugar, las disposiciones impugnadas contienen la prohibición de proporcionar a esas mismas personas físicas o jurídicas, entidades u organismos en Venezuela servicios financieros, técnicos o de otro tipo relacionados con esos equipos y tecnologías. [9] Además, el Tribunal General declaró que el artículo 20 del Reglamento 2017/2063 circunscribe la aplicación de las prohibiciones anteriormente mencionadas 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. [10]

19. El Tribunal General entendió que las disposiciones impugnadas no imponen prohibiciones a la recurrente y que, a lo sumo, 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 tengan como consecuencia la limitación de las fuentes en las que la recurrente puede procurarse los productos y servicios en cuestión. [11]

20. El Tribunal General admitió que, en la sentencia Almaz-Antey, había desestimado el argumento de que unas medidas que tenían por objeto prohibir a los operadores de la Unión efectuar ciertos tipos de operaciones con una entidad establecida fuera de la Unión no afectaban directamente a la situación jurídica de dicha sociedad. En dicho asunto, el Tribunal General declaró que prohibir a los operadores de la Unión efectuar tales operaciones equivalía a prohibir a la demandante efectuar con ellos las operaciones en cuestión. [12] Sin embargo, el Tribunal General señaló que las disposiciones impugnadas no se refieren expresa y específicamente a la recurrente, de un modo comparable a la demandante en el asunto que dio lugar a la sentencia Almaz-Antey. [13]

21. Por otro lado, en opinión del Tribunal General, la recurrente no puede asimilarse a un operador como la demandante en el asunto que dio lugar a la sentencia Almaz-Antey, pues las formas de actuación de la recurrente no se reducen a una actividad meramente comercial, ya que un Estado está obligado a ejercer prerrogativas de poder público, en particular, en el marco de actividades propias de un Estado como las funciones de defensa, policía y vigilancia. Además, el

8 Véanse los apartados 29 y 30 de la sentencia recurrida y jurisprudencia citada.

9 Véase el apartado 31 de la sentencia recurrida.

10 Véase el apartado 32 de la sentencia recurrida.

11 Véase el apartado 32 de la sentencia recurrida.

12 Véase el apartado 34 de la sentencia recurrida.

13 En el apartado 35 de la sentencia recurrida, el Tribunal General observó que, en el asunto que dio lugar a la sentencia Almaz-Antey, el nombre de la demandante 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.

Tribunal General consideró que, a diferencia de un operador cuya capacidad está limitada por su objeto, la recurrente dispone, como Estado, de un ámbito de actuación que se caracteriza por una extrema diversidad y que no puede reducirse a una actividad específica. Este amplio abanico de competencias la distingue así de un operador que ejerza habitualmente una actividad económica determinada objeto de una medida restrictiva. [14]

22. El Tribunal General también declaró que prohibiciones como las impuestas en las disposiciones impugnadas no afectan directamente a la situación de operadores que no están presentes en los mercados de que se trate. En la sentencia Almaz-Antey, el Tribunal General había declarado precisamente que la demandante era una sociedad que operaba en el sector de la defensa objeto de las disposiciones pertinentes del acto impugnado. [15]

23. El Tribunal General consideró que los datos de Eurostat aducidos por la recurrente, de donde se desprende que el valor total de las transacciones comerciales con Venezuela relativas a los bienes cubiertos por las disposiciones impugnadas ascendía a 76 millones de euros en 2016, a 59 millones de euros en 2017 y a 0 euros en 2018, aun cuando acreditaban la eficacia de las disposiciones impugnadas, no demostraban que, al comprar los productos y servicios en cuestión, la recurrente hubiera actuado como entidad asimilable a un operador económico presente en los mercados de que se trata y no en el marco de sus actividades como Estado. [16] El Tribunal General declaró que, ante la inexistencia de título, como un contrato, la posibilidad de que la recurrente entable una relación de alcance jurídico con operadores de la Unión resulta ser meramente especulativa y fruto únicamente de negociaciones futuras e hipotéticas. En consecuencia, el Tribunal General entendió que no cabía considerar que las prohibiciones instauradas en las disposiciones impugnadas afectasen, como tales, a la situación jurídica de la recurrente. [17]

24. En respuesta a la alegación de la recurrente en el sentido de que, según reiterada jurisprudencia, la circunstancia de que un acto de la Unión impida a una persona jurídica pública ejercer como considere oportuno sus competencias propias produce directamente efectos en su posición jurídica, de modo que ese acto la afecta directamente, el Tribunal General consideró que las disposiciones impugnadas no prohíben directamente a la recurrente comprar e importar los equipos de que se trata y obtener los servicios en cuestión. Añadió que no afectan a su capacidad de ejercer sus derechos soberanos en las áreas y bienes bajo su jurisdicción y que nada en el Reglamento 2017/2063 permite considerar que la intención del Consejo hubiera sido reducir su capacidad jurídica. Dado que cualquier Estado —o asociación de Estados— tiene derecho a decidir soberanamente cómo se propone mantener relaciones económicas con terceros Estados, las medidas en cuestión restringen, a lo sumo indirectamente, las oportunidades de la recurrente a este respecto. [18]

25. El Tribunal General llegó a la conclusión de que las disposiciones impugnadas no afectaban directamente a la situación jurídica de la recurrente y que procedía declarar la inadmisibilidad del recurso en la medida en que se dirigía contra dichas disposiciones. [19]

14 Véase el apartado 37 de la sentencia recurrida.

15 Véase el apartado 38 de la sentencia recurrida.

16 Véanse los apartados 39 y 40 de la sentencia recurrida.

17 Véase el apartado 41 de la sentencia recurrida.

18 Véanse los apartados 42 y 43 de la sentencia recurrida.

19 Véase el apartado 51 de la sentencia recurrida.

IV. Pretensiones de las partes en el presente recurso de casación

26. La recurrente solicita al Tribunal de Justicia:

– Que anule la sentencia recurrida en la medida en que declara la inadmisibilidad del recurso.

– Que declare la admisibilidad del recurso interpuesto por la recurrente y devuelva el asunto al Tribunal General para que se pronuncie en cuanto al fondo.

– Que condene al Consejo al pago de las costas del presente procedimiento y del procedimiento ante el Tribunal General.

27. El Consejo solicita al Tribunal de Justicia:

– Que desestime el recurso de casación.

– Que condene a la recurrente a cargar con las costas del procedimiento ante el Tribunal de Justicia.

V. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

28. El artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, establece que «toda persona física o jurídica podrá interponer recurso, en las condiciones previstas en los párrafos primero y segundo, contra los actos de los que sea destinataria o que la afecten directa e individualmente y contra los actos reglamentarios que la afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución». Las condiciones que se establecen el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, son requisitos esenciales para apreciar la legitimación activa necesaria en relación con los procedimientos iniciados por personas físicas o jurídicas que soliciten el control judicial de un acto de la Unión. Si no se cumplen dichos requisitos, el procedimiento será inadmisible, por lo que esta inadmisibilidad constituirá un motivo de orden público que puede (e incluso debe) ser invocado de oficio por los tribunales de la Unión.[20] Por lo tanto, el incumplimiento de los requisitos esenciales establecidos en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, en relación con los recursos de anulación interpuestos por personas físicas o jurídicas, constituye una causa de inadmisión de orden público que en todo momento incumbe examinar a los órganos jurisdiccionales de la Unión, incluso de oficio.[21]

29. Aunque el presente recurso de casación se dirige contra el pronunciamiento del Tribunal General, en la sentencia recurrida, según el cual el recurso del que este conocía era inadmisible debido a que la situación jurídica de la recurrente no se había visto directamente afectada por las disposiciones impugnadas, el Tribunal de Justicia, mediante resolución de 7 de julio de 2020, decidió requerir a la recurrente, al Consejo, a la Comisión Europea y a los Estados miembros para que presentasen observaciones por escrito, a más tardar el 11 de septiembre de 2020, acerca de si un tercer Estado debe ser considerado una persona jurídica en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.

[20] Véase, por analogía, la sentencia de 29 de abril de 2004, Italia/Comisión (C-298/00 P, EU:C:2004:240), apartado 35.

[21] Véase, en este sentido, la sentencia de 27 de febrero de 2014, Stichting Woonpunt y otros/Comisión (C-132/12 P, EU:C:2014:100), apartado 45 y jurisprudencia citada.

30. A petición de algunos de los intervinientes, el plazo para la presentación de dichas observaciones se amplió hasta el 25 de septiembre de 2020. Además, algunos intervinientes solicitaron acceder a los autos del asunto, acceso que se concedió al no presentar objeciones ninguna de las partes. Han presentado observaciones escritas sobre la cuestión de si la recurrente es una persona jurídica a los efectos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, la recurrente, el Consejo, 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.

31. En mi opinión, antes de examinar la cuestión de la afectación directa conviene analizar si la recurrente es una «persona jurídica» a los efectos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.

VI. El recurso de casación

A. Concepto de «persona jurídica»

1. Alegaciones de las partes

32. La recurrente observa que el Consejo, en su respuesta formulada en el presente procedimiento de casación, ha admitido que la recurrente goza de personalidad jurídica internacional y es una persona jurídica con arreglo a las normas de Derecho internacional y de Derecho interno aplicables. La obligación de garantizar el respeto del Estado de Derecho exige a la Unión velar por que toda persona física o jurídica pueda «disfrutar de la tutela judicial efectiva de los derechos que [le] confiere el ordenamiento jurídico de la Unión». Por otro lado, a dichas personas se les debe permitir impugnar ante los tribunales de la Unión los actos adoptados por las instituciones de la Unión que las perjudiquen, siempre que se cumplan las condiciones establecidas en el artículo 263 TFUE. Esto es expresión del principio *ubi ius ibi remedium*, que es un principio general del Derecho de la Unión y se concreta en el artículo 47, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») y en el artículo 19 TUE, apartado 1.

33. La recurrente considera que el tenor del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, no contiene ningún elemento del cual se pueda deducir (ni siquiera indirectamente) que la recurrente haya de estar excluida del concepto de «persona jurídica» utilizado en dicha disposición. Asimismo, en su auto de 10 de septiembre de 2020, Camboya y CRF/Comisión (T-246/19, EU:T:2020:415), el Tribunal General declaró, en particular, que la expresión «toda persona física o jurídica» que figura en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, debe entenderse en el sentido de que abarca también a los Estados no miembros de la Unión, como el Reino de Camboya. Según la recurrente, este razonamiento es aplicable, *mutatis mutandis*, al presente recurso de casación. Además, el uso del determinante [«*toda*»], no solo en [español], sino también en otras versiones lingüísticas [22] en referencia a las personas físicas o jurídicas en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, da a entender que se incluyen «todos» los particulares y las entidades que sean personas físicas o jurídicas, sin distinción alguna. Cualquier interpretación de los términos «toda persona física o jurídica» que contiene el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, en el sentido de que estos no comprenden las entidades con personalidad jurídica internacional, como la recurrente, vulneraría

[22] «Jede Person» en alemán, [«any person»] en [inglés], «toute personne» en francés y «qualsiasi persona» en italiano.

el tenor de la disposición y sería *contra legem*. Además, tal interpretación *contra legem* vulneraría también la jurisprudencia según la cual «las disposiciones del Tratado relativas a la legitimación de los justiciables no pueden interpretarse de forma restrictiva y, en consecuencia, a falta de disposición expresa del Tratado, no puede presumirse una limitación a este respecto». [23]

34. La recurrente alega que la anterior interpretación literal se ve confirmada, a mayor abundamiento, si se repara en el contexto normativo y en la finalidad perseguida por el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto. De acuerdo con reiterada jurisprudencia, el objetivo del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, «es garantizar una adecuada tutela judicial a todas las personas, físicas o jurídicas, afectadas directa e individualmente por los actos de las instituciones [de la Unión]». [24] Además, el derecho a interponer un recurso de anulación es fundamental para garantizar el cumplimiento de las exigencias que se derivan de los principios del Estado de Derecho. En consecuencia, los tribunales de la Unión ya han reconocido como «personas jurídicas» a efectos de dicha disposición, por ejemplo, regiones y otras entidades territoriales de los Estados miembros, [25] entidades subregionales de terceros Estados, [26] sociedades establecidas en terceros Estados, [27] terceros Estados, [28] nuevos Estados miembros antes de su adhesión a la Unión Europea [29] e incluso organizaciones sin personalidad jurídica con arreglo al Derecho nacional, al Derecho de la Unión o al Derecho internacional. [30] Excluir a la recurrente de la tutela judicial que proporciona el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, sería contrario a esta disposición y privaría a la recurrente de toda vía de recurso frente a las medidas que afecten directa y significativamente a su situación jurídica. Además, el Derecho primario de la Unión no contiene elemento alguno que respalde la idea de que una entidad con personalidad jurídica internacional, como la recurrente, no está incluida en el concepto de «persona jurídica» a los efectos de dicha disposición. En efecto, la jurisprudencia relativa al derecho a intervenir con arreglo al artículo 40 del Estatuto del Tribunal de Justicia confirma la conclusión de que la recurrente es una «persona jurídica» en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.

35. El Consejo considera que un tercer Estado no es una persona jurídica en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, salvo que el ordenamiento jurídico de la Unión le haya conferido derechos específicos en virtud de un convenio celebrado con la Unión, excepción que no concurre en el presente caso. La finalidad de la disposición es reforzar la protección de las personas, no de los Estados. [31] Con arreglo al artículo 47 de la Carta, debe proporcionarse la tutela judicial efectiva de todo derecho derivado del Derecho de la Unión. Según el Consejo, los Estados soberanos, que no están sujetos a dicho sistema y a los que el Derecho de la Unión no reconoce ningún derecho (ni les impone ninguna obligación), en principio no pueden reclamar el acceso a los tribunales de la Unión. Reconocer a un tercer Estado soberano un acceso a los tribunales de la Unión más allá de los límites antes descritos no solo sería incoherente con la interpretación literal y teleológica de la disposición del Tratado de que se trata, sino que, en opinión del Consejo,

[23] Sentencia de 11 de julio de 1996, Métropole télévision y otros/Comisión (T-528/93, T-542/93, T-543/93 y T-546/93, EU:C:1996:99), apartado 60. Véase también, en este sentido, la sentencia de 15 de julio de 1963, Plaumann/Comisión (25/62, EU:C:1963:17), pp. 106 y 107.

[24] Sentencia de 10 de junio de 2009, Polonia/Comisión (T-257/04, EU:T:2009:182), apartado 53, y auto de 10 de junio de 2009, Polonia/Comisión (T-258/04, no publicado, EU:T:2009:183), apartado 61.

[25] Auto de 8 de febrero de 2007, Landtag Schleswig-Holstein/Comisión (C-406/06 P, no publicado, EU:C:2007:90), apartado 9.

[26] Auto de 3 de julio de 2007, Commune de Champagne y otros/Consejo y Comisión (T-212/02, EU:T:2007:194), apartado 178.

[27] Auto de 13 de mayo de 2019, Giant (China)/Consejo (T-425/13 DEP, no publicado, EU:T:2019:340).

[28] Sentencia de 10 de septiembre de 2020, Camboya y CRF/Comisión (T-246/19, EU:T:2020:415).

[29] Sentencia de 10 de junio de 2009, Polonia/Comisión (T-257/04, EU:T:2009:182), apartado 53, y auto de 10 de junio de 2009, Polonia/Comisión (T-258/04, no publicado, EU:T:2009:183), apartado 61.

[30] Sentencia de 18 de enero de 2007, PKK y KNK/Consejo (C-229/05 P, EU:C:2007:32).

[31] Véanse las conclusiones de la Abogada General Kokott presentadas en el asunto Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo (C-583/11 P, EU:C:2013:21), punto 90.

también iría en contra del propio sistema de recursos previsto por el Derecho de la Unión (y del espíritu subyacente), que se concibió para proteger los derechos garantizados por dicho ordenamiento jurídico.[32] Dado que «la Unión está dotada de un marco constitucional propio»,[33] las vías de recurso previstas en los Tratados no se pueden extender a terceros Estados. Aunque estos son personas jurídicas de Derecho internacional, no están sujetos a dicho marco constitucional, que se circunscribe a los Estados miembros. La Unión desarrolla sus relaciones con los terceros Estados soberanos en el plano internacional, y estas relaciones se rigen por el Derecho internacional, el cual, a su vez, se basa en el consentimiento. En el ordenamiento jurídico internacional, los sujetos de Derecho internacional no gozan de un derecho automático a la tutela judicial; antes bien, tienen derecho a no someterse a la jurisdicción de otros Estados o de ningún tribunal internacional salvo que hayan consentido en hacerlo. Para el Consejo, los Tratados de la Unión no confieren derechos específicos a los terceros Estados soberanos, incluidos los supuestos derechos a la igualdad de trato o a realizar intercambios comerciales libre e incondicionalmente con los operadores económicos de la Unión. Esto es coherente con la doctrina de la inmunidad soberana, según la cual los sujetos de Derecho internacional no pueden regular, mediante sus normas internas, el comportamiento de otros sujetos de Derecho internacional.

36. El Consejo alega que la jurisprudencia relativa al principio de igualdad entre los antiguos y los nuevos Estados miembros, evocada por el Tribunal de Justicia para corroborar la postura defendida por la República de Polonia en el sentido de que esta disponía de un derecho a recurrir en su condición de futuro Estado miembro,[34] no puede justificar que se reconozca la legitimación activa ante los tribunales de la Unión a un tercer Estado como Venezuela, que no es ni puede llegar a ser un Estado miembro. Asimismo, el Consejo recalca que, si bien es cierto que la legitimación activa le fue reconocida implícitamente a la Confederación Suiza en el auto del Tribunal de Justicia de 14 de julio de 2005, Suiza/Comisión (C-70/04, no publicado, EU:C:2005:468), esto sucedió en un contexto totalmente diferente, pues el Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre el Transporte Aéreo disponía que la Confederación Suiza fuese tratada como un Estado miembro a los efectos de la aplicación de determinadas disposiciones de la legislación interna de la Unión. Además, el artículo 20 de dicho Acuerdo atribuía al Tribunal de Justicia una competencia exclusiva en determinados aspectos.

37. El Consejo considera además que permitir a un tercer Estado que es objeto de medidas restrictivas (embargos) impugnar dichas medidas acogiéndose a las condiciones que otorgan acceso a los tribunales de la Unión a las personas destinatarias de medidas individuales sería contrario a la diferenciación que establecen los Tratados entre medidas restrictivas generales e individuales, y tendría como efecto añadido ampliar indebidamente el ámbito de las competencias de los tribunales de la Unión respecto a las disposiciones de la política exterior y de seguridad común o respecto a los actos adoptados en virtud de dichas disposiciones. Por lo tanto, la necesaria coherencia del sistema de tutela judicial establecido en los Tratados requiere que no se conceda acceso a los tribunales de la Unión de forma excepcional a un tercer Estado que (como aquí sucede) impugna un embargo, es decir, una medida restrictiva de carácter general, cuyo fundamento jurídico reside en el artículo 215 TFUE, párrafo primero, y que, de conformidad con el artículo 24 TUE, apartado 1, y el artículo 275 TFUE, queda fuera de las competencias de los tribunales de la Unión. Asimismo, esta conclusión es coherente con la reiterada jurisprudencia

[32] El Consejo cita, a este respecto, el dictamen de 30 de abril de 2019 (1/17, EU:C:2019:341), apartado 109.

[33] Véase el dictamen de 30 de abril de 2019 (1/17, EU:C:2019:341), apartado 110.

[34] Sentencias de 26 de junio de 2012, Polonia/Comisión (C-335/09 P, EU:C:2012:385), apartado 45, y de 26 de junio de 2012, Polonia/Comisión (C-336/09 P, EU:C:2012:386), apartado 38.

del Tribunal de Justicia que reconoce el acceso a los tribunales de la Unión a distintas entidades consideradas emanaciones de un Estado, cuando están incluidas en la lista de personas sujetas a medidas restrictivas. [35]

38. Por otro lado, en opinión del Consejo, reconocer a un tercer Estado la legitimación activa para recurrir actos de las instituciones de la Unión en las circunstancias del presente asunto abriría una vía legal que pondría a la Unión en desventaja con sus socios internacionales, cuyas decisiones adoptadas en ejercicio de su soberanía en sus relaciones internacionales en el marco de su política comercial o económica no pueden ser impugnadas ante sus tribunales, y esto obstaculizaría indebidamente a la Unión en sus políticas y en sus relaciones internacionales, con especial incidencia en el ámbito del presente procedimiento, donde un tercer Estado impugna disposiciones de un acto interno de la Unión por el que se ejecuta una decisión política de la Unión de reducir las relaciones económicas con el referido Estado.

39. La República de Polonia considera que las personas jurídicas en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, son esencialmente entidades con personalidad jurídica con arreglo a la legislación de un Estado miembro o de un tercer país, pero no estos países en sí mismos. Aduce que, conforme a los Informes sobre el trabajo de la Convención Europea sobre el actual tenor del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, la intención de los autores de los Tratados era proteger los derechos de los *particulares*. El concepto de «persona jurídica» a los efectos de dicha disposición también se puede definir en referencia al contexto en el que se utiliza en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Según esta jurisprudencia, la expresión «persona física o jurídica» se utiliza de forma intercambiable con el término «persona individual», o incluso «particular», en cierto modo en contraposición con los Estados (lo que, por tanto, excluye a estos del concepto). No obstante, la condición de Estado, a diferencia de la de las personas físicas, viene determinada por el Derecho internacional, uno de cuyos principios fundamentales es el de reciprocidad. Permitir a terceros países recurrir directamente actos de la Unión ante los tribunales de la Unión Europea generaría una falta de reciprocidad, tanto sustantiva como procesal, en las relaciones de la Unión Europea con dichos países, ya que estos podrían impugnar los actos del Derecho de la Unión ante el tribunal interno de la Unión Europea (el Tribunal de Justicia), mientras que la Unión Europea no podría impugnar los actos nacionales de dichos países ni los actos que adoptasen en el marco de las distintas asociaciones de Estados (organizaciones internacionales) de las que formen parte (ante sus tribunales nacionales o ante los tribunales de dichas organizaciones). Los terceros países no son partes de los Tratados en que se fundamenta la Unión Europea (el Tratado UE y el Tratado FUE) y no derivan sus derechos y obligaciones de dichos Tratados. Asimismo, los actos de Derecho de la Unión adoptados en virtud de estos no se dirigen a los terceros países, carecen de efectos jurídicos frente a ellos y no son vinculantes en sus territorios, ni confieren derechos u obligaciones a terceros países. Lo mismo cabe afirmar de las medidas restrictivas que se pueden imponer a las personas físicas o jurídicas y a grupos y entidades no estatales en virtud del artículo 215 TFUE, apartado 2. Las leyes internas adoptadas por la Unión Europea, que es un sujeto de Derecho internacional, no pueden regular la situación de otros sujetos de derecho internacional, como los Estados soberanos.

40. La República de Eslovenia considera que interpretar el concepto de «persona jurídica» a efectos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, en el sentido de que también se ha de reconocer legitimación activa ante el Tribunal de Justicia a los terceros países sin que medie un acuerdo entre estos y la Unión Europea en que se definan las relaciones jurídicas entre las partes podría

[35] Sentencia de 1 de marzo de 2016, National Iranian Oil Company/Consejo (C-440/14 P, EU:C:2016:128).

convertir al Tribunal de Justicia en el instrumento para oponerse a las políticas de la Unión. Tampoco se garantizaría la reciprocidad en las relaciones internacionales. A su juicio, no debe permitirse que los terceros países traten de influir en la política de la Unión interponiendo recursos ante el Tribunal de Justicia.

41. El Reino de Bélgica considera que, con arreglo al Derecho internacional vigente, no cabe duda de que un tercer Estado es una persona jurídica, habida cuenta, en particular, de que posee personalidad jurídica y tiene capacidad para actuar en procedimientos jurídicos. La Unión Europea nunca ha tratado de cuestionar este estado de las cosas en el Derecho internacional, ni puede hacerlo. Negar a un tercer Estado la posibilidad de verse afectado por un acto de la Unión significaría poner en tela de juicio la capacidad de la Unión Europea de cumplir el cometido que le impone el artículo 3 TUE, apartado 5. Asimismo, denegar a un tercer Estado afectado por un acto de la Unión la tutela judicial efectiva significaría adoptar una visión restrictiva del Estado de Derecho, un valor en que se fundamenta la Unión Europea, con arreglo al artículo 2 TUE.

42. La República de Bulgaria y la República de Lituania sostienen que los Estados soberanos gozan de personalidad jurídica con arreglo al Derecho internacional y que, en principio, un tercer Estado puede tener la consideración de persona jurídica a efectos del artículo 263 TFUE. Sin embargo, para que un tercer Estado pueda recurrir un acto de la Unión deben satisfacerse las demás condiciones que establece el párrafo cuarto de dicho artículo. Tanto la República de Bulgaria como la República de Lituania entienden que la recurrente no está directamente afectada por las disposiciones impugnadas.

43. La República Helénica entiende que un tercer Estado no puede considerarse persona jurídica a efectos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto. Sostiene que reconocer un derecho de recurso a terceros países contra actos sancionadores de la Unión Europea puede socavar la integridad y la autonomía de las sanciones introducidas en los Tratados. Además, puede colocar a la Unión Europea en desventaja frente a terceros países que no reconozcan un derecho de recurso similar a la Unión Europea en sus ordenamientos jurídicos internos en relación con la aplicación de los convenios internacionales. [36]

44. La República de Estonia sostiene que, puesto que ni el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, ni la jurisprudencia relativa a esta disposición aclaran exactamente quién está incluido en el concepto de persona jurídica, no se puede descartar que un tercer Estado también se haya de considerar una persona jurídica a efectos de dicha disposición. Las personas físicas y jurídicas a las que se refiere el artículo 263 TFUE no son actores privilegiados como los Estados miembros y las instituciones de la Unión, por lo que deben cumplir ciertas condiciones añadidas para poder actuar en juicio. La República de Estonia opina que las disposiciones del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, no se pueden extender de manera que un tercer Estado se encuentre en una situación más favorable que los particulares que recurren al Tribunal General acogiéndose a dicha disposición. Por lo tanto, si un tercer Estado no pudiera ser considerado una persona jurídica a efectos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, no podría defender sus intereses, aunque constara que sus derechos se han visto vulnerados y pudiera demostrar suficientemente, con arreglo a Derecho, que se cumplen todos los requisitos para que pueda interponer recurso. [37]

[36] Véase, por analogía, la sentencia de 16 de julio de 2015, Comisión/Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494), apartado 39.

[37] Esto puede inducir al tercer Estado a buscar otras vías por las que acceder al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, como la intermediación de una persona jurídica de Derecho privado, o bien a acudir a procedimientos de resolución de litigios fuera de la Unión Europea, como el arbitraje.

45. La República Eslovaca considera que no hay fundamento jurídico alguno en los Tratados para que el Tribunal de Justicia conozca de los recursos de anulación interpuestos por terceros Estados soberanos sobre los cuales la Unión Europea carece siquiera de competencias legislativas. No cabe deducir analogía alguna entre el asunto C-70/04, donde no se trataba de la cuestión de si la Confederación Suiza era una persona jurídica a efectos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, y la jurisprudencia sobre las regiones con personalidad jurídica con arreglo al Derecho nacional y cuyo territorio está sometido a la competencia legislativa de la Unión Europea, o los coadyuvantes en los recursos ante el Tribunal de Justicia. Con arreglo al artículo 129, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, «la intervención no podrá tener otro fin que apoyar, total o parcialmente, las pretensiones de una de las partes. La intervención no otorgará derechos procesales idénticos a los de las partes [...]». Además, el apartado 2 del mismo artículo establece que «la intervención será accesoria con respecto al litigio principal». Por otro lado, el objetivo del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, consiste en otorgar legitimación activa a los particulares para interponer un recurso de anulación.

46. El diferente tenor del artículo 215 TFUE, apartado 1, que se refiere a «la interrupción o la reducción, total o parcial, de las relaciones económicas y financieras con *uno o varios terceros países*», y el apartado 2 del mismo artículo, con arreglo al cual, «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», demuestran que el concepto de «persona jurídica» que aparece en el artículo 215 TFUE, apartado 2, no comprende los Estados, sino casos habituales de personas jurídicas, como las sociedades mercantiles, las asociaciones, los sindicatos y otras entidades. Así pues, a juicio de la República Eslovaca, el artículo 215 TFUE, apartado 2, solo permite adoptar medidas restrictivas contra personas físicas y jurídicas, grupos o entidades no estatales, pero no directamente contra terceros Estados.

47. Asimismo, el artículo 275 TFUE limita las competencias del Tribunal de Justicia (además de supervisar el cumplimiento del artículo 40 TUE) a la resolución de procedimientos iniciados de conformidad con las condiciones del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, en que se revise la legalidad de las decisiones que impongan medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas. No hay ningún motivo para interpretar el concepto de «persona jurídica» que aparece en el contexto de las medidas restrictivas del artículo 215 TFUE, apartado 2, de manera distinta que en el artículo 275 TFUE, párrafo segundo.

48. Por último, la República Eslovaca afirma que, si los terceros Estados soberanos pudiesen impugnar los actos de las instituciones de la Unión mediante el recurso de anulación, se colocaría a la Unión Europea en desventaja frente a sus socios internacionales, con lo que se limitaría indebidamente la capacidad de la Unión de desarrollar sus políticas y relaciones internacionales.

49. El Reino de los Países Bajos sostiene que la recurrente puede considerarse una «persona jurídica» a efectos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto. Los terceros Estados, que en el Derecho internacional gozan principalmente de personalidad jurídica, pueden considerarse personas jurídicas a los efectos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto. Sin embargo, la posición de un tercer Estado como la recurrente nunca puede equipararse a la de las instituciones de la Unión o los Estados miembros. Por lo tanto, el derecho de un tercer Estado a iniciar acciones judiciales debe valorarse a la luz del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, y de los requisitos de admisibilidad que ahí se establecen. Sin embargo, el Reino de los Países Bajos considera que la recurrente no

cumple esos requisitos, pues las medidas restrictivas de que se trata, en primer lugar, no van dirigidas a ella, sino a personas físicas y jurídicas concretas e identificadas de Venezuela y de la Unión Europea y, en segundo lugar, no afectan directamente a la recurrente.

50. El Reino de Suecia opina que un tercer Estado no es una persona jurídica en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto. De conformidad con el artículo 275 TFUE, el Tribunal de Justicia 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 estas. No obstante, el Tribunal de Justicia sí es competente para controlar el respeto del artículo 40 TUE y para pronunciarse sobre los recursos interpuestos en las condiciones contempladas en el párrafo cuarto del artículo 263 TFUE y relativos al control de la legalidad de las decisiones adoptadas por el Consejo en virtud del capítulo 2 del título V del TUE por las que se establezcan medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas. El artículo 24 TUE, apartado 1, viene a corroborar tal conclusión. El hecho de que exista un vínculo entre la naturaleza individual de las medidas restrictivas y el acceso a los tribunales de la Unión Europea, según se desprende del artículo 275 TFUE y del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, se deduce también de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.[38] El artículo 215 TFUE, apartado 2, dispone que el Consejo podrá adoptar medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales, cuando así lo prevea una decisión adoptada de conformidad con el capítulo 2 del título V del TUE. En consecuencia, del tenor de dicha disposición se deduce que las medidas restrictivas adoptadas en virtud del artículo 215 TFUE, apartado 2, que están sujetas al control del Tribunal de Justicia, no pueden ser adoptadas contra Estados.

51. La República Federal de Alemania sostiene que un tercer Estado es una persona jurídica a efectos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, y puede iniciar acciones judiciales en virtud de dicha disposición, siempre que esté directa e individualmente afectado por la medida de que se trate. En el caso de los terceros Estados, esta legitimación se deriva del Derecho internacional, que confiere la condición de sujetos de Derecho a todos los Estados reconocidos por la comunidad internacional. Considera que, sin embargo, un tercer Estado solo tiene derecho a recurrir si se cumplen los demás requisitos establecidos en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.[39]

52. La República Federal de Alemania considera que el principio de tutela judicial efectiva, conforme al cual deben interpretarse los requisitos de admisibilidad establecidos en el artículo 263 TFUE, exige que el acceso efectivo a un recurso judicial en que se controle la licitud de los actos de las instituciones de la Unión mencionados en el párrafo primero de dicho artículo se ponga también a disposición de los terceros Estados. Es cierto que, en principio, los terceros Estados no son sujetos de derecho sometidos al Derecho de la Unión. Sin embargo, unas medidas restrictivas como las controvertidas en el procedimiento principal tienden especialmente a producir efectos, de hecho, sobre terceros Estados. Negarse a considerar a los terceros Estados como «personas jurídicas» a efectos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, constituiría una denegación absoluta de la tutela judicial efectiva y, en cierto modo, constituiría una incoherencia con respecto a la capacidad de las personas físicas y jurídicas de los terceros Estados sometidas al Derecho privado para iniciar acciones judiciales en virtud del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto,

[38] Véanse, por ejemplo, la sentencia del Tribunal General, de 16 de julio de 2014, National Iranian Oil Company/Consejo (T-578/12, no publicada, EU:T:2014:678), apartado 36, y las sentencias del Tribunal de Justicia de 28 de noviembre de 2013, Consejo/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776), apartado 50; de 1 de marzo de 2016, National Iranian Oil Company/Consejo (C-440/14 P, EU:C:2016:128), apartado 44, y de 28 de marzo de 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), apartado 103.

[39] Esta postura es coherente con la anterior jurisprudencia de los tribunales de la Unión, que confiere legitimación activa en virtud del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, en particular, a las autoridades locales de los Estados miembros. Véase la sentencia de 15 de junio de 1999, Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia/Comisión (T-288/97, EU:T:1999:125), apartados 41 y ss.

capacidad que el Tribunal de Justicia reconoce incluso a grupos de personas que en el Estado miembro de que se trate no gozan de personalidad jurídica, o la tienen atribuida solo de forma limitada. Así pues, no parecería aceptable, en particular por razones de igualdad de armas en materia procesal, que las «organizaciones sin reconocimiento jurídico» establecidas en terceros Estados, como el Frente de Liberación del Sahara Occidental «Polisario» o los «Liberation Tigers of Tamil Eelam», de Sri Lanka, tuviesen capacidad de iniciar acciones judiciales en virtud del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, y que se negase dicha capacidad a los respectivos Estados con los que litigan.

53. La Comisión sostiene que de una interpretación literal o de un análisis contextual del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, no se puede extraer una conclusión definitiva respecto a la expresión «persona jurídica».

54. Si se realiza una interpretación teleológica de dicha disposición basada en el principio de igualdad de los Estados, los recursos de los terceros Estados no se someten a la jurisdicción de la Unión cuando se trata de las relaciones con la Unión Europea sometidas al Derecho internacional (*acta iure imperii*). En consecuencia, los terceros Estados solo se pueden considerar «personas jurídicas» a los efectos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, cuando actúen *iure gestionis* o cuando tengan acceso a los tribunales de la Unión en virtud de un convenio internacional suscrito con la Unión Europea. Atendiendo al objetivo perseguido por el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, esta postura es coherente con el principio de tutela judicial efectiva: no niega el recurso al tercer Estado, sino que presume que este recurso queda garantizado por la jurisdicción competente. Así, cuando el tercer Estado actúa con carácter soberano, el recurso que le corresponde viene determinado por el Derecho internacional, no por el Derecho de la Unión. [40] Esta postura es compatible también con el artículo 47 de la Carta, pues al tercer Estado solo le corresponderían derechos en virtud de la Carta si entrase en la categoría de persona «*cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados*», es decir, cuando actuase como entidad privada. En opinión de la Comisión, si se aplicase esta interpretación al presente asunto, la recurrente no se consideraría una «persona jurídica», pues el régimen de medidas restrictivas, los motivos invocados por la recurrente para la anulación de estas y la relación entre la Unión y la recurrente con respecto a las medidas son cuestiones correspondientes al área del *iure imperii* y deben regularse como materia de Derecho internacional.

55. La Comisión considera que, conforme a una interpretación teleológica del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, guiada por el carácter abierto del ordenamiento jurídico de la Unión, nada se opone a interpretar dicha disposición en el sentido de que el concepto de «persona jurídica» incluye a los terceros Estados, cuando estos decidan someterse a la jurisdicción de los tribunales de la Unión. [41]

56. En su opinión, cuando la Unión adopta un acto unilateral que puede afectar a los intereses de un tercer país y este decide solicitar que dicho acto sea sometido al control de los tribunales de la Unión, en lugar de iniciar un procedimiento de arreglo internacional de controversias, no hay motivo para que los tribunales de la Unión rechacen conocer del litigio por principio, sin examinar si concurren todos los requisitos de admisibilidad pertinentes. Tampoco parece que las tradiciones constitucionales de los Estados miembros impidan tal flexibilidad de interpretación: al

[40] Véase el artículo 65 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969 (*Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 1155, p. 331), en referencia al artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas.

[41] La Comisión es partidaria de esta segunda interpretación teleológica.

menos en algunos de ellos los terceros Estados pueden iniciar acciones judiciales ante los tribunales nacionales, los cuales, a su vez, pueden remitir peticiones de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia, en particular, sobre la validez de los actos de la Unión.

57. En cualquier caso, la Comisión recalca que el tercer Estado debe cumplir los requisitos de afectación directa e individual.

2. Análisis

58. En las observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia, que me he tomado la libertad de resumir, queda patente que, en el contexto del presente procedimiento de casación, el punto relativo a la legitimación de la recurrente no solo suscita la cuestión general de si el concepto de «persona jurídica» a efectos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, comprende a los terceros Estados, sino también, más concretamente, la cuestión (específica de los procedimientos relativos a medidas restrictivas) de si el Tribunal de Justicia es competente, en particular, en virtud del artículo 275 TFUE, para conocer de un recurso de anulación de medidas restrictivas interpuesto por un tercer Estado. En mi opinión, es conveniente examinar en primer lugar la cuestión de la competencia del Tribunal de Justicia.

a) Competencia del Tribunal de Justicia en materia de política exterior y de seguridad común (PESC)

59. Mediante su recurso interpuesto ante el Tribunal General, la recurrente impugnó una serie de disposiciones del Reglamento 2017/2063, cuyo fundamento es el artículo 215 TFUE.

60. Según reiterada jurisprudencia, el artículo 275 TFUE, párrafo segundo, establece que el Tribunal de Justicia será competente para pronunciarse sobre los recursos interpuestos en las condiciones contempladas en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, y relativos al control de la legalidad de las decisiones adoptadas por el Consejo, sobre la base de las disposiciones relativas a la PESC, por las que se establezcan medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas. [42] En el apartado 106 de la sentencia de 28 de marzo de 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), el Tribunal de Justicia declaró 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 las posiciones determinadas por la Unión 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 tribunales de la Unión deben garantizar el control de legalidad, que en principio será completo».

61. Realmente, no hay motivo alguno para apartarse de dicha jurisprudencia en el presente procedimiento. Por lo tanto, los tribunales de la Unión son competentes para pronunciarse sobre la validez de las medidas restrictivas adoptadas en virtud del artículo 215 TFUE, siempre que el recurrente cumpla los requisitos establecidos en el artículo 263 TFUE. Para ello, en primer lugar, es necesario determinar si la recurrente es una «persona jurídica» en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.

62. De esta cuestión me voy a ocupar a continuación.

[42] Véase, con carácter reciente, la sentencia de 6 de octubre de 2020, Bank Refah Kargaran/Consejo (C-134/19 P, EU:C:2020:793), apartado 27 y jurisprudencia citada.

b) Artículo 263 TFUE, párrafo cuarto: persona jurídica

1) Precedentes en el Derecho internacional

63. Aunque la interpretación del artículo 263 TFUE es, obviamente, una cuestión de Derecho de la Unión que incumbe al Tribunal de Justicia, no se han de desdeñar las cuestiones de Derecho internacional público que suscita el presente recurso de casación y que tienen cierta trascendencia al respecto.

64. Estados soberanos como Venezuela, reconocidos por la comunidad internacional, gozan de personalidad jurídica y, desde el punto de vista del Derecho internacional, se consideran personas jurídicas. Por lo tanto, es inherente a esta condición de Estado soberano la capacidad de demandar y de ser demandado. No cabe duda de que este principio está sujeto a ciertas limitaciones, pues puede haber casos en que un Estado soberano invoque su inmunidad soberana como defensa absoluta o, alternativamente, se acoja a doctrinas como la del acto de Estado, cuando se trata de la validez de los actos oficiales adoptados dentro de su propio territorio.

65. Una parte fundamental de la argumentación del Consejo expone que el principio de la inmunidad del Estado que rige en el Derecho internacional (incluidas doctrinas relacionadas, como la del acto de Estado) se opone efectivamente a que terceros Estados inicien este tipo de procedimientos ante los tribunales de la Unión. Sin embargo, por mi parte considero que es una práctica constante entre los Estados el que, conforme a los principios tradicionales de cortesía hacia todos los Estados soberanos, se les permita iniciar acciones judiciales ante los órganos jurisdiccionales de otros Estados, salvo en caso de existencia de hostilidades.

66. Aunque esta problemática nunca ha sido directamente abordada por el Tribunal de Justicia, de modo que debe considerarse casi desde el punto de vista de los principios básicos, puede otorgarse valor vinculante a la siguiente declaración sobre la pertinente práctica de Derecho internacional, contenida en la sentencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos en el asunto Banco Nacional de Cuba/Sabbatino:[43] «Con arreglo a los principios de cortesía que rigen las relaciones entre este país y las demás naciones, se permite a los Estados soberanos iniciar acciones judiciales en los tribunales de los Estados Unidos. […] Aunque la cortesía se asocia frecuentemente a la existencia de relaciones amistosas entre Estados, la prerrogativa de iniciar acciones judiciales solo les ha sido denegada a gobiernos que se encontraban en guerra con los Estados Unidos […] o que no habían sido reconocidos por estos […]».[44]

67. En dicho asunto, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos consideró que la República de Cuba estaba legitimada para actuar ante los tribunales federales de los Estados Unidos, a pesar de las tensas relaciones entre ambos países.

68. Por lo tanto, en principio, aun atendiendo solamente a principios de Derecho internacional, resulta evidente que la recurrente es una persona jurídica a efectos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto. A mi parecer, no cabe invocar el principio de inmunidad del Estado para limitar la legitimación activa de la recurrente ante los tribunales de la Unión, pues no se trata de una demanda *contra* la recurrente, sino interpuesta por esta. La doctrina de la inmunidad del Estado,

[43] 376 US 398 (1964).

[44] 368 US 398 (1964) en 408-409, por Harlan J. (omitidas las notas).

que constituye un escudo o protección frente a las demandas,[45] fue confirmada por la Corte Internacional de Justicia en el asunto «Inmunidades jurisdiccionales del Estado (Alemania/Italia, con intervención de Grecia)».[46] En la sentencia dictada en dicho asunto, la Corte Internacional de Justicia declaró que el Derecho internacional consuetudinario sigue exigiendo que se reconozca la *inmunidad* a los Estados en los procedimientos por agravios supuestamente cometidos por sus fuerzas armadas y otros órganos del Estado en el territorio de otro Estado en el curso de un conflicto armado.[47]

69. Además, no creo que la reciente resolución del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 29 de octubre de 2020 en el asunto República Democrática del Congo c. Bélgica (CE:ECHR:2020:1006DEC001655419) resulte de utilidad en el presente asunto. En dicho asunto, el TEDH declaró inadmisible una demanda presentada ante él por la República Democrática del Congo. Sin embargo, la resolución se basó en la redacción y el contenido particular de los artículos 33[48] y 34[49] del CEDH. No obstante, no cabe duda de que el sistema del CEDH es muy específico y está concebido para permitir la presentación de recursos tanto por particulares (incluidas las personas jurídicas) contra los Estados contratantes como un Estado contratante contra otro. Es en este contexto en el que el TEDH consideró que solo podían interponer una demanda ante él las Altas Partes Contratantes, los particulares, los grupos de particulares y las organizaciones no gubernamentales. Al no estar comprendida en ninguna de esas categorías la República Democrática del Congo, su demanda se consideró inadmisible.[50]

70. Sin embargo, en este punto, no es posible una comparación con el sistema judicial de la Unión establecido en los Tratados. En primer lugar, el tenor y el contexto del artículo 263 TFUE son diferentes y menos estrictos que los del Convenio. En su párrafo cuarto, prevé claramente la posibilidad de que interponga recurso una persona jurídica, con la única condición de que dicha persona, por ejemplo, haya resultado «directa e individualmente afectada» de la manera requerida por dicha disposición. Sin embargo, debe destacarse que el cuarto párrafo de dicho artículo no diferencia entre los distintos tipos de personas jurídicas. Dado que la recurrente goza de personalidad jurídica merced a su condición de Estado soberano, debe ser considerada como «persona jurídica» en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.

71. En segundo lugar, las medidas restrictivas impugnadas en el presente procedimiento no solo reflejan el hecho de que los Estados miembros han decidido unificar en la Unión Europea su propia soberanía en este aspecto de la política exterior y de seguridad, sino también que, en virtud de los Tratados, se ha conferido al Consejo la facultad expresa de adoptar medidas de este

45 Y que, por tanto, es de naturaleza defensiva. Véase una sinopsis de la distinción entre los actos realizados *iure imperii* y los realizados *iure gestionis* por un Estado en las conclusiones del Abogado General Saugmandsgaard Øe presentadas en el asunto Supreme Site Services y otros (C-186/19, EU:C:2020:252), puntos 59 a 63.

46 [2012] *CIJ Recueil*, 99.

47 En dicho asunto, la Corte Internacional de Justicia consideró que la inmunidad del Estado por los *acta iure imperii* se extendían a los procedimientos civiles relativos a dichos actos.

48 El artículo 33 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (en lo sucesivo, «CEDH»), titulado «Asuntos entre Estados», dispone que «toda Alta Parte Contratante podrá someter al tribunal cualquier incumplimiento de lo dispuesto en el Convenio y sus Protocolos que, a su juicio, pueda ser imputado a otra Parte Contratante».

49 El artículo 34 del CEDH, titulado «Demandas individuales», dispone que «el Tribunal podrá conocer de una demanda presentada por cualquier persona física, organización no gubernamental o grupo de particulares que se considere víctima de una violación, por una de las Altas Partes Contratantes, de los derechos reconocidos en el Convenio o sus Protocolos».

50 Es preciso señalar que las normas de legitimación activa que contiene el Convenio son algo menos «generosas» que las del Tratado FUE. Aunque las autoridades locales y regionales con personalidad jurídica con arreglo al Derecho nacional pueden iniciar acciones judiciales en virtud del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, siempre que cumplan los requisitos, entre ellos el de la afectación directa e individual, en su resolución en el asunto República Democrática del Congo/Bélgica (TEDH, sentencia de 29 de octubre de 2020, República Democrática del Congo c. Bélgica, CE:ECHR:2020:1006DEC001655419), el Tribunal Europeo de Derechos Humanos reiteró que las autoridades nacionales que ejercen funciones públicas carecen de legitimación activa ante el TEDH en virtud del artículo 34 del Convenio.

tipo en forma de instrumento colectivo que represente la voluntad de los Estados miembros. El Tribunal de Justicia ha señalado con frecuencia que el Derecho de la Unión, cuando lo estima oportuno, se inspira en los principios y costumbres asentados del Derecho internacional público.[51] Todo ello me lleva a considerar que, al menos a este respecto, es conveniente que la interpretación del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, se atenga al Derecho internacional público consuetudinario en cuanto a lo que debe entenderse por «persona jurídica», admitiendo al propio tiempo, por supuesto, que estos términos poseen en el Derecho de la Unión un significado autónomo que ha de determinar el Tribunal de Justicia.

72. En consecuencia, resulta conveniente que los tribunales de la Unión se atengan a las costumbres asentadas del Derecho internacional público y a los correspondientes principios de cortesía judicial, al igual que harían los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros en caso de que hubiesen adoptado de forma individual medidas restrictivas de este tipo. Por lo tanto, dichas costumbres y principios requieren que los tribunales de la Unión estén abiertos a recursos interpuestos por otros Estados soberanos como personas jurídicas con capacidad para interponerlos.

2) Precedentes ante los tribunales de la Unión

73. El artículo 19 TUE, apartado 3, letra a), establece que 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. De este modo, en la citada disposición se enumeran los demandantes con legitimación activa ante el Tribunal de Justicia.[52] Por lo que respecta al control de la legalidad de determinados actos (denominado «recurso de anulación»[53]), además de las acciones que pueden ejercitar los Estados miembros y las instituciones de la Unión[54] con arreglo al artículo 263 TFUE, párrafos segundo y tercero, el párrafo cuarto del mismo artículo dispone que, en determinadas condiciones, toda persona física o jurídica podrá interponer recurso 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.

[51] Véanse, por ejemplo, las sentencias de 27 de febrero de 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118), apartado 47, y de 12 de noviembre de 2019, Organisation juive européenne y Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:954), apartado 48. Véase también, a este respecto, Masson, A. y Sterck, J.: «The Influence of International Law on the Court of Justice's case-law» en Petrlík, D., Bobek, M., Passer J. M. y Masson, A. (eds.), *Évolution des rapports entre les ordres juridiques de l'Union européenne, international et nationaux*: *Liber amicorum Jiří Malenovský*, Bruylant, Bruselas, 2020.

[52] Aparte de las decisiones prejudiciales a las que se refiere el artículo 19 TUE, apartado 3, letra a), con arreglo a la letra c) de la misma disposición el Tribunal de Justicia de la Unión Europea también puede pronunciarse en *los demás casos* previstos por los Tratados.

[53] Véase el artículo 264 TFUE, con arreglo al cual, si el recurso fuere fundado, el acto impugnado será declarado nulo y sin valor ni efecto alguno.

[54] Los Estados miembros, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión en ocasiones son designados como demandantes «privilegiados», ya que no se les exige demostrar un interés en el procedimiento para gozar de legitimación activa. Véase el artículo 263 TFUE, párrafo segundo. El Tribunal de Cuentas, el Banco Central Europeo y el Comité de las Regiones son demandantes «semiprivilegiados», pues están legitimados con el fin de salvaguardar sus prerrogativas. Véase el artículo 263 TFUE, párrafo tercero.

74. Ni el artículo 19 TUE, apartado 3, letra a), ni el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, definen el concepto de «persona jurídica». Asimismo, ninguna otra disposición de este Tratado ni del Tratado de la Unión Europea contiene tal definición.[55] Este concepto, para el cual no se hace ninguna remisión a los Derechos nacionales, es un *concepto autónomo* del Derecho de la Unión.[56]

75. El Tribunal de Justicia aún no ha aclarado expresamente si un tercer Estado puede considerarse una «persona jurídica» a los efectos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto. En cambio, en su auto de 10 de septiembre de 2020, Camboya y CRF/Comisión (T-246/19, EU:T:2020:415), apartado 51, el Tribunal General declaró que la expresión «toda persona física o jurídica» que figura en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, debe entenderse en el sentido de que abarca también a los Estados no miembros de la Unión, como el Reino de Camboya en aquel asunto.[57] Anteriormente, en su sentencia de 10 de junio de 2009, Polonia/Comisión (T-257/04, EU:T:2009:182), apartados 51 y 52, el Tribunal General[58] consideró que la República de Polonia, que en aquel momento[59] no era un Estado miembro, estaba legitimada para interponer recurso de anulación con arreglo al artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.[60]

76. A pesar de no disponerse de una resolución del Tribunal de Justicia a este respecto, existe numerosa jurisprudencia anterior que sugiere que los términos de los que se trata son lo suficientemente amplios como para comprender los recursos de anulación interpuestos por terceros Estados.

77. Quizá el precedente más claro del Tribunal de Justicia en este punto es el auto de 14 de julio de 2005, Suiza/Comisión (C-70/04, no publicado, EU:C:2005:468), en el que el Tribunal de Justicia examinó si él mismo o el Tribunal General eran competentes para conocer de un recurso de

[55] Véanse, por ejemplo, los artículos 7 TUE, 40 TUE y 42 TUE y los artículos 75 TFUE, 215 TFUE, apartado 2, y 275 TFUE. Véase, por ejemplo, el artículo 15 TFUE, apartado 3, que hace referencia a una «persona […] jurídica *que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro*». El subrayado es mío. La restricción o limitación adicional que añade dicha disposición (y que no se reproduce en el artículo 267 TFUE) da a entender que el concepto de «persona jurídica» es de carácter muy amplio.

[56] Véase, por analogía, la sentencia de 3 de septiembre de 2014, Deckmyn y Vrijheidsfonds (C-201/13, EU:C:2014:2132), apartados 14 y 15. En efecto, en el apartado 10 de la sentencia de 28 de octubre de 1982, Groupement des Agences de voyages/Comisión (135/81, EU:C:1982:371), el Tribunal de Justicia declaró que el significado de la expresión «persona jurídica» en el artículo 263 TFUE no es necesariamente el mismo en los distintos ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.

[57] En dicho asunto, el Tribunal General subrayó que el objetivo del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, era garantizar la tutela judicial efectiva a todas las personas, físicas o jurídicas, directa e individualmente afectadas por los actos de las instituciones de la Unión. Consideró que, si bien los terceros Estados no pueden reclamar para sí el estatuto contencioso que el sistema de la Unión confiere a los Estados miembros, gozan al menos de la capacidad procesal que este último reconoce a las personas jurídicas. Por lo tanto, mientras una entidad goce de personalidad jurídica, en principio puede interponer un recurso de anulación en virtud del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.

[58] El Tribunal General citó las conclusiones del Abogado General Poiares Maduro presentadas en el asunto Polonia/Consejo (C-273/04, EU:C:2007:361), punto 41. Allí, el Abogado General Poiares Maduro consideró que, dado que su Derecho interno dota a la República de Polonia de personalidad jurídica y, como a cualquier Estado, el Derecho internacional le reconoce personalidad internacional, tenía capacidad procesal para someter al examen del Tribunal de Justicia un acto que le era lesivo con arreglo al artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, siempre que se cumplieran los criterios de afectación directa e individual, a fin de evitar la transformación de la legitimación activa de las personas físicas o jurídicas en una especie de *actio popularis*. En último término, de las conclusiones del Abogado General Poiares Maduro se puede deducir que, puesto que, en su opinión, el plazo para impugnar el acto comenzaba a correr en la fecha de entrada en vigor del Tratado de Adhesión, la legitimación activa de la República de Polonia se derivaba de su condición de Estado miembro y, por tanto, era un demandante privilegiado en virtud del artículo 263 TFUE, párrafo segundo. En su sentencia de 23 de octubre de 2007, Polonia/Consejo (C-273/04, EU:C:2007:622), el Tribunal de Justicia, a pesar de la excepción de inadmisibilidad planteada por el Consejo, no examinó la legitimación activa de la República de Polonia y se limitó a pronunciarse sobre el fondo del asunto.

[59] Momento que, según el Tribunal General, precedió a la adhesión de la República de Polonia a la Unión en mayo de 2004, lo cual es determinante.

[60] Véase también el auto de 10 de junio de 2009, Polonia/Comisión (T-258/04, no publicado, EU:C:2009:183), apartados 60 y 61. En dicho auto, el Tribunal General consideró que, antes de adherirse a la Unión, la República de Polonia estaba legitimada para interponer un recurso de anulación contra un acto que la afectase directa e individualmente, en virtud del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto. Sin embargo, consideró que la acción había prescrito. En casación, el Tribunal de Justicia, mediante sentencia de 26 de junio de 2012, Polonia/Comisión (C-336/09 P, EU:C:2012:386), anuló el auto de inadmisibilidad del Tribunal General al considerar, en definitiva, que en dicho asunto la República de Polonia tenía derecho al recurso como Estado miembro.

anulación interpuesto por la Confederación Suiza.[61] El Tribunal de Justicia consideró que la Confederación Suiza estaba facultada para ejercitar la acción, al margen de si le asistía este derecho en virtud del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre el Transporte Aéreo (con arreglo al cual el estatuto de la Confederación Suiza se asimila al de los Estados miembros a efectos del artículo 263 TFUE, párrafo segundo[62]) o si la Confederación Suiza era una «persona jurídica» independiente en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.[63] Interpretando el referido auto, puede entenderse que el Tribunal de Justicia consideró que la Confederación Suiza era, cuando menos, una «persona jurídica» a los efectos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.

78. No obstante, al adoptar su postura, el Tribunal de Justicia hizo referencia específica al particular contexto que representaba el Acuerdo en cuestión. Obviamente, dicho contexto no se da en el presente asunto, caracterizado por las medidas restrictivas antes que por un acuerdo bilateral. Sin embargo, en su sentencia de 18 de enero de 2007, PKK y KNK/Consejo (C-229/05 P, EU:C:2007:32), el Tribunal de Justicia admitió que el Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK), una organización *sin personalidad jurídica*, debía estar legitimado para impugnar las medidas restrictivas que se le habían impuesto. El Tribunal de Justicia consideró que, si el legislador comunitario estima que el PKK tiene una existencia suficiente para ser objeto de las medidas restrictivas, la coherencia y la justicia imponen que se reconozca que esta entidad disfruta también de una existencia suficiente para impugnarlas. Según el Tribunal de Justicia, cualquier otra conclusión tendría como resultado que una organización pudiera ser objeto de tales medidas sin tener la posibilidad de recurrirlas.

79. La citada sentencia reviste especial interés, pues parece sugerir que no es necesario cumplir escrupulosamente el requisito de ser una «persona física o jurídica» para que una entidad pueda impugnar las medidas restrictivas con arreglo al artículo 263 TFUE, párrafo cuarto. Por lo tanto, cabe aducir que una entidad como la recurrente, siempre que pueda demostrar, en particular, que está directa e individualmente afectada por las medidas restrictivas, debe tener acceso a los tribunales de la Unión para proteger sus derechos, independientemente de la calificación jurídica que le confiera el Derecho nacional, el Derecho internacional o incluso el Derecho de la Unión.

80. Asimismo, de conformidad con el artículo 40, párrafo segundo, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, cualquier *persona* puede intervenir como coadyuvante ante los órganos jurisdiccionales de la Unión Europea siempre que pueda demostrar un interés en la solución del litigio sometido a uno de ellos.[64] Aunque esta disposición no hace referencia a «personas jurídicas», entiendo que el término «persona» indudablemente las incluye. En efecto, en su auto de 23 de febrero de 1983, Chris International Foods/Comisión (91/82 y 200/82,

[61] Dicho recurso iba dirigido contra la Decisión 2004/12/CE de la Comisión, de 5 de diciembre de 2003, respecto de un procedimiento relativo a la aplicación de la primera frase del apartado 2 del artículo 18 del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre el Transporte Aéreo y del Reglamento (CEE) n.º 2408/92 del Consejo (Asunto TREN/AMA/11/03 — Medidas alemanas relacionadas con las operaciones de aproximación al aeropuerto de Zúrich) [notificada con el número C(2003) 4472] (DO 2004, L 4, p. 13).

[62] Si bien no se dice expresamente en el auto, esta asimilación se basa en el texto del Acuerdo.

[63] Véase el auto de 14 de julio de 2005, Suiza/Comisión (C-70/04, no publicado, EU:C:2005:468), apartado 22.

[64] No se ha de sobrevalorar una eventual analogía con el artículo 263 TFUE, pues la solicitud de intervención se limita a apoyar las pretensiones de una de las partes y no constituye una acción autónoma.

EU:C:1983:45), el Tribunal de Justicia consideró que la Commonwealth de Dominica, un tercer Estado, podía intervenir en un recurso de anulación, al haber demostrado suficiente interés en el resultado del procedimiento. [65]

81. Asimismo, en mi opinión, el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, no se limita a los litigantes o particulares privados. [66] El Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que, con arreglo al artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, una entidad regional o local, en la medida en que tenga personalidad jurídica en virtud del Derecho nacional, puede interponer recurso contra las decisiones de las que sea destinataria y contra las decisiones que, aunque revistan la forma de un reglamento o de una decisión dirigida a otra persona, le afecten directa e individualmente. [67]

82. Un ejemplo de ello se encuentra en la sentencia de 22 de noviembre de 2001, Comisión/Nederlandse Antillen (C-452/98 P, EU:C:2001:623). En dicho procedimiento, las Antillas Neerlandesas alegaban que, al estar facultadas por la Constitución del Reino de los Países Bajos para defender sus propios intereses de forma independiente, habían de estar legitimadas, consecuentemente, para iniciar acciones judiciales por sí mismas en virtud del artículo 263 TFUE, párrafo segundo, a fin de proteger sus prerrogativas y, por tanto, sin necesidad de demostrar estar directa e individualmente afectadas por la medida. El Tribunal de Justicia rechazó este argumento y declaró que el derecho de las Antillas Neerlandesas a iniciar acciones judiciales solo podía analizarse de conformidad con el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, siempre que tuviesen personalidad jurídica con arreglo al Derecho neerlandés.

[65] Véase, en cambio, el auto del Vicepresidente del Tribunal de Justicia de 17 de mayo de 2018, Estados Unidos de América/Apple Sales International y otros [C-12/18 P(I), no publicado, EU:C:2018:330], donde el Tribunal de Justicia desestimó el recurso de casación interpuesto por los Estados Unidos de América contra el auto del Tribunal General de 15 de diciembre de 2017, Apple Sales International y Apple Operations Europe/Comisión (T-892/16, no publicado, EU:T:2017:925), por el cual el Tribunal General rechazó su solicitud de intervención en apoyo de las pretensiones de Apple Sales International y Apple Operations Europe en el asunto T-892/16, únicamente porque los Estados Unidos de América no habían acreditado un interés en el resultado del litigio. Véase también el apartado 14 del auto de 4 de junio de 2012, Attey y otros/Consejo (T-118/11, T-123/11 y T-124/11, no publicado, EU:T:2012:270), en el que el Tribunal General señaló que se había concedido a la República de Costa de Marfil la intervención en dicho asunto.

[66] En apoyo del argumento según el cual el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, se limita a los litigantes o particulares «privados», algunas de las partes han observado en el presente procedimiento que, en el punto 25 de sus conclusiones presentadas en el asunto Stichting Woonlinie y otros/Comisión (C-133/12 P, EU:C:2013:336), el Abogado General Wathelet declaró que, tras la modificación del artículo 230 CE introducida por el Tratado de Lisboa y que ahora se plasma en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, «*los particulares* podrán, en adelante, recurrir en anulación sin tener que acreditar estar afectados individualmente, pero siempre y cuando el acto de que se trate sea un acto reglamentario que los afecte directamente y no incluya medidas de ejecución» (el subrayado es mío). En mi opinión, esto no significa que el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, se limite a reconocer la legitimación de los demandantes privados. No se ha de interpretar este pasaje fuera de contexto y de forma aislada. Los recurrentes en dicho asunto eran entidades promotoras de viviendas sociales y, por tanto, litigantes privados, a pesar de su función social. Véase también el punto 90 de las conclusiones de la Abogada General Kokott presentadas en el asunto Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo (C-583/11 P, EU:C:2013:21), según el cual, «tras el intenso debate sobre la problemática en su conjunto mantenido en la Convención Europea, los autores del Tratado decidieron que el fortalecimiento de la tutela judicial de los *particulares* frente a actos de la Unión de alcance general no debía llevarse a cabo modificando el criterio de la afectación individual sino introduciendo en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, una tercera variante totalmente nueva: la […] legitimación activa de las personas físicas y jurídicas para entablar acciones contra los actos reglamentarios que les afecten directamente y no incluyan medidas de ejecución» (el subrayado es mío). Sin embargo, procede señalar que, en el punto 22 de sus conclusiones, la Abogada General Kokott declaró que «todas las partes del presente recurso de casación coinciden en que el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, supuso una ampliación de la legitimación activa de las personas físicas y *jurídicas*». La cuestión de la que allí se trataba era la del alcance de dicha ampliación. Una vez más, los recurrentes en dicho asunto eran litigantes privados: Inuit Tapiriit Kanatami, una organización representante de los intereses de la comunidad inuit canadiense, y otros intervinientes, principalmente fabricantes y comerciantes de productos derivados de la foca. En cualquier caso, no alcanzo a ver la relevancia que para el presente procedimiento puedan tener los cambios introducidos por el Tratado de Lisboa, ya que el concepto de «persona jurídica» que aparece en el artículo 263 TFUE ha existido (y seguramente sin modificaciones) desde la entrada en vigor del Tratado de Roma en 1953 (véase el artículo 173 CEE).

[67] Sentencia de 22 de marzo de 2007, Regione Siciliana/Comisión (C-15/06 P, EU:C:2007:183), apartado 29. Véase también la sentencia de 10 de abril de 2003, Comisión/Nederlandse Antillen (C-142/00 P, EU:C:2003:217), apartado 59.

3) El presente procedimiento

83. No se discute que la recurrente goza de personalidad jurídica, y no cabe duda de que se trata de una persona jurídica desde el punto de vista del Derecho internacional. Después de todo, fue uno de los miembros fundadores de las Naciones Unidas en 1945.

84. Aunque, como ya he observado, el Tribunal de Justicia nunca se ha pronunciado directamente sobre este aspecto, toda la jurisprudencia existente del Tribunal General y del Tribunal de Justicia sobre la legitimación activa sugiere que la recurrente es una «persona jurídica» a los efectos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto. Tal como declaró el Tribunal General en su auto de 10 de septiembre de 2020, Camboya y CRF/Comisión (T-246/19, EU:T:2020:415), apartado 46, las disposiciones del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, deben ser objeto de una interpretación teleológica,[68] e iría contra el objetivo de dicho artículo excluir por principio a los terceros Estados de la tutela judicial otorgada con arreglo al mismo.

85. Además, el respeto del Estado de Derecho y del principio de tutela judicial efectiva[69] aboga también a favor de reconocer a la recurrente como «persona jurídica» a los efectos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto. Según se desprende, en particular, del artículo 2 TUE, el Estado de Derecho es uno de los valores en que se fundamenta la Unión. Por otro lado, si bien el artículo 47 de la Carta no puede atribuir competencias al Tribunal de Justicia, dicha disposición, que constituye una reafirmación del principio de tutela judicial efectiva, exige en su párrafo primero que *toda persona* cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tenga derecho a la tutela judicial efectiva, respetando las condiciones establecidas en ese artículo. Pues bien, la existencia misma de un control jurisdiccional efectivo para garantizar el cumplimiento de las disposiciones del Derecho de la Unión es inherente a la existencia del Estado de Derecho.[70]

86. Contrariamente a lo que sostienen algunas de las partes y, en particular, el Consejo, no creo que reconocer a un tercer Estado la condición de persona jurídica a efectos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, coloque a la Unión en desventaja frente a sus socios internacionales y, de este modo, obstaculice a la Unión en sus políticas internas y en sus relaciones internacionales. A este respecto, el Consejo subraya lo que, en su opinión, representa la ausencia de un acceso recíproco a los tribunales de terceros Estados, que no permiten un recurso contra las decisiones soberanas relativas a sus propias relaciones internacionales o a su política comercial o económica.

87. Ya me he ocupado de la costumbre en el ámbito del Derecho internacional, de modo que los temores del Consejo sobre la ausencia de reciprocidad en este sentido son, a mi entender, injustificados. En cualquier caso, la justicia, la equidad y la tutela judicial efectiva son sellos distintivos de la tradición democrática, que constituye una característica básica y esencial de los 27 Estados miembros y de la Unión Europea por igual. Aunque fuese cierto que los tribunales de Venezuela (o los de cualquier otro tercer Estado) efectivamente estuviesen vedados a las acciones judiciales de la Unión o de sus Estados miembros, ese sería un asunto de dicho Estado, pero no por ello la Unión quedaría exenta de sus obligaciones de garantizar los más elevados niveles

[68] A este respecto, el Tribunal General citó la sentencia de 15 de julio de 1963, Plaumann/Comisión (25/62, EU:C:1963:17), p. 106.

[69] El principio de tutela judicial efectiva de los derechos que el ordenamiento jurídico de la Unión confiere a los justiciables, al que se refiere también el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, constituye un principio general del Derecho de la Unión que emana de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros: sentencia de 5 de noviembre de 2019, ECB y otros/Trasta Komercbanka y otros (C-663/17 P, C-665/17 P y C-669/17 P, EU:C:2019:923), apartado 55. Esta protección se garantiza a los litigantes no privilegiados con arreglo al artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.

[70] Sentencia de 28 de marzo de 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), apartados 72 y 73.

democráticos, de respeto del Estado de Derecho y de resolución de los litigios por un sistema judicial independiente. En consecuencia, el respeto del Estado de Derecho y del principio de tutela judicial efectiva no se basa en ningún concepto de reciprocidad ni ha de ser negociado ni acordado por vía diplomática ni sometido a obligaciones convencionales recíprocas.

88. Procede añadir que, contrariamente a lo afirmado por el Consejo, el hecho de que un tercer Estado «impugn[e] disposiciones de un acto interno de la Unión Europea por el que se ejecuta una decisión política del Consejo de reducir las relaciones económicas con él» solo puede considerarse como una constatación fáctica, pero que carece de relevancia para la cuestión de si la recurrente está legitimada para ejercitar tal acción.

89. Por otro lado, el reconocimiento de un tercer Estado como persona jurídica en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, no exime a dicho Estado de la necesidad de cumplir con los demás criterios pertinentes relativos a la legitimación activa. En último término, permitir a un tercer Estado el acceso a los tribunales de la Unión conforme a tales condiciones, lejos de poner a la Unión en desventaja, ya sea interna o externa, garantiza sobre todo el respeto del Estado de Derecho.

90. Por todo ello, entiendo que debe considerarse a la recurrente como «persona jurídica» en el sentido del artículo 263 TFUE, a pesar de su condición de tercer Estado.

B. Afectación directa

1. Alegaciones de las partes

91. En apoyo de su recurso de casación, la recurrente invoca un único motivo, en el que alega que el Tribunal General interpretó erróneamente el criterio de afectación directa, establecido en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, a la luz de la jurisprudencia Almaz-Antey.

92. La recurrente alega que, a la hora de valorar si estaba directamente afectada por las disposiciones impugnadas, el Tribunal General se basó indebidamente en la sentencia Almaz-Antey, cuya relevancia para el presente asunto es más que dudosa. Sostiene que el presente asunto, que es el primero de este tipo en la jurisprudencia de la Unión, versa sobre un recurso interpuesto por el Gobierno de un tercer país contra el que se dirigen expresamente las medidas restrictivas. Esta importante característica, que lo diferencia de la jurisprudencia existente del Tribunal de Justicia, fue totalmente obviada por el Tribunal General. A este respecto, la recurrente observa que, al valorar cuestiones novedosas sobre la admisibilidad de un recurso de anulación, el Tribunal de Justicia ha recalcado la importancia de «evitar un formalismo excesivo que equivaldría a negar toda posibilidad de interponer un recurso de anulación, cuando precisamente la entidad en cuestión ha sido objeto de medidas comunitarias restrictivas».[71] La recurrente alega que la cuestión de si actuó como operador económico presente en los mercados de que se trata no puede considerarse un criterio determinante para decidir si está directamente afectada por las disposiciones impugnadas, pues no es eso lo que exige el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto. En su opinión, las disposiciones impugnadas tienen por objeto impedir que la recurrente adquiera bienes y servicios. En consecuencia, por su propia naturaleza y contenido, afectan directamente a aquella, tanto desde el punto de vista jurídico como desde el fáctico.

[71] Sentencia de 18 de enero de 2007, PKK y KNK/Consejo (C-229/05 P, EU:C:2007:32), apartado 114.

93. La recurrente alega también que el hecho de no estar incluida, como tal, en el anexo del Reglamento 2017/2063 de forma análoga a la demandante en el asunto Almaz-Antey es irrelevante, puesto que se la menciona expresamente en las disposiciones impugnadas. Al prohibir las exportaciones de determinados artículos y servicios a Venezuela, las disposiciones impugnadas, por su propio contenido, ejercen significativos efectos jurídicos y de hecho sobre la recurrente. Esta admite que es innegable que la actividad del gobierno de un tercer país no constituye una *actividad puramente comercial*. Sin embargo, esto no excluye que la recurrente pueda actuar también como operador económico en un determinado mercado. Por lo tanto, el hecho mencionado en el apartado 37 de la sentencia recurrida no basta para llegar a la conclusión de que una entidad de este tipo no está directamente afectada por las disposiciones impugnadas. La recurrente aduce que, al adquirir los productos y equipos comprendidos por las disposiciones impugnadas, emprendió una actividad puramente comercial, ya que actuó en calidad de sujeto privado en el mercado correspondiente. En consecuencia, al contrario de lo que se afirma en la sentencia recurrida, la recurrente actuó como un operador económico.

94. La recurrente considera que las disposiciones impugnadas le impiden: i) adquirir armas, equipos militares o cualquier otro equipo que puedan ser utilizados para la represión interna, así como equipos, tecnología o programas informáticos de control, y ii) obtener servicios financieros, técnicos o de otro tipo relacionados con esos equipos y tecnologías. Por lo tanto, es evidente que, al afectar a las actuales relaciones económicas de la recurrente con todos los operadores pertinentes de la Unión, las disposiciones impugnadas la afectan de hecho de forma significativa. Además, dicho efecto no es meramente indirecto. La recurrente aduce que el Tribunal General interpretó erróneamente la jurisprudencia citada en el apartado 46 de la sentencia recurrida y, de este modo, pasó por alto la circunstancia inequívoca de que las disposiciones impugnadas afectan de hecho, de forma directa, a la situación de la recurrente.

95. El Consejo considera que las alegaciones de la recurrente en relación con las tres partes en que se articula su único motivo se solapan en cierta medida. A su parecer, esas tres partes, en esencia, giran en torno a la misma cuestión, es decir, si el Tribunal General incurrió en error de Derecho al declarar que las disposiciones impugnadas del Reglamento 2017/2063 no afectan directamente a la recurrente en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto. No se alega la infracción de ninguna otra disposición o principio del Derecho de la Unión. El Consejo considera que, habida cuenta de que la recurrente se limita a solicitar el reexamen de las pruebas presentadas ante el Tribunal General, el recurso de casación debe ser desestimado, pues excede del objeto de este tipo de recurso, que, con arreglo al artículo 58 del Estatuto del Tribunal de Justicia, se ha de limitar a las cuestiones de Derecho.

96. El Consejo entiende que el presente recurso de casación es en parte inadmisible, además de infundado, por lo que debe ser desestimado.

97. El Consejo arguye que la recurrente no ha invocado ninguna disposición o principio del Derecho de la Unión en concreto, en virtud de los cuales el Tribunal General hubiera debido extender el concepto de afectación directa más allá del establecido actualmente en la jurisprudencia de los tribunales de la Unión. Señala que la sentencia de 18 de enero de 2007, PKK y KNK/Consejo[72] es totalmente irrelevante para el presente asunto. En ella, el Tribunal de Justicia decidió adaptar las normas de procedimiento que rigen la admisibilidad de un recurso de anulación extendiendo la legitimación activa a ciertas organizaciones sin personalidad jurídica. En opinión del Consejo, «en el presente asunto no se plantea cuestión alguna de personalidad

[72] C-229/05 P, EU:C:2007:32.

jurídica: no cabe duda de que la recurrente es una persona jurídica y, por ende, en principio tiene acceso a los tribunales de la Unión, pero siempre que se satisfagan los requisitos generales de admisibilidad, lo que, a juicio del Consejo, no sucede en el presente asunto».[73]

98. La cuestión de si las disposiciones impugnadas afectan directamente a la situación de la recurrente fue resuelta por el Tribunal General de conformidad con reiterada jurisprudencia, es decir, «en cada paso particular a la luz del contenido normativo del acto de la Unión objeto de controversia».[74] Por lo tanto, contrariamente a lo alegado por la recurrente, el Derecho de la Unión no imponía al Tribunal General ninguna obligación de valorar la finalidad general de las medidas restrictivas de que se trata, a fin de determinar si la recurrente estaba directamente afectada por las disposiciones impugnadas. Si la finalidad de la medida sirviese como criterio para valorar si un acto del Derecho de la Unión afecta a la situación jurídica o de hecho de un tercer Estado, ello contravendría la jurisprudencia reiterada de los tribunales de la Unión, pues de esta manera se ampliaría también el ámbito de los posibles demandantes a cualquier tercer Estado respecto del que la Unión decidiese, en el marco de su política exterior, suspender o reducir, total o parcialmente, sus relaciones económicas y financieras. Por otro lado, aunque las personas, entidades u organismos de dichos terceros países, incluidos los que pudieran considerarse emanaciones del Estado, puedan verse impedidas para comprar equipos sujetos a restricciones a la exportación en el mercado de la Unión, es evidente que tales limitaciones no producen ningún efecto directo en la situación de un tercer país, como Estado, en su condición *iure imperii*, es decir, en la condición por la cual, en opinión de la recurrente, debería reconocérsele la legitimación activa.

99. El Consejo sostiene que, en contrariamente a lo argumentado por la recurrente, el Tribunal General no declaró que esta no estuviese directamente afectada solo por no aparecer mencionada con suficiente frecuencia en las disposiciones impugnadas. Antes bien, el Tribunal General llegó a esta conclusión sobre la base de una serie de elementos relevantes tomados en su conjunto y que fueron debidamente razonados y respaldados con la jurisprudencia pertinente en los apartados 35 a 48 de la sentencia recurrida. Además, considerando especialmente las referencias a la recurrente en las disposiciones impugnadas, es obvio que esta no es la destinataria directa de dichas disposiciones. Simplemente, existe una prohibición impuesta a los operadores económicos de la Unión de mantener relaciones económicas y financieras con personas físicas o jurídicas, entidades u organismos (establecidos o que operen) en el territorio de Venezuela. Las disposiciones se refieren directamente a los usos específicos de determinados equipos por dichas personas o entidades en el territorio de Venezuela, «ante el riesgo de que se produzcan nuevos actos de violencia, uso excesivo de la fuerza y nuevas violaciones o abusos de los derechos humanos».

100. El Consejo considera que, contrariamente a lo alegado por la recurrente (en su primer motivo), el Tribunal General sí tuvo en cuenta plenamente la situación específica del Estado y analizó si se podía comparar a un operador económico que estuviese presente en un mercado concreto en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Llegó a la conclusión de que un Estado que actúa en su capacidad *iure imperii* no es comparable a una entidad privada o pública cuya existencia está limitada por su propio objeto (la actividad comercial de que se trate). La recurrente no explica por qué considera que esta conclusión del Tribunal General es jurídicamente errónea. Su alegación según la cual un Estado puede actuar

[73] Nótese que esta afirmación del Consejo se contradice en cierto modo con la posterior respuesta que da a la pregunta formulada por el Tribunal de Justicia. No obstante, procede señalar que, en su excepción de inadmisibilidad ante el Tribunal General, el Consejo alegó que la recurrente no era una persona física o jurídica a los efectos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.

[74] Sentencia de 13 de septiembre de 2018, Gazprom Neft/Consejo (T-735/14 y T-799/14, EU:T:2018:548), apartado 97.

como operador económico en un determinado mercado es irrelevante para el análisis efectuado por el Tribunal General. La razón que subyace al requisito de la afectación directa exigido a las entidades distintas de los Estados son las repercusiones que la aplicación de las medidas restrictivas puede tener en su actividad económica. Tales repercusiones no se pueden apreciar en relación con un Estado, dado el «amplio abanico de competencias» y los diversos ámbitos de actuación que son característicos de un Estado.

101. El Consejo sostiene que el Tribunal General concluyó acertadamente que la recurrente, que no es mencionada específicamente en las medidas y no ha demostrado que operase en el mercado afectado por las restricciones a la exportación, no cumplía los requisitos de la jurisprudencia, por las razones expuestas en los apartados 37 a 40 de la sentencia recurrida, y procedía, por tal motivo, negar la legitimación activa de la recurrente. Cuando la recurrente alega que el Tribunal General debería haber apreciado los efectos prácticos de las medidas con independencia de las circunstancias que determinan que dichos efectos sean considerados suficientes para reconocer la legitimación activa según la jurisprudencia reiterada, la recurrente realmente está pretendiendo del Tribunal de Justicia que establezca una nueva norma con arreglo a la cual se haya de conceder automáticamente dicha legitimación a los terceros Estados que se propongan impugnar medidas económicas adoptadas por la Unión en el marco de su política exterior. En otras palabras, la recurrente parece insistir en la creación de una nueva norma que reconozca automáticamente legitimación activa a los terceros Estados, permitiéndoles impugnar medidas de ejecución de decisiones adoptadas en aras de objetivos legítimos de la acción exterior de la Unión, como establece el artículo 21 TUE, incluidas la interrupción o la reducción, total o parcial, de las relaciones económicas y financieras con uno o varios terceros países (artículo 215 TFUE, apartado 1).

102. El Consejo aduce que esto sería contrario al sistema de tutela judicial de los Tratados, concebido para garantizar la protección de los derechos reconocidos por el Derecho de la Unión Europea. Los Tratados de la Unión no confieren a los terceros países soberanos derechos específicos de igualdad de trato o de realización de intercambios comerciales libre e incondicionalmente con los operadores económicos de la Unión. Así pues, por definición, esos países no pueden lícitamente alegar que se ven afectados en su situación jurídica a causa de una medida de la Unión que puede constituir un trato diferenciado (por lo general, solo en ámbitos limitados de su actividad) frente a otros terceros Estados con los que la Unión no ha decidido reducir o suspender sus relaciones económicas. Además, crear *ex novo* tal vía procesal colocaría a la Unión en desventaja respecto a sus socios internacionales, cuyas decisiones soberanas en el marco de su política económica no pueden ser impugnadas ante sus tribunales, lo cual limitaría excesivamente a la Unión en el desarrollo de sus políticas y relaciones internacionales, en particular en el ámbito del presente procedimiento, en el que un tercer Estado impugna disposiciones de un acto interno de la Unión por el que se ejecuta una decisión política del Consejo de reducir las relaciones económicas con dicho Estado.

2. Análisis

103. El requisito de que la decisión objeto de recurso afecte directamente a una persona física o jurídica, tal como se establece en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, exige que concurran dos criterios acumulativos, a saber, por un lado, que la medida impugnada surta efectos directamente en la situación jurídica del particular y, por otro lado, 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.[75]

104. Por consiguiente, es necesario examinar si el Tribunal General aplicó correctamente los mencionados criterios en el presente asunto.

105. De la sentencia recurrida se deduce claramente que el Tribunal General solo examinó el primero de los dos criterios acumulativos y, en efecto, consideró que las disposiciones impugnadas no surtían efectos directamente en la situación jurídica de la recurrente. El Tribunal General declaró, a mi entender, correctamente, en el apartado 30 de la sentencia recurrida, que para determinar si un acto produce efectos jurídicos se ha de atender, en particular, a su objeto, su contenido y su fondo, además del contexto fáctico y jurídico.[76] Esta postura, que aboga por una consideración global y pragmática de los efectos de una medida y da preferencia a la sustancia sobre la forma, debería ser la elegida al examinar los efectos que una medida surte en la situación jurídica de una persona física o jurídica. Dado el carácter novedoso del presente asunto, donde por primera vez un tercer Estado solicita la anulación de medidas restrictivas, resulta especialmente oportuna esta forma de proceder, y es coherente con el espíritu del apartado 114 de la sentencia PKK y KNK/Consejo (C-229/05 P, EU:C:2007:32), en el que el Tribunal de Justicia reclamó «*evitar un formalismo excesivo* que equivaldría a negar toda posibilidad de interponer un recurso de anulación, cuando precisamente la entidad en cuestión ha sido objeto de medidas […] restrictivas».[77]

106. El principal razonamiento del Tribunal General sobre la afectación directa en la sentencia recurrida se expone en los apartados 31 a 33 de esta.[78]

107. En el apartado 31 de la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró que las disposiciones impugnadas contienen, en primer lugar, la prohibición de vender o proporcionar a cualquier persona física o jurídica, entidad u organismo en Venezuela armas, equipos militares o cualquier otro equipo que puedan ser utilizados para la represión interna, así como equipos, tecnología o programas informáticos de control, y, en segundo lugar, la prohibición de proporcionar a cualquier persona física o jurídica, entidad u organismo en Venezuela servicios financieros, técnicos o de otro tipo relacionados con esos equipos y tecnologías.

108. A continuación, el Tribunal General declaró que el artículo 20 del Reglamento 2017/2063 circunscribe la aplicación de las prohibiciones contenidas en las disposiciones impugnadas 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, y que las disposiciones impugnadas no imponen prohibiciones a la recurrente. Así pues, según el Tribunal General, las disposiciones impugnadas, a lo sumo, pueden tener

[75] Auto de 10 de marzo de 2016, SolarWorld/Comisión (C-142/15, no publicado, EU:C:2016:163), apartado 22. Véase también la sentencia de 10 de septiembre de 2009, Comisión/Ente per le Ville vesuviane y Ente per le Ville vesuviane/Comisión (C-445/07 P y C-455/07 P, EU:C:2009:529), apartado 45 y jurisprudencia citada.

[76] Si bien la jurisprudencia citada por el Tribunal General en el apartado 30 de la sentencia recurrida se refiere a si una medida es susceptible de recurso y, por tanto, produce efectos jurídicos (en abstracto), entiendo que la postura pragmática propugnada también puede ser útil para valorar si una medida afecta directamente a la situación jurídica de cualquier persona física o jurídica. Véase un ejemplo de tal postura pragmática al valorar la cuestión de la afectación directa en la sentencia de 5 de mayo de 1998, Glencore Grain/Comisión (C-404/96 P, EU:C:1998:196), apartados 38 a 54, en la que el Tribunal de Justicia rechazó suposiciones o argumentos puramente teóricos invocados en contra de una apreciación de afectación directa.

[77] El subrayado es mío. El hecho, señalado por el Consejo, de que la sentencia de 18 de enero de 2007, PKK y KNK/Consejo (C-229/05 P, EU:C:2007:32), se refiriese concretamente a la cuestión de la legitimación activa de una organización sin personalidad jurídica no disminuye en absoluto la necesidad de evitar el excesivo formalismo en otros casos.

[78] Los apartados siguientes únicamente aportan, a mi parecer, justificaciones adicionales a la apreciación del Tribunal General según la cual las disposiciones impugnadas no afectan directamente a la recurrente.

efectos indirectos en la recurrente, 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 tengan como consecuencia la limitación de las fuentes en las que la recurrente puede procurarse los productos y servicios objeto de las prohibiciones. [79]

109. Por mi parte, considero forzoso concluir que la valoración que el Tribunal General hace de los efectos de las disposiciones impugnadas en la situación jurídica de la recurrente, con todos los respetos, es sumamente artificial e indebidamente formalista. Asimismo, considero obligado señalar que su análisis simplemente no corresponde a la realidad de las medidas restrictivas de que se trata. Estas eran medidas especialmente dirigidas a Venezuela y concebidas para afectar a la recurrente, lo cual es pertinente señalar por las razones que siguen.

110. En primer lugar, como se deduce, en particular, de los artículos 6 y 7 del Reglamento 2017/2063, la referencia a «cualquier persona física o jurídica, entidad u organismo sitos en Venezuela o para su utilización en este país» en las disposiciones impugnadas *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. Es evidente que las disposiciones impugnadas identifican y se dirigen específicamente a la recurrente, pues, de lo contrario, no habría sido necesario excluir o hacer referencia al «Gobierno, organismos públicos, compañías y agencias de Venezuela, o […] cualquier persona o entidad que actúe en su nombre o por indicación suya» en los artículos 6, apartado 2, y 7, apartado 1, letra c), del Reglamento 2017/2063. [80] Por lo tanto, las prohibiciones que contienen las disposiciones impugnadas identifican y se dirigen específicamente a la recurrente y a diversas emanaciones de dicho Estado. [81] Asimismo, tratan de garantizar aún más, en particular, que la propia recurrente (y las distintas emanaciones de dicho Estado [82]) no obtengan determinados productos y servicios de ninguna de las personas mencionadas en el artículo 20 del Reglamento 2017/2063. [83]

111. Dado que las prohibiciones que contienen las disposiciones impugnadas impiden a la recurrente obtener los productos y servicios enumerados de cualquiera de las personas mencionadas en el artículo 20 del Reglamento 2017/2063, es totalmente artificial y formalista, con todos los respetos, afirmar que una prohibición, que identifica a la recurrente, a la que va expresamente dirigida, de vender y suministrar productos y servicios no afecte directamente y,

[79] La distinción entre efectos directos e indirectos en la situación jurídica de una persona también fue aludida, por ejemplo, en el asunto que dio lugar a la sentencia de 13 de marzo de 2008, Comisión/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159). Véanse también las conclusiones del Abogado General Bot presentadas en el asunto Comisión/Infront WM (C-125/06, EU:C:2007:611). En dicho asunto, el Tribunal de Justicia consideró que una decisión que imponía a los derechos de una persona nuevas restricciones que no existían en el momento en que esta los adquirió y que hacían más difícil su ejercicio afectaba directamente a la situación jurídica de dicha persona.

[80] Difícilmente puede sorprender que las disposiciones impugnadas no se refieran únicamente a las personas físicas o jurídicas, entidades y organismos sitos en Venezuela, *sino* que señalen e identifiquen también a la propia recurrente y a sus emanaciones, ya que de los considerandos 1, 2, 3 del Reglamento 2017/2063 resulta claramente que este fue adoptado en vista de que continuaba el deterioro de la democracia, del Estado de Derecho y de los derechos humanos en Venezuela y por la necesidad de hacer frente, entre otras cosas, a la represión interna y las graves violaciones o abusos de los derechos humanos o la represión de la sociedad civil y de la oposición democrática. A este respecto, tal como ha observado el Consejo, considero que el objetivo de una medida no sería suficiente *de por sí* para valorar si un acto de la Unión afecta directamente a la situación jurídica de un tercer Estado. A mi parecer, lo realmente importante son los términos y el contenido de las medidas, que, en el presente caso, identifican y señalan expresamente a la recurrente.

[81] En efecto, el propio Consejo admite que las emanaciones de la recurrente, como Estado, pueden verse impedidas para adquirir los equipos objeto de las restricciones impuestas.

[82] Así como, en general, cualquier otra persona física o jurídica, entidad u organismo sitos en Venezuela. A mi parecer, en la medida en que limitan las posibilidades de toda persona física o jurídica, entidad u organismo sitos en Venezuela y distintos de la recurrente de adquirir determinados productos y servicios, las disposiciones impugnadas también han de tener una *incidencia indirecta* en la situación jurídica de la recurrente.

[83] Por lo tanto, considero que el Tribunal General incurrió en error de Derecho en el apartado 43 de la sentencia recurrida cuando declaró que las medidas en cuestión restringen indirectamente a lo sumo las oportunidades de la recurrente.

desde luego, de forma individual a la situación jurídica de esta.[84] A este respecto cabría observar también que las medidas afectan manifiestamente a la reputación de Venezuela como miembro de la comunidad internacional: dan a entender deliberadamente (y, quizá, con toda la razón) que el compromiso de Venezuela con los valores y tradiciones democráticos no es sincero, y que dicho Estado debe hacer mucho más para ganarse la confianza de la Unión Europea y sus Estados miembros por lo que atañe al respeto de dichos valores.

112. En segundo lugar, aunque el Tribunal General ha subrayado correctamente el ámbito de aplicación *ratione loci* y *ratione personae* de las prohibiciones contenidas en las disposiciones impugnadas con arreglo al artículo 20 del Reglamento 2017/2063, el hecho de que dichas prohibiciones se limiten al territorio de la Unión y que las disposiciones impugnadas no impongan *per se* prohibiciones a la recurrente no significa que las disposiciones impugnadas no afecten directamente a la situación jurídica de la recurrente.

113. En efecto, el artículo 20 del Reglamento 2017/2063 se limita a indicar el ámbito de las competencias del legislador de la Unión (tanto geográficas como personales) en relación con las medidas restrictivas adoptadas en dicho Reglamento. Por lo tanto, el hecho de que este no se «*aplique*»[85] a la recurrente, sobre la cual es evidente que el legislador de la Unión carece de competencias, no significa necesariamente que las medidas restrictivas aplicables, por ejemplo, solo en el territorio de la Unión y que son vinculantes para los nacionales de un Estado miembro no afecten directamente a la situación jurídica de la recurrente.[86] Cualquier otra conclusión implicaría que ninguna persona física o jurídica situada fuera del territorio de la Unión y que no fuera nacional de un Estado miembro o estuviera constituida con arreglo a la legislación de un Estado miembro, pero estuviera incluida, por ejemplo, en los anexos IV y V del Reglamento 2017/2063 y hubiera visto sus capitales inmovilizados con arreglo al artículo 8 de dicho Reglamento o hubiera sido objeto de medidas restrictivas equivalentes, tampoco estaría legitimada para impugnar tales medidas.[87]

114. No obstante, el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que, habida cuenta de su 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, ya 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.[88]

[84] Tal postura artificial, que se aprecia también en el apartado 43 de la sentencia recurrida, donde el Tribunal General afirma que las disposiciones impugnadas no prohíben directamente a la recurrente comprar e importar los equipos de que se trata y obtener los servicios en cuestión, negaría el hecho, por ejemplo, de que el derecho a obtener servicios es consecuencia del derecho a prestar servicios, y que ambos derechos existen de forma paralela. Véanse, por ejemplo, las sentencias de 31 de enero de 1984, Luisi y Carbone (286/82 y 26/83, EU:C:1984:35), apartado 16, y de 1 de julio de 2010, Dijkman y Dijkman-Lavaleije (C-233/09, EU:C:2010:397), apartado 24.

[85] El subrayado es mío. Véase, en particular, el artículo 20 del Reglamento 2017/2063.

[86] Véanse, por analogía, las sentencias de 3 de septiembre de 2008, Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión (C-402/05 P y C-415/05 P, EU:C:2008:461), apartados 241 a 247, y de 13 de septiembre de 2018, Rosneft y otros/Consejo (T-715/14, no publicada, EU:T:2018:544), apartado 68. En consecuencia, aunque las medidas restrictivas sean de aplicación general e impongan obligaciones a personas y entidades definidas en abstracto, esto no significa que dichas medidas no puedan ir dirigidas y afectar individualmente, a efectos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, a las personas físicas y jurídicas en ellas mencionadas.

[87] Quisiera señalar también que, en su excepción de inadmisibilidad formulada ante el Tribunal General, el Consejo alegó que, a la luz del tenor del artículo 20 del Reglamento 2017/2063, este no produce efectos jurídicos vinculantes para la recurrente o en su territorio y se circunscribe al territorio de los Estados miembros y a las personas sometidas a sus ordenamientos jurídicos. A mi parecer, esta excepción de inadmisibilidad separada está inherentemente vinculada a la cuestión de la afectación directa.

[88] Sentencia de 1 de marzo de 2016, National Iranian Oil Company/Consejo (C-440/14 P, EU:C:2016:128), apartado 44 y jurisprudencia citada.

115. A este respecto, quisiera recalcar que la inscripción de personas o entidades sometidas a medidas restrictivas en una lista implica que las medidas *afectan tanto directa como individualmente* a dichas personas o entidades.[89] Además, aunque la inmovilización de los capitales o los recursos económicos de una persona pudiera tener mayor incidencia en la situación jurídica de una persona que una prohibición de venta de determinados bienes o la prestación de determinados servicios a dicha persona (lo cual no es así),[90] se ha de resaltar que, en la sentencia Almaz-Antey, el Tribunal General consideró que tal prohibición afectaba directamente[91] a la situación jurídica de la demandante en aquel asunto.[92] Por lo tanto, en la sentencia Almaz-Antey, el Tribunal General consideró que, dado que la medida restrictiva de la que allí se trataba prohibía, en primer lugar, la venta, el suministro, la transferencia o la exportación, directos o indirectos, de productos y tecnología de doble uso, incluidos en el anexo IV de dicha decisión por parte de nacionales de los Estados miembros o desde los territorios de estos y, en segundo lugar, la prestación de asistencia técnica, servicios de intermediación, financiación o asistencia financiera en relación con los productos y tecnología mencionados, a cualquier persona, entidad u organismo en Rusia incluidos en el anexo IV, las disposiciones relevantes de dicha decisión afectaban directamente a la situación jurídica de la demandante, que había sido nominativamente designada en el anexo IV de la decisión controvertida.[93]

116. Así pues, en la sentencia Almaz-Antey, el Tribunal General rechazó el argumento del Consejo según el cual la situación jurídica de la demandante en dicho asunto no se había visto afectada, ya que la disposición controvertida no prohibía a las entidades mencionadas llevar a cabo determinadas actividades, sino que prohibía la venta de productos y tecnología de doble uso a dichas entidades por personas físicas y jurídicas sometidas al ordenamiento jurídico de la Unión.[94]

117. Por mi parte, estoy de acuerdo en que la decisión y el razonamiento de la sentencia Almaz-Antey son correctos, y entiendo que deberían aplicarse, por analogía, al presente asunto. A mi parecer, las disposiciones impugnadas impiden a la recurrente adquirir determinados bienes y servicios que se especifican de ciertos operadores de la Unión designados, por lo que afectan directamente a los derechos e intereses de la recurrente. Sin embargo, en aras de la integridad y en atención al carácter novedoso del presente asunto, voy a ocuparme de otros argumentos de las partes y del razonamiento del Tribunal General.

89 Véase, a este respecto, la sentencia de 21 de septiembre de 2005, Yusuf y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión (T-306/01, EU:T:2005:331), apartados 184 a 188, confirmada por el Tribunal de Justicia en su sentencia de 3 de septiembre de 2008, Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión (C-402/05 P y C-415/05 P, EU:C:2008:461), apartado 241.

90 Véanse, a este respecto, las sentencias de 28 de mayo de 2013, Abdulrahim/Consejo y Comisión (C-239/12 P, EU:C:2013:331), apartado 70, y de 6 de junio de 2013, Ayadi/Comisión (C-183/12 P, no publicada, EU:C:2013:369), apartado 68 y jurisprudencia citada.

91 Acerca de la afectación individual, que también fue apreciada, véanse los apartados 68 a 72 de la sentencia Almaz-Antey.

92 A este respecto, no cabe deducir distinción alguna en cuanto a la apreciación de la legitimación activa y, en particular, en cuanto a la existencia de afectación directa, atendiendo únicamente a la intensidad de los efectos de una medida sobre la situación jurídica de una persona. A mi parecer, basta con que tales efectos sean directos y puedan ser constatados de hecho.

93 Véanse los apartados 63 y 64 de la sentencia Almaz-Antey, relativos concretamente a la cuestión de la afectación directa.

94 Véase el apartado 65 de la sentencia Almaz-Antey, donde el Tribunal General declaró que «es evidente que corresponde a los organismos establecidos en la Unión aplicar las citadas medidas, puesto que los actos adoptados por las instituciones de la Unión no se aplican, en principio, fuera del territorio de la Unión. Ello no significa, sin embargo, que las entidades afectadas por las disposiciones relevantes de la Decisión 2014/512/PESC del Consejo, de 31 de julio de 2014, relativa a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania (DO 2014, L 229, p. 13), no se vean directamente afectadas por las medidas restrictivas aplicadas en su contra. En efecto, el hecho de prohibir a los operadores de la Unión realizar determinados tipos de operaciones con entidades establecidas fuera de la Unión equivale a prohibir a dichas entidades realizar las operaciones en cuestión con operadores de la Unión. Además, estimar la tesis del Consejo a este respecto equivaldría a considerar que, incluso en los casos de inmovilización de fondos individuales, las personas que figuran en las listas a las que se aplican las medidas restrictivas no están afectadas directamente por tales medidas, dado que incumbe primordialmente a los Estados miembros de la Unión y a las personas físicas o jurídicas bajo su jurisdicción aplicarlas».

118. En los apartados 34 a 37 de la sentencia recurrida, el Tribunal General diferenció entre los hechos del presente asunto y los que dieron lugar a la sentencia Almaz-Antey. A este respecto, señaló que, en aquel asunto, el nombre de la demandante aparecía en el anexo de la decisión impugnada como una empresa a la que se le prohibía vender o proporcionar los bienes y servicios de los que allí se trataba. Además, el Tribunal General consideró que la ahora recurrente no podía equipararse a un operador como la demandante en el asunto Almaz-Antey, pues las formas de actuación de aquella no se podían reducir a una mera actividad económica.

119. Por mi parte, considero que es totalmente irrelevante si la recurrente es mencionada o identificada en el cuerpo del Reglamento 2017/2063 en lugar de en un anexo de este. Lo contrario significaría que el derecho de un demandante a iniciar acciones judiciales en virtud del artículo 263 TFUE podría verse anulado con el simple recurso de mencionar o identificar a esa persona o entidad en el cuerpo del Reglamento mismo, y no en un anexo.

120. Lo importante es el efecto o la incidencia de las disposiciones impugnadas y de las prohibiciones que contienen en la situación jurídica del recurrente, no la forma concreta en que se presenten dichas prohibiciones. Por lo tanto, considero que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al declarar, en el apartado 36 de la sentencia recurrida, que las disposiciones impugnadas no se refieren expresa y específicamente a la recurrente, como Estado, de un modo comparable a la demandante en el asunto que dio lugar a la sentencia Almaz-Antey.

121. Asimismo, considero que, a efectos de la cuestión de la afectación directa, en el presente asunto es irrelevante que el estatuto jurídico o la actividad de la recurrente no se limiten a los de un operador económico presente en determinados mercados. El hecho de que la recurrente, como Estado, disfrute de un amplio abanico de competencias que no son de naturaleza meramente comercial, por sí solo, no elimina, reduce ni convierte en indirectos en absoluto los efectos de las disposiciones impugnadas sobre la situación jurídica de la recurrente.[95] Quisiera señalar, a este respecto, que, aparte del requisito de que la acción sea ejercitada por una persona física o jurídica, el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, no impone ninguna otra condición relativa al estatuto o capacidad de dicha persona.[96]

122. Debe añadirse también que, contrariamente a lo argumentado por el Consejo, la valoración de la afectación directa que propongo en las presentes conclusiones respecto a la recurrente no genera ninguna nueva norma ni «vía procesal»[97] que automáticamente conceda la legitimación activa a los terceros Estados para recurrir en anulación medidas restrictivas en virtud del artículo 263 TFUE. Lo que propongo es que el Tribunal de Justicia mantenga su jurisprudencia anterior y se limite a adaptarla a este nuevo supuesto. Asimismo, y, una vez más, contrariamente a lo alegado por el Consejo, las normas sobre la legitimación activa establecidas en el artículo 263 TFUE y, en particular, en su párrafo cuarto se basan en criterios objetivos que se establecieron en los Tratados y que han sido interpretados por los tribunales de la Unión, y no en la existencia o ausencia de acuerdos recíprocos sobre la legitimación activa entre la Unión y terceros Estados.

[95] Aunque en el asunto Almaz-Antey la demandante era una sociedad anónima que operaba en el sector armamentístico, y no un Estado, dado que la recurrente se considera una persona jurídica a los efectos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, no veo motivo para apartarse del razonamiento del Tribunal General en aquella sentencia en cuanto a la afectación directa, respecto a la recurrente en el presente recurso de casación.

[96] Quizá el único requisito añadido relevante sea que el recurrente ha de tener un interés en el resultado de su acción (*un intérêt à agir*), pero este aspecto no ha resultado controvertido en el presente procedimiento.

[97] Utilizando los términos del Consejo.

VII. Conclusión

123. Por todas las razones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que declare que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al considerar inadmisible el recurso de anulación por falta de la legitimación activa de la recurrente exigida por el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto. En consecuencia, propongo que se devuelva el asunto al Tribunal General para que se pronuncie sobre todas las cuestiones pendientes suscitadas en el recurso de anulación que interpuso la recurrente relativas a la admisibilidad y sobre las cuestiones de fondo.