Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera ampliada)

de 26 de marzo de 2025 *

«Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania — Prohibición temporal de difusión y suspensión de las autorizaciones para difundir contenidos de determinados medios de comunicación — Prohibición temporal de anunciar productos o servicios en contenidos producidos o difundidos por determinados medios de comunicación — Competencia del Consejo — Libertad de expresión y de información — Proporcionalidad — Obligación de motivación»

En el asunto T-307/22,

A2B Connect BV, con domicilio social en Purmerend (Países Bajos),

BIT BV, con domicilio social en Ede (Países Bajos),

Freedom Internet BV, con domicilio social en Ámsterdam (Países Bajos),

representadas por la Sra. L. Oranje y los Sres. J. Spauwen y J. van den Brink, abogados,

partes demandantes,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por la Sra. S. Lejeune, en calidad de agente,

parte demandada,

apoyado por

República de Estonia, representada por la Sra. M. Kriisa, en calidad de agente,

por

República de Letonia, representada por las Sras. J. Davidoviča, K. Pommere e I. Romanovska, en calidad de agentes,

por

República de Lituania, representada por el Sr. K. Dieninis y la Sra. V. Kazlauskaitė-Švenčionienė, en calidad de agentes,

* Lengua de procedimiento: inglés.

por

Comisión Europea, representada por los Sres. J.-F. Brakeland, C. Giolito y L. Malferrari y por la Sra. M. Carpus Carcea, en calidad de agentes,

y por

Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, representado por los Sres. F. Hoffmeister y L. Havas y por la Sra. M. A. De Almeida Veiga, en calidad de agentes,

partes coadyuvantes,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera ampliada)

integrado por el Sr. M. van der Woude, Presidente, y el Sr. R. Mastroianni (Ponente), la Sra. M. Brkan y los Sres. I. Gâlea y T. Tóth, Jueces;

Secretario: Sr. A. Marghelis, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos, en particular:

– el escrito de demanda presentado en la Secretaría del Tribunal General el 24 de mayo de 2022;

– el escrito de adaptación de la demanda presentado en la Secretaría del Tribunal General el 29 de agosto de 2022;

– los escritos de formalización de la intervención de la República de Estonia, la República de Letonia, la República de Lituania, la Comisión y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad presentados en la Secretaría del Tribunal General el 6 de enero de 2023;

celebrada la vista el 10 de julio de 2024;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso basado en el artículo 263 TFUE, las demandantes, A2B Connect BV, BIT BV y Freedom Internet BV, solicitan, en primer lugar, la anulación de la Decisión (PESC) 2022/351 del Consejo, de 1 de marzo de 2022, por la que se modifica la Decisión 2014/512/PESC relativa a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania (DO 2022, L 65, p. 5; en lo sucesivo, «primera Decisión impugnada»), y del Reglamento (UE) 2022/350 del Consejo, de 1 de marzo de 2022, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 833/2014 relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania (DO 2022, L 65, p. 1; en lo sucesivo, «primer Reglamento impugnado») (en lo sucesivo, conjuntamente, «actos de 1 de marzo de 2022») y, en segundo lugar, la anulación parcial de la Decisión (PESC) 2022/884 del Consejo, de 3 de junio de 2022, por la que se modifica la Decisión 2014/512/PESC relativa a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania (DO 2022, L 153, p. 128; en lo sucesivo, «segunda Decisión

impugnada»), y del Reglamento (UE) 2022/879 del Consejo, de 3 de junio de 2022, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 833/2014 relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania (DO 2022, L 153, p. 53; en lo sucesivo, «segundo Reglamento impugnado») (en lo sucesivo, conjuntamente, «actos de 3 de junio de 2022»), en la medida en que dichos actos (en lo sucesivo, conjuntamente, «actos impugnados»), las afectan.

Antecedentes del litigio y hechos posteriores a la interposición del recurso

2 El presente asunto se inscribe en el contexto de las medidas restrictivas instauradas por la Unión Europea respecto de las acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania.

3 Las demandantes son operadores de la sociedad de la información establecidos en los Países Bajos, que se presentan como proveedores de servicios de acceso a Internet para los particulares, en el caso de Freedom Internet, o para las empresas, en el caso de A2B Connect y BIT.

4 En marzo de 2014, la Federación de Rusia se anexionó ilegalmente Crimea y la ciudad de Sebastopol (Ucrania) y desde entonces viene llevando a cabo de forma continuada acciones de desestabilización en el este de Ucrania. En respuesta a estas acciones, la Unión ha adoptado medidas restrictivas motivadas por acciones de la Federación de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania, medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania y medidas restrictivas en respuesta a la anexión ilegal de Crimea y de la ciudad de Sebastopol por parte de la Federación de Rusia.

5 Así, el 17 de marzo de 2014, el Consejo de la Unión Europea adoptó la Decisión 2014/145/PESC del Consejo, relativa a medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania (DO 2014, L 78, p. 16), y el Reglamento (UE) n.º 269/2014, relativo a la adopción de medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania (DO 2014, L 78, p. 6).

6 Posteriormente, fue adoptada 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), con el objeto de establecer medidas restrictivas selectivas en los ámbitos del acceso a los mercados de capitales, la defensa, los productos de doble uso y las tecnologías sensibles, incluido el sector energético. Al estimar que estas últimas medidas estaban comprendidas en el ámbito de aplicación del Tratado FUE y que su puesta en práctica requería una acción reglamentaria de la Unión, el Consejo adoptó el Reglamento (UE) n.º 833/2014, de 31 de julio de 2014, relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania (DO 2014, L 229, p. 1), que recoge disposiciones más detalladas para dar efecto, tanto en el ámbito de la Unión como en el de los Estados miembros, a lo dispuesto en la Decisión 2014/512.

7 El 24 de febrero de 2022, el presidente de la Federación de Rusia anunció una operación militar en Ucrania y ese mismo día las fuerzas armadas rusas lanzaron un ataque en varios lugares del país.

8 En esa misma fecha, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (en lo sucesivo, «Alto Representante») emitió una declaración en nombre de la Unión en la que condenaba la invasión de Ucrania por parte de las fuerzas armadas de la Federación de Rusia e indicaba que la respuesta de la Unión incluiría medidas restrictivas tanto sectoriales como individuales. En sus conclusiones adoptadas en su reunión extraordinaria celebrada el mismo día, el Consejo Europeo condenó con la máxima firmeza esa «agresión no provocada e injustificada», al entender que, con sus acciones militares ilegales, por las que habría de responder, la Federación de Rusia estaba violando gravemente el Derecho internacional y los principios de la Carta de las Naciones Unidas, hecha en San Francisco el 26 de junio de 1945 (en lo sucesivo, «Carta de las Naciones Unidas») y socavando la seguridad y la estabilidad europeas y mundiales.

9 En este contexto, el 1 de marzo de 2022, el Consejo adoptó, sobre la base del artículo 29 TUE, la primera Decisión impugnada y, sobre la base del artículo 215 TFUE, el primer Reglamento impugnado, al objeto de prohibir las acciones de propaganda continuas y concertadas, dirigidas a la sociedad civil de la Unión y de sus países vecinos, en apoyo de la agresión militar de la Federación de Rusia contra Ucrania, canalizadas a través de una serie de medios de comunicación bajo el control permanente, directo o indirecto, de los dirigentes de la Federación de Rusia, acciones estas que constituyen una amenaza para el orden público y la seguridad de la Unión.

10 El artículo 1, punto 1, de la primera Decisión impugnada introdujo en la Decisión 2014/512 un nuevo artículo 4 *octies*, redactado en los siguientes términos:

«1. Queda prohibido a los operadores difundir, permitir, facilitar o contribuir de otro modo a la emisión de cualquier contenido por parte de las personas jurídicas, entidades u organismos enumerados en el anexo IX, incluso mediante transmisión o distribución por cualesquiera medios tales como cable, satélite, IP-TV, proveedores de servicios de internet, plataformas o aplicaciones de intercambio de vídeos en internet, ya sean nuevas o previamente instaladas.

2. Se suspende cualquier licencia o autorización de radiodifusión, acuerdo de transmisión y distribución celebrado con las personas jurídicas, entidades u organismos enumerados en el anexo IX.»

11 El artículo 1, punto 1, del primer Reglamento impugnado introdujo en el Reglamento n.º 833/2014 un nuevo artículo 2 *septies*, redactado en los siguientes términos:

«1. Queda prohibido a los operadores difundir, permitir, facilitar o contribuir de otro modo a la emisión de cualquier contenido por parte de las personas jurídicas, entidades u organismos enumerados en el anexo XV, incluso mediante transmisión o distribución por cualesquiera medios tales como cable, satélite, IP-TV, proveedores de servicios de internet, plataformas o aplicaciones de intercambio de vídeos en internet, ya sean nuevas o previamente instaladas.

2. Se suspende cualquier licencia o autorización de radiodifusión, acuerdo de transmisión y distribución celebrado con las personas jurídicas, entidades u organismos enumerados en el anexo XV.»

12 Mediante los actos de 1 de marzo de 2022, se añadió una lista de personas jurídicas, entidades u organismos sujetos a la prohibición de difusión, respectivamente, como anexo IX de la Decisión 2014/512 y como anexo XV del Reglamento n.º 833/2014 (en lo sucesivo, «lista controvertida»). Los nombres de las demandantes no figuran en ella.

13 Habida cuenta de la gravedad de la situación en Ucrania, el Consejo adoptó los actos de 3 de junio de 2022, a saber, sobre la base del artículo 29 TUE, la segunda Decisión impugnada y, sobre la base del artículo 215 TFUE, el segundo Reglamento impugnado.

14 El artículo 1, punto 10, de la segunda Decisión impugnada añadió al artículo 4 *octies* de la Decisión 2014/512 un nuevo apartado 3, que está redactado en los siguientes términos:

«3. Queda prohibido anunciar productos o servicios en cualesquiera contenidos producidos o difundidos por las personas jurídicas, entidades u organismos que figuran en el anexo IX, incluso mediante transmisión o distribución por cualquiera de los medios a que se refiere el apartado 1.»

15 El artículo 1, punto 1, del segundo Reglamento impugnado añadió al artículo 2 *septies* del Reglamento n.º 833/2014 un nuevo apartado 3, que está redactado sustancialmente en los mismos términos.

16 El artículo 1, punto 14, de la segunda Decisión impugnada y el punto 4 del anexo de dicha Decisión, así como el artículo 1, punto 21, y el anexo VI del segundo Reglamento impugnado, modificaron la lista controvertida, añadiendo en ella los nombres de tres entidades adicionales, entre las que no figuran los nombres de las demandantes.

Pretensiones de las partes

17 A raíz de la adaptación de la demanda con arreglo al artículo 86 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, las demandantes solicitan al Tribunal General que:

– Anule los actos impugnados.

– Condene en costas al Consejo.

18 En la última versión de sus escritos, el Consejo solicita, en esencia, al Tribunal General que:

– Declare la inadmisibilidad del recurso y del escrito de adaptación de la demanda o, con carácter subsidiario, los desestime por infundados.

– Condene en costas a las demandantes.

19 La República de Estonia, la República de Letonia, la República de Lituania, la Comisión Europea y el Alto Representante solicitan, en esencia, que se desestime el recurso.

Fundamentos de Derecho

20 Mediante el recurso y la adaptación de la demanda, las demandantes solicitan la anulación, por una parte, de los actos de 1 de marzo de 2022, en la medida en que el artículo 4 *octies*, introducido por la primera Decisión impugnada en la Decisión 2014/512, y el artículo 2 *septies*, introducido por el primer Reglamento impugnado en el Reglamento n.º 833/2014, establecen, en términos prácticamente idénticos, la prohibición de difundir contenidos procedentes de los medios de comunicación cuyo nombre figura en la lista controvertida, y, por otra parte, de los actos de 3 de junio de 2022, en la medida en que el artículo 4 *octies*, apartado 3, introducido por la segunda Decisión impugnada en la Decisión 2014/512, y el artículo 2 *septies*, apartado 3,

introducido por el segundo Reglamento impugnado en el Reglamento n.º 833/2014, establecen, en términos prácticamente idénticos, la prohibición de anunciar productos o servicios en contenidos producidos o difundidos por los medios de comunicación cuyo nombre figura en la lista controvertida.

21 Sin proponer formalmente una excepción con arreglo al artículo 130, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, el Consejo alega, en sus escritos, la inadmisibilidad del recurso, debido a que, a su parecer, la pretensión de anulación de los actos de 1 de marzo de 2022 no cumple los criterios establecidos en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto. Sostiene asimismo que el escrito de adaptación de la demanda es inadmisible debido, por una parte, a que no cumple los criterios enunciados en el artículo 86 del Reglamento de Procedimiento y, por otra parte, a que las demandantes carecen de interés en ejercitar la acción y de legitimación activa para impugnar los actos de 3 de junio de 2022.

Sobre la competencia del Tribunal General para conocer de las pretensiones de anulación de las Decisiones impugnadas

22 Procede examinar de oficio si las pretensiones de anulación de las Decisiones impugnadas primera y segunda (en lo sucesivo, «Decisiones impugnadas») se formulan ante un órgano jurisdiccional competente para conocer de ellas. En efecto, en la medida en que la cuestión de su competencia para conocer de un litigio es de orden público, tal cuestión puede ser examinada en cualquier momento del procedimiento, incluso de oficio, por el Tribunal General (véanse las sentencias de 7 de febrero de 2024, Usmanov/Consejo, T-237/22, no publicada, recurrida en casación, EU:T:2024:56, apartado 22 y jurisprudencia citada, y de 15 de mayo de 2024, Russian Direct Investment Fund/Consejo, T-235/22, no publicada, EU:T:2024:311, apartado 19 y jurisprudencia citada). Las partes fueron oídas sobre este particular en la vista en respuesta a una pregunta escrita que se les dirigió antes de la celebración de esta.

23 A este respecto, procede señalar que las Decisiones impugnadas se adoptaron sobre la base del artículo 29 TUE, que es una disposición relativa a la política exterior y de seguridad común (PESC).

24 Si bien con arreglo al artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y al artículo 275 TFUE, párrafo primero, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en principio, no tiene competencia en relación con las disposiciones referidas a la PESC o con los actos adoptados sobre la base de estas, procede recordar que los Tratados instauran expresamente dos excepciones a dicho principio. En efecto, por una parte, tanto el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, como el artículo 275 TFUE, párrafo segundo, establecen que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para controlar el respeto del artículo 40 TUE. Por otra parte, el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, atribuye al Tribunal de Justicia de la Unión Europea la competencia para controlar la legalidad de determinadas decisiones contempladas en el artículo 275 TFUE, párrafo segundo. A su vez, esta última disposición establece que el juez de la Unión 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 (véase la sentencia de 28 de marzo de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, apartado 60 y jurisprudencia citada).

25 Por lo que se refiere a los actos adoptados sobre la base de las disposiciones relativas a la PESC, es la naturaleza individual de esos actos la que da, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 275 TFUE, párrafo segundo, acceso a los tribunales de la Unión (véase la sentencia de 28 de marzo de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, apartado 103 y jurisprudencia citada).

26 A este respecto, procede recordar que las medidas restrictivas se asemejan tanto a actos de alcance general, en la medida en que obligan a una categoría general y abstracta de destinatarios a aplicar prohibiciones relativas a las actividades de determinadas entidades incluidas en sus anexos, como a decisiones individuales adoptadas frente a tales entidades (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 28 de marzo de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, apartado 102 y jurisprudencia citada).

27 En el caso de autos, por una parte, el artículo 4 *octies*, apartado 1, de la Decisión 2014/512, introducido por el artículo 1, punto 1, de la primera Decisión impugnada, prohíbe a los «operadores difundir, permitir, facilitar o contribuir de otro modo a la emisión de cualquier contenido por parte de [los medios de comunicación cuyo nombre figura en la lista controvertida]». Por otra parte, el artículo 4 *octies*, apartado 3, de la Decisión 2014/512, introducido por el artículo 1, punto 10, de la segunda Decisión impugnada, prohíbe «anunciar productos o servicios en cualesquiera contenidos producidos o difundidos por [los medios de comunicación cuyo nombre figura en la lista controvertida], incluso mediante transmisión o distribución por cualquiera de los medios a que se refiere el apartado 1».

28 Así pues, procede señalar que las Decisiones impugnadas hacen referencia expresa a los medios de comunicación enumerados en la lista controvertida, cuyos contenidos son objeto de las prohibiciones impuestas por las disposiciones antes mencionadas. Tales medidas se dirigen, pues, a medios de comunicación identificados y constituyen, respecto de ellos, medidas restrictivas contra personas jurídicas, en el sentido del artículo 275 TFUE, párrafo segundo.

29 En efecto, de la jurisprudencia se desprende que una decisión por la que se establecen medidas restrictivas puede considerarse individual si la persona afectada está identificada en su cuerpo o en una lista anexa a ella, o, en otras palabras, si dicha decisión se dirige a esa persona nominalmente (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de mayo de 2024, Russian Direct Investment Fund/Consejo, T-235/22, no publicada, EU:T:2024:311, apartado 25 y jurisprudencia citada).

30 Pues bien, en la medida en que los nombres de las demandantes no figuran ni en el cuerpo de la Decisión 2014/512, en su versión modificada, ni en su anexo IX, en su versión modificada, las Decisiones impugnadas no constituyen medidas restrictivas adoptadas contra las demandantes (véanse, en este sentido y por analogía, las sentencias de 28 de marzo de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, apartado 104, y de 15 de mayo de 2024, Russian Direct Investment Fund/Consejo, T-235/22, no publicada, EU:T:2024:311, apartado 26). Procede considerar que las medidas restrictivas de que se trata, previstas tanto en las Decisiones impugnadas como en los Reglamentos impugnados primero y segundo (en lo sucesivo, «Reglamentos impugnados»), tienen alcance general respecto de las demandantes (véase el anterior apartado 27), en la medida en que forman parte de las entidades que pertenecen a la categoría general y abstracta de «operadores» a los que se prohíbe difundir contenidos procedentes de las «personas jurídicas, entidades u organismos enumerados en el anexo IX» de la Decisión 2014/512, en su versión modificada, y un alcance individual respecto de estos últimos.

31 Por lo tanto, las demandantes no pueden invocar el carácter individual de las medidas restrictivas de que se trata con respecto a los medios de comunicación identificados en el cuerpo de la Decisión 2014/512, en su versión modificada, mediante la referencia explícita a la lista controvertida en la que figura el nombre de estos últimos, para fundamentar la competencia del Tribunal General para conocer de su recurso de anulación.

32 De ello se sigue que el Tribunal General no es competente para conocer de la legalidad de las Decisiones impugnadas.

33 En cambio, la competencia del Tribunal General no está limitada en modo alguno por lo que respecta a los Reglamentos impugnados que, al haber sido adoptados sobre la base del artículo 215 TFUE, dan efecto a las Decisiones impugnadas, adoptadas en el contexto de la PESC. En efecto, tales Reglamentos son actos de la Unión, adoptados sobre la base del Tratado FUE y respecto de los cuales, con arreglo a las competencias que les confieren los Tratados, los tribunales de la Unión deben garantizar el control de legalidad, que en principio será completo (sentencia de 28 de marzo de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, apartado 106).

34 Habida cuenta de lo anterior, solo procede pronunciarse sobre la legalidad de los Reglamentos impugnados.

Sobre la pretensión de anulación de los Reglamentos impugnados

Sobre la admisibilidad

35 El Consejo, apoyado por la Comisión, alega, en particular, que el primer Reglamento impugnado no afecta directamente a las demandantes, en su condición de proveedores de servicios de Internet, ya que estas solo tienen una obligación indirecta de bloquear el acceso a los sitios de los medios de comunicación objeto de las medidas restrictivas de que se trata. Además, el Consejo invoca la inadmisibilidad de la adaptación de la demanda, basándose, por una parte, en que no cumple los criterios establecidos en el artículo 86 del Reglamento de Procedimiento y, por otra parte, en que las demandantes no tienen interés en ejercitar la acción ni legitimación activa en un recurso de anulación dirigido contra el segundo Reglamento impugnado. Por lo tanto, considera que el recurso y la adaptación de la demanda son inadmisibles.

36 Las demandantes rebaten estas alegaciones.

37 A este respecto, procede recordar que el juez de la Unión está facultado para apreciar, según las circunstancias de cada caso concreto, si una buena administración de la justicia justifica que se desestime un recurso en cuanto al fondo, sin pronunciarse previamente sobre su admisibilidad (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de febrero de 2002, Consejo/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, apartados 51 y 52).

38 En el caso de autos, dado que, en cualquier caso y por las razones que se exponen a continuación, el recurso carece de fundamento, procede, en aras de la economía procesal, examinar su fundamento sin pronunciarse previamente sobre su admisibilidad.

Sobre el fondo

39 En apoyo de su recurso, las demandantes invocan tres motivos, basados, en esencia, el primero, en la falta de competencia del Consejo para adoptar los Reglamentos impugnados; el segundo, en la vulneración del derecho a la libertad de expresión y de información, consagrado en el artículo 11 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), y, el tercero, en la vulneración del derecho a una buena administración, garantizado por el artículo 41 de la Carta.

40 Procede comenzar examinando el primer motivo, para examinar, a continuación, el tercero y, finalmente, el segundo.

– Sobre el primer motivo, basado en la falta de competencia del Consejo para adoptar los Reglamentos impugnados

41 Las demandantes alegan que, al adoptar los Reglamentos impugnados, el Consejo actuó fuera del marco de sus competencias en materia de PESC. Más concretamente, sostienen que estos Reglamentos no persiguen uno de los objetivos de la PESC, tal como se identifican en el documento titulado «Directrices sobre la aplicación y evaluación de medidas restrictivas (sanciones) en el marco de la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea», adoptado por el Consejo el 4 de mayo de 2018 (en lo sucesivo, «Directrices sobre las medidas restrictivas»). A su parecer, los Reglamentos impugnados tienen más bien por objeto regular directamente determinados contenidos mediáticos con el fin de proteger a los ciudadanos de la Unión de una desinformación perjudicial por un tiempo indefinido y sin tener relación alguna con la guerra en Ucrania.

42 Según las demandantes, la regulación de los contenidos mediáticos está comprendida más bien en el ámbito de aplicación de la Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2010, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de servicios de comunicación audiovisual) (DO 2010, L 95, p. 1), que, en particular, reserva a las autoridades nacionales la facultad de intervenir para sancionar a un medio de comunicación audiovisual por un contenido editorial inadecuado. Según afirman, mucho antes de la adopción de los Reglamentos impugnados, seis Estados miembros ya habían adoptado medidas sobre la base de dicha Directiva en relación con los contenidos mediáticos nocivos procedentes de medios de comunicación rusos.

43 El Consejo, apoyado por la República de Estonia, la República de Letonia, la República de Lituania, la Comisión y el Alto Representante, rebate las alegaciones de las demandantes.

44 Aunque se haya concluido, en el anterior apartado 34, que solo procede pronunciarse sobre la legalidad de los Reglamentos impugnados, procede señalar, no obstante, que, según el artículo 215 TFUE, apartado 2, el Consejo solo puede adoptar medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales cuando así lo prevea una decisión adoptada de conformidad con el título V, capítulo 2, del Tratado UE. De ello se sigue que el requisito previo a la comprobación de la competencia del Consejo para adoptar los Reglamentos impugnados es que este sea competente para adoptar las Decisiones impugnadas, que le confieren dicha facultad.

45 A este respecto, procede recordar que, a tenor del artículo 3 TUE, apartado 5, en sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad y el estricto respeto y desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

46 Las Decisiones impugnadas se basan en el artículo 29 TUE. Esa disposición, incluida en el capítulo 2 del título V del Tratado UE referente a «Disposiciones específicas sobre la [PESC]», atribuye al Consejo la facultad para «[adoptar] decisiones que definirán el enfoque de la Unión sobre un asunto concreto de carácter geográfico o temático». Según el artículo 23 TUE, la acción de la Unión en la escena internacional, en virtud de ese mismo capítulo, se basará en los principios, perseguirá los objetivos y se realizará de conformidad con las disposiciones generales contempladas en el capítulo 1, incluidos, a tenor de lo dispuesto en el artículo 21 TUE, apartado 1, la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos, el respeto de la dignidad humana y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional. El artículo 24 TUE, apartado 1, precisa que «la competencia de la Unión en materia de [PESC] abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión» (sentencia de 27 de julio de 2022, RT France/Consejo, T-125/22, en lo sucesivo «sentencia RT France», EU:T:2022:483, apartado 49).

47 Según la jurisprudencia, de las disposiciones combinadas de, por un lado, los artículos 21 TUE, 23 TUE, 24 TUE, apartado 1, 25 TUE y 28 TUE, apartado 1, párrafo primero, y, por otro lado, del artículo 29 TUE resulta que constituyen «enfoques de la Unión», en el sentido de este último artículo, las decisiones que, en primer lugar, se enmarcan en la PESC, tal y como esta se define en el artículo 24 TUE, apartado 1; en segundo lugar, se refieren a un «asunto concreto de carácter geográfico o temático» y, en tercer lugar, no tienen el carácter de «acción operativa» en el sentido del artículo 28 TUE, a saber, una acción que implique una operación, civil o militar, desplegada por uno o varios Estados miembros fuera de la Unión (véase la sentencia RT France, apartado 50 y jurisprudencia citada).

48 Así, el concepto de «enfoque de la Unión», en el sentido del artículo 29 TUE, se presta a ser interpretado en sentido amplio, de modo que, siempre que se cumplan los requisitos mencionados en el anterior apartado 47, sobre la base de ese artículo pueden adoptarse no solo actos de carácter programático o simples declaraciones de intenciones, sino también decisiones que establezcan medidas que pueden modificar directamente la situación jurídica de los particulares. Este extremo queda confirmado, además, por el tenor del artículo 275 TFUE, párrafo segundo (véase la sentencia RT France, apartado 51 y jurisprudencia citada).

49 Habida cuenta del amplio alcance de las finalidades y de los objetivos de la PESC, tal como se expresan en los artículos 3 TUE, apartado 5, y 21 TUE, así como de las disposiciones específicas relativas a esta, en particular los artículos 23 TUE y 24 TUE, el Consejo dispone de un amplio margen de apreciación para definir el objeto de las medidas restrictivas que la Unión adopta en el ámbito de la PESC. Por lo tanto, no puede reprocharse al Consejo que, ante la crisis internacional provocada por la agresión de la Federación de Rusia contra Ucrania, considerara que, entre las medidas eficaces para reaccionar frente a la grave amenaza contra la paz en las fronteras de la Unión y a la violación del Derecho internacional, podía incluirse también la prohibición temporal de difusión de contenidos de determinados medios de comunicación, financiados con cargo al presupuesto del Estado ruso, porque apoyan la citada agresión mediante acciones de propaganda continuas y concertadas dirigidas a la sociedad civil en la Unión y en los países vecinos, falseando y manipulando gravemente los hechos (véase, en este sentido, la sentencia RT France, apartado 52).

Asimismo, en tal contexto, el Consejo también podía, sobre la base de las disposiciones relativas a la PESC, adoptar una prohibición de anunciar productos o servicios en contenidos producidos o difundidos a través de los medios de comunicación enumerados en la lista controvertida.

50 En efecto, de los considerandos 8 y 19 de las Decisiones impugnadas primera y segunda respectivamente se desprende que, en opinión del Consejo, las acciones mencionadas en el anterior apartado 49 constituían una amenaza importante y directa para el orden público y la seguridad de la Unión, lo cual justificaba su intervención conforme a las competencias que el Tratado UE le atribuye en su título V, capítulo 2 (véase, en este sentido, la sentencia RT France, apartado 53).

51 Por lo tanto, tales intervenciones están directamente relacionadas con las finalidades de la PESC indicadas en el artículo 21 TUE, apartado 2, letras a) y c), dado que con ellas se pretendía, por un lado, proteger los valores de la Unión, sus intereses fundamentales, su seguridad, su independencia y su integridad y, por otro lado, mantener la paz, prevenir conflictos y reforzar la seguridad internacional (véase la sentencia RT France, apartado 54 y jurisprudencia citada).

52 En lo que respecta a los objetivos que persigue el Consejo, los considerandos 4 a 10 de la primera Decisión impugnada y los considerandos 4 y 5 y 17 a 20 de la segunda Decisión impugnada hacen referencia a la necesidad de proteger a la Unión y sus Estados miembros frente a las campañas de desinformación y de desestabilización llevadas a cabo por medios de comunicación bajo el control de dirigentes de la Federación de Rusia y que constituyen una amenaza para el orden público y la seguridad de la Unión en un contexto marcado por una agresión militar contra Ucrania. Se trata, pues, de intereses públicos que pretenden proteger a la sociedad europea y se enmarcan en una estrategia global encaminada a poner fin, lo antes posible, a la agresión sufrida por Ucrania (véase, en este sentido, la sentencia RT France, apartado 55).

53 Toda vez que la propaganda y las campañas de desinformación pueden poner en cuestión los fundamentos de las sociedades democráticas y forman parte del arsenal de la guerra moderna, las medidas restrictivas de que se trata también se enmarcan en la persecución por la Unión de los objetivos que le fija el artículo 3 TUE, apartados 1 y 5 (sentencia RT France, apartado 56).

54 Por tanto, mediante la adopción de las Decisiones impugnadas, el Consejo ejerció la competencia atribuida a la Unión por los Tratados en virtud de las disposiciones relativas a la PESC. Esta conclusión no queda desvirtuada por las Directrices sobre las medidas restrictivas, que, como sostiene fundadamente el Consejo, no pueden interpretarse en ningún caso en el sentido de que limitan dicha competencia.

55 Esta conclusión tampoco queda desvirtuada por la alegación según la cual el Consejo se extralimitó en el ejercicio de las competencias que le confieren los Tratados al adoptar medidas dirigidas a regular directamente determinados contenidos mediáticos con el fin de proteger a los ciudadanos de la Unión de la desinformación perjudicial por tiempo indefinido y sin tener relación con la guerra en Ucrania. En efecto, los actos impugnados tienen por objeto imponer medidas restrictivas en respuesta a las acciones y a la política de la Federación de Rusia dirigidas a desestabilizar y atentar contra la soberanía y la integridad de Ucrania. Por consiguiente, las demandantes no pueden sostener que, mediante la adopción de dichas medidas, el Consejo se basó en las disposiciones del Tratado UE relativas a la PESC para regular los contenidos de los medios de comunicación a los que se refieren dichos actos más allá del contexto caracterizado por las acciones y políticas de desestabilización de Ucrania por la Federación de Rusia.

56 Por otra parte, lo mismo sucede en lo que respecta a la circunstancia, invocada por las demandantes, de que la facultad de sancionar a un medio de comunicación audiovisual por un contenido editorial inadecuado solo es competencia de las autoridades reguladoras nacionales. En efecto, por un lado, las competencias de la Unión, incluidas las relativas a la PESC, no pueden ser desechadas ni estar condicionadas por la existencia o el ejercicio de facultades atribuidas por el Derecho nacional a una autoridad administrativa. Así, la circunstancia de que una autoridad administrativa nacional tenga competencia para imponer sanciones no se opone a la competencia que se reconoce al Consejo para adoptar, en circunstancias particulares, medidas restrictivas dirigidas a prohibir provisional y reversiblemente la difusión de ciertos contenidos mediáticos (véase, en este sentido, la sentencia RT France, apartado 57).

57 Por otra parte, ha de señalarse que la competencia que la legislación interna atribuye a las autoridades administrativas nacionales no persigue los mismos objetivos, no se asienta en los mismos postulados ni en los mismos valores y no permite lograr los mismos resultados que una intervención uniforme e inmediata aplicable en todo el territorio de la Unión, como la que puede llevarse a cabo a través de la PESC. Asimismo, procede señalar que, en sus partes dispositivas, las Decisiones impugnadas se dirigen a los operadores, prohibiéndoles difundir los contenidos de las entidades enumeradas en la lista controvertida y hacer publicidad en contenidos producidos o difundidos por dichas entidades por cualquier medio, incluido el cable, el satélite y la IP-TV, los proveedores de servicios de Internet y las plataformas o aplicaciones de intercambio de vídeos en Internet, ya sean nuevas o previamente instaladas. En la medida en que tales prohibiciones se aplican, cualesquiera que sean el Estado miembro en el que esos operadores estén establecidos y el modo de difusión de los contenidos, de ello se sigue que los resultados perseguidos por las Decisiones impugnadas no habrían podido lograrse a través de las autoridades reguladoras nacionales, cuya competencia se circunscribe al territorio del Estado miembro al que pertenecen, y cuya intervención, por consiguiente, no habría podido tener la misma eficacia que una medida de carácter general adoptada en el marco de la PESC (véase, en este sentido, la sentencia RT France, apartado 58).

58 Por último, en cuanto a la alegación formulada por las demandantes relativa, en esencia, al reparto de las competencias internas de la Unión, procede señalar que la adopción de los actos impugnados no puede quedar en entredicho por la posibilidad que tiene la Unión de intervenir, en el ámbito de los servicios audiovisuales, al amparo de otras categorías de competencias que se rigen por el Tratado FUE, en particular las competencias atribuidas a la Unión para regular el mercado interior, conforme al artículo 4 TFUE, apartado 2 (véase, en este sentido, la sentencia RT France, apartado 59).

59 A este respecto, basta con recordar que, de conformidad con el artículo 40 TUE, párrafo segundo, la ejecución de las políticas mencionadas en los artículos 3 TFUE a 6 TFUE no debe afectar a la aplicación de los procedimientos y al alcance de las atribuciones de las instituciones establecidos en los Tratados para el ejercicio de las competencias de la Unión en virtud de la PESC (sentencia RT France, apartado 60).

60 De ello se sigue que las competencias de la Unión en virtud de la PESC y en virtud de otras disposiciones del Tratado FUE comprendidas en su tercera parte, referente a las políticas y acciones internas de la Unión, no se excluyen entre sí, sino que se complementan, pues cada una de ellas tiene su propio ámbito de aplicación y pretende alcanzar objetivos distintos (véase la sentencia RT France, apartado 61 y jurisprudencia citada).

61 Por lo que respecta a la competencia del Consejo para adoptar el primer Reglamento impugnado, debe señalarse que, según el artículo 215 TFUE, apartado 2, cuando una decisión adoptada de conformidad con el título V, capítulo 2, del Tratado UE así lo prevea, el Consejo podrá adoptar medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales.

62 En el caso de autos, dado que, como se ha recordado en el anterior apartado 44, para comprobar la competencia del Consejo para adoptar los Reglamentos impugnados, debe comprobarse previamente si este era competente para adoptar las Decisiones impugnadas que le confieren esa facultad, procede señalar que, en la medida en que el Consejo podía adoptar válidamente las Decisiones impugnadas sobre la base del artículo 29 TUE, la adopción de dichos Reglamentos sobre la base del artículo 215 TFUE, apartado 2, era necesaria, como se desprende de los considerandos 12 y 28 de los Reglamentos impugnados primero y segundo respectivamente, para garantizar la aplicación uniforme de las medidas restrictivas en cuestión en el territorio de la Unión. En efecto, toda vez que dichas medidas solo pueden aplicarse imponiendo a los operadores la prohibición temporal, por una parte, de difundir los contenidos de los medios de comunicación enumerados en la lista controvertida y, por otra parte, de hacer publicidad en los contenidos producidos o difundidos por estos últimos, es preciso señalar que la aplicación uniforme de tales prohibiciones en todo el territorio de la Unión podía lograrse mejor a escala de la Unión que a escala nacional (véase, en este sentido, la sentencia RT France, apartado 63).

63 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede desestimar por infundado el motivo basado en la incompetencia del Consejo.

– Sobre el tercer motivo, basado en la vulneración del derecho a una buena administración, garantizado por el artículo 41 de la Carta

64 Mediante el tercer motivo, las demandantes invocan la vulneración del derecho a una buena administración, garantizado por el artículo 41 de la Carta, debido, en esencia, al incumplimiento de la obligación de motivación consagrada en el artículo 296 TFUE.

65 Según las demandantes, el Consejo incumplió su obligación de exponer las razones específicas y concretas, relativas, en particular, al contexto, a la gravedad y a la urgencia particular de la situación, por las que consideró que era necesario adoptar las medidas restrictivas de que se trata. En cuanto al contexto, aducen que los considerandos de los Reglamentos impugnados se limitan a exponer motivos relativos únicamente a las actividades de difusión de los medios de comunicación, sin tener en cuenta el papel neutro de los «operadores», como las demandantes. Por lo que respecta a la gravedad y a la urgencia de la situación, sostienen que el Consejo no expuso suficientemente las razones por las que los medios de comunicación, cuyos nombres figuran en la lista controvertida, difunden propaganda perjudicial que justifica la adopción de las medidas restrictivas de que se trata.

66 A su parecer, el Consejo tampoco cumplió su obligación de motivar la elección de la base jurídica adoptada en los Reglamentos impugnados ni su obligación de incluir en ellos una justificación detallada de la necesidad y de la proporcionalidad de dichos Reglamentos, así como de su conformidad con los derechos fundamentales.

67 Por último, las demandantes reprochan al Consejo no haber documentado ni hecho público el proceso de toma de decisiones que condujo a la adopción de los Reglamentos impugnados, lo que les impidió conocer su origen y su contexto.

68 En el escrito de réplica, las demandantes aducen asimismo que las consideraciones de la sentencia RT France no pueden aplicarse en el presente asunto, ya que el carácter insuficiente de la motivación solo se apreció en dicha sentencia en relación con RT France.

69 El Consejo, apoyado por la República de Estonia, la República de Letonia, la República de Lituania, la Comisión y el Alto Representante, rebate las alegaciones de las demandantes.

70 Con carácter preliminar, procede señalar que, pese al título del presente motivo, con el que las demandantes se refieren, de manera genérica, a la vulneración del derecho a una buena administración, garantizado por el artículo 41 de la Carta, en realidad, se limitan a invocar el incumplimiento de la obligación de motivación.

71 Pues bien, según reiterada jurisprudencia, la obligación de motivar un acto lesivo tiene la finalidad, por una parte, de proporcionar al interesado una indicación suficiente sobre si el acto está bien fundamentado o si eventualmente adolece de algún vicio que permita impugnar su validez ante el juez de la Unión y, por otra parte, de permitir a este el ejercicio de su control sobre la legalidad de ese acto (véase, en este sentido, la sentencia RT France, apartado 102 y jurisprudencia citada).

72 También ha de recordarse que la motivación exigida por el artículo 296 TFUE y por el artículo 41, apartado 2, letra c), de la Carta debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y al contexto en el cual este se adopte. La exigencia de motivación debe apreciarse en función de las circunstancias de cada caso, en particular del contenido del acto, de la naturaleza de los motivos invocados y del interés que los destinatarios u otras personas afectadas directa e individualmente por dicho acto puedan tener en recibir explicaciones. No se exige, en particular, que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que el carácter suficiente de la motivación debe apreciarse en relación no solo con su tenor literal, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (véase la sentencia RT France, apartado 103 y jurisprudencia citada).

73 Así, por una parte, un acto lesivo está suficientemente motivado cuando se dicta en un contexto conocido por el interesado, que le permite comprender el alcance de la medida adoptada respecto a él. Por otra parte, el grado de precisión de la motivación de un acto debe ser proporcionado a las posibilidades materiales y a las circunstancias técnicas o de plazo en las que debe dictarse (véase la sentencia RT France, apartado 104 y jurisprudencia citada).

74 A la vista de esta jurisprudencia, debe distinguirse según si la motivación de los actos impugnados se refiera a disposiciones de alcance general o a disposiciones que sean similares, para sus destinatarios, a medidas restrictivas de alcance individual (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de septiembre de 2018, Gazprom Neft/Consejo, T-735/14 y T-799/14, EU:T:2018:548, apartado 114).

75 En efecto, por lo que respecta a las disposiciones de alcance general, la motivación puede limitarse a indicar, por una parte, la situación de conjunto que ha conducido a su adopción y, por otra parte, los objetivos generales que se proponen alcanzar (véanse, en este sentido, las sentencias de 28 de marzo de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, apartado 120 y jurisprudencia citada, y de 17 de septiembre de 2020, Rosneft y otros/Consejo, C-732/18 P, no publicada, EU:C:2020:727, apartado 68).

76 En cambio, por lo que respecta a las disposiciones que constituyen, respecto de sus destinatarios, medidas restrictivas de alcance individual, la jurisprudencia ha precisado que la motivación de un acto del Consejo que impone una medida restrictiva no solamente debe identificar la base jurídica de dicha medida, sino también las razones específicas y concretas por las que el Consejo considera, en el ejercicio de su facultad discrecional de apreciación, que el interesado tiene que ser objeto de tal medida (véase la sentencia de 13 de septiembre de 2018, Gazprom Neft/Consejo, T-735/14 y T-799/14, EU:T:2018:548, apartado 117 y jurisprudencia citada).

77 Procede examinar a la luz de estas consideraciones si el Consejo cumplió su obligación de motivar de modo suficiente en Derecho las disposiciones controvertidas.

78 En el caso de autos, procede señalar que los Reglamentos impugnados que imponen las medidas restrictivas de que se trata no tienen alcance individual respecto de las demandantes (véase el anterior apartado 30). Por el contrario, estas medidas tienen por objeto introducir una prohibición de alcance general para todos los operadores, por una parte, de difundir contenidos procedentes de medios de comunicación que estén bajo el control permanente, directo o indirecto, de los dirigentes de la Federación de Rusia y cuyo nombre figure en la lista controvertida y, por otra parte, de hacer publicidad en contenidos producidos o difundidos por estos últimos. En consecuencia, procede apreciar el carácter suficiente de la motivación en relación, por una parte, con la situación de conjunto que condujo a la adopción de las disposiciones controvertidas y, por otra parte, con los objetivos generales que estas se proponen alcanzar (véase el anterior apartado 75).

79 Procede recordar que, en los apartados 112 y 113 de la sentencia RT France, el Tribunal General declaró que la motivación del primer Reglamento impugnado era suficiente por lo que respecta a la parte demandante en ese asunto, en relación con la cual dicho acto constituía una medida de alcance individual. De ello se sigue que el primer Reglamento impugnado está necesariamente motivado de manera suficiente en lo que respecta a las demandantes en el presente asunto, dado que, por lo que a ellas respecta, dicho Reglamento constituye un acto de alcance general cuya motivación puede limitarse, como se desprende de la jurisprudencia recordada en el anterior apartado 75, a indicar la situación de conjunto que ha conducido a la adopción de los actos por los que se imponen las medidas restrictivas de que se trata y los objetivos generales que se proponen alcanzar.

80 A este respecto, como ya señaló el Tribunal General en el apartado 107 de la sentencia RT France, el contexto general que llevó al Consejo a adoptar las medidas restrictivas de que se trata se expone claramente, en particular, en los considerandos del primer Reglamento impugnado. En efecto, por un lado, el considerando 4 de dicho Reglamento hace referencia a las conclusiones del Consejo Europeo de 24 de febrero de 2022 (véase el anterior apartado 8), en las que este condenó con la máxima firmeza la «agresión militar no provocada e injustificada» de la Federación de Rusia contra Ucrania, pidió que se preparase y adoptase urgentemente un nuevo paquete de sanciones individuales y económicas e instó, en particular, a la Federación de Rusia a que pusiera fin a su campaña de desinformación. Por otro lado, el considerando 5 de dicho Reglamento se refiere a las conclusiones del Consejo de 10 de mayo de 2021, en las que este subrayó la necesidad de seguir fortaleciendo la resiliencia de la Unión y los Estados miembros, así como su capacidad para luchar contra las amenazas híbridas, incluida la desinformación, en particular frente a la injerencia extranjera y las operaciones de influencia. De este modo, el primer Reglamento impugnado indica la situación de conjunto, conocida por las demandantes, y los objetivos

generales que se propone alcanzar. Lo mismo sucede con el segundo Reglamento impugnado. Procede señalar que tales justificaciones se desprenden también de los considerandos 7 a 11 y 13 del segundo Reglamento impugnado.

81 Por lo tanto, procede considerar que el Consejo motivó suficientemente los Reglamentos impugnados, en el sentido de la jurisprudencia mencionada en el anterior apartado 75, en virtud de la cual no es necesario, tratándose de actos de alcance general, examinar si este último ha expuesto las «razones específicas y concretas» que llevaron a la adopción de dichos actos.

82 Esta conclusión no queda desvirtuada por las alegaciones de las demandantes.

83 En primer lugar, no puede reprocharse al Consejo no haber motivado suficientemente la apreciación del carácter necesario y proporcionado de las medidas restrictivas de que se trata, así como su conformidad con los derechos fundamentales. A este respecto, procede recordar, en el sentido de la jurisprudencia mencionada en el anterior apartado 72, que no se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes. Por otro lado, la cuestión de si tales medidas son adecuadas y necesarias para alcanzar sus objetivos, así como la de su conformidad con los derechos fundamentales, pertenece al ámbito del examen del fondo de estos (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de septiembre de 2018, Gazprom Neft/Consejo, T-735/14 y T-799/14, EU:T:2018:548, apartado 126), examen que se realizará más adelante en el marco del segundo motivo.

84 En segundo lugar, no pueden prosperar las alegaciones de las demandantes según las cuales la no divulgación de la documentación relativa al proceso de toma de decisiones constituye en sí misma una circunstancia pertinente para apreciar si el Consejo cumplió su obligación de motivación. Como subraya fundadamente el Consejo, el Derecho de la Unión no impone ninguna obligación de divulgar dicha documentación y el hecho de no proceder a tal divulgación no figura entre las circunstancias pertinentes, recordadas en el anterior apartado 72, para apreciar el carácter suficiente de la motivación.

85 Por lo demás, es preciso señalar que las demandantes, por una parte, pudieron comprender las prohibiciones controvertidas, exponiendo las razones por las que impugnaban tales medidas, y, por otra parte, comprendieron perfectamente que estaban obligadas a actuar en aplicación de dichas medidas, aunque no fueran organismos de radiodifusión televisiva.

86 Habida cuenta de todo lo anterior, procede desestimar el tercer motivo por infundado.

– *Sobre el segundo motivo, basado en la vulneración de la libertad de expresión y de información*

87 Mediante su segundo motivo, las demandantes alegan que los Reglamentos impugnados vulneran la libertad de expresión y de información garantizada en el artículo 11 de la Carta, que corresponde al artículo 10 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en lo sucesivo, «CEDH»).

88 En particular, según las demandantes, las medidas restrictivas de que se trata pueden restringir su libertad de comunicar información.

89 A este respecto, las demandantes aducen que están obligadas a realizar un filtrado extremadamente amplio para reconocer todo contenido procedente de los medios de comunicación cuyo nombre figure en la lista controvertida, con independencia de la plataforma

en la que aparezca dicho contenido, sea cual sea la persona que haya originado su publicación y cualesquiera que sean la finalidad y el contexto en los que se haya publicado, lo que, a su juicio, constituye una injerencia de gran magnitud en relación con su derecho a la libertad de expresión y de información.

90 Sostienen que una prohibición de tal magnitud constituye, además, una restricción del derecho de los usuarios de sus servicios a comunicar y recibir información, que forma parte integrante del derecho a comunicar información del que, a su entender, son titulares las demandantes.

91 Según las demandantes, tal restricción a la libertad de expresión y de información no respeta los requisitos establecidos en el artículo 52, apartado 1, de la Carta, en particular aquellos que exigen que las limitaciones del ejercicio de dicho derecho estén establecidas por la ley y sean proporcionadas y necesarias. A este respecto, las demandantes alegan, en la réplica, que el razonamiento desarrollado en la sentencia RT France no puede aplicarse, *mutatis mutandis*, en el presente asunto, en particular debido a la «posición neutra» que desempeñan en su condición de proveedores de servicios de Internet.

92 Más concretamente, por lo que respecta, en primer lugar, a la exigencia de que las medidas restrictivas en cuestión estén previstas por la ley, las demandantes consideran que estas no son suficientemente claras ni previsibles.

93 En segundo lugar, por lo que respecta al carácter necesario de estas medidas, las demandantes estiman, en primer término, que el Consejo no tuvo en cuenta el hecho de que el caso de autos está comprendido en el ámbito del discurso político y de cuestiones de interés general, de modo que debe concederse un nivel elevado de protección de la libertad de expresión a los contenidos de los medios de comunicación objeto de la prohibición controvertida.

94 En segundo término, las demandantes aducen que el Consejo no ha fundamentado las alegaciones que figuran en los Reglamentos impugnados relativas, en esencia, a las razones y a la urgencia de introducir una prohibición general de difusión de los contenidos procedentes de los medios de comunicación cuyo nombre figura en la lista controvertida y de hacer publicidad en los contenidos producidos o difundidos por estos, y tampoco las razones por las que dichos medios desempeñan un papel «esencial y determinante» en la guerra en Ucrania, precisando cómo estos deforman y manipulan gravemente los hechos y cuál es el impacto o el efecto de sus actividades en la Unión.

95 En tercer término, sostienen que los Reglamentos impugnados se basan en una interpretación errónea del derecho a la libertad de expresión y de información, ya que la desinformación y la propaganda no pueden considerarse contenidos «ilícitos».

96 En cuarto término, aducen que el Consejo tampoco se centró estrictamente en los contenidos ilícitos de las entidades objeto de las medidas restrictivas de que se trata, sino que adoptó restricciones relativas a todos los contenidos de dichas entidades, sin distinción alguna.

97 Por último, las demandantes cuestionan el carácter eficaz de los Reglamentos impugnados, alegando que no se ha demostrado que las prohibiciones controvertidas permitan detener en gran medida la propagación de la desinformación relativa a la agresión en Ucrania. Por el contrario, según ellas, sigue siendo posible acceder a los contenidos objeto de dicha prohibición.

98 En tercer lugar, por lo que respecta al carácter desproporcionado de las medidas restrictivas de que se trata, las demandantes alegan, en esencia, que podían contemplarse medidas distintas de la prohibición completa de difusión y que, en cualquier caso, tales medidas podían limitarse a los ámbitos de la radiodifusión y de los servicios de vídeo a la carta, en lugar de estar concebidas en términos tan amplios que un número potencialmente considerable de contenidos podría verse afectado por dicha prohibición. Añaden que estas medidas no están limitadas de manera clara en el tiempo, sino que se traducen, en esencia, en una prohibición preventiva y permanente.

99 En la réplica y en sus observaciones sobre los escritos de formalización de la intervención, las demandantes alegan también, en esencia, que los Reglamentos impugnados no son conformes con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) relativa al artículo 10 del CEDH, en particular en lo que respecta a las garantías procesales y a las restricciones previas.

100 El Consejo, apoyado por la República de Estonia, la República de Letonia, la República de Lituania, la Comisión y el Alto Representante, rebate las alegaciones de las demandantes.

101 Con carácter preliminar, es preciso recordar que el respeto de los derechos fundamentales se impone a cualquier acción de la Unión, incluida la aplicación, mediante reglamentos basados en el artículo 215 TFUE, de decisiones adoptadas en el ámbito de la PESC.

102 A tenor del artículo 11, apartado 1, de la Carta, toda persona tiene derecho a la libertad de expresión, lo que comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. Según el artículo 11, apartado 2, de la Carta, se respetan la libertad de los medios de comunicación y su pluralismo.

103 El artículo 11 de la Carta constituye uno de los fundamentos esenciales de una sociedad democrática y pluralista, y forma parte de los valores en los que, de conformidad con el artículo 2 TUE, se fundamenta la Unión (véanse, en este sentido, las sentencias de 21 de diciembre de 2016, Tele2 Sverige y Watson y otros, C-203/15 y C-698/15, EU:C:2016:970, apartado 93, y de 23 de abril de 2020, Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI, C-507/18, EU:C:2020:289, apartado 48).

104 Los derechos y libertades consagrados en el artículo 11 de la Carta no constituyen prerrogativas absolutas, sino que deben considerarse según su función en la sociedad (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de octubre de 2020, La Quadrature du Net y otros, C-511/18, C-512/18 y C-520/18, EU:C:2020:791, apartado 120 y jurisprudencia citada).

105 Como se desprende de las Explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales (DO 2007, C 303, p. 17) y de conformidad con el artículo 52, apartado 3, de la Carta, los derechos que esta contiene poseen el mismo sentido y alcance que los derechos correspondientes garantizados por el CEDH, sin impedir, no obstante, que el Derecho de la Unión otorgue una protección más amplia [sentencia de 22 de junio de 2023, K. B. y F. S. (Apreciación de oficio en el ámbito penal), C-660/21, EU:C:2023:498, apartado 41].

106 Por lo tanto, para interpretar el artículo 11 de la Carta, deben tenerse en cuenta los derechos correspondientes garantizados por el artículo 10 del CEDH, tal como han sido interpretados por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos [véanse, en este sentido, las sentencias de

15 de marzo de 2022, Autorité des marchés financiers, C-302/20, EU:C:2022:190, apartado 67, y de 12 de enero de 2023, Migracijos departamentas (Motivos de persecución basados en opiniones políticas), C-280/21, EU:C:2023:13, apartado 29 y jurisprudencia citada].

107 De reiterada jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos se desprende que el artículo 10 del CEDH garantiza la libertad de expresión y de información a toda persona y se refiere no solo al contenido de la información, sino también a los medios a través de los que se difunde, considerándose que cualquier restricción a estos medios afecta al derecho a recibir y comunicar información (véase TEDH, sentencia de 28 de septiembre de 1999, Öztürk c. Turquía, CE:ECHR:1999:0928JUD002247993, § 49 y jurisprudencia citada).

108 En el caso de autos, procede señalar que las demandantes invocan, en esencia, una vulneración, por una parte, de su derecho a la libertad de comunicar información y, por otra parte, del derecho de los usuarios de sus servicios a la libertad de recibir o de comunicar información.

109 En primer lugar, por lo que se refiere a la supuesta vulneración de la libertad de las demandantes para comunicar información, procede señalar, con carácter preliminar, que, contrariamente a lo que alegan, el hecho de que desempeñen un papel neutro en la difusión de los contenidos no impide que algunas de las consideraciones desarrolladas por el Tribunal General en la sentencia RT France puedan extrapolarse al caso de autos, cuando esas consideraciones se refieren a las medidas restrictivas de que se trata desde un punto de vista objetivo.

110 Pues bien, aun suponiendo que ciertos proveedores de servicios de Internet, como las demandantes —que, por lo demás, se califican como operadores que proporcionan un acceso a Internet a particulares o a empresas (véase el anterior apartado 3)—, puedan considerarse, pese a que invocan su papel neutro en la difusión de contenidos, titulares de un derecho autónomo a la libertad de comunicar información, las alegaciones de las demandantes no pueden prosperar.

111 En efecto, aun suponiendo que la prohibición temporal de contribuir a la difusión de los contenidos de los medios de comunicación objeto de las medidas restrictivas de que se trata, impuesta por el primer Reglamento impugnado, y la de anunciar productos o servicios en contenidos difundidos por dichos medios, impuesta por el segundo Reglamento impugnado, puedan constituir una injerencia en el ejercicio de la libertad de comunicar información de las demandantes, es preciso recordar que el artículo 52, apartado 1, de la Carta admite limitaciones al ejercicio de los derechos que esta consagra. Así, para ser conforme con el Derecho de la Unión, la limitación a la libertad de expresión debe satisfacer cuatro requisitos. Primero, debe estar «establecida por la ley», en el sentido de que la institución de la Unión que adopte medidas que puedan restringir la libertad de expresión de una persona física o jurídica debe disponer de una base legal para ello. Segundo, debe respetar el contenido esencial de la libertad de expresión. Tercero, debe responder de forma efectiva a un objetivo de interés general reconocido como tal por la Unión. Cuarto, debe ser proporcionada. Estos requisitos se corresponden esencialmente con los establecidos en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, conforme a la cual, para que la injerencia en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión esté justificada desde el prisma del artículo 10, apartado 2, del CEDH, debe estar «prevista por la ley», perseguir una o más finalidades legítimas y ser «necesaria en una sociedad democrática» para lograrlas (véase, en este sentido, la sentencia RT France, apartados 143 a 146).

112 Por lo que respecta al primer requisito, según el cual toda restricción de la libertad de expresión y de información debe estar prevista por la ley, procede señalar que las medidas restrictivas en cuestión están previstas por la ley, ya que figuran en actos jurídicos que, en particular, son de

aplicación general y para los que existen bases jurídicas claras en el Derecho de la Unión. En efecto, los Reglamentos impugnados fueron adoptados sobre la base del artículo 215 TFUE para aplicar las Decisiones impugnadas, que habían sido adoptadas sobre la base del artículo 29 TUE.

113 Procede recordar que una persona o entidad debe, en su caso, proveyéndose del asesoramiento adecuado, poder prever de forma razonable en las circunstancias del caso las consecuencias que pueden derivarse de un determinado acto. Más concretamente, tales consecuencias no deben necesariamente ser previsibles con un grado de certeza absoluto. De este modo, no transgrede en sí la exigencia de previsibilidad una ley que confiere una facultad de apreciación, pero que especifica el alcance y la forma de ejercicio de esta facultad con la suficiente claridad, teniendo en cuenta el objetivo legítimo perseguido, para proporcionar a la persona una protección adecuada frente a la arbitrariedad (véase, en este sentido, la sentencia RT France, apartado 150 y jurisprudencia citada).

114 Por lo tanto, era previsible que los proveedores de servicios de Internet, gracias a los cuales se difunden contenidos en favor de la agresión militar contra Ucrania por la Federación de Rusia, que se proporcionan en emisiones difundidas en televisión y en Internet por medios totalmente financiados con cargo a los presupuestos del Estado ruso, fueran objeto de medidas restrictivas consistentes en la prohibición de difundir propaganda en favor de esa agresión y que, por ello, se impusiera una prohibición de emitir contenidos procedentes de dichos medios de comunicación a cualquier operador, «incluso mediante transmisión o distribución por cualesquiera medios tales como […] proveedores de servicios de internet». Esto es tanto más cierto habida cuenta de la amplia facultad de apreciación de que dispone el Consejo para adoptar medidas restrictivas y habida cuenta de la importancia del papel que desempeñan en la sociedad contemporánea los medios de comunicación, sobre todo los que forman parte del sector audiovisual (véase, en este sentido, la sentencia RT France, apartado 151 y jurisprudencia citada).

115 Así las cosas, procede considerar que en el caso de autos concurre el requisito de que las limitaciones a la libertad de expresión y de información estén establecidas por la ley.

116 Por lo que respecta al segundo requisito, relativo a la vulneración del contenido esencial de la libertad de las demandantes de comunicar información, procede señalar que la prohibición de difundir contenidos procedentes de determinados medios de comunicación, al igual que la prohibición de hacer publicidad en contenidos producidos o difundidos por estos últimos, solo afecta a la libertad de recibir o comunicar los contenidos de un número limitado de medios de comunicación. De ello resulta que estas prohibiciones no pueden menoscabar el contenido esencial de la libertad invocada por las demandantes.

117 Además, del tenor de la última parte de los considerandos 10 y 11 de los Reglamentos impugnados primero y segundo respectivamente, leídos e interpretados a la luz de la exigencia de limitar en la mayor medida posible la injerencia en la libertad de expresión y de información, resulta que las medidas previstas por dichos Reglamentos podrían mantenerse, por una parte, «hasta que cese la agresión contra Ucrania» y, por otra parte, hasta que «la Federación de Rusia y sus medios de comunicación asociados dejen de llevar a cabo acciones de propaganda contra la Unión y sus Estados miembros». Al tratarse de dos requisitos acumulativos, en caso de que uno de ellos deje de cumplirse, ya no procedería mantener las medidas restrictivas de que se trata (véase, en este sentido, la sentencia RT France, apartado 155). Por lo tanto, no puede alegarse, como sostienen las demandantes, que los Reglamentos impugnados estén destinados a aplicarse sin límite de tiempo definido previamente por el Consejo.

118 El hecho de que las medidas restrictivas de que se trata se hayan mantenido posteriormente, dado que seguían cumpliéndose dichos requisitos, no pone en entredicho su carácter temporal y reversible. Por lo demás, contrariamente a lo que parecen sostener las demandantes, tal circunstancia no puede tenerse en cuenta, puesto que la legalidad de los Reglamentos impugnados debe apreciarse en función de los elementos de hecho y de Derecho que existían en la fecha en que estos fueron adoptados (véase la sentencia de 10 de septiembre de 2019, HTTS/Consejo, C-123/18 P, EU:C:2019:694, apartado 37 y jurisprudencia citada).

119 Por último, en cuanto a la alegación basada en que el filtrado de los contenidos, que las demandantes están obligadas a poner en práctica, genera una cantidad de trabajo y un coste elevado para ellas, suponiendo que se base en una interpretación correcta de la obligación derivada del artículo 2 *septies* del Reglamento n.º 833/2014, introducido por el primer Reglamento impugnado, es preciso señalar que no es pertinente en el marco de la apreciación de la vulneración del contenido esencial del derecho a comunicar información, sino que, a lo sumo, podría constituir, como subraya el Consejo, apoyado por la República de Estonia, la Comisión y el Alto Representante, una eventual vulneración de la libertad de empresa, que sin embargo no ha sido invocada por las demandantes.

120 En cuanto a la prohibición de hacer publicidad, impuesta por el artículo 1, punto 1, del segundo Reglamento impugnado, es preciso señalar que, contrariamente a lo que sostienen las demandantes, su finalidad esencial es prohibir a las empresas que operan en el territorio de la Unión comprar espacios publicitarios en las cadenas y en los sitios de Internet de los medios de comunicación cuyo nombre figura en la lista controvertida. De ello se sigue que, como subraya el Consejo, tal prohibición no puede crear para los proveedores de servicios de Internet, como las demandantes, una obligación consistente en impedir a sus usuarios difundir publicidad en contenidos producidos o difundidos a través de los medios de comunicación objeto de las medidas restrictivas o simplemente tener acceso a ella. En efecto, contrariamente a lo que sostienen las demandantes, del tenor del artículo 1, punto 1, del segundo Reglamento impugnado se desprende claramente que la prohibición que en él se establece no se refiere a la publicidad de los contenidos de dichos medios de comunicación, sino que obliga a no hacer publicidad en los contenidos producidos o difundidos por estos.

121 En estas circunstancias, no puede considerarse que las prohibiciones controvertidas menoscaben el contenido esencial de la libertad de comunicar información de las demandantes.

122 Por lo que respecta al tercer requisito, relativo a la persecución de un objetivo de interés general reconocido como tal por la Unión, procede señalar que el Tribunal General ha declarado que, como se desprende de los considerandos 5 a 10 del primer Reglamento impugnado y de los considerandos 7 a 11 del segundo Reglamento impugnado, las medidas restrictivas de que se trata persiguen el objetivo, contemplado en el artículo 21 TUE, apartado 2, letra a), de defender los valores de la Unión, sus intereses fundamentales, su seguridad y su integridad, que se enmarcan en la persecución por parte de la Unión de los objetivos, en particular pacíficos, que le fija el artículo 3 TUE, apartados 1 y 5, que se adecúan al objetivo contemplado en el artículo 21 TUE, apartado 2, letra c), de mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, y, por último, que pretenden poner fin al estado de guerra y a las violaciones del Derecho internacional humanitario que la guerra puede generar, lo que responde también a un objetivo de interés general primordial para la comunidad internacional (véase la sentencia RT France, apartados 161 a 166 y jurisprudencia citada).

123 En estas circunstancias, procede concluir que, en el caso de autos, concurre el requisito relativo a la persecución de un objetivo de interés general reconocido como tal por la Unión.

124 Por lo que respecta al cuarto requisito, relativo al carácter proporcionado de las medidas restrictivas de que se trata, procede señalar que el principio de proporcionalidad exige que las limitaciones que mediante actos del Derecho de la Unión puedan introducirse en los derechos y libertades consagrados en la Carta no excedan los límites de lo que sea adecuado y necesario para satisfacer los objetivos legítimamente perseguidos o la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, deberá recurrirse a la menos onerosa y que las desventajas ocasionadas por esta no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos (véase la sentencia RT France, apartado 168 y jurisprudencia citada).

125 En la sentencia RT France, el Tribunal General ya declaró que el Consejo no había incurrido en error al considerar necesario prevenir, con observancia del artículo 11 de la Carta, ciertas formas de expresión que pretendían justificar y apoyar un acto de agresión militar perpetrado en violación del Derecho internacional y de la Carta de las Naciones Unidas, y que, habida cuenta, en particular, del contexto extraordinario del caso concreto, procedía concluir que las limitaciones a la libertad de expresión de RT France y, por definición, de los demás medios de comunicación afectados por la prohibición controvertida que las medidas restrictivas en cuestión podían entrañar eran proporcionadas, en tanto en cuanto resultaban adecuadas y necesarias con respecto a los fines perseguidos (véase la sentencia RT France, apartados 192 a 213 y jurisprudencia citada). No obstante, es preciso señalar que este análisis relativo al carácter proporcionado de los Reglamentos impugnados se efectuó con respecto a RT France, que es una de las entidades a las que se refieren expresamente las medidas restrictivas de que se trata.

126 En el caso de autos, tal análisis debe versar, en cambio, sobre el carácter proporcionado de los Reglamentos impugnados en relación con las demandantes, dado que estas invocan la vulneración de su propio derecho a la libertad de expresión y de información, en particular a la libertad de comunicar información.

127 Para empezar, es preciso comprobar si las medidas restrictivas de que se trata son adecuadas, desde el punto de vista de las demandantes, para alcanzar los objetivos de interés general perseguidos por la Unión. A este respecto, procede considerar que el Consejo pudo estimar válidamente que dichas medidas restrictivas, adoptadas contra medios de comunicación controlados por dirigentes de la Federación de Rusia que estaban realizando acciones de propaganda en favor de la invasión militar de Ucrania, podían proteger el orden público y la seguridad de la Unión y preservar la integridad del debate democrático en la sociedad europea, la paz y la seguridad internacional (véase, en este sentido, la sentencia RT France, apartado 193).

128 Es preciso señalar que las prohibiciones controvertidas, en la medida en que se inscriben en el marco de una serie de medidas restrictivas adoptadas a raíz de la agresión militar contra Ucrania, constituyen también medidas adecuadas para alcanzar el objetivo de ejercer la máxima presión sobre las autoridades rusas, con el fin de que estas pongan fin a sus acciones y políticas que desestabilizan Ucrania y a la agresión militar contra ese país.

129 Pues bien, habida cuenta de que las medidas restrictivas controvertidas tienen por objeto prohibir, por una parte, difundir contenidos procedentes de medios de comunicación controlados por dirigentes de la Federación de Rusia que llevan a cabo acciones de propaganda en favor de la invasión militar de Ucrania, cuyo nombre figura en la lista controvertida, y, por otra parte,

anunciar productos y servicios en los contenidos difundidos por estos, era adecuado que el Consejo tuviera en cuenta, como operadores que han de garantizar la aplicación y, por tanto, la eficacia en el territorio de la Unión de dichas prohibiciones, a los proveedores de servicios de Internet, como las demandantes, al igual que a cualquiera de los medios de transmisión o de distribución de contenidos. Por otra parte, procede señalar, como hace el Consejo, que la prohibición de la publicidad también es adecuada para aumentar la presión sobre las autoridades rusas.

130 La circunstancia, invocada por las demandantes, de que las medidas restrictivas de que se trata no son adecuadas, dado que sigue siendo posible acceder al sitio de Internet del periódico *Russia today* en toda la Unión, no desvirtúa el carácter adecuado de la prohibición de difusión controvertida. En efecto, las posibles dificultades de aplicación de los Reglamentos impugnados no implican el carácter inadecuado de dichas medidas.

131 De ello se sigue que las medidas restrictivas de que se trata son adecuadas para lograr los objetivos de interés general que persigue la Unión.

132 Por lo que respecta al carácter necesario de las limitaciones en lo que concierne a las demandantes, es preciso señalar que las prohibiciones controvertidas son medidas generales que se les imponen al igual que a otros proveedores de servicios de Internet y a otros operadores de la sociedad de la información. Habida cuenta de la particularidad de estas prohibiciones, que deben aplicarse de manera generalizada en todo el territorio de la Unión, estas eran intrínsecamente necesarias para perseguir de manera eficaz los objetivos inherentes a las medidas restrictivas de que se trata.

133 En efecto, las prohibiciones controvertidas, para ser suficientemente eficaces y producir los efectos perseguidos por las medidas restrictivas en cuestión, que están dirigidas a medios de comunicación que se hallan bajo el control permanente, directo o indirecto, de los dirigentes de la Federación de Rusia que han orquestado una campaña sistemática de propaganda en favor de la agresión militar contra Ucrania (sentencia RT France, apartados 161 y 162), debían necesariamente referirse a cualquier forma de difusión, incluso por los «proveedores de servicios de Internet», y no podían limitarse, como pretenden las demandantes (véase el anterior apartado 98), a los ámbitos de la radiodifusión y de los servicios de vídeo a la carta. Por lo demás, procede señalar que las demandantes no han invocado ninguna medida alternativa menos restrictiva que hubiera permitido alcanzar tan eficazmente los objetivos perseguidos por las medidas controvertidas.

134 Por último, una ponderación de los intereses en juego demuestra que los inconvenientes que entrañan las prohibiciones controvertidas no son desmesurados habida cuenta de los objetivos perseguidos. A este respecto, la importancia de los objetivos perseguidos por los Reglamentos impugnados, que se inscriben en el objetivo más amplio del mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional, conforme a los objetivos de la acción exterior de la Unión enunciados en el artículo 21 TUE, puede prevalecer sobre las consecuencias negativas, incluso considerables, para determinados operadores que no tenían ninguna responsabilidad en cuanto a la situación que condujo a la adopción de las medidas restrictivas (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 28 de marzo de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, apartado 149 y jurisprudencia citada). Además, procede recordar que las demandantes deben limitarse a no contribuir a la difusión de los contenidos procedentes de dichos medios de comunicación, que por lo demás son muy limitados. Así pues, las medidas restrictivas de que se trata no impiden a las demandantes ejercer sus derechos fundamentales y, en particular, su supuesta libertad de

comunicar información, dado que se les permite facilitar el acceso a todos los demás contenidos a sus usuarios de Internet con los que están vinculadas contractualmente. Por lo tanto, las demandantes no han demostrado que los Reglamentos impugnados hayan menoscabado de forma desproporcionada su libertad de comunicar información.

135 Habida cuenta de todo lo anterior, procede concluir que, aun suponiendo que las demandantes puedan invocar la libertad de comunicar información, las limitaciones a dicha libertad que pueden implicar las medidas restrictivas de que se trata son proporcionadas, en la medida en que son adecuadas, necesarias y estrictamente proporcionadas a los objetivos perseguidos.

136 En segundo lugar, por lo que respecta a la supuesta vulneración del derecho a la libertad de expresión y de información de los usuarios de los servicios de las demandantes, que, según estas, les impediría acceder a los contenidos de los medios de comunicación objeto de las medidas restrictivas controvertidas, procede señalar que tal derecho no solo se refiere al derecho a comunicar información, sino también al derecho del público a recibirla (véase, en este sentido, TEDH, sentencia de 1 de diciembre de 2015, Cengiz y otros c. Turquía, CE:ECHR:2015:1201JUD004822610, § 56 y jurisprudencia citada).

137 En el caso de autos, las demandantes no han indicado en qué medida y, sobre todo, en qué concepto, habida cuenta de su condición de proveedores de servicios de acceso a Internet y, por ello, de su papel de «mero transporte» de la información transmitida, podrían invocar el derecho a la libertad de expresión y de información de los usuarios de sus servicios.

138 En efecto, aun suponiendo que estos usuarios, que son personas físicas o jurídicas a las que las demandantes garantizan el acceso a la red de Internet, puedan invocar la vulneración de un derecho a la libertad de expresión y de información y, en particular, del derecho a la libertad de recibir información, no es menos cierto que las demandantes no pueden invocar, en apoyo de su recurso de anulación, un derecho del que no son titulares (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 22 de junio de 2022, Anglo Austrian AAB y Belegging-Maatschappij «Far-East»/BCE, T-797/19, EU:T:2022:389, apartado 285, confirmada en casación por la sentencia de 12 de septiembre de 2024, Anglo Austrian AAB/BCE y Far-East, C-579/22 P, EU:C:2024:731). En efecto, de la jurisprudencia se desprende que la vulneración de un derecho subjetivo solo puede, en principio, ser invocada por la persona cuyo derecho ha sido supuestamente vulnerado, y no por terceros (véase, por analogía, la sentencia de 19 de septiembre de 2019, Zhejiang Jndia Pipeline Industry/Comisión, T-228/17, EU:T:2019:619, apartado 36 y jurisprudencia citada).

139 En el caso de autos, las demandantes se han limitado a indicar, de manera totalmente genérica, que los usuarios de sus servicios no disponían de vías de recurso ante los órganos jurisdiccionales nacionales para alegar una vulneración de su derecho a recibir y a comunicar información. Sin embargo, las demandantes no explican en qué concepto y sobre qué fundamento jurídico podrían, en nombre y por cuenta de dichos usuarios, invocar la supuesta vulneración de su derecho en un recurso de anulación ante el Tribunal General.

140 Por otra parte, esta conclusión no queda desvirtuada por las alegaciones de las demandantes de que su derecho a comunicar información y el derecho de los usuarios a recibir y comunicar información, garantizados por el artículo 11, apartado 1, de la Carta, tienen carácter indisociable. En efecto, procede señalar que, aun suponiendo que las demandantes puedan invocar un derecho propio a comunicar información, las limitaciones que las medidas restrictivas de que se trata pueden introducir en dicho Derecho son conformes con el artículo 52, apartado 1, de la Carta (véase el anterior apartado 135). En cualquier caso, es preciso señalar que, si la injerencia en el

derecho a difundir contenidos que apoyan un acto de agresión está justificada y es proporcionada, con mayor razón es ello así en lo que respecta a la limitación del derecho del público a recibir información procedente de tales contenidos (véase, en este sentido, la sentencia RT France, apartado 214).

141 Por último, por lo que respecta al artículo 11, apartado 2, de la Carta, es preciso señalar que las demandantes se limitaron a invocarla, por primera vez, en la vista, sin precisar, por otra parte, en qué concepto esta disposición, que se refiere específicamente al respeto de la libertad de los medios de comunicación y de su pluralismo, ya sea la libertad de los periodistas o de los editores y de los órganos de prensa, se aplica a ellas, que no son medios de comunicación, sino proveedores de servicios de Internet.

142 Habida cuenta de todo lo anterior, procede desestimar el segundo motivo y, en consecuencia, el recurso en su totalidad, sin que sea necesario pronunciarse sobre la admisibilidad de las pruebas adicionales presentadas por las demandantes con arreglo al artículo 85, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento.

Costas

143 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber sido desestimadas las pretensiones de las demandantes, procede condenarlas a cargar con sus propias costas y con las del Consejo, conforme a lo solicitado por este.

144 Con arreglo al artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, los Estados miembros y las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas. Por consiguiente, la República de Estonia, la República de Letonia, la República de Lituania y la Comisión, quien, por su parte, había solicitado la condena en costas de las demandantes, cargarán con sus propias costas.

145 Según el artículo 138, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal General puede decidir que una parte coadyuvante distinta de las mencionadas en los apartados 1 y 2 de dicho artículo cargue con sus propias costas. En el presente asunto, se decide que el Alto Representante cargue con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera ampliada)

decide:

1) **Desestimar el recurso.**

2) **A2B Connect BV, BIT BV y Freedom Internet BV cargarán con sus propias costas y con aquellas en que haya incurrido el Consejo de la Unión Europea.**

3) **La República de Estonia, la República de Letonia, la República de Lituania, la Comisión Europea y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad cargarán con sus propias costas.**

Van der Woude Mastroianni Brkan

Gâlea Tóth

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 26 de marzo de 2025.

Firmas