



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Gran Sala)

de 13 de septiembre de 2023\*

«Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Venezuela — Prohibición de vender, suministrar, transferir o exportar determinados bienes y servicios — Derecho a ser oído — Obligación de motivación — Inexactitud material de los hechos — Error manifiesto de apreciación — Derecho internacional público»

En el asunto T-65/18 RENV,

**República Bolivariana de Venezuela**, representada por los Sres. F. Di Gianni y P. Palchetti, la Sra. C. Favilli y el Sr. A. Scalini, abogados,

parte demandante,

contra

**Consejo de la Unión Europea**, representado por los Sres. M. Bishop y A. Antoniadis, en calidad de agentes,

parte demandada,

EL TRIBUNAL GENERAL (Gran Sala),

integrado por el Sr. M. van der Woude, Presidente, y los Sres. S. Papasavvas y D. Spielmann, la Sra. A. Marcoulli, los Sres. R. da Silva Passos, M. Jaeger, S. Frimodt Nielsen, H. Kanninen y S. Gervasoni, las Sras. N. Półtorak, I. Reine (Ponente), T. Pynnä y E. Tichy-Fisslberger y los Sres. W. Valasidis y S. Verschuur, Jueces;

Secretaria: Sra. I. Kurme, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

vista la sentencia de 22 de junio de 2021, Venezuela/Consejo (Afectación de un Estado tercero) (C-872/19 P, EU:C:2021:507);

celebrada la vista el 3 de marzo de 2023;

dicta la siguiente

\* Lengua de procedimiento: inglés.

## Sentencia

- 1 Mediante su recurso basado en el artículo 263 TFUE, la República Bolivariana de Venezuela solicita la anulación, en primer lugar, de los artículos 2, 3, 6 y 7 del Reglamento (UE) 2017/2063 del Consejo, de 13 de noviembre de 2017, relativo a medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Venezuela (DO 2017, L 295, p. 21; en lo sucesivo, «Reglamento impugnado»); en segundo lugar, del Reglamento de Ejecución (UE) 2018/1653 del Consejo, de 6 de noviembre de 2018, por el que se aplica el Reglamento impugnado (DO 2018, L 276, p. 1), en cuanto la afecta; y, en tercer lugar, de la Decisión (PESC) 2018/1656 del Consejo, de 6 de noviembre de 2018, por la que se modifica la Decisión (PESC) 2017/2074 relativa a medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Venezuela (DO 2018, L 276, p. 10), en cuanto la afecta.

### Antecedentes del litigio

- 2 El 13 de noviembre de 2017, el Consejo de la Unión Europea adoptó la Decisión (PESC) 2017/2074, relativa a medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Venezuela (DO 2017, L 295, p. 60). En primer lugar, esta Decisión contiene, en esencia, 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, prevé la posibilidad de adoptar medidas de inmovilización de fondos y recursos económicos de personas, entidades y organismos. En la fecha de su adopción, la Decisión 2017/2074 no incluía aún el nombre de ninguna persona o entidad.
- 3 A tenor de su considerando 1, la Decisión 2017/2074 se adoptó debido a la profunda preocupación de la Unión Europea por el continuo deterioro de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos en Venezuela.
- 4 El 13 de noviembre de 2017, el Consejo adoptó asimismo el Reglamento impugnado, sobre la base del artículo 215 TFUE y de la Decisión 2017/2074.
- 5 El artículo 2 del Reglamento impugnado establece cuanto sigue:  
  
«1. Queda prohibido:  
  
a) proporcionar, directa o indirectamente, asistencia técnica, servicios de intermediación y otros servicios relacionados con los bienes y las tecnologías enumerados en la Lista Común de Equipo Militar de la [Unión] (en lo sucesivo, “Lista Común Militar”) y el suministro, fabricación, mantenimiento y utilización de bienes y tecnologías enumerados en la Lista Común Militar, a cualquier persona física o jurídica, entidad u organismo en Venezuela o para su utilización en este país;  
  
b) proporcionar, directa o indirectamente, financiación o asistencia financiera relacionada con los bienes y las tecnologías enumerados en la Lista Común Militar, incluyendo en particular subvenciones, préstamos y seguros de crédito a la exportación, así como seguros y reaseguros, para cualquier venta, suministro, transferencia o exportación de dichos artículos, o el

suministro de asistencia técnica, servicios de intermediación y otros servicios conexos, directa o indirectamente, a cualquier persona, entidad u organismo en Venezuela o para su utilización en este país.

[...]»

6 El artículo 3 del Reglamento impugnado dispone lo siguiente:

«Queda prohibido:

- a) vender, suministrar, transferir o exportar, directa o indirectamente, el equipo que pueda ser utilizado para la represión interna enumerado en el anexo I, procedente o no de la Unión, a cualquier persona física o jurídica, entidad u organismo sitios en Venezuela o para su utilización en este país;
- b) proporcionar, directa o indirectamente, asistencia técnica y servicios de intermediación y otros servicios relacionados con el equipo mencionado en la letra a), a cualquier persona física o jurídica, entidad u organismo sitios en Venezuela, o para su utilización en este país;
- c) proporcionar, directa o indirectamente, financiación o ayuda financiera, incluyendo en particular subvenciones, préstamos y seguros de crédito a la exportación, así como seguros y reaseguros, relacionados con el equipo mencionado en la letra a), a cualquier persona física o jurídica, entidad u organismo sitios en Venezuela, o para su utilización en este país.»

7 El artículo 4 del Reglamento impugnado 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.

8 A tenor del artículo 6 del Reglamento impugnado:

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

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

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

[...]»

9 Con arreglo al artículo 7, apartado 1, del Reglamento impugnado:

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

- a) facilitar, de forma directa o indirecta, asistencia técnica o servicios de corretaje relacionados con los equipos, tecnologías y programas informáticos citados en el anexo II, o relacionados con la instalación, suministro, fabricación, mantenimiento y utilización de los equipos y tecnología citados en el anexo II o con el suministro, instalación, explotación o actualización de los programas informáticos citados en el anexo II, a cualquier persona, entidad u organismo sitios en Venezuela o para su uso en este país;
- b) facilitar, directa o indirectamente, financiación o asistencia financiera relacionadas con los equipos y programas informáticos citados en el anexo II a cualquier persona, entidad u organismo sitios en Venezuela o para su uso en este país;
- c) prestar cualquier tipo de servicio de control o interceptación de telecomunicaciones o por internet al Gobierno, organismos públicos, compañías y agencias de Venezuela, así como a cualquier persona o entidad que [actúe] en su nombre o bajo su dirección.»

10 El artículo 8 del Reglamento impugnado prevé, además, la inmovilización de los activos financieros pertenecientes a cualquier persona física o jurídica, entidad u organismo «enumerado en los anexos IV y V [de dicho Reglamento]». En la fecha de la adopción del Reglamento impugnado, dichos anexos no mencionaban el nombre de ninguna persona o entidad.

11 En virtud del artículo 20 del Reglamento impugnado, las medidas restrictivas 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.»

12 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 6 de febrero de 2018, en su versión adaptada mediante escrito presentado el 17 de enero de 2019, la República Bolivariana de Venezuela interpuso un recurso que tenía por objeto que dicho Tribunal anulara, en primer lugar, el Reglamento impugnado; en segundo lugar, el Reglamento de Ejecución 2018/1653 y, en tercer lugar, la Decisión 2018/1656, en cuanto la afectaban las disposiciones de dichos actos.

13 Mediante escrito separado, presentado en la Secretaría del Tribunal General el 3 de mayo de 2018, el Consejo propuso una excepción de inadmisibilidad con arreglo al artículo 130 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General.

- 14 Mediante sentencia de 20 de septiembre de 2019, Venezuela/Consejo (T-65/18, en lo sucesivo, «sentencia inicial», EU:T:2019:649), en relación con el Reglamento impugnado, el Tribunal General declaró que, mediante su recurso, la República Bolivariana de Venezuela se refería a los artículos 2, 3, 6 y 7 de dicho Reglamento. A continuación, el Tribunal General declaró la inadmisibilidad del recurso a este respecto debido a que el Reglamento impugnado no afectaba directamente a la República Bolivariana de Venezuela y, por lo tanto, esta carecía de legitimación activa. Como consecuencia, el Tribunal General declaró la inadmisibilidad del recurso en lo referente al Reglamento de Ejecución 2018/1653. Por lo que respecta a la Decisión 2018/1656, por la que se modifica la Decisión 2017/2074, se declaró la inadmisibilidad del recurso debido a que la República Bolivariana de Venezuela, en su escrito de demanda, no había solicitado la anulación de esta última Decisión.
- 15 Mediante sentencia de 22 de junio de 2021, Venezuela/Consejo (Afectación de un Estado tercero) (C-872/19 P, en lo sucesivo, «sentencia dictada en casación», EU:C:2021:507), el Tribunal de Justicia, tras considerar, con carácter preliminar, que el Tribunal General se había pronunciado definitivamente sobre el recurso de la República Bolivariana de Venezuela por cuanto se refería a la anulación del Reglamento de Ejecución 2018/1653 y de la Decisión 2018/1656, anuló la sentencia inicial en la medida en que había desestimado dicho recurso por cuanto se refería a la anulación de los artículos 2, 3, 6 y 7 del Reglamento impugnado.
- 16 El Tribunal de Justicia declaró que las medidas restrictivas en cuestión surtían efectos directamente en la situación jurídica de la República Bolivariana de Venezuela. Por lo tanto, el Tribunal de Justicia estimó el motivo único del recurso de casación y anuló la sentencia inicial a este respecto.
- 17 De conformidad con el artículo 61, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Tribunal de Justicia consideró que disponía de los elementos necesarios para pronunciarse definitivamente sobre la admisibilidad del recurso de la República Bolivariana de Venezuela.
- 18 De este modo, por un lado, el Tribunal de Justicia declaró que la República Bolivariana de Venezuela tenía interés en ejercitar la acción. Por otro lado, declaró que del propio tenor de los artículos 2, 3, 6 y 7 del Reglamento impugnado se desprendía que las prohibiciones establecidas en estas disposiciones, sin perjuicio de las excepciones o autorizaciones que preveían y que no se cuestionaban en el marco del litigio, no incluían medidas de ejecución, a efectos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.
- 19 Por consiguiente, el Tribunal de Justicia declaró que «se [cumplían] los requisitos establecidos en la tercera parte del párrafo cuarto del artículo 263 TFUE» y que, por lo tanto, el recurso interpuesto por la República Bolivariana de Venezuela ante el Tribunal General era admisible en la medida en que tenía por objeto la anulación de los artículos 2, 3, 6 y 7 del Reglamento impugnado.
- 20 El Tribunal de Justicia, reservando la decisión sobre las costas, devolvió el asunto al Tribunal General para que resolviera en cuanto al fondo.

### **Pretensiones de las partes tras la devolución del asunto**

- 21 La República Bolivariana de Venezuela solicita al Tribunal General que:
- Anule, en primer lugar, el Reglamento impugnado; en segundo lugar, el Reglamento de Ejecución 2018/1653; y, en tercer lugar, la Decisión 2018/1656, en cuanto la afectan sus disposiciones.
  - Condene en costas al Consejo.
- 22 El Consejo solicita al Tribunal General que:
- Desestime el recurso.
  - Condene en costas a la República Bolivariana de Venezuela.

### **Fundamentos de Derecho**

- 23 En apoyo de su recurso, la República Bolivariana de Venezuela invoca cuatro motivos basados, el primero, en la vulneración del derecho a ser oído; el segundo, en el incumplimiento de la obligación de motivación; el tercero, en la inexactitud material de los hechos y en un error manifiesto de apreciación de la situación política en Venezuela; y, el cuarto, en la imposición de contramedidas ilegales y en la violación del Derecho internacional.

### ***Observaciones preliminares***

#### *Sobre el alcance del litigio*

- 24 Es preciso recordar que, con arreglo al artículo 61 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, aplicable al Tribunal General en virtud del artículo 53, párrafo primero, de dicho Estatuto, cuando se estime el recurso de casación y se devuelva el asunto al Tribunal General para que este último resuelva, este estará vinculado por las cuestiones de Derecho dirimidas por la resolución del Tribunal de Justicia. De este modo, a raíz de la anulación por el Tribunal de Justicia y de la devolución del asunto al Tribunal General, dicho asunto, con arreglo al artículo 215 de su Reglamento de Procedimiento, quedará sometido a la competencia de este último Tribunal en virtud de la sentencia del Tribunal de Justicia y el Tribunal General deberá pronunciarse sobre todos los motivos de anulación invocados por la demandante, excepto sobre los elementos del fallo no anulados por el Tribunal de Justicia y sobre las consideraciones que constituyen la base necesaria de dichos elementos, los cuales han adquirido fuerza de cosa juzgada (sentencias de 18 de noviembre de 2020, H/Consejo, T-271/10 RENV II, EU:T:2020:548, apartado 38, y de 21 de diciembre de 2021, Gmina Miasto Gdynia y Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo/Comisión, T-263/15 RENV, no publicada, EU:T:2021:927, apartado 26).
- 25 En la sentencia dictada en casación, el Tribunal de Justicia anuló la sentencia inicial en la medida en que había declarado la inadmisibilidad del recurso de la República Bolivariana de Venezuela en el que solicitaba la anulación de los artículos 2, 3, 6 y 7 del Reglamento impugnado. Además, de los

apartados 75 y 76 de la sentencia dictada en casación se desprende que el Tribunal de Justicia se pronunció definitivamente sobre la admisibilidad del recurso en cuanto se refiere a los citados artículos de dicho Reglamento.

- 26 Por otra parte, como indicó el Tribunal de Justicia en el apartado 20 de la sentencia dictada en casación, la sentencia inicial adquirió firmeza en lo referente a la inadmisibilidad del recurso por lo que respecta al Reglamento de Ejecución 2018/1653 y a la Decisión 2018/1656.
- 27 En el punto 82 de la réplica, presentada con posterioridad al pronunciamiento de la sentencia dictada en casación, la República Bolivariana de Venezuela reitera, en su primera pretensión, su solicitud de anulación del Reglamento de Ejecución 2018/1653 y de la Decisión 2018/1656. Pues bien, dado que la admisibilidad de esa pretensión, en la medida en que tiene por objeto la anulación de los actos antes mencionados, quedó definitivamente zanjada en la sentencia inicial, procede declarar la inadmisibilidad de la solicitud de anulación de dichos actos, en la medida en que se reitera en la réplica.
- 28 De lo anterior se deduce que, en el marco del presente asunto, corresponde al Tribunal General pronunciarse únicamente sobre la fundamentación de todos los motivos invocados por la República Bolivariana de Venezuela en apoyo de su pretensión de anulación de los artículos 2, 3, 6 y 7 del Reglamento impugnado.

#### *Sobre la naturaleza de las medidas restrictivas controvertidas*

- 29 Con carácter preliminar, es preciso señalar que el alcance, individual o general, de las medidas restrictivas establecidas en los artículos 2, 3, 6 y 7 del Reglamento impugnado tiene una incidencia decisiva en el tipo y alcance no solo del control que debe ejercer el Tribunal General, sino también de los derechos de los que podría gozar la República Bolivariana de Venezuela. Por consiguiente, procede determinar si dichas medidas restrictivas tienen alcance general o alcance individual.
- 30 A este respecto, es preciso recordar que un reglamento que establece medidas restrictivas puede contener, por un lado, medidas restrictivas de alcance general, cuyo ámbito de aplicación se determina en función de criterios objetivos, y, por otro, medidas restrictivas individuales, dirigidas a personas físicas o jurídicas identificadas (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de septiembre de 2018, Bank Mellat/Consejo, C-430/16 P, EU:C:2018:668, apartados 55 y 56).
- 31 En el presente caso, procede señalar que las medidas restrictivas establecidas en los artículos 2, 3, 6 y 7 del Reglamento impugnado constituyen, conforme al artículo 215 TFUE, apartado 1, medidas que interrumpen o reducen las relaciones económicas con un tercer país por lo que respecta a determinados bienes, a saber, equipos que puedan ser utilizados para la represión interna y equipos de comunicación que podrían utilizarse de modo abusivo, y determinados servicios. Dichas medidas no van dirigidas a personas físicas o jurídicas identificadas, sino que se aplican a situaciones determinadas objetivamente y a una categoría de personas consideradas de manera general y abstracta.
- 32 Contrariamente a lo que sostiene la República Bolivariana de Venezuela, la mera mención del «Gobierno» en los artículos 6, apartado 2, y 7, apartado 1, letra c), del Reglamento impugnado no puede cuestionar esta constatación. En efecto, debe señalarse que estas disposiciones no se refieren a la República Bolivariana de Venezuela, sino, por lo que respecta al artículo 6, apartado 2, de dicho Reglamento, al «Gobierno, organismos públicos, compañías y agencias de

Venezuela, o [...] cualquier persona o entidad que actúe en su nombre o por indicación suya» y, por lo que respecta al artículo 7, apartado 1, letra c), del mismo Reglamento, al «Gobierno, organismos públicos, compañías y agencias de Venezuela, así como a cualquier persona o entidad que [actúe] en su nombre o bajo su dirección», es decir, a categorías generales y abstractas de personas o entidades. Así pues, las disposiciones anteriormente mencionadas no se refieren nominalmente a la República Bolivariana de Venezuela.

- 33 Por ello, el Tribunal de Justicia declaró, en el apartado 92 de la sentencia dictada en casación, que el Reglamento impugnado tiene alcance general, «en la medida en que contiene disposiciones como las de sus artículos 2, 3, 6 y 7, que prohíben a categorías generales y abstractas de destinatarios efectuar determinadas transacciones con entidades también mencionadas de manera general y abstracta».
- 34 De lo anterior se deduce que las medidas restrictivas establecidas en los artículos 2, 3, 6 y 7 del Reglamento impugnado constituyen medidas restrictivas de alcance general.
- 35 Procede examinar los motivos invocados por la República Bolivariana de Venezuela a la luz de estas consideraciones.

### ***Sobre el primer motivo, basado en la vulneración del derecho a ser oído***

- 36 La República Bolivariana de Venezuela sostiene que tenía derecho a ser oída antes de la adopción del Reglamento impugnado, en virtud del Derecho internacional general y de los principios fundamentales de la Unión, en particular del artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, máxime cuando tiene legitimación activa. En su opinión, dado que las medidas restrictivas de que se trata la afectan, no hay razón alguna que impida aplicar este derecho en el presente caso.
- 37 En particular, la República Bolivariana de Venezuela lamenta que el Consejo haya adoptado el Reglamento impugnado sin informarla ni oírla previamente, en concreto sobre las supuestas violaciones de la Constitución venezolana, de los principios democráticos y de los derechos humanos.
- 38 El Consejo rebate los argumentos de la República Bolivariana de Venezuela.
- 39 Procede señalar que, conforme a reiterada jurisprudencia, el derecho a ser oído en el contexto de un procedimiento administrativo referente a una persona determinada, que debe respetarse aun cuando no exista ninguna normativa reguladora del procedimiento, no puede trasladarse al contexto del procedimiento previsto en el artículo 29 TUE ni del previsto en el artículo 215 TFUE que culminan, como en el presente caso, con la adopción de medidas de alcance general (véase la sentencia de 13 de septiembre de 2018, Rosneft y otros/Consejo, T-715/14, no publicada, EU:T:2018:544, apartado 133 y jurisprudencia citada). En efecto, ninguna disposición obliga al Consejo a informar de la adopción de un nuevo criterio de alcance general a toda persona que se pudiera ver afectada por dicho criterio (sentencia de 17 de febrero de 2017, Islamic Republic of Iran Shipping Lines y otros/Consejo, T-14/14 y T-87/14, EU:T:2017:102, apartado 98).



- 40 La República Bolivariana de Venezuela invoca el artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta de los Derechos Fundamentales. No obstante, es preciso señalar que esta disposición se aplica a medidas individuales tomadas en contra de una persona, de modo que no puede invocarse en el contexto de la adopción de medidas de alcance general, como en el presente caso.
- 41 Asimismo, la República Bolivariana de Venezuela invoca una sentencia de la Corte Internacional de Justicia de 25 de septiembre de 1997 [Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hungría c. Eslovaquia), sentencia, CIJ Recopilación 1997, p. 7, párrs. 83 y 84]. Sin embargo, esta sentencia se refiere únicamente al contexto específico de imposición de contramedidas, que se examinará en el marco del cuarto motivo.
- 42 Además, el Reglamento impugnado es un acto de alcance general que refleja una elección de la Unión en materia de política internacional. En efecto, la interrupción o la reducción de las relaciones económicas con un tercer país, con arreglo al artículo 215 TFUE, apartado 1, forma parte de la propia definición de la política exterior y de seguridad común (PESC), en el sentido del artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, en la medida en que tal reducción o interrupción implica la adopción de medidas en respuesta a una situación internacional concreta, a discreción de las autoridades de la Unión, con el fin de influir en dicha situación. Pues bien, oír al país tercero de que se trate, antes de la adopción de un reglamento que aplique tal elección de política exterior, equivaldría a obligar al Consejo a mantener discusiones similares a negociaciones internacionales con ese país, lo que vaciaría de contenido el efecto perseguido con la imposición de medidas económicas a dicho país, a saber, ejercer presión sobre él con el fin de provocar un cambio en su comportamiento.
- 43 Por otra parte, el hecho de que los artículos 2, 3, 6 y 7 del Reglamento impugnado afecten directamente a la República Bolivariana de Venezuela no le confiere, *per se*, el derecho a ser oída (véase, en este sentido, las sentencias de 14 de octubre de 1999, Atlanta/Comunidad Europea, C-104/97 P, EU:C:1999:498, apartados 34 y 35, y de 11 de septiembre de 2002, Alpharma/Consejo, T-70/99, EU:T:2002:210, apartado 388).
- 44 Por consiguiente, habida cuenta de lo anterior, procede concluir que, en el presente caso, la República Bolivariana de Venezuela no puede invocar el derecho a ser oída en relación con las medidas restrictivas establecidas en los artículos 2, 3, 6 y 7 del Reglamento impugnado.
- 45 Por lo tanto, procede desestimar el primer motivo.

### ***Sobre el segundo motivo, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación***

- 46 En primer lugar, la República Bolivariana de Venezuela sostiene que el Reglamento impugnado no está suficientemente motivado. En su opinión, dicho Reglamento contiene considerandos vagos y generales. Pues bien, según la República Bolivariana de Venezuela, habida cuenta de la injerencia que las medidas restrictivas suponen en sus asuntos internos, el Consejo debió haber presentado una motivación más elaborada.
- 47 En segundo lugar, considera que el Reglamento impugnado, incluso leído conjuntamente con la Decisión 2017/2074, no contiene ni enumera elementos de prueba que justifiquen la imposición de las medidas restrictivas. La República Bolivariana de Venezuela estima que, en consecuencia, no puede apreciar la fundamentación de las medidas restrictivas ni responder al efecto de manera adecuada.

- 48 El Consejo rebate los argumentos de la República Bolivariana de Venezuela.
- 49 Según reiterada jurisprudencia, el alcance de la obligación de motivación depende de la naturaleza del acto de que se trate y que, cuando se trata de actos destinados a una aplicación general, puede limitarse a indicar, por un lado, la situación de conjunto que ha conducido a su adopción y, por otro, los objetivos generales que se propone alcanzar (sentencias de 19 de noviembre de 1998, España/Consejo, C-284/94, EU:C:1998:548, apartado 28; de 28 de marzo de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, apartado 120; y de 17 de septiembre de 2020, Rosneft y otros/Consejo, C-732/18 P, EU:C:2020:727, apartado 68).
- 50 Procede recordar que la obligación de motivar un acto constituye una formalidad sustancial que debe distinguirse de la cuestión del fundamento de la motivación, pues este último corresponde a la legalidad del acto controvertido en cuanto al fondo [sentencia de 14 de julio de 2021, Cabello Rondón/Consejo, T-248/18, EU:T:2021:450, apartado 45 (no publicado)].
- 51 En el presente caso, por lo que respecta a la situación general que condujo a la adopción de las medidas restrictivas, del considerando 1 del Reglamento impugnado resulta que «en vista de que continúa el deterioro de la democracia, del Estado de Derecho y de los derechos humanos en Venezuela, la Unión ha expresado en repetidas ocasiones su preocupación y ha pedido a todos los agentes políticos e instituciones venezolanos que trabajen de manera constructiva en la búsqueda de una solución a la crisis en el país, en el pleno respeto del Estado de Derecho y de los derechos humanos, las instituciones democráticas y la separación de poderes».
- 52 Asimismo, del considerando 3 del Reglamento impugnado se desprende que este se adoptó con el fin de aplicar, a escala de la Unión, la Decisión 2017/2074. Además, en el considerando 2 de dicho Reglamento, se hace referencia a las medidas restrictivas que figuran en la Decisión 2017/2074, reproducidas en los artículos 2, 3, 6 y 7 del Reglamento impugnado. Por consiguiente, los motivos invocados en la Decisión 2017/2074 que respaldaron la aplicación de dichas medidas constituyen el contexto de su adopción, extremo que la República Bolivariana de Venezuela podía comprender al leer el Reglamento impugnado.
- 53 De este modo, del considerando 1 de la Decisión 2017/2074 se desprende que la Unión estaba «profundamente preocupada por el continuo deterioro de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos en Venezuela», declaración que se desarrolló en los considerandos 2 a 7 de dicha Decisión.
- 54 Además, del considerando 8 de la Decisión 2017/2074 resulta que, «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, es adecuado establecer medidas restrictivas consistentes en la prohibición de exportar armas a Venezuela, restricciones específicas aplicables a los equipos que puedan utilizarse para la represión interna y medidas para impedir el empleo abusivo de equipos de comunicaciones».
- 55 Por consiguiente, la situación general que condujo a la adopción de las medidas restrictivas fue ampliamente expuesta por el Consejo y no podía ser ignorada por la República Bolivariana de Venezuela.

- 56 En lo que se refiere a los objetivos que las medidas restrictivas se proponen alcanzar, del considerando 8 de la Decisión 2017/2074 se deriva que las medidas restrictivas tienen por objeto prevenir el riesgo de que se produzcan nuevos actos de violencia, uso excesivo de la fuerza y nuevas violaciones o abusos de los derechos humanos.
- 57 Por otra parte, es preciso señalar que el hecho de que la República Bolivariana de Venezuela podía comprender los motivos que justificaban la adopción de dichas medidas restrictivas queda confirmado por el tenor del tercer motivo del presente recurso, en el que ha podido identificar los hechos concretos en los que se basó la adopción de tales medidas e impugnar su exactitud y la apreciación efectuada por el Consejo a este respecto. De ello se deduce que la motivación en la que se basaron las medidas restrictivas establecidas en los artículos 2, 3, 6 y 7 del Reglamento impugnado ha permitido a la República Bolivariana de Venezuela comprender e impugnar el fundamento de dichas medidas y al Tribunal General controlar su legalidad.
- 58 Por consiguiente, procede desestimar el segundo motivo.

***Sobre el tercer motivo, basado en la inexactitud material de los hechos y en un error manifiesto de apreciación de la situación política en Venezuela***

- 59 La República Bolivariana de Venezuela subraya que las medidas restrictivas en cuestión se adoptaron debido, en primer lugar, a la violación, por las autoridades venezolanas, de la Constitución venezolana, del Estado de Derecho y de la separación de poderes; en segundo lugar, al encarcelamiento de opositores políticos en Venezuela y a la violación de principios democráticos; y, en tercer lugar, a las violaciones de los derechos humanos por parte de las autoridades venezolanas. Añade que estas violaciones incluyen el uso excesivo de la fuerza por la policía y las fuerzas armadas venezolanas y la obstrucción del derecho a manifestarse públicamente. La República Bolivariana de Venezuela impugna la apreciación del Consejo sobre estos elementos.
- 60 En particular, por un lado, la República Bolivariana de Venezuela lamenta la inexactitud de los hechos invocados por el Consejo.
- 61 Por otro lado, rechaza la apreciación de estos hechos realizada por el Consejo, en relación con la situación política en Venezuela.
- 62 El Consejo rebate los argumentos de la República Bolivariana de Venezuela.
- 63 Según reiterada jurisprudencia, en lo que atañe a las reglas generales que determinan las modalidades de las medidas restrictivas, el Consejo dispone de una amplia facultad de apreciación en cuanto a los factores que deben tenerse en cuenta para adoptar tales medidas de carácter económico y financiero con fundamento en el artículo 215 TFUE, en virtud de una decisión adoptada de conformidad con el capítulo 2 del título V del Tratado UE, y en particular con el artículo 29 TUE. Como el juez de la Unión no puede sustituir la apreciación del Consejo sobre las pruebas, hechos y circunstancias que justifican la adopción de tales medidas por su propia apreciación, el control que ejerce debe limitarse a verificar la observancia de las normas de procedimiento y de motivación, la exactitud material de los hechos y la inexistencia de error manifiesto de apreciación de los hechos y de desviación de poder. Este control restringido se aplica, en particular, a la valoración de las consideraciones de oportunidad en las que se basan tales medidas (véase la sentencia de 25 de enero de 2017, Almaz-Antey Air and Space

Defence/Consejo, T-255/15, no publicada, EU:T:2017:25, apartado 95 y jurisprudencia citada; véase también, en este sentido, la sentencia de 13 de septiembre de 2018, Rosneft y otros/Consejo, T-715/14, no publicada, EU:T:2018:544, apartado 155).

- 64 De lo anterior se deduce que el control del juez de la Unión sobre la apreciación de los hechos se limita al de la existencia de error manifiesto de apreciación. En cambio, por lo que respecta al control de la exactitud material de los hechos, requiere verificar los hechos alegados y la existencia de una base fáctica suficientemente sólida de modo que el control judicial no quede limitado a una apreciación de la verosimilitud abstracta de los hechos [véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 14 de julio de 2021, Cabello Rondón/Consejo, T-248/18, EU:T:2021:450, apartado 64 (no publicado)].
- 65 A este respecto, procede recordar que, en el presente caso, los artículos 2, 3, 6 y 7 del Reglamento impugnado recogen, en esencia, la posición política de la Unión expresada en los artículos 1, 3 y 5 de la Decisión 2017/2074, con el fin de aplicarla a escala de la Unión. Como se ha indicado en los anteriores apartados 52 y 56, a efectos del análisis de las medidas restrictivas impuestas mediante el Reglamento impugnado, deben tenerse en cuenta los motivos de la adopción de dichas medidas, expuestos en la Decisión 2017/2074 y, en particular, en su considerando 8.
- 66 Así pues, de los considerandos 1 y 8 de dicha Decisión, reproducidos en los anteriores apartados 53 y 54, se desprende que las medidas restrictivas establecidas en los artículos 2, 3, 6 y 7 del Reglamento impugnado, interpretadas a la luz de los citados considerandos de la Decisión 2017/2074, se basan en el continuo deterioro de la democracia, del Estado de Derecho y de los derechos humanos en Venezuela y en la aparición de nuevos actos de violencia, uso excesivo de la fuerza y nuevas violaciones o abusos de los derechos humanos, cuya reiteración debía evitarse mediante dichas medidas restrictivas. Por consiguiente, es preciso controlar la legalidad de tales medidas en este contexto específico.
- 67 En primer lugar, por lo que respecta a la exactitud material de los hechos, en su escrito de contestación el Consejo aporta varias pruebas a fin de demostrar la exactitud de los hechos que fundamentaron la adopción de las medidas restrictivas establecidas en los artículos 2, 3, 6 y 7 del Reglamento impugnado.
- 68 En primer término, el Consejo invoca un llamamiento de Human Rights Watch, de 11 de septiembre de 2017, a adoptar «medidas por parte de la [Unión] en respuesta a las violaciones de los derechos humanos en Venezuela».
- 69 En segundo término, cita un comunicado de prensa, de 31 de agosto de 2017, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- 70 En tercer término, se basa en un informe de la Organización de los Estados Americanos (OEA) de 19 de julio de 2017.
- 71 En cuarto término, el Consejo invoca un informe de la OEA de 25 de septiembre de 2017.
- 72 En esencia, estas pruebas, procedentes de fuentes fidedignas, ponen de manifiesto detalladamente la represión brutal, por el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, de los disidentes y de los opositores al Gobierno. En particular, en ellas se relatan detenciones masivas de opositores, el sometimiento de civiles a tribunales militares, graves actos de violencia y numerosos asesinatos cometidos contra manifestantes, abusos a detenidos que constituyen actos de tortura, ataques

perpetrados contra la Asamblea Nacional, la vulneración del derecho a manifestarse pacíficamente, del derecho de voto y de la libertad de expresión, en particular mediante agresiones y detenciones de periodistas. Además, el Gobierno anunció la distribución de armas a milicias civiles, incitándolas a enfrentarse a los manifestantes. Asimismo, de las pruebas del Consejo se desprende también que la Fiscal General de Venezuela fue destituida el 5 de agosto de 2017, cuando investigaba, en particular, sobre las fuerzas de seguridad que supuestamente habían disparado contra los manifestantes, que se le prohibió abandonar Venezuela y que sus cuentas fueron congeladas. Además, la Asamblea Nacional Constituyente creó una comisión que las organizaciones de la sociedad civil consideraron un mecanismo de persecución de disidentes. Por último, la OEA citó declaraciones del entonces presidente de la República Bolivariana de Venezuela que, el 24 de junio de 2017, ante las fuerzas armadas, había preguntado: «[¿]que pasaría si el [Partido Socialista Unido de Venezuela] llamara a una rebelión armada cívico-militar para detener a los líderes de la oposición, disolver la Asamblea Nacional[?]». Además, el 27 de junio de 2017, en un acto de promoción de la Asamblea Nacional Constituyente, el entonces presidente declaró: «Si Venezuela llegara a precipitarse en el caos y la violencia, y la revolución bolivariana fuera destruida, iríamos al combate [y] nunca nos rendiríamos; lo que no hemos logrado obtener con los votos, lo obtendríamos con las armas».

- 73 En la réplica, para rebatir los hechos descritos por el Consejo, la República Bolivariana de Venezuela presenta varias pruebas, en particular un informe elaborado en el marco de la Organización de las Naciones Unidas, una decisión adoptada por su Consejo de Derechos Humanos y unas resoluciones adoptadas por su Asamblea General.
- 74 A este respecto, es preciso señalar que la práctica totalidad de dichas pruebas no se refiere a la República Bolivariana de Venezuela y menos aún a los hechos acaecidos en ese país. La única prueba invocada por la República Bolivariana de Venezuela en relación con este país se refiere a la situación económica y humanitaria en Venezuela en 2021. Por otra parte, la República Bolivariana de Venezuela no ha identificado la información que figura en dichas pruebas que pueda cuestionar la exactitud de los hechos invocados por el Consejo.
- 75 Además, a fin de demostrar que las instituciones y autoridades judiciales venezolanas estuvieron especialmente activas en la persecución de los abusos o de las infracciones cometidas, la República Bolivariana de Venezuela invoca también dos informes internos al régimen que no vienen corroborados por ninguna otra prueba procedente de fuentes externas a dicho régimen y cuyo valor probatorio debe considerarse por ello escaso (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de febrero de 2021, Ilunga Luyoyo/Consejo, T-124/19, no publicada, EU:T:2021:63, apartado 110). Además, en la vista y en sus escritos procesales, la República Bolivariana de Venezuela tampoco se ha apoyado en fuente internacional alguna que pudiera corroborar su argumentación. En cualquier caso, procede señalar que, en esencia, dichos informes se basan en actuaciones del Ministerio Fiscal venezolano llevadas a cabo bajo la dirección de la Fiscal General que, como resulta del anterior apartado 72, fue destituida por el Gobierno venezolano el 5 de agosto de 2017 y fue objeto de medidas restrictivas. Además, en dichos informes no consta el resultado al que habrían llegado las investigaciones llevadas a cabo a escala interna en el país ni que tales investigaciones se refirieran a responsables pertenecientes a las fuerzas de seguridad de Venezuela.

- 76 Por consiguiente, procede concluir que la República Bolivariana de Venezuela no ha demostrado que los hechos en los que se basa la adopción de las medidas restrictivas establecidas en los artículos 2, 3, 6 y 7 del Reglamento impugnado adolezcan de inexactitudes materiales. Los hechos invocados por el Consejo tienen una base fáctica sólida que la República Bolivariana de Venezuela no ha podido poner en entredicho.
- 77 En segundo lugar, por lo que respecta a la apreciación del Consejo de la situación política en Venezuela sobre la base de los hechos que fundamentaron la adopción de las medidas restrictivas en cuestión, la República Bolivariana de Venezuela aporta las pruebas descritas en el anterior apartado 73 dirigidas, según ella, a describir la situación interna en dicho país. Sin embargo, no aporta el más mínimo detalle sobre su pertinencia o sobre la conclusión que debería extraerse de ellas. Así pues, sus alegaciones y dichas pruebas equivalen a una impugnación de la oportunidad de la adopción de las medidas restrictivas establecidas en los artículos 2, 3, 6 y 7 del Reglamento impugnado.
- 78 Pues bien, como se desprende de la jurisprudencia citada en el anterior apartado 63, el juez de la Unión ejerce a este respecto un control restringido. Es preciso subrayar que, a la luz del artículo 29 TUE, que autoriza al Consejo a adoptar «decisiones que definirán el enfoque de la Unión sobre un asunto concreto de carácter geográfico o temático», por un lado, el Reglamento impugnado tiene un alcance general que refleja el enfoque de la Unión sobre un asunto relativo a la PESC y, por otro, no corresponde al Tribunal General sustituir la apreciación expresada por el Consejo sobre dicho asunto por la suya propia. En particular, el Consejo dispone de una amplia facultad de apreciación, de carácter político, en cuanto a la definición de dicho enfoque de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de marzo de 2016, *National Iranian Oil Company/Consejo*, C-440/14 P, EU:C:2016:128, apartado 77).
- 79 Además, procede desestimar las alegaciones de la República Bolivariana de Venezuela relativas a las disposiciones nacionales que garantizan el derecho a manifestarse pacíficamente o a su supuesta colaboración con mecanismos internacionales que promueven el fortalecimiento del sistema de derechos humanos.
- 80 En efecto, la cuestión que se plantea en el presente caso no es si la normativa vigente garantiza formalmente el respeto de los derechos humanos en Venezuela. Aunque esa normativa no pueda ignorarse, el Consejo se basó, como se desprende del anterior apartado 72, en información fidedigna y fiable para apreciar la situación en Venezuela. A la vista de dicha información, el Consejo pudo considerar que, en la fecha de adopción del Reglamento impugnado, los actos de violencia, el uso excesivo de la fuerza y las violaciones de los derechos humanos o el menoscabo de la democracia en Venezuela estaban suficientemente acreditados y que existía el riesgo de que tales incidentes se reprodujeran. En tales circunstancias, el Consejo podía concluir, sin incurrir en error manifiesto de apreciación, que en Venezuela se estaban menoscabando la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos (véase el anterior apartado 66).
- 81 En consecuencia, procede desestimar las alegaciones de la República Bolivariana de Venezuela relativas a la existencia de error manifiesto de apreciación de la situación política en dicho país.
- 82 A la luz de las consideraciones anteriores, procede desestimar el tercer motivo.

***Sobre el cuarto motivo, basado en la imposición de contramedidas ilegales y en la violación del Derecho internacional***

- 83 La República Bolivariana de Venezuela sostiene que el Reglamento impugnado le impone contramedidas ilegales, infringiendo así el Derecho consuetudinario internacional y los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC). En su opinión, mediante dicho Reglamento, la Unión respondió a las supuestas violaciones de los principios democráticos y de la Constitución venezolana y que, por ello, la Unión decidió suspender las obligaciones que la incumbían en virtud de los acuerdos de la OMC. Además, considera que el embargo impuesto es desproporcionado y representa una injerencia en los asuntos internos de la República Bolivariana de Venezuela. Añade que el Consejo debió haber tenido en cuenta las medidas restrictivas previamente impuestas a la República Bolivariana de Venezuela por los Estados Unidos de América.
- 84 La República Bolivariana de Venezuela alega que si, como sostiene el Consejo, las medidas restrictivas que se le imponen no constituyen contramedidas, el Consejo no podía adoptar dichas medidas restrictivas sin la autorización previa del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Estima que tales medidas unilaterales son contrarias al Derecho internacional, como se desprende de las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, y el Consejo carece de competencia para adoptarlas.
- 85 El Consejo rebate los argumentos de la República Bolivariana de Venezuela.
- 86 En el presente caso, en primer lugar, la República Bolivariana de Venezuela alega una supuesta violación del Derecho consuetudinario internacional debido a la imposición de contramedidas ilegales por el Consejo —lo que a su juicio implica la violación del principio de no injerencia en sus asuntos internos—, a la adopción de las medidas restrictivas en cuestión sin la autorización previa del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y a la supuesta violación del principio de proporcionalidad.
- 87 A este respecto, procede recordar que, como se desprende del artículo 3 TUE, apartado 5, la Unión contribuye al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional. Por consiguiente, cuando adopta un acto, está obligada a respetar todo el Derecho internacional, incluido el Derecho consuetudinario internacional que vincula a las instituciones de la Unión (sentencia de 21 de diciembre de 2011, *Air Transport Association of America y otros*, C-366/10, EU:C:2011:864, apartado 101; véase también, en este sentido, la 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 291 y jurisprudencia citada).
- 88 Es necesario poner de manifiesto que un justiciable puede invocar los principios de Derecho consuetudinario internacional para que el juez de la Unión examine la validez de un acto de esta siempre que, por un lado, esos principios puedan cuestionar la competencia de la Unión para adoptar dicho acto y, por otro, el acto controvertido pueda afectar a los derechos que atribuye al justiciable el Derecho de la Unión o crear a su cargo obligaciones en relación con este Derecho (sentencia de 21 de diciembre de 2011, *Air Transport Association of America y otros*, C-366/10, EU:C:2011:864, apartado 107).
- 89 No obstante, puesto que un principio de Derecho consuetudinario internacional no reviste el mismo grado de precisión que la disposición de un acuerdo internacional, el control judicial debe limitarse necesariamente a determinar si las instituciones de la Unión, al adoptar el acto

controvertido, incurrieron en errores manifiestos de apreciación en lo que respecta a las condiciones de aplicación de dicho principio (sentencia de 21 de diciembre de 2011, *Air Transport Association of America y otros*, C-366/10, EU:C:2011:864, apartado 110).

90 En el presente caso, en primer término, por lo que respecta a la supuesta imposición de contramedidas ilegales por el Consejo, es preciso recordar que el artículo 49, relativo al objeto y límites de las contramedidas, del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, tal como fue adoptado en 2001 por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, dispone lo siguiente:

«1. El Estado lesionado solamente podrá tomar contramedidas contra el Estado responsable del hecho internacionalmente ilícito con el objeto de inducirlo a cumplir las obligaciones que le incumban en virtud de lo dispuesto en la segunda parte.

2. Las contramedidas se limitarán al incumplimiento temporario de obligaciones internacionales que el Estado que toma tales medidas tiene con el Estado responsable.

3. En lo posible, las contramedidas serán tomadas en forma que permitan la reanudación del cumplimiento de dichas obligaciones.»

91 En este contexto, es preciso recordar que, como se desprende de los anteriores apartados 53 y 56, el Reglamento impugnado se adoptó en un contexto de reacción al continuo deterioro de la democracia, del Estado de Derecho y de los derechos humanos en Venezuela, con objeto de prevenir el riesgo de que se produjeran nuevos actos de violencia, uso excesivo de la fuerza y nuevas violaciones o abusos de los derechos humanos. Ni el Reglamento impugnado ni la Decisión 2017/2074 cuya aplicación garantiza dicho Reglamento manifiestan que la República Bolivariana de Venezuela haya infringido una norma de Derecho internacional o que la Unión haya incumplido temporalmente una obligación internacional frente a la República Bolivariana de Venezuela. Por lo tanto, como afirma acertadamente el Consejo, el objetivo de las medidas restrictivas establecidas en los artículos 2, 3, 6 y 7 del Reglamento impugnado no era reaccionar ante un hecho internacionalmente ilícito imputable a la República Bolivariana de Venezuela mediante un incumplimiento temporal de obligaciones internacionales de la Unión. Además, la Unión no presentó los instrumentos que notificaran tal incumplimiento establecidos en la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia [véase, en este sentido, *Projet Gabčíkovo-Nagymaros* (Hungría c. Eslovaquia), sentencia, CIJ Recopilación 1997, p. 7, párr. 84]. Por lo demás, en respuesta a una pregunta formulada por el Tribunal General en la vista, la República Bolivariana de Venezuela sostuvo que no había cometido ningún hecho internacionalmente ilícito y alegó que, por lo tanto, los actos impugnados no constituían contramedidas.

92 De lo anterior se deduce que las medidas restrictivas establecidas en los artículos 2, 3, 6 y 7 del Reglamento impugnado no constituyen contramedidas en el sentido del artículo 49 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos. Como consecuencia, debe desestimarse la supuesta violación del principio de no injerencia en los asuntos internos de la República Bolivariana de Venezuela.

93 Por consiguiente, la alegación de la República Bolivariana de Venezuela, basada en la sentencia de la Corte Internacional de Justicia de 25 de septiembre de 1997 [*Projet Gabčíkovo-Nagymaros* (Hungría c. Eslovaquia), sentencia, CIJ Recopilación 1997, p. 7, párrs. 83 y 84], según la cual un



Estado tercero tiene derecho a ser informado antes de que otro Estado adopte contramedidas, es inoperante, en la medida en que los artículos 2, 3, 6 y 7 del Reglamento impugnado no constituyen contramedidas en el sentido de las normas del Derecho consuetudinario internacional.

- 94 Por lo tanto, procede desestimar las alegaciones de la República Bolivariana de Venezuela relativas a la violación del Derecho consuetudinario internacional en relación con la supuesta imposición de contramedidas ilegales.
- 95 En segundo término, por lo que respecta a la alegación relativa a la adopción de las medidas restrictivas en cuestión sin la autorización previa del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, es preciso recordar que nada en el artículo 29 TUE ni en el artículo 215 TFUE permite considerar que la competencia conferida a la Unión en estas disposiciones se limite a la ejecución de las medidas decididas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Por el contrario, esas disposiciones de los Tratados atribuyen al Consejo la competencia para adoptar actos que contengan medidas restrictivas autónomas, distintas de las medidas recomendadas específicamente por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de septiembre de 2018, Rosneft y otros/Consejo, T-715/14, no publicada, EU:T:2018:544, apartado 159 y jurisprudencia citada).
- 96 Además, procede señalar que, con arreglo al artículo 38, apartado 1, letra b), del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, la existencia de una costumbre internacional está supeditada al requisito «de una práctica generalmente aceptada como derecho». Ahora bien, la República Bolivariana de Venezuela no ha demostrado la existencia de tal práctica general que exija la autorización previa del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas antes de la adopción de medidas restrictivas por el Consejo.
- 97 Tanto las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas a las que se refiere la República Bolivariana de Venezuela, como las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos, se adoptaron con un considerable número de votos negativos o de abstenciones, en particular por parte de los Estados miembros de la Unión. Así pues, no cabe considerar que las resoluciones en las que se basa la República Bolivariana de Venezuela reflejen «una práctica generalmente aceptada como derecho».
- 98 Por consiguiente, procede desestimar las alegaciones de la República Bolivariana de Venezuela relativas a que el Consejo carecía de competencia para adoptar el Reglamento impugnado sin la autorización previa del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.
- 99 En tercer término, por lo que respecta a la supuesta violación del principio de proporcionalidad, según reiterada jurisprudencia, dicho principio forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión y exige que los medios que aplica una disposición del Derecho de la Unión permitan alcanzar los objetivos legítimos perseguidos por la normativa de la que se trate y no vayan más allá de lo necesario para ello (véase la sentencia de 3 de febrero de 2021, Ilunga Luyoyo/Consejo, T-124/19, no publicada, EU:T:2021:63, apartado 193 y jurisprudencia citada).
- 100 Además, por una parte, procede recordar que, por lo que se refiere al control judicial del respeto del principio de proporcionalidad, el Tribunal de Justicia considera que debe reconocerse una amplia facultad discrecional al legislador de la Unión en ámbitos en los que deba tomar decisiones de naturaleza política, económica y social y realizar apreciaciones complejas. De lo anterior deduce que solo el carácter manifiestamente inadecuado de una medida adoptada en esos

ámbitos, con relación al objetivo que tiene previsto conseguir la institución competente, puede afectar a la legalidad de tal medida (sentencia de 28 de marzo de 2017, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, apartado 146).

- 101 A este respecto, es preciso señalar que existe una proporcionalidad razonable entre, por un lado, las medidas restrictivas consistentes en la prohibición de vender, suministrar, transferir o exportar equipos que puedan ser utilizados para la represión interna y servicios relacionados con dichos equipos y con equipos militares y, por otro lado, el objetivo perseguido de prevenir el riesgo de que se produzcan nuevos actos de violencia, uso excesivo de la fuerza y nuevas violaciones o abusos de los derechos humanos.
- 102 Por otra parte, las medidas restrictivas establecidas en los artículos 2, 3, 6 y 7 del Reglamento impugnado se limitan, en esencia, a la prohibición de vender, suministrar, transferir o exportar equipos que puedan ser utilizados para la represión interna y servicios relacionados con dichos equipos y con equipos militares a cualquier persona física o jurídica, entidad u organismo sito en Venezuela, o para su utilización en este país. Además, los artículos 4, 6 y 7 del Reglamento impugnado prevén la posibilidad de que las autoridades competentes de los Estados miembros concedan determinadas autorizaciones como excepción a las medidas restrictivas en cuestión. Por lo tanto, dichas medidas no son manifiestamente inadecuadas ni van más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido.
- 103 Por consiguiente, no se violó el principio de proporcionalidad.
- 104 De lo anterior se deduce que procede desestimar todas las alegaciones de la República Bolivariana de Venezuela relativas a la violación del Derecho consuetudinario internacional.
- 105 En segundo lugar, por un lado, la República Bolivariana de Venezuela no sostiene que el Reglamento impugnado remita expresamente a disposiciones de los acuerdos de la OMC. A este respecto, dicho Reglamento no contiene ninguna referencia a dichos acuerdos.
- 106 Por otro lado, la República Bolivariana de Venezuela no ha indicado mediante qué actos ni en qué ocasión la Unión pretendió dar cumplimiento, mediante el Reglamento impugnado, a una determinada obligación asumida en el marco de la OMC.
- 107 Pues bien, por lo que respecta a la compatibilidad de las restricciones impuestas mediante el Reglamento impugnado con el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), procede señalar que, según reiterada jurisprudencia, habida cuenta de su naturaleza y de su sistemática, los acuerdos de la OMC no se incluyen, en principio, entre las normas con respecto a las cuales el juez de la Unión controla la legalidad de los actos de las instituciones de la Unión. Solo en el supuesto de que la Unión pretenda cumplir una determinada obligación asumida en el marco de la OMC o cuando el acto de la Unión remita expresamente a disposiciones concretas de los acuerdos de la OMC corresponderá al juez de la Unión controlar la legalidad del acto de la Unión de que se trate en relación con las normas de la OMC (véase la sentencia de 13 de septiembre de 2018, *PSC Prominvestbank/Consejo*, T-739/14, no publicada, EU:T:2018:547, apartado 133 y jurisprudencia citada; véase también, en este sentido, las sentencias de 22 de junio de 1989, *Fediol/Comisión*, 70/87, EU:C:1989:254, apartados 19 a 22, y de 7 de mayo de 1991, *Nakajima/Consejo*, C-69/89, EU:C:1991:186, apartados 29 a 32).
- 108 Por consiguiente, procede desestimar por infundadas las alegaciones de la República Bolivariana de Venezuela relativas al incumplimiento de los acuerdos de la OMC.

- 109 En tercer lugar, la República Bolivariana de Venezuela sostiene que las medidas adoptadas por el Consejo producen efectos en su territorio, es decir, fuera del territorio de la Unión. En consecuencia, considera que tanto la apreciación que hizo el Consejo de la situación en Venezuela al tratar de demostrar la existencia de violaciones del Derecho en la República Bolivariana de Venezuela como los efectos de las medidas adoptadas a raíz de dicha apreciación implican el ejercicio de una competencia extraterritorial. Añade que, como ha subrayado reiteradamente la Corte Internacional de Justicia, el ejercicio de una competencia extraterritorial es manifiestamente contrario al Derecho internacional. En particular, la República Bolivariana de Venezuela se refiere a una sentencia de la Corte Internacional de Justicia de 14 de febrero de 2002 [Orden de detención de 11 de abril de 2000 (República Democrática del Congo c. Bélgica), sentencia, CIJ Recopilación 2002, p. 3].
- 110 A este respecto, es preciso señalar que el artículo 29 TUE autoriza al Consejo a adoptar «decisiones que definirán el enfoque de la Unión sobre un asunto concreto de carácter geográfico o temático». Este artículo precisa que: «los Estados miembros velarán por la conformidad de sus políticas nacionales con las posiciones de la Unión». Además, el artículo 215 TFUE, apartado 1, dispone que el Consejo podrá adoptar una decisión que «prevea la interrupción o la reducción, total o parcial, de las relaciones económicas y financieras con uno o varios terceros países». De ello se deduce que el objetivo implícito, pero evidente, de tales medidas es tener repercusiones en el Estado tercero de que se trate, como se deriva de los apartados 68 y 69 de la sentencia dictada en casación. Por consiguiente, dichas disposiciones confieren al Consejo la competencia para adoptar medidas restrictivas como las establecidas en los artículos 2, 3, 6 y 7 del Reglamento impugnado.
- 111 Además, como sostiene fundadamente el Consejo, del artículo 20 del Reglamento impugnado, citado en el anterior apartado 11, resulta que las medidas restrictivas en cuestión se refieren a personas y situaciones sometidas a la jurisdicción de los Estados miembros *ratione loci* o *ratione personae*.
- 112 La referencia de la República Bolivariana de Venezuela a la sentencia de la Corte Internacional de Justicia de 14 de febrero de 2002 [Orden de detención de 11 de abril de 2000 (República Democrática del Congo c. Bélgica), sentencia, CIJ Recopilación 2002, p. 3] no es pertinente, por cuanto este asunto se refería a una situación diferente de la del presente caso. En efecto, este asunto versaba sobre una orden de detención internacional emitida por el Reino de Bélgica contra el Ministro de Asuntos Exteriores de la República Democrática del Congo con vistas a su detención y extradición al Reino de Bélgica por presuntos delitos constitutivos de «violaciones graves del Derecho internacional humanitario». Pues bien, nada en el presente asunto demuestra que la Unión haya ejercido sus competencias en el territorio o contra personas expresamente sometidas a la jurisdicción de la República Bolivariana de Venezuela.
- 113 Por el contrario, la facultad del Consejo de adoptar medidas restrictivas se inscribe en el marco de las medidas autónomas de la Unión adoptadas en el ámbito de la PESC, de conformidad con los objetivos y los valores de la Unión, tal como figuran en los artículos 3 TUE, apartado 5, y 21 TUE, a saber, entre otros, el objetivo de fomentar en el resto del mundo la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional. Tienen como finalidad, en particular, garantizar el cumplimiento de las obligaciones *erga omnes partes* de respetar los principios derivados del Derecho internacional general y de los instrumentos internacionales de carácter universal o cuasi universal, en concreto el artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas, el respeto de los derechos fundamentales, en particular la prohibición de la tortura, el respeto de los principios democráticos

y la protección de los derechos del niño. Se trata de «un interés jurídico» común en que se protejan los derechos en cuestión [véanse, en este sentido y por analogía, *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited*, sentencia, CIJ Recopilación 1970, p. 3, párrs. 33 y 34, y *Cuestiones relativas a la obligación de procesar o extraditar (Bélgica c. Senegal)*, sentencia, CIJ Recopilación 2012, p. 422, párrs. 68 a 70].

- 114 Por consiguiente, procede desestimar las alegaciones de la República Bolivariana de Venezuela sobre este particular.
- 115 En cuarto lugar, por lo que respecta a las alegaciones de la República Bolivariana de Venezuela relativas a la obligación del Consejo de tener en cuenta las medidas restrictivas impuestas por Estados terceros, en particular los Estados Unidos de América, la naturaleza de las medidas restrictivas en cuestión, que constituyen a su juicio medidas restrictivas unilaterales contrarias al Derecho internacional y el ejercicio de una coerción que menoscaba el derecho al desarrollo y los derechos humanos de la población de la República Bolivariana de Venezuela, procede señalar que fueron invocadas por primera vez en la réplica.
- 116 Pues bien, a tenor del artículo 84, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, en el curso del proceso no podrán invocarse motivos nuevos, a menos que se funden en razones de hecho y de Derecho que hayan aparecido durante el procedimiento.
- 117 Según la jurisprudencia, el artículo 84, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento también es aplicable a las alegaciones o a los argumentos (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de julio de 2021, AQ/eu-LISA, T-164/19, no publicada, EU:T:2021:456, apartado 59 y jurisprudencia citada) que no constituyan ampliación de motivos o alegaciones presentados en la demanda.
- 118 Pues bien, de los autos no se desprende que las alegaciones enumeradas en el anterior apartado 115 se funden en razones de hecho y de Derecho que hayan aparecido durante el procedimiento.
- 119 Por lo tanto, dichas alegaciones son inadmisibles con arreglo al artículo 84 del Reglamento de Procedimiento.
- 120 En consecuencia, a la luz de lo anterior, procede desestimar el cuarto motivo y, por lo tanto, el recurso en su totalidad.

### **Costas**

- 121 Según el artículo 133 del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal General decidirá sobre las costas en la sentencia que ponga fin al proceso. A tenor del artículo 219 de dicho Reglamento, corresponde al Tribunal General, cuando se pronuncia tras anulación y devolución del asunto por el Tribunal de Justicia, decidir sobre las costas relativas, por una parte, a los procedimientos entablados ante dicho Tribunal General y, por otra, al procedimiento de casación seguido ante el Tribunal de Justicia. Por último, de conformidad con el 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.

- 122 En el presente caso, el Tribunal de Justicia, en la sentencia dictada en casación, anuló la sentencia inicial y reservó la decisión sobre las costas. Por lo tanto, procede decidir, en la presente sentencia, sobre las costas correspondientes al procedimiento inicial ante el Tribunal General, al procedimiento de casación seguido ante el Tribunal de Justicia y al presente procedimiento tras la devolución del asunto.
- 123 Por haber sido desestimadas las pretensiones del Consejo en el procedimiento de casación seguido ante el Tribunal de Justicia, procede condenarlo a cargar con sus propias costas y con las de la República Bolivariana de Venezuela relativas a dicho procedimiento.
- 124 Por haber sido desestimadas en cuanto al fondo las pretensiones de la República Bolivariana de Venezuela en el procedimiento de devolución ante el Tribunal General, sobre la base de las alegaciones que había formulado en el marco del procedimiento ante el Tribunal General anterior al recurso de casación, procede condenarla a cargar con las costas de ambos procedimientos.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Gran Sala)

decide:

- 1) **Desestimar el recurso.**
- 2) **El Consejo de la Unión Europea cargará con sus propias costas y con las de la República Bolivariana de Venezuela correspondientes al procedimiento de casación seguido ante el Tribunal de Justicia, causadas en el asunto C-872/19 P.**
- 3) **Condenar a la República Bolivariana de Venezuela a cargar con las costas correspondientes al procedimiento de devolución ante el Tribunal General, causadas en el asunto T-65/18 RENV, y con las correspondientes al procedimiento inicial ante el Tribunal General, causadas en el asunto T-65/18.**

Van der Woude	Papasavvas	Spielmann
Marcoulli	Da Silva Passos	Jaeger
Frimodt Nielsen	Kanninen	Gervasoni
Póltorak	Reine	Pynnä
Tichy-Fisslberger	Valasidis	Verschuur

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 13 de septiembre de 2023.

Firmas