



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Séptima)

de 14 de julio de 2021 *

«Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas adoptadas habida cuenta de la situación en Venezuela — Inmovilización de fondos — Listas de personas, entidades y organismos a los que se aplica la inmovilización de fondos y de recursos económicos — Inclusión del nombre del demandante en las listas — Mantenimiento del nombre del demandante en las listas — Obligación de motivación — Derecho de defensa — Principio de buena administración — Derecho a la tutela judicial efectiva — Error de apreciación — Libertad de expresión»

En el asunto T-248/18,

Diosdado Cabello Rondón, con domicilio en Caracas (Venezuela), representado por los Sres. L. Giuliano y F. Di Gianni, abogados,

parte demandante,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por las Sras. S. Kyriakopoulou y P. Mahnič y los Sres. V. Piessevaux y A. Antoniadis, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso basado en el artículo 263 TFUE por el que se solicita la anulación, por un lado, de la Decisión (PESC) 2018/90 del Consejo, de 22 de enero 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 16 I, p. 14), y 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), y, por otro lado, del Reglamento de Ejecución (UE) 2018/88 del Consejo, de 22 de enero de 2018, por el que se aplica el Reglamento (UE) 2017/2063 relativo a medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Venezuela (DO 2018, L 16 I, p. 6), y del Reglamento de Ejecución (UE) 2018/1653 del Consejo, de 6 de noviembre de 2018, por el que se aplica el Reglamento (UE) 2017/2063 relativo a medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Venezuela (DO 2018, L 276, p. 1), en la medida en que dichos actos afectan al demandante,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Séptima),

* Lengua de procedimiento: inglés.

integrado por el Sr. R. da Silva Passos, Presidente, y la Sra. I. Reine (Ponente) y el Sr. L. Truchot, Jueces;

Secretario: Sr. B. Lefebvre, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 3 de septiembre de 2020;

dicta la siguiente

Sentencia¹

[*omissis*]

Fundamentos de Derecho

[*omissis*]

Sobre el tercer motivo, basado en la vulneración de la libertad de expresión

[*omissis*]

- 100 Es preciso recordar que el respeto de los derechos fundamentales se impone a cualquier acción de la Unión, incluso en el ámbito de la [política exterior y de seguridad común (en lo sucesivo, «PESC»)], como se desprende de lo dispuesto en el artículo 21 TUE, en relación con lo dispuesto en el artículo 23 TUE (véase la sentencia de 27 de septiembre de 2018, Ezz y otros/Consejo, T-288/15, EU:T:2018:619, apartado 58 y jurisprudencia citada). Dado que la libertad de expresión y de información está garantizada en el artículo 11 de la [Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»)] y, en las condiciones siguientes, por el artículo 10 del [Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en lo sucesivo, «CEDH»)], procede controlar el respeto de ese derecho por los actos impugnados.
- 101 Por lo que respecta al artículo 10 del CEDH, debe señalarse que es cierto que este último no constituye, dado que la Unión no se ha adherido a él, un instrumento jurídico integrado formalmente en el ordenamiento jurídico de la Unión. Por consiguiente, el examen de la validez de un acto de Derecho derivado de la Unión debe basarse únicamente en los derechos fundamentales garantizados por la Carta. Sin embargo, ha de recordarse, por un lado, que, en virtud del artículo 6 TUE, apartado 3, los derechos fundamentales reconocidos en el CEDH forman parte del Derecho de la Unión como principios generales y, por otro lado, que según el artículo 52, apartado 3, de la Carta, los derechos contenidos en ella, que corresponden a derechos garantizados por el CEDH, tienen el mismo sentido y el mismo alcance que los que les confiere el CEDH. A tenor de las explicaciones relativas a esta disposición, que, con arreglo al artículo 6 TUE, apartado 1, párrafo tercero, y al artículo 52, apartado 7, de la Carta, deben tenerse en cuenta a los efectos de su interpretación, el sentido y el alcance de los derechos garantizados no solo vienen determinados por el tenor del CEDH, sino también, en particular, por la jurisprudencia del

¹ Solo se reproducen los apartados de la presente sentencia cuya publicación considera útil el Tribunal General.

[Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en lo sucesivo, «TEDH»)]. Además, de las mencionadas explicaciones se desprende que el artículo 52, apartado 3, de la Carta pretende garantizar la coherencia necesaria entre los derechos que contiene la Carta y los derechos correspondientes garantizados por el CEDH, sin que ello afecte a la autonomía del Derecho de la Unión y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Más aún, ha de señalarse que esta equivalencia entre las libertades garantizadas por la Carta y las garantizadas por el CEDH ha sido declarada formalmente en relación con la libertad de expresión (véase la sentencia de 31 de mayo de 2018, *Korwin-Mikke/Parlamento*, T-770/16, EU:T:2018:320, apartado 38 y jurisprudencia citada).

- 102 Del propio tenor del artículo 11, apartado 1, de la Carta y del artículo 10, apartado 1, del CEDH resulta que «toda persona tiene derecho a la libertad de expresión». El TEDH ya ha declarado que la libertad de expresión constituye uno de los fundamentos esenciales de una sociedad democrática y que dicho tenor no distingue según la naturaleza del fin perseguido ni según la función que las personas físicas o jurídicas han desempeñado en el ejercicio de esa libertad (TEDH, sentencia de 28 de septiembre de 1999, *Öztürk c. Turquía*, CE:ECHR:1999:0928JUD002247993, § 49).
- 103 Es preciso señalar que el TEDH otorga especial relevancia a la función desempeñada por los periodistas como «perros guardianes» de la sociedad en general y de la democracia en particular. Recomienda «la máxima cautela» cuando se trata de apreciar la validez de las restricciones a su libertad de expresión (véase, en este sentido, TEDH, sentencia de 24 de junio de 2014, *Roşianu c. Rumanía*, CE:ECHR:2014:0624JUD002732906, § 61). Asimismo, subraya que los medios de comunicación audiovisual, como la radio y la televisión, tienen una función especialmente importante que desempeñar a este respecto. Por su facultad de transmitir mensajes mediante el sonido y las imágenes, tienen efectos más inmediatos y más potentes que la prensa escrita. La función de la televisión y de la radio, fuentes familiares de entretenimiento en el núcleo íntimo del telespectador o del oyente, refuerza aún más su impacto (TEDH, sentencia de 17 de septiembre de 2009, *Manole y otros c. Moldavia*, CE:ECHR:2009:0917JUD001393602, § 97).
- 104 No obstante, el TEDH considera que el derecho de los periodistas a comunicar información sobre cuestiones de interés general está protegido siempre que actúen de buena fe, basándose en hechos exactos, y proporcionen información «fiable y precisa» respetando la ética periodística. El artículo 10, apartado 2, del CEDH subraya que el ejercicio de la libertad de expresión entraña «deberes y responsabilidades», que también se aplican a los medios de comunicación, incluso en asuntos de gran interés general (véase TEDH, sentencia de 17 de diciembre de 2004, *Pedersen y Baadsgaard c. Dinamarca*, CE:ECHR:2004:1217JUD004901799, § 78 y jurisprudencia citada). De la jurisprudencia del TEDH se desprende que el hecho de que los medios de comunicación audiovisuales tengan efectos a menudo mucho más inmediatos y potentes que la prensa escrita es un factor que debe tomarse en consideración a la hora de apreciar los «deberes y responsabilidades» anteriormente mencionados (véase, en este sentido, TEDH, sentencia de 16 de junio de 2015, *Delfi AS c. Estonia*, CE:ECHR:2015:0616JUD006456909, § 134).
- 105 Por otra parte, el TEDH ha declarado que el artículo 10, apartado 2, del CEDH no deja apenas margen para restricciones a la libertad de expresión en el ámbito del discurso político o de cuestiones de interés general. En principio, las declaraciones sobre cuestiones de interés público requieren una protección sólida, a diferencia de aquellas que defiendan o justifiquen la violencia, el odio, la xenofobia u otras formas de intolerancia, que normalmente no quedan protegidas. El discurso político, por naturaleza, es fuente de polémica y a menudo virulento, pero no deja de ser de interés público, salvo que traspase un límite y degenera en una llamada a la violencia, al odio o a

- la intolerancia [TEDH, sentencia de 15 de octubre de 2015, *Perinçek c. Suiza*, CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, §§ 197, 230 y 231; véase también, en este sentido, TEDH, sentencia de 8 de julio de 1999, *Sürek c. Turquía* (n.º 1), CE:ECHR:1999:0708JUD002668295, §§ 61 y 62]. Según el TEDH, para determinar si las declaraciones en su conjunto pueden pasar por una incitación a la violencia, es preciso prestar atención a los términos empleados y al contexto en el que se inscribe su difusión (véase, en este sentido, TEDH, sentencia de 6 de julio de 2010, *Gözel y Özer c. Turquía*, CE:ECHR:2010:0706JUD004345304, § 52). En particular, si dichas declaraciones se efectuaron en un contexto político o social tenso, dicho tribunal reconoce generalmente que, en virtud del artículo 10, apartado 2, del CEDH, puede estar justificada alguna forma de injerencia en dichas declaraciones (véase, en este sentido, TEDH, sentencia de 15 de octubre de 2015, *Perinçek c. Suiza*, CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, § 205).
- 106 Para aplicar los principios antes mencionados al caso de autos, es preciso tener en cuenta el contexto del presente asunto, que se caracteriza por peculiaridades que lo distinguen de las que permitieron al TEDH desarrollar su jurisprudencia (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de junio de 2017, *Kiselev/Consejo*, T-262/15, EU:T:2017:392, apartado 93).
- 107 Ello se debe a que, como procede aquí subrayar, los principios que se derivan de la jurisprudencia del TEDH se establecieron respecto de situaciones en las que un Estado, adherido al CEDH, consideraba que las declaraciones o acciones de una persona domiciliada en ese Estado eran inaceptables y le imponía medidas represivas, frecuentemente penales, frente a lo cual esa persona invocaba la libertad de expresión para defenderse contra dicho Estado (sentencia de 15 de junio de 2017, *Kiselev/Consejo*, T-262/15, EU:T:2017:392, apartado 94).
- 108 En cambio, en el presente caso, el demandante es un ciudadano venezolano, residente en Venezuela, que ejerce en su propio país funciones políticas y dispone de amplio acceso a los medios de comunicación audiovisuales en dicho país.
- 109 Es en este contexto en el que el demandante invoca el derecho a la libertad de expresión. Por lo tanto, no invoca ese derecho como medio de defensa contra el Estado venezolano, sino para protegerse frente a medidas restrictivas cautelares (y no penales) adoptadas por el Consejo para reaccionar ante la situación existente en Venezuela (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 15 de junio de 2017, *Kiselev/Consejo*, T-262/15, EU:T:2017:392, apartado 97).
- 110 Procede examinar el presente motivo a la luz de todos estos principios y consideraciones.
- 111 Es preciso subrayar que el demandante fue incluido y mantenido en las listas controvertidas como personalidad política venezolana de primera línea por haber atacado públicamente y amenazado a la oposición política, a unos medios de comunicación y a la sociedad civil. Este motivo permitió al Consejo aplicar el criterio previsto en el artículo 6, apartado 1, letra b), de la Decisión 2017/2074, relativo a la inclusión de los nombres de las personas físicas cuya actuación, políticas o actividades menoscaben de algún modo la democracia o el Estado de Derecho en Venezuela.
- 112 Procede señalar que las intervenciones mediáticas del demandante, en las que se basó el Consejo para justificar los actos impugnados, forman parte, en particular, de su actuación política y de las declaraciones efectuadas durante movilizaciones, ante la prensa y durante ruedas de prensa.

- 113 De ello se deduce que el demandante ha sido objeto de las medidas restrictivas en cuestión como personalidad política que ha menoscabado la democracia y el Estado de Derecho mediante amenazas públicas y selectivas contra la oposición política, unos medios de comunicación y la sociedad civil.
- 114 Por lo que se refiere a la alegación del demandante en la que invoca la condición de comentarista, periodista y empresario de espectáculos, es preciso señalar que su emisión de televisión semanal —única prueba, por lo demás, de la condición de periodista que invoca a su favor— parece ser una prolongación de sus actividades políticas. En efecto, como se desprende de los anteriores apartados 81 a 83, el demandante utilizó su emisión para atacar a sus adversarios políticos y para dar instrucciones relativas a actuaciones contra la oposición. Por lo demás, como se ha señalado en el anterior apartado 112, los actos del demandante considerados por el Consejo no se limitan exclusivamente a su emisión de televisión. En cualquier caso, de la jurisprudencia del TEDH se desprende que los principios relativos a la buena fe y a las obligaciones deontológicas que los periodistas deben respetar para poder invocar una mayor protección frente a las injerencias en su libertad de expresión (véase el anterior apartado 104) se aplican también a las demás personas que participan en el debate público (véase, en este sentido, TEDH, sentencias de 15 de febrero de 2005, *Steel y Morris c. Reino Unido*, CE:ECHR:2005:0215JUD006841601, § 90, y de 29 de noviembre de 2005, *Urbino Rodrigues c. Portugal*, CE:ECHR:2005:1129JUD007508801, § 25). Por lo tanto, dichos principios son pertinentes en relación con la situación del demandante, que intervino indudablemente en el debate público existente en Venezuela.
- 115 Del examen de los autos se desprende que, sin asumir los «deberes y responsabilidades» a los que se refiere la jurisprudencia del TEDH, el demandante utilizó libremente los medios de comunicación para amenazar e intimidar públicamente a la oposición política, a otros medios de comunicación y a la sociedad civil.
- 116 En particular, el demandante acusó a unos periodistas de complicidad en un atentado con bomba perpetrado contra la Guardia Nacional. Además, no ha negado haber emprendido maniobras de intimidación en su sitio de Internet contra los movimientos que denunciaban las violaciones de los derechos humanos en Venezuela, o haber utilizado, en el marco de su emisión televisada, información procedente de la grabación ilegal de conversaciones privadas para atacar a opositores políticos. Tampoco ha negado la información según la cual incitó a la represión brutal a través de una retórica incendiaria, dio instrucciones para desplegar cuerpos de combate contra las manifestaciones de la oposición, amenazó públicamente a dirigentes de la oposición declarando «sabemos dónde viven», exhibió públicamente un «manual para combatientes revolucionarios» que incluía información personal sobre los dirigentes de la oposición y, en particular, sus lugares de residencia, a fin de intimidar a la oposición. El demandante tampoco ha cuestionado la información recogida en un informe de la OEA de 14 de marzo de 2017 según la cual estaba implicado en actos de tortura.
- 117 Por consiguiente, procede declarar que los actos del demandante examinados por el Consejo en su expediente constituyen una incitación a la violencia, al odio y a la intolerancia en el sentido de la jurisprudencia recordada en el anterior apartado 105, de modo que no pueden acogerse a la libertad de expresión reforzada que protege, en principio, las declaraciones efectuadas en el contexto político. Dichos actos son, en efecto, ataques reales que menoscaban la democracia y el Estado de Derecho en Venezuela.
- 118 Por lo tanto, procede desestimar las alegaciones del demandante relativas a su función de periodista referentes a la libertad de expresión de que gozan los periodistas.

- 119 Por otra parte, es cierto que, como se ha recordado en el anterior apartado 102, «toda persona» goza de libertad de expresión. Además, en el presente caso, las medidas restrictivas impuestas al demandante pueden suponer limitaciones a su libertad de expresión, ya que fueron decididas por el Consejo debido, en particular, a algunas de sus declaraciones y, por lo tanto, pueden disuadirlo de expresarse en términos similares. Sin embargo, es preciso señalar que la libertad de expresión no constituye una prerrogativa absoluta y puede ser objeto de limitaciones en las condiciones expuestas en el artículo 52, apartado 1, de la Carta.
- 120 Para ser conformes con el Derecho de la Unión, las injerencias en la libertad de expresión deben satisfacer un requisito triple. En primer lugar, las limitaciones en cuestión deben venir «previstas por la ley». En otras palabras, la institución de la Unión que adopte medidas que puedan restringir la libertad de expresión de una persona debe disponer para ello de una base legal. En segundo lugar, las limitaciones deben perseguir un objetivo de interés general, reconocido como tal por la Unión. En tercer lugar, las limitaciones en cuestión no pueden ser excesivas (véase la sentencia de 15 de junio de 2017, Kiselev/Consejo, T-262/15, EU:T:2017:392, apartado 69 y jurisprudencia citada).
- 121 Por lo que respecta al primer requisito, debe observarse que, en el presente caso, la limitación viene «prevista por la ley», habida cuenta de que se enuncia en actos que tienen alcance general y dispone de bases jurídicas claras en el Derecho de la Unión, como son el artículo 29 TUE y el artículo 215 TFUE (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de junio de 2017, Kiselev/Consejo, T-262/15, EU:T:2017:392, apartado 72).
- 122 En cuanto al segundo requisito, es preciso señalar que, como resulta del examen del segundo motivo, los actos impugnados son conformes, en lo que respecta al demandante, con el objetivo, contemplado en el artículo 21 TUE, apartado 2, letra b), de consolidar y apoyar la democracia y el Estado de Derecho en la medida en que se inscriben en el marco de una política dirigida a promover la democracia en Venezuela.
- 123 Por lo que respecta al tercer requisito, cabe destacar que comprende dos vertientes: por un lado, las limitaciones de la libertad de expresión que pueden derivarse de las medidas restrictivas en cuestión deben resultar necesarias y proporcionadas al propósito que se persigue y, por otro lado, no deben menoscabar el núcleo esencial de dicha libertad (véase, por analogía, la sentencia de 15 de junio de 2017, Kiselev/Consejo, T-262/15, EU:T:2017:392, apartado 84). Por lo que se refiere a la primera vertiente, procede recordar que el principio de proporcionalidad, que es uno de los principios generales del Derecho de la Unión, exige que los actos de las instituciones de la Unión no traspasen los límites de lo que resulta adecuado y necesario para la consecución de los objetivos perseguidos por la normativa de que se trate. Así pues, cuando puede elegirse entre varias medidas adecuadas, debe recurrirse a la menos gravosa y los inconvenientes ocasionados no deben resultar desmesurados respecto de los objetivos buscados (sentencia de 15 de junio de 2017, Kiselev/Consejo, T-262/15, EU:T:2017:392, apartado 87).
- 124 La jurisprudencia precisa sobre este particular que, por lo que se refiere al control judicial del respeto del principio de proporcionalidad, debe reconocerse una amplia facultad de apreciación al legislador de la Unión en ámbitos en los que se ve obligado a elegir entre diversas opciones de carácter político, económico y social y en los que debe llevar a cabo apreciaciones complejas. Por lo tanto, únicamente puede afectar a la legalidad de una medida adoptada en uno de estos ámbitos el hecho de que sea manifiestamente inadecuada para alcanzar el objetivo perseguido por la institución competente (sentencia de 15 de junio de 2017, Kiselev/Consejo, T-262/15, EU:T:2017:392, apartado 88).

- 125 En el presente caso, por lo que respecta a la adecuación de las medidas restrictivas, como las impuestas al demandante, a la luz de un objetivo de interés general tan fundamental para la comunidad internacional como la protección de la democracia y del Estado de Derecho, resulta que la inmovilización de fondos, activos financieros y otros recursos económicos de las personas a quienes se considera implicadas en los ataques a la democracia en Venezuela no puede, como tal, calificarse de inadecuada (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de febrero de 2020, Boshab/Consejo, T-171/18, no publicada, EU:T:2020:55, apartado 134 y jurisprudencia citada). Pues bien, como se ha señalado en el anterior apartado 117, mediante sus incitaciones a la violencia, al odio y a la intolerancia, el demandante originó tales ataques.
- 126 Por lo que se refiere a la necesidad de las limitaciones en cuestión, es preciso señalar que medidas alternativas y menos gravosas, como un sistema de autorización previa o una obligación de justificación *a posteriori* del uso de los fondos transferidos, no permiten alcanzar tan eficazmente los objetivos perseguidos, a saber, presionar a las autoridades venezolanas responsables de la situación de Venezuela, en particular habida cuenta de la posibilidad de eludir las restricciones impuestas (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de junio de 2017, Kiselev/Consejo, T-262/15, EU:T:2017:392, apartado 85).
- 127 Por otra parte, debe recordarse que el artículo 7, apartado 4, de la Decisión 2017/2074 y el artículo 9, apartado 1, del Reglamento 2017/2063 prevén la posibilidad de autorizar la liberación de determinados fondos o recursos económicos inmovilizados para que las personas afectadas puedan hacer frente a necesidades básicas o atender determinados compromisos.
- 128 Toda vez que las limitaciones de la libertad de expresión del demandante que puedan suponer las medidas restrictivas controvertidas resultan necesarias y proporcionadas al objetivo perseguido, es preciso analizar si menoscaban el núcleo esencial de dicha libertad.
- 129 Procede recordar que las medidas restrictivas controvertidas establecen, por un lado, que los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para impedir que el demandante entre en su territorio o transite por él y, por otro lado, la inmovilización de sus fondos y recursos económicos colocados en la Unión.
- 130 Pues bien, el demandante es nacional de un Estado tercero a la Unión, Venezuela, y reside en dicho Estado, en el que ejerce su actividad profesional de político activo también en los medios de comunicación de ese país. Por lo tanto, las medidas restrictivas controvertidas no menoscaban el núcleo esencial del derecho del demandante a ejercer su libertad de expresión, en particular en el marco de su actividad profesional en el sector de los medios de comunicación, en el país donde reside y trabaja (véase, por analogía, la sentencia de 15 de junio de 2017, Kiselev/Consejo, T-262/15, EU:T:2017:392, apartado 123).
- 131 Además, dichas medidas son de carácter temporal y reversible. En efecto, del artículo 13 de la Decisión 2017/2074 se desprende que esta estará sujeta a revisión continua (véase el anterior apartado 7).
- 132 En consecuencia, las medidas restrictivas de las que es objeto el demandante no vulneran su libertad de expresión.
- 133 Habida cuenta de todo lo anterior, procede desestimar el tercer motivo.

[omissis]

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Séptima)

decide:

- 1) Desestimar el recurso.**
- 2) Condenar en costas al Sr. Diosdado Cabello Rondón.**

da Silva Passos

Reine

Truchot

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 14 de julio de 2021.

Firmas