



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Gran Sala)

de 27 de julio de 2022*

[Texto rectificado mediante auto de 14 de octubre de 2022]

«Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania — Prohibición temporal de emisión y suspensión de las autorizaciones para difundir contenidos de determinados medios de comunicación — Inclusión en la lista de entidades a las que se aplican las medidas restrictivas — Competencia del Consejo — Derecho de defensa — Derecho a ser oído — Libertad de expresión y de información — Proporcionalidad — Libertad de empresa — Principio de no discriminación por razón de la nacionalidad»

En el asunto T-125/22,

RT France, con domicilio social en Boulogne-Billancourt (Francia), representada por el Sr. E. Piwnica y la Sra. M. Nguyen Chanh, abogados,

parte demandante,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por la Sra. S. Lejeune y los Sres. R. Meyer y S. Emmerechts, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyado por

Reino de Bélgica, representado por las Sras. C. Pochet, M. Van Regemorter y L. Van den Broeck, en calidad de agentes,

por

República de Estonia, representada por las Sras. N. Grünberg y M. Kriisa, en calidad de agentes,

por

República Francesa, representada por la Sra. A.-L. Desjonquères y los Sres. J.-L. Carré, W. Zemamta y T. Stéhelin, en calidad de agentes,

* Lengua de procedimiento: francés.

por

República de Letonia, representada por las Sras. K. Pommere, J. Davidoviča, I. Hūna, D. Ciemiņa y V. Borodiņeca, en calidad de agentes,

por

[En su versión rectificada mediante auto de 14 de octubre de 2022] **República de Lituania**, representada por el Sr. K. Dieninis y la Sra. V. Kazlauskaitė-Švenčionienė, en calidad de agentes,

por

República de Polonia, representada por el Sr. B. Majczyna y la Sra. A. Miłkowska, en calidad de agentes,

por

Comisión Europea, representada por los Sres. D. Calleja Crespo, V. Di Bucci y J.-F. Brakeland y por la Sra. M. Carpus Carcea, en calidad de agentes,

y por

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

partes coadyuvantes,

EL TRIBUNAL GENERAL (Gran Sala),

integrado por el Sr. S. Pappasavvas, Presidente, y por el Sr. H. Kanninen, la Sra. V. Tomljenović, los Sres. S. Gervasoni, D. Spielmann, S. Frimodt Nielsen, J. Schwarcz, E. Buttigieg, U. Öberg y R. Mastroianni (Ponente), la Sra. M. Brkan, los Sres. I. Gálea, I. Dimitrakopoulos y D. Kukovec y la Sra. S. Kingston, Jueces;

Secretario: Sr. E. Coulon,

habiendo considerado los escritos obrantes en autos,

celebrada la vista el 10 de junio de 2022;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso basado en el artículo 263 TFUE, la demandante, RT France, solicita la anulación de la Decisión (PESC) 2022/351 del Consejo, de 1 de marzo de 2022, por la que se modifica la Decisión 2014/512/PESC relativa a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania (DO 2022, L 65, p. 5; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), y del Reglamento (UE) 2022/350 del Consejo, de 1 de marzo de 2022, por el que se

modifica el Reglamento (UE) n.º 833/2014 relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania (DO 2022, L 65, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento impugnado») (en lo sucesivo, conjuntamente, «actos impugnados»), en la medida en que dichos actos la afectan.

Antecedentes del litigio

- 2 La demandante es una sociedad limitada unipersonal, establecida en Francia, que se dedica a la edición de cadenas temáticas. La totalidad del capital social de la demandante es titularidad de la asociación ANO TV Novosti (en lo sucesivo, «TV Novosti»), asociación autónoma sin ánimo de lucro de la Federación de Rusia, sin capital social, con domicilio en Moscú (Rusia), que se financia prácticamente de forma exclusiva con cargo a los presupuestos del Estado ruso.
- 3 El 2 de septiembre de 2015, la demandante celebró con el Conseil supérieur de l'audiovisuel (Consejo Superior Audiovisual, Francia; «CSA»), actualmente Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Autoridad Reguladora de la Comunicación Audiovisual y Digital, Francia; «Arcom»), un convenio para la difusión de la cadena de televisión RT France por medio distinto de las ondas hercianas. Está operativa en Francia desde 2017 y su contenido también se difunde en todos los países francófonos vía satélite o por Internet.
- 4 En marzo de 2014, la Federación de Rusia se anexionó ilegalmente la República Autónoma de Crimea y la ciudad de Sebastopol y desde entonces viene llevando a cabo de forma continuada acciones que desestabilizan la situación en el este de Ucrania. La Unión Europea ha reaccionado adoptando medidas restrictivas motivadas por las acciones de la Federación de Rusia, medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania y medidas restrictivas en respuesta a la anexión ilegal de la República Autónoma de Crimea y de la ciudad de Sebastopol por la Federación de Rusia.
- 5 A partir de la primavera de 2021, la situación en la frontera ruso-ucraniana empeoró con el despliegue, por parte de la Federación de Rusia, de un importante número de efectivos militares cerca de su frontera con Ucrania.
- 6 En sus conclusiones de los días 24 y 25 de junio de 2021, el Consejo Europeo instó a la Federación de Rusia a que asumiera plenamente su responsabilidad a la hora de garantizar la completa aplicación de los «Acuerdos de Minsk» como condición esencial para cualquier cambio sustancial en la posición de la Unión. Destacó la necesidad de que la Unión y sus Estados miembros «den una respuesta firme y coordinada a toda actividad maliciosa, ilegal y perturbadora ulterior por parte de Rusia, haciendo pleno uso de todos los instrumentos de que dispon[ía] la [Unión Europea] y asegurando la coordinación con los socios». A tal fin, el Consejo Europeo invitó asimismo a la Comisión Europea y al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (en lo sucesivo, «Alto Representante») a que presentasen posibles medidas restrictivas adicionales, en particular sanciones económicas.
- 7 En las conclusiones adoptadas en la reunión de 16 de diciembre de 2021, el Consejo Europeo destacó la necesidad imperiosa de que la Federación de Rusia rebajase las tensiones generadas por el aumento de la presencia militar a lo largo de su frontera con Ucrania. Reafirmó su pleno apoyo a la soberanía y la integridad territorial de Ucrania. Al tiempo que alentaba los esfuerzos

diplomáticos, el Consejo Europeo declaró que cualquier nueva agresión militar contra Ucrania hallaría una respuesta de enormes consecuencias y acerbo coste, incluida la adopción de medidas restrictivas coordinadas con los socios.

- 8 El 24 de enero de 2022, el Consejo de la Unión Europea aprobó unas conclusiones en las que condenaba las amenazas y actos de agresión continuos de la Federación de Rusia contra Ucrania y pedía a la Federación de Rusia que tomase medidas para rebajar la tensión, que respetase el Derecho internacional y que entablase un diálogo constructivo a través de los mecanismos internacionales establecidos. Recordando las conclusiones del Consejo Europeo de 16 de diciembre de 2021, el Consejo reiteró que cualquier nueva agresión militar hallaría una respuesta de enormes consecuencias y acerbo coste, incluso mediante una amplia gama de medidas restrictivas sectoriales e individuales que se adoptarían en coordinación con los socios.
- 9 El 15 de febrero de 2022, la Gosudarstvennaya Duma Federal'nogo Sobranía Rossiskoï Federatsii (Duma Estatal de la Asamblea Federal de la Federación de Rusia) votó a favor de enviar al Presidente, el Sr. Vladimir Putin, una resolución pidiéndole que reconociera las partes del este de Ucrania reivindicadas por separatistas como Estados independientes.
- 10 El 21 de febrero de 2022, el Presidente de la Federación de Rusia firmó un decreto en el que reconocía la independencia y la soberanía de las autoproclamadas «República Popular de Donetsk» y «República Popular de Lugansk» y ordenaba el despliegue de las fuerzas armadas rusas en esas zonas.
- 11 El 22 de febrero de 2022, el Alto Representante emitió una declaración en nombre de la Unión en la que condenaba estas actuaciones por suponer una grave violación del Derecho internacional. Anunció que la Unión respondería a estas últimas violaciones de la Federación de Rusia adoptando urgentemente medidas restrictivas adicionales.
- 12 El 23 de febrero de 2022, el Consejo adoptó una primera serie de medidas restrictivas. Tales medidas se referían, en primer lugar, a restricciones aplicables a las relaciones económicas con las regiones de Donetsk y de Lugansk no sujetas al control del Gobierno; en segundo lugar, a restricciones al acceso al mercado de capitales, en particular prohibiendo la financiación de la Federación de Rusia, de su Gobierno y de su Banco Central, y, en tercer lugar, la inclusión de miembros del Gobierno, de bancos, de empresarios, de generales y de 336 miembros de la Duma Estatal de la Asamblea Federal de la Federación de Rusia en la lista de personas y entidades sujetas a medidas restrictivas.
- 13 El 24 de febrero de 2022, el Presidente de la Federación de Rusia anunció una operación militar en Ucrania y ese mismo día las fuerzas armadas rusas lanzaron un ataque en varios lugares del país.
- 14 En esa misma fecha, el Alto Representante emitió una declaración en nombre de la Unión en la que condenaba la «invasión no provocada» de Ucrania por parte de las fuerzas armadas de la Federación de Rusia e indicaba que la respuesta de la Unión incluiría medidas restrictivas tanto sectoriales como individuales. En sus conclusiones adoptadas en su reunión extraordinaria celebrada el mismo día, el Consejo Europeo condenó con la máxima firmeza esa «agresión militar no provocada e injustificada», al entender que, con sus acciones militares ilegales, por las que habría de responder, la Federación de Rusia estaba violando gravemente el Derecho internacional y los principios de la Carta de las Naciones Unidas y socavando la seguridad y la estabilidad europeas y mundiales. En particular, exigió a la Federación de Rusia que pusiera fin a

su campaña de desinformación y manifestó su conformidad con la adopción de nuevas medidas restrictivas dirigidas contra varios sectores con consecuencias graves e incalculables para la Federación de Rusia.

- 15 El 25 de febrero de 2022, el Comité de Ministros del Consejo de Europa decidió dejar en suspenso los derechos de representación en el Consejo de Europa de la Federación de Rusia, de conformidad con el artículo 8 del Estatuto del Consejo de Europa, firmado en Londres el 5 de mayo de 1949, y dotar a dicha decisión de efectos inmediatos en lo que respectaba a los derechos de representación de la Federación de Rusia en el Comité de Ministros y en la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.
- 16 En su declaración de esa misma fecha, el Fiscal de la Corte Penal Internacional (CPI) recordó a todos los participantes en las hostilidades en el territorio de Ucrania que, en virtud de la declaración presentada el 8 de septiembre de 2015 que reconocía la competencia de la CPI, él sería competente para investigar todo acto de genocidio, crimen contra la humanidad y crimen de guerra cometido en el territorio de Ucrania desde el 20 de febrero de 2014.
- 17 En la misma fecha, el Consejo adoptó una segunda serie de medidas restrictivas. En primer término, se trataba de medidas individuales dirigidas contra políticos y empresarios involucrados en el atentado contra la integridad del territorio ucraniano. En segundo término, se trataba de medidas restrictivas aplicables en el ámbito financiero, de la defensa, de la energía, en el sector aeronáutico y en la industria espacial. En tercer término, se trataba de medidas que suspendían la aplicación de ciertas disposiciones del acuerdo relativo a las medidas de facilitación de la expedición de visados a determinadas categorías de ciudadanos de la Federación de Rusia que solicitan un visado de corta duración.
- 18 El 28 de febrero de 2022, el Fiscal de la CPI anunció su decisión de solicitar autorización para abrir una investigación sobre la situación en Ucrania, partiendo de las conclusiones a las que había llegado su Oficina tras un examen preliminar, estimando que existían suficientes indicios que permitían considerar que en Ucrania se habían cometido efectivamente los crímenes de guerra y los crímenes contra la humanidad denunciados en el contexto de los acontecimientos ya tenidos en cuenta durante el examen preliminar.
- 19 Entre el 28 de febrero y el 1 de marzo de 2022, el Consejo adoptó una tercera serie de medidas restrictivas. Se trataba de medidas individuales y económicas relativas, en particular, al cierre del espacio aéreo de la Unión a las aeronaves rusas, al sistema de mensajería financiera SWIFT y a los recursos del Banco Central de Rusia.
- 20 El 1 de marzo de 2022, el Parlamento Europeo aprobó una resolución en relación con la agresión rusa contra Ucrania [2022/2564(RSP)] en la que, en particular, condenó en los términos más enérgicos la «agresión militar ilegal, no provocada e injustificada» contra Ucrania y su invasión por la Federación de Rusia; exigió a dicho Estado que pusiera fin inmediatamente a todas las actividades militares en Ucrania, que retirase incondicionalmente todas las fuerzas y equipos militares y paramilitares de todo el territorio de Ucrania reconocido internacionalmente y respetase plenamente la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania dentro de sus fronteras reconocidas internacionalmente; subrayó que esa agresión militar y esa invasión constituían una grave violación del Derecho internacional; pidió que se ampliara el ámbito de aplicación de las sanciones y subrayó además que las sanciones tenían por objeto debilitar estratégicamente la economía y la base industrial rusas, en particular el complejo militar-industrial, y con ello la capacidad de la Federación de Rusia para amenazar la seguridad

internacional en el futuro. En el punto 31 de dicha resolución, el Parlamento condenó asimismo el recurso a la guerra de la información por parte de las autoridades rusas, los medios de comunicación estatales y los aliados de la Federación de Rusia para sembrar la división a través de contenidos denigrantes y narrativas falaces sobre la Unión, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y Ucrania, con el objetivo de crear negaciones verosímiles de sus «atrocidades» y pidió, por tanto, a todos los Estados miembros que suspendieran inmediatamente las licencias de radiodifusión y la retransmisión de todos los canales de los medios de comunicación estatales rusos.

- 21 En este contexto, el 1 de marzo de 2022, el Consejo adoptó la Decisión impugnada, sobre la base del artículo 29 TUE, y el Reglamento impugnado, sobre la base del artículo 215 TFUE, al objeto de prohibir las acciones de propaganda continuas y concertadas, dirigidas a la sociedad civil de la Unión y de sus países vecinos, en apoyo de la agresión militar de la Federación de Rusia contra Ucrania, canalizadas a través de una serie de medios de comunicación bajo el control permanente, directo o indirecto, de los dirigentes de la Federación de Rusia, acciones estas que constituyen una amenaza para el orden público y la seguridad de la Unión.
- 22 Los considerandos 1 a 11 de los actos impugnados exponen las circunstancias que dieron lugar a la adopción de las medidas restrictivas que establecen (en lo sucesivo, «medidas restrictivas en cuestión» o «medidas restrictivas de que se trata»). Más concretamente, los considerandos 5 a 11 de la Decisión impugnada están redactados en los siguientes términos:
- «(5) En sus conclusiones de 10 de mayo de 2021, el Consejo subrayó la necesidad de seguir fortaleciendo la resiliencia de la Unión y los Estados miembros, así como su capacidad para luchar contra las amenazas híbridas, incluida la desinformación, garantizando el uso coordinado e integrado de las herramientas existentes y de posibles nuevas herramientas para la lucha contra las amenazas híbridas a escala de la Unión y de los Estados miembros, así como posibles respuestas en el ámbito de las amenazas híbridas —entre otras, la injerencia extranjera y las operaciones de influencia—, por ejemplo, medidas preventivas o repercutir costes a agentes estatales y no estatales hostiles.
- (6) La Federación de Rusia ha emprendido una campaña sistemática e internacional de manipulación de los medios de comunicación y distorsión de los hechos a fin de intensificar su estrategia de desestabilización de sus países vecinos y de la Unión y de sus Estados miembros. En particular, la propaganda ha atacado, de manera reiterada y constante, a los partidos políticos europeos, sobre todo en período electoral, atacando asimismo a la sociedad civil, a los solicitantes de asilo, a las minorías étnicas rusas, a las minorías de género y al funcionamiento de las instituciones democráticas en la Unión y sus Estados miembros.
- (7) Para justificar y apoyar su agresión contra Ucrania, la Federación de Rusia ha emprendido acciones de propaganda continuas y concertadas contra la sociedad civil de la Unión y de sus países vecinos, distorsionando y manipulando gravemente los hechos.
- (8) Dichas acciones de propaganda vienen canalizándose a través de una serie de medios de comunicación bajo el control permanente, directo o indirecto, de los dirigentes de la Federación de Rusia. Estas acciones constituyen una amenaza importante y directa para el orden público y la seguridad de la Unión.
- (9) Dichos medios de comunicación son esenciales [y] decisivos para impulsar y apoyar la agresión a Ucrania, y para la desestabilización de sus países vecinos.
- »

- (10) Habida cuenta de la gravedad de la situación, y en respuesta a las acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania, es necesario, en consonancia con los derechos y libertades fundamentales reconocidos por la Carta de los Derechos Fundamentales, en particular con el derecho a la libertad de expresión e información reconocido en su artículo 11, introducir nuevas medidas restrictivas a fin de suspender urgentemente las actividades de radiodifusión de dichos medios de comunicación en la Unión, o dirigidas a esta. Dichas medidas deben mantenerse hasta que cese la agresión contra Ucrania y hasta que la Federación de Rusia y sus medios de comunicación asociados dejen de llevar a cabo acciones de propaganda contra la Unión y sus Estados miembros.
- (11) En consonancia con los derechos y libertades fundamentales reconocidos en la Carta de los Derechos Fundamentales, en particular con el derecho a la libertad de expresión e información, la libertad de empresa y el derecho a la propiedad tal como se reconoce en sus artículos 11, 16 y 17, dichas medidas no impiden que tales medios de comunicación y su personal ejerzan otras actividades en la Unión distintas a la difusión, como investigación y entrevistas. En particular, dichas medidas no modifican la obligación de respetar los derechos, libertades y principios mencionados en el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea, incluida la Carta de Derechos Fundamentales, y las constituciones de los Estados miembros, en sus respectivos ámbitos de aplicación.»
- 23 El artículo 4 *octies* de la Decisión 2014/512/PESC del Consejo, de 31 de julio de 2014, relativa a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania (DO 2014, L 229, p. 13), en su versión modificada por la Decisión impugnada, tiene el siguiente tenor:
- «1. Queda prohibido a los operadores difundir, permitir, facilitar o contribuir de otro modo a la emisión de cualquier contenido por parte de las personas jurídicas, entidades u organismos enumerados en el anexo IX, incluso mediante transmisión o distribución por cualesquiera medios tales como cable, satélite, IP-TV, proveedores de servicios de Internet, plataformas o aplicaciones de intercambio de vídeos en Internet, ya sean nuevas o previamente instaladas.
2. Se suspende cualquier licencia o autorización de radiodifusión, acuerdo de transmisión y distribución celebrado con las personas jurídicas, entidades u organismos enumerados en el anexo IX.»
- 24 El nombre de la demandante se incluyó en el anexo IX de la Decisión 2014/512, en su versión modificada por la Decisión impugnada.
- 25 El artículo 2 *septies* del Reglamento (UE) n.º 833/2014 del Consejo, de 31 de julio de 2014, relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania (DO 2014, L 229, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento impugnado, está redactado en los siguientes términos:
- «1. Queda prohibido a los operadores difundir, permitir, facilitar o contribuir de otro modo a la emisión de cualquier contenido por parte de las personas jurídicas, entidades u organismos enumerados en el anexo XV, incluso mediante transmisión o distribución por cualesquiera medios tales como cable, satélite, IP-TV, proveedores de servicios de Internet, plataformas o aplicaciones de intercambio de vídeos en Internet, ya sean nuevas o previamente instaladas.

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

- 26 El nombre de la demandante se incluyó en el anexo XV del Reglamento n.º 833/2014, en su versión modificada por el Reglamento impugnado.
- 27 En aplicación de esas disposiciones, la emisión por cualquier medio de contenidos procedentes, en particular, de la demandante quedó temporalmente prohibida en todos los países de la Unión.
- 28 De conformidad con su artículo 9, la Decisión 2014/512, en su versión modificada por la Decisión (PESC) 2022/327 del Consejo, de 25 de febrero de 2022 (JO 2022, L 48, p. 1), es aplicable hasta el 31 de julio de 2022 y está sujeta a revisión continua. Se prorrogará o modificará, según proceda, si el Consejo estima que no se han cumplido sus objetivos.

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 29 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 8 de marzo de 2022, la demandante interpuso el presente recurso.
- 30 Mediante escrito separado presentado en la Secretaría del Tribunal General el mismo día, la demandante formuló demanda de medidas provisionales. Dicha demanda fue desestimada mediante auto de 30 de marzo de 2022, RT France/Consejo (T-125/22 R, no publicado, EU:T:2022:199), al no satisfacerse el requisito de la urgencia y al ser favorable al Consejo la ponderación de los intereses en liza, reservándose la decisión sobre las costas.
- 31 Mediante resolución del 22 de marzo de 2022, el Tribunal General (Sala Quinta) decidió, de oficio, tras oír a las partes, tramitar el asunto mediante el procedimiento acelerado, en aplicación del artículo 151, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General.
- 32 A propuesta del Presidente del Tribunal General, este decidió remitir el asunto a la Gran Sala conforme a lo dispuesto en el artículo 28 del Reglamento de Procedimiento.
- 33 Por impedimento de tres miembros de la Gran Sala para participar en la sustanciación del asunto, el Presidente del Tribunal designó a otros tres para completar la Sala.
- 34 El Consejo presentó su escrito de contestación el 3 de mayo de 2022.
- 35 Mediante diligencias de ordenación del procedimiento previstas en el artículo 89, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, que se notificaron a la demandante y al Consejo los días 6 y 18 de mayo de 2022 respectivamente, se autorizó a las partes a presentar un escrito de réplica y un escrito de dúplica circunscritos a determinados aspectos concretos, de conformidad con lo establecido en el artículo 154, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento.
- 36 La demandante presentó su réplica el 16 de mayo de 2022 y el Consejo su dúplica el 25 de mayo de 2022.

- 37 Mediante escritos presentados en la Secretaría del Tribunal General los días 14, 18 y 30 de marzo, 13 de abril y 10 y 13 de mayo de 2022 respectivamente, la Comisión, el Reino de Bélgica, la República de Polonia, la República Francesa, la República de Estonia, el Alto Representante, la República de Lituania y la República de Letonia solicitaron que se admitiera su intervención en el presente procedimiento en apoyo de las pretensiones del Consejo. El Presidente de la Gran Sala autorizó la intervención de la Comisión, del Reino de Bélgica, de la República Francesa, de la República de Polonia, de la República de Estonia, de la República de Lituania y de la República de Letonia mediante resoluciones de 4, 20 y 24 de mayo de 2022, y la del Alto Representante mediante auto del 11 de mayo de 2022.
- 38 El 25 de mayo de 2022 se dio por concluida la fase escrita del procedimiento.
- 39 Mediante diligencias de ordenación del procedimiento con arreglo al artículo 89, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, se invitó a las partes a que respondieran en la vista a determinadas preguntas que se les planteaban.
- 40 A propuesta del Juez Ponente, el Tribunal General (Gran Sala) decidió abrir la fase oral del procedimiento y que se organizara de oficio una vista oral.
- 41 En la vista celebrada el 10 de junio de 2022 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas orales formuladas por el Tribunal General.
- 42 La demandante solicita, en esencia, al Tribunal General que:
- Anule los actos impugnados en cuanto la afectan.
 - Condene en costas al Consejo.
- 43 El Consejo solicita al Tribunal General que:
- Desestime el recurso.
 - Condene en costas a la demandante.
- 44 El Reino de Bélgica, la República de Estonia, la República Francesa, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Polonia, la Comisión y el Alto Representante solicitaron en la vista que se desestimara el recurso.

Fundamentos de Derecho

- 45 En apoyo de su recurso, la demandante invoca cuatro motivos basados, respectivamente, en la violación del derecho de defensa, de la libertad de expresión y de información, de la libertad de empresa y del principio de no discriminación por razón de la nacionalidad. En el marco de su segundo motivo también cuestiona, incidentalmente, la competencia del Consejo para adoptar los actos impugnados. A este respecto, es preciso recordar que la incompetencia del autor de un acto lesivo es un motivo de orden público que el Tribunal General debe examinar en todo caso de oficio (véase, en ese sentido, la sentencia de 14 de diciembre de 2016, SV Capital/ABE, C-577/15 P, EU:C:2016:947, apartado 32 y jurisprudencia citada). El Tribunal considera oportuno examinar, en primer lugar, si el Consejo era competente para adoptar los actos impugnados.

Competencia del Consejo para adoptar los actos impugnados

- 46 La demandante aduce, en esencia, que únicamente las autoridades reguladoras nacionales, en este caso la Arcom, pueden intervenir para sancionar a un medio de comunicación audiovisual por un contenido editorial inapropiado.
- 47 El Consejo, apoyado por el Reino de Bélgica, la República de Estonia, la República Francesa, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Polonia, la Comisión y el Alto Representante, rebate los argumentos de la demandante.
- 48 Con carácter preliminar, es preciso recordar que el artículo 3 TUE, apartado 5, dispone lo siguiente:
- «En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad [...] así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas.»
- 49 En cuanto a la Decisión impugnada, es preciso subrayar que se basa en el artículo 29 TUE. Esa disposición, incluida en el capítulo 2 del título V del TUE referente a «Disposiciones específicas sobre la política exterior y de seguridad común», atribuye al Consejo la facultad para «adoptar[...] decisiones que definirán el enfoque de la Unión sobre un asunto concreto de carácter geográfico o temático». Según el artículo 23 TUE, la acción de la Unión en la escena internacional, en virtud de ese mismo capítulo, se basará en los principios, perseguirá los objetivos y se realizará de conformidad con las disposiciones generales contempladas en el capítulo 1, incluidos, a tenor de lo dispuesto en el artículo 21 TUE, apartado 1, la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos, el respeto de la dignidad humana y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional. El artículo 24 TUE, apartado 1, precisa que «la competencia de la Unión en materia de política exterior y de seguridad común abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión [...]».
- 50 Según la jurisprudencia, de las disposiciones combinadas de, por un lado, los artículos 21 TUE, 23 TUE, 24 TUE, apartado 1, 25 TUE y 28 TUE, apartado 1, párrafo primero, y, por otro lado, del artículo 29 TUE resulta que constituyen «enfoques de la Unión», en el sentido de este último artículo, las decisiones que, en primer lugar, se enmarcan en la política exterior y de seguridad común, tal y como esta se define en el artículo 24 TUE, apartado 1; en segundo lugar, se refieren a un «asunto concreto de carácter geográfico o temático», y, en tercer lugar, no tienen el carácter de «acción operativa» en el sentido del artículo 28 TUE, a saber, una acción que implique una operación, civil o militar, desplegada por uno o varios Estados miembros fuera de la Unión (véase, en ese sentido, la sentencia de 27 de febrero de 2014, Ezz y otros/Consejo, T-256/11, EU:T:2014:93, apartados 41 y 46).
- 51 Así, el concepto de «enfoque de la Unión», en el sentido del artículo 29 TUE, se presta a ser interpretado en sentido amplio, de modo que, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el anterior apartado 50, sobre la base de ese artículo pueden adoptarse no solo actos de carácter programático o simples declaraciones de intenciones, sino también decisiones que establezcan medidas que pueden modificar directamente la situación jurídica de los particulares. Este extremo queda confirmado, además, por el tenor del artículo 275 TFUE, párrafo segundo (sentencia de 27 de febrero de 2014, Ezz y otros/Consejo, T-256/11, EU:T:2014:93, apartado 42).

- 52 Dado el amplio alcance de los fines y los objetivos de la política exterior y de seguridad común, que se expresan en los artículos 3 TUE, apartado 5, y 21 TUE y en las disposiciones específicas sobre dicha política, en particular los artículos 23 TUE y 24 TUE (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de marzo de 2015, *Ezz y otros/Consejo*, C-220/14 P, EU:C:2015:147, apartado 46), el Consejo cuenta con una gran libertad para definir el objeto de las medidas restrictivas que adopte la Unión en el ámbito de la política exterior y de seguridad común (véase, en ese sentido, la sentencia de 28 de marzo de 2017, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, apartado 88). Por lo tanto, no puede reprocharse al Consejo que, ante la crisis internacional provocada por la agresión de la Federación de Rusia contra Ucrania, considerara que, entre las medidas eficaces para reaccionar frente a la grave amenaza contra la paz en las fronteras de la Unión y a la violación del Derecho internacional, podía incluirse también la prohibición temporal de difusión de contenidos de determinados medios de comunicación pertenecientes, en particular, al grupo audiovisual RT (en lo sucesivo, «grupo RT»), financiado con cargo a los presupuestos del Estado ruso, porque apoyan la citada agresión mediante acciones como las indicadas en el considerando 7 de la Decisión impugnada.
- 53 En efecto, del considerando 8 de la Decisión impugnada se desprende que, en opinión del Consejo, tales acciones constituían una amenaza importante y directa para el orden público y la seguridad de la Unión, lo cual justificaba su intervención conforme a las competencias que le atribuye el capítulo 2 del título V del TUE.
- 54 Como precisó el Consejo en la vista, dicha intervención está pues directamente relacionada con las finalidades de la política exterior y de seguridad común indicadas en el artículo 21 TUE, apartado 2, letras a) y c), dado que con ella se pretendía, por un lado, proteger los valores de la Unión, sus intereses fundamentales, su seguridad, su independencia y su integridad y, por otro lado, mantener la paz, prevenir conflictos y reforzar la seguridad internacional (véase en este sentido, por analogía, la sentencia de 28 de marzo de 2017, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, apartados 115 y 116).
- 55 En lo que respecta a los objetivos que persigue el Consejo, los considerandos 4 a 10 de los actos impugnados hacen referencia a la necesidad de proteger a la Unión y sus Estados miembros frente a las campañas de desinformación y de desestabilización llevadas a cabo por medios de comunicación bajo el control de dirigentes de la Federación de Rusia y que constituyen una amenaza para el orden público y la seguridad de la Unión en un contexto marcado por una agresión militar contra Ucrania. Se trata pues de intereses públicos que pretenden proteger a la sociedad europea y se enmarcan en una estrategia global (véanse los anteriores apartados 11, 12, 14, 17 y 19) encaminada a poner fin, lo antes posible, a la agresión sufrida por Ucrania.
- 56 Toda vez que la propaganda y las campañas de desinformación pueden poner en cuestión los fundamentos de las sociedades democráticas y forman parte del arsenal de la guerra moderna, las medidas restrictivas de que se trata también se enmarcan en la persecución por la Unión de los objetivos que le fija el artículo 3 TUE, apartados 1 y 5.
- 57 Por lo tanto, al adoptar la Decisión impugnada, el Consejo ejerció la competencia que los Tratados, conforme a las disposiciones en materia de política exterior y seguridad común, encomiendan a la Unión. No desvirtúa esta conclusión el hecho, invocado por la demandante, de que, con arreglo a la legislación nacional francesa, la facultad para sancionar a un organismo de radiodifusión televisivo por un contenido editorial inapropiado corresponde a la Arcom. En efecto, por un lado, las competencias de la Unión, incluidas las relativas a política exterior y de seguridad común, no pueden ser desechadas ni estar condicionadas por la existencia o el

ejercicio de facultades atribuidas por el Derecho nacional a una autoridad administrativa. Así, la circunstancia de que una autoridad administrativa nacional tenga competencia para imponer sanciones no se opone a la competencia que se reconoce al Consejo para adoptar medidas restrictivas dirigidas a prohibir provisional y reversiblemente la difusión de contenidos de la demandante.

- 58 Por otra parte, ha de señalarse que la competencia que la legislación interna atribuye a las autoridades administrativas nacionales no persigue los mismos objetivos, no se asienta en los mismos postulados ni en los mismos valores y no permite lograr los mismos resultados que una intervención uniforme e inmediata aplicable en todo el territorio de la Unión, como la que puede llevarse a cabo a través de la política exterior y de seguridad común. Ha de señalarse también que, en su parte dispositiva, la Decisión impugnada se dirige a los operadores que difunden contenidos de la demandante y de los demás organismos de radiodifusión televisiva enumerados en su anexo IX, prohibiéndoles su emisión por cualquier medio, incluso por cable, satélite e IP-TV (véase el anterior apartado 23). En la medida en que esa prohibición se aplica cualquiera que sean el Estado miembro en el que esos operadores estén establecidos y el modo de difusión de los contenidos de la demandante, el resultado que persigue la Decisión impugnada no habría podido lograrse a través de las autoridades reguladoras nacionales, cuya competencia se circunscribe al territorio del Estado miembro al que pertenecen.
- 59 Por añadidura, aunque la demandante no se haya referido al reparto de las competencias internas de la Unión, la adopción por el Consejo de una decisión con arreglo al artículo 29 TUE no puede quedar en entredicho por la posibilidad que tiene la Unión de intervenir, en el ámbito de los servicios audiovisuales, al amparo de otras categorías de competencias que se rigen por el TFUE, en particular las competencias atribuidas a la Unión para regular el mercado interior, conforme al artículo 4 TFUE, apartado 2.
- 60 A este respecto, basta con recordar que, de conformidad con el artículo 40 TUE, párrafo segundo, la ejecución de las políticas mencionadas en los artículos 3 TFUE a 6 TFUE no debe afectar a la aplicación de los procedimientos y al alcance respectivo de las atribuciones de las instituciones establecidos en los Tratados para el ejercicio de las competencias de la Unión en virtud de la política exterior y de seguridad común.
- 61 De ello se sigue que las competencias de la Unión en virtud de la política exterior y de seguridad común y en virtud de otras disposiciones del TFUE comprendidas en su tercera parte, referente a las políticas y acciones internas de la Unión, no se excluyen entre sí, sino que se complementan, pues cada una de ellas tiene su propio ámbito de aplicación y pretende alcanzar objetivos distintos (véase en este sentido, por analogía, la sentencia de 19 de julio de 2012, Parlamento/Consejo, C-130/10, EU:C:2012:472, apartado 66).
- 62 En lo que atañe a la competencia del Consejo para adoptar el Reglamento impugnado, ha de señalarse que, según el artículo 215 TFUE, apartado 2, cuando una decisión adoptada de conformidad con el capítulo 2 del título V del TUE así lo prevea, el Consejo puede adoptar medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales (véase, en ese sentido, la sentencia de 30 de junio de 2016, CW/Consejo, T-224/14, no publicada, EU:T:2016:375, apartado 68).
- 63 En el presente caso, en la medida en que el Consejo podía válidamente adoptar la Decisión impugnada sobre la base del artículo 29 TUE, la adopción del Reglamento impugnado sobre la base del artículo 215 TFUE, apartado 2, era necesaria para garantizar su aplicación uniforme en

todo el territorio de la Unión, como se desprende de su considerando 12. En efecto, toda vez que las medidas restrictivas en cuestión solo pueden aplicarse imponiendo a los operadores económicos la prohibición temporal de difundir los contenidos audiovisuales de la demandante, es evidente que, como han subrayado varias partes coadyuvantes, la aplicación uniforme de la prohibición temporal de difundir contenidos de la demandante en todo el territorio de la Unión podría lograrse mejor a escala de la Unión que a escala nacional. A este respecto, es preciso destacar asimismo que, en contra de lo que aduce la demandante, las medidas adoptadas por el Consejo en este caso no pueden considerarse una interrupción total de las relaciones económicas y financieras con un tercer país, en el sentido del artículo 215 TFUE, apartado 1, siendo así que, como ya se ha señalado, el Reglamento impugnado se adoptó al amparo del artículo 215 TFUE, apartado 2.

- 64 A la luz de las consideraciones anteriores, procede rechazar por infundada la alegación relativa a la incompetencia del Consejo.

Sobre el primer motivo, basado en la vulneración del derecho de defensa

- 65 La demandante reprocha al Consejo haber adoptado los actos impugnados haciendo caso omiso de su derecho de defensa y del principio de contradicción inherente a él. En su opinión, por un lado, el respeto de su derecho de defensa, garantizado por los artículos 41 y 48 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), obligaba a que fuera oída previamente o, al menos, a que se le permitiera formular observaciones después de haber tenido acceso al expediente. Por otro lado, el respeto del derecho a la tutela judicial efectiva, garantizado por el artículo 47 de la Carta, exigía que pudiera conocer los motivos en los que el Consejo proyectaba basar su decisión de incluir su nombre en las listas de que se trata antes de su adopción.
- 66 Según la demandante, es indiscutible que los actos impugnados lesionan, de forma grave e irreversible, sus intereses, lo cual tiene dramáticas consecuencias tanto económicas y financieras como humanas, dado que ya no está en condiciones de ejercer su actividad. Alega asimismo que los actos impugnados menoscaban gravemente su reputación, pues queda expuesta como un medio de comunicación sometido al control permanente y exclusivo del poder ruso, lo cual la desacredita en el ejercicio de su actividad.
- 67 Añade que, al no habersele notificado individualmente con carácter previo las medidas restrictivas en cuestión, se la privó de sus derechos. Además, ningún representante político o institucional europeo o nacional se puso oficial o siquiera informalmente en contacto con ella antes de que se adoptaran los actos impugnados.
- 68 En su réplica, la demandante arguye, en esencia, que la motivación de los actos impugnados es circular y tautológica, además de insuficiente a la luz de las exigencias que se derivan de la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales de la Unión. Considera además que, en su escrito de contestación, el Consejo se limita a parafrasear o incluso a transcribir los considerandos de esos actos, que, en su opinión, no permiten acreditar o justificar la actividad de propaganda que se le imputa. Por lo demás, el hecho de que haya podido interponer este recurso, junto con una demanda de medidas provisionales, no demuestra que tenga un conocimiento suficiente merced a los motivos en los que se fundamenta la prohibición temporal de difusión que se le ha impuesto.

- 69 Asimismo, la demandante considera que el contexto de urgencia extrema vinculado al inicio de la agresión militar contra Ucrania que invoca el Consejo no basta, por sí solo, para justificar que se vulneren su derecho de defensa y su derecho a la tutela judicial efectiva.
- 70 Según la demandante, la prohibición general y absoluta de difusión que se le ha impuesto es puro simbolismo y no puede considerarse una respuesta dirigida a restaurar la paz y la estabilidad en el continente europeo. Esta prohibición no es en modo alguno necesaria para lograr el objetivo que afirma perseguir y presenta las características de una medida restrictiva selectiva que debería haberse adoptado respetando su derecho de defensa. El que goce de la tutela judicial efectiva ante un juez imparcial tampoco subsana la irregularidad de que adolece el procedimiento de adopción de los actos impugnados.
- 71 En lo concerniente, por último, a los argumentos que habría podido esgrimir si hubiera sido oída o si hubiera tenido conocimiento de los motivos antes de la adopción de los actos impugnados, la demandante alega que habría podido demostrar, por un lado, su elección equilibrada de los intervinientes y su comedimiento en cuanto a las declaraciones realizadas acerca de sus apoyos y, por otro lado, la veracidad de los términos empleados. Por lo demás, el hecho de que nunca haya sido sancionada por la Arcom constituye una prueba tangible de que el contenido difundido no constituía propaganda; a la luz de estos argumentos, el procedimiento podría haber tenido otro resultado.
- 72 El Consejo, apoyado por el Reino de Bélgica, la República de Estonia, la República Francesa, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Polonia, la Comisión y el Alto Representante, rebate los argumentos de la demandante.
- 73 Considerando las precisiones aportadas en la réplica, debe entenderse que el primer motivo del recurso se divide, en esencia, en dos partes, basadas, la primera, en la insuficiencia de los motivos que justifican la adopción de los actos impugnados con respecto a la demandante, y la segunda, en la vulneración de su derecho a ser oída antes de la adopción de dichos actos.
- 74 Procede comenzar por el examen de la segunda parte del primer motivo.

Segunda parte, basada esencialmente en la vulneración del derecho de la demandante a ser oída

- 75 El derecho a ser oído en todo procedimiento, consagrado en el artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta, que forma parte del respeto del derecho de defensa, garantiza a cualquier persona la posibilidad de expresar de manera adecuada y efectiva su punto de vista durante el procedimiento administrativo y antes de que se adopte cualquier decisión que pueda afectar desfavorablemente a sus intereses (véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de diciembre de 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, apartados 34 y 36, y de 18 de junio de 2020, Comisión/RQ, C-831/18 P, EU:C:2020:481, apartados 65 y 67 y jurisprudencia citada).
- 76 En un procedimiento relativo a la adopción de la decisión de incluir el nombre de una persona en una lista que figura en un anexo de un acto por el que se establecen medidas restrictivas, el respeto del derecho de defensa exige que la autoridad competente de la Unión comunique a la persona afectada los motivos y datos en su contra en los que proyecta fundamentar su decisión. Al proceder a dicha comunicación, la autoridad competente de la Unión debe permitir que esa persona dé a conocer oportunamente su punto de vista sobre los motivos invocados en su contra (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de julio de 2013, Comisión y otros/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, EU:C:2013:518, apartados 111 y 112).

- 77 El artículo 52, apartado 1, de la Carta admite sin embargo limitaciones al ejercicio de los derechos que esta consagra, siempre que tales limitaciones respeten el contenido esencial del derecho fundamental de que se trate y que, ateniéndose al principio de proporcionalidad, sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión (véase la sentencia de 18 de julio de 2013, Comisión y otros/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, EU:C:2013:518, apartado 101 y jurisprudencia citada). A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado en diversas ocasiones que el derecho de defensa puede estar sujeto a limitaciones o excepciones tanto en el ámbito de las medidas restrictivas adoptadas en el contexto de la política exterior y de seguridad común (véase, en ese sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2011, Francia/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, apartado 67 y jurisprudencia citada) como en otros ámbitos (véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de junio de 2006, Dokter y otros, C-28/05, EU:C:2006:408, apartados 75 y 76, y de 10 de septiembre de 2013, G. y R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, apartado 33).
- 78 Además, la existencia de una violación del derecho de defensa debe apreciarse en función de las circunstancias específicas de cada asunto, y en particular de la naturaleza del acto de que se trate, del contexto en que se adoptó y de las normas jurídicas que regulan la materia correspondiente (véase la sentencia de 18 de julio de 2013, Comisión y otros/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, EU:C:2013:518, apartado 102 y jurisprudencia citada).
- 79 Con carácter preliminar, procede señalar que, en esta parte del motivo, la demandante cita, en un pasaje de la demanda, el artículo 48 de la Carta, titulado «Presunción de inocencia y derechos de la defensa», sin sustentarlo, no obstante, con argumentos concretos. A este respecto debe destacarse que la demandante no ha explicado de qué manera puede ampararse en el artículo 48, apartado 2, de la Carta u obtener de él una protección distinta o mayor de la que le confiere el artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta. En estas circunstancias, no procede examinar de manera autónoma una supuesta imputación basada en la infracción del artículo 48 de la Carta (véase, en ese sentido, la sentencia de 22 de septiembre de 2015, First Islamic Investment Bank/Consejo, T-161/13, EU:T:2015:667, apartado 68).
- 80 En cuanto al respeto del derecho a ser oído, de la jurisprudencia se desprende que, en el caso de la decisión inicial de incluir el nombre de una persona o de una entidad en una lista de personas y entidades cuyos fondos se congelan, el Consejo no está obligado a comunicar previamente a la persona o entidad afectada los motivos en los que proyecta fundamentar tal inclusión. En efecto, por su propia naturaleza, y para no perder eficacia, tal medida debe poder disfrutar de un efecto sorpresa y aplicarse de inmediato (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2011, France/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, apartado 61). A petición de la persona o entidad afectada dirigida al Consejo, esta tiene, asimismo, el derecho de dar a conocer su punto de vista sobre esos elementos una vez adoptado el acto (sentencia de 20 de febrero de 2013, Melli Bank/Consejo, T-492/10, EU:T:2013:80, apartado 72).
- 81 Esta excepción al derecho fundamental a ser oído durante el procedimiento previo a la adopción de medidas restrictivas se justifica por la necesidad de garantizar la eficacia de las medidas de congelación de fondos y, en definitiva, por razones imperiosas relacionadas con la seguridad o con la gestión de las relaciones internacionales de la Unión y de sus Estados miembros (véase, en ese sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2011, France/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, apartado 67 y jurisprudencia citada).

- 82 En el caso de autos, en primer lugar, por lo que atañe a la alegación de la demandante según la cual el Consejo debería haberle notificado individualmente los actos impugnados, en la medida en que establecen medidas restrictivas en su contra, debe señalarse que la falta de comunicación individual, aunque puede tener incidencia en el momento en el que comenzó a correr el plazo para interponer recurso, no justifica por sí sola la anulación de los actos impugnados. A este respecto, la demandante no ha invocado ningún argumento dirigido a demostrar que en el presente caso la falta de comunicación individual de esos actos tuvo como consecuencia una vulneración de sus derechos que justifica por sí sola su anulación en cuanto la afectan (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de septiembre de 2018, *Mayaleh/Consejo*, T-408/13, EU:T:2018:546, apartado 92 y jurisprudencia citada).
- 83 En segundo lugar, respecto de la falta de comunicación, por parte del Consejo, de los motivos y de las pruebas en que se fundamenta la adopción de medidas restrictivas contra la demandante antes de la adopción de las medidas restrictivas en cuestión y de la supuesta vulneración de su derecho a ser oída, ha de subrayarse que esas medidas consisten en una prohibición temporal de difusión, y no en una congelación de fondos individuales.
- 84 Pues bien, si la jurisprudencia ha admitido una excepción al derecho fundamental a que se respete el derecho ser oído en el caso de una decisión inicial de congelación de fondos, la cual, por su propia naturaleza, debe poder disfrutar de un efecto sorpresa y aplicarse de inmediato fundamentalmente para que no se comprometa su eficacia (véase el anterior apartado 80), nada se opone a que tal excepción también pueda admitirse cuando, a la luz de las concretas circunstancias del caso, caracterizadas por la necesidad de intervenir de forma extremadamente urgente, la aplicación inmediata de una medida sea esencial para garantizar su eficacia a la luz de los objetivos que persigue y, en particular, para evitar que quede privada de alcance y de efecto útil.
- 85 En el caso de autos, es preciso comprobar si, teniendo en cuenta las exigencias que se derivan de los artículos 3 TUE, apartados 1 y 5, y 21 TUE, apartados 1 y 2, letras a) y c), referentes, en particular, a la protección de los valores de la Unión y de su seguridad y al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales respetando el Derecho internacional, en particular los principios de la Carta de las Naciones Unidas, no haber informado con carácter previo a la demandante de la decisión del Consejo de prohibirle temporalmente toda forma de difusión de contenidos constituyó una vulneración de su derecho a ser oída.
- 86 A este respecto, por un lado, es preciso señalar, en primer término, que las medidas restrictivas en cuestión se enmarcan en un contexto extraordinario y de extrema urgencia (véanse los anteriores apartados 9 a 18), que se evoca en los considerandos 10 y 11 de los actos impugnados, en los que el Consejo también pondera los distintos intereses en juego teniendo en cuenta, en particular, el respeto de los derechos y libertades fundamentales reconocidos en la Carta. En segundo término, en ese contexto las medidas restrictivas en cuestión forman parte de una serie de medidas de calado inédito adoptadas por el Consejo entre la última semana de febrero —en la cual se produjo la primera violación de la integridad territorial de Ucrania, el 21 de febrero de 2022, con el reconocimiento por parte del Presidente de la Federación de Rusia de la independencia y soberanía de las regiones de Donetsk y de Lugansk y con la orden dada a sus fuerzas armadas de que entrasen en esas zonas (véanse los anteriores apartados 10 a 12)— y principios de marzo de 2022. Como ha subrayado fundadamente en el Consejo, el rápido deterioro de la situación y la gravedad de las violaciones cometidas hicieron difícil toda posibilidad de modular las medidas restrictivas al objeto de prevenir la extensión del conflicto. En ese contexto, la Unión reaccionó

pues de forma rápida ante el quebrantamiento de obligaciones *erga omnes* impuestas por el Derecho internacional con el fin de contrarrestar, por todos los medios a su alcance que no implicasen el uso de la fuerza, la agresión militar de la Federación de Rusia contra Ucrania.

- 87 Por añadidura, la adopción de las medidas restrictivas de que se trata inmediatamente después de iniciarse la agresión militar, con la finalidad de garantizar su pleno efecto útil, también respondía a la exigencia de recurrir a múltiples formas de reacción rápida frente a dicha agresión, teniendo sobre todo en cuenta la circunstancia, puesta de relieve por el Consejo y el Alto Representante en la vista, de que, en ese momento, se pensaba que la agresión iba a ser de corta duración. En ese contexto, es preciso señalar, como hizo el Consejo en la vista, que, a la luz de esa exigencia, le habría sido imposible conceder a la demandante un plazo realmente suficiente para que pudiera presentar observaciones antes de que se adoptaran los actos impugnados sin comprometer la eficacia de las medidas restrictivas en cuestión (véase, en ese sentido, la sentencia de 8 de julio de 2020, *Ocean Capital Administration y otros/Consejo*, T-332/15, no publicada, EU:T:2020:308, apartado 191). Así, en la estrategia global de la Unión encaminada a responder de forma rápida, unificada, graduada y coordinada, los imperativos de urgencia y de eficacia del conjunto de medidas restrictivas adoptadas justificaban la limitación, en virtud del artículo 52, apartado 1, de la Carta (véase el anterior apartado 77), de la aplicación de su artículo 41, apartado 2, letra a), en la medida en que respondían efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión, como, según se indica en el considerando 8 de los actos impugnados, la protección del orden público y la seguridad de la Unión.
- 88 Por otro lado, como fundamento subraya el Consejo, en una estrategia de lucha contra las denominadas amenazas híbridas, ya mencionada por dicha institución en sus conclusiones del 10 de mayo de 2021 (véase el considerando 5 de los actos impugnados), la necesidad de adoptar medidas restrictivas contra medios de comunicación que, como la demandante, se financian con cargo a los presupuestos del Estado ruso y que están bajo el control, directo o indirecto, de los dirigentes de ese país, que es el país agresor, por considerar que promueven una actividad continua y concertada de desinformación y de manipulación de los hechos, devino urgente e imperiosa, tras desencadenarse el conflicto armado, para mantener la integridad del debate democrático en la sociedad europea.
- 89 En efecto, es preciso señalar, al igual que el Consejo, el Alto Representante y otras partes coadyuvantes, que la intensiva cobertura mediática de los primeros días de la agresión militar contra Ucrania, según resulta de los distintos elementos procedentes de fuentes públicas que el Consejo han aportado a los autos, se llevó a cabo en un momento crítico en el que las actuaciones de un medio de comunicación como la demandante podían tener una significativa influencia deletérea en la opinión pública, generando asimismo una potencial amenaza para el orden público y la seguridad de la Unión.
- 90 A ese respecto, es preciso tener asimismo en cuenta que los medios de comunicación audiovisuales, que en particular pueden sugerir, por el modo en el que presentan la información, la forma en la que los destinatarios deben valorarla, tienen efectos mucho más inmediatos y potentes que la prensa escrita, pues pueden transmitir mediante imágenes mensajes que la forma escrita no es capaz de trasladar (véase, en ese sentido, TEDH, sentencia de 5 de abril de 2022, *NIT S.R.L. c. República de Moldavia*, CE:ECHR:2022:0405JUD002847012, §§ 181 y 182 y jurisprudencia citada).

- 91 Así, en las concretas circunstancias del caso, recordadas en los anteriores apartados 86 a 90, el Consejo, a propuesta del Alto Representante y de la Comisión, actuó conforme a Derecho al decidir intervenir con la mayor rapidez desde los primeros días del inicio de la guerra para evitar el riesgo de que la eficacia de las medidas restrictivas en cuestión se viera sustancialmente mermada o incluso esencialmente anulada, prohibiendo, en concreto, la emisión de contenidos de la demandante con la finalidad de suspender temporalmente en el territorio de la Unión la actividad de tal vector de propaganda favorable a la agresión militar contra Ucrania.
- 92 A la luz de todo lo anterior, teniendo en cuenta el contexto excepcionalísimo en el que se adoptaron los actos impugnados, a saber, el inicio de una guerra en las fronteras de la Unión, el objetivo que persiguen y la eficacia de las medidas restrictivas que establecen, procede concluir que las autoridades de la Unión no estaban obligadas a oír a la demandante antes de incluir inicialmente su nombre en las listas de que se trata y, por lo tanto, que no se vulneró su derecho a ser oída.
- 93 En cualquier caso, conforme a reiterada jurisprudencia, una vulneración del derecho de defensa, en particular del derecho a ser oído, solo da lugar a la anulación del acto de que se trate si, de no haberse producido esa irregularidad, suponiéndola demostrada, el procedimiento administrativo que precedió a la adopción del acto habría podido concluir con un resultado diferente, extremo que corresponde acreditar a la persona que alega tal vulneración (véanse, en ese sentido, las sentencias de 10 de septiembre de 2013, *G. y R.*, C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, apartado 38; de 25 de junio de 2020, *Vnesheconombank/Consejo*, C-731/18 P, no publicada, EU:C:2020:500, apartado 73 y jurisprudencia citada, y de 13 de septiembre de 2018, *Sberbank of Russia/Consejo*, T-732/14, EU:T:2018:541, apartado 125 y jurisprudencia citada).
- 94 Incumbe al juez de la Unión, cuando considere que concurre una supuesta irregularidad que afecta al derecho a ser oído, verificar si, en función de las circunstancias de hecho y de Derecho específicas del caso, el procedimiento de que se trata habría podido llevar a un resultado diferente (véanse, en tal sentido, las sentencias de 10 de septiembre de 2013, *G. y R.*, C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, apartado 40, y de 12 de febrero de 2020, *Kibelisa Ngambasai/Consejo*, T-169/18, no publicada, EU:T:2020:58, apartado 69 y jurisprudencia citada).
- 95 En el caso de autos, procede señalar que los motivos en los que el Consejo se basó para imponer las medidas restrictivas en cuestión, que se exponen en los considerandos de los actos impugnados, consisten, en esencia, en que la demandante es un medio de comunicación financiado con cargo a los presupuestos de la Federación de Rusia y que se encuentra bajo el control permanente de los dirigentes de esta. Además, el Consejo consideró que, junto con las demás entidades cuyos nombres figuran en los anexos de los actos impugnados, la demandante realizaba actos de propaganda, en particular, en favor de la agresión militar contra Ucrania. En apoyo de esos motivos, el Consejo ha aportado a los autos del asunto, como anexos a su escrito de contestación, diversas pruebas referidas tanto al control permanente de la demandante como a su actividad de propaganda.
- 96 Pues bien, ha de hacerse constar que las pruebas aportadas son emisiones televisivas de la demandante y artículos publicados en el sitio de Internet de esta que se difundieron al público, en concreto, en el período inmediatamente anterior al inicio de la guerra y en los días inmediatamente posteriores. A la luz de estas pruebas, el Consejo estimó, fundadamente, que el contenido difundido por la demandante entrañaba una actividad de apoyo a la agresión militar contra Ucrania (véanse los siguientes apartados 172 a 188). En consecuencia, debe considerarse

que, aunque la demandante hubiera podido ser oída, sus observaciones no habrían puesto en entredicho que tales emisiones se habían realizado, que esos artículos se habían publicado y, en definitiva, que ese contenido se había difundido al público en la Unión

- 97 Por otra parte, en la réplica y en la vista en respuesta a una pregunta formulada por el Tribunal, la demandante adujo que los argumentos y pruebas que podría haber aportado de haber sido oída o de haber tenido conocimiento de los motivos antes de la adopción de los actos impugnados eran los mismos que los esgrimidos en sus escritos y se dirigían a demostrar, por un lado, su elección equilibrada de los intervinientes y su comedimiento en cuanto a las declaraciones formuladas acerca de sus apoyos y, por otro lado, la veracidad de los términos empleados. Pues bien, como subraya el Consejo en la dúplica, aunque los elementos esgrimidos por la demandante acreditan la existencia de secuencias en las que se exponen otros puntos de vista sobre la situación en Ucrania, no permiten demostrar que la cobertura mediática, por parte de la demandante, de la agresión fuera globalmente equilibrada en cuanto a la elección de los intervinientes, contenidos, imágenes y opiniones manifestadas en esas secuencias (véanse los apartados 189 y 190 a continuación).
- 98 Por último, la circunstancia de que la demandante nunca haya sido sancionada por la Arcom carece de pertinencia y, en todo caso, no permite acreditar que las emisiones contenidas en los vídeos aportados a los autos del asunto por el Consejo no constituyan acciones de propaganda en favor de la agresión militar contra Ucrania.
- 99 De ello se sigue que, teniendo en cuenta las circunstancias del presente caso y todas las pruebas aportadas por la demandante y el Consejo, ninguno de los argumentos esgrimidos por la demandante permite demostrar que el procedimiento habría podido concluir con un resultado diferente si se la hubiese oído antes de la adopción de las medidas de que se trata o si se le hubiesen comunicado previamente los motivos relativos a la aplicación de esas medidas.
- 100 A la luz de todo lo anterior, la segunda parte del primer motivo, esencialmente basada en la vulneración del derecho de defensa, debe rechazarse.

Primera parte, basada en la insuficiencia de la motivación de los actos impugnados con respecto a la demandante

- 101 Con carácter preliminar, es preciso destacar que, en esta parte, la demandante se limita a aludir al derecho a la tutela judicial efectiva sin apoyarse, no obstante, en alegaciones específicas. En estas circunstancias, no procede examinar de manera autónoma una supuesta imputación basada en la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (véase el anterior apartado 79).
- 102 En cuanto a la supuesta insuficiencia de la motivación de los actos impugnados, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, la obligación de motivar un acto lesivo, que constituye el corolario del principio del respeto del derecho de defensa, tiene la finalidad, por una parte, de proporcionar al interesado una indicación suficiente sobre si el acto está bien fundamentado o si eventualmente adolece de algún vicio que permita impugnar su validez ante el juez de la Unión y, por otra parte, de permitir a este el ejercicio de su control sobre la legalidad de ese acto (véase la sentencia de 14 de abril de 2021, Al-Tarazi/Consejo, T-260/19, no publicada, EU:T:2021:187, apartado 37 y jurisprudencia citada).

- 103 También ha de recordarse que la motivación exigida por el artículo 296 TFUE y por el artículo 41, apartado 2, letra c), de la Carta debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y al contexto en el cual este se adopte. La exigencia de motivación debe apreciarse en función de las circunstancias de cada caso, en particular del contenido del acto, de la naturaleza de los motivos invocados y del interés que los destinatarios u otras personas afectadas directa e individualmente por dicho acto puedan tener en recibir explicaciones. No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que el carácter suficiente de la motivación debe apreciarse en relación no solo con su tenor literal, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (véase la sentencia de 17 de septiembre de 2020, Rosneft y otros/Consejo, C-732/18 P, no publicada, EU:C:2020:727, apartado 77 y jurisprudencia citada).
- 104 Así, por una parte, un acto lesivo está suficientemente motivado cuando se dicta en un contexto conocido por el interesado, que le permite comprender el alcance de la medida adoptada respecto a él (véase la sentencia de 17 de septiembre de 2020, Rosneft y otros/Consejo, C-732/18 P, no publicada, EU:C:2020:727, apartado 78 y jurisprudencia citada). Por otra parte, el grado de precisión de la motivación de un acto debe ser proporcionado a las posibilidades materiales y a las circunstancias técnicas o de plazo en las que debe dictarse (véase la sentencia de 13 de septiembre de 2018, Sberbank of Russia/Consejo, T-732/14, EU:T:2018:541, apartado 93 y jurisprudencia citada).
- 105 Además, la jurisprudencia ha especificado que la motivación de un acto del Consejo que impone una medida restrictiva no solamente debía identificar la base jurídica de dicha medida, sino también las razones específicas y concretas por las que el Consejo consideraba, en el ejercicio de su facultad discrecional de apreciación, que el interesado tenía que ser objeto de tal medida (véase la sentencia de 13 de septiembre de 2018, Sberbank of Russia/Consejo, T-732/14, EU:T:2018:541, apartado 97 y jurisprudencia citada).
- 106 En el presente asunto, en primer término, es preciso recordar que las medidas restrictivas en cuestión tienen por objeto los contenidos emitidos por determinados medios de comunicación audiovisuales que presentan vínculos de dependencia con la Federación de Rusia, entre los cuales la demandante, y se enmarcan por tanto en un contexto conocido por ella (véanse los anteriores apartados 9 a 20).
- 107 Además, como subraya acertadamente el Consejo, por un lado, el considerando 4 de los actos impugnados hace referencia a las conclusiones del Consejo Europeo de 24 de febrero de 2022 (véase el anterior apartado 14), en las que este condenó con la máxima firmeza la «agresión militar no provocada e injustificada» de la Federación de Rusia contra Ucrania, pidió que se preparase y adoptase urgentemente un nuevo paquete de sanciones individuales y económicas e instó, en particular, a la Federación de Rusia a que pusiera fin a su campaña de desinformación. Por otro lado, el considerando 5 de los actos impugnados se refiere a las conclusiones del Consejo de 10 de mayo de 2021, en las que este subrayó la necesidad de seguir fortaleciendo la resiliencia de la Unión y los Estados miembros, así como su capacidad para luchar contra las amenazas híbridas, incluida la desinformación, en particular frente a la injerencia extranjera y las operaciones de influencia.
- 108 Además, los considerandos 6 a 9 de los actos impugnados precisan los motivos por los que se designó a las personas jurídicas, entidades y organismos que figuran en las listas de que se trata. Más concretamente, el considerando 7 alude a acciones de propaganda continuas y concertadas emprendidas por la Federación de Rusia contra, en particular, la sociedad civil de la Unión, para

justificar y apoyar su agresión contra Ucrania. Los considerandos 8 y 9 de los actos impugnados especifican que los medios de comunicación objeto de la medida de prohibición temporal de realizar actividades de difusión son aquellas a través de las cuales se han canalizado las acciones de propaganda que están bajo el control permanente, directo o indirecto, de los dirigentes de la Federación de Rusia. Por último, estos últimos considerandos también exponen las razones que subyacen a la adopción de las medidas restrictivas en cuestión, a saber, por una parte, que tales acciones constituyen una amenaza importante y directa para el orden público y la seguridad de la Unión y, por otra parte, que dichos medios de comunicación son esenciales y decisivos para impulsar y apoyar la agresión a Ucrania y para desestabilizar a sus países vecinos.

- 109 Del tenor de esos considerandos se desprende, especialmente en el contexto, conocido por la demandante, en el que se adoptaron los actos impugnados, que los motivos expuestos no son observaciones generales y abstractas, sino motivos que se refieren directamente a la demandante y a sus actividades y que exponen de manera suficientemente específica las razones por las que las medidas restrictivas en cuestión se adoptaron en su contra.
- 110 En segundo término, se ha de recordar que la parte dispositiva de los actos impugnados — reproducida en los anteriores apartados 23 a 26— prohíbe a los operadores de la Unión difundir, permitir, facilitar o contribuir de otro modo a la emisión de cualquier contenido por parte de las personas jurídicas, entidades u organismos enumerados en el anexo IX de la Decisión impugnada y en el anexo XV del Reglamento impugnado, incluso mediante transmisión o distribución por cualesquiera medios tales como cable, satélite, IP-TV, proveedores de servicios de Internet, plataformas o aplicaciones de intercambio de vídeos en Internet, ya sean nuevas o previamente instaladas. Es obligado señalar que los anexos de los actos impugnados citados no contienen, por su parte, ninguna motivación específica referida a cada una de las entidades que se enumeran en ellos y que tienen temporalmente prohibida la difusión de contenidos.
- 111 No obstante, debe considerarse que las «razones específicas y concretas» por las que el Consejo estimó, en el ejercicio de su facultad discrecional de apreciación, que debían imponerse a la demandante las medidas restrictivas en cuestión, en el sentido de la jurisprudencia mencionada en el anterior apartado 105, consisten, en el caso de autos, en los criterios fijados en los considerandos 6 a 9 de los actos impugnados.
- 112 En efecto, a la demandante se le impusieron las medidas por el mero hecho de que reunía las condiciones específicas y concretas que se contemplan en los considerandos 6 a 9 de los actos impugnados, a saber, ser un medio de comunicación bajo el control permanente, directo o indirecto, de los dirigentes de la Federación de Rusia que realizaba acciones de propaganda encaminadas, en particular, a justificar y apoyar la agresión de la Federación de Rusia contra Ucrania.
- 113 Habida cuenta del contexto específico y de las circunstancias particularmente graves y urgentes en las que se adoptaron los actos impugnados, esa motivación es comprensible y lo suficientemente precisa, por un lado, para que la demandante pueda conocer las razones que llevaron al Consejo a considerar que estaba justificado incluir su nombre en las listas en cuestión a la luz de los criterios jurídicos aplicables en este caso y pueda impugnar su legalidad ante el juez de la Unión y, por otro lado, para que este pueda ejercer su control.
- 114 En estas circunstancias, la demandante pudo conocer válidamente las razones específicas y concretas que justificaban la adopción de los actos impugnados, de manera que no puede alegar que la motivación es insuficiente a este respecto.

115 En consecuencia, la parte del primer motivo basada en la insuficiencia de los motivos que justifican la adopción de los actos impugnados con respecto a la demandante debe rechazarse por infundada y, por lo tanto, procede desestimar el primer motivo en su totalidad.

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

116 La demandante aduce que los actos impugnados vulneran la libertad de expresión y de información garantizada por el artículo 11 de la Carta, que se corresponde con el artículo 10 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en lo sucesivo, «CEDH»).

117 La demandante recuerda que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en lo sucesivo, «TEDH»), la libertad de expresión y de información constituye uno de los fundamentos esenciales de una sociedad democrática y una de las condiciones primordiales para su progreso y el desarrollo del individuo, de manera que la injerencia del Estado no sería necesaria en una sociedad de estas características si tuviera por efecto disuadir a la prensa de contribuir a un debate abierto sobre cuestiones de interés público. La demandante añade que de la jurisprudencia del TEDH se desprende asimismo que, en el ámbito de la difusión audiovisual, el Estado está obligado, por un lado, a garantizar al público el acceso, a través de la televisión y la radio, a una pluralidad de opiniones y comentarios que reflejen, en particular, las distintas opiniones políticas en el país y, por otro lado, a garantizar la protección de los periodistas y demás profesionales de los medios de comunicación audiovisuales frente a los impedimentos para la comunicación de esa información y de esos comentarios. Así, los poderes públicos deben abstenerse de limitar cualquier tipo de soporte informativo; al igual que el CEDH, la Carta se opone por definición a toda prohibición de publicación y de difusión.

118 En la réplica, en primer lugar, la demandante aduce que las medidas restrictivas en cuestión no son adecuadas para alcanzar el doble objetivo de interés general que esgrime el Consejo, a saber, por un lado, un objetivo de defensa contra una amenaza híbrida de la Federación de Rusia y, por otro lado, un objetivo encaminado a mantener la paz y reforzar la seguridad internacional. A este respecto, la demandante alega que no ha cometido ningún acto que legitime la imposición de las medidas restrictivas en cuestión y que son puro «simbolismo político».

119 En segundo lugar, la demandante sostiene que la medida que se le ha impuesto menoscaba de forma excesiva la libertad de expresión y de información. Por un lado, se ha quebrantado el contenido esencial de esa libertad por cuanto la prohibición temporal de difusión general y absoluta hace inaccesible un servicio informativo en todo el territorio de la Unión. Por otro lado, esa prohibición no es proporcionada puesto que la censura de un servicio informativo no constituye un medio eficaz para lograr los objetivos que persiguen los actos impugnados.

120 Asimismo, según la demandante, las medidas restrictivas en cuestión no están sujetas a ningún límite temporal claro y objetivo, pues su levantamiento está supeditado a una apreciación aleatoria o incluso arbitraria del Consejo. La expiración de la prohibición temporal de radiodifusión, fijada para el 31 de julio de 2022, se menciona únicamente de forma artificial, a efectos de la defensa, dado que la prohibición podría prorrogarse.

121 Además, la demandante reprocha al Consejo, por un lado, no haber fundamentado las alegaciones que figuran en los actos impugnados según las cuales hace propaganda y, por otro lado, haber fundado las medidas restrictivas en cuestión en su forma de financiación, que sin embargo

- permanece inalterada desde 2017; las supuestas acciones de propaganda que se le imputan y las razones que supuestamente justifican que pueda seguir realizando una parte de su actividad no están fundamentadas en modo alguno.
- 122 En primer lugar, la demandante sostiene que nunca ha pretendido ocultar la forma en que se financia, que por lo demás no es censurable en sí y siempre ha sido pública. Asimismo, sería arriesgado extraer conclusiones sobre el trabajo editorial de un medio de comunicación basándose exclusivamente en el hecho de que recibe financiación estatal, como por ejemplo es el caso de France 24.
- 123 En segundo lugar, en cuanto a las alegaciones propiamente referidas a la propaganda, la demandante afirma ser independiente frente al Estado ruso y tener un absoluto control sobre su línea editorial. Recuerda además que desde que tiene una licencia para difundir contenidos no ha sido jamás sancionada, ni por el CSA ni por la Arcom, y que el convenio que celebró con esta se renovó en 2020 sin ningún tipo de dificultades. La demandante señala que por tanto los contenidos que difunde no pueden considerarse, por este mero hecho, censurables en atención a las obligaciones que le incumben.
- 124 Por otra parte, la demandante arguye que el Consejo no debe confundir la cobertura mediática y el tratamiento de la información que ella hace con los de otras cadenas del grupo RT que han sido objeto de decisiones adoptadas por determinadas autoridades reguladoras nacionales, en particular por la del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.
- 125 Por último, en lo tocante a las pruebas aportadas por el Consejo sobre la supuesta actividad de desinformación o manipulación de la información realizada por la demandante, en la réplica esta estima que el Consejo no ha demostrado que fuera un órgano de influencia del Estado ruso y de propaganda al servicio de este Estado. La obra de un investigador francés en la que el Consejo se apoyó en varias ocasiones y que, por lo demás, constituye el objeto de un procedimiento por difamación, no justifica una medida de prohibición como la controvertida. Lo mismo puede decirse del informe del secretario de Estado de los Estados Unidos, aportado por el Consejo, que no hace referencia a un comportamiento concreto de la demandante.
- 126 En opinión de la demandante, los elementos truncados aportados por el Consejo no demuestran el tratamiento que supuestamente dio a las operaciones militares rusas en territorio ucraniano. Basándose en un determinado número de pruebas aportadas por el Consejo, la demandante presenta un documento que da respuesta a esas pruebas. Un examen minucioso de las pruebas aportadas a los autos como anexo a la réplica basta, a su modo de ver, para quedar convencido del carácter engañoso de la argumentación del Consejo, que intenta justificar *a posteriori* los actos impugnados. La demandante considera haber tratado distintas opiniones en relación con el conflicto en Ucrania, que, en múltiples intervenciones, se ha calificado de agresión militar que pone en riesgo la paz en Europa y no solo de actuación defensiva y preventiva de la Federación de Rusia. Asimismo, los periodistas de la demandante se esforzaron por dar la réplica a la opinión de determinados intervinientes y garantizar un equilibrio entre los puntos de vista. Por lo demás, transmitir la postura de la Federación de Rusia tampoco es, en sí, condenable, a menos que se considere que solo puede difundirse la opinión mayoritaria.
- 127 Además, según la demandante, se yerra al afirmar, para justificar la proporcionalidad de la prohibición en cuestión, que esas medidas no le impiden a ella y a su personal ejercer en la Unión otras actividades distintas de la difusión, como investigaciones y entrevistas. Ello queda confirmado, en particular, por la reciente negativa de la Commission de la carte d'identité des

journalistes professionnels [Comisión de Acreditación de Periodistas Profesionales (CCIJP), Francia] a acreditar a los periodistas de la demandante. En virtud de esta prohibición se impide pues el ejercicio efectivo de la profesión de periodista de todos los profesionales que trabajan para la demandante. Asimismo, a partir de ahora, los proveedores ahora rehúsan mantener sus relaciones contractuales con la demandante. Así, la prohibición temporal de difusión supone obstaculizar toda su actividad, en particular, su capacidad para ser emitida al público francés y no es proporcionada.

- 128 En definitiva, según la demandante, sea cual sea la línea editorial de un medio de comunicación o su audiencia, una prohibición general y absoluta de difusión constituye un verdadero acto de censura que no puede considerarse ni necesario ni proporcionado para lograr eficazmente los objetivos que esgrime el Consejo.
- 129 Por último, la demandante rechaza que la medida en cuestión tenga carácter reversible; en efecto, al no tener la posibilidad de desempeñar su actividad, entrará necesariamente en liquidación.
- 130 El Consejo, apoyado por el Reino de Bélgica, la República de Estonia, la República Francesa, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Polonia, la Comisión y el Alto Representante, rebate los argumentos de la demandante.

Principios jurisprudenciales aplicables en materia de libertad de expresión

- 131 Es importante 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, como se desprende de lo dispuesto en el artículo 21 TUE, en relación con 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 se garantiza en el artículo 11 de la Carta, que corresponde al artículo 10 del CEDH, procede examinar si los actos impugnados respetan ese derecho.
- 132 A tenor del artículo 11, apartado 1, de la Carta, toda persona tiene derecho a la libertad de expresión, lo que comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. Según el artículo 11, apartado 2, de la Carta, se respetan la libertad de los medios de comunicación y su pluralismo. Como resulta de las Explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales (DO 2007, C 303, p. 17) y conforme al artículo 52, apartado 3, de la Carta, los derechos garantizados en el artículo 11 de esta tienen el mismo sentido y alcance que los garantizados en el artículo 10 del CEDH (sentencia de 26 de abril de 2022, Polonia/Parlamento y Consejo, C-401/19, EU:C:2022:297, apartado 44; véase también la sentencia de 14 de julio de 2021, Cabello Rondón/Consejo, T-248/18, EU:T:2021:450, apartado 101 y jurisprudencia citada).
- 133 El TEDH ya ha declarado que la libertad de expresión constituye uno de los fundamentos esenciales de toda sociedad democrática y que el artículo 10 del CEDH no distingue según la naturaleza del fin perseguido, ni según el papel que las personas físicas o jurídicas habían desempeñado en el ejercicio de esa libertad (TEDH, sentencia de 28 de septiembre de 1999, Öztürk c. Turquía, CE:ECHR:1999:0928JUD002247993, § 49). Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 10, apartado 2, del CEDH, esa libertad no solo se aplica a la «información» o «ideas» acogidas favorablemente o consideradas inofensivas o indiferentes, sino también a las que ofenden, chocan o inquietan, conforme a las exigencias del pluralismo, de la tolerancia y del espíritu de apertura, sin las cuales no existe una «sociedad democrática» (TEDH, sentencia de

7 de diciembre de 1976, *Handyside c. Reino Unido*, CE:ECHR:1976:1207JUD000549372, § 49; véase, asimismo, TEDH, sentencia de 5 de abril de 2022, *NIT S.R.L. c. República de Moldavia*, CE:ECHR:2022:0405JUD002847012, § 177 y jurisprudencia citada).

- 134 A este respecto, el TEDH también ha precisado que la tolerancia y el respeto de la igual dignidad de todos los seres humanos constituyen el fundamento de una sociedad democrática y plural. De ello resulta que, en principio, en las sociedades democráticas puede considerarse necesario sancionar o incluso prevenir todas las formas de expresión que propaguen, inciten, promuevan o justifiquen el odio basado en la intolerancia, el uso y la apología de la violencia, siempre que se vele por que las «formalidades», «condiciones», «restricciones» o «sanciones» impuestas sean proporcionadas al objetivo legítimo perseguido (véanse, en tal sentido, TEDH, sentencias de 6 de julio de 2006, *Erbakan c. Turquía*, CE:ECHR:2006:0706JUD005940500, § 56 y jurisprudencia citada, y de 23 de junio de 2022, *Rouillan c. Francia*, CE:ECHR:2022:0623JUD002800019, § 66).
- 135 Del propio tenor del artículo 10 del CEDH resulta que el derecho a la libertad de expresión no constituye una prerrogativa absoluta y que, en consecuencia, puede estar sujeto a limitaciones. A este respecto, cabe inferir diversos principios de la jurisprudencia del TEDH, según la cual, por un lado, es necesario ser extremadamente prudente cuando las medidas adoptadas o las sanciones impuestas por las autoridades puedan disuadir a la prensa de participar en la discusión de problemas de interés general legítimo y, por otro lado, esa disposición no garantiza sin embargo una libertad de expresión sin ningún tipo de restricción, ni siquiera cuando se trata de dar cuenta en la prensa de cuestiones serias de interés general (véase TEDH, sentencia de 5 de abril de 2022, *NIT S.R.L. c. República de Moldavia*, CE:ECHR:2022:0405JUD002847012, §§ 178 y 179 y jurisprudencia citada).
- 136 El derecho de los medios de comunicación y, más concretamente, 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 o, dicho de otro modo, los principios de un periodismo responsable (véase TEDH, sentencia de 5 de abril de 2022, *NIT S.R.L. c. República de Moldavia*, CE:ECHR:2022:0405JUD002847012, § 180 y jurisprudencia citada).
- 137 Estas consideraciones desempeñan un papel particularmente importante en nuestros días, habida cuenta del poder que tienen los medios de comunicación en la sociedad moderna, pues no solo informan, sino que pueden al tiempo sugerir, por el modo en el que presentan la información, la forma en la que los destinatarios deben valorarla. En un mundo en el que la persona se enfrenta a un inmenso flujo de información que circula en soportes tradicionales o electrónicos y en el que cada vez hay más participantes, el control de la observancia de la deontología periodística gana importancia (véase TEDH, sentencia 5 de abril de 2022, *NIT S.R.L. c. República de Moldavia*, CE:ECHR:2022:0405JUD002847012, § 181 y jurisprudencia citada).
- 138 Por último, en lo que respecta a los «deberes y responsabilidades» que entraña el ejercicio de la libertad de expresión, al realizar el examen de la proporcionalidad de la injerencia se ha de tener en cuenta el potencial impacto del medio de expresión utilizado. En este contexto, es preciso tomar en consideración que los medios de comunicación audiovisuales tienen efectos mucho más inmediatos y potentes que la prensa escrita. En efecto, a través de las imágenes los medios de comunicación audiovisuales pueden transmitir mensajes que la forma escrita no es capaz de trasladar (véase el anterior apartado 90). La función de la televisión y de la radio, fuentes

familiares de entretenimiento en el espacio íntimo del telespectador o del oyente, refuerza aún más su impacto (véase, en este sentido, TEDH, sentencia de 5 de abril de 2022, NIT S.R.L. c. República de Moldavia, CE:ECHR:2022:0405JUD002847012, § 182 y jurisprudencia citada).

- 139 De conformidad con esta jurisprudencia, en principio, a diferencia de las opiniones sobre cuestiones de interés público, que requieren una sólida protección, aquellas que defienden o justifican la violencia, el odio, la xenofobia u otras formas de intolerancia no quedan normalmente protegidas [véanse, en ese sentido, TEDH, sentencias de 8 de julio de 1999, Sürek c. Turquía (Nº 1), CE:ECHR:1999:0708JUD002668295, §§ 61 y 62, y de 15 de octubre de 2015, Perinçek c. Suiza, CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, §§ 197 y 230].
- 140 Según el TEDH, para determinar si las opiniones vertidas en su conjunto pueden entenderse como una justificación de la violencia, se ha de atender a los términos empleados, a la manera en que las opiniones se han expresado y al contexto en el que se inscribe su difusión (véanse, en ese sentido, TEDH, sentencias de 6 de julio de 2010, Gözel y Özer c. Turquía, CE:ECHR:2010:0706JUD004345304, § 52, y de 15 de octubre de 2015, Perinçek c. Suiza, CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, §§ 205 y 206).
- 141 Procede analizar el presente motivo a la luz de todos estos principios y consideraciones.

Existencia de una restricción a la libertad de expresión

- 142 Con carácter preliminar, es preciso señalar que, como resulta de los considerandos 7 y 8 de los actos impugnados, se ha impuesto a la demandante una prohibición temporal de difusión de contenidos en cuanto medio de comunicación bajo el control permanente, directo o indirecto, de los dirigentes de la Federación de Rusia, por haber llevado a cabo acciones de propaganda encaminadas, en particular, a justificar y apoyar la agresión militar de la Federación de Rusia contra Ucrania.
- 143 Esa prohibición temporal de difusión constituye una injerencia en el ejercicio por la demandante de su derecho a la libertad de expresión en el sentido del artículo 11, apartado 1, de la Carta, como por lo demás resulta de los considerandos 10 y 11 de los actos impugnados.
- 144 A este respecto, procede recordar que, como se indicado en el anterior apartado 135, el derecho a la libertad de expresión que invoca la demandante, protegido por el artículo 11 de la Carta, puede limitarse de conformidad con las condiciones indicadas en el artículo 52, apartado 1, de la Carta, a tenor del cual, por una parte, «cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por [dicha] Carta deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades» y, por otra parte, «solo se podrán introducir limitaciones, respetando el principio de proporcionalidad, cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás».
- 145 Así, para ser conformes con el Derecho de la Unión, la limitación a la libertad de expresión debe satisfacer cuatro requisitos. Primero, debe estar «establecida por la ley», en el sentido de que la institución de la Unión que adopte medidas que puedan restringir la libertad de expresión de una persona física o jurídica debe disponer de una base legal para ello. Segundo, debe respetar el contenido esencial de la libertad de expresión. Tercero, debe responder de forma efectiva a un objetivo de interés general reconocido como tal por la Unión. Cuarto, debe ser proporcionada

(véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de junio de 2017, Kiselev/Consejo, T-262/15, EU:T:2017:392, apartados 69 y 84 y jurisprudencia citada, y de 13 de septiembre de 2018, VTB Bank/Consejo, T-734/14, no publicada, EU:T:2018:542, apartado 140 y jurisprudencia citada).

- 146 Estos requisitos se corresponden esencialmente con los establecidos en la jurisprudencia del TEDH, conforme a la cual, para que la injerencia en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión esté justificada desde el prisma del artículo 10, apartado 2, del CEDH, debe estar «prevista por la ley», perseguir una o más finalidades legítimas y ser «necesaria en una sociedad democrática» para lograrlas (véase, en este sentido, TEDH, sentencia de 7 de junio de 2012, Centro Europa 7 S.r.l. y Di Stefano c. Italia, CE:ECHR:2012:0607JUD003843309, § 135).
- 147 De ello se deduce que el Consejo estaba facultado para adoptar medidas restrictivas que podían limitar la libertad de expresión de la demandante siempre que tales limitaciones cumplieran los requisitos que se acaban de recordar y que deben satisfacerse para que esa libertad pueda restringirse legítimamente (véase, en ese sentido, la sentencia de 15 de junio de 2017, Kiselev/Consejo, T-262/15, EU:T:2017:392, apartado 70 y jurisprudencia citada).
- 148 Procede pues comprobar si las medidas restrictivas en cuestión están establecidas por la ley, respetan el contenido esencial de la libertad de expresión, responden a un objetivo de interés general y no son desproporcionadas, debiendo precisarse que, en sus escritos, la demandante ha centrado su argumentación en este último requisito.

Requisito de que toda restricción a la libertad de expresión esté establecida por la ley

- 149 En cuanto a si las medidas restrictivas en cuestión han sido establecidas por la ley, es preciso señalar que se recogen en actos que tienen alcance general y disponen de bases jurídicas claras en el Derecho de la Unión, como son el artículo 29 TUE, en cuanto a la Decisión impugnada, y el artículo 215 TFUE, en cuanto al Reglamento impugnado (véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de junio de 2017, Kiselev/Consejo, T-262/15, EU:T:2017:392, apartado 72 y jurisprudencia citada, y de 14 de julio de 2021, Cabello Rondón/Consejo, T-248/18, EU:T:2021:450, apartado 121). Estas disposiciones de los Tratados son lo suficientemente previsibles para los interesados en lo tocante a su designio de servir como bases jurídicas para la adopción de medidas restrictivas susceptibles de injerirse en la libertad de expresión o de limitarla (véanse los anteriores apartados 49 a 52 y 62).
- 150 En lo atinente a la exigencia de previsibilidad, el TEDH ha precisado, en numerosas ocasiones, que solo puede tener la consideración de «ley», en el sentido del artículo 10, apartado 2, del CEDH, una norma formulada con la suficiente precisión para que el justiciable pueda determinar su conducta. El justiciable, en caso de que sea necesario proveyéndose del asesoramiento adecuado, debe poder prever de forma razonable en las circunstancias del caso las consecuencias que pueden derivarse de un determinado acto. Tales consecuencias no deben necesariamente ser previsibles con un grado de certeza absoluto. De este modo, no transgrede en sí la exigencia de previsibilidad una ley que confiere una facultad de apreciación pero que especifica el alcance y la forma de ejercicio de esta facultad con la suficiente claridad, teniendo en cuenta el objetivo legítimo perseguido, para proporcionar a la persona una protección adecuada frente a la arbitrariedad (véase TEDH, sentencia de 5 de abril de 2022, NIT S.R.L. c. República de Moldavia, CE:ECHR:2022:0405JUD002847012, § 159 y jurisprudencia citada).

- 151 En el caso de autos, a la luz de lo expuesto y de la amplia facultad de apreciación de que dispone el Consejo para adoptar medidas restrictivas (véase el anterior apartado 52), era previsible que, teniendo en cuenta la importancia del papel que desempeñan en la sociedad contemporánea los medios de comunicación, sobre todo los audiovisuales, un apoyo mediático de envergadura en favor de la agresión militar de la Federación de Rusia contra Ucrania, prestado en emisiones difundidas en televisión y por Internet por un medio de comunicación exclusivamente financiado con cargo a los presupuestos del Estado ruso, pudiera ser objeto de medidas restrictivas consistentes en la prohibición de difundir propaganda en favor de esa agresión (véase, en ese sentido, la sentencia de 15 de junio de 2017, Kiselev/Consejo, T-262/15, EU:T:2017:392, apartado 76).
- 152 Así las cosas, procede considerar que en el caso de autos se satisface el requisito de que las limitaciones a la libertad de expresión estén establecidas por la ley.

Respeto del contenido esencial de la libertad de expresión

- 153 Ha de comprobarse si la naturaleza o el alcance de la prohibición temporal de difundir contenidos de la demandante quebranta el contenido esencial de la libertad de expresión.
- 154 Procede señalar que, en el presente asunto, las medidas restrictivas en cuestión tienen carácter temporal y reversible. En efecto, del artículo 9 de la Decisión 2014/512, en su versión modificada, se desprende que se aplica hasta el 31 de julio de 2022 y que está sujeta a revisión continua (véase el anterior apartado 28). El mantenimiento de las medidas restrictivas en cuestión después del 31 de julio de 2022 requerirá que el Consejo adopte una nueva decisión y un nuevo reglamento.
- 155 En contra de lo que afirma la demandante, del tenor de la última parte del considerando 10 de los actos impugnados, leído e interpretado a la luz de la exigencia de limitar en la mayor medida posible la injerencia en la libertad de expresión de la demandante, resulta que el mantenimiento de las medidas restrictivas en cuestión después del 31 de julio de 2022 está supeditado a la concurrencia de dos requisitos acumulativos. En efecto, esas medidas podrían mantenerse, por una parte, hasta que cese la agresión contra Ucrania y, por otra, hasta que la Federación de Rusia y sus medios de comunicación asociados dejen de llevar a cabo acciones de propaganda contra la Unión y sus Estados miembros. Al tratarse de dos requisitos acumulativos, en caso de que uno de ellos deje de cumplirse, ya no procedería mantener las medidas de que se trata. Por lo tanto, la demandante no puede alegar que están destinadas a aplicarse sin límite temporal previamente definido por el Consejo.
- 156 Asimismo, ha de señalarse que los actos impugnados no impiden toda actividad inherente a la libertad de expresión y de información. En efecto, como se indica en el considerando 11 de los actos impugnados, la prohibición temporal de emisión impuesta a la demandante no le impide ejercer en la Unión otras actividades distintas de la difusión, como investigaciones y entrevistas. Cabe por tanto afirmar, como hace el Consejo, que la demandante y sus periodistas siguen estando autorizados para desempeñar algunas actividades vinculadas a la libertad de información y de expresión y que, en principio, la referida prohibición no obstaculiza el desempeño por parte de la demandante de otras actividades que pueden generar ingresos.
- 157 Además, es preciso señalar, al igual que el Consejo, que los actos impugnados no prohíben a la demandante difundir sus contenidos fuera de la Unión, incluido en países francófonos, de manera que las medidas restrictivas en cuestión no vulneran su derecho a ejercer su libertad de expresión fuera de la Unión (véase, en ese sentido, la sentencia de 15 de junio de 2017,

Kiselev/Consejo, T-262/15, EU:T:2017:392, apartado 123 y jurisprudencia citada). En definitiva, no se ha impedido a la demandante que produzca programas y contenidos editoriales ni que los venda a entidades no sujetas a las medidas en cuestión, incluida TV Novosti y los demás medios de comunicación del grupo RT establecidos en países terceros, que podrían pues emitir esos contenidos fuera de la Unión.

- 158 Por lo demás, en lo que respecta a la alegación fundada en la decisión de la CCIJP de denegar nuevas solicitudes de acreditación de prensa presentadas por periodistas que trabajan para la demandante, debe subrayarse que esa denegación es directamente resultado de una decisión unilateral de la CCIJP, cuya adopción no deriva de los actos impugnados y que, por otra parte, constituye el objeto de un recurso actualmente pendiente de resolución ante los tribunales franceses competentes. Por lo tanto, la demandante yerra al sostener que la imposibilidad, para sus periodistas, de ejercer su profesión en territorio francés es resultado de la adopción de los actos impugnados.
- 159 Por estas razones, debe concluirse que la naturaleza y el alcance de la prohibición temporal en cuestión respetan el contenido esencial de la libertad de expresión y no ponen en entredicho dicha libertad en cuanto tal.

Persecución de un objetivo de interés general reconocido como tal por la Unión

- 160 En lo que respecta al requisito relativo a la persecución de un objetivo de interés general reconocido como tal por la Unión, es preciso señalar, como hace el Consejo, que, según resulta de los considerandos 1 a 10 de los actos impugnados, mediante las medidas restrictivas en cuestión el Consejo persigue un doble objetivo.
- 161 Por un lado, como se indica en los considerandos 6 a 8 de los actos impugnados, el Consejo pretende proteger el orden público y la seguridad de la Unión, amenazados por la campaña propagandística sistemática e internacional emprendida por la Federación de Rusia, canalizada a través de medios de comunicación bajo control, directo o indirecto, de sus dirigentes, con el propósito de desestabilizar a sus países vecinos, a la Unión y a sus Estados miembros y de apoyar la agresión militar contra Ucrania, lo cual constituye uno de los objetivos de la política exterior y de seguridad común. En efecto, la adopción de medidas restrictivas contra medios de comunicación que tienen por misión realizar esas acciones de propaganda responde al objetivo contemplado en el artículo 21 TUE, apartado 2, letra a), de defender los valores de la Unión, sus intereses fundamentales, su seguridad y su integridad.
- 162 Además, como ya se ha señalado en el anterior apartado 56, toda vez que la propaganda y las campañas de desinformación pueden poner en cuestión los fundamentos de las sociedades democráticas y forman parte del arsenal de la guerra moderna, las medidas restrictivas de que se trata se enmarcan en la persecución por parte de la Unión de los objetivos que le fija el artículo 3 TUE, apartados 1 y 5.
- 163 Por otro lado, como subraya el Consejo, las medidas restrictivas en cuestión se inscriben en los fines que persigue la estrategia global de la Unión de responder de forma rápida, unificada, graduada y coordinada mediante la adopción de una serie de medidas restrictivas (véanse los anteriores apartados 12, 17 y 19), con la finalidad última de ejercer la máxima presión sobre las autoridades rusas para que pongan fin a sus acciones y políticas que desestabilizan Ucrania y a la agresión militar contra este país. Desde esta perspectiva, las medidas restrictivas en cuestión se adecúan al objetivo contemplado en el artículo 21 TUE, apartado 2, letra c), de mantener la paz,

prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas (véase, en ese sentido, la sentencia de 15 de junio de 2017, Kiselev/Consejo, T-262/15, EU:T:2017:392, apartado 81).

- 164 Se ha de observar, como han hecho determinados intervinientes, que las medidas restrictivas en cuestión pueden entenderse como la reacción, con los medios pacíficos de que dispone la Unión y para lograr los objetivos enunciados en el artículo 3 TUE, apartado 5, de un sujeto de Derecho internacional frente a una agresión que conculca el artículo 2, apartado 4, de la Carta de las Naciones Unidas y, en consecuencia, frente a un quebrantamiento de las obligaciones *erga omnes* que impone el Derecho internacional.
- 165 La existencia de ese quebrantamiento ha quedado además confirmada por la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 2 de marzo de 2022, titulada «Agresión contra Ucrania» (A/ES-11/L.1). En ella, haciendo referencia a su resolución 377 A(V) de 3 de noviembre de 1950, titulada «Unión pro paz», y considerando que la falta de unanimidad entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad había impedido que este cumpliera su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, la Asamblea General de las Naciones Unidas deploró en los términos más enérgicos la agresión cometida por la Federación de Rusia contra Ucrania, en contravención del artículo 2, apartado 4, de la Carta de las Naciones Unidas, exigió que la Federación de Rusia pusiera fin de inmediato al uso de la fuerza contra Ucrania y retirara de inmediato, por completo y sin condiciones todas sus fuerzas militares del territorio de Ucrania dentro de sus fronteras reconocidas internacionalmente. Recordó asimismo la obligación que incumbía a todos los Estados, con arreglo al artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas, de abstenerse en sus relaciones internacionales de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o de cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas, y de solucionar sus controversias internacionales por medios pacíficos. Constatando que las operaciones militares rusas dentro del territorio soberano de Ucrania eran de una magnitud que la comunidad internacional no había visto en Europa desde hacía décadas, estimó que se necesitaba una acción urgente para salvar a esta generación del flagelo de la guerra. Exigió a la Federación de Rusia que pusiera fin de inmediato al uso de la fuerza contra Ucrania y se abstuviera de recurrir a cualquier otra forma ilícita de amenaza o uso de la fuerza contra cualquier otro Estado miembro. En la parte dispositiva de esta resolución, la Asamblea General reafirmó, en particular, los esfuerzos del secretario general, los Estados miembros y las organizaciones internacionales por contribuir a la distensión de la situación actual y por responder a la crisis humanitaria y de refugiados a que había dado lugar la agresión cometida por la Federación de Rusia contra Ucrania.
- 166 Como subraya fundadamente el Consejo, poner fin al estado de guerra y a las violaciones del Derecho internacional humanitario que la guerra puede generar también responde también a un objetivo de interés general primordial para la comunidad internacional (véase, en ese sentido, la sentencia de 30 de julio de 1996, Bosphorus, C-84/95, EU:C:1996:312, apartado 26).
- 167 Por consiguiente, en el caso de autos se satisface el requisito de que se persiga un objetivo de interés general.

Carácter proporcionado de las medidas restrictivas en cuestión

- 168 En lo concerniente al carácter proporcionado de las limitaciones de que se trata, es preciso recordar que el principio de proporcionalidad exige que las limitaciones que mediante actos del Derecho de la Unión puedan introducirse en los derechos y libertades consagrados en la Carta no

excedan los límites de lo que sea adecuado y necesario para satisfacer los objetivos legítimamente perseguidos o la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, deberá recurrirse a la menos onerosa y que las desventajas ocasionadas por esta no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos (véase la sentencia de 26 de abril de 2022, Polonia/Parlamento y Consejo, C-401/19, EU:C:2022:297, apartado 65 y jurisprudencia citada; véase también, en ese sentido, la sentencia de 15 de junio de 2017, Kiselev/Consejo, T-262/15, EU:T:2017:392, apartado 87 y jurisprudencia citada).

169 Así pues, para examinar el carácter proporcionado de las medidas restrictivas en cuestión, es preciso comprobar, en primer lugar, si las pruebas aportadas por el Consejo permiten justificar la conclusión que extrajo a propósito, esencialmente, del control de la demandante y del tenor de los contenidos difundidos por ella y, a continuación, si las medidas restrictivas en cuestión son adecuadas y necesarias para lograr los objetivos de interés general perseguidos por la Unión.

– *Pertinencia y suficiencia de las pruebas aportadas por el Consejo*

170 Con carácter preliminar, se ha de recordar que, al controlar la legalidad de los motivos en que se basa la decisión de incluir o de mantener el nombre de una persona determinada en una lista de personas sujetas a medidas restrictivas, es preciso que el juez de la Unión se asegure de que dicha decisión, que constituye un acto de alcance individual para dicha persona, se basa en unos fundamentos de hecho lo suficientemente sólidos. Ello implica verificar los hechos alegados en la exposición de motivos en que se basa dicha decisión, de modo que el control jurisdiccional no quede limitado a una apreciación de la verosimilitud abstracta de los motivos invocados, sino que se refiera a la cuestión de si tales motivos, o al menos uno de ellos que se considere suficiente por sí solo para fundamentar tal decisión, están respaldados de manera suficientemente precisa y concreta (sentencias de 21 de abril de 2015, Anboubou/Consejo, C-605/13 P, EU:C:2015:248, apartado 45, y de 15 de junio de 2017, Kiselev/Consejo, T-262/15, EU:T:2017:392, apartado 62).

171 En primer término, es preciso determinar si el Consejo consideró fundadamente que la demandante era un medio de comunicación bajo el control permanente, directo o indirecto, de los dirigentes de la Federación de Rusia.

172 Para empezar, de los autos se desprende, sin que la demandante lo haya rebatido, que, como ocurre con las demás cadenas del grupo RT, su capital social pertenece a la asociación de Derecho ruso TV Novosti, que, en esencia, se financia íntegramente con cargo a los presupuestos del Estado ruso (véase el anterior apartado 2), extremo que la propia demandante confirmó en la vista. También se desprende de los autos que esa asociación fue constituida en 2005 por RIA Novosti, una agencia estatal de prensa que se disolvió en 2013 mediante una decisión que disponía que sus activos se transmitirían a la nueva agencia estatal de prensa internacional Rossiya Segodnya. A continuación, como ha subrayado el Consejo, de las declaraciones realizadas en varias ocasiones por la redactora jefa de internacional del grupo RT, presentada como tal en el sitio de Internet de la demandante, resulta que el grupo RT es un órgano de información del Estado ruso, «una cadena internacional que representa al país», cuya misión consiste, en particular, en construir una audiencia importante partiendo de los países en los que sus cadenas están operativas y en utilizarse, en momentos críticos, por ejemplo con ocasión de una guerra, como «arma informativa» contra el mundo occidental. En este contexto, la función del grupo RT se ha comparado, en esencia, con la del Ministerio de Defensa ruso. A este respecto, se ha de destacar asimismo que, aunque la redactora jefa de internacional del grupo RT no sea formalmente la dirigente de la demandante, de varias de las declaraciones que ella ha realizado,

aportadas a los autos por el Consejo, se desprende que se refiere sistemáticamente a los periodistas de la demandante como «sus» periodistas. Además, en respuesta a una pregunta del Tribunal formulada en la vista, la demandante precisó que TV Novosti compraba sus productos editoriales, con independencia de su contenido, y también le proporcionaba material audiovisual, como documentales o reportajes, que se producen para todas las cadenas del grupo RT. Por último, de los autos resulta que el Presidente de la Federación de Rusia declaró, por un lado, que «RT no podía no transmitir la postura del poder oficial sobre lo que ocurr[ía] en su país y en el extranjero» y, por otro lado, en relación con una posible visita a las instalaciones de la demandante, que «si ha[bía] tanto miedo a que este medio de comunicación influy[era] en la opinión, signific[aba] que [eran] los vencedores de esa competición».

- 173 En la réplica, la demandante se limitó a reiterar que, aunque las distintas cadenas RT pertenecen a un mismo grupo y comparten determinados valores, ella era completamente independiente y dueña de su propia línea editorial. Sin embargo, no presentó ningún elemento relativo al marco normativo e institucional regulador de las actividades de las entidades rusas Rossiya Segodnya y TV Novosti que permita demostrar que su independencia editorial y su autonomía institucional frente a esas entidades existen. Al preguntársele expresamente sobre esta cuestión en la vista, no fue capaz de explicar si su independencia editorial y su autonomía institucional con respecto al grupo RT podían deducirse de la ley o, en cualquier caso, de actos públicos.
- 174 De lo anterior se sigue que el Consejo ha aportado un conjunto de indicios lo suficientemente concretos, precisos y concordantes que demuestran que la demandante estaba bajo el control permanente, directo o indirecto, de los dirigentes de la Federación de Rusia.
- 175 En segundo término, es preciso determinar si el Consejo consideró fundadamente que la demandante había llevado a cabo acciones de propaganda continuas y concertadas dirigidas a la sociedad civil de la Unión y de sus países vecinos con el propósito, en particular, de justificar y apoyar la agresión de la Federación de Rusia contra Ucrania.
- 176 En el caso de autos, se ha de señalar que, en apoyo de los actos impugnados, el Consejo ha aportado diversas pruebas, todas las cuales son anteriores a tales actos y accesibles para el público.
- 177 En primer lugar, de tales pruebas resulta que la demandante llevó a cabo actividades de apoyo a las acciones y a las políticas del Gobierno ruso que desestabilizaron Ucrania durante el período anterior a la agresión militar contra esta, mediante artículos publicados en su sitio de Internet y entrevistas dirigidas, en particular, a presentar el despliegue de las fuerzas armadas rusas como una acción preventiva para defender a las autoproclamadas repúblicas de Donetsk y de Lugansk. En un artículo del 21 de febrero de 2022 que reproducía las declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores ruso en las que acusaba a «Occidente» «de crear una confrontación insalvable entre Rusia y la OTAN», también se indicaba, por un lado, que «los estadounidenses no dejan de repetir [...] que Rusia está “a punto” de invadir Ucrania[, u]na hipótesis firmemente rechazada por Moscú, que acusa a Occidente de intentar emponzoñar la situación», y, por otro lado, que «la situación se ha deteriorado sustancialmente en el este de Ucrania en los últimos días[,] [pues] un obús de modelo desconocido lanzado desde el territorio ucraniano ha destruido por completo unas instalaciones del servicio de fronteras del FSB de la Federación de Rusia». Algunas semanas antes, el 1 de diciembre de 2021, la demandante publicó un vídeo en Youtube en el que reproducía las declaraciones del jefe de la diplomacia rusa según las cuales «Rusia no excluy[ía] que Ucrania, con el apoyo de Occidente, decid[iera] emprender una aventura militar». En un artículo del 24 de enero de 2022, en el que se hablaba de la «limpieza étnica» llevada a cabo por los ucranianos en el Dombás, se indica lo siguiente: «Esas regiones, no lo olviden, Donetsk y

Lugansk, son regiones de Rusia que fueron donadas a Ucrania por Lenin y los bolcheviques». Un artículo del 12 de febrero de 2022 contiene un vídeo de una interviniente, a la que se presenta como profesora invitada de la Universidad Estatal de Moscú, en el que se afirma que numerosos grupos yihadistas se habían presentado en el frente, del lado ucraniano, y que cabía temer que se produjeran provocaciones. En un artículo del 21 de febrero de 2022, se asevera que las «atrocidades inminentes» del ejército ucraniano constituían una amenaza para la población rusófona del Dombás. En una entrevista del 22 de febrero de 2022, un analista político afirma que los Estados Unidos propalan una propaganda «que fabrica de la nada una guerra imaginaria» y que ejercen «una influencia deletérea que amenaza la seguridad de Rusia en sus propias fronteras mientras dan la impresión de ir en socorro de un pobre país pequeño».

- 178 En segundo lugar, de las emisiones difundidas en la cadena de televisión de la demandante entre el 24 de febrero de 2022, día en el que se produjo la agresión militar contra Ucrania, y el 27 de febrero de 2022 se desprende que, una vez iniciada la agresión militar, la demandante siguió reproduciendo las declaraciones oficiales de las autoridades de la Federación de Rusia según las cuales la ofensiva era, según la alocución del Presidente de la Federación de Rusia del 24 de febrero de 2022, una «operación especial», una acción preventiva, defensiva y limitada, causada por los países occidentales y por la actitud agresiva de la OTAN y las provocaciones ucranianas, con el propósito de defender a las autoproclamadas repúblicas de Donetsk y de Lugansk.
- 179 A este respecto, es preciso prestar especial atención a los términos empleados en esas emisiones, a la forma en la que se expresaron las opiniones y al contexto en el que se difundieron esas emisiones, a saber, el de una guerra en curso.
- 180 Durante la mañana del 24 de febrero de 2022, primer día de la ofensiva rusa, las operaciones militares que estaban desarrollándose fueron presentadas por ciertos intervinientes en esas emisiones televisadas como una «acción defensiva» de la Federación de Rusia. Más concretamente, un invitado, al que se presentó como politólogo, aseveró reiteradamente que la reacción rusa era «defensiva» y «limitada» y que la guerra en el Dombás era consecuencia de una manipulación de los «occidentales», y añadió: «Veamos quiénes son los verdaderos responsables: objetivamente, la OTAN y sus marionetas ucranianas». Ese invitado sostuvo también que los territorios del Dombás debían ser rápidamente liberados del «yugo del régimen militar de Kiev» y que las operaciones militares en curso tenían como único fin recuperar las dos repúblicas separatistas del Dombás y restablecer la calma en las fronteras rusas. Declaró asimismo que «Rusia no tiene intención de hacer la guerra a Ucrania y anexionársela, en contra de lo que nos quiere hacer creer la propaganda occidental». En esa misma emisión, otro invitado, que se encontraba fuera del plató, afirmó que «evidentemente no se trata de una invasión, como intentan demostrar las agencias de comunicación anglosajonas, de la Unión Europea y de la OTAN; se trata de garantizar la seguridad de las repúblicas del Dombás y, como vamos a ver, [...] de la liberación de los ciudadanos del Dombás; vamos a ver a los ciudadanos del Dombás acoger con alegría a las tropas rusas porque Ucrania lleva bombardeando el Dombás desde 2014». Según ese invitado, no es «una guerra de agresión, es una guerra defensiva para garantizar la seguridad de su territorio y de los territorios contiguos». Dicho invitado añadió: «El peligro estriba en “otanizar” Ucrania, porque esta campaña de comunicación para demostrar que Rusia es el agresor permite evitar la negociación [...] y entregar armas a Ucrania de forma permanente, de manera que el peligro de una escalada y de un ataque de Ucrania en el territorio del Dombás aumenta [...]. Las repúblicas independientes han pedido ayuda a Rusia». Otro invitado, presentado como analista político, que también intervino durante esa mañana, indicó que, «a pesar de las propuestas para llegar a un acuerdo procedentes de Moscú, [...] a pesar de la

diplomacia, al cabo de ocho años, [...] la única solución que Moscú ha encontrado hoy es la guerra». Como subraya el Consejo, de esas emisiones se desprende que las personas que intervinieron en el plató aludieron a provocaciones de las que la Federación de Rusia supuestamente llevaba siendo víctima desde hacía mucho tiempo, lo cual legitimaba el ataque militar, y afirmaron que el inicio del conflicto debía ponerse en relación con las acciones de los países occidentales y con las supuestas provocaciones ucranianas.

181 Durante la tarde del 24 de febrero de 2022, varios invitados siguieron presentando la ofensiva rusa como una acción defensiva y preventiva de la Federación de Rusia. Se observa asimismo que el inicio del conflicto volvía a imputarse a las acciones de los países occidentales y a las provocaciones ucranianas. Un periodista, presentado como consultor de inteligencia estratégica, aseveró que «Ucrania [era] una creación de Rusia». Según las declaraciones de un interviniente, presentado como politólogo especialista en los Estados Unidos: «Hay muchos problemas territoriales en Ucrania; se trata de un país que ha tenido muchos problemas a la hora de unirse de verdad, de federarse; hay que decirlo, aún a día de hoy, cuando se habla de Transnistria, del Dombás o incluso de Crimea, son territorios que aspiran a integrarse en la Federación de Rusia, nos guste o no, y este proceso debe tenerse en cuenta para comprender todos los demás procesos subyacentes, en particular la injerencia militar rusa». Según las declaraciones de otro analista: «Se trata muy claramente de convertir a las autoproclamadas repúblicas del Dombás en santuarios e impedir al Estado ucraniano proseguir en el futuro su política [...] frente a esas dos entidades, que consiste en bombardearlas ininterrumpidamente desde hace ocho años; se trata pues, de hecho, de neutralizar la capacidad para dañar del actual régimen ucraniano». Según ese analista, «convertir el Dombás en un santuario es muy importante y, [como] ha dicho el Presidente Putin, se trata de la neutralización de Ucrania, que desde 2014 se percibe como una entidad hostil en Moscú». Añadió, por un lado, que «existe voluntad de solucionar un contencioso que no se pudo resolver mediante negociación, en gran parte [por] culpa de Ucrania y de sus patrocinadores occidentales [...], por lo que Rusia ha decidido pasar a la acción y emplear la fuerza» y, por otro lado, que, «para Rusia, se trata de reconstituir una forma de configuración territorial que tenga en cuenta la presencia de una minoría rusófona importante». Según otro invitado, presentado como consultor en inteligencia estratégica: «Mucha gente ve lo que está pasando como una agresión. Yo me inclino por percibirlo como una defensa [...], en virtud de los acuerdos de 1991, los Estados Unidos se comprometieron a no ampliar la OTAN hacia el este; pues bien, con lo que está pasando hoy, en particular la voluntad de Ucrania de entrar en la OTAN, estamos presenciando lo contrario». Según ese invitado: «Aunque hay veleidades separatistas que pueden ayudar a Rusia a hacerse con un trocito de territorio, esta se encuentra hoy en una especie de prevención, de protección, lo cual justifica un tanto todo lo que estamos viendo».

182 Durante la mañana del 25 de febrero de 2022, un invitado que intervino desde fuera del plató, presentado como redactor jefe de una revista serbia, afirmó que existía un paralelismo entre la situación en Ucrania y la de Serbia hace 30 años. Hizo referencia a «la expulsión de 250 000 serbios de Croacia» y a que su «presidente en aquel momento, Milosevic, fue calificado de nuevo Hitler» y habló del «genocidio [...] preparado por el Gobierno de Kiev con la ayuda de Estados Unidos e incluso de Bruselas». También durante esa misma mañana, una interviniente, presentada como profesora invitada de la Universidad Estatal de Moscú volvió a calificar la ofensiva rusa en Ucrania de acción defensiva y preventiva. En su opinión: «[La finalidad de esa ofensiva es] la desmilitarización de Ucrania, que ha sido “sobremilitarizada” en los últimos tiempos por los países de la OTAN a pesar de no ser miembro, y la desnazificación de Ucrania, dado que desde el “maidán” de 2014 grupos neonazis se han infiltrado en todas las estructuras [...]; un país que registra un nivel de corrupción inédito, que está dirigido desde el extranjero; resulta extremadamente peligroso dejarlo en ese estado, no solo para Rusia, sino también para su propia población y para Europa [...], por

lo que la finalidad directa es desmilitarizar el país y permitir a las poblaciones, como ya se ha dicho, elegir el camino que desean tomar, y no el que les ha sido impuesto por los sucesivos “maidanes” desde 2004». Según esa invitada: «En general, hay un problema de gobernanza y de orientación ideológica del Gobierno oficial de Ucrania [...]; han reconocido como héroes de guerra a personas que estaban a favor de los nazis [...] cuando se llega a enaltecer a héroes nazis que han masacrado poblaciones civiles y que estaban integrados en el ejército alemán de la época, se plantea cuando menos un problema muy serio de seguridad internacional, toda vez que Ucrania no deja de estar a las puertas de la U[nión]». Afirmó asimismo que «es importante diferenciar lo político de lo jurídico: efectivamente, desde un punto de vista político, es siempre discutible, pues en lo político estamos ante la ley del más fuerte; la comunidad internacional considera perfectamente legítimo ir a bombardear la antigua Yugoslavia [...], pero no así, en cambio [...], que Rusia pretenda liberar a poblaciones que están bajo el yugo de un Gobierno extremista[...]; se nos escapa [...] si la comunidad internacional opta por defender al régimen nazi que se encuentra a sus puertas, es su elección, amoral, inhumana [...]; desde el punto de vista jurídico se trata de determinar en qué medida las regiones de Donetsk tienen derecho a la independencia[;] para ello hay que comprender que, efectivamente, por un lado está el derecho del Estado a defenderse y a proteger su integridad territorial, pero para ello es necesario que el Estado exista; pues bien, el Estado existe jurídicamente cuando su legislación se aplica [...] de forma general y global en su territorio y surte efectos en él [...]; ¿cabe pues de verdad afirmar que el Estado ucraniano existe? Si partimos del Estado de Derecho democrático tal como, en todo caso, la comunidad internacional, al menos teóricamente, lo reconoce e impone, en tal caso el Estado ucraniano no existe. A partir de ahí, es completamente normal que Donetsk y Lugansk pidan protección [...]; es normal que Rusia intervenga jurídicamente para permitir a esas poblaciones justamente restablecer el Estado». Añadió que «solo puede haber integridad territorial si [hay un] Estado y, cuando no hay un Estado, existe el derecho de autodeterminación de los pueblos, o lo uno o lo otro; el Estado ucraniano fue destruido por primera vez, dañado en 2004 [...] luego fue liquidado en 2014 [...]; por lo tanto, ya no hay Estado y, a partir de ese momento, no puede haber integridad territorial».

- 183 Durante la tarde del 25 de febrero de 2022, un invitado, presentado como geopolitólogo y profesor de la Universidad de Ginebra (Suiza), declaró: «Es una operación de policía [...] y, en cierta medida, los rusos han ido a hacer limpieza, y en ese sentido su actuación se diferencia mucho de una invasión como tal [... Hay que reflexionar] sobre la redefinición de las fronteras, que hemos hecho desde la caída de la URSS». Esas declaraciones no recibieron ningún comentario ni generaron ninguna reacción, en particular por parte de la periodista que presentaba el programa. Otro invitado, presentado como experto en geoestrategia, declaró, en concreto, que «la estrategia estadounidense consiste en rodear a Rusia para hacerla desaparecer en última instancia. Casi lo consiguió en los años de Yeltsin y luego Rusia se ha recuperado». Concluyó con la afirmación de que, para Rusia, Ucrania es «un país estratégico que no debe entrar en ningún caso en la OTAN, es decir, en una organización hostil [, y por ende] lo que pasa es normal, las declaraciones del portavoz del Kremlin son totalmente legítimas».
- 184 Durante la tarde del 26 de febrero de 2022, un periodista invitado afirmó que existía un clima de «rusofobia» en Francia y presentó a la Federación de Rusia como a un actor abierto a negociar, señalando que desde hacía varios años esta última tenía la mano tendida para entablar discusiones sobre el establecimiento de una zona tampón desmilitarizada en Ucrania. Los invitados presentes en el plató insistieron en el posicionamiento de los países europeos y en la situación del Dombás para explicar la agresión militar llevada a cabo por la Federación de Rusia.

- 185 Por último, el domingo 27 de febrero de 2022, varios invitados siguieron calificando la agresión militar de intervención legítima con el objeto de proteger a las autoproclamadas repúblicas del Dombás y de responder a una amenaza occidental esgrimiendo, en particular, una manipulación de los Estados Unidos, incluido en lo referente a las sanciones impuestas a la Federación de Rusia. Más concretamente, a lo largo de la mañana, un enviado especial en el Dombás (apareciendo, en la zona situada a la derecha de su imagen, la mención «Donetsk. República de Donetsk») indicó que «las autoridades locales tem[ían] que las fuerzas ucranianas tomaran como objetivo los depósitos de petróleo como ha[bía] ocurrido en la región de Lugansk». Por la tarde, un periodista invitado, a quien se presentó como consultor en inteligencia estratégica, en el plató, realizó la siguiente afirmación en respuesta a una pregunta de la periodista: «No hay más alternativas al diálogo, sobre todo porque, aunque se perciba como una agresión, como un acto ilegal, esta invasión de Ucrania por parte de Rusia también puede revestirse de cierta forma de legitimidad, toda vez que Rusia puede justificar esa intervención por el llamamiento de las poblaciones rusófonas que viven en el Dombás». Esa misma tarde se emitió un reportaje unívoco sobre la situación en el Dombás, realizado antes de la agresión contra Ucrania, en el que solo se daba cuenta del sentimiento prorruso de las autoproclamadas repúblicas del Dombás. En ese reportaje se presentaba a Ucrania casi exclusivamente como un Estado agresor, único responsable de los bombardeos en el Dombás, tanto en las declaraciones de la población entrevistada como en el testimonio de la única periodista que intervino en el reportaje. No se hacía alusión alguna al punto de vista de las autoridades ucranianas ni a las controversias internacionales sobre la identidad de las potencias autoras de los bombardeos en el Dombás.
- 186 Así, sobre la base de las pruebas examinadas en los anteriores apartados 180 a 185, el Consejo podía considerar válidamente que la demandante emitía programas que recogían una interpretación de los acontecimientos referidos a la agresión militar contra Ucrania favorable a dicha agresión y al relato que de esa agresión habían realizado los responsables políticos de la Federación de Rusia, incluido en lo relativo a la existencia de amenazas inminentes de agresión por parte de Ucrania y de la OTAN (véanse los anteriores apartados 180 a 182), utilizando un vocabulario similar, o incluso idéntico, al empleado por los órganos gubernamentales rusos, como la referencia a una «operación militar especial», a una «operación de policía» o a una «acción defensiva y preventiva de la Federación de Rusia», en lugar de «a una guerra» (véanse los anteriores apartados 178, 180 y 181).
- 187 Más concretamente, de los anteriores apartados 180 a 185 resulta que, en las emisiones de la demandante, se dio gran espacio a los comentaristas externos, invitados por la redacción de la cadena, que conocía su orientación, los cuales tendían a justificar la agresión militar contra Ucrania y cuyas afirmaciones, salvo con contadas excepciones, no suscitaban ningún tipo de reacción por parte de los presentadores en el plató. Aunque, a veces, su opinión era replicada por otros intervinientes, ello no basta para reequilibrar declaraciones que expresaban un relato ampliamente favorable a la agresión militar contra Ucrania. A este respecto, es preciso recordar asimismo que, según el TEDH, en la medida en que el editor tiene potestad para determinar la línea editorial, comparte de forma indirecta los «deberes y responsabilidades» que asumen los redactores y periodistas en la recogida y la difusión de información al público, papel que reviste una importancia aún mayor en situación de conflicto o de tensión [véase, en tal sentido, TEDH, sentencia de 8 de julio de 1999, Sürek c. Turquía (Nº 1), CE:ECHR:1999:0708JUD002668295, § 63].
- 188 Por lo tanto, el Consejo pudo fundadamente considerar que las distintas pruebas mencionadas constituían un conjunto de indicios lo suficientemente concretos, precisos y concordantes que permitían demostrar, por un lado, que, antes de la adopción de las medidas restrictivas en cuestión, la demandante apoyaba activamente la política desestabilizadora y agresiva de la

Federación de Rusia contra Ucrania que desembocó en última instancia en una ofensiva militar de envergadura y, por otro lado, que la demandante había difundido, en particular, información que justificaba la agresión militar contra Ucrania, información que podía constituir una amenaza importante y directa para el orden público y la seguridad de la Unión.

189 Esta conclusión no queda desvirtuada por los documentos y archivos de vídeo que la demandante ha aportado a los autos del presente asunto. Sin que sea necesario pronunciarse sobre la admisibilidad de estos elementos, que el Consejo cuestiona por considerar que se está infringiendo el artículo 76, letra d), del Reglamento de Procedimiento por cuanto la demandante se remitió en todas las ocasiones de forma general a los anexos de la réplica, es preciso señalar que con frecuencia se trata de secuencias truncadas, que en muy pocas ocasiones reflejan la realidad de un conflicto armado, que no están necesariamente en su contexto o que a veces se emitieron en franjas horarias distintas de aquellas en las que se difundieron las declaraciones expuestas en los anteriores apartados 180 a 185. Esas secuencias no atestiguan, en sí, un tratamiento globalmente equilibrado por parte de la demandante de la información relativa a la guerra en curso (véase el anterior apartado 187), con observancia de los principios en materia de «deberes y responsabilidades» de los medios de comunicación audiovisuales que se recogen en la jurisprudencia del TEDH recordada en los anteriores apartados 136 a 140. En cuanto a la alegación de la demandante de que trató determinada información y utilizó ciertos términos de la misma manera que otros medios de comunicación, las pruebas aportadas en apoyo de esta alegación no acreditan que los medios de comunicación que menciona emitieran sistemáticamente contenidos como los expuestos en los anteriores apartados 180 a 185.

190 Por añadidura, de algunos de esos vídeos resulta que, cuando se emitían imágenes relativas a las regiones de Donetsk y de Lugansk, en el período comprendido entre el 24 y el 27 de febrero de 2022, en los rótulos se indicaba «Donetsk. República de Donetsk» y «Lugansk. República de Lugansk». Pues bien, basta con señalar que la Federación de Rusia se refiere a esos territorios, que forman parte de Ucrania, como «repúblicas» independientes y que, además, ha reconocido su soberanía e independencia (véase el anterior apartado 10), lo que atestigua el carácter sesgado de la información que pretende hacerse eco de la propaganda que emana de la Federación de Rusia.

191 A la luz de todas estas consideraciones, la demandante no acredita que el Consejo incurriera en error de apreciación de los hechos al considerar que era un medio de comunicación que en esencia estaba bajo el control permanente de los dirigentes de la Federación de Rusia y que en sus programas emitía declaraciones continuas y concertadas dirigidas a la sociedad civil de la Unión con el objeto de justificar y apoyar la agresión contra Ucrania por parte de la Federación de Rusia, llevada a cabo en violación del Derecho internacional y de la Carta de las Naciones Unidas. Tampoco acredita que el Consejo cometiera un error de apreciación al calificar esas declaraciones de acciones de propaganda en favor de dicha agresión, como resulta del considerando 7 de los actos impugnados.

– *Carácter adecuado de las limitaciones*

192 Es preciso comprobar si las medidas restrictivas en cuestión son adecuadas para lograr los objetivos de interés general que persigue la Unión.

193 A este respecto, ha de considerarse que, habida cuenta de la amplia facultad de apreciación de que disponía el Consejo en la materia (véase el anterior apartado 52), este pudo estimar válidamente que las medidas restrictivas en cuestión, adoptadas contra medios de comunicación controlados

por la Federación de Rusia que estaban realizando acciones de propaganda en favor de la invasión militar de Ucrania por esta, podían proteger el orden público y la seguridad de la Unión y preservar la integridad del debate democrático en la sociedad europea, la paz y la seguridad internacional.

- 194 En el presente asunto, es preciso señalar que la prohibición temporal de emitir contenidos de la demandante, como medida que se enmarca en una respuesta rápida, unificada, graduada y coordinada de la Unión mediante una serie de medidas restrictivas, constituye también una medida adecuada para lograr el objetivo de ejercer la máxima presión sobre las autoridades rusas para que pongan fin a sus acciones y políticas que desestabilizan Ucrania y a la agresión militar contra este país (véase el anterior apartado 163).
- 195 De ello se sigue que las medidas restrictivas en cuestión son adecuadas para lograr los objetivos de interés general que persigue la Unión.

– *Carácter necesario de las limitaciones*

- 196 Es preciso comprobar si los objetivos de interés general perseguidos por la Unión habrían podido alcanzarse con otras medidas menos onerosas.
- 197 A este respecto, se ha de señalar que, teniendo en cuenta que la demandante tiene la naturaleza de cadena informativa que emite de manera ininterrumpida, otras medidas restrictivas menos onerosas, como la prohibición de emitir en determinados países de la Unión o una prohibición limitada a determinadas formas de emisión de los programas y la limitación a ciertos tipos de contenidos, o acaso la obligación de incluir un rótulo o incluso una advertencia, no permiten alcanzar de manera tan eficaz los objetivos perseguidos por los actos impugnados, a saber, detener las amenazas directas para el orden público y la seguridad de la Unión y ejercer la máxima presión sobre las autoridades rusas para que pongan fin a la agresión militar contra Ucrania (véase, en este sentido, por analogía, la sentencia de 15 de junio de 2017, Kiselev/Consejo, T-262/15, EU:T:2017:392, apartado 85 y jurisprudencia citada). Como han observado acertadamente el Consejo y algunas partes coadyuvantes, otras medidas no habrían alcanzado el mismo resultado, ya que algunas de ellas, como la prohibición de emitir determinados contenidos, al tratarse de una cadena informativa que emite de manera ininterrumpida, habrían sido prácticamente imposibles de aplicar, mientras que otras, como la obligación de incluir un rótulo o incluso una advertencia, habrían tenido una eficacia limitada.
- 198 En particular, es preciso señalar, por un lado, que las medidas restrictivas en cuestión se enmarcan en un contexto extraordinario y de extrema urgencia (véanse los anteriores apartados 9 a 18), determinado, en particular, por la intensificación de la agresión militar contra Ucrania, y, por otro lado, que forman parte de una serie de medidas de un calado inédito adoptadas por el Consejo entre la última semana de febrero y principios de marzo de 2022 para hacer frente, con los instrumentos pacíficos a disposición de la Unión, a la agresión militar de la Federación de Rusia contra Ucrania, disuadir a la primera de continuar esa agresión y proteger así las fronteras de la Unión. En la estrategia global de la Unión de responder de forma rápida, unificada, graduada y coordinada, puede considerarse necesaria la adopción de esas medidas, en tanto en cuanto responden efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión (véanse los anteriores apartados 160 a 165).

199 Por otro lado, es preciso observar, como hacen el Consejo y algunas partes coadyuvantes, que la cobertura intensiva de la agresión militar contra Ucrania durante los primeros días constituía indubitadamente un momento crucial en el que las acciones de un medio de comunicación como la demandante podían intensificarse y tener una significativa influencia deletérea en la opinión pública de la Unión, a través de sus operaciones de manipulación y de influencia hostil, habida cuenta del contenido de las emisiones difundidas por la demandante que se han apuntado dirigidas a justificar y apoyar la agresión contra Ucrania por parte de la Federación de Rusia. En tal contexto, el Consejo podía considerar fundadamente que era esencial para la Unión intervenir ya desde los primeros días que siguieron al inicio de esa agresión, prohibiendo, en particular, la emisión de contenidos de la demandante al objeto de suspender temporalmente en el territorio de la Unión ese vector de propaganda favorable a la agresión militar contra Ucrania.

200 De ello se sigue que el Consejo no incurrió en error de apreciación al considerar que los objetivos perseguidos no habrían podido alcanzarse con medidas menos onerosas.

– *Ponderación de los intereses*

201 En lo que respecta al carácter estrictamente proporcionado de las medidas restrictivas en cuestión, la ponderación de los intereses en juego demuestra que los inconvenientes que supone la prohibición temporal de emitir contenidos no son desmesurados con respecto a los objetivos perseguidos, que por su parte constituyen objetivos de interés general (véanse los anteriores apartados 160 a 165).

202 En efecto, la importancia de los objetivos que persiguen los actos impugnados, a saber, por un lado, el cese de una actividad continua y concertada de propaganda en apoyo de la agresión militar contra Ucrania dirigida a la sociedad civil en la Unión y en los países vecinos, que se inscribe en el objetivo de proteger los valores de la Unión, sus intereses fundamentales, su seguridad, su integridad y su orden público y, por otro lado, la protección de la integridad territorial, de la soberanía y de la independencia de Ucrania y la promoción de una resolución pacífica de la crisis en este país, que se incardinan en el objetivo más amplio de salvaguardar la paz y la seguridad internacional, de conformidad con los objetivos de la acción exterior de la Unión enunciados en el artículo 21 TUE, apartado 2, letras a) y c), puede prevalecer sobre las consecuencias negativas, aun cuando sean considerables, de dichas medidas para determinados operadores (véase en este sentido, por analogía, la sentencia de 28 de marzo de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, apartados 149 y 150 y jurisprudencia citada).

203 Como aduce el Consejo, la importancia del objetivo de salvaguardar la paz y la seguridad internacional queda corroborada además por el hecho de que otras instituciones europeas y organismos internacionales multinacionales han venido adoptando, desde el 24 de febrero de 2022, día en que comenzó la agresión militar contra Ucrania, distintas declaraciones, decisiones, posicionamientos y medidas con los mismos objetivos que los de la Unión (véanse los anteriores apartados 15, 16, 18 y 20).

204 Esa importancia ha sido asimismo confirmada por esos organismos después de la adopción de los actos impugnados. Así lo han hecho, en particular, la Asamblea General de las Naciones Unidas, como se desprende del anterior apartado 165, y la CIJ. En efecto, mediante auto de 16 de marzo de 2022 dictado en el asunto denominado «Alegaciones de genocidio al amparo de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (Ucrania c. Federación de Rusia)», la CIJ consideró que Ucrania tenía un derecho plausible a no ser objeto de operaciones militares por parte de la Federación de Rusia para prevenir y sancionar un presunto genocidio en

el territorio ucraniano y, en virtud de medidas cautelares, resolvió que la Federación de Rusia debía suspender de inmediato las operaciones militares iniciadas el 24 de febrero de 2022 en el territorio de Ucrania y que debía velar por que ninguna de las unidades militares o de las unidades armadas irregulares que pudieran actuar bajo su dirección o beneficiarse de su apoyo, ni ninguna organización o persona que pudiera estar bajo su control o dirección, cometiera actos encaminados a proseguir las citadas operaciones militares.

- 205 En cuanto a la protección de los valores de la Unión, de sus intereses fundamentales, de su seguridad y de su integridad, también resultaba primordial para la Unión suspender temporalmente la actividad de propaganda de la demandante en apoyo de la agresión militar contra Ucrania ya desde los primeros días de esta agresión.
- 206 Por estas razones, teniendo en cuenta que el ejercicio de la libertad de expresión entraña deberes y responsabilidades, que son particularmente importantes cuando se trata de los medios de comunicación audiovisuales (véanse los anteriores apartados 136 a 138), como la demandante, no puede afirmarse que el tratamiento de la información en cuestión, que comporta actividades de propaganda para justificar y apoyar la agresión militar ilegal, no provocada e injustificada contra Ucrania por parte de la Federación de Rusia, requiriera la protección reforzada que el artículo 11 de la Carta otorga a la libertad de prensa (véase, en ese sentido, por analogía, TEDH, sentencia de 5 de abril de 2022, NIT S.R.L. c. República de Moldavia, CE:ECHR:2022:0405JUD002847012, § 215), sobre todo cuando esa protección la invoca un órgano de información que, en esencia, está bajo el control, directo o indirecto, del Estado agresor, como ocurre en este caso (véanse los anteriores apartados 172 a 174).
- 207 Ha de señalarse asimismo que, en materia de derechos fundamentales, que forman parte integrante de los principios generales del Derecho, cuyo respeto asegura el juez de la Unión, este ha considerado, en particular, que los instrumentos internacionales para la protección de los derechos humanos en los cuales han cooperado o a los cuales se han adherido los Estados miembros también pueden aportar indicaciones que conviene tener en cuenta en el marco del Derecho de la Unión (sentencia de 14 de mayo de 1974, Nold/Comisión, 4/73, EU:C:1974:51, apartado 13), en concreto, para la interpretación y aplicación del artículo 11 de la Carta.
- 208 Desde esta perspectiva, como fundadamente subrayaron en la vista el Consejo, el Reino de Bélgica, la República de Estonia, la República Francesa, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Polonia, la Comisión y el Alto Representante, se ha de tener en cuenta el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado el 16 de diciembre de 1966 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en el que no solo son parte los Estados miembros, sino también la Federación de Rusia, que figura entre los instrumentos internacionales relativos a la protección de los derechos humanos que el juez de la Unión tiene en cuenta para la aplicación de los principios generales del Derecho de la Unión (véase, en ese sentido, la sentencia de 27 de junio de 2006, Parlamento/Consejo, C-540/03, EU:C:2006:429, apartado 37 y jurisprudencia citada).
- 209 Pues bien, el artículo 20, apartado 1, de dicho Pacto establece que «toda propaganda en favor de la guerra estará prohibida por la ley». A este respecto, es preciso observar que el hecho de que la prohibición de la «propaganda en favor de la guerra» se consagre en un apartado distinto del dedicado a la prohibición de «toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia», recogida en el apartado 2 de ese mismo artículo, debe interpretarse en el sentido de que pretende atribuir una gravedad absoluta a la «propaganda en favor de la guerra».

- 210 En el caso de autos, se debe señalar, por un lado, que la actividad de propaganda llevada a cabo por la demandante se desarrolla en el contexto de una guerra en curso provocada por un acto de un Estado que la comunidad internacional califica de «agresión» (véanse, en particular, los anteriores apartados 15, 165 y 204), en violación de la prohibición de usar la fuerza establecida en el artículo 2, apartado 4, de la Carta de las Naciones Unidas. A este respecto, ha de recordarse que, mediante la Resolución 110 (II), reafirmada en la Resolución 381 V), la Asamblea General de las Naciones Unidas condenó toda propaganda, cualesquiera que sean los países en que se realice, que tenga por objeto provocar o alentar una amenaza a la paz, el quebrantamiento de la paz o un acto de agresión o que pueda provocar o alentar tales sucesos. Por otro lado, es preciso señalar que el alcance de la prohibición que impone el artículo 20, apartado 1, del citado Pacto, que se refiere a «toda» propaganda en favor de la guerra, incluye no solo la incitación a una guerra futura, sino también las declaraciones expresadas de forma continuada, reiterada y concertada en favor de una guerra en curso contraria al Derecho internacional, en particular si emanan un medio de comunicación que se encuentra bajo el control, directo o indirecto, del Estado agresor.
- 211 De las anteriores consideraciones se desprende que, en el desarrollo de su actividad durante el período que precedió a la agresión militar de la Federación de Rusia contra Ucrania y, sobre todo, durante los días que siguieron a esa agresión, la demandante llevó a cabo una actuación sistemática de diseminación de información «seleccionada», incluida información manifiestamente falsa o engañosa, que revelaba un desequilibrio manifiesto en la exposición de los distintos puntos de vista enfrentados, con el concreto fin de justificar y apoyar esa agresión.
- 212 En estas circunstancias, el Consejo pudo considerar fundadamente que resultaba necesario prevenir, con observancia del artículo 11 de la Carta, ciertas formas de expresión que pretendían justificar y apoyar un acto de agresión militar perpetrado en violación del Derecho internacional y de la Carta de las Naciones Unidas.
- 213 A la luz de todas las circunstancias expuestas y, en particular, del contexto extraordinario del caso de autos, las anteriores consideraciones bastan para acreditar que las limitaciones a la libertad de expresión de la demandante que las medidas restrictivas en cuestión pueden entrañar son proporcionadas con respecto a los fines perseguidos en tanto en cuanto resultan adecuadas y necesarias.
- 214 En lo atinente a la alegación que la demandante funda, incidentalmente, en la libertad de expresión y de información en el sentido del artículo 11 de la Carta, considerada desde el punto de vista pasivo, a saber, el derecho del público a recibir información, con independencia de cualquier cuestión referente al interés de la demandante en invocarla, basta con hacer constar que si la injerencia en el derecho a emitir programas que apoyan un acto de agresión está justificada y es proporcionada (véanse los anteriores apartados 149 a 191), con mayor razón es ello así en lo que respecta a la limitación del derecho del público a recibir esos programas.
- 215 Habida cuenta de todas las consideraciones que anteceden, procede desestimar el segundo motivo.

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

- 216 Según la demandante, los actos impugnados vulneran la libertad de empresa protegida por el artículo 16 de la Carta; en efecto, toda restricción a la libertad de los medios de comunicación afecta automáticamente a esta libertad. Ello resulta particularmente cierto en el caso de autos,

toda vez que la prohibición de difusión general y absoluta que imponen las medidas restrictivas en cuestión impide, en esencia, a los periodistas y a los trabajadores de la demandante continuar con sus actividades, con el riesgo concreto de que pueda entrar en liquidación en breve plazo.

- 217 El Consejo, apoyado por el Reino de Bélgica, la República de Estonia, la República Francesa, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Polonia, la Comisión y el Alto Representante, rebate los argumentos de la demandante.
- 218 A tenor del artículo 16 de la Carta, «se reconoce la libertad de empresa de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales».
- 219 En el presente asunto, no cabe duda de que las medidas restrictivas que los actos impugnados imponen entrañan limitaciones al ejercicio por la demandante de su derecho a la libertad de empresa.
- 220 Sin embargo, al igual que ocurre con otros derechos fundamentales, esa libertad no constituye una prerrogativa absoluta y su ejercicio puede ser objeto de restricciones justificadas por objetivos de interés general perseguidos por la Unión, siempre y cuando estas restricciones respondan efectivamente a la consecución de dichos objetivos de interés general y no constituyan, habida cuenta del objetivo perseguido, una intervención desmesurada e intolerable que afecte a la propia esencia de los derechos así garantizados (véase la sentencia de 28 de marzo de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, apartado 148 y jurisprudencia citada).
- 221 Asimismo, las medidas restrictivas producen, por definición, efectos que atañen, en particular, al libre ejercicio de actividades profesionales, ocasionando así perjuicios a terceros que no tienen ninguna responsabilidad en cuanto a la situación que condujo a la adopción de las sanciones. Con mayor motivo es ese también el efecto que producen las medidas restrictivas selectivas para las entidades a las que van dirigidas (véase, en ese sentido, la sentencia de 28 de marzo de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, apartado 149 y jurisprudencia citada).
- 222 Como se ha recordado en el anterior apartado 145, para ser conforme con el Derecho de la Unión, las injerencias en la libertad de empresa deben cumplir los siguientes requisitos: estar establecidas por la ley, respetar el contenido esencial de esta libertad, tener un objetivo de interés general reconocido como tal por la Unión y no ser desproporcionadas (véase, en ese sentido, la sentencia de 13 de septiembre de 2018, VTB Bank/Consejo, T-734/14, no publicada, EU:T:2018:542, apartado 140 y jurisprudencia citada).
- 223 Pues bien, es preciso señalar que estos requisitos se cumplen en el caso de autos.
- 224 En primer lugar, las medidas restrictivas de que se trata están «establecidas por la ley», dado que se recogen en actos que tienen alcance general y una base jurídica clara en el Derecho de la Unión, así como la suficiente previsibilidad (véase el anterior apartado 149).
- 225 En segundo lugar, dado que las citadas medidas son temporales y reversibles, debe considerarse que no menoscaban el contenido esencial de la libertad de empresa (véanse los anteriores apartados 154 y 155), máxime cuando la demandante no ha aportado ningún elemento que pueda poner en entredicho esta conclusión.

- 226 En tercer lugar, como ya se ha indicado en el anterior apartado 202, la importancia de los objetivos que persiguen los actos impugnados, que consisten, en particular, por un lado, en proteger los valores de la Unión, sus intereses fundamentales, su seguridad, su integridad y su orden público y, por otro lado, en preservar la paz y reforzar la seguridad internacional, y que, como resulta de lo mencionado en los anteriores apartados 160 a 166, se incardinan en los objetivos que persigue la estrategia global de la Unión mediante la adopción rápida de una serie de medidas restrictivas, con la finalidad última de ejercer la máxima presión sobre la Federación de Rusia para que ponga fin a la agresión militar contra Ucrania, perpetrada en violación del Derecho internacional y de la Carta de las Naciones Unidas, de conformidad con los objetivos de la acción exterior de la Unión expresados en el artículo 21 TUE, puede justificar las consecuencias negativas, aun cuando sean considerables, para determinados operadores.
- 227 En cuarto lugar, por lo que toca al carácter adecuado, necesario y proporcionado de las medidas restrictivas en cuestión, procede remitirse a los anteriores apartados 193 a 213.
- 228 En el caso de autos, es cierto que se impide temporalmente a la demandante ejercer su actividad de difusión en la Unión o hacia la Unión desde la aprobación de las medidas restrictivas en cuestión. Sin embargo, esa prohibición, de naturaleza transitoria, está plenamente justificada por los objetivos de interés general que persiguen esas medidas (véanse los anteriores apartados 161 a 166). A este respecto, la demandante alega que los actos impugnados ponen en peligro el mantenimiento de los empleos de la totalidad de sus trabajadores, en particular los inherentes a la actividad de difusión, así como su viabilidad financiera, lo cual dará lugar, en breve plazo, a su liquidación. Sin embargo, no aporta elementos que permitan concluir que existe ese riesgo inminente para su viabilidad financiera, teniendo en cuenta, por un lado, que los actos impugnados no le impiden seguir desarrollando determinadas actividades (véanse los anteriores apartados 156 y 157) y, por otro lado, que pertenece a una asociación que, en esencia, está íntegramente financiada con cargo a los presupuestos del Estado ruso (véase el anterior apartado 172).
- 229 Por lo tanto, el Consejo consideró fundadamente que prohibir de manera temporal, hasta el 31 de julio de 2022, que la demandante difundiera contenidos en la Unión o hacia la Unión podía contribuir eficazmente a lograr los objetivos de los actos impugnados que se han recordado en el anterior apartado 226.
- 230 Procede concluir que las medidas restrictivas en cuestión no menoscabaron desproporcionadamente la libertad de empresa de la demandante y que sus argumentos en tal sentido deben rechazarse por infundados.
- 231 A la luz de las consideraciones anteriores, procede desestimar el tercer motivo.

Sobre el cuarto motivo, basado en la violación del principio de no discriminación por razón de la nacionalidad

- 232 Según la demandante, los actos impugnados violan el principio de no discriminación reconocido en el artículo 21 de la Carta, en la medida en que se basan exclusivamente en el origen de su financiación y, más concretamente, en el vínculo que existe entre ella y la Federación de Rusia, y no en su comportamiento individual; pues bien, la prohibición de un medio de comunicación basada exclusivamente en la nacionalidad de sus accionistas, estatales o privados, es contraria al principio de no discriminación.

- 233 El Consejo, apoyado por el Reino de Bélgica, la República de Estonia, la República Francesa, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Polonia, la Comisión y el Alto Representante, rebate los argumentos de la demandante.
- 234 En virtud del artículo 21, apartado 1, de la Carta, se prohíbe «toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual». Según el apartado 2 de ese mismo artículo, se prohíbe también toda discriminación por razón de nacionalidad en el ámbito de aplicación de los Tratados y sin perjuicio de sus disposiciones particulares.
- 235 Por lo que respecta a la prohibición de discriminación por razón de la nacionalidad, procede recordar que, conforme al artículo 6 TUE, apartado 1, párrafo tercero, y al artículo 52, apartado 7, de la Carta, las explicaciones sobre esta deben tenerse en cuenta para interpretarla.
- 236 Según tales explicaciones, el artículo 21, apartado 2, de la Carta «corresponde al párrafo primero del artículo 18 [TFUE] y debe aplicarse de acuerdo con este último». Además, en virtud del artículo 52, apartado 2, de la Carta, los derechos que esta reconoce y que constituyen disposiciones de los Tratados se ejercerán en las condiciones y dentro de los límites determinados por estos. De lo anterior se desprende que el artículo 21, apartado 2, de la Carta debe interpretarse en el sentido de que tiene el mismo alcance que el artículo 18 TFUE, párrafo primero (véase la sentencia de 30 de abril de 2019, Wattiau/Parlamento, T-737/17, EU:T:2019:273, apartado 63 y jurisprudencia citada).
- 237 El artículo 18 TFUE, párrafo primero, dispone que, «en el ámbito de aplicación de los Tratados, y sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en los mismos, se prohibirá toda discriminación por razón de la nacionalidad». Figura en la segunda parte del TFUE, titulada «No discriminación y ciudadanía de la Unión». Esta disposición se refiere a las situaciones comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión en las que un nacional de un Estado miembro sufre un trato discriminatorio respecto de los nacionales de otro Estado miembro únicamente por razón de su nacionalidad (véase la sentencia de 20 de noviembre de 2017, Petrov y otros/Parlamento, T-452/15, EU:T:2017:822, apartado 40 y jurisprudencia citada).
- 238 En lo que respecta a la discriminación por razón de la nacionalidad que invoca la demandante, a saber, el hecho de que, en esencia, sea discriminada por las medidas restrictivas en cuestión por tener accionariado ruso y de que, en consecuencia, se la haya tratado por esa razón de modo menos favorable que a los demás medios de comunicación audiovisuales franceses no sometidos al mismo tipo de control por una entidad de un tercer país, es preciso señalar que, aun suponiendo que una persona jurídica pueda acogerse al artículo 21, apartado 2, de la Carta, no dejaría de ser cierto que una diferencia de trato de esta clase no está comprendida en el ámbito de aplicación de la citada disposición, como se indica en el anterior apartado 237.
- 239 En cualquier caso, debe señalarse, como hace el Consejo, que la demandante ha sido objeto de las medidas restrictivas en cuestión tras valorarse determinadas pruebas concretas referentes a su papel en las acciones de propaganda en favor de la agresión militar de la Federación de Rusia contra Ucrania. En efecto, los motivos en los que el Consejo se basó para adoptar los actos impugnados atañen al papel de la demandante como arma de información estratégica y de propaganda bajo el control permanente, directo o indirecto, de los dirigentes de la Federación de Rusia. Ciertamente, que su capital social pertenezca a una asociación establecida en Rusia que se

financia en exclusiva con cargo a los presupuestos del Estado ruso no fue un dato secundario a efectos de apreciar su actividad de propaganda. Sin embargo, de los actos impugnados se desprende que el distinto trato que se ha dispensado a la demandante con respecto a otros medios de comunicación audiovisuales se fundamenta en dos criterios, a saber, uno relativo a su control por parte del Gobierno de la Federación de Rusia y otro referido a sus actos de propaganda en favor de la agresión militar contra Ucrania. Por lo tanto, contrariamente a lo que sostiene la demandante, su estructura de capital o el origen de su financiación no constituyen el único motivo que llevó al Consejo a adoptar los actos impugnados.

- 240 Además, la demandante no identifica ninguna otra categoría de personas a las que, estando en una situación comparable a la suya, esto es, bajo el control, directo o indirecto, de los dirigentes de la Federación de Rusia, se haya dispensado un trato más favorable.
- 241 Por lo tanto, la demandante no ha logrado demostrar de qué manera ha sufrido alguna suerte de discriminación prohibida por el artículo 21 de la Carta.
- 242 A la luz de las consideraciones expuestas, procede desestimar el cuarto motivo de recurso y, en consecuencia, el recurso en su totalidad.

Costas

- 243 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber solicitado el Consejo la condena en costas de la demandante y al haberse desestimado las pretensiones de esta, procede condenarla a cargar con sus propias costas y con las del Consejo, incluidas las relativas al procedimiento de medidas provisionales.
- 244 Conforme al artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, los Estados miembros y las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas. Por consiguiente, el Reino de Bélgica, la República de Estonia, la República Francesa, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Polonia y la Comisión cargarán con sus propias costas.
- 245 Según el artículo 138, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal General puede decidir que una parte coadyuvante distinta de las mencionadas en los apartados 1 y 2 de dicho artículo cargue con sus propias costas. En el presente asunto, se decide que el Alto Representante cargue con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Gran Sala)

decide:

- 1) **Desestimar el recurso.**
- 2) **RT France cargará con sus propias costas y con las del Consejo de la Unión Europea, incluidas las del procedimiento de medidas provisionales.**
- 3) **El Reino de Bélgica, la República de Estonia, la República Francesa, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Polonia, la Comisión Europea y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad cargarán con sus propias costas.**

Papasavvas	Kanninen	Tomljenović
Gervasoni	Spielmann	Frimodt Nielsen
Schwarcz	Buttigieg	Öberg
Mastroianni	Brkan	Gâlea
Dimitrakopoulos	Kukovec	Kingston

Dictada en audiencia pública en Luxemburgo el 27 de julio de 2022.

Firmas

Índice

Antecedentes del litigio	3
Procedimiento y pretensiones de las partes	8
Fundamentos de Derecho	9
Competencia del Consejo para adoptar los actos impugnados	10
Sobre el primer motivo, basado en la vulneración del derecho de defensa	13
Segunda parte, basada esencialmente en la vulneración del derecho de la demandante a ser oída	14
Primera parte, basada en la insuficiencia de la motivación de los actos impugnados con respecto a la demandante	19
Sobre el segundo motivo, basado en la vulneración de la libertad de expresión y de información.	22
Principios jurisprudenciales aplicables en materia de libertad de expresión	24
Existencia de una restricción a la libertad de expresión	26
Requisito de que toda restricción a la libertad de expresión esté establecida por la ley	27
Respeto del contenido esencial de la libertad de expresión	28
Persecución de un objetivo de interés general reconocido como tal por la Unión	29
Carácter proporcionado de las medidas restrictivas en cuestión	30
– Pertinencia y suficiencia de las pruebas aportadas por el Consejo	31
– Carácter adecuado de las limitaciones	37
– Carácter necesario de las limitaciones	38
– Ponderación de los intereses	39
Sobre el tercer motivo, basado en la vulneración de la libertad de empresa	41
Sobre el cuarto motivo, basado en la violación del principio de no discriminación por razón de la nacionalidad	43
Costas	45