

Edición provisional

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Quinta)

de 15 de febrero de 2023 (\*)

«Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas adoptadas habida cuenta de la situación en Bielorrusia — Listas de personas, entidades y organismos a los que se aplica la inmovilización de capitales y de recursos económicos — Inclusión y mantenimiento del nombre de la demandante en las listas — Concepto de “persona responsable de la represión” — Error de apreciación — Proporcionalidad»

En el asunto T-536/21,

**Belaeronavigatsia**, con domicilio social en Minsk (Bielorrusia), representada por el Sr. M. Michalauskas, abogado,

parte demandante,

contra

**Consejo de la Unión Europea**, representado por el Sr. R. Meyer y la Sra. S. Van Overmeire, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyado por

**Comisión Europea**, representada por el Sr. C. Giolito y la Sra. M. Carpus Carcea, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Quinta),

integrado por los Sres. J. Svenningsen, Presidente, y el Sr. J. Laitenberger y la Sra. M. Stancu (Ponente), Jueces;

Secretaria: Sra. H. Eriksson, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

celebrada la vista el 30 de noviembre de 2022;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

- 1 Mediante su recurso basado en el artículo 263 TFUE, la demandante, Belaeronavigatsia, solicita la anulación de la Decisión (PESC) 2021/1001 del Consejo, de 21 de junio de 2021, por la que se modifica la Decisión 2012/642/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Bielorrusia (DO 2021, L 219 I, p. 67), del Reglamento de Ejecución (UE) 2021/999 del Consejo, de 21 de junio de 2021, por el que se aplica el artículo 8 *bis*, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 765/2006 relativo a la adopción de medidas restrictivas con respecto a Bielorrusia (DO 2021, L 219 I, p. 55) (en lo sucesivo, conjuntamente, «actos iniciales»), de la Decisión (PESC) 2022/307 del Consejo, de 24 de febrero de 2022, por la que se modifica la Decisión 2012/642/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Bielorrusia (DO 2022, L 46, p. 97), y del Reglamento de Ejecución (UE) 2022/300 del Consejo, de 24 de febrero 2022, por el que se aplica el artículo 8 *bis* del Reglamento (CE) n.º 765/2006 relativo a la adopción de medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Bielorrusia (DO 2022, L 46, p. 3) (en lo sucesivo, conjuntamente, «actos de mantenimiento» ), en la medida en que estos actos (en lo sucesivo, conjuntamente, «actos impugnados») se refieren a ella.

### **Antecedentes del litigio y hechos posteriores a la interposición del recurso**

- 2 La demandante, Belaeronavigatsia, es la empresa estatal bielorrusa cuya actividad consiste en la regulación del espacio aéreo y la asistencia al tráfico aéreo en Bielorrusia.
- 3 El presente asunto se inscribe en el marco de las medidas restrictivas adoptadas por la Unión Europea desde 2004 debido a la situación en Bielorrusia en lo que respecta a la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos. Más concretamente, está relacionado con la intensificación de la violación persistente de los derechos humanos y la represión ejercida de manera brutal contra los opositores al régimen del Presidente Lukashenko tras las elecciones presidenciales de 9 de agosto de 2020, declaradas incompatibles con las normas internacionales por la Unión.

- 4 El Consejo de la Unión Europea adoptó, el 18 de mayo de 2006, sobre la base de los artículos [75 TFUE y 215 TFUE], el Reglamento (CE) n.º 765/2006, relativo a la adopción de medidas restrictivas contra el Presidente Lukashenko y determinados funcionarios de Bielorrusia (DO 2006, L 134, p. 1), y, el 15 de octubre de 2012, sobre la base del artículo 29 TUE, la Decisión 2012/642/PESC, relativa a la adopción de medidas restrictivas con respecto a Bielorrusia (DO 2012, L 285, p. 1).
- 5 Según el artículo 4, apartado 1, letra a), de la Decisión 2012/642 y el artículo 2, apartado 4, del Reglamento n.º 765/2006, en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 1014/2012 del Consejo, de 6 de noviembre de 2012, disposición esta última que reenvía a la primera, se inmovilizarán todos los capitales y recursos económicos cuya propiedad, control, o tenencia correspondan, en particular, a personas, entidades u organismos responsables de graves violaciones de los derechos humanos o de la represión contra la sociedad civil y la oposición democrática, o cuyas actividades perjudiquen gravemente de cualquier otra manera a la democracia o al Estado de Derecho en Bielorrusia (en lo sucesivo, «criterio general controvertido»).
- 6 Mediante los actos iniciales, se incluyó el nombre de la demandante en las listas de personas, entidades y organismos sometidas a las medidas restrictivas que figuran en el anexo de la Decisión 2012/642 y en el anexo I del Reglamento n.º 765/2006 (en lo sucesivo, conjuntamente, «listas de que se trata»).
- 7 En los actos iniciales, el Consejo justificó la inclusión del nombre de la demandante en las listas de que se trata por los siguientes motivos:  
  
«La empresa estatal BELAERONAVIGATSIA es responsable del control del tráfico aéreo bielorruso. Por lo tanto, es responsable del desvío del [vuelo FR4978] el 23 de mayo de 2021 al aeropuerto de Minsk sin justificación adecuada. Esta decisión política tenía por objeto detener al periodista de la oposición Raman Pratasevich y a Sofia Sapega y constituye una forma de represión contra la sociedad civil y la oposición democrática en Bielorrusia.  
  
Por lo tanto, la empresa estatal BELAERONAVIGATSIA es responsable de la represión de la sociedad civil y la oposición democrática.»
- 8 Mediante escrito de 22 de junio de 2021, el Consejo notificó individualmente a la demandante la inclusión de su nombre en las listas de que se trata, adjuntando una copia de los actos iniciales. En dicho escrito, el Consejo informó a la demandante de que tenía la posibilidad de

solicitar que se revisase la decisión de incluir su nombre en las listas mencionadas y de impugnar dicha decisión ante el Tribunal General.

- 9 Mediante escrito de 3 de noviembre de 2021, la demandante impugnó la inclusión de su nombre en las listas de que se trata y solicitó al Consejo que revisara dicha decisión.
- 10 Mediante escrito de 17 de enero de 2022, el Consejo respondió a la solicitud de revisión de la demandante y le transmitió el documento WK 15389/2021 INIT. En ese mismo escrito informó a la demandante de su intención de mantener su nombre en las listas de que se trata y de la posibilidad de formular observaciones al respecto hasta el 2 de febrero de 2022.
- 11 Mediante escritos de 26 de enero y de 1 de febrero de 2022, la demandante negó la pertinencia de las pruebas recogidas en el documento WK 15389/2021 INIT y solicitó al Consejo que revisara la inclusión de su nombre en las listas de que se trata.
- 12 Mediante los actos de mantenimiento, se mantuvo la inclusión del nombre de la demandante en las listas de que se trata hasta el 28 de febrero de 2023, siendo los motivos que justificaban ese mantenimiento los siguientes:

«La empresa pública Belaeronavigatsia es responsable del control del tráfico aéreo bielorruso. Por lo tanto, es responsable del desvío del [vuelo FR4978] el 23 de mayo de 2021 al aeropuerto de Minsk sin justificación adecuada. Esta decisión política fue tomada con el objeto de detener al periodista de la oposición Raman Pratasevich y a Sofia Sapega y constituye una forma de represión contra la sociedad civil y la oposición democrática en Bielorrusia.

Por lo tanto, la empresa pública Belaeronavigatsia es responsable de la represión de la sociedad civil y la oposición democrática.»
- 13 Mediante escrito de 25 de febrero de 2022, el Consejo respondió a los escritos de la demandante mencionados en el anterior apartado 11 y transmitió a esta los documentos WK 1795/2022 INIT y WK 1795/2022 ADD 1. Mediante el mismo escrito, el Consejo informó a la demandante de su decisión de mantener su nombre en las listas de que se trata.

### **Pretensiones de las partes**

- 14 Mediante su recurso, interpuesto el 1 de septiembre de 2021, la demandante impugnó en un primer momento los actos iniciales en la

medida en que se refieren a ella. Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal General el 13 de mayo de 2022, la demandante adaptó sus pretensiones para incluir también los actos de mantenimiento en la medida en que la afectan.

15 La demandante solicita al Tribunal General que:

- Anule los actos impugnados en la medida en que se refieren a ella.
- Condene en costas al Consejo y a la Comisión.

16 El Consejo y la Comisión solicitan al Tribunal General que:

- Desestime el recurso.
- Condene en costas a la demandante.

### **Fundamentos de Derecho**

17 En apoyo de su recurso, la demandante invoca dos motivos, basados, el primero, en un error de apreciación y, el segundo, en la vulneración del principio de proporcionalidad.

#### ***Primer motivo, basado en un error de apreciación***

18 En el marco de este motivo, la demandante reprocha al Consejo haber considerado que el criterio general controvertido era un criterio objetivo que no exigía demostrar que la persona o la entidad sometida a las medidas restrictivas tuviera la intención de participar en el acto represivo cometido. A este respecto, sin invocar la ilegalidad del criterio general controvertido, la demandante estima, en esencia, que los términos «responsables de la represión» utilizados en el artículo 4, apartado 1, letra a), de la Decisión 2012/642 y en el artículo 2, apartado 4, del Reglamento n.º 765/2006 indican que dicho criterio implica la existencia de un elemento intencional y, por tanto, la demostración de que la persona o la entidad sometida a las medidas restrictivas tuvo la intención de participar en el acto de represión que se le imputa.

19 Así, la demandante sostiene que el Consejo no podía limitarse a demostrar la imputabilidad material del desvío del vuelo FR4978 al aeropuerto de Minsk (Bielorrusia) el 23 de mayo de 2021 y que también debería haber demostrado un elemento intencional por parte de la demandante, es decir, que, mediante sus actos, había participado deliberadamente en la represión contra la sociedad civil y la oposición democrática. A su parecer, a falta de esta demostración, el Consejo no

podía considerar que existía una base fáctica suficiente para demostrar su intención de participar en la represión contra la sociedad civil y la oposición democrática.

- 20 La demandante alega, en primer lugar, que sus actos no se vieron motivados por consideraciones políticas, sino, por el contrario, por las obligaciones que le correspondían en el ámbito de la seguridad aérea como empresa estatal encargada de la regulación del espacio aéreo y de la asistencia al tráfico aéreo de conformidad con los convenios internacionales en los que Bielorrusia es parte. Así pues, la demandante considera que actuó de conformidad con el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, celebrado en Montreal (Canadá) el 23 de septiembre de 1971, y el Convenio sobre Aviación Civil Internacional, celebrado en Chicago (Estados Unidos) el 7 de diciembre de 1944.
- 21 La demandante aduce, en segundo lugar, que era posible que hubiera sido manipulada por los servicios ajenos a su empresa que le informaron de la presencia de una bomba a bordo del vuelo FR4978 y que, al no tener en su poder la lista de pasajeros, no tenía motivos para sospechar que estaba siendo manipulada. A su parecer, el hecho, que ella misma niega, de que el aeropuerto de Minsk no hubiese recibido el correo electrónico en el que se alertaba de la presencia de una bomba hasta 24 minutos después de la comunicación al piloto del vuelo FR4978 de dicha amenaza, no excluye su buena fe, ya que actuó únicamente en función de la información recibida de los servicios de seguridad del aeropuerto de Minsk. Afirma, además, que no se la puede considerar responsable del desvío del vuelo FR4978, ya que se limitó a emitir una recomendación al piloto, y fue este quien adoptó la decisión de aterrizar en Bielorrusia.
- 22 El Consejo, apoyado por la Comisión, rebate las alegaciones de la demandante.
- 23 Procede recordar que, según el artículo 4, apartado 1, letra a), de la Decisión 2012/642 y el artículo 2, apartado 4, del Reglamento n.º 765/2006, se inmovilizarán todos los capitales y recursos económicos cuya propiedad, control, o tenencia correspondan, en particular, a personas, entidades u organismos responsables de graves violaciones de los derechos humanos o de la represión contra la sociedad civil y la oposición democrática, o cuyas actividades perjudiquen gravemente de cualquier otra manera a la democracia o al Estado de Derecho en Bielorrusia.
- 24 Por lo que respecta al carácter del criterio general controvertido, procede señalar que los términos «responsables de la represión» utilizados en el

artículo 4, apartado 1, letra a), de la Decisión 2012/642 y en el artículo 2, apartado 4, del Reglamento n.º 765/2006 no se definen ni en estas disposiciones ni en otras disposiciones de la Decisión 2012/642 o del Reglamento n.º 765/2006.

- 25 Por consiguiente, el significado y el alcance de dichos términos deben determinarse conforme al sentido habitual de estos en el lenguaje corriente, teniendo en cuenta el contexto en el cual se utilizan y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forman parte (véanse, en este sentido, las sentencias de 10 de marzo de 2005, *EasyCar*, C-336/03, EU:C:2005:150, apartado 21 y jurisprudencia citada, y de 7 de mayo de 2019, *Alemania/Comisión*, T-239/17, EU:T:2019:289, apartado 40 y jurisprudencia citada).
- 26 A este respecto, en primer término, es preciso señalar que, en el lenguaje corriente, los términos «responsable de» designan a aquella persona cuyos actos o actividades han producido una consecuencia que el autor de dichos actos o actividades conoce o no puede razonablemente ignorar.
- 27 En segundo término, del contexto en el que se utilizan los términos «responsables de la represión» y, en particular, el empleo, en el artículo 4, apartado 1, letra a), de la Decisión 2012/642 y en el artículo 2, apartado 4, del Reglamento n.º 765/2006, de la formulación «personas [...], entidades u organismos [...] responsables [...] de la represión contra la sociedad civil y la oposición democrática, o cuyas actividades perjudiquen gravemente de cualquier otra manera a la democracia o al Estado de Derecho en [Bielorrusia]», se desprende que la intención normativa era, dirigirse, aplicando el criterio general controvertido, de manera general, a toda persona, entidad u organismos cuyas actividades perjudicaran gravemente a la democracia o al Estado de Derecho en Bielorrusia. Además, el empleo del sintagma «de cualquier otra manera» en la segunda parte de dichas disposiciones demuestra la intención normativa de considerar la represión contra la sociedad civil y la oposición democrática como un tipo de actividades que perjudican gravemente a la democracia o al Estado de Derecho en Bielorrusia. Por último, el empleo del término «actividades» es una indicación de la intención normativa de dirigirse a las personas, entidades u organismos cuyas actividades perjudiquen gravemente la democracia o el Estado de Derecho en Bielorrusia debido a que dichas actividades contribuyen a esas perturbaciones, con independencia de que exista o no un elemento intencional a este respecto.
- 28 En tercer término, por lo que respecta a los objetivos perseguidos por la Decisión 2012/642 y por el Reglamento n.º 765/2006, procede recordar, con carácter preliminar, que, según el artículo 21 TUE, apartado 2, letra b), la consolidación y el respaldo de la democracia, del Estado de

Derecho, de los derechos humanos y de los principios del Derecho internacional en la escena internacional constituyen uno de los objetivos de la Unión en el marco de la política exterior y de seguridad común (PESC).

- 29 En el caso de autos, según se desprende del considerando 1 de la Decisión 2012/642, las medidas restrictivas contra Bielorrusia fueron adoptadas debido a la constante falta de respeto de los derechos humanos, la democracia y del Estado de Derecho en ese país. Dichas medidas tienen por objeto presionar al régimen del Presidente Lukashenko para que ponga fin a las violaciones de los derechos humanos y a la represión ejercida contra la sociedad civil y la oposición democrática.
- 30 Pues bien, es preciso señalar que el enfoque consistente en dirigirse contra personas, entidades y organismos cuyos actos o actividades contribuyan a la represión ejercida contra la sociedad civil y la oposición democrática responde, de manera coherente, al objetivo mencionado en el anterior apartado 29 y, en cualquier caso, no puede considerarse inadecuado con relación al objetivo perseguido (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 28 de marzo de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, apartado 147). En efecto, los actos o actividades que contribuyen a las violaciones de los derechos humanos y a la represión de la sociedad civil y de la oposición democrática deben cesar no solo en el caso de que dichos actos o actividades se hayan cometido intencionadamente, sino también cuando no pueda identificarse en sus autores ningún elemento intencional.
- 31 Habida cuenta de lo anterior, el criterio general controvertido debe interpretarse en el sentido de que son responsables de la represión de la sociedad civil y de la oposición democrática las personas, entidades u organismos cuyos actos o actividades contribuyan a dicha represión, con independencia de su intención, desde el momento en que conozcan o no puedan razonablemente ignorar las consecuencias de sus actos o de sus actividades.
- 32 A este respecto, procede subrayar que, contrariamente a lo que sostiene la demandante, las medidas restrictivas no constituyen medidas punitivas que requieran demostrar un elemento intencional por parte del autor de los actos o actividades de que se trate.
- 33 En efecto, la inmovilización de capitales y de recursos económicos impuesta a la demandante no constituye una sanción administrativa ni está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 49, apartado 1, primera frase, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).



- 34 En primer lugar, ninguna disposición del Derecho de la Unión confiere una connotación penal a las medidas restrictivas consistentes en la inmovilización de capitales y de recursos económicos adoptadas contra una persona, entidad u organismo sobre la base de las disposiciones relativas a la PESC. En efecto, estas medidas constituyen medidas preventivas selectivas, que tienen por objeto, de conformidad con el artículo 21 TUE, apartado 2, letra b), consolidar y apoyar en la escena internacional la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional.
- 35 En segundo lugar, el objetivo de las disposiciones de la Decisión 2012/642 por la que se establece el régimen de inmovilización de fondos y de recursos económicos contra Bielorrusia no es ni castigar ni impedir que se repita un comportamiento determinado. Su único objetivo es preservar los activos pertenecientes a las personas, entidades y organismos a los que se refiere el artículo 4, apartado 1, letra a), de la Decisión 2012/642, de conformidad con los objetivos mencionados en el artículo 21 TUE, apartado 2, letra b) (véase, por analogía, la sentencia de 27 de febrero de 2014, Ezz y otros/Consejo, T-256/11, EU:T:2014:93, apartado 78 y jurisprudencia citada). Por lo tanto, los fondos y los activos de los interesados no son confiscados, sino inmovilizados con carácter cautelar.
- 36 En tercer lugar, los efectos de estas disposiciones están limitados en el tiempo y son revocables. La inmovilización de capitales y de recursos económicos que establecen se aplican, en virtud del artículo 8 de la Decisión 2012/642, durante un período determinado, y el Consejo, que garantiza un seguimiento constante, puede en todo momento decidir ponerles fin.
- 37 En contra de lo que sostiene la demandante, el criterio general controvertido es, por tanto, un criterio objetivo, vinculado a los actos o a las actividades de la persona contra la que se adoptan medidas restrictivas, que no exige, pues, demostrar que tuvo la intención de participar, mediante los actos o las actividades en cuestión, en la represión de la sociedad civil y de la oposición democrática en Bielorrusia.
- 38 En el caso de autos, basta, por tanto, con que el expediente del Consejo contenga un conjunto de indicios suficientemente precisos, concretos y concordantes que permitan demostrar que los actos que se imputan a la demandante en el marco del desvío del vuelo FR4978 contribuyeron a la represión de la sociedad civil y de la oposición democrática en Bielorrusia y que la demandante conocía o no podía razonablemente ignorar esta consecuencia de sus actos.

- 39 A este respecto, procede señalar que, contrariamente a lo que sostiene la demandante, ni el hecho de que el acto que se le imputa constituya un acto aislado ni de que sea una persona jurídica de Derecho público encargada de la regulación del espacio aéreo y de la asistencia al tráfico aéreo en Bielorrusia influye en modo alguno en cuanto al alcance del control jurisdiccional y a la carga de la prueba que incumbe al Consejo, puesto que ni el artículo 29 TUE, ni el artículo 215 TFUE, ni los actos impugnados adoptados sobre la base de estas disposiciones establecen una distinción en función del carácter aislado o repetido de los actos o actividades imputadas ni tampoco en función de la naturaleza de los actos o de las actividades de las personas físicas o jurídicas a las que pueden imponerse medidas restrictivas.
- 40 En cuanto al alcance de dicho control, de la jurisprudencia se desprende que la efectividad del control jurisdiccional garantizado por el artículo 47 de la Carta exige que el juez de la Unión se asegure de que la decisión mediante la que se adoptan o mantienen medidas restrictivas, que constituye un acto de alcance individual para la persona o entidad afectada, dispone de unos fundamentos de hecho suficientemente sólidos (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 119). La apreciación del carácter suficientemente sólido de la base fáctica escogida por el Consejo ha de efectuarse examinando los elementos de prueba y de información, no de forma aislada, sino atendiendo al contexto en el que se insertan. En efecto, el Consejo cumple la carga de la prueba que le corresponde si pone de manifiesto ante el juez de la Unión un conjunto de indicios suficientemente precisos, concretos y concordantes que permitan acreditar un vínculo suficiente entre la entidad sometida a una medida de inmovilización de sus fondos y el régimen o, en general, las situaciones que se pretende combatir (véase la sentencia de 20 de julio de 2017, Badica y Kardiam/Consejo, T-619/15, EU:T:2017:532, apartado 99 y jurisprudencia citada).
- 41 En el caso de autos, es preciso señalar que es pacífico entre las partes que la demandante es la empresa estatal bielorrusa encargada de la regulación del espacio aéreo y de la asistencia al tráfico aéreo, y que recomendó, a través del su controlador aéreo que estaba en contacto con el piloto del vuelo FR4978 (en lo sucesivo, «controlador aéreo»), que el avión fuera desviado hacia el aeropuerto de Minsk y que aterrizase en dicho aeropuerto, lo que permitió la detención del periodista y opositor Raman Pratashevitch y de Sofia Sapega por las autoridades bielorrusas.
- 42 A este respecto, procede subrayar, en particular, que de la transcripción de la comunicación entre el piloto del vuelo FR4978 y el controlador aéreo comunicada por las autoridades bielorrusas y cuyo contenido se reproduce

en un artículo publicado el 25 de mayo de 2021 en el sitio de Internet de Reuters, que forma parte de las pruebas del Consejo reunidas en el documento WK 6825/2021 INIT en las que se basa la inclusión del nombre de la demandante en las listas de que se trata mediante los actos iniciales, se desprende que la recomendación de desviar el vuelo hacia el aeropuerto de Minsk no procedía ni de la compañía aérea que operaba dicho vuelo ni de los aeropuertos de salida o de llegada, sino únicamente de la demandante.

- 43 Por otra parte, de varios artículos de prensa reunidos en el documento WK 6825/2021 INIT se desprende que el desvío del vuelo FR4978 dio lugar a la detención del periodista y opositor Raman Pratashevitch y de Sofia Sapega, que eran pasajeros de dicho vuelo.
- 44 Así, la información de que disponía el Consejo en el momento de la adopción de los actos iniciales constituye un conjunto de indicios suficientemente precisos, concretos y concordantes que demuestran que, sin la recomendación de la demandante de aterrizar en el aeropuerto de Minsk, el vuelo FR4978 no se habría desviado hacia dicho aeropuerto y que dicho desvío dio lugar a la detención del periodista y opositor Raman Pratashevitch y de Sofia Sapega.
- 45 Esta detención constituye un acto de represión de la sociedad civil y de la oposición democrática, dado que, como se desprende de las pruebas aportadas por el Consejo, el periodista y opositor Raman Pratashevitch fue detenido debido a que estaba acusado de terrorismo por las autoridades bielorrusas a causa de sus actividades periodísticas y de oposición al régimen del Presidente Lukashenko. Además, de las pruebas presentadas por el Consejo se desprende que dicha detención se produjo tras las elecciones presidenciales de 9 de agosto de 2020, declaradas incompatibles con las normas internacionales por la Unión y seguidas de una intensificación de la violación persistente de los derechos humanos y de la represión ejercida de manera brutal contra los opositores al régimen del Presidente Lukashenko.
- 46 En cuanto al mantenimiento de la inclusión del nombre de la demandante en las listas de que se trata, procede señalar que la información que estaba disponible después de la adopción de los actos iniciales, a saber, los diferentes artículos de prensa recogidos en el documento WK 15389/2021 INIT, el informe preliminar publicado el 7 de enero de 2022 por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) a raíz de una primera investigación fáctica relativa al aterrizaje forzoso del vuelo FR4978, recogidos en los documentos WK 1795/2022 INIT y WK 795/2022 INIT, y el testimonio del controlador aéreo recabado por las autoridades judiciales polacas y la transcripción de la grabación realizada

por este último de las conversaciones que tuvieron lugar en la torre de control durante los acontecimientos de que se trata, recogidas en el documento WK 1795/2022 ADD 1, confirman y precisan los elementos fácticos disponibles en el momento de la adopción de los actos iniciales. Así, de estas pruebas se desprende que el correo electrónico que contenía la amenaza de bomba recibido, entre otros, por el aeropuerto de Minsk fue enviado —supuestamente por el movimiento Hamás, que desmintió rápidamente ser su autor— después de que el piloto hubiera sido informado de esa supuesta amenaza. Además, la demandante no declaró la fase de alerta hasta que el piloto lanzó el mensaje de socorro «Mayday» e informó al controlador aéreo de la decisión de aterrizar en el aeropuerto de Minsk.

- 47 Por lo demás, procede señalar que, aunque fue publicado el 19 de julio de 2022, es decir, con posterioridad a la adopción de los actos de mantenimiento, el informe definitivo de la OACI confirma las informaciones que figuran en el informe preliminar de la OACI de 7 de enero de 2022 (véase, sobre la posibilidad de oponer una información facilitada en el marco de un procedimiento judicial, la sentencia de 28 de febrero de 2019, Souruh/Consejo, T-440/16, no publicada, EU:T:2019:115, apartado 93 y jurisprudencia citada).
- 48 En cuanto a las alegaciones de la demandante según las cuales, en primer término, era posible que hubiera sido manipulada por los servicios ajenos a su empresa que la informaron de la presencia de un bomba a bordo del vuelo FR4978 y, en segundo término, no tenía motivos para sospechar que estaba siendo manipulada pues no tenía en su poder la lista de pasajeros, procede señalar que de los documentos obrantes en autos, en particular, del testimonio del controlador aéreo recogido por las autoridades judiciales polacas, que, además, se reprodujo en el informe definitivo de la OACI de 19 de julio de 2022, se desprende que los órganos directivos de la demandante y el personal implicado estaban perfectamente al corriente de que participaban en una operación que tenía como finalidad desviar el vuelo FR4978 hacia el aeropuerto de Minsk por motivos que no guardaban ninguna relación con la seguridad aérea.
- 49 Para empezar, el controlador aéreo declaró que, mucho antes de la entrada del vuelo FR4978 en el espacio aéreo bielorruso, el director general de la demandante, acompañado de una persona desconocida, que, según confirmó la demandante en la vista, pertenecía al comité para la seguridad del Estado bielorruso (KGB), vinieron a hablar con su superior jerárquico y, a continuación, este último le informó de que se esperaba que una aeronave con una bomba a bordo entrase en el espacio aéreo bielorruso, pero que no le estaba permitido advertir inmediatamente a la aeronave afectada, puesto que se corría el riesgo de que esta quisiera

aterrizar en el aeropuerto más cercano o en el sector aéreo contiguo a aquel en el que se encontraba en ese momento, en concreto, Ucrania.

- 50 A continuación, el controlador aéreo indicó que su superior jerárquico le ordenó que transmitiera al piloto del vuelo FR4978 la información de que una bomba que se encontraba a bordo iba a explotar sobre Vilna (Lituania) y que, posteriormente, la persona desconocida de la que sospechaba que pertenecía al KGB había permanecido todo el tiempo sentada a su lado, indicándole cómo responder a las preguntas formuladas por el piloto del vuelo FR4978. Así pues, siguiendo instrucciones de esa persona, el controlador aéreo indicó a dicho piloto que la información sobre la bomba procedía de los servicios de seguridad, que se había enviado un correo electrónico en este sentido y que el código de alerta era rojo. Después de que el referido piloto lanzara el mensaje de socorro «Mayday» y comenzara su descenso hacia el aeropuerto de Minsk, dicha persona intercambió mensajes telefónicos con un tercero, confirmándole que el piloto había tomado la decisión de aterrizar en el aeropuerto de Minsk.
- 51 Por otra parte, de los autos se desprende que, algunos días después del desvío del vuelo FR4978, el controlador aéreo fue convocado a los locales de la demandante, donde sus superiores jerárquicos le pidieron que modificara su declaración para que esta no revelara las incoherencias en la cronología de los acontecimientos.
- 52 Por último, de los autos se desprende que las autoridades estadounidenses llevaron a cabo su propia investigación, que llevó a un jurado de acusación del Tribunal Federal de Distrito del distrito sur de Nueva York (Estados Unidos) a formular un escrito de acusación relativo al desvío del vuelo FR4978 contra cuatro funcionarios bielorrusos, a saber, el director general y el director general adjunto de la demandante y dos agentes del KGB. Dicho documento menciona, en particular, que esas personas eran participantes esenciales en un complot que tenía como finalidad desviar el vuelo FR4978 hacia el aeropuerto de Minsk, que colaboraron con el personal de la demandante para transmitir una falsa amenaza de bomba al vuelo FR4978 para que este se desviase y que posteriormente falsificaron informes para ocultar sus acciones.
- 53 En vista de lo anterior y habida cuenta del contexto político imperante en Bielorrusia en la época de los hechos, caracterizado por una intensificación de la violación persistente de los derechos humanos y de la represión ejercida de manera brutal contra los opositores al régimen del Presidente Lukashenko tras las elecciones presidenciales de 9 de agosto de 2020, que fueron declaradas incompatibles con las normas internacionales, la demandante no podía ignorar, al menos de forma razonable, que las actividades que había llevado a cabo para desviar el

vuelo FR4978 hacia Minsk por motivos que no guardaban relación alguna con la seguridad aérea contribuían a la represión de la sociedad civil y de la oposición democrática.

- 54 Por tanto, el Consejo no incurrió en error de apreciación al considerar que, debido a su implicación en el desvío del vuelo FR4978 en su condición de empresa pública encargada de la regulación del espacio aéreo y de la asistencia al tráfico aéreo en Bielorrusia, la demandante es responsable de la represión de la sociedad civil y de la oposición democrática en Bielorrusia.
- 55 Esta conclusión no queda desvirtuada por las alegaciones de la demandante.
- 56 En efecto, en primer término, en lo que concierne a la alegación según la cual, habida cuenta del artículo 20 de la Carta, el hecho de tener en cuenta la participación objetiva de la demandante en el desvío del vuelo FR4978 debería llevar a sancionar automáticamente a todos aquellos cuyo papel instrumental hubiera quedado demostrado, incluido el piloto de dicho vuelo, procede señalar que el Consejo sigue siendo libre para apreciar, en el marco del ejercicio de las facultades que le confiere el Tratado FUE, las modalidades de aplicación de las decisiones adoptadas de conformidad con el capítulo 2 del título V del Tratado UE, incluida la determinación de las personas a las que pueden imponerse eventuales medidas restrictivas basadas en el artículo 215 TFUE (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de septiembre de 2013, *Bank Melli Iran/Consejo*, T-35/10 y T-7/11, EU:T:2013:397, apartado 194).
- 57 Además, en contra de lo alegado por la demandante en la vista, la interpretación del criterio general controvertido en el sentido recogido en el anterior apartado 31 no implica que dicho criterio se aplique a todo acto o actividad que contribuya de manera equivalente a la represión de la sociedad civil y de la oposición democrática con independencia de su calificación material. En efecto, el carácter objetivo de este debe determinarse necesariamente con arreglo al artículo 4, apartado 1, letra a), de la Decisión 2012/642 y al artículo 2, apartado 4, del Reglamento n.º 765/2006, que hacen referencia únicamente a aquellos actos o actividades que pueden ser calificados de actos de represión, lo que excluye aquellos actos que, por su naturaleza, carezcan de todo vínculo intrínseco con la represión de la sociedad civil y de la oposición democrática.
- 58 En segundo término, en lo que concierne a la alegación de la demandante basada en la sentencia de 30 de septiembre de 2021, *Tribunal de Cuentas /Pinxten* (C-130/19, EU:C:2021:782), según la cual, por un lado, solo

algunos de sus representantes y empleados estuvieron realmente implicados en el desvío mencionado, y, por otro lado, la sanción del miembro infractor de la institución no debe repercutirse automáticamente sobre la institución en su conjunto, procede señalar que, tal y como indica fundadamente el Consejo, existe una diferencia de naturaleza entre, por un lado, un acto cometido por un único agente o un miembro de una institución, que actúa en su propio interés, en detrimento de la institución a la que pertenece, y, por otro lado, como en el caso de autos, un acto cometido por agentes de una entidad pública en nombre de esta, en el marco de las funciones que les han sido confiadas, utilizando los medios y las facultades de la entidad en cuestión. En consecuencia, esta alegación de la demandante no puede prosperar.

59 En tercer término, en lo que concierne a la alegación según la cual la adopción de las medidas restrictivas debería basarse en alegaciones de violaciones sistemáticas de los derechos humanos, procede señalar que el criterio general controvertido no dispone que solo los actos o actividades que presenten tal carácter podrán dar lugar a la adopción de medidas restrictivas. Además, en todo caso, el desvío del vuelo FR7948 para la detención del periodista y opositor Raman Pratashevitch y de Sofia Sapega no puede separarse del contexto en el que se inscribe, a saber, el de las elecciones presidenciales de 9 de agosto de 2020, que fueron declaradas incompatibles con las normas internacionales por la Unión y que fueron seguidas de una intensificación de la reiterada violación de los derechos humanos y de la brutal represión de los opositores al régimen del Presidente Lukashenko.

60 En cuarto término, en lo que concierne a la alegación según la cual el Consejo adoptó medidas restrictivas contra la demandante siendo así que la OACI no había presentado todavía sus conclusiones y que los Estados Unidos no habían adoptados tales medidas, procede declarar, como afirmó el Consejo, que el principio de presunción de inocencia, que exige que toda persona acusada de una infracción sea considerada inocente hasta que se demuestre legalmente su culpabilidad, no se opone a la adopción de medidas restrictivas, dado que estas no son, tal y como se ha indicado en los anteriores apartados 34 y 35, de carácter penal.

61 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede declarar que el primer motivo carece de fundamento y debe, por tanto, desestimarse.

***Segundo motivo, basado en la violación del principio de proporcionalidad***

62 En el marco del segundo motivo, la demandante sostiene que el Consejo violó el principio de proporcionalidad.

- 63 En primer lugar, aduce que resulta desproporcionado sancionar simultáneamente, por los mismos hechos, a la demandante y a su dirigente. Añade que, aunque los miembros de su personal hubieran incurrido en conductas contrarias a Derecho, la demandante no debería ser sancionada, puesto que no es responsable de aquellas conductas constitutivas actos lesivos cometidos al margen del servicio.
- 64 En segundo lugar, según la demandante, las medidas restrictivas adoptadas en su contra podrían comprometer su misión de servicio público internacional. En particular, estas medidas podrían impedirle asumir sus gastos corrientes, reembolsar sus deudas frente a varios organismos y empresas y financiar las inversiones necesarias para mejorar la calidad de sus servicios.
- 65 A este respecto, la demandante sostiene que resulta imposible aplicar las autorizaciones excepcionales de liberación previstas en el artículo 3 del Reglamento n.º 765/2006, en el Reglamento de Ejecución n.º 2021/999 y en el artículo 5 de la Decisión 2021/1001. A su parecer, la imposibilidad de aplicar dichas autorizaciones se explica, en particular, por el hecho de que son inadecuadas para la naturaleza estructural de las inversiones en el sector de la seguridad aérea.
- 66 El Consejo, apoyado por la Comisión, rebate las alegaciones de la demandante.
- 67 Procede comenzar recordando que el principio de proporcionalidad forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión y exige que los medios que aplica una disposición del Derecho de la Unión sean aptos para alcanzar el objetivo legítimo perseguido por la normativa de la que se trata y no vayan más allá de lo que es necesario para alcanzarlo (véase la sentencia de 13 de marzo de 2012, Melli Bank/Consejo, C-380/09 P, EU:C:2012:137, apartados 52 y jurisprudencia citada).
- 68 La jurisprudencia precisa a este respecto que, por lo que se refiere al control jurisdiccional del respeto del principio de proporcionalidad, debe reconocerse una amplia facultad discrecional al legislador de la Unión en ámbitos como la PESC, en los que debe tomar decisiones de naturaleza política, económica y social y realizar apreciaciones complejas. De lo antedicho resulta que solo el carácter manifiestamente inadecuado de una medida adoptada en esos ámbitos, con relación al objetivo que tiene previsto conseguir la institución competente, puede afectar a la legalidad de tal medida (véase la sentencia de 28 de marzo de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, apartado 146 y jurisprudencia citada).



- 69 Es cierto que los derechos de la parte afectada se ven limitados en cierta medida por las medidas restrictivas adoptadas en su contra, dado que no puede, en particular, disponer de sus fondos eventualmente situados en el territorio de la Unión, ni transferirlos a la Unión, salvo en virtud de autorizaciones específicas. Asimismo, las medidas impuestas a la parte afectada pueden, en su caso, suscitar desconfianza o recelo por parte de los operadores con los que mantiene relaciones y de sus clientes [véase, en este sentido la sentencia de 23 de septiembre de 2020, Kaddour/Consejo, T-510/18, EU:T:2020:436, apartado 174 (no publicada)].
- 70 No obstante, en el caso de autos, procede declarar que, en contra de lo que sostiene la demandante, existe una relación razonable entre las medidas restrictivas adoptadas mediante los actos impugnados y el objetivo perseguido.
- 71 En efecto, en la medida en que, tal y como se ha indicado en los anteriores apartados 28 y 29, este objetivo es, en particular, fomentar la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho en Bielorrusia, el enfoque consistente en dirigirse contra personas, entidades y organismos cuyos actos o actividades hayan contribuido a la represión ejercida contra la sociedad civil y la oposición democrática en Bielorrusia, responde, de manera coherente, a dicho objetivo y no puede considerarse en modo alguno inadecuado a la luz del objetivo perseguido.
- 72 En lo que concierne a la alegación relativa al hecho de que las medidas afectan simultáneamente a la demandante y a su dirigente, procede recordar, tal y como se ha indicado en el anterior apartado 56, que el Consejo sigue siendo libre para apreciar, en el marco del ejercicio de las facultades que le confiere el Tratado FUE, las modalidades de aplicación de las decisiones adoptadas de conformidad con el capítulo 2 del título V del Tratado UE, incluida la posible adopción de medidas restrictivas basadas en el artículo 215 TFUE, y que la importancia del objetivo perseguido por los actos impugnados justifica que las medidas restrictivas afecten a todos los responsables de los actos y actividades que contribuyan a la represión de la sociedad civil y de la oposición democrática.
- 73 En lo que respecta a la alegación de que la inmovilización de capitales y recursos económicos puede comprometer su misión de servicio público internacional, es preciso declarar, tal y como afirmó el Consejo, que de los documentos aportados por la demandante resulta que, a pesar de la imposición de las medidas controvertidas, realizó beneficios sustanciales en 2019 y en 2020. Además, la demandante no aporta datos concretos sobre las inversiones a largo plazo que menciona o sobre los importes en juego.

- 74 Por último, en lo que respecta a la alegación de la demandante de que la autorización excepcional de liberación no resulta aplicable en la práctica, basta declarar que la demandante no demuestra haber presentado una solicitud en este sentido que haya sido denegada ni aporta ningún dato concreto que demuestre que tal autorización sería insuficiente para permitirle llevar a cabo sus misiones de seguridad aérea.
- 75 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede desestimar el segundo motivo de la demandante por carecer de fundamento, y, en consecuencia, el recurso en su totalidad.

### **Costas**

- 76 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.
- 77 A tenor del 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.
- 78 En el presente caso, al haber sido desestimadas las pretensiones formuladas por la demandante, procede condenarla en costas. Por su parte, la Comisión, en su condición de institución coadyuvante, cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Quinta)

decide:

- 1) **Desestimar el recurso.**
- 2) **Condenar a Belaeronavigatsia a cargar con sus propias costas y con aquellas en que haya incurrido el Consejo de la Unión Europea.**
- 3) **La Comisión Europea cargará con sus propias costas.**

Svenningsen

Laitenberger

Stancu

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a de 15 de febrero de 2023.

Firmas