

SENTENCIA DEL TRIBUNAL (sala primera ampliada)

20 de diciembre de 2023 ( \* )

“Recurso de anulación – Política exterior y de seguridad común – Medidas restrictivas adoptadas en vista de las acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania – Prohibición de cualquier aeronave no matriculada en Rusia que sea propiedad de, fletada o controlada de otro modo por una persona física o jurídica , una entidad u organismo ruso para aterrizar, despegar o sobrevolar el territorio de la Unión – Artículo 4 sexies de la Decisión 2014/512/PESC – Incompetencia del Tribunal de Justicia – Artículo 3 quinquies del Reglamento (UE) n.º 833/2014 – Falta de legitimación activa – Inadmisibilidad”

En el asunto T-233/22,

Ekaterina Isentyeva, con domicilio en Strassen (Luxemburgo), representada por los Sres . F. Moyses y V. Sulea, abogados,

parte solicitante,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por el Sr. V. Piessevaux y la Sra. M.-C. Cadilhac, en calidad de agentes,

acusado,

Apoyado por

Comisión Europea, representada por MM. J.-F. Brakeland, C. Giolito, K. Simonsson, Sra. M. Carpus Carcea y B. Sasinowska, en calidad de agentes,

parte interviniente,

EL TRIBUNAL (primera sala ampliada),

compuesto por MM. D. Spielmann, presidente, R. Mastroianni, Sra. M. Brkan, MM. I. Gâlea (ponente) y S. L. Kaléda, jueces,

Registradora: Sra. H. Eriksson, administradora,

Vista la fase escrita del procedimiento,

tras la audiencia del 10 de octubre de 2023,

devuelve el presente

Detener

1 Mediante su recurso basado en el artículo 263 TFUE, la demandante, Sra. Ekaterina Islentyeva, solicita la anulación, por una parte, de la Decisión (PESC) 2022/335 del Consejo, de 28 de febrero de 2022, por la que se modifica la Decisión 2014/512/PESC sobre medidas restrictivas medidas ante las acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania (DO 2022, L 57, p. 4; en lo sucesivo, «decisión impugnada») y, por otra parte, el Reglamento (UE) 2022/334 del Consejo, de 28 de febrero de 2022, por el que se modifica el Reglamento del Consejo (UE) n.º 833/2014 , sobre medidas restrictivas en vista de acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania (DO 2022, L 57, p. 1, en lo sucesivo, el “reglamento impugnado”) (en lo sucesivo, tomados en conjunto, los “actos impugnados”).

Historia de la disputa

2 El presente caso se desarrolla en el contexto de medidas restrictivas decididas por la Unión Europea con respecto a acciones que comprometen o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania.

3 El demandante tiene la doble nacionalidad luxemburguesa y rusa. Posee una licencia de piloto privado expedida por la Dirección de Aviación Civil del Gran Ducado de Luxemburgo (DAC). Antes de la adopción de los actos impugnados, utilizó aviones pertenecientes a la asociación luxemburguesa sin ánimo de lucro Avia Sport II, establecidos en el aeropuerto de Luxemburgo-Findel (Luxemburgo) y sobrevolaron Luxemburgo, Francia, Alemania, Bélgica y el Reino Unido. Voló sola o con un instructor, teniendo siempre la condición de piloto al mando en el sentido del anexo I, punto 93, del Reglamento (UE) nº 965/2012 de la Comisión, de 5 de octubre de 2012, por el que se determinan los requisitos 216/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO 2012, L 296, p. 1). En 2021 realizó catorce vuelos.

4 En marzo de 2014, la Federación de Rusia anexó ilegalmente la República Autónoma de Crimea y la ciudad de Sebastopol y desde entonces ha llevado a cabo continuas acciones desestabilizadoras en el este de Ucrania. En respuesta, la Unión introdujo medidas restrictivas con respecto a las acciones de la Federación de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania, medidas restrictivas con respecto a las acciones que comprometen o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, así como medidas restrictivas en respuesta a la anexión ilegal de la República Autónoma de Crimea y la ciudad de Sebastopol por parte de la Federación Rusa.

5 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 atacaron Ucrania en varios lugares del país.

6 El 28 de febrero de 2022, en el contexto de una serie de medidas restrictivas relativas, en particular, al cierre del espacio aéreo de la Unión a determinadas categorías de aeronaves, al sistema de mensajería financiera SWIFT y a los recursos del Banco Central Ruso, el Consejo de la Unión Europea adoptó, sobre la

base del artículo 29 TUE, la Decisión impugnada y, sobre la base del artículo 215 TFUE, el Reglamento impugnado.

7 Artículo 4 sexies de la Decisión 2014/512/PESC del Consejo, de 31 de julio de 2014, relativa a medidas restrictivas habida cuenta de las acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania (DO 2014, L 229, p. 13), insertado en el artículo 1, punto 2, de la decisión impugnada, dice lo siguiente:

"1. Los Estados miembros, de conformidad con sus disposiciones reglamentarias y legislativas nacionales y de conformidad con el derecho internacional, en particular los acuerdos pertinentes en el ámbito de la aviación civil internacional, rechazarán cualquier aeronave operada por compañías aéreas rusas, incluso como transportista contratado. en virtud de acuerdos de código compartido o de reserva de capacidad, a cualquier aeronave registrada en Rusia y a cualquier aeronave no registrada en Rusia que sea propiedad de una persona física o jurídica, entidad u organismo ruso, esté fletada o esté controlada de otro modo por ella, permiso para aterrizar, despegar desde o sobrevolando el territorio de la Unión.

2. El apartado 1 no se aplicará en caso de aterrizaje de emergencia o de sobrevuelo de emergencia.

3. No obstante lo dispuesto en el apartado 1, las autoridades competentes podrán autorizar a una aeronave a aterrizar, despegar o sobrevolar el territorio de la Unión si han determinado que es necesario un aterrizaje, un despegue o un sobrevuelo. con fines humanitarios o cualquier otro fin compatible con los objetivos de la presente decisión.

4. El Estado miembro interesado informará a los demás Estados miembros y a la Comisión de cualquier autorización concedida con arreglo al apartado 3 en el plazo de dos semanas a partir de la autorización. »

8 Artículo 3 quinquies del Reglamento (UE) n.º 833/2014 del Consejo, de 31 de julio de 2014, relativo a medidas restrictivas habida cuenta de las acciones rusas que desestabilizan la situación en Ucrania (DO 2014, L 229, p. 1), añadido por el artículo 1, apartado 2, del el Reglamento impugnado dice lo siguiente:

"1. Cualquier aeronave operada por compañías aéreas rusas, incluso como compañía aérea contratada en virtud de acuerdos de código compartido o de reserva de capacidad, o cualquier aeronave matriculada en Rusia, o cualquier aeronave no matriculada en Rusia que sea propiedad de un ruso, esté fletada o esté controlada de otro modo por un ruso. persona física o jurídica, entidad u organismo, para aterrizar, despegar o sobrevolar el territorio de la Unión.

2. El apartado 1 no se aplicará en caso de aterrizaje de emergencia o de sobrevuelo de emergencia.

3. No obstante lo dispuesto en el apartado 1, las autoridades competentes podrán autorizar a una aeronave a aterrizar, despegar o sobrevolar el territorio de la Unión, si han determinado que es necesario un aterrizaje, un despegue o un sobrevuelo. con fines humanitarios o cualquier otro fin compatible con los objetivos del presente Reglamento.

4. El Estado miembro interesado informará a los demás Estados miembros y a la Comisión de cualquier autorización concedida con arreglo al apartado 3 en el plazo de dos semanas a partir de la autorización. »

9 Tras la adopción de los actos impugnados, la Comisión Europea y la Agencia Europea de Seguridad Aérea (EASA) dedicaron cada una un documento o una sección en su sitio de Internet a responder a las preguntas más frecuentes relativas a dichos actos. Según el documento publicado por la Comisión el 21 de marzo de 2022, la prohibición introducida por los actos impugnados se dirigía a personas con doble nacionalidad, rusa y de un Estado miembro, así como a vuelos privados. Asimismo, en las respuestas a preguntas frecuentes publicadas el 15 de marzo de 2023 en el sitio web de EASA, dicha prohibición se aplicaba a personas con doble nacionalidad, rusa y de un Estado miembro. Además, también se mencionó que se aplicaba cuando una persona de nacionalidad rusa volaba de forma privada como piloto y por tanto controlaba cuándo y dónde volaba la aeronave, excepto en el caso de que dicha persona volara como piloto como empleado de una empresa no rusa. compañía aérea, ya que, en tal caso, ella no controlaba la aeronave.

10 Las autoridades del aeropuerto de Luxemburgo-Findel publicaron un "aviso a los aviadores" (NOTAM) comunicando información relativa a las medidas restrictivas relativas al sector de la aviación adoptadas en los actos impugnados.

11 El 21 de abril de 2022, en respuesta a una pregunta del representante de la demandante, el DAC indicó, en particular, que las explicaciones proporcionadas en el sitio web de la EASA se basaban en un enfoque común dentro de la Unión y en una interpretación uniforme de los servicios de la Comisión. El DAC también aclaró que el término "control" se interpretaba en un sentido amplio, que incluía el control efectivo y material de una aeronave y no se limitaba únicamente al control económico y financiero.

Conclusiones de las partes.

12 El demandante, tras aclarar sus conclusiones en respuesta a una pregunta formulada durante la vista, concluye que el Tribunal debería:

– declarar admisible el recurso;

– Anule el Reglamento impugnado, en la medida en que introduce el artículo 3 quinquies del Reglamento n.º 833/2014 , y la Decisión impugnada, en la medida en que introduce el artículo 4 sexies de la Decisión 2014/512.

– reconocer su derecho a utilizar su licencia de piloto privado y a aterrizar, despegar o sobrevolar el territorio de la Unión;

– Condene en costas al Consejo.

13 El Consejo, apoyado por la Comisión, concluye que el Tribunal debería:

– en primer lugar, declarar inadmisibile el recurso;

– Con carácter subsidiario, desestime el recurso por infundado.

– Condene en costas a la demandante.

Lugar

Sobre la competencia del Tribunal de Justicia para conocer del recurso en la medida en que pretende que el Tribunal reconozca el derecho de la demandante a utilizar su licencia de piloto privado y a aterrizar en el territorio de la Unión , a despegar de él o a flotar sobre él

14 Mediante una de sus pretensiones, la demandante solicita que se le reconozca el derecho a utilizar su licencia de piloto privado y a aterrizar en el territorio de la Unión, despegar o sobrevolarlo.

15 A este respecto, basta recordar que, en el marco del control de legalidad basado en el artículo 263 TFUE, el Tribunal de Justicia no es competente para dictar sentencias declarativas o confirmatorias (véase, en este sentido, auto de 9 de diciembre de 2003 , Italia/Comisión, C-224/03, no publicado, EU:C:2003:658, apartados 20 y 21, y sentencia de 4 de febrero de 2009, Omya/Comisión, T-145/06, EU:T: 2009: 27, punto 23).

16 De lo anterior se desprende que, en la medida en que pretende que el Tribunal de Justicia reconozca el derecho de la demandante a utilizar su licencia de piloto privado y a aterrizar en el territorio de la Unión, a despegar de él o a pasarlo por alto, el recurso debe desestimarse rechazado por ser presentado ante un tribunal sin competencia para conocerlo.

Sobre la competencia del Tribunal para conocer del recurso de casación en la medida en que se pretende la anulación de la decisión impugnada

17 El Consejo alega que el Tribunal de Justicia carece de competencia para pronunciarse sobre la legalidad de la Decisión impugnada. Sostiene que, en virtud del artículo 275 TFUE, los tribunales de la Unión no son competentes para conocer de recursos de anulación contra medidas restrictivas introducidas por una decisión relativa a la política exterior y de seguridad común (PESC) que constituyen medidas de alcance general. En el presente caso, alega que la prohibición prevista en el artículo 4 sexies de la Decisión 2014/512, en su versión modificada por la Decisión impugnada, es una medida general cuyo ámbito de aplicación se determina en función de criterios objetivos, en particular las categorías de aeronaves. y que no esté dirigido a personas físicas o jurídicas identificadas.

18 La Comisión considera que el Tribunal General es competente para controlar la legalidad de todas las medidas adoptadas de conformidad con el artículo 215 TFUE, así como para controlar la legalidad de las medidas restrictivas adoptadas sobre la base del artículo 29 TUE. Considera que el Consejo basa su razonamiento en una lectura “mecanicista” de los términos del artículo 275 TFUE y que la incompetencia del juez de la Unión en materia de PESC está sujeta a excepciones. Además, también sería competente para controlar la legalidad de los reglamentos adoptados sobre la base del artículo 215, apartado 1, del TFUE, así como de las decisiones PESC adoptadas sobre la base del artículo 29 TUE. Finalmente, la competencia del juez de la Unión no deriva de una supuesta subjetividad del criterio de “control”.

19 La demandante rebate las alegaciones del Consejo. Sostiene que la exclusión de la PESC de la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea prevista en el artículo 275 TFUE debe interpretarse de manera restrictiva. Precisa que el alcance de la medida restrictiva de que se trata no se determina en función de criterios objetivos. Según él, por un lado, las medidas adoptadas mediante los actos impugnados afectan no sólo a la Federación de Rusia, sino también a terceros, como los ciudadanos rusos y, por otro lado, el concepto de “control” de la La aeronave, tal como la interpretan las instituciones de la Unión, es un criterio

subjetivo. Además, el demandante sostiene que la competencia del Tribunal de Justicia se basa también en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que permite, respetando los Tratados, interpretar las disposiciones existentes de manera que puedan garantizar el respeto por los derechos y libertades fundamentales. El demandante añade que es imperativo que las medidas restrictivas previstas por los actos impugnados sean objeto de control para determinar si respetan los derechos fundamentales y el principio de proporcionalidad.

20 Procede recordar que, si, en aplicación del artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y del artículo 275 TFUE, párrafo primero, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea no es, en principio, competente Sin embargo, por lo que respecta a las disposiciones relativas a la PESC, así como a los actos adoptados sobre la base de dichas disposiciones, los Tratados establecen explícitamente dos excepciones a este principio. En efecto, por un lado, tanto la última frase del artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, como el artículo 275 TFUE, párrafo segundo, establecen que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea es competente para controlar el cumplimiento del artículo 40 TUE . Por otra parte, el artículo 24, apartado 1, párrafo segundo, última frase, del TUE le confiere la facultad de controlar la legalidad de determinadas decisiones a que se refiere el artículo 275, párrafo segundo, del TFUE. Por su parte, esta última disposición establece la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea para conocer de los recursos de casación, interpuestos en las condiciones previstas en el artículo 263, párrafo cuarto, del TFUE, relativos al control de la legalidad de las decisiones del Consejo. adoptada sobre la base de las disposiciones relativas a la PESC, que prevén medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas (sentencia de 28 de marzo de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017: 236, punto 60).

21 Así, por lo que se refiere a los actos adoptados sobre la base de las disposiciones relativas a la PESC, es su carácter individual lo que abre, conforme a lo dispuesto en el artículo 275 TFUE, párrafo segundo, el acceso a los tribunales de la Unión (véase sentencia de 28 de marzo de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, apartado 103 y jurisprudencia citada, sentencia de 13 de septiembre de 2018, Gazprom Neft/Consejo, T-735/ 14 y T-799/ 14, EU:T:2018:548, apartado 53).

22 A este respecto, procede señalar que el Tribunal de Justicia declaró que los artículos 4 y 4 bis de la Decisión 2014/512 preveían medidas cuyo ámbito de aplicación se determinaba en función de criterios objetivos, en particular de categorías de proyectos de exploración y producción de petróleo. Por otra parte, estas medidas no estaban dirigidas a personas físicas o jurídicas identificadas, sino que se aplicaban a todos los operadores implicados en la venta, suministro, transferencia o exportación cubiertos por la obligación de autorización previa y a todos los proveedores de servicios relacionados en general (sentencia de 28 marzo de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, apartado 97). Así, el Tribunal de Justicia estableció que dichas medidas no constituían medidas contra personas físicas o jurídicas, en el sentido del artículo 275 TFUE, párrafo segundo, sino medidas de alcance general y que no eran competentes para controlar su validez (sentencia de 28 marzo de 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), apartados 98 y 99).

23 Además, en lo que respecta al artículo 1, apartado 2, letras b) a d), y al apartado 3, al artículo 7 y al anexo III de la Decisión 2014/512, el Tribunal de Justicia consideró que el objeto de dichas medidas estaba definido en referencia a entidades específicas. Declaró que dichas disposiciones prohibían, en particular, la ejecución de diversas operaciones financieras respecto de las entidades enumeradas en el anexo III de dicha Decisión y que era competente para pronunciarse sobre su validez (véase, en este sentido, sentencia de 28 de marzo de 2017 , Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), apartados 100 y 107).

24 En consecuencia, al establecer criterios que permiten identificar a una persona física o jurídica y al mencionar su nombre en el anexo de una decisión adoptada con arreglo a las disposiciones relativas a la PESC, el Consejo adopta medidas restrictivas de la persona física o jurídica. persona interesada, a pesar de que dichas medidas también pueden dirigirse, individualmente, a otras entidades (véanse, en este sentido, las sentencias de 28 de marzo de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, apartado 104, y de 13 de septiembre de 2018, Gazprom Neft/Consejo (T-735/14 y T-799/14, EU:T:2018:548), apartado 54).

25 En el caso de autos, la prohibición prevista en el artículo 4 sexies de la Decisión 2014/512, en su versión insertada en el artículo 1 , punto 2, de la Decisión impugnada se aplica a «cualquier aeronave explotada por compañías aéreas rusas, incluso como compañía aérea contratada en código compartido o acuerdos de reserva de capacidad [así como] cualquier aeronave matriculada en Rusia y [...] cualquier aeronave no matriculada en Rusia que sea propiedad de una persona física o jurídica, entidad u organismo ruso, esté fletada o controlada de cualquier otro modo”.

26 A este respecto, procede señalar que el alcance de la medida controvertida se determina en función de criterios objetivos, a saber, categorías de aeronaves. De hecho, las medidas en cuestión se refieren a aeronaves explotadas por compañías aéreas rusas, incluidas las aéreas contractuales en virtud de acuerdos de código compartido o de reserva de capacidad, las matriculadas en Rusia y las que no están matriculadas en Rusia y que son de propiedad, están fletadas o no están registradas en Rusia. controlado por una persona física o jurídica, entidad u organismo ruso. Por lo tanto, las medidas restrictivas en cuestión no se dirigen a personas físicas o jurídicas identificadas, sino que se aplican a todas las aeronaves que cumplan los criterios establecidos anteriormente.

27 Además, de la jurisprudencia se desprende claramente que las medidas restrictivas son similares a actos de alcance general, en la medida en que prohíben a una categoría general y abstracta de destinatarios poner recursos económicos a disposición de las entidades mencionadas en sus anexos, y a decisiones individuales respecto de estas entidades (véase la sentencia de 28 de marzo de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, apartado 102 y jurisprudencia citada). Sin embargo, en el caso de autos hay que subrayar que las medidas restrictivas introducidas con arreglo al artículo 4 sexies de la Decisión 2014/512, en su versión modificada por la Decisión impugnada, no están concebidas de tal manera y que dicho artículo no hace referencia a ningún anexo. Sin embargo, según la jurisprudencia recordada en el punto 21 supra, es el carácter individual de los actos lo que abre, en los términos del artículo 275 TFUE, párrafo segundo, el acceso a los tribunales de la Unión.

28 En estas condiciones, procede señalar que las medidas introducidas por el artículo 4 sexies de la Decisión 2014/512, en su versión modificada por la Decisión impugnada, no constituyen medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas en el sentido del artículo 275 TFUE, párrafo segundo, sino medidas de aplicación general.

29 Esta conclusión no puede desvirtuarse por el argumento del demandante que justifica la competencia de los tribunales de la Unión por una supuesta violación del principio de proporcionalidad y de los derechos fundamentales, ya que, según la jurisprudencia, los argumentos relativos exclusivamente al fondo del recurso no pueden cuestionar la falta de competencia del Tribunal de Justicia para conocer de un recurso de anulación contra una disposición de la Decisión impugnada (véase, en este sentido, auto de 3 de julio de 2007, Commune de Champagne y otros/Consejo y Comisión, T-212 /02, EU:T:2007:194, apartado 217).

30 A la vista de las consideraciones anteriores, procede declarar que el Tribunal de Justicia no es competente para controlar la validez del artículo 4 sexies de la Decisión 2014/512, en su versión modificada. En consecuencia, al solicitar la anulación de la decisión impugnada, el recurso debe desestimarse por presentarse ante un tribunal que no es competente para conocer del mismo.

Sobre la admisibilidad del recurso en la medida en que pretende la anulación del Reglamento impugnado

31 El Consejo sostiene que el recurso es inadmisibile porque tiene por objeto la anulación del Reglamento impugnado. Si bien admite que el artículo 3 quinquies, apartado 1, del Reglamento n.º 833/2014 modificado es un acto reglamentario que afecta directamente a la demandante, en la medida en que esta disposición le impide utilizar su licencia de piloto privado, sostiene que, sin embargo, dicha disposición incluye medidas de implementación. Por tanto, la demandante debe demostrar que el Reglamento impugnado la afecta no sólo

directa sino también individualmente. Sin embargo, según el Consejo, el Reglamento impugnado no afecta individualmente a la demandante.

32 Además, en lo que respecta a las alegaciones de la demandante relativas a las consecuencias para su situación que se derivan de la interpretación del artículo 3 quinquies, apartado 1, del Reglamento n.º 833/2014 modificado, el Consejo alega que, al adoptar esta disposición, su intención no era prohibir a los ciudadanos rusos titulares de una licencia de piloto privado utilizar esta licencia para pilotar, a título privado, una aeronave no matriculada en Rusia que no sería de su propiedad ni estaría fletada por ellos. Según el Consejo, la expresión "controlado de otra manera" que figura en el artículo 3 quinquies, apartado 1, del Reglamento n.º 833/2014 modificado debe entenderse únicamente en el sentido de control económico o financiero. Sostiene que esta interpretación corresponde al objetivo de los actos impugnados, a saber, ejercer presión sobre el Presidente de la Federación de Rusia y sobre el Gobierno ruso para que cesen sus acciones destinadas a desestabilizar Ucrania. El Consejo especifica que tal objetivo no puede lograrse mediante restricciones impuestas a ciudadanos rusos únicamente por el hecho de pilotar un avión. Además, recuerda que, cuando un texto pueda ser objeto de más de una interpretación, debe darse preferencia a aquella que ponga la disposición en conformidad con los tratados. Así, considera que, al adoptar la interpretación que defiende, el artículo 3 quinquies, apartado 1, del Reglamento n.º 833/2014 modificado no puede vulnerar las disposiciones de los Tratados ni de la Carta de los derechos fundamentales.

33 La Comisión sostiene que, aunque el Reglamento impugnado es un acto reglamentario, contiene medidas de aplicación, de modo que la demandante debe demostrar que está directa e individualmente afectada. Sin embargo, al igual que el Consejo, la Comisión señala que dicho Reglamento no afecta individualmente a la demandante.

34 En cuanto a la interpretación que debe darse al artículo 3 quinquies, apartado 1, del Reglamento n.º 833/2014 modificado, la Comisión sostiene que el concepto de «control» debe ser objeto de una interpretación amplia, en el sentido de que una persona se considera que tiene "el control" de la aeronave cuando tiene el control técnico u operativo de la misma, en particular cuando vuela de forma privada como piloto. Según la Comisión, la referencia al control "de otra manera" confirma el carácter no restrictivo del concepto de control. Indica que la normativa relativa a medidas restrictivas utiliza los conceptos de "posesión, detención y control" en relación con el congelamiento de fondos, para determinar el alcance personal de una medida, y que, en este contexto, la noción de "control" se utiliza en un sentido financiero. Sin embargo, esta interpretación no sería transponible en el presente caso, donde la cuestión del control sería pertinente para determinar qué aeronave tiene prohibido aterrizar en el territorio de la Unión. Por último, recurrir a una interpretación amplia correspondería al objetivo de evitar la elusión de medidas restrictivas.

35 La demandante sostiene que su recurso es admisible en la medida en que solicita la anulación del Reglamento impugnado. Si admite no ser destinataria, alega que le afectan directamente las disposiciones del mismo que impugna. Considera que la Comisión, la EASA y el DAC, al adoptar una interpretación del artículo 3 quinquies, apartado 1, del Reglamento n.º 833/2014 modificado según la cual controlaría una aeronave en el sentido de que podría decidir cuándo y dónde dicha aeronave tiene como consecuencia, en aplicación de esta disposición, impedirle el uso de su licencia de piloto privado. La demandante considera además que el Reglamento impugnado la afecta individualmente y, en cualquier caso, que se trata de un acto reglamentario que no incluye medidas de ejecución.

36 Además, en lo que respecta a la interpretación que debe darse al artículo 3 quinquies, apartado 1, del Reglamento n.º 833/2014 modificado, considera que el término «control» debe significar el control de la situación económica o financiera de la aeronave, de modo que no se ve afectado por la prohibición prevista por dicha disposición y puede seguir beneficiándose de su licencia de piloto privado.

37 Procede recordar que, según el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, cualquier persona física o jurídica puede interponer, en las condiciones previstas en los párrafos primero y segundo, recurso contra los actos de



los que sea destinataria o que se refieran a directa e individualmente, así como contra los actos reglamentarios que le afecten directamente y que no impliquen medidas de ejecución.

38 No obstante, en la medida en que el requisito del efecto directo es común a las partes segunda y tercera de la frase del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, y cuando, según la jurisprudencia, este requisito tiene el mismo significado en cada una de dichas partes sentencia (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de julio de 2022, Nord Stream 2/Parlamento y Consejo, C-348/20 P, EU:C:2022:548, apartado 73), procede examinar si dicha condición Está satisfecho.

39 Según reiterada jurisprudencia, el requisito de que el acto objeto del recurso de casación afecte directamente a una persona física o jurídica, previsto en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, exige que se cumplan dos criterios acumulativos: a saber, que el acto impugnado, por una parte, produce directamente efectos sobre la situación jurídica de esta persona y, por otra parte, no deja ningún poder de apreciación a los destinatarios responsables de su ejecución, teniendo esta ejecución un carácter puramente automático y derivadas únicamente de la normativa de la Unión, sin la aplicación de otras normas intermedias [véase la sentencia de 22 de junio de 2021, Venezuela/Consejo (Cesión de un tercer Estado), C-872/19 P, EU:C:2021:507, apartado 61 y asunto ley citada].

40 En el presente caso, para determinar si la demandante está directamente afectada por las medidas restrictivas controvertidas, procede examinar en primer lugar si está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 3 quinquies, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2014 . según enmendado.

41 A tal efecto, procede determinar la interpretación que debe mantenerse del concepto de «control» de una aeronave.

42 Según la jurisprudencia, a los efectos de interpretar una disposición del Derecho de la Unión, deben tenerse en cuenta no sólo sus términos, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte (véase la sentencia de 10 de julio de 2014, D. y G. (C-358/13 y C-181/14, EU:C:2014:2060), apartado 32 y jurisprudencia citada).

43 En primer lugar, del propio tenor del artículo 3 quinquies, apartado 1, del Reglamento n.º 833/2014 modificado se desprende que la prohibición prevista por dicha disposición se aplica a cualquier aeronave explotada por compañías aéreas rusas, a cualquier aeronave matriculada en Rusia así como cualquier aeronave no matriculada en Rusia que sea propiedad de una persona física o jurídica, entidad u organismo ruso, esté fletado o esté controlado de otro modo por ella.

44 A este respecto, una interpretación literal del concepto de "control de otra manera" de una aeronave no matriculada en Rusia puede llevar a la conclusión de que este concepto se refiere, como sostiene el Consejo, únicamente al control de carácter económico o financiero o , como sostiene la Comisión, también un control "técnico u operativo", de modo que la prohibición podría afectar a una aeronave pilotada por una persona física de nacionalidad rusa.

45 En segundo lugar, por lo que respecta a la interpretación contextual del concepto de aeronave no matriculada en Rusia «controlada de otra manera», en primer lugar, cabe señalar que el Reglamento impugnado modifica el Reglamento n.º 833/2014 , que prevé medidas restrictivas sectoriales de carácter económico adoptado sobre la base del artículo 215, apartado 1, del TFUE. En segundo lugar, cabe destacar que la expresión "controlado de otro modo" es una extensión de los términos "propiedad" y "fletado", que son términos que designan conceptos que son relevantes desde un punto de vista económico o financiero. En tercer lugar, como reconoce la Comisión, el concepto de "control" se utiliza en un sentido económico o financiero en el contexto de otras disposiciones del Reglamento n.º 833/2014 para determinar el ámbito

personal de aplicación de medidas restrictivas sectoriales [véase, por ejemplo, artículo 2, apartado 4, letras e) y f), y artículo 3, apartado 6, letra b), de dicho Reglamento] o del Reglamento (UE) n.º 269/2014 del Consejo,

46 En tercer lugar, por lo que se refiere a la interpretación teleológica del concepto de «control de otra manera» de una aeronave no matriculada en Rusia, en primer lugar, procede subrayar que el objetivo perseguido por el Reglamento impugnado es, en particular, ejercer la máxima presión a las autoridades rusas, para que pongan fin a sus acciones y a sus políticas desestabilizadoras de Ucrania, así como a la agresión militar de este país (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 27 de julio de 2022, RT Francia/Consejo, T (-125/22, EU:T:2022:483), apartado 163).

47 En el caso de autos, debe considerarse, al igual que el Consejo, que la imposición de restricciones por motivos económicos o financieros a las aeronaves no matriculadas en Rusia, que no sean propias, fletadas o controladas de otro modo, contribuye a ejercer tal presión sobre las autoridades rusas. En efecto, tales restricciones, al afectar económicamente al sector de la aviación ruso, contribuyen al objetivo de incrementar el coste de las acciones de la Federación de Rusia encaminadas a comprometer la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania (véase, en este sentido, la sentencia de 13 Septiembre de 2018, Rosneft y otros/Consejo, T-715/14, inédito, EU:T:2018:544, apartado 157 y jurisprudencia citada).

48 En segundo lugar, en lo que respecta a la posible necesidad de recurrir a una interpretación amplia del artículo 3 quinquies, apartado 1, del Reglamento n.º 833/2014 modificado, para evitar cualquier riesgo de elusión de las medidas restrictivas inherentes a las numerosas posibilidades existentes de beneficiarse de transporte aéreo enmascarando la identidad y la nacionalidad del beneficiario, basta señalar que, contrariamente a lo que sostiene la Comisión (véase el apartado 33 supra), la posibilidad de enmascarar la identidad y la nacionalidad del beneficiario entra dentro del concepto de “control” en el sentido económico o financiero y no en el sentido “técnico” u “operativo”.

49 En tercer lugar, procede recordar que de reiterada jurisprudencia se desprende que el principio de proporcionalidad, que es uno de los principios generales del Derecho de la Unión y que se reproduce en el artículo 5 TUE, apartado 4, exige que los medios aplicados por una disposición del Derecho de la Unión son tales que permiten alcanzar los objetivos legítimos perseguidos por el Reglamento en cuestión y no van más allá de lo necesario para alcanzar dichos objetivos [sentencias de 15 de noviembre de 2012, Al-Aqsa/Consejo y Países Bajos/Al-Aqsa, C-539/10 P y C-550/10 P, EU:C:2012:711, apartado 122, y de 24 de noviembre de 2021, Assi/Consejo, T-256/19, EU:T:2021:818, apartado 194 (inédito)].

50 A este respecto, como sostiene el Consejo, procede subrayar que, si la imposición de restricciones a personas y entidades rusas que controlen desde un punto de vista económico o financiero una aeronave no matriculada en Rusia contribuye a ejercer presión contra el Presidente ruso y Según su gobierno, no se puede decir lo mismo de las restricciones adoptadas contra individuos rusos que se limitan a “pilotar” un avión de este tipo. En consecuencia, hay que señalar que una prohibición de aterrizaje, despegue o sobrevuelo del territorio de la Unión aplicable a cualquier aeronave controlada a nivel “técnico u operativo” por un ciudadano ruso, en la medida en que incluye a los ciudadanos rusos titulares de una licencia de piloto privado, implicaría ser manifiestamente inapropiado con respecto al objetivo de ejercer una presión sobre el presidente ruso y su gobierno capaz de interrumpir las violaciones del derecho internacional y preservar la integridad territorial del territorio de Ucrania.

51 Así, según la jurisprudencia, cuando un texto de derecho secundario puede ser objeto de más de una interpretación, debe darse preferencia a aquella que ponga la disposición en conformidad con el tratado antes que a aquella que lleve a declarar su incompatibilidad. (véase la sentencia de 4 de mayo de 2016, Philip Morris Brands y otros, C-547/14, EU:C:2016:325, apartado 70 y jurisprudencia citada). Por lo tanto, procede señalar que el artículo 3 quinquies del Reglamento n.º 833/2014 modificado debe interpretarse en el sentido de que la prohibición de aterrizar en el territorio de la Unión, despegar o despegar desde él para sobrevolarlo, se aplica a “cualquier aeronave no matriculada en Rusia que sea propiedad de una persona física o jurídica, entidad u organismo ruso, esté fletada o controlada de otro modo” cubre cualquier aeronave no matriculada en

Rusia que esté controlada desde el punto de vista económico o financiero por una persona física o jurídica rusa, entidad u organismo, sin afectar la situación en la que, como en el presente caso, un ciudadano ruso titular de una licencia de piloto privado utiliza esta licencia para volar una aeronave no matriculada en Rusia, que no es propiedad ni está fletada por una persona física o jurídica rusa. persona, entidad u organización.

52 De lo anterior se deduce que la situación de la demandante, que no posee ni alquila un avión no matriculado en Rusia y no tiene ningún control económico o financiero sobre dicho avión, no entra en el ámbito de aplicación del artículo 3 quinquies del Reglamento nº 833/ 2014 según enmendado. En consecuencia, no le afecta directamente la prohibición prevista por dicho artículo, por lo que no está legitimado para interponer recurso de nulidad contra esta disposición (véase, en este sentido y por analogía, sentencia de 21 de diciembre de 2016, Consejo/Frente Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:973, puntos 132 y 133).

53 Por consiguiente, en la medida en que pretende la anulación del Reglamento impugnado, procede declarar la inadmisibilidad del recurso.

54 Habida cuenta de todo lo anterior, procede desestimar el recurso en su totalidad, en parte por presentarse ante un tribunal que no es competente para conocer del mismo y en parte por inadmisión.

sobre los costos

55 Según el artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, la parte perdedora será condenada en costas, en caso de que se le condene en costas. Sin embargo, de conformidad con el artículo 135, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, cuando la equidad así lo exija, el Tribunal podrá decidir que la parte perdedora cargará, además de sus propias costas, sólo con una fracción de las costas de la otra parte, o incluso que no debería condenarse por este motivo.

56 En el presente caso, el Tribunal considera que, teniendo en cuenta las dificultades para interpretar el concepto de “control de otra manera” de una aeronave, que pudo haber favorecido, en cierta medida, el nacimiento de la presente controversia, aunque la Si el demandante no ha tenido éxito en sus alegaciones, se realizará una evaluación justa de todas las circunstancias del caso decidiendo que el demandante y el Consejo cargarán cada uno con sus propias costas.

57 Según el artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, los Estados miembros y las instituciones que intervinieron en el litigio cargarán con sus propias costas. Por tanto, la Comisión cargará con sus propias costas.

Por esos motivos,

EL TRIBUNAL (primera sala ampliada)

declara y detiene:

1) Se desestima el recurso.

2) La Sra. Ekaterina Isentyeva y el Consejo de la Unión Europea cargarán cada uno con sus propias costas.

3) La Comisión Europea cargará con sus propias costas.

Spielman

Mastroianni

Brkan

Galea

Kaléda

Así pronunciado en audiencia pública en Luxemburgo, el 20 de diciembre de 2023.

el empleado

El presidente

V. Di Bucci

Señor van der Woude