

**DERECHO PÚBLICO,
ENTRE EL PODER Y UN
AUDAZ DESAFÍO POR EL
ESTADO DE DERECHO**

**LIBRO HOMENAJE AL PROFESOR
JOSÉ EUGENIO SORIANO GARCÍA**

TOMO I

**José Suay Rincón
Felio José Bauzá Martorell**
(Directores)

Reservados todos los derechos. De conformidad con lo dispuesto en los arts. 270, 271 y 272 del Código Penal vigente, podrá ser castigado con pena de multa y privación de libertad quien reproducere, plagiar, distribuyere o comunicare públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte, sin la autorización de los titulares de los correspondientes derechos de propiedad intelectual o de sus cesionarios.

© 2023 Los autores

© 2023 Atelier

Santa Dorotea 8, 08004 Barcelona

e-mail: editorial@atelierlibros.es

www.atelierlibrosjuridicos.com

Tel.: 93 295 45 60

ISBN Obra Completa: 978-84-19773-35-7

ISBN Tomo I: 978-84-19773-36-4

Depósito legal: B 14300-2023

Diseño y composición: Addenda, Pau Claris 92, 08010 Barcelona
www.addenda.es

Impresión: Winihard Gràfics, Avda. del Prat 7, 08180 Moià

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA INTERPRETA EL ARTÍCULO 5.1 DEL ESTATUTO DE BLOQUEO EUROPEO. SENTENCIA DE 21 DE DICIEMBRE DE 2021

José Luis Iriarte Ángel

Catedrático de Derecho Internacional Privado. Universidad Pública de Navarra

PREVIO

Me corresponde participar en este libro homenaje más por razones de amistad que de especialidad dentro del ámbito de las disciplinas jurídicas, por este motivo trato un tema que posiblemente es un elemento algo heterogéneo respecto del resto de los artículos que componen este volumen, pero que se refiere a una cuestión sobre la que vengo trabajando en los últimos tiempos y que no está muy alejada de los muchos intereses académicos y profesionales que han ocupado y ocupan al profesor José Eugenio Soriano.

I. INTRODUCCIÓN Y PRECISIONES PREVIAS

La sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de diciembre de 2021, en el asunto C-124/20 (Bank Melli Iran/Telekom Deutschland GmbH)¹, tiene especial interés en cuanto que es la primera decisión mediante la que se interpreta el estatuto de bloqueo de la Unión Europea. A esto hay que sumar que el Tribunal, en su sentencia, no coincide completamente con lo sostenido por el Abogado General en sus conclusiones, lo que pone de relieve la ambivalencia de la mencionada norma y cómo las diferentes interpretaciones que pueden hacerse de la misma manifiestan el margen en el que se mueven los operadores de la Unión Europea cuando se enfrentan a su aplicación. En

1. ECLI:EU:C:2021:1035.

efecto, dependiendo de la interpretación que se confiera al articulado del estatuto de bloqueo éste se puede presentar como más resiliente a las *Secondary Sanctions* de Estados Unidos de América pero a la vez como más gravoso para las empresas europeas; por el contrario, otras interpretaciones pueden hacer que dicha norma tenga una aplicación más liviana para los operadores de la Unión, pero también teniendo la consecuencia de perder gran parte de su efectividad frente a las disposiciones sancionadoras norteamericanas de marcado e inadmisibles carácter extraterritorial.

En todo caso hay que ser conscientes de la cada vez más importante proyección práctica del estatuto de bloqueo, como se desprende de la actividad de la Comisión² y de los litigios planteados ante las instancias judiciales europeas³, que también ponen de relieve la complejidad de la norma y las dificultades de interpretación que plantea.

II. EL ARTÍCULO 5 DEL ESTATUTO DE BLOQUEO. EL MANDATO DE QUE LOS OPERADORES DE LA UE NO DEBEN RESPETAR NI CUMPLIR LAS NORMAS ENUMERADAS EN EL ANEXO DEL REGLAMENTO (CE) 2271/96

El estatuto de bloqueo de la Unión Europea se contiene fundamentalmente en el Reglamento (CE) 2271/96 del Consejo, de 22 de noviembre de 1996, relativo a la protección contra los efectos de la aplicación extraterritorial de la legislación adoptada por un tercer país, y contra las acciones basadas en ella o derivadas de ella⁴. Como dice la Comisión de la Unión Europea: «*El estatuto de bloqueo tiene por objeto contrarrestar los efectos ilícitos de las sanciones extraterritoriales de terceros países en las personas físicas y jurídicas mencionadas en su artículo 11 (en lo sucesivo "operadores de la UE")*». Por lo tanto, su objetivo principal es proteger a los operadores de la UE que ejerzan acti-

2. Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativo al artículo 7, párrafo primero, letra a), del Reglamento (CE) n.º 2271/96 del Consejo («estatuto de bloqueo»), Bruselas, 3.9.2021, COM(2021) 535 final.

3. Por ejemplo, el asunto T-8/21, IFIC Holding AG/Commission Européenne y Clearstream Banking AG.

4. DOCE L 309, de 29 de noviembre de 1996, pp. 1 y ss. Rectificación en DOCE L 179, de 8 de julio de 1997, p. 10. Como doctrina podemos citar entre otros: DODGE, W. S., «The Helms-Burton Act and Transnational Legal Process», *Hastings Int'l & Comp. L. Rev.*, Vol. 20, 1996-1997, pp. 713-728. HUBER, J., «Le dispositif législatif adopté par l'Union Européenne pour neutraliser les effets des lois américaines Helms-Burton et d'Amato-Kennedy», en: GHERARI, H., SZUREK, S., *Sanctions unilatérales, mondialisation du commerce et ordre juridique international. À propos des lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy*, Paris, 1998, pp. 219-237. LEURENT, B., «Les implications des législations de sanctions et de blocage sur les relations juridiques privées internationales», en: GHERARI, H., SZUREK, S., *Sanctions unilatérales, mondialisation du commerce et ordre juridique international. À propos des lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy*, Paris, 1998, pp. 277-292. TILAHUN, N., «Resisting (US) Sanctions: A Comparison of Special Purpose Vehicles, Blocking Statutes and Countermeasures», *Global Trade and Customs Journal*, September 2022, pp. 1-13. GEVURTZ, F. A., «Extraterritorial Application of Statutes and Regulations», *American Journal of Comparative Law*, vol. 70, 2022, pp. 347-375. DACKÖ, C., «When Economic Sanctions Lead to Conflict of Laws and Real Risks for Businesses», en: BASU BAL, A., RAJPUT, T., ARGÜELLO, G., LANGLET, D., *Regulation of Risk. Transport, Trade and Environment in Perspective*, 2023, pp. 211-235. IRIARTE ÁNGEL, J. L., «La Ley Helms-Burton y la respuesta europea a sus efectos extraterritoriales», *Cuadernos Europeos de Deusto*, N.º 63, 2020, pp. 81-112. CODINA GARCÍA-ANDRADE, X., «El Reglamento de Bloqueo: un antídoto que mata», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, N.º 71, 2022, pp. 29-61.

*vidades internacionales legales de comercio o circulación de capitales y actividades comerciales con terceros países, de conformidad con el Derecho de la UE*⁵.

En el año 2018, ante la reintroducción de la mayor parte de las *Secondary Sanctions* de Estados Unidos contra la República Islámica de Irán⁶, el Reglamento (CE) 2271/96 fue actualizado y modificado mediante el Reglamento Delegado (UE) 2018/1100 de la Comisión, de 6 de junio de 2018, por el que se modifica el anexo del Reglamento (CE) n.º 2271/96 del Consejo, relativo a la protección contra los efectos de la aplicación extraterritorial de la legislación adoptada por un tercer país, y contra las acciones basadas en ella o derivadas de ella⁷ y el Reglamento de Ejecución (UE) 2018/1101 de la Comisión, de 3 de agosto de 2018, por el que se establecen los criterios para la aplicación del artículo 5, párrafo segundo, del Reglamento (CE) n.º 2271/96 del Consejo, relativo a la protección contra los efectos de la aplicación extraterritorial de la legislación adoptada por un tercer país, y contra las acciones basadas en ella o derivadas de ella⁸.

El artículo 2 del estatuto de bloqueo impone la obligación de notificación o información. O sea, cuando los intereses económicos o financieros de un operador de la UE se vean afectados de cualquier manera, incluso indirectamente, por las disposiciones enumeradas en su Anexo o por acciones basadas en ellas o derivadas de ellas, por ejemplo porque se le comunica la existencia de una demanda contra ella en base a la Ley Helms-Burton, deberá notificarlo a la Comisión en un plazo de 30 días a partir de la fecha en la que haya conocido el hecho. Cuando el operador de la UE afectado sea una persona jurídica, la obligación de notificación recaerá sobre los directores, ejecutivos y otras personas con responsabilidades de gestión. La notificación podrá realizarse directamente a la Comisión o a través de las autoridades competentes del Estado miembro en el que resida o se haya constituido en sociedad la persona que tenga que facilitar la información⁹.

Pero la obligación fundamental para los operadores de la UE es la de denegación de cooperación o deber de incumplimiento establecida en el artículo 5, párrafo 1º, del estatuto de bloqueo¹⁰. Es decir, ningún operador de la UE respetará de ninguna manera, ni directa ni mediante una filial o intermediario, de forma activa o por omisión deliberada, los mandatos, requisitos, condiciones, prohibiciones e incluso los requerimientos de juzgados extranjeros, basados en las normas citadas en el Anexo o derivados de ellos directa o indirectamente, o en las acciones basadas en ellos o derivadas de ellos; por consiguiente tampoco debe respetar ni cumplir las decisiones, sentencias y laudos basados en dichas normas. Este mandato se formula, en principio, de una manera absoluta; así por ejemplo, si un operador de la UE solicita a la OFAC una licencia individual de concesión de una excepción o exención de la normativa enume-

5. COMISIÓN EUROPEA, «Nota de orientación. Preguntas y respuestas: adopción de la actualización del estatuto de bloqueo», *DOCE* C 277, de 7 de agosto de 2018, p. 4.

6. <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/programs/pages/iran.aspx>

7. *DOUE* L 199, de 7 de agosto de 2018, pp. 1 y ss.

8. *DOUE* L 199, de 7 de agosto de 2018, pp. 7 y ss.

9. En el caso de España véase el artículo 2 de la ley 27/1998.

10. Dice este precepto:

«Ninguna persona contemplada en el artículo 11 respetará directamente o a través de una filial o intermediario, de forma activa o por omisión deliberada, los requisitos o prohibiciones, incluidos los requerimientos de juzgados extranjeros, basados en los textos legislativos que se enumeran en el Anexo o derivados de ellos directa o indirectamente, o en las acciones basadas en ellos o derivadas de ellos».

rada en el Anexo, ya estaría cumpliendo dicha normativa y por lo tanto vulnerando el estatuto de bloqueo y las normas estatales que lo implementan¹¹. Igualmente, si un operador de la UE recibe una demanda presentada ante un Tribunal norteamericano en base a la Ley Helms-Burton, los artículos 2 y 5 del Reglamento (CE) 2271/96 le obligan a comunicar la circunstancia a la Comisión y a prescindir de realizar cualquier acción en relación con tal demanda.

Pudiera parecer que los mandatos derivados de las normas recogidas en el Anexo del estatuto de bloqueo no van a tener ninguna eficacia en el territorio de la Unión Europea y de ninguna manera se van a aplicar en la misma. Sin embargo, esto no es verdad. Lo dispuesto en el artículo 5, párrafo 1º, del Reglamento (CE) 2271/96 tiene algunas importantes excepciones o particularidades, que en gran medida desvirtúan lo en él dispuesto.

En primer lugar, el párrafo 2º del artículo 5 del Reglamento (CE) 2271/96 establece que la Comisión podrá autorizar a los operadores de la UE a respetar las disposiciones citadas en el Anexo, en su totalidad o en parte, en los casos en los que su incumplimiento pueda perjudicar gravemente a sus intereses o a los de la Unión Europea. De esta manera, el interesado puede dirigirse a la Comisión solicitando que le autorice a cumplir las normas sancionadoras extraterritoriales norteamericanas si acredita que su incumplimiento le puede perjudicar gravemente.

La Comisión para conceder la autorización valorará los argumentos y pruebas presentados con la solicitud y la concederá o denegará aplicando los criterios que establece el Reglamento de Ejecución (UE) 2018/1101. En su artículo 4, esta norma enuncia de manera ejemplificativa, por consiguiente se pueden ponderar otros índices, 14 criterios. Algunos son muy razonables y lógicos; por ejemplo: «... *b) la existencia de una investigación administrativa o judicial en curso contra el solicitante por parte del tercer país del que emane la legislación extraterritorial enumerada, o de un acuerdo previo de resolución con dicho país; c) la existencia de un vínculo de conexión sustancial con el tercer país del que emanen la legislación extraterritorial enumerada o las acciones subsiguientes; por ejemplo, el hecho de que el solicitante tenga sociedades matrices o filiales, o una participación de personas físicas o jurídicas, sujetas a la jurisdicción primaria del tercer país del que emanen la legislación extraterritorial enumerada o las acciones subsiguientes; d) si el solicitante podría razonablemente adoptar medidas para evitar o mitigar el perjuicio; e) el efecto adverso sobre el ejercicio de la actividad económica, en particular la eventualidad de que el solicitante se enfrente a importantes pérdidas económicas, que pudieran, por ejemplo, amenazar su viabilidad o suponer un grave riesgo o quiebra; f) si la actividad del solicitante se vería excesivamente dificultada debido a la pérdida de materias primas o recursos esenciales que no puedan sustituirse razonablemente; ...*». Otros criterios se refieren a preservación del medio ambiente, políticas humanitarias de la Unión Europea, los efectos para el mercado interior, etc. En todo caso, la Comisión goza de gran discrecionalidad a la hora de conceder las autorizaciones, ya que, además de que algunos criterios son muy vagos y generalistas, el último dice: «*n) cualquier otro factor pertinente*». Por el camino de las autorizaciones previstas en el artículo 5, párrafo 2º, del Reglamento (CE) 2271/96 se abre un importante camino para que las *Secondary Sanctions* norteamericanas se proyecten eficazmente en el territorio de la Unión Europea.

11. COMISIÓN EUROPEA, «Nota de orientación. ...», p. 10. No pasaría lo mismo si se limitase a sostener conversaciones con la Administración norteamericana.

En este mismo orden de cosas, hay que recordar que la propia Comisión ha dicho expresamente que el estatuto de bloqueo no obliga a los operadores de la UE a hacer negocios con Cuba o Irán¹². Según la Comisión, los operadores de la UE tienen absoluta libertad para desarrollar su actividad siempre que respeten el Derecho de la Unión y la legislación nacional aplicable, de tal manera que son libres para empezar, continuar o cesar sus actividades empresariales en Cuba o Irán y con los nacionales de estos países. La Comisión entiende que el estatuto de bloqueo protege, dentro de sus límites, a los que deseen continuar trabajando con los citados Estados, pero no les obliga a hacerlo¹³. Esta posición da pie a que muchos operadores de la UE se sometan espontáneamente a las *Secondary Sanctions* norteamericanas, e incluso en ocasiones de manera exagerada pues van más lejos de lo que ellas imponen¹⁴.

Sin embargo, en cuanto a lo señalado en el párrafo anterior, hay que tener muy presente que cualquier interpretación, aclaración o respuesta que pueda realizar la Comisión siempre está sometida a la interpretación que el Tribunal de Justicia pueda hacer del Derecho de la Unión Europea, por consiguiente, lo sostenido por la Comisión en su Nota de orientación hay que aplicarlo respetando lo establecido por la jurisprudencia europea, que por el momento consiste fundamentalmente en la doctrina contenida en la sentencia que ahora nos ocupa.

III. EL ASUNTO C-124/20: BANK MELLI IRAN/TELEKOM DEUTSCHLAND GmbH

1. Antecedentes del caso

Los presupuestos de hecho del litigio fueron los siguientes: la demandante, Bank Mellí Iran, es un banco iraní, dedicado fundamentalmente a la gestión del comercio

12. COMISIÓN EUROPEA, «Nota de orientación. ...», p. 6.

13. Por ejemplo, de acuerdo con lo sostenido por la Comisión no se puede invocar el estatuto de bloqueo para obligar a un banco español a operar con clientes cubanos o iraníes. Esa decisión queda absolutamente dentro de su libertad para tomar decisiones económicas y comerciales, dentro del marco de la legalidad.

14. En varios países europeos se han dictado resoluciones atinentes a este aspecto del estatuto de bloqueo. Se trata de decisiones cautelares y referentes a las *Secondary Sanctions* contra Irán. Una decisión italiana ha ordenado a un banco de su país continuar prestando servicios a una empresa controlada por iraníes, ya que la interrupción de tales servicios podría implicar una vulneración del estatuto de bloqueo europeo. También en Italia se ha ordenado a un banco desbloquear unos fondos que tenía congelados por que las sanciones norteamericanas no tienen efectos en la Unión Europea.

Sin embargo, un Tribunal alemán ha rechazado la demanda solicitando la continuación de los servicios bancarios prestados a una entidad iraní incluida nuevamente en las listas de sujetos sancionados de la OFAC. El banco alegaba que si continuaba operando con el demandante corría grave riesgo de ser objeto de las sanciones norteamericanas. El Tribunal ha recordado que el estatuto de bloqueo no obliga a los operadores de la UE a hacer negocios con empresas iraníes, especialmente cuando esto pudiera ser contrario a sus intereses comerciales y que su finalidad es garantizar la libertad de los comerciantes europeos para continuar trabajando en transacciones relacionados con Irán si así lo desean. Curiosamente esta última sentencia contiene una doctrina contraria a la sostenido por otros Tribunales alemanes en el caso de la sentencia que analizamos en este trabajo, en cuanto que, como posteriormente veremos detalladamente, ordenaron a una empresa proveedora de servicios de telecomunicaciones que continuase

exterior de la República Islámica de Irán, que tiene una sucursal en Alemania en la que trabajan 36 empleados, por tanto no es un establecimiento muy grande. La demandada, Telekom Deutschland GmbH, es una de las empresas más importantes de Alemania en lo que se refiere a la prestación de servicios de telecomunicación; es filial de Deutsche Telekom AG, gran grupo empresarial que tiene más de 50.000 empleados en Estados Unidos, país en el que factura aproximadamente el 50% de su facturación total. Por tanto, tiene muchos intereses en Norteamérica, que es un mercado fundamental para ella.

Las partes acordaron un marco contractual por el que la demandante agrupaba todas las conexiones en diferentes lugares de Alemania en un solo contrato. Todas las telecomunicaciones de la demandante en dicho país, tanto externas como internas, se sustentaban en ese contrato, de tal manera que sin las prestaciones que la demandada debía suministrar, a la demandante le resultaba imposible participar, a través de su sucursal alemana, en operaciones comerciales. El volumen de negocio mensual entre las partes era de algo más de 2.000 Euros, o sea una cantidad irrisoria para la entidad germana. La demandante siempre cumplió sus obligaciones de pago.

Al abandonar en 2018 Estados Unidos el Acuerdo multilateral de 14 de julio de 2015 (Joint Comprehensive Plan of Action. JCPA¹⁵), se reactivaron las sanciones norteamericanas a Irán y la demandante se encontró incluida en la lista de sujetos sancionados (SDN) de la Office of Foreign Assets Control (OFAC). En base a las denominadas *Secondary Sanctions* contra la República Islámica de Irán, Norteamérica prohíbe a los que no son *US Person*, como es el caso de la demandada, realizar cualquier tipo de operaciones comerciales con las personas físicas y jurídicas iraníes incluidas en la lista SDN. La contravención de esta prohibición puede dar lugar a duras sanciones, como por ejemplo la imposibilidad de realizar actividades comerciales en Estados Unidos.

Mediante escrito de 16 de noviembre de 2018, la demandada puso fin con efecto inmediato a la totalidad de los contratos que tenía con la demandante. Ese día y los siguientes hizo lo mismo con hasta otros 10 clientes relacionados con Irán, que estaban incluidos en la lista SDN. Ante esta situación la demandante planteó un procedimiento de medidas provisionales y el Landgericht de Hamburgo, mediante su sentencia de 28 de noviembre de 2018, impuso provisionalmente a la demandada la obligación de cumplir los contratos vigentes hasta que expirara el plazo de preaviso para poner fin a los mismos.

Por medio de un escrito de 11 de diciembre de 2018 la demandada puso fin nuevamente a los contratos dejando claro que se respetarían los preavisos. Bank Melli solicitó que se condenara a la demandada a mantener todos los servicios contratados. El Landgericht condenó a esta última a cumplir los contratos hasta la expiración del correspondiente plazo de preaviso, pero consideró que la terminación ordinaria de los contratos controvertidos por parte de la demandada era válida, ya que no era contraria al artículo 5 del Reglamento (CE) 2271/96, es decir del estatuto de bloqueo de la UE.

trabajando con la sucursal europea de un banco iraní por lo menos durante el periodo de preaviso previo necesario para la interrupción del contrato. https://www.eversheds-sutherland.com/global/en/what/articles/index.page?ArticleID=en/Competition_EU_and_Regulatory/eu-blocking-regulation-081019

Véase también los casos citados en: CODINA GARCÍA-ANDRADE, X., «El Reglamento de Bloqueo: ...», pp. 43 y ss.

15. https://eeas.europa.eu/archives/docs/statements-eeas/docs/iran_agreement/iran_joint-comprehensive-plan-of-action_en.pdf

La demandante apeló contra la parte de la sentencia en la que se habían desestimado sus pretensiones, sosteniendo que la terminación ordinaria efectuada por Telekom Deutschland era contraria al citado artículo 5 y por tanto ineficaz.

En esta situación, el Hanseatisches Oberlandesgericht de Hamburgo, consciente de que la solución del pleito estaba supeditada a la interpretación del artículo 5, párrafo primero del estatuto de bloqueo europeo, se dirigió al Tribunal de Justicia planteándole cuatro preguntas en vía prejudicial.

La primera consistía en interpretar si es aplicable el artículo 5, párrafo primero del estatuto de bloqueo europeo únicamente cuando a los operadores de la UE les hayan sido dadas órdenes administrativas o judiciales, directa o indirectamente, por las autoridades de Estados Unidos o es suficiente para su aplicación con que la actuación de dichos operadores tenga por objeto cumplir las sanciones secundarias, incluso cuando no hayan recibido tales órdenes.

La segunda cuestión planteada al Tribunal de Justicia consistía en definir si es contraria al artículo 5, párrafo primero del Reglamento (CE) 2271/96 una interpretación del Derecho nacional conforme a la cual la parte que pone fin al contrato puede darlo por terminado, cuando el mismo haya sido celebrado con un cocontratante incluido en la SDN, sin que se requiera a tal efecto una causa para la terminación del contrato y sin que dicha parte haya de probar en un procedimiento civil que la causa de finalización del contrato no es el cumplimiento de las sanciones norteamericanas.

La tercera cuestión prejudicial planteada consistía en preguntar si se debe considerar que una terminación ordinaria de un contrato contraria al artículo 5, párrafo primero del estatuto de bloqueo es necesariamente ineficaz o basta, para lograr la finalidad del mismo, también otro tipo de sanciones, como puede ser la imposición de una multa.

La cuarta cuestión prejudicial consistía en dilucidar si a la vista de lo dispuesto en los artículos 16 y 52 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y teniendo en cuenta la posibilidad de conceder excepcionalmente autorizaciones con arreglo a lo establecido en el artículo 5, párrafo segundo del estatuto de bloqueo, debe considerarse ineficaz la terminación ordinaria del contrato incluso cuando el operador de la UE que opte por mantener el contrato afronte la amenaza de sufrir grandes pérdidas económicas en el mercado estadounidense.

2. Las conclusiones del Abogado General

Con fecha de 12 de mayo de 2021, el Abogado General Hogan presentó sus conclusiones¹⁶. Hay que reparar especialmente en ellas, ya que son parcialmente divergentes con lo sostenido en la sentencia finalmente dictada. El Abogado General propone una interpretación de notable interés, muy favorable para los intereses de las personas físicas y jurídicas de terceros Estados, por el momento Irán y Cuba, objeto de las sanciones secundarias de Estados Unidos, pero con consecuencias muy duras para los operadores de la UE. Podemos decir que en las conclusiones se contiene una doctrina que concibe al artículo 5, párrafo 1 como un instrumento de rechazo frontal a las sanciones secundarias norteamericanas, sin hacer ninguna concesión a las mismas.

16. ECLI:EU:C:2021:386.

En cuanto a la primera pregunta el Abogado General concluye que el artículo 5, párrafo primero del estatuto de bloqueo europeo debe ser interpretado en el sentido de que *«no se aplica únicamente cuando una autoridad administrativa o judicial de un país cuyas leyes y reglamentaciones se enumeran en el anexo de dicho estatuto haya dado órdenes directas o indirectas a una persona contemplada en su artículo 11¹⁷. Por consiguiente, la prohibición contenida en esta disposición se aplica incluso en el supuesto de que un operador respete dicha normativa sin que un órgano administrativo o judicial extranjero le haya previamente conminado a hacerlo»*. En consecuencia, el artículo 5, párrafo primero del estatuto de bloqueo significa que los operadores de la UE no pueden dejar de mantener relaciones comerciales a causa de la existencia de las sanciones secundarias de Estados Unidos.

El Abogado General llega a esta primera conclusión fundamentalmente por los siguientes motivos: en primer lugar, por el propio tenor literal del precepto que respalda la interpretación según la cual la disposición es aplicable incluso a falta de órdenes o notificaciones de una autoridad norteamericana, puesto que se trata de un tenor muy amplio; en segundo lugar, hay que tener en cuenta los objetivos perseguidos por el estatuto de bloqueo europeo, que fue adoptado para actuar contra los efectos producidos por los textos legales en los que se contienen las *Secondary Sanctions* y no sólo contra las acciones basadas en ellos o derivadas de ellos; en tercer lugar, porque el estatuto de bloqueo no tendría alcance autónomo y real si su aplicación estuviera supeditada a la exigencia de que los operadores de la UE recibiesen una orden o notificación procedente de las autoridades norteamericanas y finalmente, porque los cocontratantes con los sujetos objeto de sanciones primarias pueden ser sancionados en base a las sanciones secundarias sin que exista un requerimiento previo de la administración o los tribunales de Estados Unidos. En conclusión: la única forma de contrarrestar los efectos de las *Secondary Sanctions* es entendiendo que el artículo 5, párrafo primero del estatuto de bloqueo europeo se aplica en cualquier situación comprendida dentro de su ámbito de aplicación.

Respecto de la segunda pregunta, el Abogado General entiende que el artículo 5, párrafo primero del estatuto de bloqueo debe interpretarse en el sentido de que se opone a una interpretación del ordenamiento jurídico nacional conforme a la cual un operador de la UE puede dar por terminado cualquier contrato de tracto sucesivo celebrado con un cocontratante que haya sido incluido por la OFAC en la Lista SDN sin tener que justificar tal decisión de terminación. Es decir, para actuar correctamente el operador de la UE debe probar que la finalización del contrato se debe a razones objetivas distintas al deseo de cumplir las sanciones secundarias de Estados Unidos.

Para llegar a esta conclusión el Abogado General se plantea dos preguntas; la primera es si el artículo 5, párrafo primero del estatuto de bloqueo confiere a una entidad el derecho a invocarlo para impedir que un operador de la UE infrinja lo en él dispuesto, o sea, sin Bank Melli puede invocar dicho precepto para impugnar la terminación de los contratos pretendida por Telekom Deutschland.

Aunque reconoce que el estatuto de bloqueo debe ser interpretado restrictivamente en tanto que afecta seriamente a la libertad de empresa, el Abogado General entiende que el artículo 5, párrafo primero confiere tal derecho a las personas físicas y jurídicas que se encuentren en la situación de Bank Melli. En este sentido alega las siguientes

17. En este artículo se enumeran los llamados operadores de la UE.

razones: la literalidad del citado precepto, que tiene un claro tenor imperativo; el hecho de que la legislación extraterritorial norteamericana vulnera el Derecho Internacional; el que el Tribunal de Justicia debe dar efecto real a lo dispuesto en el estatuto de bloqueo y sobre todo porque si no se reconoce el derecho de Bank Melli, o de cualquier otro sujeto que se encuentre en su situación, a emprender acciones legales, el cumplimiento de los objetivos buscados por el legislador europeo dependería exclusivamente de la actitud de los Estados a la hora de aplicar el estatuto de bloqueo, por lo que las empresas en la posición de Telekom Deutschland podrían decidir cumplir activamente el régimen de sanciones norteamericano.

Por otro lado, el Abogado General se pregunta si puede interpretarse el artículo 5, párrafo primero en el sentido de que impone a los operadores de la UE la obligación de exponer los motivos por los que pretendan dar por concluida una relación contractual con una entidad sometida a sanciones primarias norteamericanas. Y responde que dicha obligación debe deducirse necesariamente de los objetivos perseguidos por el estatuto de bloqueo y en este sentido se remite a lo ya dicho a la hora de justificar la existencia del derecho a emprender acciones legales para exigir la aplicación del artículo 5, párrafo 1 del estatuto de bloqueo europeo. El Abogado General afirma que en caso de sostener la posición contraria *«una entidad podría decidir aplicar la legislación estadounidense en materia de sanciones con discreción y, al mantener un silencio ambiguo, impenetrable en cuanto a sus motivos y (efectivamente) inquebrantable en cuanto a sus métodos, se pondría en riesgo los principales objetivos de orden público enunciados en los considerandos y el artículo 5, párrafo primero, del estatuto de bloqueo de la Unión y quedarían reducidos a la nada»*.

El Abogado General admite que muchas personas físicas y jurídicas tienen reparos y reservas de carácter ético respecto de hacer negocios con países como la República Islámica de Irán y con grandes entidades iraníes controladas por el Gobierno de aquel país. Pero un operador de la UE para demostrar que los motivos de la decisión de dar por terminado un contrato fueron sinceros debería probar que, *«como consecuencia de su aplicación activa de una política de responsabilidad social empresarial congruente y sistemática, no mantiene relaciones comerciales con ninguna empresa que tenga vínculos con el régimen iraní»*. Al menos debe demostrar, y sobre él recae la carga de la prueba, que la terminación del contrato no está motivada por su deseo de cumplir las *Secondary Sanctions* norteamericanas. En conclusión: el operador de la UE que pretenda concluir sus relaciones mercantiles con una empresa iraní sometida a sanciones primarias no solo está obligada a motivar su decisión sino también a justificarla, aportando pruebas de la existencia de un motivo distinto a que su cocontratante iraní esté sancionado por Estados Unidos.

El Abogado General trata conjuntamente las cuestiones tercera y cuarta. Comienza recordando que el artículo 9 del estatuto de bloqueo determina que los Estados miembros de la UE deben regular el régimen sancionador aplicable a las contravenciones de lo establecido en dicho estatuto. Las sanciones deben ser eficaces, proporcionadas y disuasivas. Por tanto, en congruencia con lo sostenido en las páginas anteriores, el Abogado General concluye que el término «sanción» en este ámbito debe ser entendido en un sentido amplio, que comprenda tanto las sanciones penales o administrativas como las sanciones civiles, que pueden tener una finalidad no represiva, sino orientada a garantizar el efecto útil de las disposiciones consideradas.

Igualmente, los órganos jurisdiccionales nacionales estarán obligados a restablecer la situación que habría existido si no se hubiese cometido la ilegalidad. De esta manera lle-

ga a la consideración de que «... en caso de infracción de una disposición que establezca una norma de conducta permanente (como es el caso de autos), los órganos jurisdiccionales nacionales están obligados a conminar al infractor a que ponga fin a la infracción, bajo pena de multa coercitiva u otras sanciones apropiadas, ya que solo entonces puede ponerse fin a los efectos persistentes de la ilegalidad cometida y el respeto del derecho de la Unión garantizarse plenamente». Lo que le lleva a concluir que «... los órganos jurisdiccionales nacionales deben conminar a un operador de la UE a continuar la relación contractual de que se trate, bajo pena de multa coercitiva u otra sanción apropiada».

En este orden de cosas, el Abogado General se plantea la compatibilidad del artículo 5 del estatuto de bloqueo con el artículo 16 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que consagra la libertad de empresa¹⁸. A este respecto se remite al artículo 52, apartado 1¹⁹, de la Carta, que permite la restricción de cualquiera de las libertades reconocidas por el citado texto si está establecida por ley, respeta el contenido esencial de dichos derechos y libertades y es proporcionada, en el sentido de que sólo caben las limitaciones necesarias y que respondan a objetivos de interés general reconocidos por la UE.

Es indudable que la restricción a su libertad de empresa que sufren los operadores de la UE a causa del estatuto de bloqueo está establecida por la ley. En cuanto al respeto del contenido esencial del derecho hay que tener en cuenta que la libertad contractual no constituye una prerrogativa absoluta y «... el Tribunal de Justicia ya ha admitido que el Derecho de la Unión puede imponer a un operador la obligación de contratar, en particular por motivos relativos al Derecho de la competencia». Por consiguiente, el derecho a no contratar, que forma parte de la libertad de empresa, puede ser legítimamente limitado. Finalmente, el Abogado General entiende que se trata de una medida proporcionada, puesto que el artículo 5, párrafo 1 del estatuto de bloqueo pretende proteger a la Unión, a sus Estados miembros y a las personas físicas y jurídicas que operan en la UE frente a la aplicación extraterritorial de unas normas contrarias al Derecho Internacional y en este sentido el citado precepto parece ser apropiado para lograr tales objetivos y también necesaria para alcanzarlos.

Todo lo anterior lleva a que el Abogado General concluya que el artículo 5, párrafo 1 del estatuto de bloqueo no es contrario al artículo 16 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

De las conclusiones del Abogado General podemos extraer las siguientes ideas fundamentales:

- A) El artículo 5, párrafo primero del estatuto de bloqueo europeo no se aplica únicamente cuando una autoridad administrativa o judicial de un país cuyas leyes y reglamentaciones se enumeran en el anexo de dicho estatuto haya dado órdenes directas o indirectas a una persona contemplada en su artículo 11. Por con-

18. Dice este artículo: «Se reconoce la libertad de empresa de conformidad con el Derecho comunitario y con las legislaciones y prácticas nacionales».

19. Este precepto establece: «Cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la presente Carta deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades. Sólo 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».

siguiente, la prohibición contenida en esta disposición se aplica incluso en el supuesto de que un operador respete dicha normativa sin que un órgano administrativo o judicial extranjero le haya previamente conminado a hacerlo. En consecuencia, el artículo 5, párrafo primero del estatuto de bloqueo significa que los operadores de la UE no pueden dejar de mantener relaciones comerciales a causa de la existencia de las sanciones secundarias de Estados Unidos.

- B) El artículo 5, párrafo primero del estatuto de bloqueo se opone a una interpretación del ordenamiento jurídico nacional conforme a la cual un operador de la UE puede dar por terminado cualquier contrato de tracto sucesivo celebrado con un cocontratante que haya sido incluido por la OFAC en la Lista SDN sin tener que justificar tal decisión de terminación. Es decir, para actuar correctamente el operador de la UE debe probar que la finalización del contrato se debe a razones objetivas distintas al deseo de cumplir las sanciones secundarias de Estados Unidos.
- C) El artículo 5, párrafo primero del estatuto de bloqueo confiere a un sujeto objeto de sanciones primarias norteamericanas el derecho a invocarlo, incluso en un procedimiento civil, para impedir que un operador de la UE infrinja lo en él dispuesto.
- D) Los operadores de la UE tienen la obligación de exponer los motivos por los que pretendan dar por concluida una relación contractual con una entidad sometida a sanciones primarias norteamericanas.
- E) Los órganos jurisdiccionales nacionales deben conminar a un operador de la UE a continuar la relación contractual de que se trate con una persona física o jurídica objeto de sanciones primarias de Estados Unidos, bajo pena de multa coercitiva u otra sanción apropiada.
- F) El artículo 5, párrafo 1 del estatuto de bloqueo no es contrario al artículo 16 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

El Abogado General propone una interpretación del artículo 5, párrafo primero del estatuto de bloqueo europeo que implica hacer frente de una manera decidida y directa a las *Secondary Sanctions* de Estados Unidos, pero que en su aplicación podría haber puesto a las empresas europeas ante situaciones difíciles de resolver. En efecto, como reconoce el propio Abogado General, que llega a decir que «*no me complace especialmente llegar a este resultado concreto*», las interpretaciones que propone hubieran provocado inevitablemente víctimas colaterales entre los operadores de la UE que se verían atrapados en el arduo dilema entre respetar las *Secondary Sanctions* norteamericanas o cumplir el estatuto de bloqueo europeo.

3. El contenido de la Sentencia de 21 de diciembre de 2021

El Tribunal de Justicia comienza con unas observaciones preliminares, en las que recuerda que la finalidad del Reglamento 2271/96 es proteger el ordenamiento jurídico europeo, los intereses de la Unión y los intereses de las personas físicas y jurídicas que ejercen sus derechos en virtud del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, de esta manera, el legislador europeo pretende proteger a los operadores de la UE de los efectos de la aplicación extraterritorial de las leyes que se enumeran en el anexo del Reglamento y de las acciones basadas o derivadas de las mismas. El TJUE.

también enumera las consecuencias negativas de las *Secondary Sanctions* norteamericanas, como son que tienen efectos adversos sobre los intereses de la UE, vulneran el Derecho Internacional y obstaculizan los objetivos de la Unión, que persigue la finalidad de contribuir al desarrollo armonioso del comercio internacional y a la supresión progresiva de las restricciones que lo limitan.

En cuanto a la primera pregunta el Tribunal de Justicia responde que *«el artículo 5, párrafo primero, del Reglamento n.º 2271/96 debe interpretarse en el sentido de que prohíbe a las personas contempladas en el artículo 11 de dicho Reglamento respetar los requisitos o las prohibiciones establecidos en las leyes del anexo, incluso a falta de instrucciones al efecto por parte de las autoridades administrativas o judiciales de los terceros países que han adoptado esas leyes»*.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea llega a esta conclusión por cuatro motivos: el primero es la literalidad del precepto, que al utilizar la expresión *«requisitos o prohibiciones [...] basados en»* y el término *«incluidos»*, está formulado en sentido amplio y se aplica incluso a falta de requerimiento de una autoridad administrativa o judicial extranjera. En esta misma línea el Tribunal sostiene que la misma interpretación de dichos términos se deduce del contexto del artículo 5, párrafo primero, puesto en relación con los artículos 4 y 7.d) del Reglamento. En tercer lugar, están los objetivos del Estatuto de Bloqueo, que no se podrían alcanzar si la prohibición del artículo 5, párrafo primero, estuviera supeditada a la comunicación de instrucciones por parte de las autoridades administrativas de los terceros Estados que han adoptado las normas de efecto extraterritorial, en este caso Estados Unidos de América. Finalmente, el Tribunal señala que esta interpretación del artículo 5, párrafo primero, no es incompatible con el objetivo del Estatuto de Bloqueo de proteger los intereses de los operadores de la UE, incluida su libertad de empresa, que implica la libertad para ejercer una actividad económica o mercantil, la libertad contractual y la libre competencia. Es decir, que en cuanto a la primera cuestión el Tribunal de Justicia llega a la misma conclusión que el Abogado General y por unos motivos en gran medida coincidentes con los alegados por él.

En lo que respecta a la segunda pregunta en la sentencia se sostiene lo siguiente: *«el artículo 5, párrafo primero, del Reglamento 2271/96 ... debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que una persona contemplada en el artículo 11 ... pueda, sin motivarlo, poner fin a los contratos celebrados con una persona incluida en la lista ... Specially Designated Nationals and Blocked Persons List. Sin embargo, el artículo 5, párrafo primero, del mismo Reglamento ... exige que cuando en el marco de un proceso civil relativo al supuesto incumplimiento de la prohibición establecida en esa disposición, el conjunto de las pruebas que obran ante el órgano jurisdiccional tiendan a indicar prima facie que una persona contemplada en el artículo 11 ... ha respetado las leyes recogidas en el anexo de ese Reglamento ... sin disponer de autorización al efecto, corresponde a esa persona demostrar de modo suficiente en Derecho que su comportamiento no tenía por objeto respetar tales leyes»*.

A este respecto, el Tribunal entiende que con carácter preliminar es necesario precisar si el artículo 5, párrafo primero, puede ser invocado en un proceso civil. La respuesta es afirmativa. A esta conclusión llega por la literalidad del precepto, que formula la prohibición de cumplir las *Secondary Sanctions* en términos claros, precisos e incondicionales; a lo que hay que sumar el alcance general y aplicación directa que caracteriza a los Reglamentos europeos y la obligación que tienen los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros de la UE de garantizar la plena eficacia de las normas europeas.

Sentado lo anterior, el Tribunal de Justicia sostiene que del Estatuto de Bloqueo, y especialmente de su artículo 5, párrafo primero, no se desprende que un operador de la UE deba motivar la terminación de un contrato mercantil con una persona incluida en la lista SDN. Por consiguiente, puede ponerle fin sin tener que dar ningún motivo que justifique tal comportamiento. No obstante, en aras de garantizar la plena eficacia del artículo 5, párrafo primero, y teniendo en cuenta las dificultades probatorias que para la otra parte contratante reviste el probar los motivos que han inducido al operador de la UE a finalizar el contrato, el Tribunal concluye que cuando en un proceso civil el conjunto de la prueba tienda a indicar *prima facie* que mediante la terminación del contrato un operador de la UE pretende respetar las sanciones norteamericanas, corresponde a dicho operador demostrar de modo suficiente en Derecho que su comportamiento no tenía por objeto respetar dichas sanciones.

En conclusión, un operador de la UE puede poner fin a un contrato con una persona incluida en la lista SDN sin tener que alegar ningún motivo, pero si de la prueba se desprende *prima facie* que lo hace para cumplir las sanciones extraterritoriales norteamericanas pesa sobre él la obligación de demostrar que no lo hace para respetar dichas sanciones. O sea, en esta segunda cuestión, el Tribunal de Justicia se aparta parcialmente de lo sostenido por el Abogado General, dando una respuesta que en la práctica contractual puede ser de compleja aplicación y puede dar lugar a situaciones de falta de seguridad jurídica.

Al igual que el Abogado General, el Tribunal de Justicia responde conjuntamente las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta. Entiende que mediante las mismas se le pregunta esencialmente si el Reglamento (CE) 2271/96, y especialmente sus artículos 5 y 9, debe interpretarse a la luz de los artículos 16 y 52 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (la Carta), en el sentido de que se opone a que la terminación de un contrato por un operador de la UE al objeto de respetar las *Secondary Sanctions* norteamericanas sea anulada cuando dicho sujeto corra el riesgo de sufrir considerables pérdidas económicas a causa de tal anulación.

El Tribunal responde que el Estatuto de bloqueo, y en particular lo dispuesto en sus artículos 5 y 9, «*debe interpretarse, a la luz de los artículos 16 y 52, apartado 1, de la Carta ... en el sentido de que no se opone a que sea anulada una terminación contractual efectuada por una persona contemplada en el artículo 11 de ese Reglamento ..., al objeto de respetar los requisitos o las prohibiciones basadas en las leyes recogidas en el anexo de dicho Reglamento, ..., pese a no disponer de la autorización a la que se refiere el artículo 5, párrafo segundo, del citado Reglamento ..., siempre que tal anulación no conlleve efectos desproporcionados para esa persona a la vista de los objetivos del Reglamento n.º 2271/96 ..., consistentes en proteger el ordenamiento jurídico establecido, así como los intereses de la Unión Europea en general. En ese examen de proporcionalidad debe ponderarse el logro de tales objetivos, perseguidos mediante la anulación de una terminación contractual contraria a la prohibición establecida en el artículo 5, párrafo primero, de ese Reglamento, ..., y la probabilidad de que la persona en cuestión quede expuesta a pérdidas económicas, así como la magnitud de estas últimas, en caso de que no pueda poner fin a sus relaciones comerciales con una persona incluida en la lista de personas objeto de las sanciones secundarias de que se trata derivadas de las leyes recogidas en el anexo de dicho Reglamento, en su versión modificada*».

El Tribunal de Justicia llega a esta conclusión partiendo de que las normas de la UE deben interpretarse a la luz de los derechos consagrados en la Carta. Posteriormente, recuerda que el artículo 9 del Reglamento 2271/96 establece que los Estados determina-

rán las sanciones que se impondrán por el incumplimiento del Estatuto de Bloqueo, pero que estas deberán ser eficaces, proporcionadas y disuasorias y que son los Tribunales nacionales, únicos competentes para interpretar y aplicar el Derecho nacional, los que, atendiendo a las circunstancias del caso concreto, determinarán si se cumplen tales requisitos de eficacia, proporcionalidad y disuasión. No obstante, el Tribunal de Justicia puede aportar precisiones que orienten la apreciación de los Tribunales nacionales.

La terminación ordinaria de los contratos si se hubiese realizado en contra de lo dispuesto en el artículo 5, párrafo primero, y siendo así que Telekom Deutschland no había solicitado la autorización prevista en el párrafo segundo del mismo artículo, sería nula. Sin embargo, el Tribunal señala que tal declaración de nulidad pudiera implicar una limitación de la libertad de empresa consagrada en el artículo 16 de la Carta. En este sentido recuerda que la libertad de empresa incluye, entre otros aspectos, la libre elección de clientes y proveedores. Pero la libertad de empresa no es una prerrogativa absoluta, puesto que puede quedar lícitamente sometida a un amplio abanico de intervenciones del poder público que establezcan limitaciones a su ejercicio en aras del interés general. Estas limitaciones deben apreciarse desde la perspectiva del principio de proporcionalidad.

A este respecto, el Tribunal recuerda que el artículo 5, párrafo primero, prohíbe respetar las *Secondary Sanctions* de Estados Unidos, pero su párrafo segundo establece que podrá autorizarse a un operador de la UE a respetar total o parcialmente las mismas en la medida en que su incumplimiento lesione gravemente sus intereses, por ejemplo porque conlleve graves pérdidas económicas para él, o los de la UE.

De esta manera, el Tribunal de Justicia concluye que en razón de la proporcionalidad, dado que Telekom fuera de la UE está expuesta a las *Secondary Sanctions* de Estados Unidos, el órgano judicial nacional debe apreciar si esas sanciones pueden producir efectos desproporcionados para la referida empresa. En este examen de proporcionalidad el Tribunal nacional deberá ponderar los objetivos del Estatuto de Bloqueo, perseguidos mediante la anulación de una terminación contractual contraria a la prohibición de su artículo 5, párrafo primero, y la probabilidad de que Telekom quede expuesta a pérdidas económicas, así como la magnitud de estas últimas, en caso de que dicha empresa no pueda poner fin a sus relaciones comerciales con una entidad incluida en la lista SDN. En el examen de proporcionalidad también habría que valorar que Telekom no ha presentado ante la Comisión la solicitud de excepción prevista en el apartado segundo del mismo artículo.

De la sentencia se deben destacar las siguientes afirmaciones contenidas en la misma:

- A) El artículo 5, párrafo primero, del Reglamento n.º 2271/96 debe interpretarse en el sentido de que prohíbe a los operadores de la UE respetar los requisitos o las prohibiciones establecidos en las leyes del anexo, incluso a falta de instrucciones al efecto por parte de las autoridades administrativas o judiciales de los terceros países que han adoptado esas leyes.
- B) El artículo 5, párrafo primero, puede ser invocado en un proceso civil.
- C) Del estatuto de bloqueo no se desprende que un operador de la UE deba motivar la terminación de un contrato mercantil con una persona incluida en la lista SDN. Por consiguiente, puede ponerle fin sin tener que dar ningún motivo que justifique tal comportamiento. No obstante, el Tribunal concluye que cuando en un proceso civil el conjunto de la prueba tienda a indicar *prima facie* que mediante la terminación del contrato un operador de la UE pretende respetar las sanciones norteamericanas, corresponde a dicho operador

demostrar de modo suficiente en Derecho que su comportamiento no tenía por objeto respetar dichas sanciones.

- D) El estatuto de bloqueo debe interpretarse, a la luz de los artículos 16 y 52, apartado 1, de la Carta en el sentido de que no se opone a que sea anulada una terminación contractual efectuada por un operador de la UE, al objeto de respetar los requisitos o las prohibiciones basadas en las leyes recogidas en el anexo del Reglamento 2271/96, siempre que tal anulación no conlleve efectos desproporcionados para esa persona. En ese examen de proporcionalidad debe ponderarse, entre otros extremos particulares del caso concreto, el logro de los objetivos perseguidos mediante la anulación de una terminación contractual contraria a la prohibición establecida en el artículo 5, párrafo primero, de ese Reglamento y la probabilidad de que la persona en cuestión quede expuesta a pérdidas económicas, así como la magnitud de estas últimas, en caso de que no pueda poner fin a sus relaciones comerciales con una persona incluida en la lista SDN.

Nuestra valoración es que esta sentencia puede desvirtuar la eficacia del estatuto de bloqueo europeo y es contraria al espíritu que lo anima, puesto que va a facilitar que las empresas europeas adopten posiciones tendentes a cumplir las *Secondary Sanctions* norteamericanas, lo que perjudicará gravemente la situación de las empresas incluidas en la lista SDN.

El que un operador de la UE pueda, sin motivarlo, poner fin a los contratos celebrados con una persona incluida en la lista *Specially Designated Nationals and Blocked Persons List* o que si dicho operador termina un contrato en contra de lo establecido en el estatuto de bloqueo, la terminación contractual solo será anulada si tal anulación no tiene efectos desproporcionados, especialmente pérdidas económicas, para el operador de la UE, refuerza sensiblemente los efectos de las sanciones extraterritoriales norteamericanas.

Por otro lado, la solución adoptada por la sentencia confiere un gran poder de apreciación a los Tribunales nacionales, que van a tener la facultad de ponderar en cada caso la libertad de empresa con los objetivos del estatuto de bloqueo y la probabilidad de pérdidas económicas del operador de la UE.

Por el contrario, también hay que reconocer que la sentencia alivia la posición de las empresas europeas en el sentido de que atenúa la confrontación entre las *Secondary Sanctions* de Estados Unidos y el estatuto de bloqueo europeo. Se puede decir que de alguna manera la sentencia traza cierta compatibilidad entre el estatuto de bloqueo y las disposiciones contenidas en su Anexo.

IV. CONCLUSIONES

En primer lugar, nos remitimos a las conclusiones o afirmaciones que hemos enumerado al final de los anteriores apartados 2 y 3.

Las *Secondary Sanctions* de Estados Unidos tienen un efecto extraterritorial que es inadmisibles tanto desde el punto de vista del Derecho Internacional, como de los principios que inspiran el Derecho de la Unión Europea, así como de la operatividad básica del comercio internacional. Además, son muy perjudiciales para los intereses de los operadores de la UE. Desde esta perspectiva el estatuto de bloqueo está plenamente justificado. Pero es necesario hacer frente a dichas sanciones de una manera que no sea gravosa para las empresas europeas.

Sin embargo, el estatuto de bloqueo frecuentemente pone a las empresas europeas en la difícil tesitura de cumplir el mismo y afrontar las consecuencias derivadas de las *Secondary Sanctions* de Estados Unidos o someterse a estas últimas y tener que hacer frente a las sanciones que los Estados europeos les pueden imponer en base a lo dispuesto en el Reglamento (CE) 2271/96.

En sus conclusiones en el asunto C-124/20, el Abogado General propone una interpretación del artículo 5, párrafo primero del estatuto de bloqueo europeo que implica hacer frente de una manera decidida y directa a las *Secondary Sanctions* de Estados Unidos, pero que en su aplicación práctica podía haber puesto a las empresas europeas ante situaciones difíciles de resolver. No obstante, creemos que es la interpretación más conforme con el espíritu que inspira al estatuto de bloqueo.

El Tribunal de Justicia realiza una interpretación del artículo 5, párrafo primero, que puede desvirtuar la eficacia del estatuto de bloqueo y confiere una gran capacidad de apreciación a los jueces nacionales de los Estados miembros, lo que puede llevar a una cierta inseguridad jurídica, pero la sentencia alivia la posición de los operadores de la UE en cuanto que atenúa la confrontación entre las *Secondary Sanctions* de Estados Unidos y el estatuto de bloqueo europeo.

BIBLIOGRAFÍA

- CODINA GARCÍA-ANDRADE, X., «El Reglamento de Bloqueo: un antídoto que mata», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, N° 71, 2022, pp. 29-61.
- COMISIÓN EUROPEA, «Nota de orientación. Preguntas y respuestas: adopción de la actualización del estatuto de bloqueo», *DOCE C 277*, de 7 de agosto de 2018.
- DACKÖ, C., «When Economic Sanctions Lead to Conflict of Laws and Real Risks for Businesses», en: BASU BAL, A., RAJPUT, T., ARGÜELLO, G., LANGLET, D., *Regulation of Risk. Transport, Trade and Environment in Perspective*, 2023, pp. 211-235.
- DODGE, W. S., «The Helms-Burton Act and Transnational Legal Process», *Hastings Int'l & Comp. L. Rev.*, Vol. 20, 1996-1997, pp. 713-728.
- GEVURTZ, F. A., «Extraterritorial Application of Statutes and Regulations», *American Journal of Comparative Law*, vol. 70, 2022, pp. 347-375.
- HUBER, J., «Le dispositif Législatif adopté par l'Union Européenne pour neutraliser les effets des lois américaines Helms-Burton et D'Amato-Kennedy, en: GHERARI, H., SZUREK, S., *Sanctions unilatérales, mondialisation du commerce et ordre juridique international. À propos des lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy*, Paris, 1998, pp. 219-237.
- Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativo al artículo 7, párrafo primero, letra a), del Reglamento (CE) n.º 2271/96 del Consejo («estatuto de bloqueo»)*, Bruselas, 3.9.2021, COM(2021) 535 final.
- IRIARTE ÁNGEL, J. L., «La Ley Helms-Burton y la respuesta europea a sus efectos extraterritoriales», *Cuadernos Europeos de Deusto*, N° 63, 2020, pp. 81-112.
- LEURENT, B., «Les implications des législations de sanctions et de blocage sur les relations juridiques privées internationales», en: GHERARI, H., SZUREK, S., *Sanctions unilatérales, mondialisation du commerce et ordre juridique international. À propos des lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy*, Paris, 1998, pp. 277-292.
- TILAHUN, N., «Resisting (US) Sanctions: A Comparison of Special Purpose Vehicles, Blocking Statutes and Countermeasures», *Global Trade and Customs Journal*, September 2022, pp. 1-13.