Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera ampliada)

de 15 de enero de 2025 *

«Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas adoptadas contra las acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania — Lista de personas, entidades y organismos a los que se aplican medidas restrictivas — Inclusión y mantenimiento del nombre de la demandante en las listas — Derecho a ser oído — Obligación de motivación — Error de apreciación — Proporcionalidad — Libertad de empresa — Recurso de anulación»

En el asunto T-193/23,

MegaFon OAO, con domicilio social en Moscú (Rusia), representada por los Sres. V. Villante, D. Rovetta, M. Campa y M. Moretto y por las Sras. M. Pirovano y B. Bonafini, abogados,

parte demandante,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por los Sres. E. Nadbath y V. Piessevaux, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyado por

Comisión Europea, representada por las Sras. M. Carpus Carcea, C. Georgieva y L. Puccio, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera ampliada),

integrado, durante las deliberaciones, por el Sr. R. Mastroianni, en funciones de Presidente, la Sra. M. Brkan y los Sres. I. Gâlea (Ponente), T. Tóth y S. L. Kalėda, Jueces;

Secretaria: Sra. H. Eriksson, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

celebrada la vista el 3 de julio de 2024;

* Lengua de procedimiento: francés

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso basado en el artículo 263 TFUE, la demandante, MegaFon OAO, solicita la anulación, en primer lugar, de la Decisión (PESC) 2023/434 del Consejo, de 25 de febrero de 2023, por la que se modifica la Decisión 2014/512/PESC relativa a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania (DO 2023, L 59 I, p. 593), y del Reglamento (UE) 2023/427 del Consejo, de 25 de febrero de 2023, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 833/2014 relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania (DO 2023, L 59 I, p. 6) (en lo sucesivo, conjuntamente, «actos iniciales»); en segundo lugar, de la Decisión (PESC) 2023/1517 del Consejo, de 20 de julio de 2023, por la que se modifica la Decisión 2014/512/PESC relativa a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania (DO 2023, L 184, p. 40; en lo sucesivo, «acto de julio de 2023»), y, en tercer lugar, de la Decisión (PESC) 2024/422 del Consejo, de 29 de enero de 2024, por la que se modifica la Decisión 2014/512/PESC relativa a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania (DO L, 2024/422; en lo sucesivo, «acto de enero de 2024»), en la medida en que todos esos actos (en lo sucesivo, «actos impugnados») incluyen y mantienen su nombre en las listas anexas a la Decisión 2014/512/PESC del Consejo, de 31 de julio de 2014, relativa a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania (DO 2014, L 229, p. 13), y al Reglamento (UE) n.º 833/2014 del Consejo, de 31 de julio de 2014, relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania (DO 2014, L 229, p. 1) (en lo sucesivo, «listas controvertidas»).

I. Antecedentes del litigio

2 La demandante es una sociedad anónima establecida en Moscú (Rusia) que desarrolla su actividad en el sector de las telecomunicaciones como operador de telecomunicaciones y de telefonía móvil.

3 El presente asunto se inscribe en el contexto de las medidas restrictivas motivadas por las acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania y, en particular, por la agresión militar de la Federación de Rusia contra este Estado el 24 de febrero de 2022.

4 El 31 de julio de 2014, habida cuenta de la gravedad de la situación en Ucrania a pesar de la adopción, en marzo de 2014, de restricciones de viaje y de inmovilización de activos contra determinadas personas físicas y jurídicas, el Consejo de la Unión Europea adoptó, sobre la base del artículo 29 TUE, la Decisión 2014/512, con el fin de introducir medidas restrictivas selectivas en los ámbitos del acceso a los mercados de capitales, de la defensa, de los productos de doble uso y de las tecnologías sensibles.

5 En la misma fecha, el Consejo adoptó, sobre la base del artículo 215 TFUE, el Reglamento n.º 833/2014, que contiene disposiciones más detalladas para dar efecto, tanto a nivel de la Unión Europea como de los Estados miembros, a las disposiciones de la Decisión 2014/512.

6 El objetivo declarado de estas medidas restrictivas consistía en aumentar el coste de las acciones de la Federación de Rusia encaminadas a menoscabar la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, así como en promover una solución pacífica de la crisis.

7 El 24 de febrero de 2022, la Federación de Rusia inició una operación militar en Ucrania.

8 En ese contexto, el Consejo adoptó, sobre la base del artículo 29 TUE, el 25 de febrero de 2022, la Decisión (PESC) 2022/327 (DO 2022, L 48, p. 1), el 8 de abril de 2022, la Decisión (PESC) 2022/578 (DO 2022, L 111, p. 70), y, el 21 de julio de 2022, la Decisión (PESC) 2022/1271 (DO 2022, L 193, p. 196), que modifican la Decisión 2014/512 (en lo sucesivo, «Decisión 2014/512 modificada»). Además, sobre la base del artículo 215 TFUE, adoptó, el 25 de febrero de 2022, el Reglamento (UE) 2022/328 (DO 2022, L 49, p. 1), el 8 de abril de 2022, el Reglamento (UE) 2022/576 (DO 2022, L 111, p. 1), y, el 21 de julio de 2022, el Reglamento (UE) 2022/1269 (DO 2022, L 193, p. 1), que modifican el Reglamento n.º 833/2014 (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 833/2014 modificado»).

9 El artículo 3, apartados 1 y 2, de la Decisión 2014/512 modificada establece lo siguiente:

«1. Quedan prohibidos la compra, el suministro, la transferencia o la exportación, de modo directo o indirecto, de todos los productos y tecnología de doble uso indicados en el anexo I del Reglamento (UE) n.º 2021/821 del Parlamento Europeo y del Consejo[, de 20 de mayo de 2021, por el que se establece un régimen de la Unión de control de las exportaciones, el corretaje, la asistencia técnica, el tránsito y la transferencia de productos de doble uso (DO 2021, L 206, p. 1)], a cualquier persona física o jurídica, entidad u organismo sitos en Rusia o para uso en ese país por parte de nacionales de los Estados miembros o desde los territorios de estos, o utilizando buques o aeronaves que enarbolen su pabellón, con independencia de que sean o no originarios de dichos territorios.

2. Queda prohibido:

a) prestar asistencia técnica, servicios de intermediación u otros servicios en relación con los productos y tecnología mencionados en el apartado 1 y con el suministro, la fabricación, el mantenimiento y la utilización de dichos productos y tecnología, directa o indirectamente, a cualquier persona física o jurídica, entidad u organismo sitos en Rusia, o para uso en ese país;

b) proporcionar financiación o asistencia financiera en relación con los productos y tecnología mencionados en el apartado 1 para cualquier operación de venta, suministro, transferencia o exportación de dichos productos y tecnología, o para prestar asistencia técnica conexa, servicios de intermediación u otros servicios, directa o indirectamente, a cualquier persona física o jurídica, entidad u organismo sitos en Rusia, o para uso en ese país.»

10 Los apartados 4 y 5 de dicho artículo prevén el siguiente régimen de autorización, que también se reproduce de manera idéntica en el artículo 3 *bis*, apartados 4 y 5, de la Decisión 2014/512 modificada:

«4. No obstante lo dispuesto en los apartados 1 y 2 del presente artículo, y sin perjuicio de los requisitos de autorización en virtud del Reglamento [2021/821], las autoridades competentes podrán autorizar la venta, el suministro, la transferencia o la exportación de productos y tecnología de doble uso o la prestación de asistencia técnica o financiera conexas para un uso no militar y un usuario final no militar, tras haber determinado que dichos productos o tecnología o la asistencia técnica o financiera conexas:

a) están destinados a la cooperación entre la Unión, los gobiernos de los Estados miembros y el gobierno de Rusia en asuntos puramente civiles;

b) están destinados a la cooperación intergubernamental en programas espaciales;

c) están destinados a la explotación, el mantenimiento, el retratamiento de combustible y la seguridad de las capacidades nucleares civiles, así como a la cooperación nuclear civil, en particular en el ámbito de la investigación y el desarrollo;

d) están destinados a la seguridad marítima;

e) están destinados a redes civiles de comunicaciones electrónicas no disponibles para el público que no pertenezcan a una entidad que esté bajo control público o sea en más de un 50 % de propiedad pública;

f) están destinados al uso exclusivo de entidades que sean propiedad o estén controladas individual o conjuntamente por una persona jurídica, entidad u organismo que esté establecido o constituido con arreglo a la legislación de un Estado miembro o de un país socio;

g) están destinados a las representaciones diplomáticas de la Unión, los Estados miembros y los países socios, incluidas las delegaciones, las embajadas y las misiones diplomáticas;

h) están destinados a garantizar la ciberseguridad y la seguridad de la información de las personas físicas y jurídicas, las entidades y los organismos sitos en Rusia, excepto su gobierno y las empresas controladas directa o indirectamente por dicho gobierno.

[…]

5. No obstante lo dispuesto en los apartados 1 y 2 del presente artículo, y sin perjuicio de los requisitos de autorización en virtud del Reglamento [2021/821], las autoridades competentes podrán autorizar la venta, el suministro, la transferencia o la exportación de productos y tecnología de doble uso o la prestación de asistencia técnica o financiera conexas para un uso no militar y un usuario final no militar, tras haber determinado que dichos productos o tecnología o la asistencia técnica o financiera conexas constituyen obligaciones en virtud de contratos celebrados antes del 26 de febrero de 2022, o de contratos accesorios necesarios para la ejecución de tales contratos, a condición de que la autorización se solicite antes del 1 de mayo de 2022.»

11 Según el artículo 3, apartado 7, de la Decisión 2014/512 modificada:

«A la hora de decidir sobre las solicitudes de autorización de conformidad con los apartados 4 y 5, las autoridades competentes no concederán autorizaciones si tienen motivos fundados para creer que:

i) el usuario final puede ser militar o una persona física o jurídica, entidad u organismo del anexo IV o que el uso final de los productos puede tener carácter militar, a menos que la venta, el suministro, la transferencia o la exportación de los productos y tecnología a que se refiere el apartado 1 o la prestación de asistencia técnica o financiera conexas estén permitidos en virtud del artículo 3 *ter*, apartado 1, letra a)».

12 El artículo 3 *bis*, apartado 1, de dicha Decisión dispone lo siguiente:

«1. Queda prohibido vender, suministrar, transferir o exportar directa o indirectamente productos y tecnología que puedan contribuir a la mejora militar y tecnológica de Rusia, o al

desarrollo del sector de la defensa y la seguridad, sean originarios o no de la Unión, a cualquier persona física o jurídica, entidad u organismo sitos en Rusia o para uso en ese país.»

13 El apartado 2 de ese artículo 3 *bis* reproduce el tenor del apartado 2 del artículo 3 de la Decisión 2014/512 modificada.

14 El apartado 7 del referido artículo 3 *bis* reproduce el tenor del apartado 7 del artículo 3 de la Decisión 2014/512 modificada.

15 El artículo 3 *ter*, apartado 1, de la Decisión 2014/512 modificada está redactado en los siguientes términos:

«Por lo que respecta a las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos que figuran en el anexo IV, no obstante lo dispuesto en los artículos 3 y 3 *bis* de la presente Decisión, y sin perjuicio de los requisitos de autorización en virtud del Reglamento [2021/821], las autoridades competentes de los Estados miembros únicamente podrán autorizar la venta, el suministro, la transferencia o la exportación de los productos y tecnología de doble uso y los productos y tecnología a que se refiere el artículo 3 *bis* de la presente Decisión o la prestación de asistencia técnica o financiera conexa, tras haber determinado que:

a) tales productos o tecnología o la asistencia técnica o financiera conexa son necesarios para la prevención o mitigación urgentes de un acontecimiento que pueda tener una repercusión grave e importante en la salud y seguridad humanas o en el medio ambiente, o

b) tales productos o tecnología o la asistencia técnica o financiera conexa constituyen obligaciones en virtud de contratos celebrados antes del 26 de febrero de 2022, o contratos accesorios necesarios para la ejecución de tales contratos, a condición de que la autorización se solicite antes del 1 de mayo de 2022.»

16 El artículo 2, apartados 1, 2, 4 y 5, y el artículo 2 *bis*, apartados 1, 2, 4 y 5, del Reglamento n.º 833/2014 modificado reproducen, en esencia, respectivamente, el tenor de los artículos 3, apartados 1, 2, 4 y 5, y 3 *bis*, apartados 1, 2, 4 y 5, de la Decisión 2014/512 modificada. Asimismo, los artículos 2, apartado 7, 2 *bis*, apartado 7, y 2 *ter* del Reglamento n.º 833/2014 modificado replican, en esencia, respectivamente, el contenido de los artículos 3, apartado 7, 3 *bis*, apartado 7, y 3 *ter* de la Decisión 2014/512 modificada.

17 El 25 de febrero de 2023, el Consejo adoptó los actos iniciales y se incluyó el nombre de la demandante con el número 499 en las listas controvertidas de cada uno de esos actos.

18 Según el considerando 10 de la Decisión 2023/434, reproducido en el considerando 4 del Reglamento 2023/427, «[se han añadido noventa y seis entradas a las listas controvertidas, es decir, las listas] de entidades que apoyan directamente al complejo militar e industrial de Rusia en su guerra de agresión contra Ucrania, a las que se imponen restricciones más estrictas a la exportación de productos y tecnología de doble uso, así como de productos y tecnología que puedan contribuir a la mejora tecnológica del sector de la defensa y la seguridad de Rusia».

19 Mediante escrito de 1 de marzo de 2023, la demandante solicitó al Consejo que le facilitara la información y las pruebas en las que se habían basado las medidas restrictivas adoptadas en su contra. Además, la demandante manifestó que se reservaba el derecho a presentar observaciones y a pedir al Consejo que reconsiderara su decisión de incluir su nombre en las listas controvertidas.

20 Ante la falta de respuesta del Consejo, la demandante reiteró su solicitud mediante escrito de 17 de marzo de 2023.

21 Mediante escrito de 31 de marzo de 2023, el Consejo indicó que no estaba obligado a notificar a las personas y entidades que figuran en las listas controvertidas los motivos de su inclusión en ellas y que toda la información que justifica la inclusión del nombre de la demandante en tales listas figura en los artículos 3 y 3 *ter* de la Decisión 2014/512 modificada y en los artículos 2, 2 *bis* y 2 *ter* del Reglamento n.º 833/2014 modificado, así como en el considerando 10 de la Decisión 2023/434 y en el considerando 4 del Reglamento 2023/427.

II. Hechos posteriores a la interposición del recurso

22 En virtud de la Decisión (PESC) 2023/1217 del Consejo, de 23 de junio de 2023, por la que se modifica la Decisión 2014/512 (DO 2023, L 159 I, p. 451), y del Reglamento (UE) 2023/1214 del Consejo, de 23 de junio de 2023, por el que se modifica el Reglamento n.º 833/2014 (DO 2023, L 159 I, p. 1), se modificaron las listas controvertidas, añadiéndose, en particular, el siguiente texto introductorio:

«El presente anexo enumera las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos que son usuarios finales militares, que forman parte del complejo militar-industrial ruso o que tienen vínculos comerciales o de otro tipo con el sector de la defensa y la seguridad de Rusia o que lo apoyan de otro modo. Estas personas físicas o jurídicas, entidades u organismos contribuyen a la mejora militar y tecnológica de Rusia o al desarrollo del sector de la defensa y la seguridad de Rusia. Incluyen a las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos de terceros países distintos de Rusia. Su inclusión en el presente anexo no implica ninguna atribución de responsabilidad por sus acciones al territorio en el que operan.»

23 El 20 de julio de 2023, el Consejo adoptó el acto de julio de 2023.

24 El 24 de julio de 2023, el Consejo remitió a la demandante un escrito en el que la informaba de la prórroga de las medidas restrictivas adoptadas en su contra.

25 El 30 de noviembre de 2023, la demandante envió un escrito al Consejo en el que pedía que reconsiderara su decisión de prorrogar dichas medidas y solicitaba acceso a todos los documentos pertinentes.

26 El 29 de enero de 2024, el Consejo adoptó el acto de enero de 2024, por el que mantuvo el nombre de la demandante en las listas controvertidas.

27 El 30 de enero de 2024, el Consejo respondió al escrito de la demandante de 30 de noviembre de 2023.

III. Pretensiones de las partes

28 La demandante solicita al Tribunal General que:

– Anule los actos impugnados, en la medida en que incluyen y mantienen su nombre en las listas controvertidas.

– Condene al Consejo al pago de las costas del procedimiento y a la Comisión Europea al pago de las costas de su intervención.

29 El Consejo, apoyado por la Comisión, solicita al Tribunal General que:

– Desestime el recurso.

– Con carácter subsidiario, en caso de anulación de los actos impugnados, mantenga sus efectos temporales hasta la fecha de expiración del plazo para interponer el recurso de casación del artículo 56, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea o, de interponerse recurso de casación, hasta que este sea, en su caso, desestimado.

– Condene en costas a la demandante.

IV. Fundamentos de Derecho

A. Sobre la admisibilidad de las pruebas adicionales presentadas por la demandante

30 Mediante escrito de 19 de junio de 2024, la demandante presentó una serie de pruebas adicionales al amparo del artículo 85, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General. El Consejo y la Comisión impugnan la admisibilidad de esas pruebas.

31 Es preciso recordar que, a tenor del artículo 85, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, excepcionalmente, las partes principales podrán aún aportar o proponer pruebas antes de la declaración de terminación de la fase oral del procedimiento o antes de que el Tribunal General decida resolver sin fase oral, a condición de que justifiquen el retraso con que lo hacen.

32 En el caso de autos, procede señalar que la demandante no aporta ningún dato que pueda justificar la presentación extemporánea de las pruebas adicionales de que se trata, consistentes en documentos.

33 Pues bien, como señala el Consejo, apoyado por la Comisión, todos esos documentos, a excepción de los que figuran en los anexos AE.9 y AE.11, ya se habían publicado o emitido antes incluso de que se presentara la demanda. En cuanto al documento del anexo AE.9, se trata de una licencia expedida el 9 de noviembre de 2023 a la demandante. Del mismo modo, el documento que figura en el anexo AE.11 es una carta, con fecha de 27 de octubre de 2023, dirigida a la demandante a petición suya. Por lo tanto, la demandante debe de haber tenido conocimiento de esos documentos desde su emisión y habría podido presentarlos, a más tardar, en anexo a su segundo escrito de adaptación.

34 En estas circunstancias, debe considerarse que la demandante no ha justificado, a los efectos del artículo 85, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, la aportación tardía de las pruebas adicionales presentadas el 19 de junio de 2024. Por consiguiente, son inadmisibles y no serán tenidas en cuenta por el Tribunal General al examinar el presente recurso.

B. Sobre el fondo

35 La demandante invoca cuatro motivos, basados, el primero, en la vulneración del derecho de defensa y del derecho a la tutela judicial efectiva, el segundo, en el incumplimiento de la obligación de motivación, el tercero, en un error de apreciación y, el cuarto, en la violación del principio de proporcionalidad.

36 El Tribunal General considera oportuno examinar en primer lugar el segundo motivo y, a continuación, los motivos primero, tercero y cuarto.

1. Sobre el segundo motivo, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación

37 La demandante aduce que el Consejo no ha invocado ninguna razón individual para justificar la inclusión de su nombre en las listas controvertidas ni le ha comunicado las razones concretas que lo llevaron a concluir que es una entidad que apoya directamente al complejo militar e industrial ruso, por lo que le resulta imposible conocer las razones por las que su nombre se incluyó en dichas listas.

38 Según la demandante, el considerando 10 de la Decisión 2023/434, en relación con los artículos 3, apartado 7, 3 *bis*, apartado 7, y 3 *ter* de la Decisión 2014/512 modificada, a los que el Consejo se remite en sus escritos procesales, no le permite comprender las razones por las que su nombre fue incluido en las listas controvertidas. No hay nada que indique si su nombre se incluyó porque pretendidamente suministra productos y tecnología de doble uso o productos y tecnología que pueden contribuir a la mejora militar y tecnológica de Rusia o al desarrollo del sector de la defensa y la seguridad.

39 La demandante señala asimismo que el presente asunto difiere de aquellos que dieron lugar a la jurisprudencia que cita el Consejo.

40 El Consejo, apoyado por la Comisión, rebate estas alegaciones.

41 A tenor del artículo 296 TFUE, párrafo segundo, «los actos jurídicos deberán estar motivados». Además, en virtud del artículo 41, apartado 2, letra c), de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), el derecho a una buena administración incluye, en particular, «la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones».

42 Procede recordar que la obligación de motivar un acto lesivo, que constituye el corolario del principio del respeto del derecho de defensa, tiene la finalidad, por una parte, de proporcionar al interesado una indicación suficiente sobre si el acto está bien fundamentado o si eventualmente adolece de algún vicio que permita impugnar su validez ante el juez de la Unión y, por otra parte, de permitir a este el ejercicio de su control sobre la legalidad de ese acto (véase la sentencia de 27 de julio de 2022, RT France/Consejo, T-125/22, EU:T:2022:483, apartado 102 y jurisprudencia citada).

43 Según jurisprudencia reiterada, la motivación exigida por el artículo 296 TFUE y por el artículo 41, apartado 2, letra c), de la Carta deberá adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y al contexto en el cual este se adopte. Dicha motivación deberá mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de forma que el interesado pueda conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control. La exigencia de motivación debe apreciarse en función de las circunstancias de cada caso (véase la sentencia de 13 de septiembre de 2018, DenizBank/Consejo, T-798/14, EU:T:2018:546, apartado 70 y jurisprudencia citada).

44 No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que la suficiencia de la motivación debe apreciarse en relación no solo con su tenor literal, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulen la materia de que se trate. Así, por una parte, un acto lesivo está suficientemente motivado cuando se dicta en un contexto conocido por el interesado, que le permite comprender el alcance de la medida adoptada respecto a él. Por otra parte, el grado de precisión de la motivación de un acto debe ser proporcionado a las posibilidades materiales y a las circunstancias técnicas o de plazo en las que deba dictarse (véanse las sentencias de 27 de julio de 2022, RT France/Consejo, T-125/22, EU:T:2022:483, apartados 103 y 104 y jurisprudencia citada, y de 20 de septiembre de 2023, Mordashov/Consejo, T-248/22, no publicada, EU:T:2023:573, apartados 46 y 47 y jurisprudencia citada).

45 Debe señalarse que, en el presente asunto, las disposiciones pertinentes de los actos impugnados constituyen, para la demandante, medidas restrictivas de alcance individual (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de septiembre de 2018, Almaz-Antey/Consejo, T-515/15, no publicada, EU:T:2018:545, apartado 86).

46 Pues bien, la jurisprudencia ha precisado que la motivación de un acto del Consejo que impone una medida restrictiva no solamente debe identificar la base jurídica de dicha medida, sino también las razones específicas y concretas por las que el Consejo considera, en el ejercicio de su facultad discrecional de apreciación, que el interesado tiene que ser objeto de tal medida (sentencia de 3 de julio de 2014, National Iranian Tanker Company/Consejo, T-565/12, EU:T:2014:608, apartado 38; véase asimismo, en este sentido, la sentencia de 25 de enero de 2017, Almaz-Antey Air and Space Defence/Consejo, T-255/15, no publicada, EU:T:2017:25, apartado 55).

47 En primer lugar, es preciso recordar que todas las medidas restrictivas impuestas de que se trata se insertan en el contexto, conocido por la demandante, de tensión internacional que precedió a la adopción de las disposiciones pertinentes de la Decisión 2014/512, recordadas en los apartados 9 a 16 de la presente sentencia. De los considerandos 1 a 8 de la Decisión 2014/512 se desprende que el objetivo declarado de estas medidas es aumentar el coste de las acciones de la Federación de Rusia encaminadas a menoscabar la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, así como promover una solución pacífica de la crisis. Así, la Decisión 2014/512 indica la situación de conjunto que ha conducido a su adopción y los objetivos generales que se propone alcanzar (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de marzo de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, apartado 123).

48 En segundo lugar, debe señalarse que los artículos 3, apartados 1 y 2, y 3 *bis*, apartados 1 y 2, de la Decisión 2014/512 modificada establecen, en las condiciones previstas en dichas disposiciones, la prohibición de vender, suministrar, transferir o exportar productos y tecnología de doble uso y la prohibición de prestar asistencia técnica, servicios de intermediación u otros servicios, así como la

prohibición de proporcionar financiación o asistencia financiera en relación con dichos productos y tecnología a cualquier persona, entidad u organismo en Rusia. Además, a tenor de los artículos 3, apartado 7, y 3 *bis*, apartado 7, de dicha Decisión, no se concederá ninguna autorización que suponga una excepción a las prohibiciones mencionadas, en esencia, cuando el usuario final pueda ser militar o una persona física o jurídica, entidad u organismo del anexo IV o cuando el uso final de los productos pueda tener carácter militar.

49 A este respecto, del considerando 12 de la Decisión 2022/327, mediante la cual se modificaron los artículos 3 y 3 *bis* de la Decisión 2014/512, se desprende que, en vista de la gravedad de la situación en Ucrania, el Consejo consideró oportuno introducir medidas restrictivas adicionales en respuesta a las acciones de la Federación de Rusia que desestabilizan esa situación. En tal contexto, el Consejo entendió que procedía imponer nuevas restricciones a las exportaciones, el suministro o la transferencia de productos de doble uso y de determinados productos y tecnología que puedan contribuir a la mejora tecnológica del sector de la defensa y la seguridad de Rusia.

50 Asimismo, del considerando 5 de la Decisión (PESC) 2022/430 del Consejo, de 15 de marzo de 2022, por la que se modifica la Decisión 2014/512 (DO 2022, L 87 I, p. 56), se desprende que, en vista del empeoramiento de la situación en Ucrania, el Consejo consideró necesario endurecer las restricciones a la exportación de productos de doble uso, así como de los productos mencionados en el artículo 3 *bis* de la Decisión 2014/512 modificada.

51 Por añadidura, como se ha recordado en el apartado 18 de la presente sentencia, del considerando 10 de la Decisión 2023/434 y del considerando 4 del Reglamento 2023/427 resulta que se añadieron noventa y seis entradas a las listas controvertidas, entre ellas la referida a la demandante, como entidades que apoyan directamente al complejo militar e industrial de la Federación de Rusia en su guerra de agresión contra Ucrania.

52 En cuanto a los actos de julio de 2023 y de enero de 2024 (en lo sucesivo, conjuntamente, «actos de mantenimiento»), esta afirmación se ve reforzada por el tenor del texto introductorio del anexo IV de la Decisión 2014/512 y del Reglamento n.º 833/2014, en sus versiones respectivamente modificadas por la Decisión 2023/1217 y por el Reglamento 2023/1214, texto que se cita en el apartado 22 de la presente sentencia.

53 Pues bien, ha de entenderse que las razones específicas y concretas por las que el Consejo consideró, en el ejercicio de su facultad discrecional de apreciación, que la demandante tenía que ser objeto de las medidas controvertidas, a los efectos de la jurisprudencia citada en el apartado 46 de la presente sentencia, corresponden, en esencia, a los criterios que figuran en las disposiciones pertinentes y en los considerandos de los actos impugnados.

54 Por consiguiente, el nombre de la demandante se incluyó en las listas controvertidas porque cumplía los requisitos específicos y concretos contemplados en las disposiciones pertinentes y en los considerandos de los actos impugnados, a saber, porque se la considera una entidad que apoya directamente el complejo militar e industrial ruso.

55 A este respecto, es preciso señalar que el hecho de haber recurrido a las mismas consideraciones para adoptar medidas restrictivas contra varias personas no excluye que tales consideraciones den lugar a una motivación suficientemente específica para cada una de las personas afectadas (véase la sentencia de 13 de septiembre de 2018, Vnesheconombank/Consejo, T-737/14, no publicada, EU:T:2018:543, apartado 76 y jurisprudencia citada).

56 En efecto, como se ha recordado en los apartados 18 y 51 de la presente sentencia, del considerando 10 de la Decisión 2023/434 y del considerando 4 del Reglamento 2023/427 resulta que se han añadido noventa y seis entradas a las listas controvertidas. En el citado considerando 10 se precisa que figuran en ellas «entidades que apoyan directamente al complejo militar e industrial de Rusia en su guerra de agresión contra Ucrania, a las que se imponen restricciones más estrictas a la exportación de productos y tecnología de doble uso, así como de productos y tecnología que puedan contribuir a la mejora tecnológica del sector de la defensa y la seguridad de Rusia». Esas restricciones están recogidas en los artículos 3, apartado 7, y 3 *bis*, apartado 7, de la mencionada Decisión.

57 Pues bien, teniendo en cuenta el contexto político existente en la fecha de adopción de las medidas restrictivas en cuestión y la importancia de impedir que las entidades que apoyan directamente al complejo militar e industrial de la Federación de Rusia en su guerra de agresión contra Ucrania adquieran productos de doble uso o productos de los mencionados en el artículo 3 *bis* de la Decisión 2014/512 modificada, a la vista del objetivo de estas medidas, que no es otro que aumentar el coste de las acciones de la Federación de Rusia encaminadas a menoscabar la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, así como promover una solución pacífica de la crisis, la elección del Consejo de adoptar dichas medidas contra entidades pertenecientes al sector de las telecomunicaciones puede entenderse fácilmente a la luz del objetivo declarado de estas medidas (véase, en este sentido, por analogía, la sentencia de 13 de septiembre de 2018, Almaz-Antey/Consejo, T-515/15, no publicada, EU:T:2018:545, apartado 96 y jurisprudencia citada).

58 De ello se deduce que, en el contexto del establecimiento de las restricciones adicionales, previstas en los artículos 3, apartado 7, y 3 *bis*, apartado 7, de la Decisión 2014/512 modificada, la demandante estaba en condiciones de entender que había sido incluida en las listas controvertidas por considerársela una entidad que apoya directamente al complejo militar e industrial de Rusia en su guerra de agresión contra Ucrania, teniendo en cuenta que es uno de los principales operadores de telefonía móvil y de telecomunicaciones de Rusia y el contexto político en el que se adoptaron los actos impugnados.

59 A este respecto, como señala el Consejo en sus escritos procesales, se han impuesto restricciones a la demandante en relación con productos de doble uso y con determinados productos y tecnologías que pueden contribuir a la mejora tecnológica del sector ruso de la defensa y de la seguridad, con el fin de evitar que adquiera dichos productos y, mediante su uso, ayude a la agresión de la Federación de Rusia contra Ucrania, ya sea prestando servicios de telecomunicaciones al ejército ruso u ofreciendo servicios de telecomunicaciones a clientes civiles en zonas de Ucrania ocupadas por la Federación de Rusia.

60 Del mismo modo, la razón que justifica la prórroga de esas medidas mediante los actos de mantenimiento podía comprenderse fácilmente con la lectura de los considerandos 2 y 3 de esos actos y del texto introductorio del anexo IV, que reiteran la condena de la guerra de agresión emprendida por la Federación de Rusia contra Ucrania. En vista de que proseguían las acciones ilegales, procedía mantener las medidas impuestas y adoptar medidas adicionales.

61 Habida cuenta de lo anterior, ha de declararse que el Consejo no incumplió la obligación de motivación y, en consecuencia, desestimarse el segundo motivo.

2. Sobre el primer motivo, basado en la vulneración del derecho de defensa y del derecho a la tutela judicial efectiva

a) Sobre la admisibilidad

62 Sin proponer expresamente una excepción de inadmisibilidad, el Consejo alega que el primer motivo está poco estructurado y podría considerarse que no cumple las exigencias del artículo 76, letra d), del Reglamento de Procedimiento.

63 Para empezar, procede recordar que, según el artículo 76, letra d), del Reglamento de Procedimiento, la demanda debe indicar el objeto del litigio y los motivos y alegaciones invocados, así como una exposición concisa de dichos motivos, y esta indicación debe ser suficientemente clara y precisa para permitir que la parte demandada prepare su defensa y el Tribunal General ejerza su control, en su caso, sin apoyarse en otras informaciones (sentencia de 7 de marzo de 2017, United Parcel Service/Comisión, T-194/13, EU:T:2017:144, apartado 191).

64 Debe también recordarse que es necesario, para que pueda acordarse la admisión de un recurso ante el Tribunal General, que los elementos esenciales de hecho y de Derecho en los que este se basa resulten, al menos de forma sumaria pero de modo coherente y comprensible, del propio texto de la demanda (sentencia de 7 de marzo de 2017, United Parcel Service/Comisión, T-194/13, EU:T:2017:144, apartado 192).

65 Ha de señalarse que los elementos de hecho y de Derecho en los que la demandante basa sus alegaciones pueden entenderse leyendo la demanda. En efecto, la demanda expone los fundamentos de Derecho que invoca la demandante y, de manera ciertamente concisa pero suficiente, los hechos en los que se basa, en particular los derivados de que nunca fue informada ni oída en relación con la inclusión de su nombre en las listas controvertidas. Asimismo, el Consejo ha podido responder a este argumento en sus escritos procesales. El Tribunal General también ha podido identificar la argumentación de la demandante. De ello resulta que el primer motivo es admisible.

b) Sobre el fondo

66 La demandante arguye que el Consejo ha incumplido la obligación de notificación y ha vulnerado su derecho a ser oída. Afirma que no fue informada de la inclusión de su nombre en las listas controvertidas y que no ha habido ni publicación de un anuncio en el *Diario Oficial de la Unión Europea* ni comunicación individual de los actos impugnados por parte del Consejo.

67 En particular, la demandante aduce que el Consejo no le dio la oportunidad de presentar observaciones y que la transmisión de las pruebas que respaldan su inclusión en las listas controvertidas, que, según afirma, no se produjo hasta la presentación del escrito de contestación, es ilegal.

68 En los escritos de adaptación, la demandante añade que el Consejo tampoco le ofreció la posibilidad de presentar observaciones sobre la renovación de las medidas restrictivas en su contra cuando se adoptaron los actos de mantenimiento y que debe declararse la inadmisibilidad de las pruebas a efectos de acreditar la procedencia de los actos impugnados. Con carácter subsidiario, la demandante señala, en el primer escrito de adaptación, que para el supuesto de que el Tribunal General considere que el Consejo no estaba obligado a comunicarle, antes de

adoptar el acto de julio de 2023, la intención de mantener su nombre en las listas controvertidas ni a informarle de los datos en los que se basa ese acto, propone una excepción de ilegalidad de la Decisión 2014/512 y del Reglamento n.º 833/2014, al amparo del artículo 277 TFUE.

69 El Consejo, apoyado por la Comisión, rebate estas alegaciones.

70 Es preciso recordar que el derecho a ser oído en todo procedimiento, consagrado en el artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta, que forma parte del respeto del derecho de defensa, garantiza a cualquier persona la posibilidad de expresar de manera adecuada y efectiva su punto de vista durante el procedimiento administrativo y antes de que se adopte cualquier decisión que pueda afectar desfavorablemente a sus intereses (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de julio de 2022, RT France/Consejo, T-125/22, EU:T:2022:483, apartado 75 y jurisprudencia citada).

71 En un procedimiento relativo a la adopción de la decisión de incluir el nombre de una persona en la lista que figura en el anexo de un acto por el que se establecen medidas restrictivas, el respeto del derecho de defensa exige que la autoridad competente de la Unión comunique a la persona afectada los motivos y datos en su contra en los que proyecta fundamentar su decisión. Al proceder a dicha comunicación, la autoridad competente de la Unión debe permitir que esa persona dé a conocer oportunamente su punto de vista sobre los motivos invocados en su contra (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de julio de 2013, Comisión y otros/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, EU:C:2013:518, apartados 111 y 112).

72 El artículo 52, apartado 1, de la Carta admite sin embargo limitaciones al ejercicio de los derechos que esta consagra, siempre que tales limitaciones respeten el contenido esencial del derecho fundamental de que se trate y que, ateniéndose al principio de proporcionalidad, sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado en diversas ocasiones que el derecho de defensa puede estar sujeto a limitaciones o excepciones, en particular en el ámbito de las medidas restrictivas adoptadas en el contexto de la política exterior y de seguridad común (véase la sentencia de 27 de julio de 2022, RT France/Consejo, T-125/22, EU:T:2022:483, apartado 77 y jurisprudencia citada).

73 Además, la existencia de una violación del derecho de defensa debe apreciarse en función de las circunstancias específicas de cada asunto y en particular de la naturaleza del acto de que se trate, del contexto en que se adoptó y de las normas jurídicas que regulan la materia correspondiente (véase la sentencia de 18 de julio de 2013, Comisión y otros/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, EU:C:2013:518, apartado 102 y jurisprudencia citada).

74 Ha de recordarse asimismo que el juez de la Unión distingue entre, por una parte, la decisión inicial de inclusión del nombre de una persona en las listas controvertidas y, por otra, el mantenimiento del nombre de esa persona en dichas listas (véase, en este sentido, la sentencia de 30 de abril de 2015, Al-Chihabi/Consejo, T-593/11, EU:T:2015:249, apartado 40).

75 Procede analizar el presente motivo a la luz de estos principios jurisprudenciales.

1) Sobre los actos iniciales

76 En primer lugar, por lo que atañe a la alegación de la demandante según la cual el Consejo debería haberle notificado individualmente los actos impugnados, en la medida en que establecen medidas restrictivas en su contra, debe señalarse que la falta de comunicación individual, aunque puede

tener incidencia en el momento en el que comenzó a correr el plazo para interponer recurso, no justifica por sí sola la anulación de los actos impugnados. A este respecto, la demandante no ha invocado ningún argumento dirigido a demostrar que, en el presente caso, la falta de notificación individual de esos actos tuvo como consecuencia una vulneración de sus derechos que justifique su anulación en cuanto la afectan (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de julio de 2022, RT France/Consejo, T-125/22, EU:T:2022:483, apartado 82 y jurisprudencia citada).

77 En segundo lugar, es preciso recordar que, en cuanto al respeto del derecho a ser oído, de la jurisprudencia se desprende que, en el caso de la decisión inicial de incluir el nombre de una persona o de una entidad en una lista de personas y entidades cuyos fondos se congelan, el Consejo no está obligado a comunicar previamente a la persona o entidad afectada los motivos en los que proyecta fundamentar tal inclusión. En efecto, por su propia naturaleza, y para no perder eficacia, tal medida debe poder disfrutar de un efecto sorpresa y aplicarse de inmediato. A petición de la persona o entidad afectada dirigida al Consejo, esta tiene, asimismo, el derecho de dar a conocer su punto de vista sobre esos elementos una vez adoptado el acto (véase la sentencia de 27 de julio de 2022, RT France/Consejo, T-125/22, EU:T:2022:483, apartado 80 y jurisprudencia citada).

78 Esta excepción al derecho fundamental a ser oído durante el procedimiento previo a la adopción de medidas restrictivas se justifica por la necesidad de garantizar la eficacia de las medidas de congelación de fondos y, en definitiva, por razones imperiosas relacionadas con la seguridad o con la gestión de las relaciones internacionales de la Unión y de sus Estados miembros (véase la sentencia de 27 de julio de 2022, RT France/Consejo, T-125/22, EU:T:2022:483, apartado 81 y jurisprudencia citada).

79 Además, debe recordarse que ni las disposiciones pertinentes de los actos por los que se establecen medidas restrictivas ni el principio general de respeto del derecho de defensa otorgan a los interesados el derecho a una audiencia formal, siendo suficiente la posibilidad de presentar observaciones por escrito (véase, en este sentido, por analogía, la sentencia de 12 de febrero de 2020, Amisi Kumba/Consejo, T-163/18, EU:T:2020:57, apartado 75 y jurisprudencia citada).

80 En el caso de autos, como alegó el Consejo en sus escritos procesales y en la vista, procede señalar que los actos iniciales debían tener un efecto sorpresa para garantizar su eficacia e impedir, en particular, que la demandante obtuviera autorizaciones de exportación para los productos y tecnologías contemplados en los artículos 3 y 3 *bis* de la Decisión 2014/512 modificada o celebrara contratos que dieran lugar a la aplicación de alguna de las excepciones previstas en el artículo 3 *ter*, apartado 1, de dicha Decisión. Por consiguiente, el Consejo no estaba obligado a oír a la demandante antes de la inclusión inicial de su nombre, en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 79 de la presente sentencia, de manera que su derecho a ser oída al respecto no ha sido vulnerado.

81 En tercer lugar, en lo que respecta a que el Consejo no comunicara las razones que justificaban la adopción de las medidas restrictivas contra la demandante antes de su adopción, de la jurisprudencia citada en el apartado 77 resulta que, a petición de la demandante, en la medida en que las restricciones que se le imponen en virtud de las disposiciones pertinentes de los actos iniciales constituyen para ella medidas restrictivas de alcance individual, el Consejo estaba obligado a comunicarle las razones a que obedece la aplicación de tales medidas a la demandante inmediatamente después de la adopción de los citados actos.

82 A este respecto, procede recordar que el derecho a la tutela judicial efectiva, proclamado en el artículo 47 de la Carta, exige que el interesado pueda conocer los motivos de la resolución adoptada con respecto a él, bien mediante la lectura de la propia resolución, bien mediante la notificación de la motivación de esta efectuada a petición suya, sin perjuicio de la facultad del juez competente de exigir a la autoridad de que se trate que comunique tal motivación, a fin de permitir que el interesado defienda sus derechos en las mejores condiciones posibles y decida con pleno conocimiento de causa sobre la conveniencia de someter el asunto al juez competente, así como para poner a este último en condiciones de ejercer plenamente el control de la legalidad de la resolución de que se trate (véase la sentencia de 18 de julio de 2013, Comisión y otros/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, EU:C:2013:518, apartado 100 y jurisprudencia citada).

83 En el presente asunto, de los autos resulta que, a raíz de los escritos de la demandante de los días 1 y 17 de marzo de 2023, el Consejo respondió, mediante escrito de 31 de marzo de 2023, que toda la información que justificaba la inclusión de su nombre en las listas controvertidas figura en el considerando 10 de la Decisión 2023/434 y en los artículos 3 y 3 *ter* de la Decisión 2014/512 modificada, así como en el considerando 4 y en los artículos 2, 2 *bis* y 2 *ter* del Reglamento n.º 833/2014 modificado.

84 Así pues, procede señalar que la razón esgrimida por el Consejo para imponer las medidas restrictivas a la demandante, que figura en las disposiciones pertinentes de los propios actos iniciales, consiste, esencialmente, en que esta última es una entidad que apoya directamente al complejo militar e industrial ruso.

85 En consecuencia, como resulta del apartado 58 de la presente sentencia, la demandante pudo comprender las razones por las que su nombre se había incluido en las listas controvertidas, lo que le permitió defender sus derechos en las mejores condiciones posibles y decidir con pleno conocimiento de causa sobre la conveniencia de someter el asunto al juez competente, en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 82 de la presente sentencia.

2) Sobre los actos de mantenimiento

86 Cuando se trata de una decisión que mantiene medidas restrictivas contra una persona que ya está afectada por esas medidas, el Consejo está obligado a comunicar a esa persona los datos en su contra de que dispone para fundamentar su decisión y permitir que esa persona dé a conocer oportunamente su punto de vista sobre los motivos invocados en su contra antes de la adopción de dicha decisión. El cumplimiento de esta doble obligación de procedimiento debe preceder a la adopción de tal decisión (véanse, en este sentido, las sentencias de 21 de diciembre de 2011, Francia/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, apartado 62 y jurisprudencia citada, y de 18 de julio de 2013, Comisión y otros/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, EU:C:2013:518, apartados 111 a 113 y jurisprudencia citada).

87 No obstante, ha de señalarse que el derecho de las personas ya afectadas por medidas restrictivas a ser oídas previamente a la adopción de actos por los que se mantienen dichas medidas se impone cuando el Consejo se haya basado en nuevas pruebas de cargo contra ellas, pero no cuando se mantenga esa inclusión basándose en los mismos motivos que justificaron la adopción del acto inicial que impuso las medidas restrictivas en cuestión (sentencias de 28 de julio de 2016, Tomana y otros/Consejo y Comisión, C-330/15 P, no publicada, EU:C:2016:601, apartado 67, y de 7 de junio de 2023, Shakutin/Consejo, T-141/21, no publicada, EU:T:2023:303, apartado 74).

88 Así, aunque el mantenimiento del nombre de la demandante en las listas controvertidas, acordado en los actos de mantenimiento, se base, como ocurre en el caso de autos, en los mismos motivos que justificaron la adopción de los actos iniciales que impusieron las medidas restrictivas en cuestión, el Consejo tiene la obligación, durante la revisión periódica de las medidas restrictivas impuestas a la demandante, de comunicarle, en su caso, cualquier nuevo elemento que lo hubiera llevado a actualizar la información relativa no solo a su situación personal, sino también a la situación del país tercero de que se trate, y de recabar sus observaciones sobre esa información antes de adoptar cualquier decisión de mantenimiento (véase la sentencia de 7 de junio de 2023, Shakutin/Consejo, T-141/21, no publicada, EU:T:2023:303, apartado 76 y jurisprudencia citada).

89 Pues bien, en el presente asunto, los motivos de los actos de mantenimiento no difieren de los de los actos iniciales, de modo que el Consejo no estaba obligado a oír a la demandante antes de su adopción, con arreglo a la jurisprudencia citada en el apartado 86 de la presente sentencia.

90 Por consiguiente, debe rechazarse el argumento de la demandante de que el Consejo erró al no informarla de los motivos de los actos de mantenimiento. Asimismo, de conformidad con la jurisprudencia mencionada en los apartados 86 y 87 de la presente sentencia, en el caso de autos, no incumbía al Consejo informar a la demandante de su intención de mantener su nombre en las listas controvertidas.

91 Además, debe señalarse, por un lado, que, mediante escrito de 24 de julio de 2023, el Consejo respondió a la petición de la demandante de 13 de junio de 2023 de que se suprimiera su nombre de las listas controvertidas. En ese escrito, el Consejo señaló que la razón de la inclusión del nombre de la demandante en las citadas listas, a saber, que apoya directamente al complejo militar e industrial ruso en la guerra de agresión contra Ucrania, se había indicado claramente en las disposiciones pertinentes de los actos de mantenimiento y en el considerando 10 de la Decisión 2023/434. Dado que los argumentos invocados por la demandante eran, en esencia, un resumen de los argumentos recogidos en la demanda presentada en este asunto, el Consejo remitió a la demandante al escrito de contestación. Por otra parte, el Consejo informó a la demandante de que había decidido mantener su nombre en las listas controvertidas y que podía presentar nuevas observaciones hasta el 1 de diciembre de 2023.

92 En lo que respecta al acto de enero de 2024, mediante escrito de 30 de enero de 2024, el Consejo respondió al escrito de la demandante de 6 de diciembre de 2023, destacando que, por los motivos expuestos en sus observaciones recogidas en el primer escrito de adaptación, los argumentos expuestos en el citado escrito de 6 de diciembre de 2023 carecían de fundamento.

93 El Consejo recordó, en particular, por una parte, que aunque no disponía de un expediente de pruebas independiente relativo a la demandante, ello no significaba que, cuando se incluyó su nombre en las listas controvertidas, ignorara la información generalmente disponible en el dominio público sobre sus actividades y sus contratos anteriores con el ejército ruso y, por otra parte, que los documentos solicitados ya habían sido transmitidos a esta en anexo al escrito de contestación en el presente asunto.

94 Además, en lo que respecta a la alegación de la demandante mediante la cual reprocha al Consejo que no le comunicara la documentación en apoyo de mantener su nombre en las listas controvertidas más que en el escrito de contestación, es preciso señalar, por un lado, que esa documentación, notificada el 10 de julio de 2024, no constituye «nuevos elementos» en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 87 de la presente sentencia, dado que el mantenimiento del nombre de la demandante se basa en los mismos motivos que justificaron su inclusión inicial.

Por otro lado, en cualquier caso, en lo que respecta a los actos de mantenimiento, la comunicación de dicha documentación se realizó en un plazo razonable y suficiente, dadas las circunstancias específicas del caso de autos, para permitir a la demandante ejercer su derecho de defensa.

95 Por consiguiente, procede desestimar el primer motivo en su totalidad.

96 Por otra parte, en cuanto a la excepción de ilegalidad propuesta con carácter subsidiario por la demandante y dirigida contra la Decisión 2014/512 y el Reglamento n.º 833/2014, dicha demandante aduce que tales actos son ilegales si se interpretan en el sentido de que el Consejo podía decidir mantener el nombre de una persona o de una entidad en las listas controvertidas sin haber comunicado previamente los motivos de esa decisión ni su intención de hacerlo. A este respecto, como admite el Consejo, del artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta se desprende que el derecho a ser oído debe respetarse en todo procedimiento que pueda terminar en un acto lesivo, aun cuando la normativa aplicable no prevea expresamente esa formalidad (véase la sentencia de 12 de mayo de 2022, Boshab/Consejo, C-242/21 P, no publicada, EU:C:2022:375, apartado 62 y jurisprudencia citada). No obstante, según resulta de los apartados 87 y 90 de la presente sentencia, el derecho a ser oído antes de que se adopten actos por los que se mantienen medidas restrictivas contra personas que ya están afectadas por esas medidas no se impone cuando tal mantenimiento se basa en los mismos motivos que justificaron el acto inicial por el que se impusieron las medidas restrictivas en cuestión.

97 De ello se sigue que debía respetarse el derecho de la demandante a ser oída aunque los actos impugnados no confieran expresamente tal derecho, por lo que debe rechazarse esta excepción de ilegalidad.

3. Sobre el tercer motivo, basado en un error de apreciación

98 La demandante arguye que el Consejo no ha acreditado que la inclusión de su nombre en las listas controvertidas estuviera fundamentada en una base fáctica suficiente.

99 En primer lugar, según la demandante, del considerando 10 de la Decisión 2023/434 se desprende que el Consejo partió del presupuesto de que ella apoyaba directamente al complejo militar e industrial de la Federación de Rusia en su guerra de agresión contra Ucrania. Pues bien, afirma que incumbe al Consejo demostrar su apoyo a dicho complejo militar e industrial. Además, a su criterio, cuando recibe una solicitud en tal sentido, el Consejo está obligado a comunicar todos los datos en los que están basados los actos que ha adoptado. Pues bien, en su opinión, el Consejo no ha cumplido estas obligaciones.

100 En efecto, la demandante niega ser una entidad que preste apoyo directo al complejo militar e industrial de la Federación de Rusia en su guerra contra Ucrania y alega que, a pesar de sus reiteradas solicitudes, el Consejo no ha aportado ningún dato en apoyo de esta afirmación.

101 En segundo lugar, en su réplica, en respuesta a las pruebas aportadas por el Consejo en anexo al escrito de contestación, la demandante precisa que, dado que determinados artículos de prensa son anteriores a los actos impugnados, si el Consejo los tenía en su poder, incumplió su obligación de aportar las pruebas de que disponía. En caso contrario, las pruebas no pueden consistir en una justificación *a posteriori*.

102 En tercer lugar, la demandante señala que las pruebas anexas al escrito de contestación no aclaran los criterios para la inclusión de su nombre en las listas controvertidas y no son admisibles por haber sido presentadas de forma extemporánea en la fase de presentación del escrito de contestación y por su falta de fiabilidad.

103 En cuarto lugar, la demandante rebate que las pruebas aportadas por el Consejo basten para acreditar que presta apoyo directo al complejo militar e industrial de la Federación de Rusia.

104 En primer término, la demandante refuta que la prestación de servicios de itinerancia en las regiones de Jersón, Zaporiyia, Donetsk y Lugansk y en Crimea facilite la integración de estos territorios en la Federación de Rusia. Los artículos de prensa aportados por el Consejo no demuestran lo contrario.

105 En segundo término, la demandante niega que preste servicios de telecomunicaciones en Crimea y que venda tarjetas SIM. También pone en cuestión la fiabilidad de las capturas de pantalla de artículos de prensa y de páginas de Internet que el Consejo ha aportado para respaldar esa alegación.

106 En tercer término, la demandante niega haber construido infraestructuras en la región de Járkov. A este respecto, los extractos de los artículos en los que se basó el Consejo no constituyen pruebas fiables.

107 En cuarto término, la demandante refuta la alegación del Consejo de que celebró contratos con las autoridades militares rusas, lo cual pretendidamente demuestra que mantiene un estrecho vínculo con ellas. A este respecto, alega, por un lado, que el sitio web mencionado por el Consejo no es un sitio de Internet oficial en el que se relacionen los contratos celebrados por el Estado ruso y, por otro lado, que los contratos enumerados en los documentos remitidos por el Consejo son anteriores a la invasión de Ucrania y que su objeto no está relacionado con operaciones militares.

108 Además, la demandante aporta un informe de auditoría en anexo al primer escrito de adaptación y señala que ese informe refuta la alegación del Consejo de que dispone de infraestructuras en la región de Járkov. Asimismo, en su opinión, por una parte, el hecho de que el informe se haya elaborado a efectos del procedimiento ante el Tribunal General no afecta a su fiabilidad y, por otra parte, la lectura que el Consejo hace del mismo es especulativa. La demandante opina, en cambio, que las alegaciones del Consejo relativas a estas infraestructuras se basan únicamente en pruebas que proceden de una misma fuente y que son poco creíbles.

109 El Consejo, apoyado por la Comisión, rebate estas alegaciones.

110 Según reiterada jurisprudencia, si bien es cierto que el Consejo dispone de cierta facultad de apreciación para determinar en cada caso si se cumplen los criterios jurídicos en los que se basan las medidas restrictivas de que se trata, no es menos cierto que los tribunales de la Unión deben garantizar un control, en principio completo, de la legalidad de todos los actos de la Unión (véanse las sentencias de 3 de julio de 2014, National Iranian Tanker Company/Consejo, T-565/12, EU:T:2014:608, apartados 54 y 55 y jurisprudencia citada, y de 26 de octubre de 2022, Ovsyannikov/Consejo, T-714/20, no publicada, EU:T:2022:674, apartado 61 y jurisprudencia citada).

111 Además, es preciso recordar que la efectividad del control jurisdiccional garantizado por el artículo 47 de la Carta exige en particular que el juez de la Unión se asegure de que la decisión mediante la cual se adoptan o mantienen medidas restrictivas, que constituye un acto de alcance individual para la persona o entidad afectada, dispone de unos fundamentos de hecho suficientemente sólidos. Ello implica verificar los hechos alegados en la exposición de motivos en que se basa dicha decisión, de modo que el control jurisdiccional no quede limitado a una apreciación de la verosimilitud abstracta de los motivos invocados, sino que examine la cuestión de si tales motivos, o al menos uno de ellos que se considere suficiente, por sí solo, para fundamentar tal decisión, están o no respaldados por hechos (sentencia de 18 de julio de 2013, Comisión y otros/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, EU:C:2013:518, apartado 119).

112 La apreciación de si estos motivos son fundados ha de efectuarse examinando los elementos de prueba y de información no de forma aislada, sino atendiendo al contexto en el que se insertan. En efecto, el Consejo cumple la carga de la prueba que le corresponde si pone de manifiesto ante el juez de la Unión un conjunto de indicios suficientemente concretos, precisos y concordantes que permitan acreditar un vínculo suficiente entre la persona sometida a una medida restrictiva y el régimen o, en general, las situaciones que se pretende combatir (sentencia de 15 de noviembre de 2023, OT/Consejo, T-193/22, EU:T:2023:716, apartado 124).

113 En caso de impugnación, corresponde a la autoridad competente de la Unión acreditar que los motivos apreciados contra la persona afectada son fundados, y no es dicha persona quien debe aportar la prueba negativa de la carencia de fundamento de tales motivos (véase la sentencia de 15 de junio de 2017, Kiselev/Consejo, T-262/15, EU:T:2017:392, apartado 63 y jurisprudencia citada).

114 Además, el control de la legalidad en cuanto al fondo que incumbe al Tribunal General debe efectuarse, en lo que atañe en particular a los litigios sobre medidas restrictivas, a la luz no solo de los elementos que figuran en las exposiciones de motivos de los actos controvertidos, sino también de aquellos que, en caso de impugnación, el Consejo facilite al citado Tribunal para demostrar que los hechos alegados están fundados (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de abril de 2021, Consejo/PKK, C-46/19 P, EU:C:2021:316, apartado 64).

115 La procedencia de las alegaciones de la demandante debe examinarse a la luz de estos principios jurisprudenciales.

a) Sobre los actos iniciales

116 En lo referente a los actos iniciales, debe determinarse, en primer lugar, si las pruebas que el Consejo aporta en anexo a sus escritos procesales podían utilizarse para respaldar la inclusión del nombre de la demandante en las listas controvertidas y, en segundo lugar, si el Consejo incurrió en error de apreciación al considerar que la demandante apoya directamente al complejo militar e industrial ruso.

117 A este respecto, debe señalarse, en primer lugar, que el Consejo se basa en cuatro alegaciones, a saber, en primer término, que la demandante presta servicios de itinerancia en las regiones de Donetsk, Lugansk, Zaporiyia y Jersón y en Crimea; en segundo término, que presta servicios de telecomunicaciones en Crimea; en tercer término, que dispone de infraestructuras en la región de Járkov y, en cuarto término, que ha celebrado contratos de prestación de servicios de telecomunicaciones con el ejército ruso.

1) Sobre la posibilidad de que el Consejo se valga de pruebas aportadas en el escrito de contestación

118 En primer lugar, por lo que respecta al motivo invocado por el Consejo en apoyo de la inclusión del nombre de la demandante en las listas controvertidas, según el cual esta apoya directamente al complejo industrial y militar de la Federación de Rusia, procede señalar que, a raíz de la solicitud de la demandante, el Consejo le respondió que toda la información que justifica dicha inclusión figura en las disposiciones pertinentes de los actos iniciales. En efecto, el Consejo no se refirió a estas pruebas hasta la fase de la presentación del escrito de contestación. Por lo tanto, procede determinar si el Consejo podía invocarlas.

119 De la jurisprudencia se desprende que el hecho de que el Consejo no comunique las pruebas sobre cuya base ha incluido a una persona en la lista de medidas restrictivas no menoscaba el derecho de defensa de esa persona cuando tales elementos constituyen un contexto conocido, es decir, si son públicamente accesibles y, por tanto, puede presumirse que son conocidos por todos (véanse, en este sentido, las sentencias de 7 de abril de 2016, Central Bank of Iran/Consejo, C-266/15 P, EU:C:2016:208, apartado 37, y de 25 de marzo de 2015, Central Bank of Iran/Consejo, T-563/12, EU:T:2015:187, apartados 85 y 97).

120 Pues bien, en el presente asunto, puede presumirse que es conocido por todos que uno de los principales operadores de telecomunicaciones de la Federación de Rusia, como la demandante, condición que esta última no niega tener, contribuye en tiempo de guerra a apoyar directamente al complejo militar e industrial de dicho país.

121 No obstante, la demandante niega que el Consejo haya aportado varias pruebas en anexo al escrito de contestación para fundamentar la alegación de que apoya directamente al complejo industrial y militar ruso.

122 A este respecto, procede señalar que el Consejo no estaba obligado a comunicar a la demandante los documentos en que se basó la decisión inicial de incluir su nombre en las listas controvertidas, en la medida en que los hechos alegados podían presumirse conocidos por todos, como se ha expuesto en el apartado 120 de la presente sentencia. En consecuencia, el Consejo no estaba obligado a facilitar documentos o pruebas al respecto (véanse, en este sentido, por analogía, las sentencias de 7 de abril de 2016, Central Bank of Iran/Consejo, C-266/15 P, EU:C:2016:208, apartado 38, y de 25 de marzo de 2015, Central Bank of Iran/Consejo, T-563/12, EU:T:2015:187, apartado 97).

123 De este modo, aunque, en principio, incumbe al Consejo acreditar, en sus decisiones, la exactitud de los hechos en apoyo de la inclusión del nombre de una persona en las listas de medidas restrictivas, no es así cuando invoca hechos conocidos por todos, cuya exactitud puede refutar ante el Tribunal General cualquier persona afectada por las medidas restrictivas. En tales circunstancias, del principio de igualdad de armas resulta que el Consejo puede aportar al Tribunal General documentos que estén generalmente disponibles en el domino público para acreditar la exactitud de un hecho conocido por todos que no se haya reflejado en la decisión que se impugna ante el Tribunal General, para permitir a dicho órgano jurisdiccional examinar ese hecho y su exactitud sobre la base de elementos concretos y pronunciarse sobre la impugnación de la demandante (véase, en este sentido, por analogía, la sentencia de 10 de noviembre de 2011, LG Electronics/OAMI, C-88/11 P, no publicada, EU:C:2011:727, apartados 27 a 29 y jurisprudencia citada).

124 En efecto, como señaló el Consejo en la vista y en sus escritos procesales, él no ignoraba el contexto general ni la información generalmente disponible en el dominio público referente a las entidades que decidió incluir en las listas controvertidas, en particular a la demandante. Así, en el presente caso, aunque el Consejo no elaborara un expediente de pruebas en el momento de la adopción de los actos iniciales, podía invocar, en caso de impugnación, información generalmente disponible en el dominio público para respaldar sus alegaciones relativas a un hecho que podía presumirse conocido por todos.

2) Sobre la apreciación de los hechos

125 Procede examinar primeramente las alegaciones de la demandante mediante las que cuestiona la fiabilidad de determinadas pruebas y, tras ello, si el Consejo cometió error en su apreciación de los hechos.

i) Sobre la fiabilidad de las pruebas

126 En cuanto a la credibilidad de las pruebas, que la demandante cuestiona en parte, debe recordarse que, al carecer de competencias de investigación en los países terceros, la apreciación de las autoridades de la Unión debe basarse, por ello, en fuentes de información accesibles al público, informes, artículos de prensa, informes de los servicios secretos u otras fuentes de información similares (sentencias de 14 de marzo de 2018, Kim y otros/Consejo y Comisión, T-533/15 y T-264/16, EU:T:2018:138, apartado 107, y de 16 de diciembre de 2020, Haswani/Consejo, T-521/19, no publicada, EU:T:2020:608, apartado 142).

127 A este respecto, resultaría excesivo y desproporcionado exigir al Consejo que lleve a cabo él mismo investigaciones sobre el terreno sobre la veracidad de hechos de los que informan numerosos medios de comunicación (sentencias de 25 de enero de 2017, Almaz-Antey Air and Space Defence/Consejo, T-255/15, no publicada, EU:T:2017:25, apartado 148, y de 1 de junio de 2022, Prigozhin/Consejo, T-723/20, no publicada, EU:T:2022:317, apartado 59).

128 Además, la actuación del juez de la Unión se rige por el principio de libre apreciación de la prueba y el único criterio de apreciación del valor de las pruebas aportadas consiste en su credibilidad. A este respecto, para apreciar el valor probatorio de un documento, hay que comprobar la verosimilitud de la información que en él se contiene teniendo en cuenta, en especial, el origen del documento y las circunstancias de su elaboración, así como su destinatario, y preguntarse si, de acuerdo con su contenido, parece razonable y fidedigno (véase la sentencia de 15 de noviembre de 2023, OT/Consejo, T-193/22, EU:T:2023:716, apartado 114 y jurisprudencia citada).

129 En el caso de autos, la demandante cuestiona la fiabilidad de determinadas pruebas en que se basa el Consejo.

130 En particular, en primer término, por lo que se refiere a la prestación de servicios de telecomunicaciones, más concretamente de servicios de itinerancia, en Crimea, la demandante alega que el sitio de Internet «Fans de MegaFon» y el sitio de Internet «Help-Desk MegaFon», en los que se afirma que presta servicios de Internet en Crimea, no son fiables, dado que se trata de fuentes no oficiales; en segundo término, por lo que respecta a la presencia de infraestructuras suyas en la región de Járkov, la demandante refuta el valor probatorio del artículo de 25 de abril de 2022 del grupo de reflexión, especializado en Europa central y oriental, Centre for Eastern

Studies y del artículo del periódico en línea *Ukrainska Pravda* de 24 de abril de 2022, en la medida en que dichas publicaciones no mencionan sus fuentes y su independencia es cuestionable; en tercer término, en cuanto a su relación con el ejército ruso, la demandante alega que los extractos de una página de Internet en que se contienen listas de contratos de servicios de telecomunicaciones celebrados entre ella y el ejército ruso entre 2013 y 2021 no proceden de una página oficial de Internet.

131 Sin embargo, de conformidad con la jurisprudencia citada en los apartados 126 a 128 de la presente sentencia, las pruebas utilizadas por el Consejo proceden de distintas fuentes y están compuestas fundamentalmente por artículos de prensa, y todas ellas son accesibles al público.

132 Así, en lo concerniente a los artículos que proceden de los sitios de Internet «Fans de MegaFon» y «Help-Desk MegaFon», así como del extracto de la página de Internet en que se contiene la lista de los contratos celebrados entre la demandante y el ejército ruso, las alegaciones de la demandante de que esas fuentes no son creíbles por no tratarse de páginas que procedan de sitios de Internet oficiales deben rechazarse dada la falta de elementos que pongan en entredicho la fiabilidad de esas fuentes.

133 De igual modo, en cuanto a los artículos del Centre for Eastern Studies y del periódico *Ukrainska Pravda*, la alegación de la demandante de que esos dos artículos, uno de los cuales pretendidamente reproduce el otro, no mencionan sus fuentes y su independencia es cuestionable no está corroborada por elementos concretos, más allá del informe de auditoría de la demandante realizado a petición suya, que por añadidura se redactó sobre la base de datos proporcionados por ella misma. Más concretamente, en lo concerniente al Centre for Eastern Studies, se trata de un instituto de investigación independiente establecido en un Estado miembro, en Varsovia (Polonia), y nada permite poner en duda la credibilidad de los artículos que publica. Por lo tanto, las afirmaciones de la demandante no ponen en entredicho la fiabilidad de esas pruebas.

134 Además, la demandante no niega que preste servicios de itinerancia para clientes que se encuentran en las regiones de Donetsk, Lugansk, Zaporiyia y Jersón y en Crimea.

135 A la luz de todo lo anterior y ante la inexistencia de elementos en los autos que permitan poner en duda la fiabilidad de las fuentes utilizadas por el Consejo, debe reconocérseles fiabilidad y, por consiguiente, un cierto valor probatorio, en el sentido de la jurisprudencia recordada en el apartado 128 de la presente sentencia.

ii) Sobre la pertinencia y la suficiencia de las pruebas aportadas por el Consejo

136 En lo que concierne al argumento de la demandante de que las pruebas aportadas por el Consejo no permiten confirmar las alegaciones de este recordadas en los apartados 103 a 107 de la presente sentencia, debe examinarse si tales pruebas permiten acreditar que la demandante apoya directamente al complejo militar e industrial ruso.

137 En primer término, en cuanto a los servicios de itinerancia que presta en las regiones de Donetsk, Lugansk, Zaporiyia y Jersón y en Crimea, la demandante refuta que la prestación de estos servicios constituya una prueba de su supuesto apoyo al complejo militar e industrial ruso. No obstante, no niega que preste esos servicios en tales regiones.

138 Como destaca el Consejo, en el contexto en el que deben apreciarse esas pruebas, es decir, una guerra de agresión de Rusia contra Ucrania que está en curso, la prestación de servicios de itinerancia puede facilitar y consolidar la «integración» de esas regiones en la Federación de Rusia. En efecto, es cierto que la prestación de servicios de itinerancia no plantearía problemas en sí misma en un contexto diferente. No obstante, la prestación de esos servicios a sus clientes, sobre la base de una colaboración con un «operador local», facilita sus actividades en dichas regiones de Ucrania bajo control ruso, ya que pueden seguir utilizando su tarjeta SIM rusa en las regiones ocupadas y llamar, enviar SMS y conectarse a Internet durante su estancia en esas regiones sin tener que abonarse a un operador de telefonía móvil local. Por consiguiente, facilita la comunicación de los usuarios rusos entre Rusia y los territorios ocupados de Ucrania. Estas conclusiones se ven corroboradas por el hecho de que la demandante no empezó a prestar dichos servicios hasta después del inicio de la agresión militar en Ucrania.

139 De ello se sigue que el Consejo podía considerar legítimamente que, a la vista de la evolución política y militar en las regiones en cuestión y en el contexto de la guerra en curso, la prestación de servicios de itinerancia podía menoscabar aún más la integridad territorial de Ucrania y, por tanto, constituía un indicio que confirma el apoyo de la demandante al complejo militar e industrial ruso.

140 En segundo término, en lo referente a la prestación de servicios de telecomunicaciones en Crimea, que la demandante niega, ha de señalarse que el Consejo ha aportado un artículo del sitio de Internet «Fans de MegaFon» y del sitio de Internet «Help-Desk MegaFon». Por las mismas razones que se exponen en los apartados 138 y 139 de la presente sentencia, la prestación de estos servicios contribuye también a apoyar el complejo militar e industrial ruso. En cualquier caso, incluso si se considerara que la demandante no presta esos servicios en Crimea, no se discute que sí prestaba servicios de itinerancia en ese territorio.

141 En tercer término, ha de señalarse que los artículos publicados por el Centre for Eastern Studies y por el periódico *Ukrainska Pravda*, aportados por el Consejo, ponen de manifiesto la existencia de infraestructuras de la demandante en la región de Járkov.

142 En cuarto término, en lo tocante a los contratos celebrados entre el ejército ruso y la demandante entre 2013 y 2021, esta arguye, por un lado, que son anteriores a la invasión de Ucrania y, por otro lado, que los servicios en cuestión no pueden utilizarse en operaciones militares.

143 A este respecto, el Consejo aporta extractos de la página web «ClearSpending» en los que figuran dichos contratos y su respectiva duración. Pues bien, por una parte, siendo así que las pruebas aportadas por el Consejo demuestran que la demandante y el ejército ruso celebraron contratos entre 2013 y 2021, estos contratos demuestran la existencia de un vínculo de larga duración entre la demandante y dicho ejército. Por otra parte, a pesar de la falta de pruebas de una eventual continuación de dichos contratos, procede señalar que la relación contractual de casi una década entre la demandante y el ejército ruso corrobora la alegación de que, tras la agresión de Rusia a Ucrania, la demandante es una entidad que apoya directamente el complejo militar e industrial de la Federación de Rusia.

144 Habida cuenta de todo lo anterior, procede señalar que los elementos aportados por el Consejo constituyen un conjunto de indicios suficientemente concretos, precisos y concordantes que confirman que la demandante apoya directamente al complejo militar e industrial ruso. Por consiguiente, el Consejo no cometió error de apreciación.

b) Sobre los actos de mantenimiento

145 En lo que respecta a los actos de mantenimiento, debe observarse, en primer lugar, que, como se ha indicado en el apartado 124 de la presente sentencia, el Consejo puede invocar pruebas que ha aportado en el procedimiento ante el Tribunal General en anexo al escrito de contestación, en respuesta a las impugnaciones de la demandante, para acreditar la exactitud de un hecho que puede presumirse que es conocido por todos.

146 Por otro lado, ha de señalarse que, en cualquier caso, en lo que respecta a los actos de mantenimiento, el 24 de julio de 2023, el Consejo envió a la demandante, en particular, un escrito en el que la informaba de la prórroga de los actos impugnados con respecto a ella, remitiéndose expresamente a los documentos aportados en anexo al escrito de contestación presentado el 28 de junio de 2023. Por consiguiente, puede invocar esos documentos para acreditar que los hechos alegados contra la demandante están fundados.

147 En segundo lugar, por las mismas razones que figuran en los apartados 129 a 144 de la presente sentencia, las alegaciones del Consejo se basan en pruebas fiables y pertinentes.

148 Por tanto, procede declarar que el Consejo ha aportado un conjunto de indicios suficientemente concretos, precisos y concordantes que demuestran que la demandante cumple el criterio de inclusión controvertido.

149 En tercer lugar, en lo que respecta al contexto general vinculado a la situación de Ucrania, es preciso señalar que, en la fecha en la que se adoptaron los actos de mantenimiento, la situación en ese país seguía siendo grave y el objetivo que perseguían los actos iniciales, a saber, ejercer presión sobre el Gobierno ruso para que ponga fin a sus acciones y a sus políticas de desestabilización de Ucrania, seguía vigente.

150 En cuarto lugar, en lo tocante al informe de auditoría aportado por la demandante en anexo al primer escrito de adaptación para demostrar que no dispone de infraestructuras en la región de Járkov, procede observar que, a la luz de la jurisprudencia citada en el apartado 128 de la presente sentencia, el valor probatorio de ese documento es escaso. En efecto, por un lado, ese informe se elaboró a petición de la demandante a efectos del presente procedimiento y, por otro lado, se indica en él que el auditor no ha hallado inscripciones de activos de la demandante correspondientes a la región de Járkov, pero que ello no implica necesariamente que la demandante no disponga de infraestructuras en esa región. Además, en ese informe se señala que este se ha elaborado conforme a los procedimientos pactados con la demandante y que no puede garantizarse que, de haberse seguido procedimientos adicionales, los resultados no hubiesen sido diferentes.

151 A la vista de todas estas consideraciones, procede señalar que el Consejo no incurrió en un error de apreciación al considerar que la demandante es una entidad que apoya directamente al complejo militar e industrial ruso y, por tanto, al mantener su nombre en las listas controvertidas.

152 Habida cuenta de todo lo anterior, procede desestimar el tercer motivo en su totalidad.

4. Sobre el cuarto motivo, basado en la violación del principio de proporcionalidad y en la vulneración de la libertad de empresa y de la reputación de la demandante

153 La demandante alega que los actos impugnados vulneran su libertad de empresa, consagrada en el artículo 16 de la Carta, y su reputación; en efecto, no puede acogerse a ninguna excepción y se ponen trabas al desarrollo de una parte esencial de su actividad. La demandante indica asimismo que su inclusión en las listas controvertidas no puede considerarse una medida necesaria y adecuada para lograr el objetivo de luchar contra las acciones desestabilizadoras de la Federación de Rusia en Ucrania.

154 Además, en primer lugar, la demandante añade que los demás grandes operadores de telecomunicaciones rusos no han sido objeto de medidas restrictivas. En segundo lugar, afirma que el acceso a Internet se considera un derecho humano y que las restricciones a dicho acceso pueden afectar a los derechos de sus usuarios a la libertad de expresión, a la intimidad y a la educación.

155 El Consejo y la Comisión rebaten estas alegaciones.

156 Procede recordar que el principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión y que se recoge en el artículo 5 TUE, apartado 4, exige que los medios que aplica una disposición del Derecho de la Unión permitan alcanzar los objetivos legítimos perseguidos por la normativa de que se trata y no vayan más allá de lo que es necesario para alcanzarlos (véase la sentencia de 15 de noviembre de 2023, OT/Consejo, T-193/22, EU:T:2023:716, apartado 190 y jurisprudencia citada).

157 Procede señalar que, en el caso de autos, la libertad de empresa de la demandante se ve restringida y que el respeto de su reputación se ve afectado en cierta medida por las medidas restrictivas adoptadas contra ella.

158 Ahora bien, aunque el respeto de los derechos fundamentales constituye un requisito de legalidad de los actos de la Unión, según reiterada jurisprudencia, los derechos fundamentales invocados por la demandante, a saber, el derecho a la libertad de empresa y el derecho al respeto de la reputación, no gozan de protección absoluta en el Derecho de la Unión. Por consiguiente, pueden imponerse restricciones al ejercicio de estos derechos, siempre y cuando esas restricciones respondan efectivamente a la consecución de objetivos de interés general y no constituyan, habida cuenta del objetivo perseguido, una intervención desmesurada e intolerable que afecte al propio contenido esencial de los derechos así garantizados (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de noviembre de 2023, OT/Consejo, T-193/22, EU:T:2023:716, apartado 193 y jurisprudencia citada).

159 Así, para ser conforme con el Derecho de la Unión, las injerencias en los derechos fundamentales de que se trate deben estar establecidas por la ley, respetar el contenido esencial de esta libertad, tener un objetivo de interés general reconocido como tal por la Unión y no ser desproporcionadas (véase la sentencia de 15 de noviembre de 2023, OT/Consejo, T-193/22, EU:T:2023:716, apartado 194 y jurisprudencia citada).

160 Pues bien, ha de señalarse que estas cuatro condiciones se cumplen en el presente asunto.

161 En primer lugar, las medidas restrictivas de que se trata están «establecidas por la ley», ya que figuran en actos que son de alcance general y tienen una base jurídica clara en el Derecho de la Unión, además de ser suficientemente previsibles.

162 En segundo lugar, los actos impugnados se aplican durante seis meses y son objeto de un seguimiento constante. Dado que las citadas medidas son temporales y reversibles, ha de considerase que no vulneran el contenido esencial de las libertades invocadas.

163 En tercer lugar, esas medidas responden a un objetivo de interés general tan importante para la comunidad internacional como aumentar el coste de las acciones de la Federación de Rusia encaminadas a menoscabar la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania y promover una solución pacífica de la crisis (véanse, en este sentido, las sentencias de 28 de marzo de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, apartado 147, y de 15 de noviembre de 2023, OT/Consejo, T-193/22, EU:T:2023:716, apartado 198).

164 En cuarto lugar, en cuanto al carácter apropiado de las medidas restrictivas de que se trata, es preciso señalar que, a la luz de objetivos de interés general tan fundamentales para la comunidad internacional como los mencionados en el apartado 163 de la presente sentencia, dichas medidas no pueden considerarse, en sí, inadecuadas. Además, por lo que respecta a su carácter necesario, cabe señalar que los actos impugnados contienen una prohibición respecto de determinados productos, a saber, los productos y tecnologías de doble uso y los mencionados en el artículo 3 *bis*, apartado 7, de la Decisión 2014/512 modificada, y que dicha prohibición solo se aplica a los operadores europeos. Otras medidas menos restrictivas, como un sistema de autorización previa, no son tan eficaces para alcanzar el objetivo perseguido.

165 En efecto, los actos impugnados no se refieren a todos los productos, sino únicamente a los productos y tecnologías de doble uso y a los contemplados en el artículo 3 *bis*, apartado 7, de la Decisión 2014/512 modificada, y prevén la posibilidad de conceder excepciones a las medidas restrictivas aplicadas. En particular, el artículo 3 *ter*, apartado 1, de la Decisión 2014/512 modificada prevé excepciones a las medidas restrictivas en cuestión respecto de las entidades cuyos nombres figuran en las listas controvertidas, como la demandante. Más concretamente, las autoridades nacionales competentes pueden autorizar en dos supuestos la venta, el suministro, la transferencia o la exportación de productos y tecnologías de doble uso, aun cuando tengan motivos razonables para creer que el usuario final podría ser una entidad incluida en el anexo IV, cuando dichos productos o tecnologías o la prestación de asistencia técnica o financiera conexas sean necesarios para la urgente prevención o mitigación de un acontecimiento que pueda tener una repercusión grave e importante en la salud y seguridad humanas o en el medio ambiente, y cuando dichos bienes o tecnologías o la prestación de asistencia técnica o financiera conexas constituyan obligaciones en virtud de contratos celebrados antes del 26 de febrero de 2022 o de contratos accesorios necesarios para la ejecución de tales contratos, a condición de que la autorización se solicite antes del 1 de mayo de 2022.

166 En quinto lugar, la ponderación de los intereses en juego demuestra que las desventajas que conllevan las restricciones a las exportaciones de productos y tecnologías de doble uso no son desproporcionadas si se atiende a los objetivos perseguidos. A este respecto, la importancia de los objetivos perseguidos por los actos impugnados, que se inscriben en el objetivo más amplio del mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional, conforme a los objetivos de la acción exterior de la Unión recogidos en el artículo 21 TUE, prevalece sobre las posibles consecuencias

negativas, por considerables que sean, para determinados operadores. En consecuencia, la demandante no ha demostrado que los actos impugnados vulneraran de forma desproporcionada su libertad de empresa y el respeto a su reputación.

167 Además, en la medida en que la demandante observa, en su réplica, por una parte, que los otros grandes operadores de telecomunicaciones rusos no han sido objeto de medidas restrictivas y, por otra parte, que las restricciones que se le imponen pueden afectar a los derechos de sus usuarios a la libertad de expresión, a la intimidad y a la educación, estos argumentos carecen de fundamento.

168 En cualquier caso, en cuanto a la alegación de la demandante de que los otros grandes operadores de telecomunicaciones rusos no han sido objeto de medidas restrictivas, procede señalar que, aun suponiendo que el Consejo no haya adoptado medidas restrictivas contra determinadas personas o entidades pertenecientes al sector de las telecomunicaciones en la Federación de Rusia y que estas se encuentren en una situación comparable a la de la demandante, tal alegación debería desestimarse. En efecto, los principios de igualdad de trato y de no discriminación, así como el de buena administración, deben conciliarse con el principio de legalidad (véanse las sentencias de 14 de octubre de 2009, Bank Melli Iran/Consejo, T-390/08, EU:T:2009:401, apartado 59 y jurisprudencia citada, y de 3 de mayo de 2016, Post Bank Iran/Consejo, T-68/14, no publicada, EU:T:2016:263, apartado 135).

169 En lo concerniente a la alegación de que las restricciones impuestas a la demandante pueden afectar a los derechos de sus usuarios a la libertad de expresión, a la intimidad y a la educación, debe señalarse que la demandante no ha justificado esta alegación con argumentos específicos y, en particular, no ha explicado cómo la aplicación del régimen estricto que regula la exportación de productos y tecnología de doble uso podría afectar a dichos derechos.

170 A la luz de lo anterior, procede desestimar el cuarto motivo y, en consecuencia, el recurso en su totalidad.

V. Costas

171 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.

172 Conforme al artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, los Estados miembros y las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas.

173 En el presente caso, al haber sido desestimadas las pretensiones de la demandante, procede condenarla en costas. Por otro lado, como institución coadyuvante, la Comisión cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera ampliada)

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) MegaFon OAO cargará con sus propias costas y con las del Consejo de la Unión Europea.

3) La Comisión Europea cargará con sus propias costas.

Mastroianni Brkan Gâlea

Tóth Kalėda

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 15 de enero de 2025.

Firmas