Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Gran Sala)

de 11 de septiembre de 2024*

«Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas adoptadas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania — Inmovilización de fondos — Lista de personas, entidades y organismos a los que se aplica la inmovilización de fondos y de recursos económicos — Inclusión del nombre de los demandantes en la lista — Obligación de notificar los fondos o recursos económicos cuya propiedad, posesión, tenencia o control corresponda a los demandantes — Obligación de cooperar con las autoridades nacionales competentes — Participación en acciones cuyo objeto o efecto sea eludir las medidas restrictivas — Artículo 9, apartados 2 y 3, del Reglamento (UE) n.º 269/2014 — Recurso de anulación — Legitimación activa — Afectación directa — Acto reglamentario que no incluye ninguna medida de ejecución — Interés en ejercitar la acción — Admisibilidad — Desviación de poder — Competencia del Consejo de la Unión Europea — Proporcionalidad — Seguridad jurídica»

En el asunto T-644/22,

Gennady Nikolayevich Timchenko, con domicilio en Ginebra (Suiza),

Elena Petrovna Timchenko, con domicilio en Ginebra,

representados por el Sr. S. Bonifassi, la Sra. E. Fedorova, el Sr. T. Bontinck, la Sra. A. Guillerme, el Sr. L. Burguin y la Sra. J. Bastien, abogados,

partes demandantes,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por el Sr. M. Bishop, en calidad de agente, asistido por el Sr. B. Maingain y la Sra. A. Vandevelde, abogados,

parte demandada,

apoyado por

Comisión Europea, representada por los Sres. H. Krämer y C. Giolito y por las Sras. M. Carpus Carcea y L. Puccio, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

* Lengua de procedimiento: francés.

EL TRIBUNAL GENERAL (Gran Sala),

integrado por el Sr. M. van der Woude, Presidente, los Sres. S. Papasavvas y D. Spielmann, las Sras. M. J. Costeira y K. Kowalik-Bańczyk, los Sres. S. Gervasoni y L. Madise, las Sras. N. Półtorak y M. Brkan, los Sres. I. Gâlea, I. Dimitrakopoulos y D. Kukovec, la Sra. S. Kingston y los Sres. T. Tóth (Ponente) y S. L. Kalėda, Jueces;

Secretaria: Sra. H. Eriksson, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

celebrada la vista el 11 de enero de 2024;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso basado en el artículo 263 TFUE, los demandantes, el Sr. Gennady Nikolayevich Timchenko y la Sra. Elena Petrovna Timchenko, solicitan, en esencia, la anulación del artículo 1, punto 4, del Reglamento (UE) 2022/1273 del Consejo, de 21 de julio de 2022, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 269/2014 relativo a la adopción de medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania (DO 2022, L 194, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento impugnado»), en la medida en que modifica el artículo 9 del Reglamento (UE) n.º 269/2014 del Consejo, de 17 de marzo de 2014, relativo a la adopción de medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania (DO 2014, L 78, p. 6; corrección de errores en DO 2015, L 66, p. 20), introduciendo en él obligaciones de notificación de fondos y de cooperación con las autoridades competentes a este respecto (artículo 9, apartado 2, del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada) y asimilando el incumplimiento de tales obligaciones a la elusión de las medidas de inmovilización de fondos (artículo 9, apartado 3, del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada) (en lo sucesivo, «disposiciones impugnadas»).

Antecedentes del litigio

2 El Sr. Timchenko es un hombre de negocios, casado con la Sra. Timchenko. Ambos demandantes tienen nacionalidades rusa y finlandesa.

3 En marzo de 2014, la Federación de Rusia se anexionó la República Autónoma de Crimea y la ciudad de Sebastopol y desde entonces viene llevando a cabo de forma continuada acciones que desestabilizan la situación en el este de Ucrania. En paralelo, movimientos separatistas prorrusos han entrado en conflicto armado con el Gobierno ucraniano en las regiones de Donetsk y Lugansk.

4 El 17 de marzo de 2014, el Consejo de la Unión Europea adoptó, con fundamento, en particular, en el artículo 29 TUE, la Decisión 2014/145/PESC relativa a medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania (DO 2014, L 78, p. 16; corrección de errores en DO 2015, L 66, p. 21). Ese mismo día adoptó, sobre

la base del artículo 215 TFUE, el Reglamento n.º 269/2014. En los días siguientes, las fuerzas armadas rusas iniciaron operaciones bélicas en toda Ucrania, operaciones que continúan a día de hoy.

5 El 21 de febrero de 2022, el presidente de la Federación de Rusia firmó un decreto en el que reconocía la independencia y la soberanía de las autoproclamadas «República Popular de Donetsk» y «República Popular de Lugansk» y ordenaba el despliegue de fuerzas armadas rusas en esas zonas.

6 El 22 de febrero de 2022, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (en lo sucesivo, «Alto Representante») emitió una declaración en nombre de la Unión en la que condenaba estas actuaciones por suponer una grave violación del Derecho internacional. Anunció que la Unión respondería a estas últimas violaciones de la Federación de Rusia adoptando urgentemente medidas restrictivas adicionales.

7 En este contexto, el Consejo aprobó varias series de medidas restrictivas. Los nombres de los demandantes fueron incluidos en las listas de personas, entidades y organismos sujetos a medidas restrictivas que figuraban en el anexo de la Decisión 2014/145 y en el anexo I del Reglamento n.º 269/2014, respectivamente, en cuanto al Sr. Timchenko, el 28 de febrero de 2022, mediante la adopción de la Decisión (PESC) 2022/337 del Consejo por la que se modifica la Decisión 2014/145 relativa a medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania (DO 2022, L 59, p. 1), y el Reglamento de Ejecución (UE) 2022/336 del Consejo por el que se aplica el Reglamento n.º 269/2014 (DO 2022, L 58, p. 1), y, en cuanto a la Sra. Timchenko, el 8 de abril de 2022, mediante la adopción de la Decisión (PESC) 2022/582 del Consejo por la que se modifica la Decisión 2014/145 relativa a medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania (DO 2022, L 110, p. 55), y el Reglamento de Ejecución (UE) 2022/581 del Consejo por el que se aplica el Reglamento n.º 269/2014 (DO 2022, L 110, p. 3), y fueron mantenidos en dichas listas sucesivamente. Estas medidas restrictivas fueron recurridas en anulación ante el Tribunal General (asuntos T-252/22, Timchenko/Consejo, y T-361/22, Timchenko/Consejo).

8 Cuando se adoptaron los actos mencionados en el anterior apartado 7, el artículo 2 del Reglamento n.º 269/2014 disponía lo siguiente:

«1. Se inmovilizarán todos los fondos y recursos económicos cuya propiedad, tenencia o control corresponda a personas físicas o jurídicas, entidades u organismos, o a personas físicas o jurídicas, entidades u organismos asociados a ellos, que figuren en el anexo I.

2. No se pondrá a disposición directa ni indirecta de personas físicas o jurídicas, entidades u organismos, o de personas físicas o jurídicas, entidades u organismos asociados a ellos, que figuren en el anexo I, ni se utilizará[,] en su beneficio, ningún fondo o recurso económico.»

9 El artículo 8, apartado 1, de ese Reglamento tenía el siguiente tenor:

«1. Sin perjuicio de las normas aplicables en materia de comunicación de información, confidencialidad y secreto profesional, las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos:

a) proporcionarán inmediatamente toda información que facilite el cumplimiento del presente Reglamento, tal como información sobre las cuentas y los importes inmovilizados de conformidad con el artículo 2, a las autoridades competentes del Estado miembro de residencia o establecimiento, y remitirán esa información a la Comisión [Europea], directamente o a través de los Estados miembros; y

b) cooperarán con las autoridades competentes en toda verificación de dicha información.»

10 El artículo 9 del citado Reglamento establecía que «queda[ba] prohibido participar de manera consciente y deliberada en acciones cuyo objeto o efecto [fuera] eludir las medidas a que se [refería] el artículo 2.»

11 El artículo 15 de ese Reglamento disponía lo siguiente:

«1. Los Estados miembros determinarán el régimen de sanciones aplicable a las infracciones al presente Reglamento y adoptarán todas las medidas necesarias para garantizar su aplicación. Las sanciones así establecidas deberán ser eficaces, proporcionadas y disuasorias.

2. Los Estados miembros notificarán sin demora el régimen a que se refiere el párrafo primero a la Comisión tras la entrada en vigor del presente Reglamento, así como cualquier modificación posterior.»

12 El 3 de junio de 2022, el Consejo adoptó el Reglamento (UE) 2022/880 por el que se modifica el Reglamento n.º 269/2014 (DO 2022, L 153, p. 75), al considerar, en particular, que convenía aclarar y reforzar las disposiciones relativas a las sanciones nacionales en caso de incumplimiento de las medidas establecidas en dicho Reglamento (segundo considerando del Reglamento 2022/880).

13 Consecuentemente, el artículo 15, apartado 1, del Reglamento n.º 269/2014 fue modificado del modo siguiente:

«Los Estados miembros establecerán el régimen de sanciones, incluidas las sanciones penales, aplicables a cualquier infracción de lo dispuesto en el presente Reglamento y adoptarán todas las medidas necesarias para garantizar su aplicación. Tales sanciones serán efectivas, proporcionadas y disuasorias. Los Estados miembros establecerán asimismo medidas adecuadas de decomiso del producto de dichas infracciones.»

14 El 21 de julio de 2022, el Consejo adoptó, sobre la base, en particular, del artículo 29 TUE, la Decisión (PESC) 2022/1272 por la que se modifica la Decisión 2014/145 (DO 2022, L 193, p. 219). Mediante esta Decisión, estableció nuevas excepciones a la inmovilización de activos y a la prohibición de poner fondos y recursos económicos a disposición de las personas y entidades designadas.

15 Ese día se adoptó el Reglamento impugnado, en particular sobre la base del artículo 215 TFUE. Este Reglamento precisa, en su considerando 5, lo siguiente:

«A fin de garantizar una aplicación efectiva y uniforme del Reglamento (UE) n.º 269/2014 y habida cuenta de la creciente complejidad de los mecanismos de evasión de sanciones que suponen un obstáculo a dicha aplicación, es necesario obligar a las personas y entidades designadas con activos dentro de la jurisdicción de un Estado miembro a notificar estos activos y a cooperar con las autoridades competentes en la verificación de dicha notificación. Procede asimismo reforzar las disposiciones relativas a las obligaciones de notificación de los operadores de la Unión, con vistas a prevenir el incumplimiento y la elusión de la inmovilización de activos. El incumplimiento de esa obligación constituiría una elusión de la inmovilización de activos y, en caso de reunirse las condiciones para su sancionamiento, sería sancionado con arreglo a las normas y procedimientos nacionales.»

16 El Reglamento impugnado modificó el Reglamento n.º 269/2014 estableciendo, en su artículo 1, puntos 1 a 3, las excepciones previstas en la Decisión 2022/1272. En su artículo 1, punto 4, este Reglamento dispone que el artículo 9 del Reglamento n.º 269/2014 se sustituye por el texto siguiente:

«Artículo 9

1. Queda prohibido participar de manera consciente y deliberada en acciones cuyo objeto o efecto sea eludir las medidas a que se refiere el artículo 2.

2. Las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos que figuren en el anexo I:

a) notificarán antes del 1 de septiembre de 2022 o en el plazo de seis semanas a partir de la fecha de inclusión en la lista del anexo I, si esta fecha es posterior, los fondos o recursos económicos bajo la jurisdicción de un Estado miembro cuya propiedad, tenencia o control les corresponda, a las autoridades competentes del Estado miembro en el que estén situados dichos fondos o recursos económicos, y

b) cooperarán con las autoridades competentes en toda verificación de dicha información.

3. El incumplimiento de lo dispuesto en el apartado 2 se considerará participación a tenor del apartado 1 en acciones cuyo objeto o efecto sea eludir las medidas a que se refiere el artículo 2.

[…]»

Pretensiones de las partes

17 Los demandantes solicitan al Tribunal General que:

– Anule el artículo 9, apartados 2 y 3, del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada por el Reglamento impugnado.

– Condene en costas al Consejo.

18 El Consejo solicita al Tribunal General que:

– Desestime el recurso.

– Condene en costas a los demandantes.

19 La Comisión solicita que se declare la inadmisibilidad del recurso o, con carácter subsidiario, que se desestime por infundado.

Fundamentos de Derecho

Sobre la admisibilidad del recurso

20 El Consejo, apoyado por la Comisión, plantea la inadmisibilidad del recurso alegando que los demandantes no tienen interés en ejercitar la acción ni legitimación activa para interponer un recurso de anulación contra las disposiciones impugnadas, extremo que los demandantes niegan.

21 En cuanto a la falta de legitimación activa, que procede analizar en primer lugar, el Consejo, apoyado por la Comisión, aduce que las disposiciones impugnadas no cumplen los requisitos establecidos en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.

22 A tal efecto, el Consejo indica, en particular y en esencia, que los demandantes no demuestran que las disposiciones impugnadas no son objeto de medidas de ejecución.

23 Los demandantes rebaten estas alegaciones.

24 A tenor del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, toda persona física o jurídica podrá interponer recurso, en las condiciones previstas en los párrafos primero y segundo, contra los actos de los que sea destinataria (primera parte de la frase) o que la afecten directa e individualmente (segunda parte de la frase) y contra los actos reglamentarios que la afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución (tercera parte de la frase).

25 El requisito de afectación directa es común a las partes segunda y tercera de la frase del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, y, según la jurisprudencia, dicho requisito tiene el mismo significado en cada una de esas partes (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de julio de 2022, Nord Stream 2/Parlamento y Consejo, C-348/20 P, EU:C:2022:548, apartado 73). Según reiterada jurisprudencia, el requisito de que la medida objeto del recurso afecte directamente a una persona física o jurídica exige que se reúnan dos criterios acumulativos, a saber, por un lado, que la medida impugnada surta efectos directamente en la situación jurídica de dicha persona y, por otro, que no deje ningún margen de apreciación a los destinatarios encargados de su aplicación, por tener esta carácter meramente automático y derivarse únicamente de la normativa de la Unión, sin aplicación de otras normas intermedias [véanse las sentencias de 22 de junio de 2021, Venezuela/Consejo (Afectación de un Estado tercero), C-872/19 P, EU:C:2021:507, apartado 61 y jurisprudencia citada, y de 13 de septiembre de 2018, Rosneft y otros/Consejo, T-715/14, no publicada, EU:T:2018:544, apartado 65].

26 Además, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la expresión «que no incluyan medidas de ejecución», en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, tercera parte de la frase, debe interpretarse teniendo en cuenta el objetivo de esta disposición, que —como se

deduce de sus trabajos preparatorios— consiste en evitar que un particular se vea obligado a quebrantar el Derecho para tener acceso a un juez. Ahora bien, cuando un acto reglamentario produce directamente efectos en la situación jurídica de una persona física o jurídica sin requerir medidas de ejecución, existe el riesgo de que dicha persona se vea desprovista de tutela judicial efectiva si no dispone de una vía de recurso ante el juez de la Unión para impugnar la legalidad de ese acto reglamentario. En efecto, a falta de medidas de ejecución, aunque el acto de que se trate afectara directamente a una persona física o jurídica, esta solo podría obtener el control judicial de dicho acto tras haber infringido sus disposiciones, invocando la ilegalidad de tales disposiciones en los procedimientos abiertos en su contra ante los tribunales nacionales (sentencias de 19 de diciembre de 2013, Telefónica/Comisión, C-274/12 P, EU:C:2013:852, apartado 27, y de 6 de noviembre de 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comisión, Comisión/Scuola Elementare Maria Montessori y Comisión/Ferracci, C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, apartado 58). Por otra parte, el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que, para determinar si un acto reglamentario incluye medidas de ejecución, debe considerarse la posición de la persona que invoca el derecho de recurso al amparo del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, tercera parte de la frase (véase la sentencia de 6 de noviembre de 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comisión, Comisión/Scuola Elementare Maria Montessori y Comisión/Ferracci, C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, apartado 61 y jurisprudencia citada).

27 En el caso de autos, las disposiciones impugnadas tienen carácter reglamentario en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, *in fine*, en la medida en que tienen alcance general y fueron adoptadas sobre la base del artículo 215 TFUE, con arreglo al procedimiento no legislativo previsto en esta disposición [véase, en este sentido, la sentencia de 22 de junio de 2021, Venezuela/Consejo (Afectación de un Estado tercero), C-872/19 P, EU:C:2021:507, apartado 92].

28 Además, las disposiciones impugnadas se refieren a las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos incluidos en la lista que figura en el anexo I del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada.

29 Pues bien, cuando interpusieron su recurso, los nombres de los demandantes figuraban en el citado anexo I, desde la adopción del Reglamento de Ejecución 2022/336, por lo que respecta al Sr. Timchenko, y del Reglamento de Ejecución 2022/581, en cuanto a la Sra. Timchenko (véase el anterior apartado 7).

30 Por consiguiente, desde el 21 de julio de 2022, fecha de entrada en vigor del Reglamento impugnado, los demandantes están sometidos a las obligaciones de que se trata, esto es, la obligación que tienen de notificar sus fondos o recursos económicos antes del 1 de septiembre de 2022 y la obligación de cooperar con las autoridades nacionales competentes, con arreglo al artículo 9, apartado 2, del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada. Además, de conformidad con el artículo 9, apartado 3, de ese Reglamento, el incumplimiento de dichas obligaciones se califica de participación en acciones cuyo objeto o efecto sea eludir las medidas restrictivas de inmovilización de fondos.

31 Así pues, hay que declarar que las disposiciones impugnadas afectan directamente a los demandantes, ya que producen directamente efectos en su situación jurídica. En efecto, las obligaciones de notificación y de cooperación, así como los efectos de su incumplimiento, se aplican a los demandantes en su condición de personas incluidas en la lista que figuraba en el anexo I del Reglamento n.º 269/2014 en el momento de la entrada en vigor de las mencionadas disposiciones. Además, la aplicación de estas disposiciones a los demandantes no requiere la

adopción de ninguna medida de ejecución en la Unión o en los Estados miembros, extremo que admitió el Consejo en la vista, y no deja ningún margen de apreciación a los destinatarios encargados de su aplicación, de modo que afectan de forma meramente automática a la situación jurídica de los demandantes.

32 De ello se deduce que las disposiciones impugnadas son actos reglamentarios que afectan directamente a los demandantes y que no incluyen medidas de ejecución en el sentido de la jurisprudencia aplicable.

33 La referencia del Consejo a la sentencia de 28 de enero de 2016, Azarov/Consejo (T-332/14, no publicada, EU:T:2016:48), apartados 59 y 60, y la declaración de inadmisibilidad por no estar el demandante directamente afectado, consideración en la que se basó esa sentencia, no desvirtúan esta apreciación. En efecto, en dicha sentencia, el recurso iba dirigido, en particular, contra determinados actos que modificaban los criterios de designación en cuanto a la inmovilización de fondos referidos a las personas responsables de apropiación indebida de fondos del Estado ucraniano. Dicho recurso fue declarado inadmisible en la medida en que iba dirigido contra los actos citados, ya que, en esencia, tales actos solo surtían efectos jurídicos respecto de categorías de personas y entidades consideradas genérica y abstractamente y no afectaban ni individual ni directamente al demandante en ese asunto.

34 En cambio, en el caso de autos, las disposiciones impugnadas producen directa e inmediatamente efectos en la situación jurídica de los demandantes, sin precisar la adopción de medidas de ejecución por parte de las autoridades encargadas de dar cumplimiento a las referidas obligaciones. De este modo, los demandantes podrían verse desprovistos de tutela judicial efectiva si no dispusieran de una vía de recurso ante el juez de la Unión para impugnar la legalidad de dichas disposiciones.

35 Por tanto, los demandantes están legitimados para solicitar la anulación de las disposiciones impugnadas.

36 Por lo que respecta, en segundo lugar, a la inexistencia de interés en ejercitar la acción, el Consejo alega que los demandantes no justifican tal interés, puesto que han cumplido su obligación de notificación ante las autoridades nacionales competentes. En cuanto a la alegación de los demandantes de que no están protegidos contra sanciones de las autoridades nacionales, el Consejo indica que invocan una situación futura e hipotética.

37 Los demandantes rebaten estas alegaciones.

38 A este respecto, hay que recordar que, según reiterada jurisprudencia, la admisibilidad de un recurso de anulación promovido por una persona física o jurídica está supeditada al requisito de que esta tenga interés en obtener la anulación del acto impugnado. Este interés presupone que la anulación del acto pueda tener, de por sí, consecuencias jurídicas y que el recurso pueda procurar, por su resultado, un beneficio a la parte que lo haya interpuesto (véanse, en este sentido, la sentencia de 27 de febrero de 2014, Stichting Woonlinie y otros/Comisión, C-133/12 P, EU:C:2014:105, apartado 54 y jurisprudencia citada, y el auto de 18 de enero de 2023, Seifert/Consejo, T-166/22, no publicado, EU:T:2023:13, apartado 22 y jurisprudencia citada). El interés de la parte demandante en ejercitar la acción debe ser efectivo y actual, y no puede hacer referencia a una situación futura e hipotética (véase la sentencia de 17 de septiembre de 2015, Mory y otros/Comisión, C-33/14 P, EU:C:2015:609, apartado 56 y jurisprudencia citada).

39 En el presente asunto, con independencia de que los demandantes u otras personas hayan o no hayan notificado o inmovilizado los fondos o recursos económicos de que se trata y, en su caso, cooperado con las autoridades competentes, los demandantes conservan un interés en obtener la anulación de las disposiciones impugnadas, que les imponen obligaciones de notificación y de cooperación cuyo incumplimiento puede acarrearles graves consecuencias. En efecto, el interés en ejercitar la acción no desaparece por el hecho de que la parte demandante haya cumplido las obligaciones que impugna (véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de septiembre de 1985, Hoogovens Groep/Comisión, 172/83 y 226/83, EU:C:1985:355, apartado 19, y de 15 de diciembre de 1999, Kesko/Comisión, T-22/97, EU:T:1999:327, apartados 55 a 65), ni siquiera por el hecho de que las haya cumplido un tercero (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de marzo de 1979, Simmenthal/Comisión, 92/78, EU:C:1979:53, apartado 32). En consecuencia, el interés en ejercitar la acción de los demandantes sigue estando acreditado sin que tengan que demostrar que han incumplido sus obligaciones.

40 Además, consta que cumplir la obligación de notificación no conlleva la extinción de todas las obligaciones establecidas por dicho artículo. En efecto, una vez notificados los fondos o recursos económicos ante las autoridades nacionales competentes, el artículo 9, apartado 2, del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada, obliga a quienes hayan notificado los fondos o recursos económicos cuya posesión, tenencia o control les corresponda a cooperar con esas autoridades nacionales en toda verificación. De ello resulta que los demandantes conservan un interés efectivo y actual en ejercitar la acción contra lo dispuesto en el artículo 9, apartado 2, del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada.

41 En cuanto a las disposiciones del artículo 9, apartado 3, del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada, la calificación de participación en la elusión de las medidas restrictivas que dichas disposiciones establecen es consustancial a las obligaciones previstas en el artículo 9, apartado 2, de dicho Reglamento, de modo que los demandantes justifican un interés efectivo y actual en ejercitar la acción contra esas disposiciones.

42 Habida cuenta de los elementos mencionados en los anteriores apartados 39 a 41, debe concluirse que los demandantes justifican un interés efectivo y actual en ejercitar la acción contra las disposiciones impugnadas y que, por tanto, el presente recurso es admisible.

Sobre el fondo

43 Los demandantes formulan cuatro motivos, basados, el primero, en la inexistencia de base jurídica, el segundo, en desviación de poder, el tercero, en la violación del principio de proporcionalidad y, el cuarto, en la violación del principio de seguridad jurídica.

Sobre el primer motivo, basado en la inexistencia de base jurídica

44 El primer motivo se articula en dos partes, basadas, la primera, en la infracción de los artículos 24 TUE, 29 TUE y 40 TUE y, la segunda, en la infracción del artículo 40 TUE y del artículo 83 TFUE, apartado 1.

– Primera parte del primer motivo, basada en la infracción de los artículos 24 TUE, 29 TUE y 40 TUE

45 Mediante la primera parte del primer motivo, los demandantes alegan que, al adoptar el artículo 9, apartado 2, del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada por el Reglamento impugnado, el Consejo rebasó las competencias que le atribuye el artículo 215 TFUE, apartado 2, e infringió de este modo el artículo 24 TUE, apartado 2, y los artículos 29 TUE y 40 TUE.

46 A tal efecto, en primer lugar, los demandantes afirman que, dado que la Decisión 2014/145 no establece las obligaciones de notificación y de cooperación previstas en el artículo 9, apartado 2, del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada, tales obligaciones no son medidas necesarias para dar efecto a la Decisión 2014/145. En consecuencia, aducen que esas obligaciones no pueden considerarse medidas de «aplicación» de dicha Decisión.

47 Añaden que las citadas obligaciones de notificación y de cooperación tampoco pueden considerarse meras «modalidades» de las medidas restrictivas. Estiman que las referidas obligaciones se suman a las medidas restrictivas para aplicarlas o ejecutarlas y su incumplimiento se considera participación en una elusión, en virtud del artículo 9, apartado 3, de ese Reglamento, algo que no prevén los demás regímenes de medidas restrictivas.

48 En particular, los demandantes indican que, sobre la base del artículo 29 TUE, nada justifica que el Consejo adoptase esas obligaciones, cuando, con anterioridad al Reglamento impugnado, el artículo 8 del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 476/2014 del Consejo, de 12 de mayo de 2014 (DO 2014, L 137, p. 1), ya establecía obligaciones de notificación y de cooperación, que eran menos estrictas en cuanto a plazos y sanciones.

49 En segundo lugar, los demandantes no niegan que, ciertamente, el Consejo dispone, en virtud del artículo 26 TUE, de competencia en materia de aplicación de la política exterior y de seguridad común (PESC). Sin embargo, consideran que, a diferencia de lo que afirma el Consejo, el artículo 2 TFUE, apartado 2, no confiere a esta institución competencia para adoptar medidas de ejecución de las medidas restrictivas, cuando el artículo 24 TUE, apartado 2, establece que la ejecución de la PESC corresponde, en particular, a los Estados miembros. Llegan así a la conclusión de que, al adoptar las obligaciones impugnadas, el Consejo vulneró el criterio de reparto de competencias establecido por el artículo 40 TUE, dado que no corresponde a esta institución decidir cómo se ejecutan las medidas restrictivas en el territorio de los Estados miembros.

50 El Consejo, apoyado por la Comisión, rebate esta argumentación.

51 Procede recordar que, a tenor del artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, la PESC se regirá por reglas y procedimientos específicos y «la definirán y aplicarán el Consejo Europeo y el Consejo, que deberán pronunciarse por unanimidad salvo cuando los Tratados dispongan otra cosa». Además, esta política será ejecutada por el Alto Representante y por los Estados miembros, de conformidad con los Tratados. Con arreglo al artículo 29 TUE, el Consejo «adoptará decisiones que definirán el enfoque de la Unión sobre un asunto concreto de carácter geográfico o temático».

52 Las medidas restrictivas se establecen, en el marco de la PESC, mediante una decisión del Consejo adoptada por unanimidad sobre la base del artículo 29 TUE y se aplican, en el marco del Tratado FUE, mediante un reglamento aprobado con arreglo al artículo 215 TFUE por el Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta conjunta del Alto Representante y de la Comisión. Por una parte, conforme al artículo 215 TFUE, apartado 1, cuando una decisión adoptada de conformidad con el capítulo 2 del título V del Tratado UE prevea la interrupción o la reducción, total o parcial, de las relaciones económicas y financieras con uno o varios terceros países, el Consejo adoptará las medidas necesarias a estos efectos. Por otra parte, según el artículo 215 TFUE, apartado 2, cuando una decisión adoptada de conformidad con el capítulo 2 del título V del Tratado UE así lo prevea, el Consejo podrá adoptar medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales.

53 Según la jurisprudencia, de los artículos 24 TUE y 29 TUE se desprende que, por regla general, es el Consejo el que definirá, en las decisiones adoptadas en materia de PESC, pronunciándose por unanimidad, el objeto de las medidas restrictivas que adoptará la Unión en el ámbito de la PESC. Habida cuenta del amplio alcance de las finalidades y objetivos de la PESC, que se expresan en los artículos 3 TUE, apartado 5, y 21 TUE y en las disposiciones específicas relativas a la PESC, concretamente los artículos 23 TUE y 24 TUE, el Consejo cuenta con gran libertad para definir dicho objeto (sentencia de 28 de marzo de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, apartado 88).

54 Por lo que se refiere al artículo 215 TFUE, que crea una pasarela entre los objetivos del Tratado UE en materia de PESC y las acciones de la Unión por las que se adoptan medidas económicas comprendidas en el ámbito de aplicación del Tratado FUE (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de julio de 2012, Parlamento/Consejo, C-130/10, EU:C:2012:472, apartado 59), este permite que el Consejo adopte reglamentos, por mayoría cualificada y a propuesta conjunta del Alto Representante y de la Comisión, para aplicar o dar efecto a medidas restrictivas cuando estas estén comprendidas en el ámbito de aplicación del Tratado FUE, así como, en particular, para garantizar la aplicación uniforme de las mismas en todos los Estados miembros (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de marzo de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, apartados 89 y 90).

55 De este modo, las decisiones adoptadas sobre la base del artículo 29 TUE determinan la posición de la Unión por lo que atañe a las medidas restrictivas que hayan de adoptarse, mientras que los reglamentos aprobados con arreglo al artículo 215 TFUE responden, a la luz de sus objetivos y de su contenido, a dichas decisiones y constituyen el instrumento para darles efecto en toda la Unión (véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de julio de 2012, Parlamento/Consejo, C-130/10, EU:C:2012:472, apartados 72 y 76, y de 28 de marzo de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, apartado 90).

56 En el caso de autos, las disposiciones impugnadas fueron adoptadas sobre la base del artículo 215 TFUE, y más concretamente de su apartado 2, como reconocen, por otro lado, las partes principales.

57 Hay que recordar que, según el considerando 5 del Reglamento impugnado, las disposiciones impugnadas fueron adoptadas con el fin de dar respuesta «[…] [a] la creciente complejidad de los mecanismos de evasión de sanciones que suponen un obstáculo a [la] aplicación [de las medidas restrictivas]». Por consiguiente, para garantizar la aplicación efectiva y uniforme de este Reglamento, el Consejo subrayó la necesidad de «obligar a las personas y entidades designadas con activos dentro de la jurisdicción de un Estado miembro a notificar estos activos y a cooperar con las autoridades competentes en la verificación de dicha notificación».

58 A este respecto, el Consejo hizo hincapié, por una parte, en que, en comparación con los regímenes de medidas restrictivas aplicados habida cuenta de la situación existente en otros países, el número de personas afectadas por las medidas restrictivas adoptadas en el marco del régimen relativo a la situación en Ucrania nunca había sido tan importante y, por otra parte, en que se habían eludido o infringido esas medidas restrictivas para evitar su aplicación efectiva. Por lo demás, como se desprende de los debates mantenidos en la vista, el establecimiento de las obligaciones de que se trata resultaba tanto más justificado cuanto que, con anterioridad, pocos Estados miembros habían aprobado disposiciones nacionales que establecieran tales obligaciones, en particular la obligación de notificación de los fondos o recursos económicos por parte de aquellos a quienes correspondiera su posesión, tenencia o control.

59 De ello resulta que, en el caso de autos, las obligaciones de notificación y de cooperación se establecieron para garantizar la aplicación uniforme del Reglamento n.º 269/2014 en el territorio de la Unión y frustrar las estrategias de elusión de las medidas restrictivas, posibilitadas, en particular, mediante el recurso a mecanismos jurídicos y financieros complejos.

60 Así pues, dado que las medidas previstas en el artículo 9, apartado 2, del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada, responden a la Decisión 2014/145, por cuanto pueden garantizar, en toda la Unión, la aplicación efectiva y uniforme de las medidas restrictivas previstas en dicha Decisión, procede desestimar la alegación de los demandantes de que infringen el artículo 215 TFUE, apartado 2, porque no son necesarias ni pueden ser adoptadas sin figurar en una decisión del Consejo basada en el artículo 29 TUE.

61 Por idénticas razones a las mencionadas en los apartados 57 a 60 de la presente sentencia, puesto que las disposiciones del artículo 9, apartado 2, del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada, pueden garantizar en toda la Unión la aplicación uniforme de las obligaciones que estas disposiciones establecen y, en consecuencia, la aplicación efectiva y uniforme de la Decisión 2014/145, procede desestimar la alegación de los demandantes de que estas obligaciones están comprendidas en la competencia de ejecución de los Estados miembros y acreditan una infracción del artículo 24 TUE, apartado 2. Además, como el artículo 40 TUE no se refiere al reparto de competencias entre la Unión y sus Estados miembros, los demandantes no pueden alegar que el establecimiento de las obligaciones controvertidas infringe la citada disposición porque está comprendido en la competencia de ejecución de los Estados miembros.

62 Del mismo modo, contrariamente a lo que alegan los demandantes, la única referencia que hace el artículo 215 TFUE, apartado 2, a las medidas restrictivas no conlleva limitar las medidas previstas en dicha disposición a obligaciones de no hacer. En efecto, como se ha recordado en el anterior apartado 54, esta disposición tiene por objeto permitir al Consejo aplicar una decisión adoptada en materia de PESC, con el fin de garantizar su aplicación uniforme en todos los Estados miembros.

63 Pues bien, en el presente asunto, dado que las obligaciones establecidas en el artículo 9, apartado 2, del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada, tienen por objeto garantizar la efectividad de las medidas de inmovilización de fondos previstas en la Decisión 2014/145 y aplicarlas, hay que considerar que el Consejo podía adoptar, sobre la base del artículo 215 TFUE, apartado 2, y sin infringir el artículo 29 TUE, tales obligaciones mediante un reglamento de la Unión, con independencia de que esas obligaciones no estuvieran expresamente previstas en la Decisión a la que se refieren.

64 Por último, procede señalar que, ciertamente, antes de que se adoptara el artículo 9, apartado 2, del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada, el artículo 8 del Reglamento n.º 269/2014, mencionado en el anterior apartado 9, ya establecía una obligación de notificación. No obstante, este artículo se refiere a las obligaciones de confidencialidad y de secreto profesional de las personas físicas o jurídicas y de las entidades u organismos y, por tanto, se dirige principalmente a los operadores económicos encargados de garantizar la aplicación de las medidas de inmovilización de fondos y no a las personas incluidas en la lista de medidas restrictivas. Esto lo confirma además el hecho de que el citado artículo 8 no utilice la formulación empleada en dicho Reglamento para designar a las personas sujetas a medidas restrictivas, es decir, las «personas que figuren en el anexo I [de dicho] Reglamento». Así pues, dado que el artículo 8 del Reglamento n.º 269/2014 no se aplicaba a las personas sujetas a medidas restrictivas, que son, sin embargo, las que mejor pueden informar a las autoridades nacionales competentes de su situación patrimonial, en el contexto recordado en los anteriores apartados 57 a 60, debe desestimarse la alegación de los demandantes de que, en esencia, la adopción del artículo 9, apartado 2, del Reglamento no estaba justificada.

65 Así pues, de los anteriores apartados 56 a 64 resulta que, puesto que las disposiciones del artículo 9, apartado 2, del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada, están comprendidas en la facultad de ejecución de una decisión adoptada en materia de PESC, el Consejo podía adoptarlas sobre la base de un reglamento de la Unión aprobado en virtud del artículo 215 TFUE, apartado 2, con independencia de que las obligaciones en cuestión sean obligaciones de hacer a cargo de los demandantes y de que no estuvieran previstas en una decisión adoptada en virtud del artículo 29 TUE.

66 En consecuencia, procede desestimar la primera parte del primer motivo.

– Segunda parte del primer motivo, basada en la infracción del artículo 40 TUE y del artículo 83 TFUE, apartado 1

67 Mediante la segunda parte del primer motivo, los demandantes alegan, en esencia, que, al adoptar el artículo 9, apartado 3, del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada, el Consejo infringió el artículo 40 TUE y el artículo 83 TFUE, apartado 1.

68 A tal efecto, afirman que, al establecer, en el artículo 9, apartado 3, del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada por el Reglamento impugnado, que el incumplimiento de la obligación de notificación se considera participación en acciones cuyo objeto o efecto sea eludir las medidas restrictivas y al modificar el artículo 15, apartado 1, del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada por el Reglamento 2022/880, el Consejo sustituyó a los Estados miembros en la decisión de cómo se aplicarían las medidas restrictivas y se sancionaría su incumplimiento en el territorio de los Estados miembros, en particular obligándolos a establecer medidas de decomiso.

69 Subrayan que, con arreglo al artículo 83 TFUE, el Consejo no es competente para armonizar, en toda la Unión, las sanciones aplicables en caso de vulneración de las medidas restrictivas adoptadas en el ámbito de la PESC, dado que únicamente las directivas, aprobadas con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, pueden establecer normas mínimas relativas a la definición de las infracciones y sanciones penales en el ámbito de que se trate.

70 Añaden que tal interpretación también se ve confirmada por el hecho de que, en toda la Unión, la Directiva 2014/42/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, sobre el embargo y el decomiso de los instrumentos y del producto del delito en la Unión Europea (DO 2014, L 127, p. 39), ya armoniza el decomiso de los instrumentos y del producto del delito en la Unión.

71 Además, arguyen que, con posterioridad a la adopción de las disposiciones impugnadas, el Consejo aprobó, el 28 de noviembre de 2022, la Decisión (UE) 2022/2332 relativa a la identificación de la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión como ámbito delictivo que cumple los criterios especificados en el artículo 83 [TFUE, apartado 1] (DO 2022, L 308, p. 18). Sostienen que, en esta Decisión, el Consejo estableció que la vulneración de las medidas restrictivas era un ámbito delictivo en el sentido del artículo 83 TFUE, apartado 1, párrafo segundo. Aducen que, sobre la base de dicha Decisión, la Comisión adoptó, el 2 de diciembre de 2022, una propuesta de Directiva por la que se definen las infracciones y sanciones penales por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión [COM(2022) 684 final], a tenor de la cual la aproximación de las definiciones y sanciones penales no puede llevarse a cabo sobre la base jurídica del artículo 215 TFUE.

72 En cuanto a la alegación del Consejo de que no es posible cuestionar el régimen de sanciones aplicables debido a que el artículo 15, apartado 1, del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada por el Reglamento 2022/880, no es objeto del presente recurso y a que, por tanto, los demandantes se encuentran fuera de plazo para impugnar tales disposiciones, estos alegan que no pudieron impugnar dicho artículo hasta que fueron adoptadas las disposiciones impugnadas. Indican que, en cualquier caso, se oponen al citado artículo 15, apartado 1, del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada por el Reglamento 2022/880, mediante una excepción de ilegalidad.

73 El Consejo, apoyado por la Comisión, refuta estas alegaciones.

74 En primer lugar, para que la excepción de ilegalidad propuesta por los demandantes contra el artículo 15, apartado 1, del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada por el Reglamento 2022/880, sea admisible, debe referirse a disposiciones que constituyan la base jurídica del acto impugnado o que tengan un vínculo jurídico directo con él (véanse, en este sentido, las sentencias de 8 de septiembre de 2020, Comisión y Consejo/Carreras Sequeros y otros, C-119/19 P y C-126/19 P, EU:C:2020:676, apartado 69 y jurisprudencia citada, y de 15 de noviembre de 2023, OT/Consejo, T-193/22, EU:T:2023:716, apartado 33 y jurisprudencia citada).

75 Pues bien, en el caso de autos, además de que la excepción de ilegalidad no fue propuesta hasta la fase de réplica, hay que señalar que las disposiciones del artículo 15, apartado 1, del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada por el Reglamento 2022/880, no constituyen la base jurídica del artículo 9, apartado 3, del Reglamento n.º 269/2014. Estas primeras disposiciones tampoco tienen un vínculo jurídico directo con las segundas disposiciones, puesto que las primeras se aplican genéricamente a las sanciones aplicables en caso de infracción de dicho Reglamento y no específicamente a las segundas. De ello resulta que debe declararse inadmisible la excepción de ilegalidad.

76 Por lo que respecta, en segundo lugar, a la cuestión de si las disposiciones del artículo 9, apartado 3, del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada por el Reglamento impugnado, en relación con el artículo 15, apartado 1, del Reglamento n.º 269/2014, en su versión

modificada por el Reglamento 2022/880, pueden crear una tipificación penal e infringir de este modo el artículo 83 TFUE, apartado 1, es preciso indicar, de entrada, que el artículo 9, apartado 3, del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada, se limita a calificar el incumplimiento de las obligaciones de notificación y de cooperación, previstas en el artículo 9, apartado 2, de ese Reglamento, de participación en una elusión, en el sentido del artículo 9, apartado 1, de dicho Reglamento.

77 Pues bien, hay que declarar que no cabe considerar que, como tal, la calificación de participación en acciones de elusión, establecida en el artículo 9, apartado 3, del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada, constituya una tipificación penal.

78 En cuanto a la alegación de los demandantes de que las disposiciones del artículo 9, apartado 3, del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada por el Reglamento impugnado, interpretadas a la luz de las disposiciones del artículo 15, apartado 1, del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada por el Reglamento 2022/880, constituyen una tipificación penal como consecuencia de las sanciones penales previstas en estas segundas disposiciones, procede señalar que el artículo 15, apartado 1, del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada por el Reglamento 2022/880, atribuye a los Estados miembros la facultad de adoptar el régimen de sanciones, «incluidas las sanciones penales».

79 Pues bien, el empleo de tal formulación implica que la determinación de la naturaleza de las sanciones aplicables a las infracciones del Reglamento n.º 269/2014 es competencia de las autoridades nacionales y, por tanto, del Derecho nacional, incluso cuando se aplique la sanción de decomiso del producto de las infracciones (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de marzo de 2020, «Agro In 2001», C-234/18, EU:C:2020:221, apartados 60 y 61).

80 A este respecto, procede señalar que, por lo que respecta específicamente al artículo 9, apartado 3, del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada, la competencia atribuida a los Estados miembros para determinar la naturaleza civil, administrativa o penal de las sanciones se ve confirmada por la última frase del considerando 5 del Reglamento impugnado, según la cual, en esencia, la elusión de las medidas restrictivas, establecida en el artículo 9, apartado 3, de dicho Reglamento, «en caso de reunirse las condiciones para su sancionamiento», sería sancionada «con arreglo a las normas y procedimientos nacionales».

81 Así pues, de los anteriores apartados 79 y 80 se desprende que no cabe considerar que las disposiciones del artículo 9, apartado 3, del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada, constituyan una tipificación penal ni que hayan sido adoptadas, por tanto, infringiendo el artículo 83 TFUE.

82 Esta conclusión no queda desvirtuada por la alegación de los demandantes de que la adopción, por parte de la Comisión, de la propuesta de Directiva mencionada en el anterior apartado 71 confirma la naturaleza penal de las disposiciones del artículo 9, apartado 3, del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada.

83 En efecto, hay que señalar que las disposiciones de esta propuesta de Directiva, que, de conformidad con el artículo 83 TFUE, apartado 1, párrafo tercero, necesitó, antes de su adopción, una decisión del Consejo que determinara un nuevo ámbito delictivo, preveían obligar a las autoridades nacionales a introducir normas mínimas relativas a la definición de las infracciones y sanciones penales en caso de incumplimiento de las obligaciones de notificación y

de cooperación previstas por las medidas restrictivas. Pues bien, por las razones ya mencionadas en los apartados 76 a 80 de la presente sentencia, debe declararse que no es el caso de las disposiciones del artículo 9, apartado 3, del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada.

84 Por último, procede señalar que tanto el artículo 9, apartado 3, del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada, como el artículo 15, apartado 1, del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada por el Reglamento 2022/880, atribuyen a las autoridades nacionales la competencia para determinar la naturaleza penal, civil o administrativa tanto de la infracción consistente en la participación en acciones de elusión como de las sanciones aplicadas a tal infracción. De ello resulta que, por idénticas razones a las mencionadas en los anteriores apartados 51 a 55, el Consejo podía adoptar las citadas disposiciones sobre la base del artículo 215 TFUE, apartado 2, sin que se le pueda reprochar haber sustituido indebidamente a los Estados miembros en el ejercicio de su competencia legislativa.

85 Además, dado que el régimen jurídico aplicable a las obligaciones controvertidas y a las sanciones aplicables en caso de infracción no está comprendido en la materia penal, no cabe reprochar al Consejo haber infringido el artículo 83 TFUE, de modo que, a diferencia de lo que sostienen los demandantes, el Consejo tampoco infringió el artículo 40 TUE. Por consiguiente, procede desestimar la segunda parte del primer motivo y el primer motivo en su totalidad.

Sobre el segundo motivo, basado en desviación de poder

86 Mediante su segundo motivo, los demandantes alegan, en esencia, que, al incitar a los Estados miembros a sancionar el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 9, apartado 2, del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada, con una pena de decomiso, el Consejo incurrió en desviación de poder.

87 Según los demandantes, ya no se trata únicamente de inmovilizar los fondos, sino de decomisarlos, como lo confirman las declaraciones del presidente del Consejo Europeo, del Alto Representante y de la presidenta de la Comisión, así como las conclusiones del Consejo Europeo de 20 y 21 de octubre de 2022. Estiman que, aun cuando las medidas restrictivas producen, en la práctica, efectos similares a los de los demás regímenes de sanciones, el Consejo, al proceder de este modo, intenta desnaturalizar las medidas de inmovilización de fondos organizando su decomiso, que se delega en los Estados miembros.

88 Los demandantes también alegan que la posterior aprobación de la Decisión 2022/2332, que añadió a la lista de infracciones previstas en el artículo 83 TFUE, apartado 1, la vulneración de las medidas restrictivas, y la adopción, por parte de la Comisión, de la propuesta de Directiva por la que se definen las infracciones y sanciones penales por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión confirman la existencia de desviación de poder.

89 El Consejo, apoyado por la Comisión, refuta estas alegaciones.

90 Según reiterada jurisprudencia, un acto solo adolece de desviación de poder cuando existen indicios objetivos, pertinentes y concordantes de que dicho acto ha sido adoptado con el fin exclusivo o, al menos, determinante de alcanzar fines distintos de los alegados o de eludir un procedimiento específicamente establecido por el Tratado para hacer frente a las circunstancias del caso (véase la sentencia de 23 de octubre de 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Consejo, T-256/07, EU:T:2008:461, apartado 151 y jurisprudencia citada).

91 En el caso de autos, en primer lugar, hay que indicar que, como resulta de los anteriores apartados 76 a 83, las disposiciones impugnadas no tienen naturaleza penal y aplican las medidas de inmovilización de fondos de modo uniforme en el territorio de la Unión. Esto conlleva que los demandantes no pueden aducir válidamente desviación de poder por lo que respecta a la adopción de tales disposiciones mediante un Reglamento del Consejo, adoptado conforme a Derecho sobre la base del artículo 215 TFUE, apartado 2.

92 En segundo lugar, hay que señalar que los elementos mencionados en los apartados 56 a 64 de la presente sentencia ponen de manifiesto que las declaraciones que invocan los demandantes no son la causa exclusiva, sino la determinante, de la adopción de las medidas impugnadas. De ello resulta que no concurren los requisitos recordados en el anterior apartado 90.

93 Así pues, dado que las disposiciones impugnadas fueron adoptadas de conformidad con el procedimiento establecido a tal efecto y no, como afirman los demandantes, con el único fin de decomisar los activos inmovilizados con arreglo a las medidas restrictivas, no se puede reprochar al Consejo haber incurrido en desviación de poder.

94 De lo anterior resulta que el segundo motivo debe ser desestimado.

Sobre el tercer motivo, relativo a la violación del principio de proporcionalidad

95 Mediante su tercer motivo, los demandantes alegan que la obligación de notificación impuesta por el artículo 9, apartado 2, del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada, no es apta para alcanzar los objetivos perseguidos por la normativa de que se trata y va más allá de lo necesario para alcanzarlos, en unas circunstancias en las que el Consejo no demuestra que el régimen de las medidas restrictivas establecido por la Decisión 2014/145 precise la adopción de una obligación de notificación por parte de las personas sometidas a ella.

96 A este respecto, los demandantes subrayan que el Consejo no aporta la prueba de las dificultades encontradas en la aplicación del Reglamento n.º 269/2014 a que se refiere el considerando 5 del Reglamento impugnado.

97 Añaden que el establecimiento de estas disposiciones resulta aún más desproporcionado, a la vista de los objetivos perseguidos por la normativa, si se tiene en cuenta que, en virtud del artículo 9, apartado 3, del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada, el incumplimiento de las obligaciones de notificación y de cooperación se considera constitutivo de una elusión de las medidas restrictivas. Así, mediante esta disposición, existe el riesgo de considerar constitutivo de elusión cualquier olvido en la notificación de un bien, con independencia del carácter involuntario de la falta de notificación, lo que podría crear una presunción *iuris et de iure* de elusión, contraria al principio del derecho a la tutela judicial efectiva.

98 Según los demandantes, esto es muy problemático porque es altamente probable que el legislador nacional, animado por el Consejo, imponga sanciones penales a la infracción consistente en la elusión de las medidas restrictivas, pero también, en su caso, la sanción de decomiso, que no solo tendrá carácter «manifiestamente desproporcionado», sino también el efecto de privar a las medidas restrictivas de su condición cautelar y preventiva.

99 Por último, los demandantes alegan que el plazo establecido para notificar sus bienes, en el caso de autos el 1 de septiembre de 2022, apenas les dejó cuarenta y un días para ejecutar tal trámite. Pues bien, habida cuenta de la complejidad ligada tanto a la imprecisión de los conceptos utilizados

para determinar la obligación de notificación como a la forma de notificación, que difieren en función de las autoridades a las que haya de realizarse la notificación, ese plazo era insuficiente e iba más allá del principio de proporcionalidad.

100 El Consejo, apoyado por la Comisión, refuta estas alegaciones.

101 Procede recordar que el principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión, exige que los medios que aplica una disposición del Derecho de la Unión sean aptos para alcanzar los objetivos legítimos perseguidos por la normativa de que se trate y no vayan más allá de lo necesario para alcanzarlos (sentencias de 13 de marzo de 2012, Melli Bank/Consejo, C-380/09 P, EU:C:2012:137, apartado 52, y de 15 de noviembre de 2023, OT/Consejo, T-193/22, EU:T:2023:716, apartado 56).

102 Por lo que respecta, en primer lugar, a la alegación de que el Consejo no ha demostrado que exista una creciente complejidad en los mecanismos de evasión de sanciones, procede recordar que el Consejo adoptó las disposiciones impugnadas en el marco de la facultad de apreciación que tiene atribuida y las fundamentó, como se desprende del considerando 5 del Reglamento impugnado, con el fin de frustrar el recurso a mecanismos jurídicos y financieros complejos que puedan, si no facilitar la elusión de medidas, al menos dificultar la identificación por parte de las autoridades nacionales competentes de los fondos o recursos económicos sometidos a medidas restrictivas con arreglo a la Decisión 2014/145. Pues bien, el logro de tal objetivo, que el Consejo no está obligado a justificar mediante la presentación de elementos de prueba, justifica la necesidad de que recaigan sobre las personas sujetas a medidas restrictivas en virtud de dicha Decisión las obligaciones de notificación y de cooperación establecidas en el artículo 9, apartado 2, del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada. De ello se sigue que procede desestimar esta primera alegación.

103 A continuación, en cuanto a la alegación de los demandantes de que el artículo 9, apartado 3, del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada, creó una presunción *iuris et de iure* de participación en acciones de elusión de las medidas restrictivas, hay que señalar que las disposiciones de dicho artículo hacen referencia al artículo 9, apartado 1, del citado Reglamento para definir la naturaleza de la participación en acciones de elusión. Pues bien, dado que estas últimas disposiciones establecen que, para que exista una participación en una acción de elusión, esa participación ha de ser «consciente y deliberada», el artículo 9, apartado 3, del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada, debe interpretarse en el sentido de que solo se aplica en la medida en que el incumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 9, apartado 2, de dicho Reglamento se haya producido «de manera consciente y deliberada». Por tanto, la eventual omisión involuntaria de notificar determinados fondos o recursos económicos no constituye una infracción sancionable. Así pues, esto permite excluir que dichas disposiciones establezcan una presunción *iuris et de iure* de elusión de las medidas. De ello se sigue que procede desestimar esta alegación.

104 Por lo que respecta a la alegación de que, en esencia, las disposiciones impugnadas llevarían a las autoridades nacionales a sancionar sistemáticamente con la pena de decomiso cualquier infracción de las obligaciones de notificación y de cooperación, como se establece en el artículo 9, apartado 2, del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada por el Reglamento impugnado, y, por tanto, a modificar la naturaleza de las medidas restrictivas, es preciso indicar que, al referirse el artículo 15, apartado 1, del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada por el Reglamento 2022/880, a «medidas adecuadas» de decomiso del producto de las infracciones del Reglamento n.º 269/2014, el Consejo atribuyó cierto margen de apreciación a las autoridades

nacionales en cuanto a la definición, a la naturaleza y al alcance de ese decomiso. Además, la sanción de decomiso del producto de las infracciones, en la medida en que solo puede aplicarse en caso de incumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 9, apartado 2, del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada por el Reglamento impugnado, no puede confundirse con las medidas restrictivas propiamente dichas, que conservan su carácter cautelar y temporal. En cualquier caso, se ha de señalar que el objeto del decomiso, tal como está previsto en el artículo 15, apartado 1, del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada por el Reglamento 2022/880, por cuanto se aplica únicamente al «producto de [las] infracciones», difiere del objeto de las medidas restrictivas, que recae sobre los fondos y recursos económicos tal como los determina el artículo 2, apartado 1, del Reglamento n.º 269/2014. De ello se desprende que procede desestimar las alegaciones de los demandantes dirigidas a que se declare que las sanciones impuestas a la elusión mencionada en el artículo 9, apartado 3, del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada por el Reglamento impugnado, modifican la naturaleza de las medidas restrictivas y son manifiestamente desproporcionadas.

105 El plazo de cuarenta y un días dado a los demandantes para notificar sus fondos o recursos económicos, que estos consideran demasiado breve, no parece ser tan breve como para que haya impedido a las personas afectadas por las medidas de inmovilización de fondos notificar eficazmente sus fondos o recursos económicos a las autoridades nacionales competentes. En efecto, es evidente que son las personas afectadas por las medidas restrictivas las que mejor conocen su situación patrimonial. Además, el hecho de que, en el caso de autos, los demandantes hayan tenido que notificar a cuatro autoridades nacionales competentes diferentes y en un plazo de cuarenta y un días los fondos y recursos económicos cuya tenencia, posesión o control les corresponde no parece ser un plazo excesivamente breve. Los propios demandantes reconocen asimismo haber cumplido a su debido tiempo esta obligación y no alegan tampoco que las autoridades nacionales competentes les hubieran comunicado que se habían cometido irregularidades con ocasión del cumplimiento de esta obligación.

106 Por último, en la medida en que los demandantes mencionan en la réplica una injerencia desproporcionada en su derecho de propiedad y en su derecho a la vida privada, hay que indicar que estas alegaciones no están fundamentadas. Por consiguiente, tales alegaciones deben ser desestimadas, sin que haya lugar a pronunciarse sobre su admisibilidad.

107 Habida cuenta de lo anterior, procede desestimar el tercer motivo.

Sobre el cuarto motivo, basado en la violación del principio de seguridad jurídica

108 Mediante su cuarto motivo, los demandantes alegan que la obligación de notificación establecida en el artículo 9, apartado 2, del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada, se basa en los conceptos de propiedad y de control y viola el principio de seguridad jurídica.

109 En primer lugar, aducen que estos dos conceptos se caracterizan por su gran complejidad. En su opinión, ello los expone al riesgo de ser sancionados por falta de notificación en caso de que su interpretación de tales conceptos diverja de la interpretación efectuada por las distintas autoridades nacionales competentes. Estiman que la vaguedad que rodea a ambos conceptos explica asimismo la razón por la que el Consejo tuvo la necesidad de elaborar una guía práctica y de dar una conferencia para precisar su sentido. Consideran que semejante práctica es inédita cuando se trata de disposiciones que pueden ser sancionadas en el plano penal.

110 A este respecto, y en respuesta a las alegaciones de la Comisión de que los demandantes tienen libertad para advertir a las autoridades competentes de las eventuales dificultades que experimenten en el cumplimiento de las disposiciones que les son aplicables, estos alegan que su función no es evitar los errores cometidos por la Administración ni interponer recursos judiciales para paliar la injerencia en el derecho de propiedad de la que son objeto.

111 En segundo lugar, los demandantes aducen que el artículo 9 del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada, viola el principio de seguridad jurídica, ya que sus disposiciones no regulan cómo debe efectuarse la notificación de que se trata ante las autoridades competentes de los distintos Estados miembros. Según los demandantes, la ausencia de un procedimiento a este respecto tiene como consecuencia que exista una gran diversidad de prácticas administrativas dentro de la Unión y, en consecuencia, que las personas sujetas a las medidas de inmovilización de fondos estén sometidas al poder discrecional de todas las Administraciones implicadas.

112 En tercer lugar, los demandantes alegan que nada les permitía suponer que el Consejo pudiera, a corto o medio plazo, imponerles esa obligación de notificación y que el plazo señalado para cumplirla, en el caso de autos cuarenta y un días, era manifiestamente insuficiente.

113 El Consejo, apoyado por la Comisión, refuta estas alegaciones.

114 Hay que recordar que el principio de seguridad jurídica exige que la normativa de la Unión sea clara y precisa y que su aplicación sea previsible para todos los interesados (sentencia de 5 de marzo de 2015, Europäisch-Iranische Handelsbank/Consejo, C-585/13 P, EU:C:2015:145, apartado 93; véase, en este sentido, la sentencia de 15 de noviembre de 2023, OT/Consejo, T-193/22, EU:T:2023:716, apartado 42).

115 Por lo que respecta, en primer lugar, a la alegación de que los conceptos de propiedad y de control no son lo suficientemente explícitos, hasta el punto de que el Consejo se haya visto obligado a definir los límites de tales conceptos a través de una guía práctica y de una conferencia, debe señalarse, de entrada, que los términos utilizados por el artículo 9, apartado 2, del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada, remiten a los conceptos de propiedad, tenencia o control.

116 A este respecto, dado que el Reglamento n.º 269/2014 se refiere a estos conceptos sin remitirse a los Derechos nacionales para definirlos, dichos conceptos deben considerarse conceptos autónomos del Derecho de la Unión, que han de interpretarse de manera uniforme en el territorio que la integra [véase, en este sentido, la sentencia de 22 de junio de 2021, Venezuela/Consejo (Afectación de un Estado tercero), C-872/19 P, EU:C:2021:507, apartado 42 y jurisprudencia citada]. Además, según reiterada jurisprudencia, hay que tener en cuenta la literalidad y el contexto de dicha disposición, así como los objetivos que persigue la normativa de la que forma parte (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de marzo de 2012, Melli Bank/Consejo, C-380/09 P, EU:C:2012:137, apartado 38 y jurisprudencia citada).

117 Pues bien, no parece que la utilización de los conceptos de propiedad, tenencia o control en las disposiciones del artículo 9, apartado 2, del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada, adolezca de tal ambigüedad que impida a las personas sometidas a medidas de inmovilización de fondos poder disipar con suficiente certeza las posibles dudas sobre el alcance o el sentido de esos conceptos.

118 En efecto, procede considerar que, al emplear tales conceptos, el Consejo se refirió, en particular, al derecho a disponer de fondos o recursos económicos, tal como se definen en el artículo 1, letras d) y g), del Reglamento n.º 269/2014, o a utilizarlos.

119 En particular, en cuanto al concepto de control y de tenencia, hay que señalar que, en lo relativo a las sociedades que se encuentran en el contexto específico de las medidas restrictivas, ya se ha declarado que una sociedad puede ser calificada de «sociedad que es propiedad o está bajo control de otra entidad» cuando se encuentre en una situación en la que esa otra entidad pueda influir en sus decisiones, aun cuando no exista, entre esas dos entidades, ningún vínculo jurídico, de propiedad o de participación en el capital (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de septiembre de 2019, HTTS/Consejo, C-123/18 P, EU:C:2019:694, apartado 75).

120 Las interpretaciones mencionadas en los anteriores apartados 118 y 119 se corresponden con el contexto en el que se adoptaron las disposiciones del artículo 9, apartado 2, del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada. En efecto, el objetivo del Consejo es ejercer sobre las personas y entidades sometidas a medidas restrictivas una presión que repercuta en las autoridades rusas con la finalidad, en particular, de aumentar el coste de las acciones de la Federación de Rusia dirigidas a menoscabar la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania.

121 Por último, debe indicarse que el hecho de que el Consejo organizara una conferencia o elaborara una guía de buenas prácticas destinada a las autoridades nacionales con el fin de precisar los conceptos utilizados en el ámbito de las medidas restrictivas no permite por sí solo acreditar la existencia de una incertidumbre jurídica en cuanto al empleo de tales conceptos.

122 Así pues, de los anteriores apartados 115 a 121 resulta que la referencia que hace el artículo 9, apartado 2, del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada, a los conceptos de propiedad, tenencia o control de los fondos o recursos económicos permite entender de manera suficientemente clara y comprensible lo que incluyen tales conceptos.

123 Por lo que respecta, en segundo lugar, a las incertidumbres relativas a las prácticas divergentes de las autoridades nacionales en cuanto al modo de notificación, procede señalar que los datos que permiten identificar a cada una de las autoridades nacionales competentes figuran en el anexo II del Reglamento n.º 269/2014. Además, el hecho de que los demandantes se hayan visto obligados a relacionarse con esas autoridades nacionales para conocer la forma exigida para llevar a cabo ante cada una de ellas la notificación no constituye una violación del principio de seguridad jurídica, máxime cuando los demandantes no aportan ningún elemento de prueba que demuestre la existencia de dificultades.

124 En tercer lugar, en cuanto a la supuesta existencia de divergencias de interpretación de los conceptos mencionados en el anterior apartado 115 por parte de las distintas autoridades nacionales competentes, así como a la supuesta desprotección de los justiciables frente al poder discrecional de las autoridades nacionales competentes, en el contexto de los plazos muy limitados dados a los demandantes para notificar sus fondos y recursos económicos, es preciso desestimar, por una parte, la alegación relativa a los plazos demasiado limitados, por las razones ya mencionadas en el apartado 105 de la presente sentencia, y, por otra parte, las alegaciones —por lo demás no fundamentadas en modo alguno— referidas a las divergencias de interpretación de las distintas autoridades nacionales, por las razones mencionadas en los anteriores apartados 116 a 122.

125 Así pues, dado que ninguna de las alegaciones que formulan los demandantes permite acreditar la existencia de una violación del principio de seguridad jurídica, procede desestimar el cuarto motivo y, en consecuencia, el recurso en su totalidad.

Costas

126 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber sido desestimadas las pretensiones de los demandantes, procede condenarlos a cargar con sus propias costas y con las del Consejo, conforme a lo solicitado por este.

127 Con arreglo al artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas. Por tanto, la Comisión cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Gran Sala)

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) El Sr. Gennady Nikolayevich Timchenko y la Sra. Elena Petrovna Timchenko cargarán con sus propias costas y con las del Consejo de la Unión Europea.

3) La Comisión Europea cargará con sus propias costas.

Van der Woude	Papasavvas	Spielmann
Costeira	Kowalik-Bańczyk	Gervasoni
Madise	Półtorak	Brkan
Gâlea	Dimitrakopoulos	Kukovec
Kingston	Tóth	Kalėda

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 11 de septiembre de 2024.

Firmas