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 — Competencia del Consejo de la Unión Europea — Proporcionalidad»

En el asunto T-635/22,

Mikhail Fridman, con domicilio en Londres (Reino Unido),

Petr Aven, con domicilio en Virginia Water (Reino Unido),

German Khan, con domicilio en Londres,

representados por los Sres. T. Marembert y A. Bass, abogados,

partes demandantes,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por la Sra. S. van Overmeire y el Sr. J. Rurarz, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. B. Maingain, abogado,

parte demandada,

apoyado por

Reino de Bélgica, representado por las Sras. C. Pochet, M. van Regemorter y L. van den Broeck, en calidad de agentes,

por

* Lengua de procedimiento: francés.

República de Letonia, representada por las Sras. K. Pommere y J. Davidoviča, en calidad de agentes,

y 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,

partes coadyuvantes,

EL TRIBUNAL GENERAL (Gran Sala),

integrado por el Sr. M. van der Woude, Presidente, los Sres. S. Papasavvas y D. Spielmann (Ponente), 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 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, los Sres. Mikhail Fridman, Petr Aven y German Khan, solicitan la anulación 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 cuanto los afecta, y se refieren así, más concretamente, al artículo 1, punto 4, del 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 Los demandantes son hombres de negocios de nacionalidades rusa e israelí, por lo que respecta a los Sres. Fridman y Khan, y de nacionalidades rusa y letona, en el caso del Sr. Aven.

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 Europea 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 adoptó 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 mediante la Decisión (PESC) 2022/337 del Consejo, de 28 de febrero de 2022, por la que se modifica la Decisión 2014/145 (DO 2022, L 59, p. 1), y el Reglamento de Ejecución (UE) 2022/336 del Consejo, de 28 de febrero de 2022, por el que se aplica el Reglamento n.º 269/2014 (DO 2022, L 58, p. 1), en lo que respecta a los Sres. Aven y Fridman, y mediante la Decisión (PESC) 2022/429 del Consejo, de 15 de marzo de 2022, por la que se modifica la Decisión 2014/145 (DO 2022, L 87 I, p. 44), y el Reglamento de Ejecución (UE) 2022/427 del Consejo, de 15 de marzo de 2022, por el que se aplica el Reglamento n.º 269/2014 (DO 2022, L 87 I, p. 1), en cuanto al Sr. Khan, y fueron mantenidos en dichas listas sucesivamente. Estas medidas restrictivas fueron recurridas en anulación ante el Tribunal General (asuntos T-301/22, Aven/Consejo, T-304/22, Fridman/Consejo, y T-333/22, Khan/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 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».

10 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 [Europea] tras la entrada en vigor del presente Reglamento, así como cualquier modificación posterior.»

11 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 (considerando 2 del Reglamento 2022/880).

12 El artículo 15, apartado 1, del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada, dispone:

«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.»

13 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.

14 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.»

15 Mediante el Reglamento impugnado, el Consejo 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, el Reglamento impugnado 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

16 Los demandantes solicitan al Tribunal General que:

– Anule el Reglamento impugnado en la medida en que los afecta en el modo precisado en el anterior apartado 1.

– Condene en costas al Consejo.

17 El Consejo solicita al Tribunal General que:

– Declare la inadmisibilidad del recurso de anulación y, con carácter subsidiario, lo desestime por infundado.

– Condene en costas a los demandantes.

18 El Reino de Bélgica, la República de Letonia y la Comisión solicitan que se declare la inadmisibilidad del recurso o, con carácter subsidiario, que se desestime por infundado.

Fundamentos de Derecho

Sobre la admisibilidad del recurso

19 El Consejo, apoyado por el Reino de Bélgica, la República de Letonia y la Comisión, sostiene que las disposiciones impugnadas no afectan directa e individualmente a los demandantes. Alega que sus nombres fueron añadidos a las listas controvertidas que les imponen medidas restrictivas mediante la Decisión 2022/337 y el Reglamento de Ejecución 2022/336, por lo que respecta a los Sres. Aven y Fridman, y mediante la Decisión 2022/429 y el Reglamento de Ejecución 2022/427, en el caso del Sr. Khan, que son los actos que los afectan individual y directamente y que fueron recurridos en anulación (véase el anterior apartado 7).

20 La Comisión añade que el Reglamento impugnado es una medida que no afecta directamente a los demandantes y que no incluye medidas de ejecución. En particular, estima que el artículo 9, apartado 3, del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada, requiere una apreciación caso por caso y la aplicación de sanciones por el Derecho nacional.

21 El Reino de Bélgica añade que los activos de los demandantes bajo la jurisdicción de Estados miembros ya se consideran inmovilizados mediante los actos impugnados en los recursos de los asuntos T-301/22, Aven/Consejo, T-304/22, Fridman/Consejo, y T-333/22, Khan/Consejo. Por consiguiente, concluye que los demandantes no tienen interés en interponer el presente recurso, a menos que hayan eludido las medidas restrictivas a las que han sido sometidos y esperen poder seguir eludiéndolas mediante el presente recurso.

22 La República de Letonia sostuvo en la vista que las disposiciones impugnadas afectaban a una categoría de personas contemplada genérica y abstractamente y que los demandantes no habían indicado ninguna otra circunstancia que confirmara que el acto impugnado los afectaba o individualizaba más que a las demás personas pertenecientes a esa categoría.

23 Los demandantes rebaten estas alegaciones.

24 Procede recordar que, 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 tiene, según la jurisprudencia, 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 al 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 el 28 de febrero de 2022 por lo que respecta a los Sres. Aven y Fridman y desde el 15 de marzo de 2022 en el caso del Sr. Khan (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 de notificar antes del 1 de septiembre de 2022 sus fondos o recursos económicos 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 manera 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 El Reino de Bélgica sostiene que los demandantes no tienen interés en interponer el presente recurso, dado que todos sus activos ya se consideran inmovilizados, a menos que hayan eludido las medidas restrictivas a las que han sido sometidos y esperen poder seguir eludiéndolas mediante el presente recurso.

37 Procede 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).

38 Pues bien, 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, o de que dichos fondos o recursos económicos hayan o no hayan sido inmovilizados, 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, como implicaría la alegación del Reino de Bélgica, que han incumplido sus obligaciones. Por tanto, debe desestimarse la alegación del Reino de Bélgica.

39 Además, consta que cumplir la obligación de notificación no conlleva la extinción de todas las obligaciones establecidas por las disposiciones impugnadas. 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.

40 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.

41 Por consiguiente, debe desestimarse la alegación del Reino de Bélgica de que los demandantes carecen de interés en interponer el presente recurso.

42 De todo lo que precede se deduce que el presente recurso es admisible.

Sobre el fondo

43 Los demandantes formulan dos motivos, el primero, basado en la inexistencia de base jurídica y en la infracción del artículo 215 TFUE, así como en la violación de los principios de proporcionalidad y de seguridad jurídica, y, el segundo, en la inexistencia de base jurídica y en la infracción de los artículos 4 TUE, 5 TUE, 25 TUE y 40 TUE y de los artículos 3 TFUE, 4 TFUE, 82 TFUE, 83 TFUE y 215 TFUE, al haberse erigido el Consejo en legislador penal.

Sobre el primer motivo, basado en la inexistencia de base jurídica y en la infracción del artículo 215 TFUE, así como en la violación de los principios de proporcionalidad y de seguridad jurídica

44 Los demandantes sostienen, en esencia, que, aunque el tenor del artículo 215 TFUE no sea taxativo, es de interpretación estricta y el Consejo no puede imponer obligaciones positivas a las personas sancionadas en virtud de esta disposición. Estiman que la obligación de comunicar su situación patrimonial es una forma de sanción y no una «medida restrictiva» en el sentido del artículo 215 TFUE. Añaden que, incluso suponiendo que el Consejo pudiera imponer obligaciones positivas, las obligaciones de notificación y de cooperación de que se trata excederían de su competencia *ratione materiae*.

45 Sostienen asimismo que las obligaciones de que se trata vulneran la vida privada y son excesivas e inciertas, ya que se basan en términos vagos e indefinidos. También les imputan alcance extraterritorial.

46 El Consejo, apoyado por el Reino de Bélgica, la República de Letonia y la Comisión, rebate estas alegaciones.

47 Procede recordar que, a tenor del artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, la política exterior y de seguridad común (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».

48 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 por el procedimiento establecido en el apartado 1 medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales.

49 Según la jurisprudencia, de los artículos 24 TUE y 29 TUE se desprende que, por regla general, el Consejo definirá, 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).

50 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 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 (sentencia de 28 de marzo de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, apartado 89).

51 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).

52 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.

53 Hay que recordar que, según el considerando 5 del Reglamento impugnado, las disposiciones impugnadas fueron adoptadas con el fin de dar repuesta 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».

54 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 también estaba motivado por el hecho de que, con anterioridad, pocos Estados miembros habían aprobado disposiciones nacionales que establecieran tales obligaciones, en particular la obligación de notificación.

55 De ello resulta que, en el caso de autos, las disposiciones impugnadas 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.

56 Así pues, no son medidas restrictivas como tales, sino medidas que 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.

57 De ello se deduce que el Consejo adoptó justificadamente las disposiciones impugnadas sobre la base del artículo 215 TFUE.

58 Las alegaciones de los demandantes no desvirtúan esta apreciación.

59 En primer término, los demandantes sostienen que el Consejo no puede imponer obligaciones positivas a las personas sancionadas en virtud del artículo 215 TFUE, apartado 2.

60 No obstante, aun cuando, como subrayan los demandantes, el Consejo no dispone de libertad plena para establecer las medidas que desee en materia de PESC, el artículo 215 TFUE no es taxativo, como admiten los demandantes. Pues bien, la mera 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 50, 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. Así pues, si bien las medidas restrictivas se caracterizan, en principio, por ser medidas de prohibición o limitaciones, es cierto que su aplicación puede implicar obligaciones de hacer, como las del presente asunto, que no pueden ser excluidas por principio por la mera razón de que se trate de obligaciones positivas.

61 En segundo término, debe rechazarse la afirmación de los demandantes de que las disposiciones impugnadas, en particular la obligación de comunicar su situación patrimonial, son una forma de sanción y no una medida restrictiva.

62 En efecto, por una parte, de los anteriores apartados 52 a 57 se desprende que las disposiciones impugnadas imponen una obligación de notificación de los fondos o recursos económicos y una obligación de cooperación que no son sanciones, sino medidas que tienen por objeto aplicar las medidas restrictivas de inmovilización de fondos. Por otra parte, estas disposiciones no crean sanciones en sí mismas. Es cierto que, como subrayan los demandantes, el apartado 3 del artículo 9 del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada, establece que el incumplimiento de estas obligaciones de notificación y de cooperación se considerará participación en acciones cuyo objeto o efecto sea eludir las medidas de inmovilización de fondos, participación prohibida, a su vez, por el apartado 1 del mismo artículo 9. No obstante, esta disposición califica jurídicamente el incumplimiento de dichas obligaciones, pero sin crear ninguna sanción.

63 De ello se deduce que debe desestimarse la alegación de los demandantes de que las disposiciones impugnadas son una forma de sanción.

64 En tercer término, como señalan los demandantes, estas obligaciones son inéditas para ellos, como se mencionó en la vista.

65 No obstante, el artículo 215 TFUE, apartado 2, permite que el Consejo establezca obligaciones positivas, incluso inéditas para ellos, cuando se refieran a las medidas restrictivas a que están sometidos los demandantes, por cuanto pueden dar efecto a tales medidas en todos los Estados miembros, con el fin de garantizar su aplicación efectiva y uniforme en una situación que, como la del caso de autos, se caracteriza por una creciente complejidad de los mecanismos que permiten a las personas y entidades afectadas por esas medidas restrictivas eludir las sanciones.

66 De lo anterior resulta que las disposiciones impugnadas no son sanciones, sino medidas que garantizan la aplicación de medidas restrictivas, que fueron justificadamente adoptadas sobre la base del artículo 215 TFUE, apartado 2. Por tanto, los demandantes sostienen erróneamente que el Consejo no es competente *ratione materiae*, en virtud de esta disposición, para establecer las obligaciones de que se trata.

67 En cuarto término, los demandantes alegan que las obligaciones de notificación y de cooperación de que se trata vulneran la vida privada, de la que el patrimonio es un componente esencial, y son excesivas por el hecho de que «van más allá del mero patrimonio de las personas sancionadas». También aducen que el objetivo de garantizar la efectividad de las medidas restrictivas no justifica que se impongan tales obligaciones a las personas sometidas a ellas.

68 Hay que recordar que los derechos fundamentales no constituyen prerrogativas absolutas y que su ejercicio puede ser objeto de restricciones justificadas por los objetivos de interés general perseguidos por la Unión, siempre y cuando estas restricciones respondan efectivamente a la consecución de dichos objetivos de interés general y no constituyan, habida cuenta del objetivo perseguido, una intervención desmesurada e intolerable que vulnere la propia esencia de los derechos así garantizados (sentencias de 28 de marzo de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, apartado 148, y de 27 de julio de 2022, RT France/Consejo, T-125/22, EU:T:2022:483, apartado 220).

69 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 dichos derechos, tener un objetivo de interés general reconocido como tal por la Unión y no ser desproporcionadas (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de julio de 2022, RT France/Consejo, T-125/22, EU:T:2022:483, apartados 145 y 222 y jurisprudencia citada).

70 En el caso de autos, en primer lugar, las obligaciones de que se trata están «establecidas por la ley», puesto que se enuncian en el Reglamento impugnado, y disponen de una base jurídica clara en el Derecho de la Unión —concretamente el artículo 215 TFUE— y de suficiente previsibilidad.

71 En segundo lugar, las obligaciones de que se trata, limitadas a los fondos o recursos económicos bajo la jurisdicción de un Estado miembro, se imponen a los demandantes como consecuencia de que sus nombres están incluidos en el anexo I del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada, y de que, por ello, están sometidos a medidas de inmovilización de fondos. Pues bien, dado que dicha inclusión es una medida temporal, reversible y objeto de seguimiento constante, las obligaciones de que se trata, que están vinculadas a esa inclusión, tienen a su vez carácter temporal y reversible. Por consiguiente, hay que considerar que dichas obligaciones no vulneran el contenido esencial del derecho a la vida privada invocado.

72 En tercer lugar, el objetivo de las medidas restrictivas es aumentar el coste de las acciones de la Federación de Rusia dirigidas a menoscabar la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, promover una solución pacífica de la crisis y mantener la paz y la seguridad internacional, de conformidad con los objetivos de la acción exterior de la Unión expuestos en el artículo 21 TUE. En este contexto, el objetivo de las obligaciones de que se trata es permitir identificar los fondos y recursos económicos cuya posesión, tenencia o control corresponde a las personas y entidades sometidas a medidas restrictivas y, con ello, aplicar de manera efectiva y uniforme dichas medidas, lo que constituye un objetivo que se enmarca en el

objetivo más general de las medidas restrictivas. Pues bien, la importancia de los objetivos que se pretende lograr de este modo justifica las consecuencias negativas derivadas de la injerencia en el derecho a la vida privada alegada por los demandantes.

73 En cuarto lugar, por lo que respecta al carácter adecuado y necesario de las obligaciones de que se trata, debe señalarse que, como subrayan el Consejo, el Reino de Bélgica, la República de Letonia y la Comisión, el establecimiento de nuevas formas de ejecución de las medidas restrictivas está justificado por la necesidad de garantizar la efectividad y la aplicación uniforme del régimen de medidas restrictivas relativas a la situación en Ucrania, en particular ante la elusión de las medidas restrictivas derivada de la creación de mecanismos de creciente complejidad. El Consejo menciona a este respecto la existencia de numerosas vías de elusión, como la ocultación de activos a través de miembros de la familia, sociedades fantasma o testaferros. La Comisión también ha puesto de relieve la gravedad de la situación en Ucrania, los riesgos sin precedentes para la seguridad de la Unión y de sus Estados miembros y el hecho de que el régimen de medidas restrictivas adoptado contra la Federación de Rusia ha adquirido una proporción no alcanzada por ningún otro régimen, habida cuenta del número de personas y de entidades afectadas por dichas medidas, de la importancia de los fondos y recursos económicos objeto de las medidas de inmovilización de fondos y de la creciente complejidad de los montajes jurídicos y financieros que permiten la tenencia y el control de tales fondos y recursos económicos, que dificultan especialmente su identificación por las autoridades nacionales competentes. Además, los demandantes no han demostrado que sea posible adoptar medidas alternativas menos restrictivas que permitan alcanzar con la misma efectividad los objetivos perseguidos. Así pues, las obligaciones de notificación y de cooperación de que se trata constituyen una ejecución adecuada y, al mismo tiempo, necesaria de la inmovilización de fondos.

74 Por lo que respecta, más concretamente, a la proporcionalidad de las obligaciones de que se trata, la ponderación de los intereses en juego demuestra que los serios inconvenientes que de ellas se derivan para los demandantes no son, sin embargo, desmesurados con respecto a los objetivos de interés general perseguidos que se recuerdan en el anterior apartado 72. En efecto, habida cuenta de la importancia primordial de los objetivos perseguidos por las medidas restrictivas y del hecho de que las obligaciones controvertidas pueden garantizar la aplicación efectiva y uniforme de dichas medidas, no puede considerarse desproporcionada la alegada injerencia en la vida privada de los demandantes.

75 De ello se deduce que deben desestimarse las alegaciones de los demandantes relativas al carácter desproporcionado de las obligaciones de que se trata, en particular en lo que respecta a su vida privada.

76 Por último, en cuanto a la alegación de los demandantes de que las obligaciones impugnadas son excesivas como consecuencia de que van más allá del mero patrimonio de las personas sancionadas, es preciso indicar que no se ha fundamentado de ningún otro modo y, por tanto, debe ser desestimada.

77 En quinto término, los demandantes sostienen que las obligaciones impugnadas violan el principio de seguridad jurídica porque se basan en términos vagos e indefinidos, en particular en cuanto al alcance del concepto de «control».

78 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).

79 En el caso de autos, a tenor del artículo 9, apartado 2, letra a), del Reglamento n.º 269/2014, las personas sometidas a la inmovilización de fondos deben notificar «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».

80 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. A este respecto, 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 económicas, 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).

81 De ello se deduce 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 muestra de manera suficientemente clara y comprensible lo que incluyen tales conceptos, a efectos de que los interesados puedan cumplir la obligación de notificación.

82 En sexto término, los demandantes sostienen que las obligaciones de que se trata tienen alcance extraterritorial, ya que una persona sometida a medidas restrictivas que se encuentre fuera de la Unión puede ser procesada si no responde a las demandas de las autoridades nacionales.

83 Es preciso recordar que, según el artículo 9, apartado 2, del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada, los demandantes están obligados, por una parte, a notificar sus fondos o recursos económicos bajo la jurisdicción de un Estado miembro a las autoridades competentes del Estado miembro en el que estén situados esos fondos o recursos económicos y, por otra parte, a cooperar con dichas autoridades en toda verificación de la información. De ello se deduce que las referidas obligaciones no afectan a los activos que no están bajo la jurisdicción de un Estado miembro. Además, por lo que respecta a quienes se encuentran fuera de la Unión, solo se contemplan sus activos situados en el territorio de la Unión, lo que constituye un vínculo de conexión suficiente con la Unión. Por consiguiente, debe desestimarse la alegación basada en el alcance extraterritorial de las obligaciones de que se trata.

84 De todo lo anterior resulta que las obligaciones de que se trata no constituyen medidas restrictivas, sino medidas que pueden garantizar la ejecución de las medidas restrictivas aplicadas a los demandantes. Por tanto, habida cuenta del contexto y del objetivo de garantizar la efectividad de dichas medidas, el Consejo no ha vulnerado el alcance de su competencia *ratione materiae* ni el principio de proporcionalidad ni el principio de seguridad jurídica al adoptar las disposiciones impugnadas.

85 De ello resulta que procede desestimar el primer motivo por infundado.

Sobre el segundo motivo, basado en la inexistencia de base jurídica y en la infracción de los artículos 4 TUE, 5 TUE, 25 TUE y 40 TUE y de los artículos 3 TFUE, 4 TFUE, 82 TFUE, 83 TFUE y 215 TFUE al haberse erigido el Consejo en legislador penal

86 Con carácter preliminar, procede señalar que el tenor del segundo motivo menciona la inexistencia de base jurídica de las disposiciones impugnadas. No obstante, del examen del primer motivo se desprende que el artículo 215 TFUE constituye la base jurídica pertinente de las disposiciones impugnadas en el caso de autos. Por tanto, debe desestimarse la alegación relativa a la inexistencia de base jurídica de las disposiciones impugnadas.

87 En cuanto al resto del segundo motivo, si bien los demandantes mencionan la infracción de diferentes disposiciones del Tratado UE y del Tratado FUE, esta alegación pretende demostrar, en esencia, que, al adoptar las disposiciones impugnadas, a pesar de que sabía que veinticinco de los veintisiete Estados miembros sancionaban penalmente la elusión de sanciones, el Consejo se erigió en legislador penal, aun cuando esta competencia corresponde a los Estados miembros.

88 El Consejo, apoyado por el Reino de Bélgica, la República de Letonia y la Comisión, rebate esta alegación.

89 Procede recordar que, por lo que respecta a los actos adoptados sobre la base de disposiciones relativas a la PESC, incumbe al juez de la Unión velar, en particular, con arreglo al artículo 40 TUE y al artículo 275 TFUE, párrafo segundo, primera parte de la frase, por que la ejecución de dicha política no afecte a la aplicación de los procedimientos y al alcance respectivo de las atribuciones de las instituciones establecidos en los Tratados para el ejercicio de las competencias de la Unión con arreglo al Tratado FUE (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de marzo de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, apartado 85 y jurisprudencia citada).

90 En el caso de autos, el artículo 9, apartado 2, del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada, crea las obligaciones de notificación y de cooperación controvertidas. El artículo 9, apartado 3, del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada, dispone, por su parte, que el incumplimiento de estas obligaciones se considerará participación en acciones cuyo objeto o efecto sea eludir las medidas restrictivas. Remite al respecto al artículo 9, apartado 1, de ese Reglamento, que prohíbe participar de manera consciente y deliberada en tales acciones de elusión.

91 No cabe considerar que estas disposiciones establecen disposiciones penales, ni siquiera teniendo en cuenta el hecho de que, como subrayan los demandantes, cuando se adoptó el Reglamento impugnado, la mayoría de los Estados miembros castigaban penalmente la elusión de las medidas restrictivas.

92 A este respecto, los demandantes hacen hincapié en que, como se desprende de la propuesta de la Comisión de 25 de mayo de 2022 de Decisión del Consejo por la que se añade la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión a los ámbitos delictivos establecidos en el artículo 83 [TFUE, apartado 1] [COM(2022) 247 final], el Consejo era consciente de que la elusión de sanciones se castigaba penalmente en todos los Estados miembros, con excepción de dos de ellos. Sin embargo, de tal circunstancia no cabe deducir que, con la adopción de las disposiciones impugnadas, el Consejo obligara a los Estados miembros a condenar penalmente la elusión de la inmovilización de fondos. En efecto, el hecho de que, en los Estados miembros que ya castigaban

penalmente la elusión de medidas restrictivas, las sanciones aplicadas en caso de incumplimiento de las dos obligaciones de que se trata también fueran, consecuentemente, penales no deriva de las disposiciones impugnadas, sino de la decisión de los Estados miembros en materia de sanciones.

93 Por consiguiente, debe desestimarse la alegación de que, con la aprobación de las disposiciones impugnadas, el Consejo estableció obligaciones que se incluyen en la materia penal en toda la Unión y de que, al hacerlo, se erigió en legislador penal.

94 No modifica esta apreciación la interpretación conjunta del artículo 9 del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada, y del artículo 15 del mismo Reglamento. En efecto, del artículo 15, apartado 1, del citado Reglamento resulta que son los Estados miembros los que establecen el régimen de sanciones aplicables a cualquier infracción de lo dispuesto en dicho Reglamento y los que adoptan todas las medidas necesarias para garantizar su aplicación. De ello resulta que, en caso de incumplimiento de las obligaciones de que se trata, calificado de elusión de las medidas restrictivas, la determinación del régimen de sanciones, «incluidas las sanciones penales» (artículo 15, apartado 1, del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada), sigue siendo competencia de los Estados miembros. Además, la obligación impuesta a los Estados miembros de adoptar un régimen de sanciones en caso de incumplimiento de las referidas obligaciones responde, por sus objetivos y su contenido, a la Decisión 2014/145, dado que pretende hacer efectiva la aplicación uniforme de las medidas restrictivas previstas en esa Decisión. Asimismo, las disposiciones del artículo 15 del citado Reglamento dejan a las autoridades nacionales libertad plena en cuanto a la elección de la naturaleza, penal o no, de la sanción aplicada a las infracciones de dicho Reglamento.

95 Por último, esta apreciación tampoco se ve modificada por la adopción, el 28 de noviembre de 2022, de la Decisión (UE) 2022/2332 del Consejo, 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), ni por la adopción por la Comisión, el 2 de diciembre de 2022, de la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se definen las infracciones y sanciones penales por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión [COM(2022) 684 final]. Además del hecho de que esta Decisión y de que dicha propuesta no habían sido adoptadas el 21 de julio de 2022, día en el que se aprobaron las disposiciones impugnadas, hay que señalar que semejante enfoque legislativo, que persigue la armonización del Derecho penal de los Estados miembros, se distingue precisamente del enfoque del Reglamento impugnado en el presente asunto, basado en el artículo 215 TFUE, apartado 2, que únicamente pretende garantizar la aplicación efectiva y uniforme del Reglamento n.º 269/2014. En efecto, a diferencia de una directiva que define las infracciones y sanciones penales en caso de elusión de las medidas restrictivas, adoptada en virtud del artículo 83 TFUE, apartado 1, que vincula a los Estados miembros destinatarios en cuanto al resultado que debe alcanzarse en materia penal, el régimen de las sanciones previstas en el artículo 15, apartado 1, del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada, deja a los Estados miembros libertad de elección en cuanto a la naturaleza penal, administrativa o civil de las sanciones que deban adoptarse en caso de incumplimiento de la prohibición de eludir las medidas restrictivas.

96 Por tanto, dado que las obligaciones controvertidas no están comprendidas 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.

97 De cuanto precede resulta que se ha de desestimar el segundo motivo y, consecuentemente, el recurso en su conjunto.

Costas

98 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.

99 Con arreglo 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. Consecuentemente, el Reino de Bélgica, la República de Letonia y la Comisión cargarán con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Gran Sala)

decide:

1) **Desestimar el recurso.**

2) **Los Sres. Mikhail Fridman, Petr Aven y German Khan cargarán con sus propias costas y con las del Consejo de la Unión Europea.**

3) **El Reino de Bélgica, la República de Letonia y la Comisión Europea cargarán 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