Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. GIOVANNI PITRUZZELLA
presentadas el 5 de marzo de 2019[1]

Asunto C-123/18 P

HTTS Hanseatic Trade Trust & Shipping GmbH
contra

Consejo de la Unión Europea

«Recurso de casación — Recurso de indemnización — Medidas restrictivas adoptadas contra Irán — Indemnización por los daños y perjuicios supuestamente sufridos por la recurrente a raíz de la inclusión de su nombre en la lista de las personas y entidades a las que se aplica la inmovilización de fondos y de recursos económicos — Concepto de "violación suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión" — Obligación de motivación — Tutela judicial efectiva»

1. La recurrente, HTTS Hanseatic Trade Trust & Shipping GmbH (en lo sucesivo, «HTTS»), solicita al Tribunal de Justicia que anule la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 13 de diciembre de 2017, HTTS/Consejo,[2] por la que este desestimó su recurso de responsabilidad extracontractual dirigido contra la Unión, en el marco del cual HTTS alegaba haber sufrido un perjuicio de resultas de la acción ilícita del Consejo de la Unión Europea consistente en la inclusión de su nombre, por una parte, en el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 668/2010 del Consejo, de 26 de julio de 2010, relativo a la aplicación del artículo 7, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 423/2007 sobre la adopción de medidas restrictivas contra Irán,[3] en el anexo V del Reglamento (CE) n.º 423/2007 del Consejo, de 19 de abril de 2007, sobre la adopción de medidas restrictivas contra Irán,[4] y, por otra parte, en el anexo VIII del Reglamento (UE) n.º 961/2010 del Consejo, de 25 de octubre de 2010, relativo a medidas restrictivas contra Irán y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 423/2007[5] (en lo sucesivo, conjuntamente, «medidas controvertidas»).

I. Antecedentes del litigio

2. De los apartados 1 y siguientes de la sentencia recurrida resulta que HTTS es una sociedad alemana, constituida en marzo de 2009 y dirigida por el Sr. Bateni, quien ejerce actividades de agente marítimo y gestor técnico de buques. El presente asunto se inscribe en el marco de las medidas restrictivas establecidas al objeto de presionar a la República Islámica de Irán para que este Estado ponga fin a las actividades nucleares que representan un riesgo de proliferación y al desarrollo de sistemas de vectores de armas nucleares. Más concretamente, forma parte de los asuntos relativos a determinadas medidas

1 Lengua original: francés.
2 T-692/15, en lo sucesivo, «sentencia recurrida», EU:T:2017:890.
3 DO 2010, L 195, p. 25.
4 DO 2007, L 103, p. 1.
5 DO 2010, L 281, p. 1.

adoptadas contra una compañía marítima, Islamic Republic of Iran Shipping Lines (en lo sucesivo, «IRISL»), y contra personas físicas o jurídicas supuestamente vinculadas a esa compañía, entre las que figuraban, según el Consejo, HTTS y otras dos compañías marítimas, Hafize Darya Shipping Lines (en lo sucesivo, «HDSL») y Safiran Pyam Darya Shipping Lines (en lo sucesivo, «SAPID»).

3. La inclusión inicial del nombre de HTTS en las listas tuvo lugar el 26 de julio de 2010, a raíz de la entrada en vigor del Reglamento de Ejecución n.º 668/2010, debido a que «act[uaba] en nombre de HDSL en Europa». Esa inclusión no fue recurrida en anulación. En cambio, la inclusión del nombre de HTTS en el Reglamento n.º 961/2010 debido a que «[era] propiedad o se enc[ontraba] bajo control de la IRISL» fue impugnada por esta última y anulada por el Tribunal General. Efectivamente, mediante la sentencia de 7 de diciembre de 2011, HTTS/Consejo [6] el Tribunal General anuló el Reglamento n.º 961/2010 en la medida en que afectaba a la recurrente, con efectos a 7 de febrero de 2012, a fin de permitir, en su caso, al Consejo completar entretanto la motivación de la nueva inclusión de aquella.

4. Una vez dictada esta sentencia, el nombre de HTTS fue objeto de inclusiones posteriores por parte del Consejo, impugnadas sucesivamente por la recurrente y anuladas también sucesivamente por el Tribunal General en las sentencias de 12 de junio de 2013, HTTS/Consejo, [7] y de 18 de septiembre de 2015, HTTS y Bateni/Consejo. [8]

5. En su sentencia de 16 de septiembre de 2013, Islamic Republic of Iran Shipping Lines y otros/Consejo, [9] el Tribunal también anuló la inclusión del nombre de IRISL y de otras compañías marítimas, entre ellas HDSL y SAPID, en las listas que les afectaban, debido a que los medios invocados por el Consejo no justificaban la inclusión del nombre de IRISL y, en consecuencia, tampoco podían justificar la adopción y el mantenimiento de las medidas restrictivas referidas a las demás compañías marítimas que habían sido incluidas en las listas por sus vínculos con IRISL.

6. Mediante escrito de 23 de julio de 2015, la recurrente dirigió al Consejo una solicitud de indemnización de los daños y perjuicios que consideraba haber sufrido como consecuencia de la inclusión inicial de su nombre y de las posteriores inclusiones en las listas de personas vinculadas con la actividad de IRISL. En esa solicitud de indemnización, la recurrente invocaba su derecho a ser indemnizada por los daños y perjuicios materiales e inmateriales que consideraba haber sufrido no solo por las inclusiones decididas mediante el Reglamento de Ejecución n.º 668/2010 y por el Reglamento n.º 961/2010, sino también por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de las inclusiones y nuevas inclusiones posteriores. Mediante escrito fechado el 16 de octubre de 2015, el Consejo desestimó dicha solicitud.

II. Procedimiento ante el Tribunal General y sentencia recurrida

7. Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 25 de noviembre de 2015, HTTS interpuso un recurso basado en el artículo 268 TFUE por el que solicitaba la indemnización de los daños y perjuicios supuestamente sufridos a raíz de su inclusión en el anexo V del Reglamento n.º 423/2007, en su versión modificada por el Reglamento de Ejecución n.º 668/2010, y en el anexo VIII del Reglamento n.º 961/2010.

6 T-562/10, EU:T:2011:716.

7 T-128/12 y T-182/12, no publicada, EU:T:2013:312.

8 T-45/14, no publicada, EU:T:2015:650.

9 T-489/10, EU:T:2013:453.

8. El Tribunal General resolvió sobre el fondo, sin pronunciarse sobre la excepción de inadmisibilidad del recurso, formulada en el escrito de dúplica del Consejo, basada en el transcurso del plazo de prescripción previsto por el artículo 46 del Estatuto del Tribunal de Justicia. [10]

9. En cuanto al fondo, el Tribunal General antepuso a su análisis una serie de observaciones preliminares relativas a los criterios jurisprudenciales de apreciación de la ilegalidad en una demanda de indemnización. A continuación, desestimó sucesivamente los dos motivos invocados por HTTS para demostrar la existencia de una violación suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión, a saber, el motivo basado en el incumplimiento de los requisitos materiales de inclusión en las listas y el motivo basado en el incumplimiento de la obligación de motivación. Tras desestimar estos dos motivos, el Tribunal General declaró que no se había cometido una violación suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión y, por consiguiente, desestimó el recurso, sin examinar si concurrían los demás requisitos para el nacimiento de la responsabilidad de la Unión.

III. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes

10. El 13 de febrero de 2018, HTTS interpuso recurso de casación contra la sentencia recurrida. En sus pretensiones, solicita al Tribunal de Justicia que anule la sentencia recurrida; que condene al Consejo a abonar una indemnización por daños materiales y morales por importe de 2 516 221,50 euros, así como intereses de demora calculados al tipo fijado por el Banco Central Europeo para las principales operaciones de refinanciación, incrementado en dos puntos, a partir del 17 de octubre de 2015 hasta el completo pago de la indemnización, y que condene en costas al Consejo.

11. En su escrito de contestación, el Consejo solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso de casación; con carácter subsidiario, que devuelva el asunto al Tribunal General para que este último resuelva; con carácter subsidiario de segundo grado, que desestime el recurso; y que condene a HTTS a cargar con las costas de todo el procedimiento.

12. La Comisión Europea, parte coadyuvante en apoyo del Consejo en el procedimiento ante el Tribunal General, solicita que se desestime el recurso de casación en su totalidad; con carácter subsidiario, que se desestime el recurso; y que se condene a la recurrente a cargar con las costas del procedimiento.

13. En la vista celebrada ante el Tribunal de Justicia el 26 de noviembre de 2018, se oyeron los informes orales de HTTS, el Consejo y la Comisión.

IV. Análisis jurídico

14. En apoyo de su recurso de casación, la recurrente invoca cuatro motivos. A petición del Tribunal de Justicia, las presentes conclusiones se centran en el primero de ellos.

10 Véanse los apartados 21 a 26 de la sentencia recurrida. Véase asimismo el apartado 92 de dicha sentencia.

A. Sobre el primer motivo

1. Resumen de las alegaciones de las partes

15. HTTS alega, en esencia, que, en los apartados 49 y siguientes de la sentencia recurrida, el Tribunal General incurrió en un error de Derecho ya que, al apreciar la existencia de una violación suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión, tomó en consideración datos y elementos de los que el Consejo no disponía en la fecha de adopción de la conducta controvertida y que fueron invocados por este último *a posteriori*, varios años después de haber adoptado la conducta en cuestión. HTTS aduce que el Tribunal General, para apreciar la existencia de dicha vulneración, no debió tener en cuenta una fecha posterior a la de la adopción de las medidas controvertidas. En su opinión, las modificaciones posteriores o los nuevos datos o elementos de prueba que, ciertamente, no condujeron a la adopción de las medidas controvertidas no pueden justificar *a posteriori* la conducta del Consejo. HTTS sostiene asimismo que el Tribunal General no debió deducir de la norma que fija los plazos de interposición de un recurso de indemnización que la conducta de la institución había de analizarse a la luz de acontecimientos producidos en su caso durante el plazo transcurrido entre dicha conducta y la interposición del recurso. Añade que la especificidad de la política exterior y de seguridad común (PESC) no puede entrañar la exclusión de toda responsabilidad del Consejo ante una vulneración grave y manifiesta del Derecho de la Unión y que el Estado de Derecho también debe primar cuando se adoptan medidas restrictivas. Para concluir que no se había cometido una violación suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión, el Tribunal General tampoco podía basarse en el hecho de que la anulación del Reglamento n.º 961/2010 declarada por el Tribunal General no producía efecto inmediato, con más razón habida cuenta de que las medidas adoptadas por el Consejo tras dicha anulación también fueron declaradas ilegales. De la sentencia Safa Nicu Sepahan/Consejo [11] se desprende que el incumplimiento por el Consejo de su obligación de aportar los datos relativos a la decisión de inclusión o los elementos de prueba que justificaran los motivos de las medidas restrictivas constituía, por sí solo, una violación suficientemente caracterizada de una norma jurídica que no podía subsanar varios años más tarde. HTTS alega que el Tribunal General asimismo debería haber tenido en cuenta las afirmaciones realizadas por el Consejo en el marco de los asuntos T–128/12 y T–182/12 [12] de las que se deduce que, a principios de 2012, no disponía de los datos necesarios para la inclusión. Por tanto, el Tribunal General no podía tomar en consideración los motivos y los elementos de prueba invocados por el Consejo en su descargo en el marco del recurso de indemnización interpuesto ante él.

16. En esencia, el Consejo alega, por su parte, que el Tribunal General declaró fundadamente que dicha institución estaba facultada para invocar elementos posteriores a la conducta reprochada y anteriores a la interposición del recurso. No se trata de que el Consejo pueda liberarse *a posteriori* de su eventual responsabilidad, sino de permitirle oponerse a la calificación de la ilegalidad cometida como violación suficientemente caracterizada de la que puede resultar un derecho a indemnización. Del análisis del Tribunal General no se desprende que resulte imposible exigir responsabilidad a las instituciones de la Unión siempre que actúen en el ámbito de la PESC. En su opinión, la mera constatación de una ilegalidad por parte del Tribunal General en el marco de un recurso de anulación no constituye una violación suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión en el contexto de un recurso de indemnización y el Tribunal General podía tener en cuenta, en el momento de declarar la existencia de dicha violación, las circunstancias particulares derivadas del hecho de que tales medidas fueron adoptadas con el objetivo de aplicar determinadas decisiones de la PESC. Del mismo modo, el Tribunal General no incurrió en error de Derecho al declarar que, pese a haber constatado la ilegalidad, basada en el incumplimiento de la obligación de motivación, de las medidas restrictivas que afectaban a la demandante en el contexto del asunto T-562/10, [13] no se excluía que tales medidas

11 Sentencia de 30 de mayo de 2017 (C-45/15 P, EU:C:2017:402).

12 Sentencia de 12 de junio de 2013, HTTS/Consejo (T-128/12 y T-182/12, no publicada, EU:T:2013:312).

13 Sentencia de 7 de diciembre de 2011, HTTS/Consejo (T-562/10, EU:T:2011:716).

pudieran estar justificadas en dicho asunto y al decidir aplazar en el tiempo los efectos de la anulación para permitir al Consejo, en su caso, adoptar nuevas medidas restrictivas lícitas contra HTTS. En cuanto a la falta de toma en consideración en la sentencia recurrida de la jurisprudencia Safa Nicu Sepahan/Consejo,[14] los dos asuntos no resultan comparables, puesto que dicha jurisprudencia versa sobre la falta de elementos materiales mientras que, en el caso de autos, se discute sobre el ejercicio y el alcance de la facultad de apreciación del Consejo. En cualquier caso, de la sentencia Safa Nicu Sepahan/Consejo se deduce que la norma jurídica que debe ser manifiestamente infringida únicamente ofrece protección en caso de que no concurran sus requisitos materiales de aplicación. Dado que había indicios suficientes para considerar cumplidos los requisitos materiales, el principio de protección de los derechos individuales no resultaba aplicable. Por tanto, el respeto de los criterios materiales puede apreciarse correctamente solo después de adoptar el acto jurídico de que se trate. El Consejo recuerda asimismo que las modalidades de aplicación de la responsabilidad extracontractual de la Unión se fundamentan en la ponderación entre la protección del interés de la persona lesionada y la necesidad de permitir el buen funcionamiento de las instituciones. Pues bien, no estaría justificado ofrecer una indemnización a una persona respecto de la cual los hechos de los que se tiene conocimiento tras la adopción de los actos —considerados, en efecto, ilegales— confirman que antes de tal adopción había llevado a cabo la conducta que se le reprocha. Los hechos probaban la relación entre HTTS y HDSL, y entre SAPID e IRISL. En estas circunstancias, no se puede declarar que existe una violación suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión atribuible al Consejo por el mero hecho de que este todavía no dispusiera de elementos de prueba suficientes. Por tanto, el Consejo solicita que se desestime el primer motivo.

17. La Comisión comparte, en esencia, la argumentación del Consejo.

2. Análisis

18. La posibilidad que se brinda al justiciable de reclamar ante los órganos jurisdiccionales de la Unión la responsabilidad extracontractual de esta es reflejo de la idea de una Unión de Derecho y constituye la fase última de la protección del justiciable frente a la actuación dolosa de las instituciones de la Unión cuando estas originan un daño.[15] Una Unión de Derecho realmente completa exige que cuando el Consejo adopte medidas restrictivas en el ámbito de la PESC no sea inmune a la posibilidad de generar responsabilidad.

19. En su sentencia Safa Nicu Sepahan/Consejo,[16] el Tribunal de Justicia recordó los requisitos para el nacimiento de la responsabilidad extracontractual de la Unión. El primero de ellos —y el único examinado en el marco del presente recurso de casación— es la existencia de una violación suficientemente caracterizada de una norma jurídica cuyo objeto sea conferir derechos a los particulares.[17] Existe tal violación «cuando implica una inobservancia *manifiesta y grave*, por parte de la institución de que se trata, de los límites impuestos a su facultad de apreciación, siendo los elementos que procede considerar a este respecto, entre otros, el grado de claridad y de precisión de la norma vulnerada y la amplitud del margen de apreciación que la norma infringida deja a las autoridades de la Unión».[18] En cualquier caso, una violación del Derecho de la Unión es «manifiestamente caracterizada cuando ha perdurado a pesar de haberse dictado una sentencia en la que se declara la existencia del incumplimiento reprochado, de una sentencia prejudicial o de una jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia en la materia, de las que resulte el carácter de infracción del comportamiento controvertido».[19]

14 Sentencia de 30 de mayo de 2017 (C-45/15 P, EU:C:2017:402).

15 Sentencia de 30 de mayo de 2017, Safa Nicu Sepahan/Consejo (C-45/15 P, EU:C:2017:402), apartado 35.

16 Sentencia de 30 de mayo de 2017 (C-45/15 P, EU:C:2017:402).

17 Sentencia de 30 de mayo de 2017, Safa Nicu Sepahan/Consejo (C-45/15 P, EU:C:2017:402), apartado 29.

18 Sentencia de 30 de mayo de 2017, Safa Nicu Sepahan/Consejo (C-45/15 P, EU:C:2017:402), apartado 30 y jurisprudencia citada. El subrayado es mío.

19 Sentencia de 30 de mayo de 2017, Safa Nicu Sepahan/Consejo (C-45/15 P, EU:C:2017:402), apartado 31 y jurisprudencia citada.

20. De esta exigencia relativa a la existencia de una violación suficientemente caracterizada resulta que no todas las conductas ilegales de una institución de la Unión generan necesariamente un derecho a indemnización. En efecto, como señala el Consejo, la jurisprudencia clásica del Tribunal de Justicia, tal como ha sido formulada, muestra una ponderación entre los intereses de los particulares que deben ser protegidos contra las actuaciones ilegales caracterizadas de las instituciones y el necesario margen de maniobra que debe reconocerse a estas últimas para no paralizar su acción.

21. Este último imperativo es especialmente cierto en el ámbito de la PESC, en general, y en el de las medidas restrictivas, en particular, en el que la acción de las instituciones se suele caracterizar por la necesidad de actuar rápido, sobre la base de datos incompletos y de los que, con frecuencia, el Consejo no puede disponer directamente. Las dificultades a las que se enfrenta el Consejo en términos de disponibilidad de los datos y los elementos de prueba hacen que la evaluación del riesgo (*risk assessment*) que debe llevar a cabo necesariamente sea difícil y compleja. Por consiguiente, la posibilidad de que nazca la responsabilidad de la Unión debido al comportamiento del Consejo al adoptar medidas restrictivas no debe comprometer la participación de la Unión en el mantenimiento del orden mundial.

22. Todo apunta, sin embargo, a que queda descartado un riesgo de tal naturaleza. Por un lado, los tres requisitos [20] que deben concurrir acumulativamente para que se reconozca el derecho a indemnización son especialmente exigentes. Por otro lado, el Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de reconocer la posibilidad de tener en cuenta la complejidad de las situaciones que deben ser reguladas para valorar si la violación del Derecho de la Unión alegada es suficientemente caracterizada. [21]

23. Además, de la sentencia Safa Nicu Sepahan/Consejo [22] se deduce claramente que el Tribunal de Justicia aplicó correctamente los requisitos tradicionales relativos al nacimiento de la responsabilidad extracontractual de la Unión respecto de determinadas medidas restrictivas adoptadas en el contexto de la lucha contra la proliferación nuclear en Irán y no reforzó sus exigencias habida cuenta del ámbito de acción en cuestión.

24. Por consiguiente, es preciso señalar de entrada que de la sentencia recurrida se desprende que el Tribunal General, al apreciar si se encontraba ante una violación suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión, examinó si los incumplimientos reprochados al Consejo se habían cometido no solo de forma manifiesta y grave, como exige una jurisprudencia consolidada, sino también de un modo «flagrante e [inexcusable]», remitiéndose a una jurisprudencia del Tribunal General que, hasta donde alcanza mi conocimiento, nunca ha sido confirmada por el Tribunal de Justicia. [23] Pues bien, como se ya se ha indicado, la aplicación de un criterio reforzado cuando se trata de medidas restrictivas no halla fundamento en la jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia. Además, si bien es cierto que, como recuerda el Tribunal General, «el objetivo, más amplio, de salvaguardar la paz y seguridad internacionales […] puede justificar las consecuencias negativas, aun cuando sean considerables, que derivan para determinados agentes económicos de las decisiones de ejecución de

20 A modo de recordatorio, la existencia de una violación suficientemente caracterizada de una norma jurídica que tenga por objeto conferir derechos a los particulares, de un perjuicio real y de una relación de causalidad directa entre la violación de que se trata y dicho perjuicio: véase el apartado 29 de la sentencia recurrida. Véase asimismo la sentencia de 4 de julio de 2000, Bergaderm y Goupil/Comisión (C-352/98 P, EU:C:2000:361), apartados 41 y 42.

21 Véanse, en particular, las sentencias de 4 de julio de 2000, Bergaderm y Goupil/Comisión (C-352/98 P, EU:C:2000:361), apartado 40; de 19 de abril de 2007, Holcim (Deutschland)/Comisión (C-282/05 P, EU:C:2007:226), apartado 47, y de 16 de julio de 2009, Comisión/Schneider Electric (C-440/07 P, EU:C:2009:459), apartado 160.

22 Sentencia de 30 de mayo de 2017, Safa Nicu Sepahan/Consejo (C-45/15 P, EU:C:2017:402).

23 Véase el apartado 31 de la sentencia recurrida. Véase asimismo el apartado 46 de dicha sentencia.

los actos adoptados por la Unión para cumplir ese objetivo fundamental»,[24] estas consecuencias solo están justificadas si son fruto de una acción lícita de la Unión.[25] Por tanto, dudo que puedan extraerse conclusiones de esta afirmación cuando debe dilucidarse si se ha cometido o no una violación suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión.

25. Pese a que la jurisprudencia clásica exige apreciar si la conducta reprochada constituye una «inobservancia manifiesta y grave», el Tribunal General examinó la existencia de un incumplimiento flagrante e inexcusable. Pues bien, la toma en consideración de datos de los que el Consejo no disponía en el momento de adopción de las medidas controvertidas es una manifestación de las consecuencias del cambio de criterio que se oculta tras este desplazamiento de apariencia meramente semántica, pues parece referirse, en efecto, al control del *carácter excusable* de la conducta de la institución en cuestión. El síntoma del error de Derecho que, como demostraré en estas conclusiones, distorsionó y, por tanto, vició, el análisis del Tribunal General consiste, por tanto, en la acepción que este da al concepto de «violación suficientemente caracterizada».

26. Además, el fundamento jurídico de la posibilidad de que el Consejo invoque elementos de prueba posteriores al acto controvertido —y, por tanto, de que excuse *a posteriori* el comportamiento reprochado— tampoco puede derivarse, como señala el Tribunal General en el apartado 49 de la sentencia recurrida, del hecho de que «a diferencia del recurso de anulación, el recurso de responsabilidad extracontractual puede interponerse en el plazo de cinco años a partir del momento en que se produce el hecho que dio lugar al perjuicio». Al afirmar que «la institución cuya responsabilidad extracontractual se invoca tiene derecho, en principio, a utilizar en su descargo todos los elementos pertinentes que hubiesen tenido lugar antes de la presentación, en el plazo antes indicado, del recurso indemnizatorio interpuesto contra ella, al igual que la parte demandante puede acreditar el alcance y la magnitud de su daño recurriendo a pruebas posteriores a la producción del daño»,[26] el Tribunal General cometió un error de Derecho y confundió manifiestamente los dos momentos distintos en los que se enmarcan los dos requisitos, también diferenciados, necesarios para que nazca la responsabilidad extracontractual de la Unión. En efecto, a fin de determinar si se ha cometido una violación suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión, el juez debe apreciar la conducta de la institución en el momento de la adopción del acto controvertido —en el caso de autos, las decisiones individuales por las que se impusieron a HTTS ciertas medidas restrictivas en 2010—. El Tribunal de Justicia se pronunció en estos términos en la sentencia Safa Nicu Sepahan/Consejo,[27] al declarar que «la obligación que incumbe al Consejo de proporcionar, en caso de impugnación, los datos o los elementos de prueba que fundamentan la motivación de la adopción de medidas restrictivas [...] ya se desprendía, *en el momento de la adopción de las medidas controvertidas*, de una jurisprudencia bien asentada».[28] El concepto de violación suficientemente caracterizada debe entenderse respecto del momento concreto en el que se produjo la conducta reprochada. Por otra parte, asimismo en el contexto de la citada sentencia C-45/15 P, el Consejo parecía estar de acuerdo con esta concepción estática del concepto de violación suficientemente caracterizada, pues, en su opinión, «la jurisprudencia según la cual, en caso de impugnación, le incumbe aportar datos o elementos de prueba que fundamenten la motivación de la adopción de medidas restrictivas [...] no estaba claramente fijada *en el momento en que adoptó* la primera de las disposiciones controvertidas».[29] Por el contrario, el perjuicio, necesariamente posterior[30] al hecho que lo origina, puede evolucionar —en principio, en el sentido de que puede agravarse— con el tiempo y

24 Apartado 45 de la sentencia recurrida.

25 Véase la sentencia de 30 de mayo de 2017, Safa Nicu Sepahan/Consejo (C-45/15 P, EU:C:2017:402), apartado 39.

26 Apartado 49 de la sentencia recurrida.

27 Sentencia de 30 de mayo de 2017 (C-45/15 P, EU:C:2017:402).

28 Sentencia de 30 de mayo de 2017, Safa Nicu Sepahan/Consejo (C-45/15 P, EU:C:2017:402), apartado 40. El subrayado es mío.

29 Sentencia de 30 de mayo de 2017, Safa Nicu Sepahan/Consejo (C-45/15 P, EU:C:2017:402), apartado 34. El subrayado es mío.

30 El perjuicio puede ser simultáneo al hecho que lo genera o inmediatamente posterior, si bien, por definición, nunca anterior.

constituye el elemento dinámico del tríptico de la responsabilidad extracontractual de la Unión. Por tanto, es lógico que la parte que considera haber sufrido un perjuicio de resultas de la acción de una institución debe poder invocar los elementos sobrevenidos tras el hecho generador —la violación suficientemente caracterizada— para demostrar la existencia de dicho perjuicio.

27. Como ya he señalado, me inclino sin duda a admitir que la acción del Consejo está sujeta, en materia de medidas restrictivas, a restricciones particulares que deben ser debidamente tomadas en cuenta en el momento de apreciar si se ha generado la responsabilidad extracontractual de la Unión. Ahora bien, de la información obrante en autos no se deduce que, en el caso concreto de la inclusión de HTTS en las listas mediante las medidas controvertidas, el Consejo experimentara tales restricciones; además, en todo caso, incumbe al Consejo explicitar la complejidad de la situación a la que debió enfrentarse *en el momento de la adopción* de las medidas restrictivas al objeto de que el juez de la Unión pueda, en su caso, tenerla en cuenta para determinar si la conducta reprochada constituye una violación suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión. [31]

28. Por consiguiente, la conclusión general a la que llegó el Tribunal General, con arreglo al apartado 51 de la sentencia recurrida, según la cual «considerar irrelevantes las pruebas presentadas por la institución interesada en un recurso de indemnización cuando la misma […] adoptó […] la medida de congelación de fondos en cuestión, equivaldría a menoscabar gravemente el ejercicio eficaz de las competencias que los tratados atribuyen en materia de PESC a las instituciones de la Unión, al establecer, en apoyo de la ejecución de esa política, que las instituciones adopten las medidas restrictivas necesarias», me parece, cuando menos, alarmista, y no puede, en cualquier caso, eximir al Consejo de invocar detalladamente la existencia de tal riesgo.

29. De las consideraciones que preceden se desprende que, al considerar constitutivos de una violación suficientemente caracterizada únicamente los incumplimientos flagrantes e inexcusables y al examinar la conducta reprochada a la luz de datos y elementos de prueba invocados con posterioridad a las medidas controvertidas, el Tribunal General desvirtuó el control que debería haber ejercido y vició su razonamiento de un error de Derecho. Por tanto, en estas circunstancias, procede estimar el primer motivo.

30. Me gustaría añadir todavía algunas reflexiones.

31. Me pregunto en qué medida, al aceptar que el Consejo pueda invocar estos datos y elementos de prueba con posterioridad a la manifestación de la conducta reprochada, el Tribunal General no debería haber tomado también en cuenta, para no arriesgarse a ser criticado por aplicar un doble criterio, como aduce HTTS, los acontecimientos que afectaron a HTTS después de 2010. Pues bien, a este respecto, ha de señalarse que el Reglamento n.º 961/2010 fue anulado, en la medida en que la concernía, por el Tribunal General en la sentencia de 7 de diciembre de 2011, HTTS/Consejo, debido al incumplimiento de la obligación de motivación. [32] No obstante, como el Tribunal General no excluyó que la inclusión pudiese estar justificada en cuanto al fondo, decidió mantener los efectos del Reglamento ilegal durante dos meses. [33] El 23 de marzo de 2012, el Reglamento (UE) n.º 267/2012 [34] derogó el Reglamento n.º 961/2010, con arreglo al cual HTTS fue nuevamente incluida en las listas mediante el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 54/2012, [35] si bien dicha inclusión de HTTS se mantuvo con base en los mismos motivos que en el marco del Reglamento de Ejecución n.º 54/2012. El Tribunal General anuló, con efecto de 22 de agosto de 2013, esta permanencia, mediante su sentencia de

31 Véase, por analogía, la sentencia de 30 de mayo de 2017, Safa Nicu Sepahan/Consejo (C-45/15 P, EU:C:2017:402), apartado 41.

32 T-562/10, EU:T:2011:716, apartado 39.

33 Véase la sentencia de 7 de diciembre de 2011, HTTS/Consejo (T-562/10, EU:T:2011:716), apartados 41 a 43.

34 Reglamento del Consejo, de 23 de marzo de 2012, relativo a medidas restrictivas contra Irán y por el que se deroga el Reglamento n.º 961/2010 (DO 2012, L 88, p. 1).

35 Reglamento de Ejecución del Consejo, de 23 de enero de 2012, por el que se aplica el Reglamento n.º 961/2010 (DO 2012, L 19, p. 1).

12 de junio de 2013, HTTS/Consejo [36] en la que censuró el hecho de que el Consejo no dispusiera de pruebas concretas y el error manifiesto de apreciación cometido por esta institución. El 15 de noviembre de 2013, el Consejo volvió a incluir a HTTS en las listas mediante la adopción del Reglamento de Ejecución (UE) n.º 1154/2013. [37] El Tribunal General anuló este Reglamento de Ejecución en la medida en que afectaba a la recurrente por falta de fundamentación de su inclusión. Al pronunciarse sobre la solicitud del Consejo de mantener en el tiempo los efectos del acto anulado, el Tribunal General desestimó esta solicitud, en particular, debido a que «el modo en que el Consejo trató los expedientes de las demandantes en el ámbito administrativo se caracteriza[ba] por la falta de diligencia». [38] El Tribunal General puso de relieve el hecho de que se trataba de la tercera sentencia de anulación consecutiva referente a HTTS. [39] Esta última sentencia se dictó el 18 de septiembre de 2015 y el recurso de indemnización interpuesto por HTTS ante el Tribunal General data, por su parte, del 25 de noviembre de 2015, de modo que las tres sentencias de anulación dictadas por el Tribunal General y la constatación última relativa a la falta de diligencia del Consejo podrían asimismo haber constituido pruebas confirmatorias de la existencia de un incumplimiento manifiesto y grave del Consejo desde la primera inclusión en las listas mediante las medidas controvertidas, si la lógica seguida por el Tribunal General en la sentencia recurrida debiese aplicarse igualmente en beneficio de la recurrente.

32. En estas circunstancias, me resulta difícil conciliar el razonamiento adoptado por el Tribunal General en los apartados 46 y siguientes de la sentencia recurrida, en los que el Tribunal General reconoce al Consejo la posibilidad de utilizar datos y elementos de prueba de los que no disponía en la fecha de la conducta reprochada para oponerse a la existencia de una violación suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión, con el apartado 73 de esta misma sentencia, en el que el Tribunal General declara que la conducta del Consejo posterior al 23 de enero de 2012 carecía de pertinencia en el momento de establecer si el Consejo había cometido una violación suficientemente caracterizada del derecho a la tutela judicial efectiva de la recurrente debido a que el litigio no tenía por objeto la pretensión de indemnización del perjuicio supuestamente sufrido por HTTS como consecuencia de que se volviera a incluir en las listas después de cada una de las sentencias de 7 de diciembre de 2011, HTTS/Consejo, [40] y de 12 de junio de 2013, HTTS/Consejo, [41] sino únicamente la indemnización de los daños y perjuicios que soportó entre el 26 de julio de 2010 y el 23 de enero de 2012.

33. Por último, comparto con el Tribunal General la afirmación según la cual los recursos de anulación y los recursos de indemnización constituyen dos vías de recurso autónomas y la posible anulación de un acto no basta para probar una violación suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión. [42] En el asunto concreto del que está conociendo el Tribunal de Justicia, me pregunto, no obstante, si la autonomía puede llevarse hasta el punto de reconsiderar *a posteriori* los elementos que condujeron a la anulación. En otras palabras, mientras que en el marco del asunto T-562/10 el Tribunal General anuló una de las dos medidas controvertidas por incumplir la obligación de motivación, en el contexto del recurso de indemnización, el Consejo parece estar autorizado a subsanar *a posteriori* la ilegalidad inicial de un modo que neutralice, en última instancia, los efectos de la anulación con fines indemnizatorios. No se trata simplemente de comprobar que la ilegalidad censurada en el contexto del recurso de anulación constituye una violación suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión, sino de reconsiderar la propia constatación de esta ilegalidad, que podría, por tanto,

36 T-128/12 y T-182/12, no publicada, EU:T:2013:312.

37 Reglamento de Ejecución del Consejo, de 15 de noviembre de 2013, por el que se aplica el Reglamento n.º 267/2012. Véase la sentencia de 18 de septiembre de 2015, HTTS y Bateni/Consejo (T-45/14, no publicada, EU:T:2015:650), apartados 20 y ss.

38 Sentencia de 18 de septiembre de 2015, HTTS y Bateni/Consejo (T-45/14, no publicada, EU:T:2015:650), apartado 66.

39 Sentencia de 18 de septiembre de 2015, HTTS y Bateni/Consejo (T-45/14, no publicada, EU:T:2015:650), apartado 66. En esa fecha, las inclusiones de IRISL, de HDSL y de SAPI también se habían anulado: véase la sentencia de 18 de septiembre de 2015, HTTS y Bateni/Consejo (T-45/14, no publicada, EU:T:2015:650), apartado 18.

40 T-562/10, EU:T:2011:716.

41 T-128/12 y T-182/12, no publicada, EU:T:2013:312.

42 Véase el apartado 48 de la sentencia recurrida.

«desaparecer» en el marco de un recurso de indemnización. Pues bien, de nuevo, dado que el Consejo no invocó graves dificultades y que no había riesgo de menoscabar la eficacia de la PESC,[43] me pregunto si, en materia de medidas restrictivas, enviar al Consejo el mensaje de que, sean cuales sean las condiciones en las que cometa una ilegalidad, estará siempre en condiciones de justificar sus actos *ex post*, no provocaría un desequilibrio excesivo a favor de la institución y en detrimento de los justiciables[44] y no fomentaría una política de inclusiones preventivas sin motivación real o seria, dado que únicamente una conducta no solo *grave*, sino *gravísima*, podría al mismo tiempo conducir a la anulación y generar la responsabilidad extracontractual de la Unión.

34. A continuación se analiza el resto de los motivos de casación.

B. Sobre el resto de los motivos de casación

35. Como se ha señalado,[45] la apreciación de estos motivos será más breve, sobre todo porque su análisis es una prolongación del examen del primer motivo y del error de Derecho cuya existencia ya se ha señalado.

1. Sobre el segundo motivo, basado en que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al declarar que la apreciación por el Consejo de la circunstancia de que HTTS debía considerarse una sociedad que es propiedad o está bajo control de IRISL no constituye, en cualquier caso, un error grave e inexcusable o un error manifiesto de apreciación

a) Resumen de las alegaciones de las partes

36. En esencia, las críticas de la recurrente se dirigen principalmente contra los apartados 56 a 63 de la sentencia recurrida. En su opinión, el Tribunal General incurrió en error de Derecho al declarar, en el apartado 56, que la calificación de sociedad «que es propiedad o está bajo control de otra entidad», en virtud de la cual había sido objeto de las medidas controvertidas, debía apreciarse al margen de toda consideración relativa a los vínculos de propiedad. HTTS censura asimismo al Tribunal General haber declarado que los datos aportados *a posteriori* por el Consejo eran indicios suficientes para considerar verosímil el hecho de que la recurrente fuera «propiedad o se encontrara bajo control de la IRISL». HTTS también reprocha al Tribunal General no haber tomado en cuenta el desarrollo ulterior de su jurisprudencia, en particular en relación con las inclusiones de IRISL, si bien, al mismo tiempo, se basó en datos aportados por el Consejo con posterioridad a las medidas controvertidas para declarar la inexistencia de una violación suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión. Además, en su opinión, las medidas controvertidas no permitían la inclusión de una entidad que únicamente actuaba en nombre de IRISL.

37. Por su parte, el Consejo solicita que se desestime el segundo motivo. Aduce que HTTS ha interpretado incorrectamente el apartado 56 de la sentencia recurrida, pues el Tribunal General no declaró que los vínculos de propiedad no desempeñaban papel alguno en el momento de apreciar si concurrían los criterios materiales de inclusión. En cuanto a la toma en consideración por el Tribunal General de los datos aportados con posterioridad a las medidas controvertidas que le condujeron a

43 El propio Tribunal General tampoco parecía muy convencido de la existencia, en el caso de HTTS, de tales dificultades o de tales riesgos: véase la sentencia de 18 de septiembre de 2015, HTTS y Bateni/Consejo (T-45/14, no publicada, EU:T:2015:650), apartados 63 y ss.

44 En aras de la exhaustividad, ha de recordarse que, en el momento de controlar la legalidad de una decisión de la Comisión de naturaleza cuasipenal adoptada en un ámbito en el que el juez de la Unión ejerce un control pleno y total, dicho juez puede, en virtud del respeto al derecho de defensa, considerar pruebas que no fueron examinadas por la Comisión al adoptar su decisión. Esta posibilidad, sin embargo, está muy limitada y se prevé exclusivamente en beneficio de las personas que tratan de defenderse contra la acción de la institución, y no a la inversa. A título ilustrativo, véase la sentencia de 21 de enero de 2016, Galp Energía España y otros/Comisión (C-603/13 P, EU:C:2016:38), apartado 72 y jurisprudencia citada.

45 Véase el punto 14 de las presentes conclusiones.

concluir que era verosímil considerar que HTTS era propiedad o se encontraba bajo control de IRISL, el Consejo se remite a la argumentación que ha desarrollado en el marco del primer motivo. Además, añade que de las medidas controvertidas se desprende claramente que la inclusión era alternativa y se refería o bien a una entidad propiedad de IRISL o bien a una entidad sujeta al control de esta. El Consejo está de acuerdo con el análisis del Tribunal General relativo a los distintos datos y aduce que no incurrió en un error de Derecho al declarar la inexistencia de una violación de derecho suficientemente caracterizada debido a que parecía verídico, a la luz de dichos datos, que HTTS reunía los requisitos exigidos por las medidas controvertidas para ser objeto de una inclusión.

38. La Comisión comparte en esencia la posición del Tribunal General y considera inadmisible la alegación basada en una apreciación incorrecta de las cuestiones de hecho examinadas por el Tribunal General al concluir que podía considerarse que la recurrente cumplía el criterio de inclusión de las medidas controvertidas en la medida en que HTTS no alegó que se habían desvirtuado los hechos y en que el control del Tribunal de Justicia en el marco de un recurso de casación se limita tradicionalmente a cuestiones de Derecho.

b) Análisis

39. Para empezar, la alegación formulada contra el apartado 56 de la sentencia recurrida debe desestimarse, puesto que, como aduce el Consejo, la recurrente lo ha interpretado incorrectamente. El Tribunal General no incurrió en error de Derecho al declarar que una sociedad puede tener la calificación de «sociedad que es propiedad o está bajo control de otra entidad» cuando esta última se halla en una situación en la que puede influir en las decisiones comerciales de la sociedad en cuestión, aun cuando no exista vínculo jurídico de propiedad alguno. Esto no significa que no se tome en consideración el posible vínculo de propiedad, sino simplemente que la ausencia de este no basta para considerar que no se ha cumplido el criterio, máxime cuando dicho criterio estaba claramente formulado de manera alternativa y se refería a una situación o bien de propiedad o bien de control. De estas consideraciones se deduce asimismo que la imputación según la cual las medidas controvertidas no permiten incluir a una sociedad que solo actúa en nombre de IRISL debe desestimarse por infundada, habida cuenta del propio tenor del criterio de inclusión en las medidas controvertidas. La interpretación dada por el Tribunal General al contenido de los criterios está exenta de todo error de Derecho.

40. Por lo demás, de los apartados 58 y siguientes de la sentencia recurrida resulta que el Tribunal General aplicó al caso concreto del que estaba conociendo y en las condiciones que señaló expresamente en los apartados 42 a 53 de dicha sentencia el criterio destinado a determinar si estaba ante una violación suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión. A la hora de comprobar si el incumplimiento de los requisitos materiales de inclusión reprochado podía constituir tal violación, el Tribunal General llegó a la conclusión de que «la información y las pruebas invocadas en el caso de autos por el Consejo son indicios pertinentes, suficientemente precisos y concordantes, que permiten considerar en el presente recurso de indemnización que el hecho de que HTTS fuera “propiedad o se enc[ontrara] bajo control de la IRISL” resulta al menos verosímil». [46] En este sentido, si bien el Consejo ha reconocido que no disponía de datos o pruebas en el momento de la inclusión, en 2010, y no ha

46 Véase el apartado 58 de la sentencia recurrida.

aportado además, hasta la fecha, los motivos específicos y concretos por los que había incluido a HTTS,[47] el hecho de que dispusiera de ellos posteriormente conllevó que la justificación de las inclusiones de 2010 resultase *verosímil* para el Tribunal General, el cual, por consiguiente, rechazó la existencia de una violación suficientemente caracterizada.[48]

41. Este razonamiento adolece del mismo error de Derecho que el que se ha detectado en el marco del primer motivo, pues constituye la prolongación natural de este, en el sentido de que el Tribunal General puso en práctica lo que trataba de justificar previamente desde un punto de vista teórico. Por tanto, no considero, como aducen el Consejo y la Comisión, que se trate aquí de una mera tentativa de HTTS de criticar la apreciación de los hechos que, salvo en el caso de una desnaturalización, que, por otro lado, esta no ha invocado, escaparía al control del Tribunal de Justicia en la instancia de casación. Por los mismos motivos que se han señalado en el marco del análisis del primer motivo, procede concluir que el Tribunal General no tuvo en cuenta el momento correcto, es decir, el de la conducta reprochada. Dicho de otro modo, utilizando una metáfora médica, si se ha identificado correctamente el síntoma en el error de Derecho contenido en los apartados 42 y siguientes de la sentencia recurrida, resulta evidente que la enfermedad se manifiesta en los apartados 58 y siguientes, de modo que, a fin de cuentas, se extiende a todo el análisis relativo a la existencia de una violación suficientemente caracterizada, en este caso de los requisitos materiales de inclusión debido a la insuficiencia de los elementos de prueba.

42. Comparto asimismo el asombro de la recurrente respecto de la afirmación que hace el Tribunal General en el apartado 63 de la sentencia recurrida, según la cual, «*cuando se incluyó el nombre de la demandante* en las listas controvertidas […], no se habían anulado aún las inclusiones de los nombres de IRISL, HDSL y SAPID».[49] Para responder a esta imputación, el Tribunal General rechazó tomar en consideración los hechos invocados por la recurrente que tuvieron lugar con posterioridad a las medidas controvertidas. En este sentido, no tuvo en cuenta el mismo momento que había tomado como referencia para apreciar la actitud del Consejo y los elementos que este invocaba. De nuevo, lo que permitió al Consejo se lo negó a la recurrente.

43. Por consiguiente, se deduce que el razonamiento del Tribunal General en relación con la imputación basada en la existencia de una violación suficientemente caracterizada de los requisitos materiales de inclusión debido a que el Consejo no había acreditado sobre la base de pruebas suficientes que HTTS estaba sujeta al control de IRISL está viciado de un error de Derecho. Por los motivos expuestos, procede estimar el segundo motivo.

2. Sobre los motivos tercero y cuarto examinados conjuntamente

a) Resumen de las alegaciones de las partes

44. En el marco de los motivos tercero y cuarto, que procede examinar conjuntamente, HTTS alega en esencia, por un lado, que el Tribunal General cometió un error de Derecho al no considerar que la ilegalidad que se había declarado respecto del Reglamento n.º 961/2010 había afectado a la legalidad del Reglamento de Ejecución n.º 668/2010, debido a que la recurrente no había interpuesto recurso de anulación alguno contra este último Reglamento. En su opinión, la presunción de legalidad del Reglamento de Ejecución n.º 668/2010 así establecida debía, por tanto, refutarse, sin que sea posible, como hace el Tribunal General en los apartados 89 y 90 de la sentencia recurrida, invocar motivos

47 Ha de señalarse, en efecto, que los motivos indicados en las medidas controvertidas como justificación de la inclusión son una mera reiteración del propio criterio de inclusión.

48 Cabe destacar que, en el marco del control de la legalidad de los motivos de una medida restrictiva, es jurisprudencia reiterada que el control jurisdiccional no puede limitarse a la apreciación de la verosimilitud en abstracto de los motivos invocados, sino que debe recaer sobre si tales motivos, o al menos uno de ellos que se considere suficiente para sustentar dicha medida, han quedado acreditados: véase la sentencia de 19 de diciembre de 2018, Azarov/Consejo (C-530/17 P, EU:C:2018:1031), apartado 22 y jurisprudencia citada.

49 El subrayado es mío.

posteriores para justificar la violación de la obligación de motivación que vicia el citado Reglamento. Por otro lado, HTTS aduce que el apartado 88 de la sentencia recurrida adolece de error de Derecho, puesto que debe considerarse que de la insuficiencia de la motivación nace un derecho de indemnización. HTTS recuerda el carácter esencial de la obligación de motivación y el vínculo de esta con la tutela judicial efectiva, como se colige de la sentencia del Tribunal General Safa Nicu Sepahan/Consejo. [50] El Tribunal General no se debería haber contentado con afirmar que, en términos generales, la insuficiencia de la motivación no podía generar la responsabilidad de la Unión, sino que tendría que haber comprobado, en el caso concreto del que estaba conociendo, si el incumplimiento de la obligación de motivación había provocado un menoscabo de la tutela judicial efectiva de la recurrente del que podía surgir un derecho de indemnización.

45. El Consejo solicita, en esencia, que se desestimen estos dos motivos. Por una parte, considera que el Tribunal General valoró correctamente el alcance de la sentencia de 7 de diciembre de 2011, HTTS/Consejo [51] en el sentido de que se limitaba exclusivamente al Reglamento n.º 961/2010. Asimismo, el Consejo afirma que el Tribunal General actuó adecuadamente al declarar que correspondía a HTTS exponer, en el marco del recurso presentado ante él, una alegación independiente para demostrar que la violación de la obligación de motivación también afecta al Reglamento de Ejecución n.º 668/2010, lo que no ha hecho. Por otra parte, el Consejo aduce que la exclusión de la indemnización en caso de insuficiencia de la motivación está justificada por la función compensatoria limitada del derecho de indemnización en aras de la preservación de la capacidad de acción de las instituciones de la Unión. Además, en su opinión, el Tribunal General se limitó a recordar una jurisprudencia reiterada. El Consejo añade que HTTS no demostró el vínculo entre el incumplimiento de la obligación de motivación y el consiguiente posible menoscabo a su tutela judicial efectiva, como tampoco la manera en que se le habría impedido ejercitar su derecho de defensa. Además, el pasaje de la sentencia Safa Nicu Sepahan/Consejo [52] en el que se basa tampoco aborda este problema, sino que se refiere más bien al control de la correcta fundamentación de las medidas restrictivas controvertidas en dicho asunto. En cualquier caso, a su juicio, basta que la recurrente pueda conocer la motivación en el marco del recurso de indemnización.

46. La Comisión comparte, en esencia, la argumentación del Consejo.

b) Análisis

47. Estos motivos tercero y cuarto se dirigen contra la parte de la sentencia recurrida en la que se examina si el incumplimiento de la obligación de motivación de las inclusiones controvertidas constituye una violación suficientemente caracterizada. HTTS invoca en esencia, a efectos probatorios, la sentencia mediante la cual el Tribunal General anuló, por falta de motivación, el Reglamento n.º 961/2010 en la medida en que afectaba a la recurrente. Por otra parte, del desarrollo de este examen se desprende que las alegaciones de la recurrente versan asimismo sobre la protección de la tutela judicial efectiva. [53]

48. En cuanto a la imputación relativa a la presunción de legalidad del Reglamento de Ejecución n.º 668/2010, debido al hecho de que HTTS no había interpuesto recurso de anulación alguno contra él, el Tribunal General declaró acertadamente que no podían extraerse conclusiones sobre la ilegalidad del citado Reglamento de la sentencia por la que se limitó a anular el Reglamento

50 Sentencia de 25 de noviembre de 2014 (T-384/11, EU:T:2014:986).

51 T-562/10, EU:T:2011:716.

52 Sentencia de 25 de noviembre de 2014 (T-384/11, EU:T:2014:986), apartados 68 y 69.

53 Véanse los apartados 74 a 78 de la sentencia recurrida.

n.º 961/2010 y que incumbía a HTTS demostrar los motivos por los cuales, en su opinión, su inclusión en el Reglamento n.º 668/2010 podía considerarse una violación suficientemente caracterizada de la obligación de motivación que pesaba sobre el Consejo. Por consiguiente, esta imputación debe desestimarse por infundada.

49. A continuación, se expondrá que el apartado 89 de la sentencia recurrida, según el cual «en el presente recurso de indemnización, la *legalidad* de la medida restrictiva en cuestión debe apreciarse también a la luz de la motivación posterior, invocada por el Consejo en su Decisión 2012/35/PESC[54]», [55] constituye una nueva manifestación del error de Derecho cometido por el Tribunal General en relación con las premisas de su análisis. El rigor terminológico que debe presidir la buena comprensión de los conceptos y la distinción de los recursos me lleva a señalar que esta cuestión se centra en el Reglamento n.º 961/2010 y que el problema de su legalidad fue resuelto definitivamente en una sentencia del Tribunal General que declaró su anulación en la medida en que incumbía a HTTS. Pues bien, es evidente que dicho apartado 89 genera confusión e induce a pensar que la ilegalidad declarada en el marco del recurso de anulación puede volverse a debatir en el marco de un recurso de indemnización. Espero haber demostrado suficientemente que esto no puede ser así. En cualquier caso, también resulta obvio que, en el momento de apreciar si el incumplimiento de la obligación de motivación por parte del Consejo en el momento de la inclusión de la recurrente en el Reglamento n.º 961/2010 constituía una violación suficientemente caracterizada, el Tribunal General, como señala acertadamente HTTS, volvió a tomar en consideración elementos de motivación posteriores a 2010, [56] viciando así su razonamiento. Dado que esta imputación está fundada, procede estimar el tercer motivo.

50. En lo que respecta a la exclusión sistemática de la responsabilidad de la Unión en caso de insuficiencia de la motivación de un acto, de la sentencia recurrida resulta que el propio Tribunal General consideró que la alegación formulada por HTTS en relación con el incumplimiento de la obligación de motivación podía tener su prolongación en la invocación del principio de tutela judicial efectiva. [57] Suponiendo que la jurisprudencia invocada en el apartado 88 de la sentencia recurrida, según la cual «la insuficiente motivación de un acto no puede generar la responsabilidad [extracontractual] de la Unión», se aplicase en los mismos términos en el contexto de medidas restrictivas, [58] no parece en cualquier caso que el Tribunal General se detuviese en esta afirmación para desestimar el motivo, sino que llevó su análisis más allá, como muestra la utilización en el apartado 89 de la expresión «dicho esto» para comprobar, empleando una metodología a mi juicio errónea, si la motivación aportada en 2012 podría haber aclarado no solo a la recurrente sino también al Tribunal General las razones de la inclusión de HTTS y las causas del perjuicio supuestamente sufrido. En este sentido, aunque exclusivamente en el marco de un análisis mínimo, el Tribunal General consideró en efecto la posibilidad —*quod non*— de que el incumplimiento de la obligación de motivación fuese de una intensidad tal que menoscabase, de manera caracterizada, la tutela judicial efectiva de HTTS. El cuarto motivo debe, por tanto, desestimarse.

54 Decisión de 23 de enero de 2012 por la que se modifica la Decisión 2010/413/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán (DO 2012, L 19, p. 22).

55 Sentencia de 13 de diciembre de 2017, HTTS/Consejo (T-692/15, EU:T:2017:890). El subrayado es mío.

56 Véase el apartado 90 de la sentencia recurrida.

57 Véase el apartado 78 de la sentencia recurrida.

58 En efecto, cabe plantearse la cuestión habida cuenta la naturaleza individual de tales medidas y de las consecuencias importantes que pueden conllevar sobre los derechos y libertades de las personas y entidades de que se trate [véase, en particular, la sentencia de 30 de mayo de 2017, Safa Nicu Sepahan/Consejo (C-45/15 P, EU:C:2017:402), apartado 40]. La cuestión de si la jurisprudencia desarrollada en relación con la obligación de los actos normativos puede extrapolarse automáticamente a las medidas restrictivas, que no ha sido invocada directamente en el marco del presente recurso de casación, no ha sido abordada por el Tribunal de Justicia, por lo que la única sentencia disponible es la sentencia del Tribunal General de 11 de julio de 2007, Sison/Consejo (T-47/03, no publicada, EU:T:2007:207), apartado 238.

C. Conclusión del análisis

51. Debido al error de Derecho que vicia el razonamiento del Tribunal General y que ha incidido en la totalidad del análisis sobre la existencia de una violación suficientemente caracterizada, propongo al Tribunal de Justicia que estime los motivos de casación primero, segundo y tercero. Además, no creo que haya lugar a que el litigio sea juzgado por el Tribunal de Justicia por tres motivos.

52. Para empezar, como se ha demostrado, el Tribunal General no aplicó el criterio adecuado al momento de determinar si se hallaba ante una violación suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión. Sin perjuicio del resultado al que conducirá un análisis sobre la violación suficientemente caracterizada basado en la aplicación de un criterio correcto, la aplicación de dicho criterio exigirá apreciar determinados elementos de hecho relativos a la situación tal como era en 2010, que no me parecen incluidos en los autos remitidos al Tribunal de Justicia.

53. Además, suponiendo que la aplicación del citado criterio condujera a la conclusión de que concurre el primer requisito relativo al nacimiento de la responsabilidad extracontractual de la Unión, habría que determinar si se cumplen también los otros dos. Pues bien, como se ha recordado anteriormente,[59] dado que el Tribunal General no prosiguió su análisis al declarar la inexistencia de una violación suficientemente caracterizada, no se pronunció sobre el resto de los requisitos. Además, los autos remitidos al Tribunal de Justicia no permiten a este último abordar él mismo tales cuestiones.

54. Por último, en el supuesto de que se cumplieran todos los requisitos para el nacimiento de la responsabilidad extracontractual de la Unión, habría que fijar el importe de la indemnización del perjuicio o los perjuicios o posicionarse sobre la alegación formulada por el Consejo en relación con la prescripción de la acción de indemnización, la cual no fue examinada por el Tribunal General y, por consiguiente, no ha podido ser objeto de debate por las partes durante el procedimiento de casación.

55. Por todos estos motivos, sin prejuzgar la solución que alcance el Tribunal General tras un análisis que no esté viciado de error de Derecho alguno en relación con el primero de los requisitos necesarios para que nazca la responsabilidad extracontractual de la Unión, propongo al Tribunal de Justicia que devuelva el asunto al Tribunal General en virtud del artículo 61, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia.

V. Costas

56. Dado que, según mi análisis, el asunto debe ser devuelto al Tribunal General, procede reservar, en consecuencia, la decisión sobre las costas, de conformidad con el artículo 137 del Reglamento de Procedimiento, aplicable al recurso de casación en virtud del artículo 184, apartado 1, de dicho Reglamento.

VI. Conclusión

57. Habida cuenta de las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que resuelva:

1) Anular la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 13 de diciembre de 2017, HTTS/Consejo (T-692/15, EU:T:2017:890).

2) Devolver el asunto al Tribunal General de la Unión Europea.

3) Reservar la decisión sobre las costas.

59 Véase el punto 9 de las presentes conclusiones.