Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Sexta)

de 30 de enero de 2019*

«Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas adoptadas habida cuenta de la situación en Ucrania — Congelación de fondos — Lista de personas, entidades y organismos a los que se aplica la congelación de fondos y de recursos económicos — Mantenimiento del nombre del demandante en la lista — Obligación de motivación — Excepción de ilegalidad — Principio de proporcionalidad — Base jurídica — Error manifiesto de apreciación — Principio *non bis in idem*»

En el asunto T-290/17,

Edward Stavytskyi, con domicilio en Bruselas (Bélgica), representado por el Sr. J. Grayston, Solicitor, y los Sres. P. Gjørtler, G. Pandey y D. Rovetta, abogados,

parte demandante,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por los Sres. V. Piessevaux y J.-P. Hix, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyada por

Comisión Europea, representada por los Sres. E. Paasivirta y L. Baumgart, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto un recurso basado en el artículo 263 TFUE y por el que se solicita la anulación, en la medida en que mantienen el nombre del demandante en la lista de personas, entidades y organismos objeto de las medidas restrictivas en cuestión, de la Decisión (PESC) 2017/381 del Consejo, de 3 de marzo de 2017, por la que se modifica la Decisión 2014/119/PESC relativa a medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas, entidades y organismos habida cuenta de la situación en Ucrania (DO 2017, L 58, p. 34), y del Reglamento de Ejecución (UE) 2017/374 del Consejo, de 3 de marzo de 2017, por el que se aplica el Reglamento (UE) n.º 208/2014 relativo a las medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas, entidades y organismos habida cuenta de la situación en Ucrania (DO 2017, L 58, p. 1),

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Sexta),

integrado por el Sr. G. Berardis (Ponente), Presidente, y los Sres. D. Spielmann y Z. Csehi, Jueces;

Secretario: Sr. P. Cullen, administrador;

* Lengua de procedimiento: inglés.

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 12 de septiembre de 2018;

dicta la siguiente

Sentencia

Hechos que originaron el litigio

1 El demandante, el Sr. Edward Stavytskyi, fue ministro de Energía, Carburantes y Combustibles de Ucrania.

2 El 5 de marzo de 2014, el Consejo de la Unión Europea adoptó, basándose en el artículo 29 TUE, la Decisión 2014/119/PESC, relativa a medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas, entidades y organismos habida cuenta de la situación en Ucrania (DO 2014, L 66, p. 26).

3 Los considerandos 1 y 2 de la Decisión 2014/119 precisan lo siguiente:

«(1) El 20 de febrero de 2014, el Consejo condenó de la manera más enérgica todo recurso a la violencia en Ucrania. Pidió el fin inmediato de la violencia en Ucrania y el pleno respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Hizo un llamamiento al Gobierno ucraniano para que actuase con la máxima contención y a los dirigentes de la oposición para que se distanciasen de quienes recurren a la acción radical, incluida la violencia.

(2) El Consejo acordó el 3 de marzo de 2014 que había que concentrar las medidas restrictivas en la inmovilización y recuperación de activos de personas identificadas como responsables de la apropiación indebida de fondos del Estado ucraniano y de personas responsables de violaciones de los derechos humanos con vistas a la consolidación y apoyo del Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos en Ucrania.»

4 El artículo 1, apartados 1 y 2, de la Decisión 2014/119 dispone lo siguiente:

«1. Se inmovilizarán todos los fondos y recursos económicos cuya propiedad, control o tenencia correspondan a personas que hayan sido identificadas como responsables de la apropiación indebida de fondos del Estado ucraniano y a personas responsables de violaciones de los derechos humanos en Ucrania, o a personas físicas o jurídicas, entidades u organismos asociados con ellas, enumeradas en el anexo.

2. En ningún caso se pondrán fondos o recursos económicos a disposición directa ni indirecta de las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos enumerados en el anexo.»

5 Las reglas generales de las medidas restrictivas de que se trata se definen en los apartados siguientes del mismo artículo.

6 El 5 de marzo de 2014, el Consejo adoptó asimismo, basándose en el artículo 215 TFUE, apartado 2, el Reglamento (UE) n.º 208/2014, relativo a las medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas, entidades y organismos habida cuenta de la situación en Ucrania (DO 2014, L 66, p. 1).

7 De conformidad con la Decisión 2014/119, el Reglamento n.º 208/2014 exige la aplicación de las medidas restrictivas señaladas y define las reglas generales de estas en términos en esencia idénticos a los de la citada Decisión.

8 Los nombres de las personas sujetas a la Decisión 2014/119 y al Reglamento n.º 208/2014 se enuncian en la lista que figura en el anexo de esa Decisión y en el anexo I de ese Reglamento (en lo sucesivo, «lista controvertida»), junto con la motivación de su inclusión. El nombre del demandante no figura en la lista controvertida.

9 La Decisión 2014/119 y el Reglamento n.º 208/2014 fueron modificados por la Decisión de Ejecución 2014/216/PESC del Consejo, de 14 de abril de 2014, por la que se aplica la Decisión 2014/119 (DO 2014, L 111, p. 91; corrección de errores en DO 2014, L 350, p. 16), y por el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 381/2014 del Consejo, de 14 de abril de 2014, por el que se aplica el Reglamento n.º 208/2014 (DO 2014, L 111, p. 33; corrección de errores en DO 2014, L 350, p. 16) (en lo sucesivo, «actos de abril de 2014»).

10 Mediante los actos de abril de 2014 se añadió el nombre del demandante a la lista controvertida, identificándosele como «antiguo Ministro de Energía, Carburantes y Combustibles», con la motivación siguiente:

«Persona sujeta a una investigación en Ucrania por participar en delitos en relación con el fraude de fondos públicos de Ucrania y su transferencia ilegal fuera de Ucrania.»

11 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 25 de junio de 2014 el demandante presentó un recurso por el que solicitaba la anulación de los actos de abril de 2014, en la medida en que le concernían. El asunto se registró con el número T-486/14.

12 La Decisión 2014/119 fue modificada asimismo por la Decisión (PESC) 2015/143 del Consejo, de 29 de enero de 2015 (DO 2015, L 24, p. 16), que entró en vigor el 31 de enero de 2015. En cuanto a los criterios de designación de las personas sujetas a las medidas restrictivas de que se trata, el artículo 1 de la Decisión 2015/143 indica que el artículo 1, apartado 1, de la Decisión 2014/119 se sustituye por el texto siguiente:

«1. Se inmovilizarán todos los fondos y recursos económicos cuya propiedad, tenencia o control corresponda a personas que hayan sido identificadas como responsables de apropiación indebida de fondos del Estado ucraniano o de violaciones de los derechos humanos, y a las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos asociados a ellas que figuren en el anexo.

A los efectos de la presente Decisión, entre las personas que hayan sido identificadas como responsables de apropiación indebida de fondos del Estado ucraniano se incluirá a aquellas personas sujetas a investigación por parte de las autoridades ucranianas:

a) por apropiación indebida de fondos o activos públicos ucranianos, o por su complicidad en dicha apropiación, o

b) por abuso de cargo ejercido como titular de empleo o cargo público con ánimo de obtener un beneficio indebido para sí o para un tercero, causando con ello un perjuicio para los fondos o activos públicos ucranianos, o por su complicidad en dicho abuso.»

13 El Reglamento (UE) 2015/138 del Consejo, de 29 de enero de 2015, por el que se modifica el Reglamento n.º 208/2014 (DO 2015, L 24, p. 1), cambió este último de conformidad con la Decisión 2015/143.

14 La Decisión 2014/119 y el Reglamento n.º 208/2014 fueron revisados posteriormente mediante la Decisión (PESC) 2015/364 del Consejo, de 5 de marzo de 2015, por la que se modifica la Decisión 2014/119 (DO 2015, L 62, p. 25), y mediante el Reglamento de Ejecución (UE) 2015/357 del Consejo, de 5 de marzo de 2015, por el que se aplica el Reglamento n.º 208/2014 (DO 2015, L 62, p. 1). En la Decisión 2015/364, el artículo 5 de la Decisión 2014/119 se sustituía por un texto nuevo que

prorrogaba las medidas restrictivas de que se trata hasta el 6 de marzo de 2016. En el Reglamento de Ejecución 2015/357, el anexo I del Reglamento n.º 208/2014 se sustituía por un texto nuevo que modificaba los datos relativos a dieciocho personas.

15 En la Decisión 2015/364 y el Reglamento de Ejecución 2015/357, el nombre del demandante se mantenía en la lista controvertida, identificándosele como «antiguo ministro de Energía, Carburantes y Combustibles de Ucrania», con la motivación siguiente:

«Persona incursa en una causa penal ante las autoridades ucranianas por apropiación indebida de fondos o activos públicos de ese país.»

16 El demandante no recurrió contra la Decisión 2015/364 ni el Reglamento de Ejecución 2015/357.

17 Mediante sentencia de 28 de enero de 2016, Stavytskyi/Consejo (T-486/14, no publicada, EU:T:2016:45), el Tribunal anuló los actos de abril de 2014, declarando en esencia que el nombre del demandante se había incluido en la lista controvertida sin que el Consejo dispusiera de suficientes pruebas.

18 El 4 de marzo de 2016, el Consejo adoptó la Decisión (PESC) 2016/318, por la que se modifica la Decisión 2014/119 (DO 2016, L 60, p. 76), y el Reglamento de Ejecución (UE) 2016/311, por el que se aplica el Reglamento n.º 208/2014 (DO 2016, L 60, p. 1), mediante los que prorrogó hasta el 6 de marzo de 2017 la aplicación de las medidas restrictivas de que se trata, sin modificar para ello la motivación referida al demandante que se ha reproducido en el apartado 15 anterior.

19 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 17 de mayo de 2016 el demandante interpuso un recurso por el que solicitaba la anulación de los actos de la Decisión 2016/318 y del Reglamento de Ejecución 2016/311 en la medida en que le concernían. El asunto se registró con el número T-242/16.

20 Mediante escrito de 21 de octubre de 2016 el demandante alegó ante el Consejo que este había sido llevado a error por información facilitada por la Fiscalía General del Estado de Ucrania (en lo sucesivo, «FGE»), que afirmaba es falsa, y solicitó tener acceso a determinados documentos.

21 En contestación a dicho escrito mediante otro de 12 de diciembre de 2016, el Consejo, en primer lugar, informó al demandante de su intención de mantener las medidas restrictivas adoptadas frente a él. En segundo lugar, observó que, mediante escritos de 25 de julio y 16 de noviembre de 2016, la FGE había confirmado que el demandante estaba incurso en una causa penal por apropiación indebida de fondos públicos. En tercer lugar, adjuntó a su escrito dichos documentos, más otro de 18 de noviembre de 2016 que recogía preguntas que había remitido a la FGE y las contestaciones de esta (en lo sucesivo, «contestaciones de la FGE»). En cuarto lugar, instó al demandante a, en su caso, formularle observaciones, a más tardar el 13 de enero de 2017.

22 Mediante escrito de 13 de enero de 2017 el demandante alegó ante el Consejo, en particular, que la FGA había incurrido en manipulaciones en la causa penal en cuestión con el fin único de que siguiera pendiente, así como que los hechos objeto de la causa ya habían sido abordados por otras autoridades ucranianas, incluso judiciales, que no habían encontrado nada ilegal. El demandante señaló además que había solicitado a la Comisión de Control de Ficheros de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol) que retirara su nombre de la lista de personas buscadas a escala internacional.

23 Mediante escrito de 6 de febrero de 2017 el Consejo remitió al demandante determinados documentos que las autoridades ucranianas le habían facilitado, concretamente un escrito de 27 de enero de 2017 de la FGE y varias resoluciones judiciales ucranianas, instándole a pronunciarse al respecto a más tardar el 13 de febrero de 2017.

24 El demandante dio respuesta al Consejo mediante escrito de 13 de febrero de 2017.

25 El 3 de marzo de 2017, el Consejo adoptó la Decisión (PESC) 2017/381, por la que se modifica la Decisión 2014/119 (DO 2017, L 58, p. 34), y el Reglamento de Ejecución (UE) 2017/374, por el que se aplica el Reglamento n.º 208/2014 (DO 2017, L 58, p. 1) (en lo sucesivo, «actos impugnados»), mediante los que prorrogó hasta el 6 de marzo de 2018 la aplicación de las medidas restrictivas de que se trata, sin modificar para ello la motivación referida al demandante que se ha reproducido en el apartado 15 anterior.

26 Mediante escrito de 6 de marzo de 2017 el Consejo notificó al demandante los actos impugnados y contestó al mismo tiempo a los escritos de este de 13 de enero y 13 de febrero de 2017.

27 Mediante sentencia de 22 de marzo de 2018, Stavytskyi/Consejo (T-242/16, no publicada, EU:T:2018:166), el Tribunal desestimó el recurso del demandante que se ha mencionado en el apartado 19 anterior.

Procedimiento y pretensiones de las partes

28 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 16 de mayo de 2017 el demandante interpuso el presente recurso.

29 El 28 de julio de 2017, el Consejo presentó su escrito de contestación, seguido el 3 de agosto de 2017, al amparo del artículo 66 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, por una instancia motivada mediante la que solicitaba que el contenido de determinados documentos adjuntos a la demanda y al escrito de contestación no se citara en los documentos concernientes al asunto a los que el público tuviera acceso.

30 El 5 de septiembre de 2017, la Comisión Europea solicitó intervenir en el presente procedimiento en apoyo de las pretensiones del Consejo. Mediante resolución de 21 de septiembre de 2017 el Presidente de la Sala Sexta del Tribunal admitió, con arreglo al artículo 144, apartado 4, del Reglamento de Procedimiento, la demanda de intervención, ya que las partes principales no habían planteado cuestiones relativas a la confidencialidad.

31 El 19 de diciembre de 2017, se declaró terminada la fase escrita del procedimiento, tras la presentación de la réplica, la dúplica, el escrito de formalización de la intervención y las observaciones de las partes principales sobre dicho escrito.

32 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 17 de enero de 2018 el demandante solicitó la celebración de una vista oral de conformidad con el artículo 106, apartados 1 y 2, del Reglamento de Procedimiento.

33 A propuesta del Juez Ponente, el Tribunal (Sala Sexta) acordó iniciar la fase oral del procedimiento.

34 En la vista, celebrada el 12 de septiembre de 2018, se oyeron los informes orales de las partes principales, así como sus contestaciones a las preguntas formuladas por el Tribunal. La Comisión no participó en la vista, tal como había informado al Tribunal mediante escrito de 16 de agosto de 2018.

35 El demandante solicita al Tribunal que:

– Anule los actos impugnados en la medida en que mantuvieron su nombre en la lista controvertida.

– Condene en costas al Consejo.

36 El Consejo solicita al Tribunal que:

– Desestime el recurso.

– Con carácter subsidiario, en caso de anulación de los actos impugnados, mantenga los efectos de la Decisión 2017/381 hasta que surta efecto la anulación del Reglamento de Ejecución 2017/374, de conformidad con el artículo 60 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

– Condene en costas al demandante.

37 La Comisión solicita al Tribunal que desestime el recurso.

Fundamentos de Derecho

38 El demandante fundamenta su recurso en cuatro motivos, basados, respectivamente: el primero, en que es ilegal el criterio de designación establecido en el artículo 1, apartado 1, de la Decisión 2014/119, en su versión modificada por la Decisión 2015/143, y en el artículo 3, apartado 1 *bis*, del Reglamento n.º 208/2014, en su versión modificada por el Reglamento 2015/138 (en lo sucesivo, «criterio pertinente»); el segundo, en que se incurrió en error manifiesto de apreciación, puesto que la circunstancia de que esté incurso en una causa penal ante las autoridades ucranianas no es un fundamento de hecho suficiente; el tercero, en que se incumplió la obligación de motivación; y, el cuarto, en que se incurrió en error en la base legal indicada, puesto que las medidas restrictivas que afectan al demandante no están comprendidas en el ámbito de la política exterior y de seguridad común (PESC), sino en el de la cooperación internacional en materia penal.

39 Habida cuenta de los vínculos que existen entre determinadas alegaciones de distintos motivos, resulta oportuno entender que, en esencia, el demandante invoca: en primer lugar, que se incumplió la obligación de motivación; en segundo lugar, que el criterio pertinente es ilegal y desproporcionado y carece de base legal; y, en tercer lugar, que se incurrió en errores manifiestos de apreciación al aplicar en su caso dicho criterio.

Sobre el incumplimiento de la obligación de motivación

40 En primer lugar, el demandante alega que la motivación en que se basó el mantenimiento de su nombre en la lista, en los actos impugnados, que coincide con la que se ha reproducido en el apartado 15 anterior, responde a una formulación general y estereotipada, puesto que se limita a reproducir los términos que se habían utilizado en la definición del criterio pertinente.

41 En segundo lugar, el demandante sostiene que el Consejo no puede completar esa motivación mediante la información que se recoge en los escritos que remitió al demandante en el curso del procedimiento que dio lugar a la adopción de los actos impugnados (véanse los apartados 21, 23 y 26 anteriores), dado que los actos jurídicos deben incluir en sí mismos suficiente motivación. Afirma que, en cualquiera de los casos, la información adicional que se deriva de los escritos en cuestión no es motivación suficiente.

42 El Consejo, apoyado por la Comisión, rebate las alegaciones del demandante.

43 Ha de recordarse que, a tenor del artículo 296 TFUE, párrafo segundo, «los actos jurídicos deberán estar motivados».

44 En virtud del artículo 41, apartado 2, letra c), de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), a la que el artículo 6 TUE, apartado 1, reconoce el mismo valor jurídico que a los Tratados, el derecho a una buena administración incluye en particular «la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones».

45 Es jurisprudencia reiterada que la motivación exigida por el artículo 296 TFUE, párrafo segundo, y por el artículo 41, apartado 2, letra c), de la Carta debe adaptarse a la naturaleza del acto impugnado y al contexto en el cual este se adopte. Dicha motivación deberá mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de forma que el interesado pueda conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control. La exigencia de motivación debe apreciarse en función de las circunstancias de cada caso (véase la sentencia de 15 de septiembre de 2016, Yanukovych/Consejo, T-346/14, EU:T:2016:497, apartado 77 y jurisprudencia citada).

46 No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que la cuestión de si la motivación de un acto cumple los requisitos del artículo 296 TFUE, párrafo segundo, y del artículo 41, apartado 2, letra c), de la Carta debe apreciarse en relación no solo con su tenor literal, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate. Así pues, por una parte, un acto lesivo está suficientemente motivado cuando tiene lugar en un contexto conocido por el interesado, permitiéndole comprender el alcance de la medida adoptada respecto de él. Por otra parte, el grado de precisión de la motivación de una decisión debe ser proporcionado a las posibilidades materiales y a las circunstancias técnicas o de plazo en las que deba dictarse (véase la sentencia de 15 de septiembre de 2016, Yanukovych/Consejo, T-346/14, EU:T:2016:497, apartado 78 y jurisprudencia citada).

47 En particular, la motivación de una medida de inmovilización de activos, en principio, no puede consistir únicamente en una redacción general y estereotipada, sino que, con las reservas enunciadas en el apartado 46 anterior, debe indicar las razones específicas y concretas por las que el Consejo considera que la normativa pertinente es aplicable al interesado (véase la sentencia de 15 de septiembre de 2016, Yanukovych/Consejo, T-346/14, EU:T:2016:497, apartado 79 y jurisprudencia citada).

48 En el caso de autos ha de señalarse que la motivación adoptada para mantener el nombre del demandante en la lista controvertida (véase el apartado 15 anterior) es específica y concreta y enumera los datos que fundamentan dicho mantenimiento, cual es el hecho de que el demandante esté incurso, por apropiación indebida de fondos o activos públicos, en causas penales incoadas por las autoridades ucranianas.

49 Por otro lado, el mantenimiento de las medidas restrictivas adoptadas frente al demandante tuvo lugar en un contexto conocido por este, al que se había informado, en sus comunicaciones con el Consejo, concretamente, de los escritos de 25 de julio de 2016, 16 de noviembre de 2016 y 27 de enero de 2017 de la FGE y de las contestaciones de la FGE (véanse los apartados 21 y 23 anteriores), que es en los que el Consejo se basó para mantener dichas medidas (véanse, en ese sentido, por analogía, las sentencias de 15 de noviembre de 2012, Consejo/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, apartados 53 y 54 y jurisprudencia citada, y de 6 de septiembre de 2013, Bank Melli Iran/Consejo, T-35/10 y T-7/11, EU:T:2013:397, apartado 88). En dichos escritos se indican el nombre de la autoridad encargada de las investigaciones, los números y fechas de incoación de las causas penales abiertas, en particular, en relación con el demandante, los hechos que se le imputan, el nombre de las demás personas y organismos implicados, la cuantía de fondos públicos supuestamente objeto de apropiación

indebida, los artículos en cuestión del Código Penal ucraniano y el hecho de que el demandante había sido informado por escrito de que era sospechoso. Concretamente, el escrito de 25 de julio de 2016 precisa lo siguiente:

[*confidencial*].[1]

50 En el escrito de 12 de diciembre de 2016 el Consejo indicó con claridad que el escrito de 25 de julio de 2016 de la FGE, confirmado por el de 16 de noviembre de 2016, recogía información relevante para llegar a la conclusión de que el demandante estaba aún incurso en una causa penal relativa a la apropiación indebida de fondos o activos públicos.

51 Además, los actos impugnados tuvieron lugar en un contexto que incluye además comunicaciones entre el demandante y el Consejo en el marco de los asuntos en que recayeron las sentencias de 28 de enero de 2016, Stavytskyi/Consejo (T-486/14, no publicada, EU:T:2016:45), y de 22 de marzo de 2018, Stavytskyi/Consejo (T-242/16, no publicada, EU:T:2018:166).

52 Procede observar que el demandante recibió toda esta información antes de la adopción de los actos impugnados.

53 En cuanto al escrito de 6 de marzo de 2017, que es posterior a la adopción de los actos impugnados, resulta oportuno notar que en esencia se limita a mencionar tanto datos incluidos en la correspondencia que el demandante y el Consejo habían mantenido antes de dicha adopción como la jurisprudencia del Tribunal. Así pues, puede ser tenido en cuenta al examinar dichos actos (véase, en ese sentido, por analogía, la sentencia de 15 de junio de 2017, Kiselev/Consejo, T-262/15, EU:T:2017:392, apartado 47 y jurisprudencia citada). En cualquier de los casos, ha de señalarse que el contenido del escrito de 6 de marzo de 2017 coincide en gran parte con el de los actos impugnados y el de la correspondencia anterior mantenida entre el Consejo y el demandante (véase, en ese sentido, por analogía, la sentencia de 15 de junio de 2017, Kiselev/Consejo, T-262/15, EU:T:2017:392, apartados 48 y 49).

54 A la luz de lo anterior, procede concluir que los actos impugnados, enmarcados en su contexto, indican con suficiente precisión en Derecho los aspectos jurídicos y fácticos que constituyen, a juicio de la institución de la que emanan, el fundamento de los mismos.

55 Tal conclusión no se ve desvirtuada por la alegación formulada por el demandante sobre el carácter, supuestamente estereotipado, de la motivación que le afecta.

56 Sobre ese particular es preciso señalar que, si bien las consideraciones que figuran en dicha motivación son las mismas sobre cuya base fueron sometidas a medidas restrictivas otras personas físicas mencionadas en la lista, sin embargo, su objetivo es describir la situación concreta del demandante, que, al igual que otras personas, según el Consejo, estaba siendo objeto de procedimientos judiciales relacionados con investigaciones sobre apropiación indebida de fondos públicos en Ucrania (véase, en ese sentido, la sentencia de 15 de septiembre de 2016, Yanukovych/Consejo, T-346/14, EU:T:2016:497, apartado 82 y jurisprudencia citada).

57 Por último, procede recordar que la obligación de motivación de un acto constituye una formalidad sustancial que debe distinguirse de la cuestión del fundamento de la motivación, pues esta última corresponde a la legalidad del acto controvertido en cuanto al fondo. La motivación de un acto consiste en expresar formalmente los fundamentos en los que se basa ese acto. Si estos fundamentos

1 Datos confidenciales ocultos.

incurren en errores, vician la legalidad del acto en el fondo, pero no su motivación, que puede ser suficiente aunque exprese una fundamentación equivocada (véase la sentencia de 5 de noviembre de 2014, Mayaleh/Consejo, T-307/12 y T-408/13, EU:T:2014:926, apartado 96 y jurisprudencia citada).

58 Por consiguiente, aun admitiendo que, tal como alegó durante la vista el demandante, el Consejo, manteniendo tras varios años medidas restrictivas frente a una misma persona, esté sujeto a una obligación de diligencia especial, ello carece de incidencia sobre el control que el Tribunal efectúa por lo que se refiere a la motivación de los actos impugnados, mientras que sí podría justificar la realización de un control más estricto en lo que atañe a la existencia de error manifiesto de apreciación.

59 Habida cuenta de los argumentos anteriores, procede desestimar las imputaciones formuladas por el demandante en relación con el incumplimiento de la obligación de motivación.

Sobre la ilegalidad, desproporción y carencia de base legal del criterio pertinente

60 El demandante alega que el criterio pertinente establecido en la Decisión 2015/143 y el Reglamento 2015/138 sería ilegal, por violar el principio de proporcionalidad y carecer de base legal en el marco de la PESC, en el supuesto de que cupiera interpretar que permite la adopción de medidas restrictivas frente a cualquier persona que sea objeto de investigación, por parte de las autoridades ucranianas, en relación con la apropiación indebida de fondos públicos y con independencia de si los hechos imputados a dicha persona pueden o no menoscabar el Estado de Derecho y, por tanto, los fundamentos jurídicos e institucionales de ese país.

61 Para el demandante, en el supuesto de que el criterio pertinente permitiera fijarse exclusivamente en personas que se encuentren en esas circunstancias, el propio Consejo debería proceder a un control de proporcionalidad. Admite al respecto que, según la jurisprudencia, el Consejo puede en principio basarse en la información que le comunique la FGE. No obstante, entiende que el Consejo no queda liberado de la obligación de preguntarse si dicha información basta para considerar que los hechos imputados a la persona que está incursa en la investigación pueden menoscabar el Estado de Derecho de Ucrania. Afirma que, para respetar el principio de proporcionalidad, el Consejo debe asegurarse de que la respuesta a esa pregunta sea afirmativa y que, en caso contrario, la posible intervención de las instituciones de la Unión en relación con causas penales pendientes en países terceros no podría estar comprendida en la PESC, sino que lo estaría en la cooperación judicial en materia penal y la cooperación policial. Así pues, a juicio del demandante, para evitar infringir el artículo 40 TUE, esa intervención debería adoptarse al amparo de bases legales distintas del artículo 29 TUE y el artículo 215 TFUE, ya que recurrir al último de esos artículos presupone que se adopte previamente una decisión de la PESC.

62 El Consejo y la Comisión rebaten las alegaciones del demandante.

63 Ha de notarse con carácter preliminar que entre las partes es pacífico que la jurisprudencia ha declarado que las medidas restrictivas tomadas con arreglo al criterio pertinente sí pueden basarse en el artículo 29 TUE y el artículo 215 TFUE, siempre que los supuestos de apropiación indebida de fondos o activos públicos de los que son sospechosas las personas sometidas a las medidas sean de tal calibre que puedan menoscabar los fundamentos institucionales y jurídicos del país de que se trate, habida cuenta de las cuantías involucradas, del tipo de fondos o activos objeto de apropiación indebida o del contexto en que se hayan producido.

64 En este marco ha de recordarse que los objetivos del Tratado UE que se refieren a la PESC se enumeran en particular en su artículo 21, apartado 2, letra b), el cual establece lo siguiente:

«La Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de […] consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional».

65 Ese objetivo se mencionaba en el considerando 2 de la Decisión 2014/119, que se ha reproducido en el apartado 3 anterior.

66 Sobre ese aspecto ha de notarse que la jurisprudencia ha establecido que objetivos como el mencionado en el artículo 21 TUE, apartado 2, letra b), podía conseguirse mediante una inmovilización de activos cuyo ámbito de aplicación se limitara, como sucede en el presente asunto, a las personas identificadas como responsables de apropiación indebida de fondos públicos y a las personas, entidades u organismos vinculados con ellas, es decir, a personas cuyas actividades podían haber perjudicado el buen funcionamiento de las instituciones públicas y de los organismos vinculados a estas (véase, en ese sentido, la sentencia de 15 de septiembre de 2016, Yanukovych/Consejo, T-346/14, EU:T:2016:497, apartado 95 y jurisprudencia citada).

67 Procede notar de igual modo que el respeto del Estado de Derecho es uno de los valores primordiales en los que se fundamenta la Unión, tal como se desprende del artículo 2 TUE y de los preámbulos del Tratado UE y de la Carta. El respeto del Estado de Derecho constituye, además, condición previa para la adhesión a la Unión, en virtud del artículo 49 TUE. El concepto de Estado de Derecho también se reconoce, bajo la formulación alternativa de «primacía del Derecho», en el preámbulo del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950 (sentencia de 15 de septiembre de 2016, Yanukovych/Consejo, T-346/14, EU:T:2016:497, apartado 97).

68 La jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, así como el trabajo del Consejo de Europa, a través de la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, proporcionan una lista no exhaustiva de los principios y normas que pueden inscribirse dentro del concepto de Estado de Derecho. Entre ellos se encuentran los principios de legalidad, de seguridad jurídica y de prohibición de la arbitrariedad del poder ejecutivo; órganos jurisdiccionales independientes e imparciales; la tutela judicial efectiva, incluido el respeto de los derechos fundamentales, y la igualdad ante la ley [véase, a este respecto, la lista de criterios de Estado de Derecho adoptada por la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho en su centésimo sexta sesión plenaria (Venecia, 11-12 de marzo de 2016)]. Asimismo, dentro del contexto de la acción exterior de la Unión, determinados instrumentos jurídicos mencionan, en particular, la lucha contra la corrupción como principio incluido dentro del concepto de Estado de Derecho [véase, por ejemplo, el Reglamento (CE) n.º 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (DO 2006, L 310, p. 1)] (sentencia de 15 de septiembre de 2016, Yanukovych/Consejo, T-346/14, EU:T:2016:497, apartado 98).

69 Por otra parte, debe recordarse que la represión de los delitos económicos, como la apropiación indebida de fondos públicos, es un medio importante de lucha contra la corrupción y que la lucha contra la corrupción constituye, en el contexto de la acción exterior de la Unión, un principio incluido dentro del concepto de Estado de Derecho (sentencia de 15 de septiembre de 2016, Yanukovych/Consejo, T-346/14, EU:T:2016:497, apartado 141).

70 Ello no obstante, aunque no puede excluirse que determinados comportamientos relativos a hechos de apropiación indebida de fondos públicos puedan menoscabar el Estado de Derecho, no puede admitirse que todo acto de apropiación indebida de fondos públicos cometido en un país tercero justifique una

intervención de la Unión con el fin de consolidar y apoyar el Estado de Derecho en ese país dentro del marco de sus competencias en materia de PESC. Para que pueda establecerse que una apropiación indebida de fondos públicos es susceptible de justificar una acción de la Unión en el marco de la PESC basada en el objetivo de consolidar y respaldar el Estado de Derecho es, al menos, necesario que los hechos en cuestión puedan menoscabar los fundamentos institucionales y jurídicos del país de que se trate (sentencia de 15 de septiembre de 2016, Yanukovych/Consejo, T-346/14, EU:T:2016:497, apartado 99).

71 Como resultado de ello, el criterio pertinente solo puede considerarse conforme con el ordenamiento jurídico de la Unión en la medida en que sea posible atribuirle un sentido compatible con las exigencias de las reglas superiores a las que está sometido y, más concretamente, con el objetivo de consolidar y apoyar el Estado de Derecho de Ucrania. Por otra parte, esta interpretación permite respetar el amplio margen de apreciación de que dispone el Consejo para definir los criterios generales de inclusión, al mismo tiempo que garantiza un control, en principio completo, de la legalidad de los actos de la Unión a la luz de los derechos fundamentales (sentencia de 15 de septiembre de 2016, Yanukovych/Consejo, T-346/14, EU:T:2016:497, apartado 100 y jurisprudencia citada).

72 Por tanto, el criterio pertinente debe interpretarse en el sentido de que no tiene por objeto, de forma abstracta, cualquier acto de apropiación indebida de fondos públicos, sino que, más bien, tiene por objeto supuestos de apropiación indebida de fondos o activos públicos que, habida cuenta de la cuantía o del tipo de fondos o activos objeto de apropiación indebida o del contexto en que se hayan producido, puedan, al menos, menoscabar los fundamentos institucionales y jurídicos de Ucrania y, en particular, los principios de legalidad, de prohibición de la arbitrariedad del poder ejecutivo, de tutela judicial efectiva y de igualdad ante la ley, y, en última instancia, menoscabar el respeto del Estado de Derecho de ese país. Interpretado de este modo, dicho criterio es conforme con los objetivos pertinentes del Tratado UE y proporcionado con respecto a tales objetivos (sentencia de 15 de septiembre de 2016, Yanukovych/Consejo, T-346/14, EU:T:2016:497, apartado 101).

73 Teniendo en cuenta esa jurisprudencia, que las partes no cuestionan, procede llegar a la conclusión de que, interpretado de ese modo, el criterio pertinente no es ilegal y sí podía establecerse mediante actos basados en el artículo 29 TUE y el artículo 215 TFUE, que, por tanto, son bases legales adecuadas.

74 De ello también resulta que, al fijar el criterio pertinente, el Consejo no infringió el artículo 40 TUE, párrafo primero, que preceptúa que la ejecución de la PESC no afectará 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 mencionadas en los artículos 3 TFUE a 6 TFUE.

75 Por último, ha de recordarse que, según la jurisprudencia, la FGE es una de las altas autoridades judiciales de Ucrania, ya que actúa en dicho Estado en condición de ministerio público de la Administración de justicia penal y lleva a cabo diligencias previas en el contexto de los procedimientos penales (véase, en ese sentido, la sentencia de 19 de octubre de 2017, Yanukovych/Consejo, C-598/16 P, no publicada, EU:C:2017:786, apartado 53). De igual modo se ha declarado que, siempre que su contenido sea lo suficientemente preciso, las pruebas que provienen de la FGE pueden justificar la adopción de medidas restrictivas frente a personas incursas en causas penales por apropiación indebida de fondos públicos (véase, en ese sentido, la sentencia de 15 de septiembre de 2016, Yanukovych/Consejo, T-346/14, EU:T:2016:497, apartado 139), tal como, por lo demás, reconoce el demandante.

76 A la luz de los argumentos anteriores, procede desestimar en su totalidad las imputaciones que el demandante basa en la ilegalidad, desproporción y carencia de base legal del criterio pertinente.

77 No obstante, ha de analizarse si el Consejo incurrió en errores manifiestos de apreciación al aplicar al demandante el criterio pertinente, cuando este se interpreta en el sentido que en particular se ha indicado en el apartado 72 anterior.

Sobre la existencia de errores manifiestos de apreciación en la aplicación del criterio pertinente al caso del demandante

78 El demandante alega en esencia que, al adoptar los actos impugnados, el Consejo no disponía de fundamentos de hecho lo suficientemente sólidos.

79 El Consejo, apoyado por la Comisión, rebate las alegaciones del demandante.

80 Antes de entrar más en detalle en las alegaciones del demandante, procede formular argumentos preliminares en relación con el control judicial y las obligaciones del Consejo.

Sobre el control judicial y las obligaciones del Consejo

81 Según la jurisprudencia, corresponde al juez de la Unión, en el marco del control judicial de las medidas restrictivas, reconocer al Consejo un margen de apreciación amplio en la definición de los criterios generales que delimitan al colectivo de personas que pueden quedar sujetas a tales medidas (véase la sentencia de 22 de marzo de 2018, Stavytskyi/Consejo, T-242/16, no publicada, EU:T:2018:166, apartado 81 y jurisprudencia citada).

82 No obstante, la efectividad del control judicial garantizado por el artículo 47 de la Carta exige que, al controlar la legalidad de los motivos en que se base la decisión de incluir o mantener el nombre de una persona concreta en una lista de personas sujetas a medidas restrictivas, el juez de la Unión se asegure de que dicha decisión, que constituye un acto de alcance individual para dicha persona, descansa en unos fundamentos de hecho suficientemente sólidos. Ello implica comprobar los hechos alegados en el resumen de motivos en que se basa dicha decisión, de modo que el control judicial no quede limitado a una apreciación de la verosimilitud abstracta de los motivos invocados, sino que se refiera a si tales motivos, o al menos uno de ellos que se considere suficiente por sí solo para fundamentar tal decisión, están o no respaldados de manera suficientemente precisa y concreta (véase la sentencia de 22 de marzo de 2018, Stavytskyi/Consejo, T-242/16, no publicada, EU:T:2018:166, apartado 82 y jurisprudencia citada).

83 Según la jurisprudencia, cuando el Consejo dispone ya de datos aportados por autoridades de países terceros para tomar medidas restrictivas frente a personas procedentes de dichos países e incursas en procedimientos judiciales en ellos, no tiene obligación de emprender de oficio y por sistema sus propias investigaciones ni de proceder a comprobaciones para logar precisiones adicionales (véase la sentencia de 22 de marzo de 2018, Stavytskyi/Consejo, T-242/16, no publicada, EU:T:2018:166, apartado 83 y jurisprudencia citada).

84 Resulta oportuno recordar a ese respecto que, tal como se ha observado en el apartado 75 anterior, la FGE es una de las altas autoridades judiciales de Ucrania.

85 Es cierto que, en el caso de autos, correspondía al Consejo analizar minuciosa e imparcialmente los elementos probatorios remitidos por las autoridades ucranianas a la luz, en especial, de las observaciones y, en su caso, pruebas de descargo presentadas por el demandante. Además, al adoptar medidas restrictivas, el Consejo está sujeto a la obligación de respetar el principio de buena administración que se recoge en el artículo 41 de la Carta, al que está vinculado, según jurisprudencia

reiterada, la obligación de que la institución analice, minuciosa e imparcialmente, todos los datos relevantes del asunto (véase, en ese sentido, la sentencia de 22 de marzo de 2018, Stavytskyi/Consejo, T-242/16, no publicada, EU:T:2018:166, apartado 85 y jurisprudencia citada).

86 Pero no es menos cierto, según se desprende también de la jurisprudencia, que, para apreciar la naturaleza, la forma y el grado de la prueba que puede exigirse al Consejo, es preciso tener en cuenta la naturaleza y el alcance concreto de las medidas restrictivas y el objetivo de estas (véase la sentencia de 22 de marzo de 2018, Stavytskyi/Consejo, T-242/16, no publicada, EU:T:2018:166, apartado 86 y jurisprudencia citada).

87 A ese respecto, tal como se recoge en los considerandos 1 y 2 de la Decisión 2014/119 (véase el apartado 3 anterior), esta norma se sitúa en el contexto más general de la política de la Unión de apoyar a las autoridades ucranianas con el objetivo de favorecer la estabilización política de Ucrania. De este modo, responde a los objetivos de la PESC, que se definen, en particular, en el artículo 21 TUE, apartado 2, letra b), en virtud del cual la Unión llevará a cabo una cooperación internacional para consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional (véase la sentencia de 22 de marzo de 2018, Stavytskyi/Consejo, T-242/16, no publicada, EU:T:2018:166, apartado 87 y jurisprudencia citada).

88 Este es el contexto en el que las medidas restrictivas de que se trata establecen la inmovilización de fondos y recursos económicos, entre otras, de las personas que hayan sido identificadas como responsables de la apropiación indebida de fondos del Estado ucraniano, puesto que facilitar la recuperación de dichos fondos permite consolidar y apoyar el Estado de Derecho de Ucrania (véanse los apartados 68 a 72 anteriores).

89 De ello se deduce que las medidas restrictivas de que se trata no tienen por objeto sancionar acciones reprochables que hayan podido cometer las personas sobre las que recaigan o disuadirlas mediante coacción de incurrir en ellas. El objeto exclusivo de las medidas es facilitar la constatación por parte de las autoridades ucranianas de la apropiación indebida de fondos públicos que se haya producido y salvaguardar la posibilidad de que esas autoridades recuperen el producto de dicha apropiación. Por lo tanto, son de naturaleza meramente cautelar (véase la sentencia de 22 de marzo de 2018, Stavytskyi/Consejo, T-242/16, no publicada, EU:T:2018:166, apartado 89 y jurisprudencia citada).

90 Así pues, las medidas restrictivas de que se trata, dictadas por el Consejo sobre la base de las competencias que le confieren los artículos 21 TUE y 29 TUE, carecen de connotaciones penales, por lo que no pueden asimilarse a las decisiones de inmovilización de fondos que adopten las autoridades judiciales nacionales de los Estados miembros en el contexto del procedimiento penal que sea de aplicación y de modo conforme con las garantías ofrecidas por dicho procedimiento. Como consecuencia de ello, las exigencias que deberá respetar el Consejo respecto de las pruebas en que se base la inclusión del nombre de una persona en la lista de quienes son objeto de dicha inmovilización de fondos no pueden ser estrictamente idénticas a las que se imponen a las autoridades judiciales nacionales en el supuesto antes citado (véase la sentencia de 22 de marzo de 2018, Stavytskyi/Consejo, T-242/16, no publicada, EU:T:2018:166, apartado 90 y jurisprudencia citada).

91 En el presente asunto, corresponde al Consejo comprobar, por una parte, en qué medida la información remitida por la FGE en la que se haya basado acredita que, como indican los motivos de inclusión del nombre del demandante en la lista controvertida, dicha persona está incursa en una causa penal instruida por las autoridades ucranianas por hechos que puedan constituir apropiación indebida de fondos públicos y, por otra parte, si ese procedimiento permite calificar los actos del demandante conforme al criterio pertinente. A la luz de la jurisprudencia que se ha recordado en el apartado 85 anterior, al Consejo únicamente le correspondería efectuar comprobaciones adicionales en el caso de que las comprobaciones mencionadas no dieran fruto (véase la sentencia de 22 de marzo de 2018, Stavytskyi/Consejo, T-242/16, no publicada, EU:T:2018:166, apartado 91 y jurisprudencia citada).

92 Además, en el contexto de la cooperación regulada por los actos impugnados (véase el apartado 87 anterior), al Consejo no le corresponde en principio analizar y efectuar por sí mismo una apreciación sobre la exactitud y la relevancia de los datos en que se basan las autoridades ucranianas para sustanciar procedimientos penales contra el demandante por hechos tipificables como apropiación indebida de fondos públicos: tal y como se ha expuesto en el apartado 89 anterior, al adoptar los actos impugnados el Consejo no pretende sancionar él mismo la apropiación indebida de fondos públicos que investigan las autoridades ucranianas, sino salvaguardar la posibilidad de que estas autoridades constaten la existencia de esa apropiación y recuperen el producto de la misma. Por lo tanto, es a esas autoridades, y en dichos procedimientos, a las que corresponde comprobar los datos en que se basan y, en su caso, sacar las consecuencias que corresponda a la hora de concluir tales procedimientos. Por otro lado, según se desprende del apartado 90 anterior, las obligaciones que recaen sobre el Consejo en el marco de los actos impugnados no pueden equipararse a las que corresponden a una autoridad judicial nacional de un Estado miembro en el marco de un procedimiento penal de inmovilización de fondos incoado, en particular, en el marco de la cooperación penal internacional (véase la sentencia de 22 de marzo de 2018, Stavytskyi/Consejo, T-242/16, no publicada, EU:T:2018:166, apartado 92 y jurisprudencia citada).

93 Esa interpretación se ve confirmada por el apartado 77 de la sentencia de 5 de marzo de 2015, Ezz y otros/Consejo (C-220/14 P, EU:C:2015:147), en el que el Tribunal de Justicia declaró, en circunstancias similares a las del presente asunto, que no correspondía al Consejo ni al Tribunal General comprobar el fundamento de las investigaciones de las que eran objeto las partes demandantes, sino únicamente verificar el fundamento de la decisión de inmovilización de fondos en relación con la solicitud de asistencia judicial de las autoridades egipcias.

94 Cierto es que el Consejo no puede acoger sin más las constataciones de las autoridades ucranianas que figuran en los documentos proporcionados por ellas. Ese tipo de conducta no sería conforme con el principio de buena administración ni, con carácter general, con la obligación que recae sobre todas las instituciones de la Unión de respetar los derechos fundamentales al aplicar el Derecho de la Unión, en virtud de la aplicación del artículo 6 TUE, apartado 1, párrafo primero, en relación con el artículo 51, apartado 1, de la Carta (véase la sentencia de 22 de marzo de 2018, Stavytskyi/Consejo, T-242/16, no publicada, EU:T:2018:166, apartado 94 y jurisprudencia citada).

95 No obstante, corresponde al Consejo analizar, en función de las circunstancias del asunto, la necesidad de realizar comprobaciones adicionales y en especial de instar a las autoridades ucranianas a que transmitan medios de prueba adicionales si los ya aportados resultan insuficientes, puesto que no cabe descartar que los datos de que haya tenido conocimiento el Consejo, ya a través de las propias autoridades ucranianas, ya de otro modo, hagan que la institución albergue dudas sobre la suficiencia de las pruebas facilitadas por esas autoridades. Además, en el contexto de la facultad de los afectados de formular observaciones en relación con los motivos que el Consejo tenga la intención de considerar para mantener sus nombres en la lista controvertida, aquellos pueden presentar datos, o incluso pruebas de descargo, que requieran que la institución lleve a cabo comprobaciones adicionales. Concretamente, si bien no corresponde al Consejo sustituir a las autoridades ucranianas a la hora de apreciar la fundamentación de los procedimientos penales mencionados en los escritos de la FGE, no cabe descartar, sobre todo a la luz de las observaciones del demandante, que la institución de la Unión deba instar a las autoridades ucranianas a aportar aclaraciones sobre los datos en que se basen dichos procedimientos (véase la sentencia de 22 de marzo de 2018, Stavytskyi/Consejo, T-242/16, no publicada, EU:T:2018:166, apartado 95 y jurisprudencia citada).

96 Las alegaciones concretamente formuladas por el demandante deben apreciarse a la luz de tales consideraciones.

Sobre la suficiencia de la información aportada por la FGE

97 En primer lugar, el demandante alega que es sobre el Consejo sobre quien recae la carga de la prueba cuando la institución adopta medidas restrictivas frente a una persona y que cualquier decisión tomada en ese contexto debe basarse en fundamentos de hecho suficientemente sólidos que acrediten la pendencia de un procedimiento penal relativo a dicha persona y a supuestos perfectamente precisos de apropiación indebida de fondos que puedan menoscabar los cimientos institucionales y jurídicos de Ucrania. El demandante destaca en ese contexto que la apropiación indebida de fondos que se le imputa en los escritos de la FGE en los que se basó el Consejo (y en concreto en el de 25 de julio de 2016) se refiere a inmuebles que, por su propia naturaleza, siguen en Ucrania y no pueden trasladarse al extranjero. Afirma que dicho escrito no aporta suficientes detalles ni explica cómo pudo el demandante obtener el importe de [*confidencial*] de grivnas ucranianas (UAH) que se menciona. Entiende que, por consiguiente, esa supuesta apropiación indebida puede combatirse exclusivamente mediante actos de las autoridades ucranianas, de modo que la inmovilización de fondos decidida por el Consejo carece de incidencia sobre la supuesta apropiación indebida.

98 El demandante añade que el Consejo no puede partir de la mención incluida en el escrito de 25 de julio de 2016 de la FGE sobre el embargo, durante la investigación, de los bienes [*confidencial*] a instancias del investigador y mediante resoluciones adoptadas en 2014 y 2015 por el Tribunal de Distrito [*confidencial*] (en lo sucesivo, «Tribunal de Distrito»), ya que, según afirma, la única información que se refiere directamente al demandante es el embargo [*confidencial*], lo cual no es un fundamento convincente para un procedimiento penal relativo a la supuesta apropiación indebida de inmuebles por un importe de [*confidencial*] de UAH.

99 El Consejo, apoyado por la Comisión, alega que la apropiación indebida de fondos que se imputa al demandante produjo pérdidas a los fondos o activos públicos del Estado ucraniano, que se estará viendo privado de su derecho de propiedad, uso y disfrute de los fondos o activos objeto de apropiación indebida, incluidos los ingresos que estos puedan generar, mientras no se revierta dicha apropiación indebida, por ejemplo, mediante resolución judicial firme. Por otra parte, el Consejo precisa que por auto de 3 de octubre de 2014 el Tribunal de Distrito acordó el embargo [*confidencial*].

100 Entre las partes es pacífico que en la adopción de los actos impugnados el Consejo se basó en esencia en la información recogida en el escrito de 25 de julio de 2016 de la FGE y en las contestaciones de la FGE.

101 Resulta oportuno recordar al respecto que el escrito mencionado recoge la información que se ha reproducido en el apartado 49 anterior.

102 La FGE indicó asimismo que los hechos descritos en el escrito controvertido están tipificados en el ilícito penal del artículo 191, apartado 5, del Código Penal ucraniano, que se refiere a la apropiación de bienes ajenos mediante conspiración urdida por un grupo de personas cuando se trate de una cuantía especialmente elevada.

103 Además, la FGE señaló que durante la investigación se han embargado bienes [*confidencial*] a instancias del investigador y mediante resoluciones adoptadas en 2014 y 2015 por el Tribunal de Distrito.

104 Así las cosas, procede declarar que, al adoptar los actos impugnados, el Consejo sí disponía de información lo suficientemente precisa sobre el ilícito del que el demandante era sospechoso y sobre el estado del procedimiento instruido al respecto.

105 En cuanto a lo alegado por el demandante sobre que, por tratarse en el caso de autos de la apropiación indebida de inmuebles, estos no pueden, por su propia naturaleza, trasladarse fuera de Ucrania, ha de observarse que el criterio pertinente no establece que, para poder designar a una persona determinada, deba concurrir riesgo de traslado al extranjero de los fondos públicos de cuya apropiación indebida dicha persona sea sospechosa. Así pues, la referencia a la apropiación indebida de fondos públicos, en el supuesto de que sea fundada, basta, por sí sola, para justificar las medidas restrictivas adoptadas frente al demandante (véase la sentencia de 22 de marzo de 2018, Stavytskyi/Consejo, T-242/16, no publicada, EU:T:2018:166, apartado 106 y jurisprudencia citada).

106 Sobre ese aspecto, de la jurisprudencia se deriva que el concepto de apropiación indebida de fondos públicos incluye todo acto consistente en la utilización ilícita de recursos pertenecientes a entidades públicas, o colocados bajo el control de estas últimas, con fines contrarios a aquellos para los que están destinados, en particular con fines privados. Para que tal utilización esté incluida en dicho concepto, también debe tener como consecuencia un menoscabo para los intereses económicos de esas entidades y haber causado con ello un perjuicio que pueda ser evaluado en términos económicos (véase la sentencia de 22 de marzo de 2018, Stavytskyi/Consejo, T-242/16, no publicada, EU:T:2018:166, apartado 107 y jurisprudencia citada).

107 Resulta obligado proceder a esa interpretación extensiva del concepto controvertido si se quiere garantizar el pleno efecto útil de la Decisión 2014/119, al objeto de lograr los objetivos de consolidación del Estado de Derecho de Ucrania. Además, habida cuenta del carácter meramente cautelar de la medida controvertida, el principio de legalidad de los delitos y las penas, que es principio general del Derecho de la Unión y se consagra en el artículo 49, apartado 1, primera frase, de la Carta, por un lado, y el de presunción de inocencia, que se consagra en el artículo 48, apartado 1, de la Carta, por otro lado, no son de aplicación al presente asunto y, por consiguiente, no obstan a esa interpretación extensiva (véase la sentencia de 22 de marzo de 2018, Stavytskyi/Consejo, T-242/16, no publicada, EU:T:2018:166, apartado 109 y jurisprudencia citada).

108 En el presente asunto, tal como observa acertadamente el Consejo, la apropiación indebida de fondos o activos públicos que se describe en el escrito de 25 de julio de 2016, mientras persista y no se revierta, por ejemplo, en virtud de resolución judicial firme, produce pérdidas al Estado ucraniano, al que se priva de su derecho de propiedad, uso y disfrute de los fondos o activos objeto de apropiación indebida, incluidos los ingresos que estos pudieran generar (véase, en ese sentido, la sentencia de 22 de marzo de 2018, Stavytskyi/Consejo, T-242/16, no publicada, EU:T:2018:166, apartado 110 y jurisprudencia citada).

109 La circunstancia de que, a raíz de las medidas restrictivas establecidas en los actos impugnados, los fondos de que disponga el demandante en la Unión estén inmovilizados provisionalmente contribuye a facilitar la tarea de las autoridades ucranianas de recuperar los fondos y activos públicos objeto de apropiación indebida, en el supuesto de que el demandante sea condenado, y complementa las medidas adoptadas en el ámbito nacional, como puede ser el embargo de bienes que acordó el Tribunal de Distrito (véase el apartado 103 anterior) (véase la sentencia de 22 de marzo de 2018, Stavytskyi/Consejo, T-242/16, no publicada, EU:T:2018:166, apartado 111 y jurisprudencia citada).

110 Ello es así porque, en el supuesto de que los tribunales ucranianos confirmen la fundamentación de las acusaciones formuladas contra el demandante y ordenen la recuperación de los fondos objeto de apropiación indebida, ello podrá lograrse, entre otras cosas, utilizando los fondos que el demandante pudiera tener en la Unión. Poco importa al respecto si esos fondos, de existir, provienen de la transacción por la que el demandante fue sometido a investigación, dado que lo que cuenta es facilitar la recuperación por el Estado ucraniano de los fondos que nunca deberían habérsele sustraído (véase la sentencia de 22 de marzo de 2018, Stavytskyi/Consejo, T-242/16, no publicada, EU:T:2018:166, apartado 112 y jurisprudencia citada).

111 Habida cuenta de lo anterior, procede desestimar la presente alegación del demandante.

112 En segundo lugar, el demandante recuerda que alegó ante el Consejo que los hechos que se le imputan en el escrito de 25 de julio de 2016 de la FGE se remontan a 2006 y 2007 y ya habían sido abordados en 2008 por tribunales ucranianos, que no habían encontrado nada ilegal. Según el demandante, si bien tras esas alegaciones el Consejo planteó a la FGE preguntas al respecto, las contestaciones de la FGE no resultaban satisfactorias, en particular por lo que se refiere al respeto del principio *non bis in idem*, por lo que el Consejo no podía considerar que disponía de suficientes datos para justificar el mantenimiento de su nombre en la lista controvertida. Por otra parte, el demandante sostiene que el Consejo no puede aducir que el demandante no ha presentado justificación documental de sus alegaciones, puesto que es al Consejo a quien corresponde asegurarse de que dispone de fundamentos de hecho lo suficientemente sólidos.

113 El Consejo, apoyado por la Comisión, recuerda que el demandante, cuando alegó que los hechos que se le imputaban ya habían sido abordados por los tribunales ucranianos, no presentó las resoluciones judiciales correspondientes. El Consejo estima al respecto que fue proactivo, ya que solicitó información adicional a la FGE, que, en sus contestaciones a las preguntas del Consejo, aportó las precisiones necesarias e indicó en particular que los hechos controvertidos no habían sido valorados penalmente. Concluye que, por ello, queda descartada la aplicación del principio *non bis in idem* y que, así las cosas, dispuso de fundamentos de hecho lo suficientemente sólidos para justificar el mantenimiento de las medidas restrictivas adoptadas frente al demandante.

114 Ha de recordarse que, a raíz de las alegaciones que el demandante había invocado en el asunto en que recayó la sentencia de 22 de marzo de 2018, Stavytskyi/Consejo (T-242/16, no publicada, EU:T:2018:166), el Consejo remitió determinadas preguntas a la FGE, concretamente al objeto de comprobar si, como afirmaba el demandante, los hechos que se le imputaban en la causa penal a que se refería un escrito de 30 de noviembre de 2015 de la FGE, que coincide con aquella a la que se refería el escrito de 25 de julio de 2016, se remontaban a 2006 y 2007 y ya habían sido abordados por tribunales ucranianos.

115 Las contestaciones de la FGE a las preguntas del Consejo se recogen en un documento de trabajo de 16 de noviembre de 2016 del Consejo, según el cual, en primer lugar, la transacción inmobiliaria vinculada a la apropiación indebida de fondos públicos que se imputa al demandante tuvo lugar entre 2006 y 2007 y se reflejó en un acuerdo de permuta [*confidencial*]:

[*confidencial*].

[*confidencial*].

[*confidencial*].

116 Después de que el Consejo le remitiera las contestaciones de la FGE, el demandante respondió mediante escrito de 13 de enero de 2017, en particular, que varios tribunales ucranianos [*confidencial*] y el Tribunal de Distrito habían reconocido en 2008 y 2009 la legalidad del acuerdo de permuta [*confidencial*], coincidiendo todos en que no existía ilegalidad alguna. El demandante señaló además que en 2009 la FGE había comprobado la legitimidad de los actos realizados durante la celebración de dicho acuerdo, entre otros, por él y había reconocido que no existía ilegalidad alguna.

117 Entre las partes es pacífico que, tras leer el escrito de 13 de enero de 2017 del demandante, el Consejo no solicitó a la FGE información adicional. Sobre ese particular, el Consejo alega que estaba facultado para limitarse a basarse en la información supuestamente pormenorizada que la FGE ya le había facilitado, puesto que el demandante no había adjuntado a su escrito las resoluciones judiciales que mencionaba.

118 Por su parte, el demandante entiende que las contestaciones de la FGE eran genéricas y poco ilustrativas. Según el demandante, a pesar de haber confirmado que las acciones de 2006 y 2007 que se imputaban al demandante habían sido declaradas legales con posterioridad, la FGE afirma que la investigación que está en marcha actualmente ha arrojado pruebas de su culpabilidad, sin precisar ningún hecho relacionado con dicha investigación. El demandante añade que la FGE no indica por qué razones la nueva investigación es compatible con el principio *non bis in idem*.

119 Sobre ese particular, procede considerar que, a la luz de lo que el demandante había alegado y con arreglo a los principios que se han recordado en los apartados 94 y 95 anteriores, el Consejo debía haberse dirigido de nuevo a la FGE.

120 Ello es así porque, a diferencia de lo que sostiene el Consejo, los datos de que disponía no permitían descartar que la causa penal en la que se basó para mantener las medidas restrictivas frente al demandante violara el principio *non bis in idem*.

121 En ese contexto, en primer lugar, ha de señalarse que en el escrito de 13 de enero de 2017 el demandante se había referido no solo a las resoluciones de tribunales económicos o administrativos, sino también a una resolución del Tribunal de Distrito, esto es, el mismo que se menciona en el escrito de 25 de julio de 2016 de la FGE.

122 [*confidencial*].

123 En tercer lugar, resulta oportuno recordar que *non bis in idem* es un principio general de Derecho de la Unión que se aplica independientemente de cualquier texto (sentencia de 18 de octubre de 2001, X/BCE, T-333/99, EU:T:2001:251, apartado 149).

124 Por lo que se refiere a los tribunales de los Estados miembros, el principio mencionado está reconocido en el artículo 50 de la Carta.

125 Resulta además oportuno mencionar el artículo 4 del Protocolo n.º 7 al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, que lleva por título «Derecho a no ser juzgado o condenado dos veces» y dispone lo siguiente:

«1. Nadie podrá ser perseguido o condenado penalmente por los tribunales del mismo Estado, por una infracción por la que ya hubiera sido absuelto o condenado en virtud de sentencia firme conforme a la ley y al procedimiento penal de ese Estado.

2. Lo dispuesto en el párrafo anterior no impedirá la reapertura del proceso, conforme a la ley y al procedimiento penal del Estado interesado, cuando hechos nuevos o ulteriormente conocidos o un vicio esencial en el procedimiento anterior pudieran afectar a la sentencia dictada.

[…]»

126 Procede señalar a ese respecto que el Protocolo en cuestión le es de aplicación a Ucrania.

127 Según la jurisprudencia, existe la posibilidad de que la resolución que adopte una autoridad competente para participar en la administración de la justicia penal en el ordenamiento jurídico nacional de que se trate y por la que se ordene el archivo de las diligencias penales practicadas contra un imputado surta, en determinadas condiciones, el efecto de que la acción pública se extinga definitivamente. En tal supuesto, deberá considerarse que la situación de la persona de que se trate está comprendida en el ámbito de aplicación del principio *non bis in idem*, pese a que en dicho procedimiento no intervenga ningún órgano jurisdiccional y de que la decisión con la que culmine no adopte la forma de sentencia (véase, en ese sentido, la sentencia de 11 de febrero de 2003, Gözütok y

Brügge, C-187/01 y C-385/01, EU:C:2003:87, apartados 27 a 31). En cambio, el principio *non bis in idem* no es de aplicación a una resolución por la cual una autoridad de un Estado, después de examinar el fondo del asunto de que conoce, ordena, en una fase previa a la inculpación de una persona sospechosa de un delito, el archivo de las diligencias penales, cuando esta decisión de archivo, de acuerdo con el Derecho nacional de ese Estado, no extingue definitivamente la acción pública y no impide por tanto que se emprendan nuevas diligencias penales, por los mismos hechos, en ese Estado (véase, en ese sentido, la sentencia de 22 de diciembre de 2008, Turanský, C-491/07, EU:C:2008:768, apartado 45).

128 A la vista de las observaciones anteriores, procede declarar que la información de que el Consejo disponía cuando adoptó los actos impugnados, basada en las contestaciones de la FGE, no le permitía acreditar si la causa penal relativa al demandante y cuya pendencia era el fundamento del mantenimiento de las medidas restrictivas adoptadas frente a este violaba el principio *non bis in idem*, dado que el Consejo no conocía la literalidad de la resolución del Tribunal de Distrito ni de las resoluciones de la FGE mencionadas por el propio demandante en su escrito de 13 de enero de 2017.

129 Pues bien, aun cuando no corresponda al Consejo comprobar la fundamentación de los procedimientos penales pendientes en Ucrania (véanse los apartados 91 a 93 anteriores), al igual que no le corresponde valorar la conformidad de dichos procedimientos con las normas procesales aplicables en Derecho ucraniano (sentencia de 22 de marzo de 2018, Stavytskyi/Consejo, T-242/16, no publicada, EU:T:2018:166, apartado 134), sí está obligado a asegurarse de que el procedimiento penal en que se basa para mantener medidas restrictivas frente a una persona no viole el principio *non bis in idem*, siempre que el afectado aporte datos que puedan dejar una sombra de duda sobre ese particular.

130 Si bien es cierto que en su escrito de 13 de enero de 2017 el demandante no mencionó expresamente el principio *non bis in idem* ni presentó las resoluciones de las autoridades ucranianas que puedan probar que el procedimiento en que está incurso viola dicho principio, no lo es menos que la información que aportó bastaba para obligar a que el Consejo solicitara a la FGE datos adicionales, habida cuenta además de la literalidad de las contestaciones que la FGE había ya aportado y que mencionaban, en particular, que las instancias encargadas de la represión penal habían resuelto no proceder a la apertura de diligencias penales (véase el apartado 115 anterior).

131 Debe precisarse en ese contexto que no se trata de si el Consejo, a la vista de los datos que se le dieron a conocer, estaba obligado a poner fin a la inclusión del nombre del demandante en la lista por el hecho de que la causa penal en que estaba incurso violara el principio *non bis in idem*, sino solo de si estaba obligado a tener en cuenta dichos datos y realizar comprobaciones adicionales o a solicitar aclaraciones ante las autoridades ucranianas. Por tanto, basta con que dichos datos puedan suscitar dudas legítimas sobre el desarrollo de la investigación y sobre la suficiencia de la información transmitida por la FGE (véase, en ese sentido, la sentencia de 21 de febrero de 2018, Klyuyev/Consejo, T-731/15, EU:T:2018:90, apartado 242).

132 Por otra parte, resulta oportuno señalar que en el momento de la adopción de los actos impugnados el demandante llevaba ya varios años sujeto a las medidas restrictivas de que se trata, siempre por la misma causa penal instruida por la FGE. En ese contexto, por un lado, la FGE debía en principio estar en condiciones de aportar al Consejo toda la información complementaria que este pudiera necesitar y, por otro, el Consejo debía considerarse más obligado aun a abordar la posible violación por las autoridades ucranianas, en perjuicio del demandante, de principios fundamentales como el *non bis in idem*.

133 Habida cuenta de los argumentos anteriores, procede declarar que el Consejo incurrió en error manifiesto de apreciación al adoptar los actos impugnados sin solicitar a las autoridades ucranianas información complementaria, lo cual basta para anular dichos actos en la medida en que afectan al demandante, sin que resulte necesario abordar el resto de alegaciones de este.

134 En cuanto a la pretensión formulada por el Consejo con carácter subsidiario (véase el apartado 36 anterior, segundo guion) y mediante la que solicita en esencia el mantenimiento de los efectos de la Decisión 2017/381 hasta que expire el plazo para la interposición de recurso de casación y, si se interpusiera recurso de casación, hasta que este se resuelva, basta con señalar que la Decisión 2017/381 solo produjo efectos hasta el 6 de marzo de 2018. Por tanto, su anulación por la presente sentencia carece de consecuencias sobre el período posterior a esa fecha, y por ello no es preciso pronunciarse sobre el mantenimiento de los efectos de tal Decisión (véase la sentencia de 6 de junio de 2018, Arbuzov/Consejo, T-258/17, EU:T:2018:331, apartado 107 y jurisprudencia citada).

Costas

135 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimados los motivos formulados por el Consejo, procede condenarlo a cargar con las costas del demandante, de conformidad con lo solicitado por este.

136 Conforme al artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas. La Comisión deberá, por tanto, cargar con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Sexta)

decide:

1) Anular, en la medida en que mantienen el nombre del Sr. Edward Stavytskyi en la lista de personas, entidades y organismos objeto de las medidas restrictivas en cuestión, la Decisión (PESC) 2017/381 del Consejo, de 3 de marzo de 2017, por la que se modifica la Decisión 2014/119/PESC relativa a medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas, entidades y organismos habida cuenta de la situación en Ucrania, y el Reglamento de Ejecución (UE) 2017/374 del Consejo, de 3 de marzo de 2017, por el que se aplica el Reglamento (UE) n.º 208/2014 relativo a las medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas, entidades y organismos habida cuenta de la situación en Ucrania.

2) Condenar al Consejo de la Unión Europea a cargar con sus propias costas y con las del Sr. Stavytskyi.

3) La Comisión Europea cargará con sus propias costas.

Berardis Spielmann Csehi

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 30 de enero de 2019.

Firmas