Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Novena ampliada)

de 15 de septiembre de 2016 *

«Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas adoptadas habida cuenta de la situación en Ucrania — Inmovilización de fondos — Lista de personas, entidades y organismos a los que se aplica la inmovilización de fondos y de recursos económicos — Inclusión del nombre del demandante — Derecho de defensa — Obligación de motivación — Base jurídica — Derecho a la tutela judicial efectiva — Incumplimiento de los criterios de inscripción en la lista — Error manifiesto de apreciación — Derecho de propiedad — Derecho al honor»

En el asunto T-340/14,

Andriy Klyuyev, con domicilio en Donetsk (Ucrania), representado por los Sres. B. Kennelly y J. Pobjoy, Barristers, y los Sres. R. Gherson y T. Garner, Solicitors,

parte demandante,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por los Sres. Á. de Elera-San Miguel Hurtado y J.-P. Hix, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyado por

Comisión Europea, representada por la Sra. D. Gauci y el Sr. T. Scharf, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto un recurso basado en el artículo 263 TFUE a fin de obtener la anulación, por una parte, de la Decisión 2014/119/PESC del Consejo, de 5 de marzo de 2014, relativa a medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas, entidades y organismos habida cuenta de la situación en Ucrania (DO 2014, L 66, p. 26), y del Reglamento (UE) n.º 208/2014 del Consejo, de 5 de marzo de 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), y, por otra parte, de 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 del 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 medida en que el nombre del demandante fue inscrito o mantenido en la lista de personas, entidades y organismos a los que se aplican esas medidas restrictivas, y, con carácter subsidiario, un recurso dirigido a obtener una declaración de inaplicabilidad al demandante del artículo 1, apartado 1, de la Decisión 2014/119, en su versión modificada por la Decisión (PESC) 2015/143 del Consejo, de

* Lengua de procedimiento: inglés.

29 de enero de 2015 (DO 2015, L 24, p. 16), y del artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 208/2014, en su versión modificada por el Reglamento (UE) 2015/138 del Consejo, de 29 de enero de 2015 (DO 2015, L 24, p. 1),

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Novena ampliada),

integrado por el Sr. G. Berardis (Ponente), Presidente, y el Sr. O. Czúcz, la Sra. I. Pelikánová y los Sres. A. Popescu y E. Buttigieg, Jueces;

Secretario: Sra. G. Predonzani, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 27 de abril de 2016;

dicta la siguiente

Sentencia

Antecedentes del litigio

1 El demandante, el Sr. Andriy Klyuyev, es el antiguo Director de Administración del Presidente de Ucrania.

2 El presente asunto se inscribe en el marco de las medidas restrictivas adoptadas habida cuenta de la situación en Ucrania a raíz de la represión de las manifestaciones de la Plaza de la Independencia en Kiev (Ucrania) en febrero de 2014.

3 El 5 de marzo de 2014, el Consejo de la Unión Europea adoptó, con fundamento 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). En la misma fecha el Consejo adoptó, con fundamento 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).

4 El considerando 2 de la Decisión 2014/119 precisa:

«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.»

5 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.»

6 Las modalidades de esa inmovilización de fondos se definen en los apartados siguientes del mismo artículo.

7 De conformidad con la Decisión 2014/19, el Reglamento n.º 208/2014 impone la adopción de las medidas de inmovilización de fondos y define las modalidades de dicha inmovilización en términos, en esencia, idénticos a los de la referida Decisión.

8 Los nombres de las personas sujetas a la Decisión 2014/119 y al Reglamento n.º 208/2014 (en lo sucesivo, conjuntamente, «actos de marzo de 2014») se enuncian en la lista, idéntica, que figura en el anexo de la Decisión 2014/119 y en el anexo I del Reglamento n.º 208/2014 (en los sucesivo, «lista») con, entre otras cosas, la motivación de su inscripción.

9 El nombre del demandante se inscribió en la lista con la información de identificación «antiguo Director de Administración del Presidente de Ucrania» y la siguiente motivación:

«Persona sometida a un proceso penal en Ucrania para investigar delitos en relación con el fraude de fondos públicos de Ucrania y su transferencia ilegal fuera de Ucrania.»

10 El 6 de marzo de 2014, el Consejo publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* el anuncio a la atención de las personas a las que se aplican las medidas restrictivas contempladas en los actos de marzo de 2014 (DO 2014, C 66, p. 1). Según ese anuncio «las personas afectadas podrán presentar al Consejo una solicitud, junto con la documentación probatoria correspondiente, para que se reconsidere la decisión de incluirlas en las listas [...]».

11 Mediante una serie de intercambios de escritos durante 2014, el demandante cuestionó el fundamento de la inscripción de su nombre en la lista y solicitó al Consejo que reconsiderase dicha inscripción. Solicitó también tener acceso a la información y a las pruebas que apoyaban dicha inscripción.

12 El Consejo dio respuesta a la solicitud de reconsideración del demandante. Sostuvo que, en su opinión, las medidas restrictivas adoptadas frente al demandante seguían estando justificadas por las razones expuestas en la motivación de los actos de marzo de 2014. Por lo que atañe a la solicitud de acceso al expediente del demandante, el Consejo le transmitió varios documentos que formaban parte de su expediente, entre los que se encontraban una serie de documentos de las autoridades ucranianas de 3 de marzo de 2014 (en lo sucesivo, «escrito de 3 de marzo de 2014»), de 8 de julio de 2014 y de 10 de octubre de 2014 (en lo sucesivo, «escrito de 10 de octubre de 2014»).

13 El 29 de enero de 2015, el Consejo adoptó la Decisión (PESC) 2015/143, por la que se modifica la Decisión 2014/119 (DO 2015, L 24, p. 16), y el Reglamento (UE) 2015/138, por el que se modifica el Reglamento n.º 208/2014 (DO 2015, L 24, p. 1) (en lo sucesivo, conjuntamente, «actos de enero de 2015»).

14 La Decisión 2015/143 precisó, a partir del 31 de enero de 2015, los criterios de designación de las personas sujetas a la inmovilización de fondos. En particular, el artículo 1, apartado 1, de la Decisión 2014/119 fue sustituido 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.»

15 El Reglamento 2015/138 modificó el Reglamento n.º 208/2014 de conformidad con la Decisión 2015/143.

16 Mediante escrito de 2 de febrero de 2015, el Consejo informó al demandante de su intención de mantener las medidas restrictivas en su contra y le transmitió un documento de las autoridades ucranianas de 30 de diciembre de 2014 (en lo sucesivo, «escrito de 30 de diciembre de 2014»), informándole de la posibilidad de presentar observaciones. Mediante escrito de 17 de febrero de 2015, el demandante solicitó al Consejo que revisase su posición y le facilitase los otros eventuales elementos que justificaban la posición del Consejo.

17 El 5 de marzo de 2015, el Consejo adoptó la Decisión (PESC) 2015/364, por la que se modifica la Decisión 2014/119 (DO 2015, L 62, p. 25), y el Reglamento de Ejecución (UE) 2015/357, por el que se aplica el Reglamento n.º 208/2014 (DO 2015, L 62, p. 1) (en lo sucesivo, considerados conjuntamente, «actos de marzo de 2015»).

18 La Decisión 2015/364 modificó el artículo 5 de la Decisión 2014/119, prorrogando las medidas restrictivas, en lo que afecta al demandante, hasta el 6 de marzo de 2016. Por consiguiente, la Decisión 2015/364 y el Reglamento de Ejecución 2015/357 reemplazaron a la lista.

19 A raíz de esas modificaciones, el nombre del demandante se mantuvo en la lista con la información de identificación «antiguo Director de Administración del Presidente de Ucrania» y la nueva motivación siguiente:

«Persona incursa en una causa penal ante las autoridades ucranianas por apropiación indebida de fondos o activos públicos y en conexión con el abuso de cargo ejercido por 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 presupuestos o activos públicos ucranianos.»

20 La Decisión 2014/119 y el Reglamento n.º 208/2014 fueron modificados, por última vez, respectivamente, por la Decisión (PESC) 2016/318 del Consejo, de 4 de marzo de 2016, por la que se modifica la Decisión 2014/119 (DO 2016, L 60, p. 76), y por el Reglamento de Ejecución (UE) 2016/311 del Consejo, de 4 de marzo de 2016, por el que se aplica el Reglamento n.º 208/2014 (DO 2016, L 60, p. 1).

21 La Decisión 2016/318 modificó el artículo 5 de la Decisión 2014/119, prorrogando las medidas restrictivas, en lo que afecta al demandante, hasta el 6 de marzo de 2017.

Procedimiento y conclusión de las partes

22 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 15 de mayo de 2014, el demandante interpuso el presente recurso.

23 El 12 de agosto de 2014, el Consejo presentó el escrito de contestación. El mismo día, presentó una solicitud de tratamiento confidencial para conseguir que el contenido de un anexo no se citara en los documentos de este asunto a los que el público tiene acceso.

24 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 18 de septiembre de 2014, la Comisión Europea solicitó intervenir en el presente procedimiento en apoyo del Consejo. Mediante auto de 6 de noviembre de 2014, el Presidente de la Sala Novena del Tribunal admitió dicha intervención. Mediante escrito presentado el 17 de diciembre de 2014, la Comisión renunció a presentar su escrito de formalización de la intervención.

25 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 30 de septiembre de 2014, Ucrania solicitó intervenir en el presente procedimiento en apoyo de las pretensiones del Consejo. Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 24 de diciembre de 2014, Ucrania informó al Tribunal de que desistía de su intervención. Mediante auto de 11 de marzo de 2015, el Presidente de la Sala Novena del Tribunal ordenó el archivo de la demanda de intervención de Ucrania.

26 Los escritos de réplica y dúplica fueron presentados por el demandante el 31 de octubre de 2014 y el 18 de diciembre de 2014, por el Consejo, respectivamente. El mismo día, el Consejo presentó una solicitud de tratamiento confidencial para conseguir que no se citara el contenido de un anexo en los documentos de este asunto a los que el público tiene acceso.

27 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 15 de mayo de 2015, el demandante adaptó sus pretensiones, de manera que éstas también comprendiesen la anulación de la Decisión 2015/143 y del Reglamento de Ejecución 2015/357, en la medida en que esos actos le afectan. El Consejo presentó sus observaciones a este respecto dentro del plazo señalado. El 14 de septiembre de 2015 presentó también una solicitud de tratamiento confidencial para conseguir que no se citara el contenido de determinados anexos en los documentos de este asunto a los que el público tiene acceso.

28 A propuesta de la Sala Novena, el Tribunal decidió, en aplicación del artículo 28 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal, atribuir el asunto a una Sala ampliada.

29 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal (Sala Novena ampliada) decidió iniciar la fase oral del procedimiento.

30 En la vista del 27 de abril de 2016 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal.

31 El demandante solicita al Tribunal que:

— Anule, en primer lugar, la Decisión 2014/119 y el Reglamento n.º 208/2014 y, en segundo lugar, la Decisión 2015/364 y el Reglamento de Ejecución 2015/357, en la medida en que le afectan.

— Con carácter subsidiario, declare la inaplicabilidad, por lo que a él respecta, del artículo 1, apartado 1, de la Decisión 2014/119, en su versión modificada por la Decisión 2015/143, y del artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 208/2014, en su versión modificada por el Reglamento 2015/138.

— Condene en costas al Consejo.

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

— Desestime el recurso.

— Con carácter subsidiario, en caso de anulación parcial de los actos de marzo de 2014, ordene mantener los efecto con respecto al demandante de la Decisión 2014/119 hasta que surta efecto la anulación parcial del Reglamento n.º 208/2014 y, en caso de anulación parcial de los actos de marzo de 2015, ordene mantener los efectos con respecto al demandante de la Decisión 2014/119, en su versión modificada, hasta que surta efecto la anulación parcial del Reglamento n.º 208/2014, en su versión modificada por el Reglamento de Ejecución 2015/357.

— Condene en costas al demandante.

Fundamentos de Derecho

Sobre las pretensiones de anulación de los actos de marzo de 2014, en su formulación inicial, en la medida en que afectan al demandante

33 En apoyo de su recurso dirigido a obtener la anulación de los actos de marzo de 2014 en su formulación inicial, el demandante invoca seis motivos. El primero se basa en una falta de base jurídica. El segundo se basa en la vulneración del derecho de defensa y del derecho a la tutela judicial efectiva. El tercero, en una falta de motivación. El cuarto, en la vulneración del derecho de propiedad y del derecho al honor. El quinto se basa en un error de hecho y en un error manifiesto de apreciación y el sexto, en la inexistencia de elementos de prueba.

34 En sus motivos quinto y sexto, que es preciso examinar en primer lugar, el demandante alega, en esencia, que la decisión de imponerle medidas restrictivas no fue adoptada apoyándose en un fundamento fáctico suficientemente sólido y que, por tanto, el Consejo incurrió en un error manifiesto en su apreciación.

35 El Consejo alega que el escrito de 3 de marzo de 2014 señalaba que se estaba llevando a cabo una investigación sobre la participación del demandante en la apropiación indebida de fondos públicos por cuantías importantes y su transferencia ulterior ilegal fuera del territorio de Ucrania, circunstancia que se corresponde con la motivación que se da en los actos de marzo de 2014. Además, según el Consejo, el documento de 8 de julio de 2014 (véase el apartado 12 anterior) confirma que se había incoado una investigación preparatoria en Ucrania sobre el demandante, del que, en particular, se sospechaba que había cometido una apropiación indebida de fondos públicos por cuantías importantes.

36 Debe recordarse que, aunque el Consejo dispone de un amplio margen de apreciación en la definición de los criterios generales considerados para aplicar medidas restrictivas, la efectividad del control jurisdiccional garantizado por el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea exige que, al controlar la legalidad de los motivos en que se basa 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 Europea 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 verificar los hechos alegados en el resumen de motivos en que se basa dicha decisión, de modo que el control jurisdiccional no quede limitado a una apreciación de la verosimilitud abstracta de los motivos invocados, sino que se refiera a la cuestión de si tales motivos, o al menos uno de ellos que se considere suficiente por sí solo para fundamentar tal decisión, están o no respaldados de manera suficientemente precisa y concreta (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de abril de 2015, Anbouba/Consejo, C-605/13 P, EU:C:2015:248, apartados 41 y 45 y la jurisprudencia citada).

37 En el presente asunto, el criterio establecido en el artículo 1, apartado 1, de la Decisión 2014/119 dispone que se adoptan medidas restrictivas con respecto a las personas que hayan sido identificadas como responsables de apropiación indebida de fondos públicos. Por otra parte, del segundo considerando de esa Decisión resulta que el Consejo adoptó dichas medidas «con vistas a la consolidación y apoyo del Estado de Derecho [...] en Ucrania».

38 El nombre del demandante se inscribió en la lista porque era una «persona sometida a un proceso penal en Ucrania para investigar delitos en relación con el fraude de fondos públicos de Ucrania y su transferencia ilegal fuera de Ucrania».

39 En apoyo del motivo de la inscripción del demandante en la lista, el Consejo invoca el escrito de 3 de marzo de 2014, que indica que los «servicios represivos ucranianos» han iniciado una serie de procesos penales para investigar actos penales cometidos por antiguos altos funcionarios, entre los que figura el demandante. El escrito indica posteriormente, de manera genérica, que la investigación en cuestión «ha permitido acreditar la apropiación indebida de fondos públicos en relación con importes considerables y su posterior transferencia ilegal fuera de Ucrania».

40 No se discute que, sobre esta única base, se identificó al demandante «como responsable de la apropiación indebida de fondos del Estado ucraniano» en el sentido del artículo 1, apartado 1, de la Decisión 2014/119. En efecto, el escrito de 3 de marzo de 2014 es la única de las pruebas presentadas por el Consejo en el presente procedimiento que es anterior a los actos de marzo de 2014 y, por tanto, la legalidad de dichos actos debe apreciarse exclusivamente a la luz de esa única prueba.

41 Ha de considerarse que, a pesar de que procede de una alta instancia judicial de un tercer país, dicho escrito no contiene más que una afirmación general y genérica que relaciona el nombre del demandante, entre los de otros antiguos altos funcionarios, con una investigación que, en esencia, acreditó supuestamente hechos de apropiación indebida de fondos públicos. El escrito no aporta ninguna precisión sobre la acreditación de los hechos que la investigación realizada por las autoridades ucranianas estaba verificando y aún menos sobre la responsabilidad individual, aunque sólo fuera presunta, del demandante a este respecto (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de enero de 2016, Azarov/Consejo, T-332/14, no publicada, EU:T:2016:48, apartado 46; véase también, por analogía, la sentencia de 26 de octubre de 2015, Portnov/Consejo, T-290/14, EU:T:2015:806, apartados 43 y 44).

42 Ha de señalarse también que, contrariamente a las circunstancias del asunto que dio lugar a la sentencia de 27 de febrero de 2014, Ezz y otros/Consejo (T-256/11, EU:T:2014:93), apartados 57 a 61, confirmada en casación por la sentencia de 5 de marzo de 2015, Ezz y otros/Consejo (C-220/14 P, EU:C:2015:147), invocadas por el Consejo, en el presente asunto, por una parte, éste no disponía de información acerca de los hechos o comportamientos concretamente reprochados al demandante por las autoridades ucranianas y, por otra, el escrito de 3 de marzo de 2014, incluso aunque fuera examinado en el contexto en el que se inscribe, no puede constituir una base fáctica suficientemente sólida con arreglo a la jurisprudencia citada en el apartado 36 anterior para incluir el nombre del demandante en la lista por haber sido identificado «como responsable» de apropiación indebida de fondos públicos (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de octubre de 2015, Portnov/Consejo, T-290/14, EU:T:2015:806, apartados 46 a 48).

43 Con independencia de la fase en la que estuviera el procedimiento al que presuntamente está sujeto el demandante, el Consejo no podía adoptar medidas restrictivas contra él sin conocer los hechos de apropiación indebida de fondos públicos que le reprocharan específicamente las autoridades ucranianas. En efecto, sólo con conocimiento de esos hechos habría podido determinar el Consejo que, por un lado, éstos podían calificarse como apropiación indebida de fondos públicos y, por otro, que podían menoscabar el Estado de Derecho en Ucrania, cuya consolidación y apoyo constituyen,

según se ha recordado en el apartado 37 anterior, el objetivo perseguido por las medidas restrictivas controvertidas (sentencias de 28 de enero de 2016, Klyuyev/Consejo, T-341/14, EU:T:2016:47, apartado 50, y de 28 de enero de 2016, Azarov/Consejo, T-331/14, EU:T:2016:49, apartado 55).

44 Además, es la autoridad competente de la Unión quien debe acreditar, en caso de impugnación, que los motivos invocados contra la persona afectada son fundados, y no es dicha persona quien debe aportar la prueba negativa de la carencia de fundamento de tales motivos (sentencias de 18 de julio de 2013, Comisión y otros/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, Rec, EU:C:2013:518, apartados 120 y 121, y de 28 de noviembre de 2013, Consejo/Fulmen y Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, apartados 65 y 66).

45 Habida cuenta de todo lo anterior, debe concluirse que la inscripción del nombre del demandante en la lista no se apoya en una base fáctica suficiente para garantizar el cumplimiento de los criterios de designación de personas previstos en las medidas restrictivas de que se trata fijados en la Decisión 2014/119.

46 Asimismo, es preciso señalar que esa ilegalidad perduró hasta la entrada en vigor de los actos de marzo de 2015, que reemplazaron la lista y modificaron el motivo de inscripción del demandante.

47 A la luz de esta conclusión, no procede pronunciarse sobre la pretensión del demandante dirigida a que se declare ilegal la inscripción de su nombre en virtud de los actos de marzo de 2014 por lo que respecta al período comprendido entre el 31 de enero y el 6 de marzo de 2015, es decir, a partir de la entrada en vigor de los actos de enero de 2015 y hasta la entrada en vigor de los actos de marzo de 2015. En efecto, habida cuenta de la anulación de los actos de marzo de 2014, en la medida en que afectan al demandante, se ha de considerar que éste no estuvo sujeto a las medidas restrictivas durante dicho período.

48 Por consiguiente, deben acogerse los motivos quinto y sexto, considerados conjuntamente, y anularse la Decisión 2014/119 en su formulación inicial, en la medida en que afecta al demandante, sin que sea necesario pronunciarse sobre los otros motivos.

49 Procede, asimismo, anular, como consecuencia de la anulación de la Decisión 2014/119, en la medida en que afecta al demandante, el Reglamento n.º 208/2014, en su formulación inicial, que, a tenor del artículo 215 TFUE, apartado 2, presupone una decisión adoptada de conformidad con el capítulo 2 del título V del Tratado UE.

Sobre las pretensiones de anulación de los actos de marzo de 2014, en su versión modificada por los actos de enero y de marzo de 2015, en la medida en que afectan al demandante

50 En su escrito de adaptación de pretensiones, el demandante solicitó que se ampliase el alcance de su recurso para que comprendiese la anulación de los actos de marzo de 2015, en la medida en que le afectan.

51 En apoyo de su pretensión de anulación de los actos de marzo de 2014, en su versión modificada por los actos de enero y de marzo de 2015, el demandante invoca siete motivos. El primero se basa en una falta de base jurídica. El segundo se basa en el incumplimiento de los criterios de inscripción. El tercero, en la vulneración del derecho de defensa y del derecho a la tutela judicial efectiva. El cuarto, en una falta de motivación. El quinto se basa en la vulneración del derecho de propiedad y del derecho al honor. El sexto se basa en un error manifiesto de apreciación y el séptimo, en la ilegalidad de los criterios de inscripción.

52 En primer lugar, procede examinar el tercer motivo, en segundo lugar, el cuarto motivo, en tercer lugar, los motivos primero y séptimo, considerados conjuntamente, en cuarto lugar, los motivos segundo y sexto, considerados conjuntamente, y, finalmente, el quinto motivo.

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

53 En su tercer motivo, el demandante alega que su derecho de defensa y su derecho a la tutela judicial efectiva fueron vulnerados porque el Consejo, por una parte, no aportó elementos de prueba ni información en apoyo de su designación y, por otra parte, no examinó con diligencia e imparcialidad las alegaciones relativas a su designación a la luz de las observaciones formuladas por el demandante en su escrito de 17 de febrero de 2015.

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

55 Previamente, es preciso recordar que el respeto del derecho de defensa, que se recoge en el artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta de los Derechos Fundamentales, a la que el Tratado UE reconoce el mismo valor jurídico que a los Tratados, comprende el derecho a ser oído y el derecho a acceder al expediente, mientras que el derecho a la tutela judicial efectiva, afirmado en el artículo 47 de la antedicha Carta, exige que el interesado pueda conocer los motivos de la resolución adoptada con respecto a él (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de julio de 2013, Comisión y otros/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, EU:C:2013:518, apartados 98 a 100).

56 De lo anterior se deriva que, en el marco de la adopción de una decisión que mantenga la inscripción del nombre de una persona, de una entidad o de un organismo en una lista de personas, entidades u organismos sujetos a medidas restrictivas, el Consejo debe respetar el derecho de esa persona, entidad u organismo a ser previamente oído cuando por lo que a ellos respecta toma en consideración, en la decisión relativa al mantenimiento de la inscripción en la lista, nuevos elementos, es decir, elementos que no figuraban en la decisión inicial de inscripción en dicha lista (sentencia de 4 de junio de 2014, Sina Bank/Consejo, T-67/12, no publicada, EU:T:2014:348, apartado 68 y la jurisprudencia citada; véase, en este sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2011, Francia/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, apartado 62).

57 En el caso de autos, debe señalarse que el mantenimiento del nombre del demandante en la lista a raíz de los actos de marzo de 2015se basa en el escrito de 30 de diciembre de 2014.

58 A este respecto, es preciso recordar también que, antes de adoptar la decisión de mantener el nombre del demandante en la lista, el Consejo transmitió al demandante el escrito de 30 de diciembre de 2014 (véase el apartado 16 anterior). Asimismo, mediante escrito de 2 de febrero de 2015, el Consejo comunicó al demandante su intención de mantener las medidas restrictivas a las que estaba sujeto, informándole de que tenía la posibilidad de presentar observaciones (véase el apartado 16 anterior).

59 De ello se deriva que el demandante tuvo acceso a la información y a los elementos de prueba que motivaron que el Consejo mantuviese las medidas restrictivas a las que estaba sujeto y pudo formular, con tiempo suficiente, observaciones (véase el apartado 16 anterior).

60 Asimismo, el demandante no ha demostrado que las dificultades alegadas por lo que atañe a la información recibida y al tiempo para responder a las alegaciones del Consejo le impidieran adaptar sus conclusiones con tiempo suficiente o desarrollar argumentos para su defensa.

61 De lo anterior se desprende que la transmisión de los elementos de prueba durante el procedimiento fue suficiente para garantizar el ejercicio del derecho de defensa y del derecho a la tutela judicial efectiva del demandante.

62 Por tanto, procede desestimar el tercer motivo.

Sobre el cuarto motivo, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación

63 En su cuarto motivo, el demandante alega, en primer lugar, que la motivación del mantenimiento de su nombre en la lista no precisa la naturaleza o el objeto de dicho procedimiento penal, ni por qué atañe a una apropiación indebida de fondos o activos públicos o a un abuso de cargo ejercido como titular de empleo o cargo público; en segundo lugar, que, mediante la antedicha motivación el Consejo se limita a reproducir el tenor de los criterios de designación establecidos en la Decisión y el Reglamento; en tercer lugar, que ni el escrito del Consejo de 2 de febrero de 2015, ni el escrito de 30 de diciembre de 2014, ni el del Consejo de 6 de marzo de 2015 permiten corregir esa insuficiencia y, en cuarto lugar, que la falta de motivación es particularmente grave habida cuenta de las imputaciones formuladas por el demandante durante el procedimiento, del amplio plazo de que disponía el Consejo para formular motivos a partir de la inscripción inicial del nombre del demandante y de la total inexistencia de urgencia o de riesgo de dilapidación de los actos, dado que los activos del demandante ya estaban inmovilizados.

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

65 Con carácter preliminar, debe recordarse que la motivación exigida por el artículo 296 TFUE y por el artículo 41, apartado 2, letra c), de la Carta de los Derechos Fundamentales debe adaptarse a la naturaleza del acto impugnado y al contexto en el cual éste se adopte. Dicha motivación debe 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 14 de abril de 2016, Ben Ali/Consejo, T-200/14, no publicada, EU:T:2016:216, apartado 94 y la jurisprudencia citada).

66 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 y del artículo 41, apartado 2, letra c), de la Carta de los Derechos Fundamentales debe apreciarse en relación no sólo 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 a 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 debe dictarse (véase la sentencia de 14 de abril de 2016, Ben Ali/Consejo, T-200/14, no publicada, EU:T:2016:216, apartado 95 y la jurisprudencia citada).

67 En particular, la motivación de una medida de inmovilización de activos, en principio, no puede consistir únicamente en una redacción general y estereotipada. Por el contrario, con las reservas enunciadas en el apartado 66 anterior, una medida de esta naturaleza 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 14 de abril de 2016, Ben Ali/Consejo, T-200/14, no publicada, EU:T:2016:216, apartado 96 y la jurisprudencia citada).

68 En el caso de autos, por una parte, debe señalarse que, al igual que el motivo de inscripción inicial, el motivo, tal como fue modificado por los actos de marzo de 2015 (véase el apartado 19 anterior), enuncia los elementos que constituyen el fundamento de la inscripción del demandante, a saber, el hecho de estar incurso en una causa penal incoada por las autoridades ucranianas por apropiación indebida de fondos o activos públicos.

69 Además, el mantenimiento de las medidas con respecto al demandante se produjo en un contexto conocido por éste, que había tenido conocimiento, durante la correspondencia que tuvo lugar a lo largo del presente procedimiento, del escrito de 30 de diciembre de 2014, en el que el Consejo basó el mantenimiento de las medidas a las que estaba sujeto, por medio del cual el Consejo daba las precisiones relativas a la inscripción de su nombre en la lista (véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de noviembre de 2012, Consejo/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, apartados 53 y 54 y la jurisprudencia citada, y de 6 de septiembre de 2013, Bank Melli Iran/Consejo, T-34/10 y T-7/11, EU:T:2013:397, apartado 88), y, en particular, una descripción detallada de los hechos que se le reprochaban.

70 Por otra parte, por lo que atañe al carácter supuestamente estereotipado del motivo de inscripción, es preciso señalar que, si bien las consideraciones que figuran en dicho motivo son las mismas sobre cuya base fueron sometidas a medidas restrictivas las demás personas físicas mencionadas en la lista, sin embargo, su objetivo es describir la situación concreta del demandante, que, al igual que las demás personas, según el Consejo, estaba siendo objeto de procedimientos judiciales relacionados con investigaciones sobre apropiación indebida de fondos públicos en Ucrania (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de febrero de 2014, Ezz y otros/Consejo, T-256/11, EU:T:2014:93, apartado 115).

71 A la luz de todo lo anterior, debe concluirse que los actos de marzo de 2014, tal como fueron modificados por los actos de enero y de marzo de 2015, especifican de manera suficiente en Derecho los elementos de Derecho y de hecho que, según su autor, constituyen su fundamento.

72 Por consiguiente, procede desestimar el cuarto motivo.

Sobre los motivos primero y séptimo, basados en una falta de base jurídica y en una excepción de ilegalidad del criterio de inscripción

73 En su primer motivo, el demandante alega que el artículo 29 TUE no era una base jurídica apropiada para adoptar la Decisión, porque el Consejo no había probado que hubiese menoscabado el Estado de Derecho o los derechos humanos en Ucrania. Al contrario, el demandante afirma que facilitó la pacificación entre las partes en conflicto durante los acontecimientos de febrero de 2014 en Kiev y asumió la responsabilidad de las negociaciones sobre el Acuerdo de Asociación entre Ucrania y la Unión.

74 Asimismo, a su entender, la evolución reciente de la situación en Ucrania, por lo que atañe a la inexistencia de un proceso justo garantizado al demandante y, de una manera más general, a la vulneración de los derechos fundamentales, confirma que el nuevo régimen en Ucrania menoscaba él mismo la democracia y el Estado de Derecho y vulnera de manera flagrante y sistemática los derechos humanos.

75 Finalmente, según el demandante, de la ilegalidad de la Decisión 2014/119 se deriva que no existe ningún fundamento que permita adoptar un reglamento en virtud del artículo 215 TFUE.

76 En su séptimo motivo, formulado, en esencia, en apoyo de su segunda pretensión, el demandante invoca una excepción de ilegalidad y alega que, si el criterio de inscripción se interpretase ampliamente, tomando en consideración cualquier investigación de las autoridades ucranianas, con independencia de si está fundamentada, controlada o enmarcada por una decisión o un procedimiento judicial, o cualquier abuso de cargo ejercido como titular de empleo o cargo público con ánimo de obtener un beneficio indebido, con independencia de si existe una alegación de apropiación indebida de fondos públicos, ese criterio sería arbitrario y carecería de una base jurídica apropiada o sería desproporcionado con respecto a los objetivos de los actos de marzo de 2014.

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

78 Por tanto, procede examinar la conformidad del criterio de inscripción referido en el artículo 1, apartado 1, de la Decisión 2014/119, tal como fue modificado por la Decisión 2015/143, con los objetivos de la política exterior y de seguridad común (PESC) y, más concretamente, la proporcionalidad de dicho criterio con respecto a los objetivos antes mencionados.

79 Para empezar, es preciso recordar que los objetivos del Tratado UE relativos a la PESC se enuncian, en particular, en el artículo 21 TUE, apartado 2, letra b), que 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.»

80 A continuación, debe recordarse que el considerando 2 de la Decisión 2014/119 dispone lo siguiente:

«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.»

81 Basándose en ello, el criterio de inscripción establecido en el artículo 1, apartado 1, letra a), de la Decisión 2014/119, en su versión modificada por la Decisión 2015/143, es el siguiente:

«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 [...]».

82 Finalmente, debe recordarse que la motivación de la inscripción del nombre del demandante en la lista, a raíz de los actos de marzo de 2015, es la siguiente:

«Persona incursa en una causa penal ante las autoridades ucranianas por apropiación indebida de fondos o activos públicos y en conexión con el abuso de cargo ejercido por 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 presupuestos o activos públicos ucranianos.»

83 Con carácter preliminar, es preciso señalar que, tal como reconoce el Consejo en sus escritos, las medidas restrictivas que afectan al demandante se adoptaron con la única finalidad de consolidar y apoyar el Estado de Derecho en Ucrania. Por consiguiente, las alegaciones del demandante, basadas en que el criterio de inscripción referido en la Decisión 2014/119 no realiza otros objetivos de la PESC, son inoperantes.

84 Por tanto, ha de verificarse si el criterio de inscripción previsto en la Decisión 2014/119, tal como fue modificado por la Decisión 2015/143, que atañe a las personas identificadas como responsables de apropiación indebida de fondos del Estado ucraniano, se corresponde con el objetivo, invocado en la misma Decisión, de consolidación y apoyo del Estado de Derecho en Ucrania.

85 A este respecto, procede recordar que la jurisprudencia desarrollada en relación con las medidas restrictivas referentes a la situación en Túnez y Egipto ha establecido que los objetivos como los mencionados en el artículo 21 TUE, apartado 2, letras b) y d), podían conseguirse mediante la inmovilización de activos cuyo ámbito de aplicación se limitaba, como sucede en el presente asunto, a las personas identificadas como responsables de apropiación indebida de fondos 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 asociados a éstas (véanse, en este sentido, las sentencias de 28 de mayo de 2013, Trabelsi y otros/Consejo, T-187/11, EU:T:2013:273, apartado 92; de 27 de febrero de 2014, Ezz y otros/Consejo, T-256/11, EU:T:2014:93, apartado 44, y de 14 de abril de 2016, Ben Ali/Consejo, T-200/14, no publicada, EU:T:2016:216, apartado 68).

86 En el caso de autos, debe observarse, por una parte, que el criterio de inscripción se apoya, por lo que atañe al demandante, en delitos de «apropiación indebida de fondos públicos» y, por otra parte, que el antedicho criterio forma parte de un marco jurídico claramente delimitado por la Decisión 2014/119 y la consecución del objetivo pertinente del Tratado UE que invoca, referido en su considerando 2, a saber, la consolidación y el apoyo del Estado de Derecho en Ucrania.

87 En relación con este aspecto, procede recordar 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 de los Derechos Fundamentales. El respeto del Estado de Derecho constituye, además, una 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 «preeminencia del Derecho» en el preámbulo del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950.

88 La jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, así como los trabajos 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; una tutela judicial efectiva, incluido el respeto de los derechos fundamentales, y la igualdad ante la ley [véase, a este respecto, la lista de criterios del 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 lo 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)].

89 Pues bien, aunque no puede excluirse que determinados comportamientos relativos a hechos de apropiación indebida 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 apoyar 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.

90 En este contexto, el criterio de inscripción sólo 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 en Ucrania. Por otra parte, esta interpretación permite

respetar el amplio margen de apreciación de que dispone el Consejo para definir los criterios generales de inscripción, 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 (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de julio de 2014, National Iranian Oil Company/Consejo, T-578/12, no publicada, EU:T:2014:678, apartado 108 y la jurisprudencia citada, confirmada en casación mediante la sentencia de 1 de marzo de 2016, National Iranian Oil Company/Consejo, C-440/14 P, EU:C:2016:128).

91 Por tanto, el antedicho criterio 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 hechos 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 han producido esos hechos, 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 en ese país (véase el apartado 89 anterior). Interpretado de este modo, el criterio de inscripción es conforme con los objetivos pertinentes del Tratado UE y proporcionado con respecto a tales objetivos.

92 Esta conclusión no se ve puesta en entredicho por la alegación del demandante basada en la evolución reciente en Ucrania por lo que respecta a la inexistencia de garantías de un proceso justo para el demandante y a la vulneración de sus derechos fundamentales.

93 A este respecto, debe recordarse que Ucrania es un Estado miembro del Consejo de Europa desde 1995 y ha ratificado el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y que el nuevo régimen ucraniano ha sido reconocido como legítimo por la Unión y por la comunidad internacional. Por tanto, el Consejo no ha incurrido en error al basarse en los elementos de prueba proporcionados por una alta autoridad judicial de dicho país con respecto a la existencia de un procedimiento penal relativo a alegaciones de apropiación indebida de fondos o activos públicos contra el demandante, sin poner en entredicho la legalidad ni la legitimidad del régimen y del sistema judicial ucraniano.

94 Es cierto que no puede excluirse que, en el supuesto de que el demandante aporte elementos que permitan demostrar que los hechos que se le reprochan son manifiestamente falsos o están manifiestamente distorsionados, el Consejo deba verificar la información que se le ha proporcionado y exigir, en su caso, información o pruebas complementarias.

95 Sin embargo, en el caso de autos, el demandante hacer referencia a la inexistencia de un verdadero procedimiento judicial y, de manera más general, manifiesta sus dudas acerca de la legitimidad del nuevo régimen ucraniano y de la imparcialidad del sistema judicial ucraniano.

96 Pues bien, esos elementos no permiten poner en entredicho la verosimilitud de las acusaciones formuladas contra el demandante, cuestión que se examinará en el marco de los motivos segundo y sexto más adelante, ni son suficientes para demostrar que la situación específica del demandante se haya visto afectada por los problemas que invoca con respecto al sistema judicial ucraniano, en el transcurso de los procedimientos que le atañen y en los que se han fundado las medidas restrictivas en su contra. Por tanto, habida cuenta de las circunstancias del caso de autos, el Consejo no estaba obligado a proceder a una verificación suplementaria de los elementos de prueba que le habían proporcionado las autoridades ucranianas.

97 Por lo demás, en la medida en que el examen de la argumentación del demandante implicaría que el Tribunal se pronunciase sobre la regularidad de la transición del régimen ucraniano y examinase el fundamento de las apreciaciones realizadas por diversas instancias internacionales a este respecto,

incluidas las apreciaciones políticas del Consejo, es preciso señalar que tal examen queda fuera del alcance del control ejercido por el Tribunal sobre los actos objeto del presente asunto (véase, en este sentido, la sentencia de 25 de abril de 2013, Gbagbo/Consejo, T-119/11, EU:T:2013:216, apartado 75).

98 La conclusión a que se ha llegado en el apartado 91 anterior tampoco queda puesta en entredicho por la alegación, suscitada en forma de excepción de ilegalidad, según la cual el criterio de inscripción no puede interpretarse de manera que tenga en cuenta las investigaciones que no se enmarcan dentro de un procedimiento judicial.

99 A este respecto, es preciso recordar que, aunque el juez de la Unión haya establecido que la identificación de una persona como responsable de un delito no implicaba forzosamente la existencia de una condena por dicho delito (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de marzo de 2015, Ezz y otros/Consejo, C-220/14 P, EU:C:2015:147, apartados 71 y 72), no es menos cierto que es la autoridad competente de la Unión quien debe acreditar, en caso de impugnación, que los motivos invocados contra la persona afectada son fundados, y no es dicha persona quien debe aportar la prueba negativa de la carencia de fundamento de tales motivos (sentencias de 18 de julio de 2013, Comisión y otros/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, EU:C:2013:518, apartados 120 y 121, y de 28 de noviembre de 2013, Consejo/Fulmen y Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, apartados 65 y 66).

100 En el caso de autos, el criterio de inscripción establecido por los actos de marzo de 2014, tal como fue modificado por los actos de enero de 2015, permite simplemente al Consejo, de conformidad con la sentencia de 27 de febrero de 2014, Ezz y otros/Consejo (T-256/11, EU:T:2014:93), tener en cuenta una investigación por hechos de apropiación indebida de fondos públicos como un elemento que, en su caso, pueda justificar la adopción de medidas restrictivas, sin perjuicio de que, a la luz de la jurisprudencia citada en el apartado 99 anterior y de la interpretación del criterio de inscripción en los apartados 78 a 91 anteriores, el mero hecho de estar sujeto a una investigación por delitos de apropiación indebida de fondos no puede, por sí solo, justificar la acción del Consejo en virtud de los artículos 21 TUE y 29 TUE.

101 Habida cuenta de todo lo anterior, procede concluir que el criterio de inscripción fijado en el artículo 1, apartado 1, de la Decisión 2014/119 es conforme con los objetivos de la PESC, tal como se establecen en el artículo 21 TUE, en la medida en que atañe a las personas identificadas como responsables de una apropiación indebida de fondos públicos ucranianos que pueda menoscabar el Estado de Derecho en Ucrania.

102 La misma conclusión se impone por lo que se refiere a las pretensiones dirigidas a obtener la anulación del Reglamento n.º 208/2014. Éste impone una medida de inmovilización de fondos prevista en una decisión adoptada de conformidad con el capítulo 2 del título V del Tratado UE y, por tanto, se ajusta al artículo 215 TFUE en la medida en que existe una decisión válida en el sentido de dicho artículo.

103 En consecuencia, procede desestimar los motivos primero y séptimo.

Sobre los motivos segundo y sexto, considerados conjuntamente, basados, respectivamente, en el incumplimiento del criterio de inscripción en la lista y en un error manifiesto de apreciación

104 En sus motivos segundo y sexto, el demandante formula, en esencia, dos alegaciones.

105 En su primera alegación, basada en que la inscripción de su nombre en la lista no cumplía los criterios de inscripción, el demandante señala que, con arreglo a la sentencia de 27 de febrero de 2014, Ezz y otros/Consejo (T-256/11, EU:T:2014:93), no podía ser «identificado como responsable» de los delitos que se le imputaban, ya que no estaba sujeto a ningún procedimiento judicial ni a ninguna investigación vinculada con algún procedimiento judicial.

106 En su segunda alegación, basada en que la inscripción de su nombre en la lista no se realizó apoyándose en un fundamento fáctico suficientemente sólido, el demandante señala que el único elemento de prueba invocado por el Consejo para respaldar los actos de marzo de 2014, tal como fueron modificados, a saber, el escrito de 30 de diciembre de 2014, no constituye una base fáctica suficientemente sólida en el sentido de la jurisprudencia pertinente.

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

108 Con carácter preliminar, procede señalar que, a partir del 7 de marzo de 2015, el demandante fue sujeto a nuevas medidas restrictivas introducidas por los actos de marzo de 2015 sobre la base del criterio de inscripción establecido en el artículo 1, apartado 1, de la Decisión 2014/119 tal como fue «precisado» mediante los actos de enero de 2015. En efecto, la Decisión 2015/364 no es un mero acto confirmatorio, sino que constituye una decisión autónoma, adoptada por el Consejo tras una revisión periódica prevista en el artículo 5, párrafo tercero, de la Decisión 2014/119.

109 Por consiguiente, es preciso examinar la legalidad de la inscripción del nombre del demandante en la lista, por medio de los actos de marzo de 2015, teniendo en cuenta, para empezar, el criterio de inscripción, tal como fue precisado por los actos de enero de 2015, después, el motivo de inscripción y, finalmente, los elementos de prueba en los que se basó dicha inscripción.

110 Para empezar, por lo que atañe al criterio de inscripción, debe recordarse que dicho criterio, tal como fue modificado por los actos de enero de 2015, prevé que las medidas restrictivas en cuestión se apliquen, en particular, a las personas «identificadas como responsables» de apropiación indebida de fondos del Estado ucraniano, lo cual comprende a las personas «sujetas a investigación por parte de las autoridades ucranianas» por apropiación de fondos o activos públicos ucranianos (véase el apartado 14 anterior). Asimismo, tal como se ha precisado en el marco del primer motivo, el antedicho criterio debe interpretarse en el sentido de que no tiene por objeto, de forma abstracta, cualquier acto de apropiación indebida de fondos públicos, sino, más bien, hechos de apropiación indebida de fondos o activos públicos que puedan menoscabar el respeto del Estado de Derecho en Ucrania (véase el apartado 91 anterior).

111 A continuación, por lo que respecta al motivo de la inscripción del nombre del demandante en la lista, procede recordar que, a partir del 7 de marzo de 2015, el demandante está inscrito en la lista porque está incurso en una «causa penal ante las autoridades ucranianas por apropiación indebida de fondos o activos públicos y en conexión con el abuso de cargo ejercido por 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 presupuestos o activos públicos ucranianos» (véase el apartado 19 anterior).

112 Finalmente, por lo que atañe a los elementos de prueba en los que se basó la inscripción del nombre del demandante en la lista, es preciso señalar que, tal como reconoce el Consejo, la legalidad del motivo de inscripción del nombre del demandante, tal como fue modificado, debe apreciarse principalmente a la luz del escrito de 30 de diciembre de 2014 (véase el apartado 16 anterior), que hace una exposición de la evolución que ha tenido lugar a lo largo de las diversas investigaciones sobre el demandante.

113 En particular, ese escrito, hace referencia a una investigación preliminar en el marco de un procedimiento penal incoado contra el demandante en relación con hechos de apropiación indebida de fondos públicos. Dicha investigación atañía, más concretamente, a una apropiación indebida de acciones de una sociedad pública y de fondos públicos.

114 En estas circunstancias, en primer lugar, debe señalarse que ese escrito, que es el elemento de prueba en el que el Consejo se basó para la adopción de los actos de marzo de 2015, constituye una prueba suficiente del hecho de que, en la fecha de la adopción de los actos de marzo de 2015, el demandante estaba sujeto a procedimientos penales relativos a una apropiación indebida de fondos o activos públicos.

115 En segundo lugar, procede, por tanto, comprobar si el mantenimiento del nombre del demandante en la lista a raíz de los actos de marzo de 2015 como consecuencia del hecho de que éste estaba sujeto a un procedimiento penal por esos delitos cumple el criterio de inscripción, tal como fue precisado en los actos de enero de 2015 e interpretado en el marco del primer motivo (véase el apartado 110 anterior).

116 Habida cuenta de los delitos que se le imputan al demandante y que se exponen en el escrito de 30 de diciembre de 2014, por una 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 (véase el apartado 88 anterior).

117 Por otra parte, es preciso señalar que los delitos que se le imputan al demandante están comprendidos dentro de un contexto más amplio en el que se sospecha que una parte no desdeñable de la antigua clase dirigente ucraniana ha cometido graves infracciones en la gestión de los recursos públicos, amenazando, de ese modo, seriamente los fundamentos institucionales y jurídicos del país y menoscabando, en particular, los principios de legalidad, de prohibición de la arbitrariedad del poder ejecutivo, de tutela judicial efectiva y de igualdad ante la ley (véanse los apartados 89 a 91 anteriores). Ello es aún más evidente en el caso de autos, dado que se trata de hechos supuestamente cometidos por el antiguo Director de Administración del Presidente de Ucrania.

118 De lo anterior se desprende que, en su conjunto y habida cuenta de las funciones ejercidas por el demandante dentro de la antigua clase dirigente ucraniana, las medidas restrictivas en cuestión contribuyen, de forma eficaz, a facilitar la represión de los delitos de apropiación indebida de fondos públicos cometidos en detrimento de las instituciones ucranianas y permiten que a las autoridades ucranianas les resulte más fácil obtener la restitución de las ganancias obtenidas gracias a tales apropiaciones indebidas. Ello permite facilitar, en el supuesto de que las diligencias judiciales resulten fundadas, la represión por medios judiciales de los supuestos actos de corrupción cometidos por los miembros del antiguo régimen, contribuyendo así al apoyo del Estado de Derecho en ese país (véase, en este sentido, la jurisprudencia mencionada en el apartado 85 anterior).

119 Asimismo, correspondía al Consejo acreditar que los motivos invocados contra la persona afectada eran fundados, apoyándose en una base fáctica suficiente, en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 36 anterior, con independencia de la fase del procedimiento, en el sentido de la Ley de Enjuiciamiento Criminal ucraniano, y de la eventual adopción de medidas cautelares por parte de las autoridades ucranianas.

120 Es verdad que la incoación de un procedimiento judicial en el sentido de la Ley de Enjuiciamiento Criminal ucraniana y la eventual adopción de medidas cautelares a nivel nacional pueden constituir indicios importantes a efectos de acreditar la existencia de los hechos que justifican la adopción de medidas restrictivas a nivel de la Unión y de apreciar la necesidad de adoptar tales medidas para garantizar los efectos de las acciones llevadas a cabo por las autoridades nacionales. Sin embargo, no es menos cierto que la adopción de las medidas restrictivas es competencia del Consejo, que decide de manera autónoma acerca de la necesidad y la oportunidad de adoptar tales medidas a la luz de los objetivos de la PESC y con independencia de que haya una petición en ese sentido por parte de las

autoridades del país tercero de que se trate y de cualquier otra medida adoptada por éstas a nivel nacional, siempre que el Consejo se apoye en unos fundamentos de hecho sólidos en el sentido de la jurisprudencia pertinente (véase el apartado 36 anterior).

121 Además, las alegaciones formuladas por el demandante no ponen en entredicho ni la existencia de la investigación llevada a cabo por las autoridades ucranianas ni la verosimilitud de los hechos objeto de dicha investigación que hicieron que el Consejo adoptase las medidas restrictivas en cuestión. Esas alegaciones van más bien dirigidas a cuestionar aspectos procedimentales, a saber, el hecho de que la antedicha investigación no se enmarque dentro de un verdadero «procedimiento judicial», o a refutar las acusaciones realizadas por las autoridades ucranianas con respecto al demandante con arreglo al Derecho penal ucraniano, en particular, invocando que la actividad objeto de las acusaciones no tenía carácter fraudulento o inapropiado, cuestiones que atañen al fundamento de las referidas alegaciones.

122 A este respecto, debe señalarse que no correspondía al Consejo comprobar el fundamento de las investigaciones de las que era objeto el demandante, sino únicamente verificar el fundamento de la decisión de inmovilización de fondos a la luz de los elementos de prueba que se le habían presentado (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de marzo de 2015, Ezz y otros/Consejo, C-220/14 P, EU:C:2015:147, apartado 77).

123 Finalmente, por lo que atañe más concretamente a la alegación del demandante basada en las incoherencias entre el escrito de 30 de diciembre de 2014 y la «notificación de las sospechas», transmitida por las autoridades ucranianas al demandante el 23 de diciembre de 2014, ha de observarse que el escrito de 30 de diciembre de 2014 describe con exactitud los hechos objeto de las diferentes investigaciones iniciadas en relación con el demandante. Es preciso señalar que las diferencias constatadas por el demandante entre los dos documentos están relacionadas principalmente con la apreciación jurídica de los hechos expuestos, como, en particular, la utilización de los fondos sustraídos para fines personales, circunstancia que no pone en entredicho la verosimilitud de los hechos de apropiación indebida de fondos públicos. El conocimiento de esos hechos, cuya existencia no ha sido seriamente cuestionada, pudo proporcionar al Consejo una base suficiente para mantener el nombre del demandante en la lista.

124 Por tanto, procede concluir que la inscripción del nombre del demandante en la lista, por medio de los actos de marzo de 2015, sobre la base de los elementos de prueba proporcionados en el escrito de 30 de diciembre de 2014, se conforma al criterio de inscripción, tal como fue modificado por los actos de enero de 2015 e interpretado a la luz del objetivo en el que se basa, a saber, la consolidación y el apoyo del Estado de Derecho en Ucrania.

125 Por tanto, deben desestimarse los motivos segundo y sexto.

Sobre el quinto motivo, basado en la vulneración del derecho de propiedad y del derecho al honor

126 En su quinto motivo, el demandante, por una parte, alega que su nombre fue inscrito en la lista sin respetar las garantías adecuadas que le hubieran permitido defenderse ante el Consejo y, por otra parte, invoca una falta de proporcionalidad de las medidas restrictivas. A este respecto, el demandante subraya que el motivo de inscripción ya no prevé el delito de transferencia ilegal de fondos públicos ucranianos fuera de Ucrania y que, a su entender, el Consejo no demostró que la inmovilización total de los activos, a diferencia de una inmovilización parcial, fuese proporcionada en el caso de autos, ya que la inmovilización de fondos no está justificada cuando va más allá del valor de los bienes supuestamente objeto de apropiación indebida.

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

128 Con carácter preliminar, debe señalarse que la alegación del demandante relativa a su derecho de defensa fue rechazada en el marco del tercer motivo (véanse los apartados 53 a 62 anteriores).

129 Debe rechazarse también la alegación del demandante relativa al hecho de que el motivo de inscripción ya no prevé el delito de transferencia ilegal de fondos públicos ucranianos fuera de Ucrania. En efecto, aunque la transferencia ilegal de fondos públicos fuera de Ucrania ya no aparece en el motivo de inscripción, tal como fue modificado por los actos de marzo de 2015, no es menos cierto que 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 contra el demandante.

130 Por lo que atañe a la alegación basada en una falta de proporcionalidad de las medidas restrictivas, ha de recordarse que el principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión, exige que los actos de las instituciones de la Unión no rebasen los límites de lo que resulta apropiado y necesario para el logro de los objetivos legítimos perseguidos por la normativa de que se trate. Así pues, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, debe recurrirse a la menos onerosa, y las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos (véase la sentencia de 27 de febrero de 2014, Ezz y otros/Consejo, T-256/11, EU:T:2014:93, apartado 205 y la jurisprudencia citada).

131 En el caso de autos, es verdad que se restringe el derecho de propiedad del demandante, ya que, en particular, no puede disponer de los fondos que tenga localizados en el territorio de la Unión, salvo en virtud de autorizaciones específicas, y que ningún fondo ni ningún recurso económico puede ponerse, directa o indirectamente, a su disposición.

132 Sin embargo, para empezar, es preciso recordar que, tal como ha quedado demostrado en el marco de los motivos primero, segundo, sexto y séptimo, por una parte, el criterio de inscripción, establecido en el artículo 1, apartado 1, de la Decisión 2014/119, tal como fue modificado por la Decisión 2015/143, se conforma a los objetivos de la PESC y, por otra parte, que la inscripción del nombre del demandante en la lista es conforme con el criterio de inscripción (véanse los apartados 79 a 103 y 109 a 124 anteriores).

133 A continuación, debe señalarse también, por lo que respecta a la alegación del demandante según la cual una inmovilización de fondos no está justificada cuando va más allá del valor de los bienes supuestamente objeto de apropiación indebida, teniendo en cuenta la estimación basada en la información de que disponía el Consejo, que, por una parte, las cifras mencionadas en el escrito de 30 de diciembre de 2014 sólo dan una indicación del valor de los activos supuestamente objeto de apropiación indebida y, por otra parte, cualquier intento de delimitar el importe de los fondos inmovilizados sería extremadamente difícil, o incluso imposible, de aplicar en la práctica.

134 Asimismo, los inconvenientes generados por las medidas restrictivas no son desmesurados respecto de los objetivos perseguidos, habida cuenta, por una parte, del hecho de que dichas medidas tienen, por su propia naturaleza, carácter temporal y reversible, y, en consecuencia, no menoscaban el «contenido esencial» del derecho de propiedad y de que, por otra parte, las mencionadas medidas pueden ser sometidas a excepciones con el fin de cubrir las necesidades básicas, los gastos relacionados con la prestación de servicios jurídicos o bien los gastos extraordinarios de las personas de que se trata (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de febrero de 2014, Ezz y otros/Consejo, T-256/11, EU:T:2014:93, apartado 209).

135 Finalmente, por lo que atañe más concretamente a las alegaciones basadas en la vulneración del derecho al honor, debe añadirse que la adopción por el Consejo de medidas restrictivas contra el demandante no implica ninguna apreciación acerca de la culpabilidad de éste en lo que se refiere a los hechos que se le imputan. En cualquier caso, en la medida en que la adopción de dichas medidas

pueda suscitar el oprobio y la desconfianza con respecto al demandante y, por consiguiente, afectar a su honor, ha de señalarse que, tal como se desprende del apartado 118 anterior, tales efectos no son desmesurados con respecto a los objetivos perseguidos.

136 Procede, por tanto, desestimar el quinto motivo y, en consecuencia, el recurso en su totalidad, en la medida en que tiene por objeto la anulación del mantenimiento del nombre del demandante en la lista por medio de los actos de marzo de 2015.

Sobre el mantenimiento de los efectos de la Decisión 2014/119

137 Con carácter subsidiario, el Consejo solicita que, en caso de anulación parcial de los actos de marzo de 2014, por razones de seguridad jurídica, el Tribunal declare que los efectos de la Decisión 2014/119 se mantengan hasta que surta efecto la anulación parcial del Reglamento n.º 208/2014. El Consejo solicita también que, en caso de anulación parcial de los actos de marzo de 2015, se mantengan los efectos de la Decisión 2014/119, en su versión modificada, hasta que surta efecto la anulación parcial del Reglamento n.º 208/2014, en su versión modificada por el Reglamento de Ejecución 2015/357.

138 El demandante se opone a la pretensión del Consejo.

139 Debe recordarse que el Tribunal, por una parte, ha anulado la Decisión 2014/119 y el Reglamento n.º 298/2014, en sus versiones iniciales, en la medida en que atañen al demandante, y, por otra parte, ha desestimado el recurso en tanto en cuanto tiene por objeto los actos de marzo de 2015, en la medida en que afectan al demandante.

140 A este respecto, es preciso señalar que, tal como se ha recordado en el apartado 108 anterior, la Decisión 2015/364 no es un mero acto confirmatorio, sino que constituye una decisión autónoma, adoptada por el Consejo tras una revisión periódica prevista en el artículo 5, párrafo tercero, de la Decisión 2014/119. En estas circunstancias, si bien la anulación de los actos de marzo de 2014, en la medida en que atañen al demandante, implica la anulación de la inscripción del nombre del demandante en la lista por lo que respecta al período anterior a la entrada en vigor de los actos de marzo de 2015, en cambio, dicha anulación no puede poner en entredicho la legalidad de esa misma inscripción por lo que respecta al período posterior a la referida entrada en vigor.

141 Por consiguiente, no es necesario pronunciarse sobre la pretensión del Consejo dirigida a que se mantengan los efectos de la Decisión 2014/119.

Costas

142 A tenor del artículo 134, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, si se desestiman las pretensiones de varias de las partes, el Tribunal decidirá sobre el reparto de las costas.

143 En el presente asunto, toda vez que el Consejo ha perdido el proceso en lo que atañe a la pretensión de anulación formulada en la demanda, debe ser condenado al pago de las costas correspondientes a esa pretensión, conforme a lo solicitado por el demandante. Como sea que se ha desestimado la pretensión de anulación formulada por el demandante en el escrito de adaptación de sus pretensiones, debe ser condenado al pago de las costas relacionadas con esa pretensión, conforme a lo solicitado por el Consejo.

144 Por otro lado, a tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, los Estados miembros y las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas. La Comisión cargará, por tanto, con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Novena ampliada)

decide:

1) Anular la Decisión 2014/119/PESC del Consejo, de 5 de marzo de 2014, relativa a medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas, entidades y organismos habida cuenta de la situación en Ucrania, y el Reglamento (UE) n.º 208/2014 del Consejo, de 5 de marzo de 2014, relativo a las medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas, entidades y organismos habida cuenta de la situación en Ucrania, en sus versiones iniciales, en la medida en que el nombre del Sr. Andriy Klyuyev fue inscrito en la lista de personas, entidades y organismos a los que se aplican esas medidas restrictivas, y ello hasta la entrada en vigor de la Decisión (PESC) 2015/364 del Consejo, de 5 de marzo de 2015, por la que se modifica la Decisión 2014/119, y del 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.

2) Desestimar el recurso en todo lo demás.

3) Condenar al Consejo de la Unión Europea a cargar, además de con sus propias costas, con las costas del Sr. Klyuyev, en lo que respecta a la pretensión de anulación formulada en la demanda.

4) Condenar al Sr. Klyuyev a cargar, además de con sus propias costas, con las costas del Consejo, en lo que respecta a la pretensión de anulación formulada en el escrito de adaptación de sus pretensiones.

5) La Comisión Europea cargará con sus propias costas.

Berardis Czúcz Pelikánová

Popescu Buttigieg

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 15 de septiembre de 2016.

Firmas

Índice

Antecedentes del litigio 2

Procedimiento y conclusión de las partes 4

Fundamentos de Derecho 6

Sobre las pretensiones de anulación de los actos de marzo de 2014, en su formulación inicial, en la medida en que afectan al demandante 6

Sobre las pretensiones de anulación de los actos de marzo de 2014, en su versión modificada por los actos de enero y de marzo de 2015, en la medida en que afectan al demandante 8

Sobre el tercer motivo, basado en la vulneración del derecho de defensa y del derecho a la tutela judicial efectiva 9

Sobre el cuarto motivo, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación 10

Sobre los motivos primero y séptimo, basados en una falta de base jurídica y en una excepción de ilegalidad del criterio de inscripción 11

Sobre los motivos segundo y sexto, considerados conjuntamente, basados, respectivamente, en el incumplimiento del criterio de inscripción en la lista y en un error manifiesto de apreciación 15

Sobre el quinto motivo, basado en la vulneración del derecho de propiedad y del derecho al honor . 18

Sobre el mantenimiento de los efectos de la Decisión 2014/119 20

Costas 20