



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MELCHIOR WATHELET
presentadas el 31 de mayo de 2016¹

Asunto C-72/15

Rosneft Oil Company OJSC
contra
Her Majesty's Treasury,
Secretary of State for Business, Innovation and Skills,
The Financial Conduct Authority

[Petición de decisión prejudicial planteada por la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) [Tribunal Superior de Justicia (Inglaterra y País de Gales), Queen's Bench Division, Reino Unido]

«Procedimiento prejudicial — Política exterior y de seguridad común — Validez de algunos artículos de la Decisión 2014/512/PESC y del Reglamento (UE) n.º 833/2014 — Medidas restrictivas motivadas por acciones de la Federación de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania»

I. Introducción

1. La presente petición de decisión prejudicial se refiere a la validez y a la interpretación de la Decisión 2014/512/PESC del Consejo, de 31 de julio de 2014, relativa a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania² (en lo sucesivo, «Decisión 2014/512») y del Reglamento (UE) n.º 833/2014 del Consejo, de 31 de julio de 2014, relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania³ (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 833/2014»).

2. Esta petición es de la mayor importancia, pues ha de llevar al Tribunal de Justicia a pronunciarse sobre su competencia para controlar la validez e interpretar, con carácter prejudicial, los actos adoptados por la Unión en materia de política exterior y de seguridad común (en lo sucesivo, «PESC»), cuando parece que el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y el artículo 275 TFUE excluyen tal posibilidad.

1 — Lengua original: francés.

2 — DO 2004, L 229, p. 13. Esta Decisión ha sido modificada en varias ocasiones. Dado que al litigio principal sólo le afectan las modificaciones realizadas hasta diciembre de 2014, en las presentes conclusiones, me referiré a la versión de la Decisión 2014/512 que estaba en vigor en diciembre de 2014, que incluía las modificaciones introducidas por las Decisiones 2014/659/PESC del Consejo, de 8 de septiembre de 2014, por la que se modifica la Decisión 2014/512/PESC (DO L 271, p. 54) y 2014/872/PESC del Consejo, de 4 de diciembre de 2014, (DO L 349, p. 58).

3 — DO 2014, L 229, p. 1. Este Reglamento ha sido modificado en varias ocasiones. Dado que al litigio principal sólo le afectan las modificaciones realizadas hasta diciembre de 2014, en las presentes conclusiones, me referiré a la versión del Reglamento n.º 833/2014 que estaba en vigor en diciembre de 2014 (DO 2014, L 271, p. 3) y del Reglamento (UE) n.º 1290/2014 del Consejo, de 4 de diciembre de 2014, (DO 2014, L 349, p. 20).

3. En consecuencia, el presente asunto ofrece al Tribunal de Justicia la posibilidad de identificar los actos que, de acuerdo con el apartado 252 de su dictamen 2/13 (EU:C:2014:2454), «en el estado actual del Derecho de la Unión [...] escapan al control jurisdiccional del Tribunal de Justicia».

II. Marco jurídico

A. Tratado de la Unión Europea

4. El artículo 19 TUE, apartado 1, del título III, titulado «Disposiciones sobre las instituciones», dispone:

«El Tribunal de Justicia de la Unión Europea comprenderá el Tribunal de Justicia, el Tribunal General y los tribunales especializados. Garantizará el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados.

Los Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión.»

5. El título V del TUE, titulado «Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común», artículo 21, apartado 1, párrafo primero, que se encuentra en el capítulo 1, titulado «Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión», establece:

«La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional.»

6. El capítulo 2, titulado «Disposiciones específicas sobre la política exterior y de seguridad común», que figura asimismo en el mismo título de dicho Tratado dispone:

«Sección 1

Disposiciones comunes

Artículo 23

La acción de la Unión en la escena internacional, en virtud del presente capítulo, se basará en los principios, perseguirá los objetivos y se realizará de conformidad con las disposiciones generales contempladas en el capítulo 1.

Artículo 24

1. La competencia de la Unión en materia de [PESC] abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política común de defensa que podrá conducir a una defensa común.

La [PESC] se regirá por reglas y procedimientos específicos. La definirán y aplicarán el Consejo Europeo y el Consejo, que deberán pronunciarse por unanimidad salvo cuando los Tratados dispongan otra cosa. Queda excluida la adopción de actos legislativos. La política exterior y de seguridad común será ejecutada por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y

Política de Seguridad y por los Estados miembros, de conformidad con los Tratados. La función específica del Parlamento Europeo y de la Comisión [Europea] en este ámbito se define en los Tratados. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea no tendrá competencia respecto de estas disposiciones, con la salvedad de su competencia para controlar el respeto del artículo 40 del presente Tratado y para controlar la legalidad de determinadas decisiones contempladas en el párrafo segundo del artículo 275 TFUE, párrafo segundo.

[...]

3. Los Estados miembros apoyarán activamente y sin reservas la política exterior y de seguridad de la Unión, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua y respetarán la acción de la Unión en este ámbito.

Los Estados miembros trabajarán conjuntamente para intensificar y desarrollar su solidaridad política mutua. Se abstendrán de toda acción contraria a los intereses de la Unión o que pueda perjudicar su eficacia como fuerza de cohesión en las relaciones internacionales.

[...]

Artículo 29

El Consejo adoptará decisiones que definirán el enfoque de la Unión sobre un asunto concreto de carácter geográfico o temático. Los Estados miembros velarán por la conformidad de sus políticas nacionales con las posiciones de la Unión.

[...]

Artículo 40

La ejecución de la política exterior y de seguridad común no afectará a la aplicación de los procedimientos y al alcance respectivo de las atribuciones de las instituciones establecidas en los Tratados para el ejercicio de las competencias de la Unión mencionadas en los artículos 3 a 6 [TFUE].

Asimismo, la ejecución de las políticas mencionadas en dichos artículos no afectará a la aplicación de los procedimientos y al alcance respectivo de las atribuciones de las instituciones establecidas en los Tratados para el ejercicio de las competencias de la Unión en virtud del presente capítulo.

[...]»

B. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

7. El título I, titulado «Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión», de la quinta parte del TUE, titulada «Acción exterior de la Unión», dispone:

«Artículo 205

La acción de la Unión en la escena internacional, en virtud de la presente parte, se basará en los principios, perseguirá los objetivos y se realizará de conformidad con las disposiciones generales contempladas en el capítulo I del título V del [TUE].»

8. El título IV, titulado «Medidas restrictivas, de esa misma parte del TFUE, dispone:

«Artículo 215

1. Cuando una decisión adoptada de conformidad con el capítulo 2 del título V del [TUE] prevea la interrupción o la reducción, total o parcial, de las relaciones económicas y financieras con uno o varios terceros países, el Consejo adoptará por mayoría cualificada, a propuesta conjunta del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y de la Comisión, las medidas necesarias. Informará de ello al Parlamento Europeo.

2. Cuando una decisión adoptada de conformidad con el capítulo 2 del título V del [TUE] así lo prevea, el Consejo podrá adoptar por el procedimiento establecido en el apartado 1 medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales.

3. Los actos contemplados en el presente artículo incluirán las disposiciones necesarias en materia de garantías jurídicas».

9. El artículo 275, situado en la sección quinta, titulada «El Tribunal de Justicia de la Unión Europea», del capítulo 1, titulado «Instituciones», del título I, titulado «Disposiciones institucionales», de la sexta parte del TFUE, titulada «Disposiciones institucionales y financieras», dispone:

«El Tribunal de Justicia de la Unión Europea no será competente para pronunciarse sobre las disposiciones relativas a la [PESC] ni sobre los actos adoptados sobre la base de ésta.

No obstante, el Tribunal de Justicia será competente para controlar el respeto del artículo 40 del [TUE] y para pronunciarse sobre los recursos interpuestos en las condiciones contempladas en el párrafo cuarto del artículo 263 del presente Tratado y relativos al control de la legalidad de las decisiones adoptadas por el Consejo en virtud del capítulo 2 del título V del [TUE] por las que se establezcan medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas.»

C. Acuerdo de colaboración y de cooperación

10. El Acuerdo de colaboración y cooperación por el que se establece una colaboración entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la Federación de Rusia, por otra, firmado en Corfú, el 24 de junio de 1994⁴ (en lo sucesivo, «Acuerdo de colaboración») dispone en el título III, titulado «Comercio de mercancías, lo siguiente:

«Artículo 10

1. Las Partes se concederán mutuamente el trato general de nación más favorecida de conformidad con el apartado 1 del artículo I del GATT.

2. Las disposiciones del apartado 1 no serán aplicables a:

a) las ventajas concedidas a países limítrofes con objeto de facilitar el tráfico fronterizo;

4 — DO 1994, L 327, p. 3. Este Acuerdo fue aprobado en nombre de la Comunidad mediante la Decisión 97/800/CECA, CE, Euratom del Consejo y de la Comisión, de 30 de octubre de 1997, (DO L 327, p. 1).

- b) las ventajas concedidas con objeto de crear una unión aduanera o una zona de libre comercio o que se concedan como consecuencia de la creación de dicha unión o zona; los términos «unión aduanera» y «zona de libre comercio» tendrán los mismos significados que los contenidos en el apartado 8 del artículo XXIV del GATT o que los que sean creados a través del procedimiento contemplado en el apartado 10 del mismo artículo del GATT;
- c) las ventajas concedidas a países determinados de conformidad con el GATT y con otros convenios internacionales en favor de países en desarrollo.

[...]

Artículo 12

1. Las Partes convienen en que el principio de libertad de tránsito es condición esencial para alcanzar los objetivos del presente Acuerdo.

A este respecto, cada una de las Partes garantizará la libertad de tránsito a través de su territorio de las mercancías originarias del territorio aduanero o destinadas al territorio aduanero de la otra Parte.

2. Las normas que se describen en los apartados 2, 3, 4 y 5 del artículo V del GATT serán aplicables entre las dos Partes.

[...]

Artículo 19

El Acuerdo no irá en detrimento de las prohibiciones o restricciones a las importaciones, las exportaciones o el tránsito de mercancías que estén justificadas por razones de moralidad pública, de orden público o de seguridad pública, la protección de la salud y de la vida de las personas y de los animales o preservación de vegetales, de protección de los recursos naturales, de protección de los tesoros nacionales con valor artístico, histórico o arqueológico o de protección de la propiedad intelectual, industrial y comercial y las reglamentaciones relativas al oro y a la plata. No obstante, dichas prohibiciones o restricciones no podrán constituir ni un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta del comercio entre las Partes.»

11. En el capítulo III, titulado «Prestación transfronteriza de servicios», que figura en el título IV de este Acuerdo, titulado «Disposiciones relativas a las actividades de las empresas y a las inversiones», el artículo 36 dispone:

«Para los sectores enumerados en el anexo 5 del presente Acuerdo, las Partes se concederán mutuamente un trato no menos favorable que el que concedan a cualquier país tercero por lo que respecta a las condiciones que afectan a la prestación transfronteriza de servicios por parte de empresas comunitarias o rusas en el territorio de Rusia o de la Comunidad, respectivamente, con arreglo a la legislación y las reglamentaciones aplicables en cada una de las Partes.»

12. En el título V de dicho Acuerdo, titulado «Pagos y capital», el artículo 52 dispone:

«[...]

2. Se deberá garantizar la libre circulación de capitales entre residentes de la Comunidad y de Rusia en forma de inversiones directas en empresas constituidas de conformidad con la legislación del país de acogida, y de inversiones directas efectuadas de conformidad con las disposiciones del capítulo II del título IV, y la transferencia al extranjero de estas inversiones, incluidas las indemnizaciones derivadas de medidas tales como la expropiación, la nacionalización o medidas de efecto equivalente, y de cualquier beneficio que de los mismos se obtenga.

[...]

5. Sin perjuicio de los apartados 6 y 7, después de un período transitorio de cinco años que empezará a contar con la entrada en vigor del presente Acuerdo, las Partes no deberán introducir nuevas restricciones sobre los movimientos de capital y los pagos corrientes correspondientes entre residentes de la Comunidad y Rusia, ni se harán más restrictivos los acuerdos existentes. No obstante, la introducción de restricciones durante el período transitorio referido en la primera frase del presente apartado no afectará a los derechos y obligaciones de las Partes en virtud de lo dispuesto en los apartados 2, 3, 4 y 9 del presente artículo.

[...]

9. Las Partes se concederán mutuamente el trato de nación más favorecida en relación con la libertad de pagos corrientes y movimientos de capital y por lo que respecta a los métodos de pago.»

13. El artículo 99 del título XI, titulado «Disposiciones institucionales, generales y finales», de este mismo Acuerdo, dispone:

«Nada de lo dispuesto en el Acuerdo será obstáculo para que cualquiera de las Partes Contratantes adopte medidas:

1) que considere necesarias para la protección de sus intereses esenciales de seguridad:

[...]

d) que considere esenciales para su propia seguridad en caso de disturbios internos graves que afecten al mantenimiento del orden público, en tiempo de guerra o de grave tensión internacional que constituya una amenaza de guerra, o con el fin de cumplir las obligaciones que haya aceptado a efectos de mantener la paz y la seguridad internacionales, [...]

[...]»

D. *Decisión 2014/512*

14. Son objeto de la presente petición de decisión prejudicial las siguientes disposiciones de la Decisión 2014/512:

«Artículo 1

[...]

2. Quedan prohibidas las operaciones directas o indirectas de compra o venta o de prestación de servicios de inversión o de asistencia en la emisión, o cualquier otra forma de negociación, en relación con bonos, obligaciones, acciones o instrumentos financieros similares con vencimiento a más de 30 días emitidos después del 12 de septiembre de 2014 por:

[...]

- b) entidades establecidas en Rusia que estén sujetas a control público o con más de un 50 % de propiedad pública, que posean activos estimados totales superiores a 1 billón de rublos rusos y cuyos ingresos estimados provengan en al menos un 50 % de la venta o transporte de petróleo crudo o productos del petróleo a partir del 12 de septiembre de 2014, que figuren en la lista del anexo III [a saber, Rosneft, Transneft y Gazprom Neft];
- c) cualquier persona jurídica, entidad u organismo establecido fuera de la Unión que sea propiedad en más del 50 % de una entidad mencionada [en la letra] b), o
- d) cualquier persona jurídica, entidad u organismo que actúe en nombre o bajo la dirección de una entidad que pertenezca a la categoría a que se refiere la letra c) o que figure en la lista del [...] anexo III [a saber, Rosneft, Transneft y Gazprom Neft].

3. Queda prohibido celebrar un acuerdo, o ser parte en él, directa o indirectamente, cuyo fin sea otorgar nuevos préstamos o créditos con vencimiento a más de 30 días a cualquier persona jurídica, entidad u organismo contemplados en el apartado 1 o 2, después del 12 de septiembre de 2014, exceptuados los préstamos o créditos que tengan por objetivo específico y documentado proporcionar financiación para la importación o exportación no prohibida de bienes y servicios no financieros entre la Unión y Rusia, o los préstamos que tengan por objetivo específico y documentado proporcionar financiación de emergencia para cumplir criterios de solvencia y liquidez respecto de personas jurídicas establecidas en la Unión, cuyos derechos de propiedad pertenezcan en más de un 50 % a una entidad de las mencionadas en el anexo I [a saber, Sberbank, VTB Bank, Gazprombank, Vnesheconombank y Rosselkhozbank].

[...]

Artículo 4

1. La venta, el suministro, la transferencia o la exportación, directos o indirectos, de ciertos equipos adaptados para las siguientes categorías de proyectos de prospección y producción en Rusia, incluidas su zona económica exclusiva y su plataforma continental, por parte de nacionales de los Estados miembros o desde sus territorios, o utilizando buques o aeronaves bajo jurisdicción de los Estados miembros, quedarán sujetos a la autorización previa de la autoridad competente del Estado miembro exportador:

- a) prospección y producción de petróleo en aguas con una profundidad superior a 150 metros;
- b) prospección y producción de petróleo en aguas situadas al norte del círculo polar ártico;

- c) proyectos con un potencial de producción de petróleo a partir de recursos localizados en formaciones de esquisto mediante fracturación hidráulica, con exclusión de la exploración y producción a través de formaciones de esquisto con el fin de localizar depósitos que no sean de esquisto o extraer petróleo de ellos.

La Unión adoptará las medidas necesarias para determinar los productos a los que se aplique el presente apartado.

2. La prestación de:

- a) asistencia técnica u otros servicios en relación con los equipos a que se refiere el apartado 1;
- b) financiación o asistencia financiera para cualquier operación de venta, suministro, transferencia o exportación de los equipos a que se refiere el apartado 1, o para la prestación de cualquier asistencia o formación técnicas conexas,

quedan también sujetas a la autorización previa de la autoridad competente del Estado miembro exportador.

3. Las autoridades competentes de los Estados miembros no concederán ninguna autorización para ningún tipo de venta, suministro, transferencia o exportación de equipos o prestación de servicios a que se refieren los apartados 1 y 2, en caso de que determinen que la operación de venta, suministro, transferencia o exportación de que se trate o la prestación de los servicios de que se trate están destinadas a una de las categorías de prospección y producción a que se refiere el apartado 1.

4. El apartado 3 se entenderá sin perjuicio de la ejecución de los contratos celebrados antes del 1 de agosto de 2014 o de los contratos accesorios necesarios para la ejecución de esos contratos.

5. Podrán concederse una autorización si la venta, suministro, transferencia o exportación de productos o la prestación de servicios a que se refieren los apartados 1 y 2 su necesarios para la urgente prevención o mitigación de un acaecimiento que pueda tener una repercusión grave e importante en la salud y seguridad humanas o en el medio ambiente. En casos urgentes debidamente justificados, la venta, suministro, transferencia o exportación o la prestación de servicios a que se refieren los apartados 1 y 2 podrán efectuarse sin autorización previa siempre que el exportador lo notifique a la autoridad competente en un plazo de cinco días laborales a partir de la fecha de la venta, el suministro, la transferencia o la exportación, indicando las razones oportunas que justifiquen la venta, suministro, transferencia o exportación o la prestación de servicios sin autorización previa.

Artículo 4 bis

1. Queda prohibida la prestación directa o indirecta de servicios conexos necesarios para las siguientes categorías de proyectos de prospección y producción en Rusia, incluidas su zona económica exclusiva y su plataforma continental, por parte de nacionales de los Estados miembros o desde los territorios de los Estados miembros, o utilizando buques o aeronaves bajo jurisdicción de los Estados miembros:

- a) prospección y producción petrolíferas en aguas con una profundidad superior a 150 metros;
- b) prospección y producción petrolíferas en las aguas que rodean el Polo Norte al norte del círculo polar ártico;
- c) proyectos con un potencial de producción de petróleo a partir de recursos localizados en formaciones de esquisto mediante fracturación hidráulica, con exclusión de la exploración y producción a través de formaciones de esquisto con el fin de localizar depósitos que no sean de esquisto o extraer petróleo de ellos.

2. La prohibición establecida en el apartado 1 se entenderá sin perjuicio de la ejecución de contratos o acuerdos marco celebrados antes del 12 de septiembre de 2014 o de contratos auxiliares necesarios para la ejecución de los anteriores.

3. La prohibición establecida en el apartado 1 no se aplicará cuando los servicios en cuestión sean necesarios para la prevención o mitigación urgentes de un acaecimiento que pueda tener una repercusión grave e importante en la salud y seguridad humanas o en el medio ambiente.

[...]

Artículo 7

1. No se satisfará reclamación alguna relacionada con un contrato o transacción cuya ejecución se haya visto afectada, directa o indirectamente, total o parcialmente, por las medidas impuestas por la presente Decisión, incluidas las reclamaciones de indemnización o cualquier otra petición de este tipo, tales como las de resarcimiento de daños o reclamaciones a título de garantía, en particular cualquier reclamación que tenga por objeto la prórroga o el pago de una garantía o contragarantía, especialmente una garantía o contragarantía financieras, independientemente de la forma que adopte, si la presentan:

- a) las entidades a las que se refiere el artículo 1, apartado 1, letras b) o c), o apartado 2, letras c) o d), o las que figuren en [el anexo] III [...];
- b) cualquier otra persona, entidad u organismo rusos; o
- c) cualquier persona, entidad u organismo que actúe a través o en nombre de una de las personas, entidades u organismos a que se refieren las letras a) o b) del presente apartado.

2. En cualquier procedimiento para dar curso a una reclamación, la carga de la prueba de que el apartado 1 no prohíbe tramitar la reclamación recaerá en la persona que reclama.

3. El presente artículo se entenderá sin perjuicio del derecho de las personas, entidades y organismos mencionados en el apartado 1 a que se examine en vía judicial la legalidad del incumplimiento de obligaciones contractuales con arreglo a la presente Decisión.

[...]»

E. Reglamento n.º 833/2014

15. La presente petición de decisión prejudicial afecta a las siguientes disposiciones del Reglamento n.º 833/2014:

«Artículo 3

1. Se necesitará autorización previa para vender, suministrar, transferir o exportar, de modo directo o indirecto, los productos enumerados en el anexo II, independientemente de que procedan o no de la Unión, a cualquier persona física o jurídica, entidad u organismo en Rusia, incluida su zona económica exclusiva y su plataforma continental, o en cualquier otro Estado, si dichos productos están destinados a utilizarse en Rusia, incluida su zona económica exclusiva y su plataforma continental.

2. Para todas las ventas, suministros, transferencias o exportaciones para las cuales se requiera autorización con arreglo al presente artículo, dicha autorización será concedida por las autoridades competentes del Estado miembro en que esté establecido el exportador, y de conformidad con las normas establecidas en el artículo 11 del Reglamento (CE) no 428/2009. La autorización será válida en toda la Unión.

3. En el anexo II se incluirán determinados productos adaptados a las siguientes categorías de proyectos de prospección y producción en Rusia, incluida su zona económica exclusiva y su plataforma continental:

- a) prospección y producción de petróleo en aguas con una profundidad superior a 150 metros;
- b) prospección y producción de petróleo en aguas situadas al norte del círculo polar ártico, o
- c) proyectos con un potencial de producción de petróleo a partir de recursos localizados en formaciones de esquisto mediante fracturación hidráulica, con exclusión de la exploración y producción a través de formaciones de esquisto con el fin de localizar depósitos que no sean de esquisto o extraer petróleo de ellos.

4. Los exportadores facilitarán a las autoridades competentes toda la información necesaria para presentar sus solicitudes de autorización de exportación.

5. Las autoridades competentes no concederán ninguna autorización para la venta, el suministro, la transferencia o la exportación de los productos incluidos en el anexo II, si tienen motivos razonables para considerar que la venta, el suministro, la transferencia o la exportación de los productos están destinados a cualquiera de las categorías de proyectos de prospección y producción citados en el apartado 3.

No obstante, las autoridades competentes podrán conceder una autorización si la venta, el suministro, la transferencia o la exportación están relacionados con la ejecución de una obligación derivada de un contrato celebrado antes del 1 de agosto de 2014, o de los contratos auxiliares necesarios para la ejecución de dicho contrato.

Las autoridades competentes también podrán conceder una autorización si la venta, el suministro, la transferencia o la exportación de los productos son necesarios para la urgente prevención o mitigación de un acaecimiento que pueda tener una repercusión grave e importante en la salud y seguridad humanas o en el medio ambiente. En casos urgentes debidamente justificados, la venta, el suministro, la transferencia o la exportación podrán efectuarse sin autorización previa siempre que el exportador lo notifique a la autoridad competente en un plazo de cinco días laborales a partir de la fecha de la venta, el suministro, la transferencia o la exportación, indicando las razones oportunas que justifiquen la venta, el suministro, la transferencia o la exportación sin autorización previa.

6. Con arreglo a las condiciones establecidas en el apartado 5, las autoridades competentes podrán anular, suspender, modificar o revocar una autorización de exportación que hayan concedido.

7. Cuando la autoridad competente deniegue, anule, suspenda, limite sustancialmente o revoque una autorización con arreglo a los apartados 5 o 6, el Estado miembro de que se trate lo notificará a los demás Estados miembros y a la Comisión y compartirá con ellos la información pertinente, respetando al mismo tiempo las disposiciones del Reglamento (CE) n.º 515/97 del Consejo aplicables en materia de confidencialidad de dicha información.

8. Antes de conceder una autorización con arreglo al apartado 5 para una operación fundamentalmente idéntica a otra objeto de una denegación que siga estando vigente, emitida por otro u otros Estados miembros de conformidad con los apartados 6 y 7, todo Estado miembro deberá consultar primero al Estado o Estados miembros que hayan emitido las denegaciones. Si, una vez efectuadas dichas consultas, el Estado miembro de que se trate decide conceder una autorización, informará de ello a los demás Estados miembros y a la Comisión y facilitará toda la información pertinente para explicar su decisión.

Artículo 3 bis

1. Queda prohibido prestar, directa o indirectamente, servicios conexos que sean necesarios para las siguientes categorías de proyectos de prospección y producción en Rusia, incluida su zona económica exclusiva y su plataforma continental:

- a) prospección y producción de petróleo en aguas con una profundidad superior a 150 metros;
- b) prospección y producción de petróleo en aguas situadas al norte del círculo polar ártico; o
- c) proyectos con un potencial de producción de petróleo a partir de recursos localizados en formaciones de esquisto mediante fracturación hidráulica, con exclusión de la exploración y producción a través de formaciones de esquisto con el fin de localizar depósitos que no sean de esquisto o extraer petróleo de ellos.

A efectos del presente apartado, se entenderá por “servicios conexos”:

- i) la perforación,
- ii) las pruebas de los pozos,
- iii) servicios de corte y acabado,
- iv) el suministro de buques flotantes especializados.

2. La prohibición establecida en el apartado 1 se entenderá sin perjuicio de la ejecución de una obligación derivada de un contrato o de un acuerdo marco celebrado antes del 12 de septiembre de 2014 o de los contratos auxiliares necesarios para la ejecución de tales contratos.

3. La prohibición establecida en el apartado 1 no se aplicará cuando los servicios en cuestión sean necesarios para la urgente prevención o mitigación de un acaecimiento que pueda tener una repercusión grave e importante en la salud y seguridad humanas o en el medio ambiente.

El prestador de servicios notificará a la autoridad competente en un plazo de cinco días laborables cualquier actividad que desarrolle relacionada con el presente apartado, detallando la justificación pertinente para la venta, el suministro, la transferencia o la exportación sin autorización previa.

Artículo 4

[...]

3. Las siguientes prestaciones estarán sujetas a autorización de la autoridad competente:

- a) asistencia técnica o servicios de intermediación relacionados con los productos incluidos en el anexo II y el suministro, fabricación, mantenimiento y uso de dichas productos, de modo directo o indirecto, a cualquier persona física o jurídica, entidad u organismo en Rusia, incluida su zona

económica exclusiva y su plataforma continental, o, si dicha asistencia se refiere a productos que vayan a ser utilizados en Rusia, incluida su zona económica exclusiva y su plataforma continental, a cualquier persona, entidad u organismo en cualquier otro Estado;

- b) financiación o asistencia financiera relacionada con los productos incluidos en el anexo II, en particular, subvenciones, préstamos y seguros o garantías de crédito a la exportación, para la venta, el suministro, la transferencia o la exportación de dichos productos, o para la prestación de asistencia técnica conexas, directa o indirectamente, a cualquier persona física o jurídica, entidad u organismo en Rusia, incluida su zona económica exclusiva y su plataforma continental o, si dicha asistencia se refiere a productos que vayan a ser utilizados en Rusia, incluida su zona económica exclusiva y su plataforma continental, a cualquier persona, entidad u organismo en cualquier otro Estado.

En casos urgentes debidamente justificados de los contemplados en el artículo 3, apartado 5, la prestación de servicios a que se refiere el presente apartado podrá efectuarse sin previa autorización, siempre y cuando el que los preste lo notifique a la autoridad competente en el plazo de cinco días laborables a partir de la fecha de su prestación.

4. En caso de que se soliciten autorizaciones conforme a lo dispuesto en el apartado 2 del presente artículo, será aplicable, *mutatis mutandis*, el artículo 3, y en particular sus apartados 2 y 5.

Artículo 5

[...]

2. Quedan prohibidas las operaciones directas o indirectas de compra o venta, prestación de servicios de inversión o de asistencia en la emisión, o cualquier otra forma de negociación, en relación con valores negociables e instrumentos del mercado del dinero similares con vencimiento a más de 30 días, emitidos después del 12 de septiembre de 2014 por:

[...]

- b) personas jurídicas, entidades u organismos establecidos en Rusia que estén sujetos a control público o con más de un 50 % de propiedad pública, y que posean activos estimados totales superiores a 1 billón de rublos rusos y cuyos ingresos estimados provengan en al menos un 50 % de la venta o del transporte de petróleo crudo o productos del petróleo que figuren en la lista del anexo VI [a saber, Rosneft, Transneft, Gazprom Neft];
- c) personas jurídicas, entidades u organismos establecidos fuera de la Unión, cuyos derechos de propiedad pertenezcan, directa o indirectamente, en más del 50 % a una entidad de las enumeradas en las letras a) o b) del presente apartado; o
- d) personas jurídicas, entidades u organismos que actúen en nombre o bajo la dirección de una entidad de las mencionadas en las letras a), b) o c) del presente apartado.

3. Queda prohibido celebrar un acuerdo, o ser parte en él, directa o indirectamente, cuyo fin sea otorgar nuevos préstamos o créditos con vencimiento a más de 30 días a cualquier persona jurídica, entidad u organismo de los mencionados en los apartados 1 o 2, después del 12 de septiembre de 2014. La prohibición no se aplicará a:

- a) los préstamos o créditos que tengan por objetivo específico y documentado facilitar financiación para la importación o exportación no prohibidas de bienes y servicios no financieros entre la Unión y cualquier tercer Estado, incluido el gasto en concepto de bienes y servicios procedentes de otro tercer Estado que sea necesario para ejecutar contratos de importación o exportación; o

- b) los préstamos que tengan por objetivo específico y documentado facilitar financiación urgente para cumplir criterios de solvencia y liquidez respecto de personas jurídicas establecidas en la Unión cuyos derechos de propiedad pertenezcan en más de un 50 % a una entidad de las mencionadas en el anexo III [a saber, Sberbank, VTB Bank, Gazprombank, Vnesheconombank y Rosselkhozbank].

[...]

Artículo 8

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

2. Los Estados miembros notificarán sin demora a la Comisión el régimen a que se refiere al apartado 1 tras la entrada en vigor del presente Reglamento, así como cualquier modificación posterior.

[...]

Artículo 11

1. No se satisfará reclamación alguna relacionada con un contrato o transacción cuya ejecución se haya visto afectada, directa o indirectamente, total o parcialmente, por las medidas impuestas por el presente Reglamento, incluidas las reclamaciones de indemnización o cualquier otra petición de ese tipo, tales como las de resarcimiento de daños o a título de garantía, en particular cualquier reclamación que tenga por objeto la prórroga o el pago de una garantía o contragarantía, especialmente una garantía o contragarantía financieras, independientemente de la forma que adopte, si la presentan:

- a) las entidades a las que se refiere el artículo 5, apartado 1, letras b) y c), y apartado 2, letras c) y d), o las que figuren [en el anexo] VI [...] [a saber, Rosneft, Transneft, Gazprom Neft];
- b) cualquier otra persona, entidad u organismo rusos;
- c) cualquier persona, entidad u organismo que actúe a través o en nombre de una de las personas, entidades u organismos a que se refieren las letras a) o b) del presente apartado.

2. En cualquier procedimiento para dar curso a una reclamación, la carga de la prueba de que el apartado 1 no prohíbe tramitar la reclamación recaerá en la persona que reclama.

3. El presente artículo se entenderá sin perjuicio del derecho de las personas, entidades y organismos mencionados en el apartado 1 a que se examine en vía judicial la legalidad del incumplimiento de obligaciones contractuales con arreglo al presente Reglamento.»

III. Litigio principal y cuestiones prejudiciales

16. El día 6 de marzo de 2014, los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión condenaron firmemente la «violación sin mediar provocación de la soberanía y la integridad territorial de Ucrania por la Federación de Rusia». ⁵ Hicieron un llamamiento a la Federación de Rusia para que retirara inmediatamente sus fuerzas armadas a sus zonas de estacionamiento permanente, de

5 — Declaración de los Jefes de Estado o de Gobierno sobre Ucrania, Bruselas, 6 de marzo de 2014.

conformidad con los acuerdos pertinentes. Decidieron asimismo suspender las conversaciones bilaterales con la Federación de Rusia sobre los visados, así como sobre el Nuevo Acuerdo global que debía sustituir al Acuerdo de colaboración. Sin embargo, subrayaron que la solución a la crisis debía encontrarse mediante negociaciones entre los Gobiernos de Ucrania y la Federación de Rusia.

17. Los Jefes de Estado o de Gobierno de la Unión añadieron que si estas negociaciones no producían resultados dentro de un plazo limitado se impondrían prohibiciones a los desplazamientos e inmovilizaciones de bienes contra las personas responsables de actos que comprometan o amenacen la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania.

18. Con el fin de llevar a la práctica dicha declaración, el Consejo adoptó el Reglamento (UE) n.º 269/2014, de 17 de marzo de 2014, relativo a la adopción de medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania,⁶ Reglamento que impuso las medidas antes mencionadas a ciertas personas, enumeradas en su anexo I.

19. El 31 de julio de 2014, al considerar que la Federación de Rusia no había atendido a las exigencias de la Unión y teniendo en cuenta que habían continuado los ataques a la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, el Consejo adoptó un conjunto de medidas restrictivas adicionales significativas, a saber, la Decisión 2014/512 y el Reglamento n.º 833/2014, que se refieren, entre otras empresas rusas, a Rosneft Oil Company OJSC (en lo sucesivo, «Rosneft»), cuyas actividades incluyen la prospección, la producción, el refinado de hidrocarburos, así como la comercialización de petróleo bruto y de gas en Rusia y en el extranjero.

20. Rosneft lleva a cabo actividades de exploración y producción en las provincias rusas con recursos en hidrocarburos y en la plataforma continental rusa. Sus actividades de prospección incluyen operaciones en aguas con una profundidad superior a 150 metros y en formaciones de esquito.

21. La mayoría de las participaciones de Rosneft (el 69,5 %) son propiedad de Rosneftegaz OJSC, una sociedad anónima rusa que pertenece en su totalidad de la Federación de Rusia. BP Russian Investments Ltd., una filial de la compañía petrolera británica BP plc. es titular de unas participaciones minoritarias (el 19,75 %). El 10,75 % restante del capital social emitido cotiza en bolsa.

22. Her Majesty's Treasury (Ministerio de Hacienda) y el Secretary of State for Business, Innovation and Skills (Ministro de Comercio, Innovación y Competencias) son las autoridades responsables, en el Reino Unido, de aplicar la legislación de la Unión que impone medidas restrictivas como respuesta a las acciones de la Federación de Rusia en Ucrania.

23. La Financial Conduct Authority (Autoridad de supervisión financiera; en lo sucesivo, «FCA») está también sujeta a la Decisión 2014/512 y al Reglamento n.º 833/2014, y debe examinar los efectos sobre sus propias obligaciones y objetivos legales. Por consiguiente, si llegara a ocurrir que se emitieran títulos prohibidos, y que con ello pudiera atentarse a la integridad de los mercados regulados por la FCA o a la protección del consumidor, la FCA debería examinar las acciones que debería acometer, en su caso, para anticiparse a este riesgo o evitarlo.

24. Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal General el 9 de octubre de 2014, Rosneft interpuso un recurso de anulación contra la Decisión 2014/512 y el Reglamento n.º 833/2014, basándose en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.⁷

6 — DO 2014, L 78, p. 6.

7 — Se trata del asunto NK Rosneft y otros/Consejo (T-715/14), actualmente pendiente.

25. Mediante su recurso contencioso-administrativo presentado ante la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) [Tribunal Superior de Justicia (Inglaterra y País de Gales), Queen's Bench Division], el 20 de noviembre de 2014, Rosneft cuestiona la legalidad de la Decisión 2014/512 y del Reglamento n.º 833/2014, así como de algunas medidas adoptadas por las autoridades del Reino Unido para aplicar algunos aspectos del Reglamento n.º 833/2014 y, en particular, las sanciones penales previstas en caso de infracción de dicho Reglamento,⁸ ciertas interpretaciones de la FCA sobre el concepto de «asistencia financiera» y la interpretación y aplicación del Reglamento por la FCA a ciertos valores negociables.⁹

26. Mediante resolución de 9 de febrero de 2015,¹⁰ la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) [Tribunal Superior de Justicia (Inglaterra y País de Gales), Sala de lo Civil (Formación de Apelación), Reino Unido] consideró que para resolver el litigio de que conoce, debía determinar si algunas disposiciones de la Decisión 2014/512 y del Reglamento n.º 833/2014 era inválidas, para lo cual debía interrogar al Tribunal de Justicia con carácter prejudicial, con arreglo a la sentencia Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452).

27. Además, estima que, aunque tales disposiciones sean válidas, no existe seguridad en cuanto a que otros órganos jurisdiccionales de los Estados miembros lleguen a las mismas conclusiones en cuanto a su interpretación y aplicación. Por otra parte, ha señalado considerables divergencias interpretativas sobre algunos puntos esenciales entre las autoridades competentes de los diferentes Estados miembros.

28. En este contexto, la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) [Tribunal Superior de Justicia (Inglaterra y País de Gales), Sala de lo Civil (Formación de Apelación), Reino Unido] resolvió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) Habida cuenta, en particular, del artículo 19 TUE, apartado 1, del artículo 24 TUE, del artículo 40 TUE, del artículo 47 [de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, “Carta”)] y del artículo 275 TFUE, párrafo segundo, ¿es competente el Tribunal de Justicia para pronunciarse con carácter prejudicial con arreglo al artículo 267 TFUE sobre la validez de los artículos 1, apartado 2, letras b) a d), y apartado 3, 4, 4 *bis* y 7, y del anexo III de la Decisión [2014/512]?
- 2) a) ¿Son nulas las siguientes disposiciones (en lo sucesivo, “medidas pertinentes”) del Reglamento de la Unión y, en la medida en que el Tribunal de Justicia sea competente para determinarlo, de la Decisión?
 - i) los artículos 4 y 4 *bis* de la Decisión [2014/512];
 - ii) los artículos 3, 3 *bis*, 4, apartados 3 y 4, y el anexo II del Reglamento [n.º 833/2014];
(en lo sucesivo, conjuntamente, “disposiciones sobre el sector petrolífero”);
 - iii) el artículo 1, apartados 2, letras b) a d), y 3, y el anexo III de la Decisión [2014/512];

8 — Véanse los Reglamentos sobre Ucrania (sanciones económicas de la Unión Europea) (n.º 3) de 2014 [The Ukraine (European Union Financial Sanctions) (No. 3) Regulations 2014, SI 2014/2054], modificados posteriormente por los Reglamentos sobre Ucrania (sanciones económicas de la Unión Europea) (n.º 3) (Revisión) de 2014 [The Ukraine (European Union Financial Sanctions) (No. 3) (Amendment) Regulations 2014, SI 2014/2445], y la Orden sobre el control de las exportaciones (sanciones relativas Rusia, Crimea y Sebastopol) de 2014 [The Export Control (Russia, Crimea and Sevastopol Sanctions) Order 2014, SI 2014/2357], modificada posteriormente por la Orden sobre el control de las exportaciones (sanciones relativas a Rusia, Crimea y Sebastopol) (Revisión) de 2014 [The Export Control (Russia, Crimea and Sevastopol Sanctions) (Amendment) Order 2014, SI 2014/2932].

9 — Se trata de valores negociables transferibles que acaban de emitirse en forma de certificados globales de depositarios («Global Depository Receipts»); en lo sucesivo, «GDR») en relación con las acciones de Rosneft y que cotizan y se negocian en la bolsa de Londres.

10 — Véase *R (OJSC Rosneft Oil Company) v Her Majesty's Treasury and ors* [2015] EWHC 248 (Admin).

- iv) el artículo 5, apartados 2, letras b) a d), y 3, y el anexo VI del Reglamento [n.º 833/2014];
(en lo sucesivo, “disposiciones sobre valores y préstamos”);
 - v) el artículo 7 de la Decisión [2014/512]; y
 - vi) el artículo 11 del Reglamento [n.º 833/2014].
- 2) b) Si las medidas pertinentes son válidas, ¿resulta contrario al principio de seguridad jurídica y de *nulla poena sine lege certa* que un Estado miembro imponga sanciones penales con arreglo al artículo 8 del Reglamento [n.º 833/2014], antes de que el Tribunal de Justicia haya aclarado de forma suficiente el alcance de la correspondiente infracción?
- 3) En caso de que las prohibiciones o restricciones mencionadas en la segunda cuestión, letra a), sean válidas:
- a) ¿Incluye la expresión “asistencia financiera” recogida en el artículo 4, apartado 3, del Reglamento [n.º 833/2014] el procesamiento de un pago por un banco u otra entidad financiera?
 - b) ¿Prohíbe el artículo 5 del Reglamento de la Unión la emisión o negociación de [GDR] emitidos el 12 de septiembre de 2014 o con posterioridad a esa fecha, en virtud de un contrato de depósito con una de las entidades enumeradas en el anexo VI, en relación con acciones de una de dichas entidades emitidas antes del 12 de septiembre de 2014?
 - c) Si el Tribunal de Justicia considera que existe una falta de claridad que puede resolver adecuadamente ofreciendo mayor orientación, ¿cuál es la interpretación correcta de las expresiones “esquito” y “aguas con una profundidad superior a 150 metros” contempladas en el artículo 4 de la Decisión y en los artículos 3 y 3 *bis* del Reglamento n.º 833/2014? En particular, si el Tribunal de Justicia lo considera adecuado y necesario, ¿puede ofrecer una interpretación geológica del término “esquito” para aplicar el Reglamento y aclarar si la medición de las “aguas con una profundidad superior a 150 metros” debe efectuarse desde el punto de perforación o desde otro sitio?»

29. Mediante auto de 26 de marzo de 2015, el presidente del Tribunal General suspendió la tramitación del recurso de anulación en el asunto NK Rosneft y otros/Consejo (T-715/14) hasta que el Tribunal de Justicia dicte sentencia en el presente asunto, con arreglo al artículo 54, párrafo tercero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

IV. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

30. La presente petición de decisión prejudicial fue presentada ante el Tribunal de Justicia el 18 de febrero de 2015. Rosneft, la FCA, los Gobiernos del Reino Unido, checo, alemán, estonio y francés, así como el Consejo y la Comisión presentaron observaciones escritas.

31. El 23 de febrero de 2016, se celebró una vista en la que Rosneft, la FCA, los Gobiernos del Reino Unido, checo, alemán, estonio, francés y polaco, así como el Consejo y la Comisión presentaron sus observaciones orales.

V. Análisis

A. Sobre la primera cuestión prejudicial

32. Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente interroga el Tribunal de Justicia sobre su competencia para pronunciarse, con carácter prejudicial, sobre la validez del artículo 1, apartados 2, letras b) a d), y 3, de los artículos 4, 4 *bis* y 7, y del anexo III de la Decisión 2014/512, habida cuenta de los artículos 19, 24 y 40 TUE, del artículo 275 TFUE y del artículo 47 de la Carta.

1. Sobre la admisibilidad

33. El Gobierno estonio y el Consejo se oponen a la admisión de la primera cuestión, por considerar que el órgano jurisdiccional remitente no precisa una respuesta a la misma para dirimir el litigio principal.

34. Propongo al Tribunal de Justicia que desestime tal excepción de inadmisibilidad dado que es evidente que la competencia del Tribunal de Justicia para contestar a la presente petición de decisión prejudicial tiene carácter previo al análisis de las demás cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente (cuya pertinencia no ha sido cuestionada por ninguna de las partes). Además, según una reiterada jurisprudencia, esta cuestión es «de orden público [y] puede ser examinada en cualquier momento del procedimiento por el Tribunal de Justicia, incluso de oficio».¹¹

35. Además, el órgano jurisdiccional remitente debe tener clara cuál es la competencia del Tribunal de Justicia y saber si está o no vinculado por el monopolio del Tribunal de Justicia en materia de control de la validez de los actos de Derecho derivado de la Unión.¹²

2. Sobre la competencia del Tribunal de Justicia para pronunciarse con carácter prejudicial sobre la validez y la interpretación de los actos PESC

a) Norma general: control jurisdiccional (artículos 19 TUE, 263 TFUE, 277 TFUE y 267 TFUE)

36. En el apartado 23 de su célebre sentencia *Les Verts/Parlamento* (294/83, EU:C:1986:166), el Tribunal de Justicia declaró que «[la Unión] es una [unión] de Derecho, en la medida en que ni sus Estados miembros ni sus instituciones pueden sustraerse al control de la conformidad de sus actos con la carta constitucional fundamental que constituye el [TFUE]». Así, permite que se presente un recurso de anulación contra los actos del Parlamento Europeo, aun cuando este último no esté citado explícitamente entre las instituciones cuyos actos pueden ser objeto de un control de legalidad en el párrafo primero del antiguo artículo 173 CEE (actualmente artículo 263 TFUE).¹³

11 — Sentencia *Elitaliana/Eulex Kosovo* (C-439/13 P, EU:C:2015:753), apartado 37. Véanse, asimismo, en este sentido, la sentencia *Sahlstedt y otros/Comisión* (C-362/06 P, EU:C:2009:243), apartado 22, y la sentencia *Comisión/Chipre* (C-340/10, EU:C:2012:143), apartado 20.

12 — Véase la opinión de la Abogado General Kokott relativa al dictamen 2/13 (EU:C:2014:2475), punto 100.

13 — Esta legitimación pasiva del Parlamento en materia de recurso de anulación fue completada por su legitimación activa, proclamada por la sentencia *Parlamento/Consejo* (C-70/88, EU:C:1990:217). En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que, aunque el Tratado CEE no incluía al Parlamento entre las instituciones que podían interponer recursos de anulación, ello podía constituir «una laguna de orden procesal [que] no podía prevalecer contra el interés fundamental de que se mantenga y respete el equilibrio institucional definido por los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas» (apartado 26).

37. El artículo 19 TUE encomienda a los órganos jurisdiccionales de la Unión el cometido de «garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados» y atribuye a los Estados miembros la obligación de establecer las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión.

38. En efecto, según reiterada jurisprudencia, «el [TFUE], mediante sus artículos 263 y 277, por una parte, y mediante su artículo 267, por otra, ha establecido un sistema completo de vías de recurso y de procedimientos destinado a garantizar el control de la legalidad de los actos de la Unión, confiando dicho control al juez de la Unión».¹⁴

b) «Carve-out»: inmunidad jurisdiccional de algunos actos adoptados en el marco de la PESC (artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y artículo 275 TFUE, párrafo primero)

39. A primera vista, la competencia del Tribunal de Justicia en materia de PESC parece quedar excluida por el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y artículo 275 TFUE, párrafo primero.

40. Antes de examinar dichas disposiciones, ha de señalarse que, pese a que, con ocasión de sus sentencias Parlamento/Consejo (C-130/10, EU:C:2012:472), Consejo/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776) Parlamento/Consejo (C-658/11, EU:C:2014:2025), así como Gbagbo y otros/Consejo (C-478/11 P a C-482/11 P, EU:C:2013:258), el Tribunal de Justicia tuvo oportunidad de examinar cuestiones relacionadas con su competencia en materia de PESC, consideró, en el punto 251 del dictamen 2/13 (EU:C:2014:2454) que «aún no ha[b]ía tenido ocasión de precisar el alcance de las limitaciones de su competencia resultantes, en materia de PESC, [del artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y del artículo 275 TFUE]». Por ello, el Tribunal de Justicia consideró en el punto 252 de su dictamen que «basta[ba] observar que, en el estado actual del Derecho de la Unión, determinados actos adoptados en el marco de la PESC escapan al control jurisdiccional del Tribunal de Justicia», sin precisar, sin embargo, de que actos se trataba.¹⁵

41. Por otra parte, si bien el control de la legalidad de los actos de la Unión constituye la regla (artículos 19 TUE, 263 TFUE, 277 TFUE y 267 TFUE), el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y el artículo 275 TFUE, párrafo primero, que introducen una cláusula «carve-out» en la competencia de los órganos jurisdiccionales de la Unión o, en otros términos, «una excepción a la regla de la competencia general que el artículo 19 TUE confiere al Tribunal de Justicia [...] deben [por consiguiente] interpretarse restrictivamente».¹⁶

42. Procede asimismo señalar una divergencia entre la redacción del artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y la del artículo 275 TFUE, párrafo primero.

14 — Sentencia Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo (C-583/11 P, EU:C:2013:625), apartado 92. Véanse asimismo, en este sentido, las sentencias Les Verts/Parlamento (294/83, EU:C:1986:166), apartado 23; Unión de Pequeños Agricultores/Consejo (C-50/00 P, EU:C:2002:462), apartado 40; Telefónica/Comisión (C-274/12 P, EU:C:2013:852), apartado 57; T & L Sugars y Sidul Açúcares/Comisión (C-456/13 P, EU:C:2015:284), apartado 45, así el auto Pesquerías Riveirenses y otros/Consejo (C-164/14 P, EU:C:2015:111), apartado 40.

15 — No obstante, el Tribunal de Justicia no adoptó la tesis concluyente de la Abogado General Kokott, según la cual el Tribunal de Justicia no es competente para pronunciarse con carácter prejudicial sobre la validez de los actos PESC, de manera que los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros, al mismo tiempo que tienen la obligación de aplicar el Derecho de la Unión, pueden apreciar, ellos mismos, la legalidad de este tipo de actos y dejarlos inaplicados en el caso de considerarlos ilegales (véanse los puntos 82 a 103 de la opinión del Abogado General Kokott relativa al dictamen 2/13, EU:C:2014:2475).

16 — Sentencia Parlamento/Consejo (C-658/11, EU:C:2014:2025), apartado 70. Véase asimismo, en este sentido, la sentencia Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753), apartado 42.

43. Según el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, «el Tribunal de Justicia de la Unión Europea no tendrá competencia respecto de *estas disposiciones*»,¹⁷ mientras que el artículo 275 TFUE, párrafo primero, prevé que «el Tribunal de Justicia de la Unión Europea no será competente *para pronunciarse sobre las disposiciones relativas a la [PESC], sobre los actos adoptados sobre la base de éstas*».¹⁸

44. La utilización por el artículo 275 TFUE, párrafo primero, de los términos «disposiciones relativas a la [PESC]» podría dar la falsa impresión de que los órganos jurisdiccionales de la Unión carecen de cualquier competencia sobre las disposiciones del TFUE que sin pertenecer al ámbito de la PESC, puedan referirse a la misma.

45. Jamás ha adoptado el Tribunal de Justicia esa interpretación, más bien extensiva, del artículo 275 TFUE, párrafo primero. Al contrario, ha considerado que un acto basado en el artículo 37 TUE, que forma parte de las disposiciones del TUE sobre la PESC, y en el artículo 218 TFUE, apartados 5 y 6, no escapa al control jurisdiccional, dado que el artículo 218 TFUE, disposición que se refiere manifiestamente a la PESC, «tiene alcance general y, en consecuencia, está destinado a aplicarse, en principio, a todos los acuerdos internacionales negociados y celebrados por la Unión en todos los ámbitos de actuación de ésta, incluida la PESC».¹⁹

46. Como el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, sólo excluye la competencia del Tribunal de Justicia «respecto de *estas disposiciones*»,²⁰ considero, al igual que la Comisión en el punto 40 de sus observaciones escritas, que se hace referencia, de este modo, al capítulo 2 del título V del Tratado UE, capítulo que lleva el título de «Disposiciones específicas sobre la Política Exterior y de Seguridad Común» y del que forma parte dicho artículo.

47. Por lo tanto, la cláusula «carve-out» del artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y del artículo 275 TFUE, párrafo primero, sólo alcanza a los artículos 23 TUE a 46 TUE y a los actos de la Unión adoptados sobre la base de los mismos.²¹

48. De esta forma, escapan a la cláusula «carve-out» los Reglamentos adoptados por el Consejo con arreglo al artículo 215 TFUE. Las partes en el litigio principal y todas las partes en el presente asunto coinciden en afirmar que los Reglamentos adoptados por el Consejo con arreglo al artículo 215 TFUE, como ocurre con el Reglamento n.º 833/2014, están sujetos a la competencia general de control de legalidad de los órganos jurisdiccionales de la Unión, conforme al artículo 19 TUE, por lo que la discrepancia se limita al grado de control y al margen de apreciación que debe otorgarse al Consejo. Además, el Tribunal de Justicia ya se ha pronunciado con carácter prejudicial sobre la interpretación del Reglamento (CE) n.º 765/2006 del Consejo, de 18 de mayo de 2006, relativo a la adopción de medidas restrictivas contra el Presidente Lukashenko y determinados funcionarios de Belarús,²² cuya base legal también era el antiguo artículo 301 CE, actualmente, artículo 215 TFUE.²³

49. Además, para que un acto PESC pueda beneficiarse de la inmunidad jurisdiccional del artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y del artículo 275 TFUE, párrafo primero, no sólo se requiere que su base legal se sitúe entre los artículos 23 TUE a 46 TUE, sino que su contenido también debe formar parte del ejercicio de la PESC.

17 — El subrayado es mío.

18 — El subrayado es mío.

19 — Sentencia Parlamento/Consejo (C-658/11, EU:C:2014:2025), apartado 72.

20 — El subrayado es mío.

21 — Véanse las sentencias Consejo/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776), apartado 99, que remite a los apartados 36 a 38 de la sentencia Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Consejo (T-509/10, EU:T:2012:201); Parlamento/Consejo (C-658/11, EU:C:2014:2025), apartado 73, así como National Iranian Oil Company/Consejo (T-578/12, EU:T:2014:678), apartado 35, confirmada por la sentencia National Iranian Oil Company/Consejo (C-440/14 P, EU:C:2016:128).

22 — DO 2006, L 134, p. 1.

23 — Véase la sentencia Peftiev (C-314/13, EU:C:2014:1645).

50. Así, en el marco de un recurso de anulación contra medidas adoptadas por la misión instituida de conformidad con la Acción Común 2008/124/PESC del Consejo, de 4 de febrero de 2008, sobre la Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo, EULEX KOSOVO,²⁴ en su versión modificada por la Decisión 2011/752/PESC del Consejo, de 24 de noviembre de 2011, por la que se modifica la Acción Común 2008/124/PESC sobre la Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo, EULEX KOSOVO,²⁵ el Tribunal de Justicia consideró, en los apartados 48 y 49 de la sentencia *Elitaliana/Eulex Kosovo* (C-439/13 P, EU:C:2015:753), que «[...] las medidas controvertidas, cuya anulación se solicitaba sobre la base de una infracción de las normas aplicables a los contratos públicos de la Unión, hacían referencia a la adjudicación de un contrato público que [había] gener[ado] gastos a cargo del presupuesto de la Unión. De ello resulta[ba] que el contrato en cuestión est[aba] comprendido en el ámbito de las disposiciones del Reglamento financiero», y que habida cuenta de las circunstancias propias del caso de autos, no puede considerarse que el alcance de la limitación que representa la excepción a la competencia del Tribunal de Justicia establecida en el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y en el artículo 275 TFUE[, párrafo primero,] llegue hasta el extremo de excluir la competencia del Tribunal de Justicia para interpretar y aplicar las disposiciones del Reglamento financiero en materia de adjudicación de contratos públicos».

c) «Claw-back»: el control jurisdiccional limitado de los actos PESC (artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y artículo 275 TFUE, párrafo segundo)

i) Contenido

51. Si un acto PESC cumple los dos requisitos enunciados en los puntos 47 y 49 de las presentes conclusiones, y sólo en ese caso, procede examinar además si, pese a ello, con arreglo a la cláusula «claw-back» introducida por el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y por el artículo 275 TFUE, párrafo segundo, no está comprendido en la competencia general conferida por el artículo 19 TUE, apartado 1, a los órganos jurisdiccionales de la Unión.

52. Deseo señalar que la limitación de la competencia del Tribunal de Justicia en materia de PESC operada por la cláusula «carve-out» viene motivada por el hecho de que, en principio, se supone que los actos PESC se limitan a reflejar decisiones de carácter puramente políticas vinculadas al ejercicio de la PESC, cuyo control jurisdiccional es difícilmente conciliable con la separación de poderes.²⁶

53. No obstante, la cláusula «claw-back» priva a un acto PESC de esta inmunidad jurisdiccional cuando sobrepasa los límites de la PESC, lo cual ocurre con las decisiones PESC que, siendo adoptadas sobre la base del título V, capítulo 2, del TUE, invaden las competencias conferidas por el TFUE a la Unión, así como con las decisiones PESC que prevén medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas.

24 — DO 2008, L 42, p. 92.

25 — DO 2011, L 310, p. 10.

26 — En el Derecho de varios Estados miembros, las cuestiones relativas al ejercicio de la política exterior por parte del Gobierno no están sujetas a control jurisdiccional, de acuerdo con la teoría llamada de los actos de gobierno [véase, por ejemplo, *Conseil d'État* (Francia), 19 de febrero de 1875, *Prince Napoléon*, *Recueil Lebon*, p. 155] o la doctrina de «justiciability» [véase, en especial, *R (Abbasi and anor) v Secretary of State for Foreign & Commonwealth Affairs and anor* [2002] EWCA Civ 1598, apartados 99 y 106 [Tribunal de apelación (England & Wales) (Civil Division) (Sala de lo civil) (Inglaterra y País de Gales) (Civil Division) (Reino Unido)].

54. En efecto, ya en 1998, el Tribunal de Justicia consideró, en los apartados 14 a 18 de la sentencia Comisión/Consejo (C-170/96, EU:C:1998:219), que era competente, con arreglo al artículo M del TUE (predecesor del artículo 40 TUE) para «velar por que los actos que, según el Consejo, están comprendidos en el ámbito de aplicación del apartado 2 del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea no invadan las competencias que las disposiciones del Tratado CE atribuyen a la Comunidad».²⁷

55. Del mismo modo, según una reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa al control de la legalidad de las medidas restrictivas dictadas contra personas físicas o jurídicas contenidas en actos anteriores a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, «debe poder someterse al control del Tribunal de Justicia una posición común que, por su contenido, tiene un alcance que excede el que atribuye el Tratado UE a este tipo de acto»²⁸ dado que «debe admitirse la posibilidad de someter con carácter prejudicial al Tribunal de Justicia cualquier asunto relativo a disposiciones adoptadas por el Consejo, con independencia de su naturaleza o de su forma, dirigidas a producir efectos jurídicos frente a terceros».²⁹

56. La cláusula «claw-back» establecida en el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y en el artículo 275 TFUE, párrafo segundo, no ha cambiado sustancialmente la situación que existía antes de la adopción del Tratado de Lisboa.

57. Debo señalar que, como ocurre con la cláusula «carve-out», existen diferencias en la redacción de las disposiciones pertinentes, aunque, esta vez, es el artículo 275 TFUE el que utiliza términos más restrictivos que el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase.

58. El artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, establece, en efecto, que los órganos jurisdiccionales de la Unión son competentes «para controlar el respeto del artículo 40 [TUE] y para *controlar la legalidad* de determinadas decisiones contempladas en el párrafo segundo del artículo 275 del [TFUE]».³⁰

59. En cambio, el artículo 275 TFUE, párrafo segundo, establece que los órganos jurisdiccionales de la Unión son competentes «para controlar el respeto del artículo 40 [TUE] y para *pronunciarse sobre los recursos interpuestos en las condiciones contempladas en el párrafo cuarto del artículo 263 [TFUE]* y relativos al control de la legalidad de las decisiones adoptadas por el Consejo en virtud del capítulo 2 del título V del [TUE] por las que se establezcan medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas».

60. Por lo que se refiere al control del cumplimiento del artículo 40 TUE, ambas disposiciones son idénticas. Cualquier acto PESC que esté comprendido en la cláusula «carve-out» puede ser controlado por los órganos jurisdiccionales de la Unión para garantizar el respeto del artículo 40 TUE. Por lo tanto, este aspecto de la cláusula «claw-back» abarca, entre otros, los actos adoptados sobre la base del artículo 215 TFUE, apartados 1 y 2, que contengan, a la vez, medidas que prevean la interrupción y la reducción, total o parcial, de las relaciones económicas y financieras con uno o varios terceros países y medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas.

27 — Apartado 16. Véanse asimismo, en este sentido, las sentencias Comisión/Consejo (C-176/03, EU:C:2005:542), apartado 39; Comisión/Consejo (C-440/05, EU:C:2007:625), apartado 53, así como Comisión/Consejo (C-91/05, EU:C:2008:288), apartado 33.

28 — Véanse las sentencias Gestoras Pro Amnistía y otros/Consejo (C-354/04 P, EU:C:2007:115), apartado 54, y Segi y otros/Consejo (C-355/04 P, EU:C:2007:116), apartado 54.

29 — Véanse las sentencias Gestoras Pro Amnistía y otros/Consejo (C-354/04 P, EU:C:2007:115), apartado 53, y Segi y otros/Consejo (C-355/04 P, EU:C:2007:116), apartado 53.

30 — El subrayado es mío.

61. No obstante, existe una diferencia significativa entre la redacción de las dos disposiciones de que se trata, que consiste en que el artículo 275 TFUE, párrafo segundo, limita el control de la legalidad de las decisiones por las que se establezcan medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas a los recursos de anulación interpuestos por dichas personas con arreglo al párrafo cuarto del artículo 263 TFUE, mientras que el 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, vuelve a establecer la competencia del Tribunal de Justicia para controlar, en general, la legalidad de «determinadas decisiones contempladas en el párrafo segundo del artículo 275 [TFUE]», a saber, «decisiones adoptadas por el Consejo en virtud del capítulo 2 del título V del [TUE] por las que se establezcan medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas».

62. Pues bien, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia citada en el punto 38 de las presentes conclusiones, se desprende que el «control de legalidad», a que se refiere el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, no sólo incluye los recursos de anulación interpuestos con arreglo al artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, sino también, y principalmente, el mecanismo de remisión prejudicial establecido en el artículo 267 TFUE.

63. En efecto, según una antigua y reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, «la remisión prejudicial para que se aprecie la validez de un acto constituye, *de la misma manera que el recurso de anulación*, una modalidad del control de legalidad de los actos de las instituciones [de la Unión]». ³¹ Como declaró el Tribunal de Justicia en el apartado 15 de la sentencia Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452), «las competencias reconocidas al Tribunal de Justicia por el artículo [267 TFUE] tienen esencialmente por objeto garantizar una aplicación uniforme del Derecho [de la Unión] por los órganos jurisdiccionales nacionales [ya que] las divergencias entre los órganos jurisdiccionales nacionales de los Estados miembros en cuanto a la validez de los actos [de la Unión] pueden llegar a comprometer la misma unidad del ordenamiento jurídico [de la Unión] y perjudicar la exigencia fundamental de la seguridad jurídica». ³²

64. Además, como, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, ³³ la cláusula «carve-out» introducida por el artículo 275 TFUE, párrafo primero, como cualquier excepción, debe interpretarse restrictivamente y el alcance de una cláusula «claw-back» no puede ser más amplio que el de una cláusula «carve-out», ³⁴ la cláusula «claw-back» del artículo 275 TFUE, párrafo segundo, que reconduce a la norma de base ha de interpretarse en sentido lato, teniendo en cuenta los términos más extensivos del artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase.

31 — Sentencia Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452), apartado 16. El subrayado es mío. Véanse asimismo, en este sentido, las sentencias Les Verts/Parlamento (294/83, EU:C:1986:166), apartado 23; Unión de Pequeños Agricultores/Consejo (C-50/00 P, EU:C:2002:462), apartado 40; Gaston Schul Douane-expéditeur (C-461/03, EU:C:2005:742), apartado 22; Reynolds Tobacco y otros/Comisión (C-131/03 P, EU:C:2006:541), apartado 80; Melki y Abdeli (C-188/10 y C-189/10, EU:C:2010:363), apartado 54; A (EU:C:2014:2195), apartado 41, así como Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650), apartado 62.

32 — La sentencia Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452) se basa en que «el artículo [263] atribuye competencia *exclusiva* al Tribunal de Justicia para anular un acto de una institución [de la Unión]» (sentencia Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452), apartado 17. El subrayado es mío. Véanse asimismo, en este sentido, las sentencias Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434), apartado 53; Melki y Abdeli (C-188/10 y C-189/10, EU:C:2010:363), apartado 54; Otis y otros (C-199/11, EU:C:2012:684), apartado 53; A (EU:C:2014:2195), apartado 41, así como Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650), apartado 62. Este principio debe aplicarse a cualquier acto de la Unión que, o bien esté sujeto a la cláusula general de competencia del Tribunal de Justicia (véanse los puntos 36 a 38 de las presentes conclusiones), o esté sujeto a la cláusula «claw-back». Si, por el contrario, el objeto de un procedimiento es un acto PESC comprendido en la cláusula «carve-out», pero no en la cláusula «claw-back», el control de su legalidad no será competencia del Tribunal de Justicia sino de los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros, a quienes corresponderá garantizar a los justiciables una tutela judicial efectiva, con arreglo al artículo 19 TUE. En efecto, como establecen el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y el artículo 275 TFUE, párrafo primero, será «el Tribunal de Justicia de la Unión Europea [el que] no ten[drá] competencia» y no los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros.

33 — Véanse las sentencias Parlamento/Consejo (C-658/11, EU:C:2014:2025), apartado 70, y Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753), apartado 42.

34 — En efecto, no es posible que el párrafo segundo del artículo 275 TFUE vuelva a establecer la competencia de los órganos jurisdiccionales de la Unión para cuestiones que no han sido previamente excluidas de su competencia por el párrafo primero de dicho artículo.

65. De este modo, considero que la cláusula «claw-back» del artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y del artículo 275 TFUE, párrafo segundo, permite a los órganos jurisdiccionales de la Unión controlar el respeto del artículo 40 TUE para todos los actos PESC (bien por medio de un recurso de anulación, bien con carácter prejudicial),³⁵ y también controlar la legalidad de las decisiones PESC que establezcan medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas adoptadas por el Consejo sobre la base del título V, capítulo 2, del TUE (bien por medio de un recurso de anulación, bien con carácter prejudicial).³⁶

66. La posición contraria, expresada por la Abogado General Kokott en su opinión relativa al dictamen 2/13 (EU:C:2014:2475) y en el marco del presente asunto por los Gobiernos del Reino Unido, checo, alemán, estonio, francés y polaco, así como por el Consejo, según la cual «en la PESC, los Tratados *no* otorgan al Tribunal de Justicia la potestad de pronunciarse prejudicialmente»,³⁷ es, en mi opinión, difícilmente conciliable con el artículo 23 TUE, según el cual «la acción de la Unión en la escena internacional [...] se basará en los principios [...] contemplad[os] en el capítulo 1», entre ellos el Estado de Derecho, y la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales,³⁸ que, sin duda, incluyen el derecho de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva.

ii) La cláusula «claw-back» y las decisiones del Consejo adoptadas sobre la base del capítulo 2 del título V del TUE y que establecen medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas

67. Debo señalar que, si bien la cláusula «carve-out» introducida por el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y por el artículo 275 TFUE, párrafo primero, abarca todos los actos PESC, la cláusula «claw-back» introducida por el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y por el artículo 275 TFUE, párrafo segundo sólo se refiere al respeto del artículo 40 TUE y al control de la legalidad de las *decisiones* por las que se establecen medidas frente a personas físicas o jurídicas adoptadas por el Consejo en virtud del capítulo 2 del título V del TUE.

68. En cuanto al respeto del artículo 40 TUE, está claro que la cláusula «claw-back» abarca cualquier acto de la PESC que ya esté cubierto por la cláusula «carve-out».

69. En cambio, en cuanto al control de legalidad, el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y el artículo 275 TFUE, párrafo segundo, así como artículo 215 TFUE, apartado 2, se refieren a las *decisiones* adoptadas por el Consejo en virtud del capítulo 2 del título V del TUE por las que se establezcan medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas, lo cual no incluye, en mi opinión, los Reglamentos, como es el caso del Reglamento n.º 833/2014, adoptados por el Consejo en virtud del artículo 215 TFUE, apartado 2.

70. Esto refuerza mi tesis, explicada en los puntos 47 y 48 de las presentes conclusiones, según la cual la cláusula «carve-out» sólo abarca los actos PESC cuya base legal radica en los artículos 23 TUE a 46 TUE y, por consiguiente, no afecta a los actos adoptados por el Consejo en virtud del artículo 215 TFUE.

35 — Véase, en este sentido, Lenaerts, K., Maselis, I. y Gutman, K.: *EU Procedural Law*, Oxford University Press, 2014, apartado 6.05.

36 — Debo añadir que el presente asunto sólo se refiere a la competencia del Tribunal de Justicia para pronunciarse, con carácter prejudicial, sobre la validez y la interpretación de los actos PESC, dado que los recursos por incumplimiento y de indemnización dirigidos contra un acto PESC están cubiertos por la cláusula «carve-out» del artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase y del artículo 275 TFUE, párrafo primero, y no por la cláusula «claw-back» del artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y del artículo 275 TFUE, párrafo segundo.

37 — Punto 100 de la opinión. En el punto 101, añade que, «sin duda, desde el punto de vista de la dinámica de la integración resulta muy lamentable que en materia de PESC nuestro Tribunal de Justicia carezca de la potestad para decidir prejudicialmente y de una competencia exclusiva para pronunciarse sobre la validez de los actos al estilo de la sentencia Foto-Frost (EU:C:1987:452), porque, con ello, en el contexto de la PESC no se pueden garantizar la interpretación y aplicación uniformes del Derecho de la Unión».

38 — Véase el artículo 21 TUE, apartado 1.

71. De no ser así, se daría la paradoja de que el Tribunal de Justicia sería competente para controlar las decisiones PESD que establecen medidas frente a personas físicas o jurídicas adoptadas por el Consejo en virtud del título V, capítulo 2, del TUE, pero no los Reglamentos adoptados sobre la base de dichas decisiones.

72. Además, contrariamente a lo que ocurre con las medidas restrictivas que prevén la interrupción o la reducción, total o parcial, de las relaciones económicas y financieras con uno o varios terceros países,³⁹ la adopción de un Reglamento con arreglo al artículo 215 TFUE, apartado 2, no es obligatoria, en lo que se refiere a las medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas. En efecto, según dicha disposición, «cuando una decisión [PESD] así lo prevea, el Consejo *podrá* adoptar [tales medidas]». ⁴⁰ Por tanto, es posible adoptar medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas recurriendo únicamente a una decisión PESD. Precisamente, es para este tipo de decisión, para lo que el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y el artículo 275 TFUE, párrafo segundo, prevén la cláusula «claw-back».

iii) ¿Qué ocurre con el poder de interpretación?

73. Dado que la cláusula «claw-back» introducida por el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y por el artículo 275 TFUE, párrafo segundo, limita la competencia del Tribunal de Justicia a un *control de la legalidad* de las decisiones PESD que establecen medidas frente a personas físicas o jurídicas adoptadas por el Consejo en virtud del capítulo 2 del título V del TUE, el poder de interpretación que el artículo 267 TFUE, párrafo primero, letra b), confiere al Tribunal de Justicia, parece estar excluido de la competencia del Tribunal de Justicia para tales actos.

74. Pues bien, en un marco jurídico comparable, en el que el artículo 41 del Tratado CECA permitía al Tribunal de Justicia «pronunciarse, con carácter prejudicial, sobre la *validez* de los acuerdos de la Alta Autoridad y del Consejo»,⁴¹ el Tribunal de Justicia consideró que «la apreciación de la validez de un acto supone necesariamente su interpretación previa». ⁴² Sobre esta base, consideró que «sería contrario a la finalidad y a la coherencia de los Tratados que, al cuestionarse las normas establecidas en los Tratados CEE y CEEA, la fijación de su sentido y de su alcance correspondiera en última instancia al Tribunal de Justicia, como lo prevén, en idénticos términos, el artículo 177 del Tratado CEE [actualmente, artículo 267 TFUE] y el artículo 150 del Tratado CEEA [ya derogado], lo que permite garantizar la uniformidad de su aplicación, mientras que, cuando las normas controvertidas se refirieran al Tratado CECA, dicha competencia siguiera siendo patrimonio de los múltiples órganos jurisdiccionales nacionales, cuyas interpretaciones podrían ser dispares, sin que el Tribunal de Justicia estuviera facultado para garantizar su interpretación uniforme». ⁴³

75. Por estos motivos, considero que si los órganos jurisdiccionales de la Unión pueden lo más, esto es, controlar la legalidad de una decisión que establezca medidas frente a personas físicas o jurídicas adoptadas por el Consejo en virtud del capítulo 2 del título V del TUE, no cabe duda de que pueden lo menos, en este caso, interpretar los términos de estas decisiones, concretamente, para evitar que el Tribunal de Justicia anule o declare inválido un acto PESD que podría preservar imponiendo otra interpretación.

39 — El artículo 215 TFUE, apartado 1, implica que la interrupción o la reducción, total o parcial, de las relaciones económicas y financieras con uno o varios terceros países prevista en una decisión PESD vaya seguida de la adopción de un acto por parte del Consejo, adoptado con arreglo a la misma base del mismo artículo 215 TFUE, en otros términos, de una intervención de lo que, antes del Tratado de Lisboa, era «el pilar comunitario». En efecto, dicha disposición utiliza el futuro de indicativo: «el Consejo adoptará [...] las medidas necesarias».

40 — El subrayado es mío.

41 — El subrayado es mío.

42 — Sentencia Busseni (C-221/88, EU:C:1990:84), apartado 14.

43 — Sentencia Busseni (C-221/88, EU:C:1990:84), apartado 16.

76. Con mayor motivo cuando, como afirma el órgano jurisdiccional remitente en los apartados 30 a 34 de su petición de decisión prejudicial, actualmente existen discrepancias sobre algunas cuestiones esenciales entre las autoridades competentes de los Estados miembros, en particular, en lo relativo a la interpretación del concepto de asistencia financiera que figura en el artículo 4, apartado 2, letra b), de la Decisión 2014/512 y en el artículo 4, apartado 3, del Reglamento n.º 833/2014, como ponen de relieve las observaciones escritas presentadas por los Gobiernos del Reino Unido, alemán, estonio y francés.

3. La Decisión 2014/512 a la luz del artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y del artículo 275 TFUE

77. La Decisión 2014/512 goza, a primera vista, de la inmunidad jurisdiccional establecida en la cláusula «carve-out» introducida por el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y por el artículo 275 TFUE, párrafo primero, al cumplir los dos requisitos enunciados en los puntos 47 y 49 de las presentes conclusiones.

78. En efecto, la base legal de la Decisión 2014/512 es el artículo 29 TUE, que forma parte del título V, capítulo 2, del TUE, titulado «Disposiciones específicas sobre la política exterior y de seguridad común», y su sustancia está comprendida manifiestamente en la PESC, dado que, mediante dicha Decisión, el Consejo ha introducido medidas restrictivas «motivadas por acciones de la Federación de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania». ⁴⁴

79. Con arreglo a la cláusula «claw-back» introducida por el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y por el artículo 275 TFUE, párrafo segundo, considero que el Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse con carácter prejudicial sobre la compatibilidad de la Decisión 2014/512 con el artículo 40 TUE, dado que, en los apartados 21 y 22 de sus observaciones escritas, Rosneft cuestiona la legalidad de la Decisión 2014/512 a la luz de dicha disposición.

80. Para que el Tribunal de Justicia también sea competente para controlar la legalidad de la Decisión 2014/512 con respecto a cualquier otra ilegalidad que no sea la infracción del artículo 40 TUE, se impone comprobar si tal Decisión constituye una «decisión [...] adoptada [...] por el Consejo en virtud del capítulo 2 del título V del [TUE] por la [...] que se estable[cen] medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas», en el sentido del artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y del artículo 275 TFUE, párrafo segundo.

81. A este respecto, los Gobiernos del Reino Unido, francés y estonio, así como el Consejo y la Comisión niegan que la Decisión 2014/512 contenga medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas, dado que, en su opinión, las medidas contenidas en dicha decisión se aplican a situaciones determinadas objetivamente y a una categoría de personas contempladas de forma general.

82. En efecto, los artículos 4 y 4 *bis* ⁴⁵ de la Decisión 2014/512 no van dirigidos a Rosneft, a diferencia de su artículo 1, apartado 2, letras b) a d), y apartado 3, ⁴⁶ y de su artículo 7, ⁴⁷ cuyo ámbito de aplicación se dirige a tres sociedades rusas, entre ellas, Rosneft (véase el anexo III de dicha Decisión).

44 — Como indica el propio título de dicha Decisión.

45 — Los artículos 4 y 4 *bis* de la Decisión 2014/512 se refieren al sector petrolero ruso al establecer un régimen de autorización previa para la venta, el suministro, la transferencia o la exportación, directos o indirectos, de ciertos equipos adaptados para la prospección y producción en la Federación de Rusia por parte de nacionales de los Estados miembros o desde sus territorios, así como la prohibición de prestación directa o indirecta de servicios conexos necesarios para la exploración y producción de petróleo en la Federación rusa por parte de nacionales de los Estados miembros o desde los territorios de los Estados miembros.

46 — El artículo 1, apartados 2, letras b) a d), y 3, de la Decisión 2014/512 establece una prohibición general, aplicable a todas las entidades financieras de la Unión, de prestar una serie de servicios relativos al mercado de capitales en favor de entidades establecidas en Rusia y enumeradas en el anexo III, entre las que figura, en particular, Rosneft.

47 — El artículo 7 de la Decisión 2014/512 establece una cláusula de no indemnización a los operadores económicos referida, en su apartado 1, letra a), entre otros, a las entidades enumeradas en el anexo III, en el que figura, en particular, Rosneft.

83. A este respecto, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, las medidas restrictivas «se asemejan tanto a los actos de alcance general, en la medida en que prohíben a una categoría de destinatarios determinados de forma general y abstracta, entre otros comportamientos, poner fondos y recursos económicos a disposición de las personas y entidades cuyos nombres figuran en las listas contenidas en sus anexos, como a un conjunto de decisiones individuales respecto de tales personas y entidades». ⁴⁸ Según el Tribunal de Justicia, «es la naturaleza individual de esos actos la que da [...] acceso al juez de la Unión». ⁴⁹

84. En este sentido, el recurso de anulación que fue objeto de la sentencia *Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Consejo* (T-509/10, EU:T:2012:201) fue desestimado por falta de competencia, a la luz del artículo 275 TFUE al referirse al artículo 4 de la Decisión 2010/413/PESC del Consejo, de 26 de julio de 2010, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán y que deroga la Posición común 2007/140/PESC, ⁵⁰ (en lo sucesivo, «Decisión 2010/413»), que no iba dirigida específicamente al demandante. ⁵¹ En el apartado 99 de su sentencia *Consejo/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft* (C-348/12 P, EU:C:2013:776), el Tribunal de Justicia confirmó la desestimación por los mismos motivos.

85. Dada la gran semejanza de redacción entre los artículos 4 y 4 *bis* de la Decisión 2014/512 y el artículo 4 de la Decisión 2010/413, ⁵² comparto el parecer de la Comisión según el cual dichas disposiciones no contienen medidas restrictivas contra Rosneft. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia no es competente para controlar su legalidad (e interpretarlas), dado que la cláusula «claw-back» del artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y del artículo 275 TFUE, párrafo segundo, no resulta aplicable.

48 — Sentencia *Gbagbo y otros/Consejo* (C-478/11 P a C-482/11 P, EU:C:2013:258), apartado 56. Véanse asimismo, en este sentido, las sentencias *Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión* (C-402/05 P y C-415/05 P, EU:C:2008:461), apartados 241 a 244, y *Consejo/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft* (C-348/12 P, EU:C:2013:776), apartado 99, que remite a los apartados 36 a 38 de la sentencia *Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Consejo* (T-509/10, EU:T:2012:201).

49 — Sentencia *Gbagbo y otros/Consejo* (C-478/11 P a C-482/11 P, EU:C:2013:258), apartado 57.

50 — DO 2010, L 195, p. 39.

51 — «Las medidas de prohibición adoptadas en el artículo 4 de la Decisión 2010/413 son medidas de naturaleza general, ya que su ámbito de aplicación se determina por referencia a criterios objetivos y no por referencia a personas físicas o jurídicas identificadas. Por consiguiente, como el Consejo y la Comisión alegan, el artículo 4 de la Decisión 2010/413 no es una decisión que establezca medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas en el sentido del artículo 275 TFUE, párrafo segundo.» (apartado 37).

52 — «1. Quedan prohibidos la venta, suministro o la transferencia de equipos y tecnología clave para los siguientes sectores clave de la industria del petróleo y el gas natural de Irán, o a empresas iraníes o de propiedad iraní activas en dichos sectores fuera de Irán por parte de nacionales de los Estados miembros o desde el territorio de los Estados miembros, o utilizando buques o aeronaves bajo la jurisdicción de los Estados miembros, con independencia de si proceden de sus territorios o no:

- a) refinado;
- b) gas natural licuado;
- c) prospección;
- d) producción.

La Unión tomará las medidas necesarias para determinar los bienes correspondientes que habrán de quedar cubiertos por la presente disposición.

- 2. Queda prohibido prestar a las siguientes empresas activas en Irán en los sectores clave de la industria del petróleo o del gas iraní mencionadas en el apartado 1, o a empresas iraníes o de propiedad iraní activas en dichos sectores fuera de Irán:

- a) asistencia técnica o formación y demás servicios relacionados con equipos y tecnología clave determinados con arreglo al apartado 1;
- b) financiación o asistencia financiera a cualquier venta, suministro, transferencia o exportación de equipos y tecnología clave determinados con arreglo al apartado 1, o a la prestación de la respectiva asistencia técnica o formación.

- 3. Queda prohibido participar, con conocimiento y deliberadamente, en actividades cuyo objeto o efecto sea eludir las prohibiciones mencionadas en los apartados 1 y 2.»

86. No obstante, no comparto la posición de los Gobiernos del Reino Unido, checo, francés, estonio y polaco, y del Consejo y de la Comisión, según la cual el artículo 1, apartados 2, letras b) a d), y 3, y el artículo 7 de la Decisión 2014/512 que, a través del anexo III, se dirigen explícitamente a Rosneft, no establecen medidas restrictivas contra esta última, basada en que las medidas que en los mismos se contiene se aplican a situaciones determinadas objetivamente y a una categoría de personas determinada de forma general, al ser meramente declarativo el anexo III que contiene el nombre de Rosneft.

87. En este punto, la Comisión se basa en los apartados 39 de la sentencia Sina Bank/Consejo (T-67/12, EU:T:2014:348) y 32 de la sentencia Hemmati/Consejo (T-68/12, EU:T:2014:349) en los que el Tribunal General consideró, en relación con el artículo 20, apartado 1, letra b), de la Decisión 2010/413, que «la “decisión por la que se establecen medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas”, en el sentido del artículo 275 TFUE, párrafo segundo, debe hallarse en el acto en virtud del cual se ha mantenido la inclusión del nombre de la demandante, previa reconsideración, en el anexo II de la Decisión 2010/413, en su versión modificada por Decisión 2010/644, desde el 1 de diciembre de 2011», y no en el hecho de que el nombre de la demandante figurara en el mismo anexo de la versión original de la Decisión 2010/413. Por ese motivo, el Tribunal General había declinado su competencia por considerar que el artículo 20, apartado 1, letra b), de la Decisión 2010/413 no establecía medidas restrictivas contra personas, sino medidas de alcance general.

88. Además, en los apartados 42 de la sentencia Sina Bank/Consejo (T-67/12, EU:T:2014:348) y 35 de la sentencia Hemmati/Consejo (T-68/12, EU:T:2014:349), el Tribunal General interpretó el criterio de estar afectado «individualmente» por el Reglamento adoptado por el Consejo sobre la base de la Decisión 2010/413⁵³ y que recoge como medidas de alcance general las mismas medidas que en el artículo 20, apartado 1, letra b), de la Decisión 2010/413, del mismo modo que el concepto de «decisión que establece medidas restrictivas entre personas físicas o jurídicas». Basándose en ello, declaró inadmisibles el recurso de anulación contra el mencionado artículo 16, apartado 2, interpuesto por la demandante.

89. En mi opinión, esta jurisprudencia del Tribunal General no se ajusta a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia establecida en el apartado 99 de la sentencia Consejo/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776).⁵⁴ En efecto, como declaró el Tribunal General, con otra formación, en el apartado 36 de la sentencia National Iranian Oil Company/Consejo (T-578/12, EU:T:2014:678), confirmada por el Tribunal de Justicia en la sentencia National Iranian Oil Company/Consejo (C-440/14 P, EU:C:2016:128), «el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, confiere a toda persona física o jurídica la legitimación para impugnar los actos de las instituciones de la Unión, siempre que se cumplan los requisitos establecidos por dicha disposición, como ocurre en el presente asunto [dado que dichos actos de la Unión la incluyen en las listas de medidas de que se trata]».

90. Además, según ese mismo apartado de la sentencia National Iranian Oil Company/Consejo (T-578/12, EU:T:2014:678), la tesis del Tribunal General en las sentencias Sina Bank/Consejo (T-67/12, EU:T:2014:348) y Hemmati/Consejo (T-68/12, EU:T:2014:349), que, en realidad, identifica el concepto de medida restrictiva contra personas con el criterio de estar afectado individualmente por la medida de que se trate, «infringe lo dispuesto en los artículos 263 TFUE y 275 TFUE, párrafo segundo, y es, por ello, contrario al sistema de protección jurisdiccional establecido por el TFUE, así como al derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 47 de la Carta».

53 — Se trata del Reglamento (UE) n.º 961/2010 del Consejo, de 25 de octubre de 2010, relativo a medidas restrictivas contra Irán y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 423/2007 (DO 2010, L 281, p. 1).

54 — Véanse asimismo, los apartados 36 a 38 de la sentencia Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Consejo (T-509/10, EU:T:2012:201), en los que el Tribunal General consideró que la medida en cuestión no era una medida restrictiva contra una persona, al no enumerar ninguna entidad destinataria.

91. Dicho esto, a mayor abundamiento, una interpretación tan estricta conduciría a que la cláusula «claw-back» fuera con frecuencia ilusoria si, contrariamente a lo que propongo más arriba, las disposiciones de las decisiones PESCE que, como ocurre con el artículo 1, apartados 2, letras b) a d), y 3, y con el artículo 7 de la Decisión 2014/512, van dirigidas explícitamente a personas físicas o jurídicas, no constituyeran «medidas restrictivas frente a personas», en el sentido de la cláusula «claw-back», con la consecuencia de que dicha cláusula no incluiría la posibilidad de una cuestión prejudicial en relación con su validez.

92. Por lo tanto, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la primera cuestión que, con arreglo al artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y al artículo 275 TFUE, el Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse con carácter prejudicial, en virtud del artículo 267 TFUE, sobre la validez de la Decisión 2014/512 a la luz del artículo 40 TUE, así como para interpretar y controlar la legalidad de los artículos 1, apartados 2, letras b) a d), y 3, y 7 de dicha Decisión y su anexo III.

93. No obstante, me gustaría precisar que, pese a la circunstancia de que las medidas restrictivas introducidas por los artículos 4 y 4 *bis* de la Decisión 2014/512 están incluidas en el ámbito de aplicación de la cláusula «carve-out», y no en el de la cláusula «claw-back», no falta protección jurisdiccional por cuanto el Reglamento n.º 833/2014, que, como he explicado en los puntos 47, 49, 69 y 70 de las presentes conclusiones, está plenamente sujeto a la competencia del Tribunal de Justicia y reproduce de forma prácticamente literal la redacción de dichas disposiciones en sus artículos 3, 3 *bis* y 4, apartados 3 y 4. En la hipótesis de que el Tribunal de Justicia tuviera que anular dichas disposiciones del Reglamento n.º 833/2014, el Consejo debería adoptar las medidas necesarias para que las disposiciones equivalentes de la Decisión 2014/512 sean compatibles con la sentencia del Tribunal de Justicia, y ello, como ha reconocido el Consejo durante la vista, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 266 TFUE.

B. Sobre la segunda cuestión prejudicial, letra a)

94. Mediante su segunda cuestión prejudicial, letra a), el órgano jurisdiccional remitente interroga al Tribunal de Justicia sobre la validez de los artículos 1, apartados 2, letras b) a d), y 3, 4, 4 *bis* y 7, y del anexo III de la Decisión 2014/512, así como de los artículos 3, 3 *bis*, 4, apartados 3 y 4, 5, apartados 2, letras b) a d), y 3, y 11, y de los anexos II y VI del Reglamento n.º 833/2014.

95. A la vista de mi respuesta a la primera cuestión prejudicial, examinaré el respeto del artículo 40 TUE por la Decisión 2014/512 y el Reglamento n.º 833/2014, así como la validez de los artículos 1, apartados 2, letras b) a d), y 3, 4, 4 *bis* y 7, y del anexo III de la Decisión 2014/512, así como de la validez de los artículos 3, 3 *bis*, 4, apartados 3 y 4, 5, apartados 2, letras b) a d), y 3, y 11, y de los anexos II y VI del Reglamento n.º 833/2014.

1. Sobre el respeto del artículo 40 TUE por la Decisión 2014/512 y el Reglamento n.º 833/2014

96. Según Rosneft, al adoptar una Decisión PESCE que reviste, en lo fundamental, carácter legislativo, el Consejo ha sobrepasado sus poderes. Sostiene que, con arreglo al artículo 29 TUE, el cometido del Consejo consiste en definir «el enfoque de la Unión sobre un asunto concreto de carácter geográfico o temático». En cambio, según Rosneft, se excluye la adopción de actos legislativos en el marco de la PESCE, en virtud del artículo 31 TUE, apartado 1. Considera por lo tanto que, al adoptar las muy detalladas disposiciones de la Decisión 2014/512, que el Reglamento n.º 833/2014 reproduce de forma prácticamente idéntica, el Consejo ha infringido la obligación de no asignación establecida en el artículo 40 TUE y ha invadido el poder de propuesta conjunta de la Comisión y del Alto Representante establecido en el artículo 215 TFUE.

97. En mi opinión, ni la Decisión 2014/512 ni el Reglamento n.º 833/2014 constituyen actos legislativos.

98. Incluso si se entiende, en general, por «acto legislativo», medidas de alcance general que se aplican a situaciones determinadas objetivamente y a una categoría de personas contempladas de manera general y abstracta, sólo en el artículo 289 TFUE, apartado 3, se encuentra la definición de estos términos, utilizados en el artículo 24 TUE. Pues bien, este artículo define esta categoría como «los actos jurídicos que se adopten mediante procedimiento legislativo», a saber, el procedimiento legislativo ordinario establecido en el artículo 289 TFUE, apartado 1, o el procedimiento legislativo especial establecido en el artículo 289 TFUE, apartado 2.

99. Por lo tanto, al prohibir la adopción de actos legislativos, el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, tercera frase, y el artículo 31 TUE, apartado 1, tienen el efecto de excluir el más amplio papel conferido por el artículo 289 TFUE, apartados 1 y 2, al Parlamento y a la Comisión.⁵⁵

100. Además, el procedimiento establecido en el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, utilizado para la adopción de la Decisión 2014/512 y el previsto en el artículo 215 TFUE utilizado para la adopción del Reglamento n.º 833/2014 difieren de los contemplados en el artículo 289 TFUE para calificar un acto de legislativo.

101. Dado que Rosneft no alega que la Decisión 2014/512 y el Reglamento n.º 833/2014 debieran haberse adoptado con arreglo a otra base legal, distinta de la de los artículos 29 TUE y 215 TFUE, respectivamente, las alegaciones de Rosneft deberían desestimarse.

2. Sobre la validez de los artículos 1, apartados 2, letras b) a d), y 3, 4, 4 bis y 7, y del anexo III de la Decisión 2014/512, y de los artículos 3, 3 bis, 4, apartados 3 y 4, 5, apartados 2, letras b) a d), y 3, y 11, y de los anexos II y VI del Reglamento n.º 833/2014

a) Sobre el alcance del control

102. En los puntos 64, 108 y 115 de sus observaciones, el Consejo alega que el Tribunal de Justicia no es competente para controlar la legalidad de las disposiciones controvertidas del Reglamento n.º 833/2014, en la medida en que los motivos de nulidad invocados por Rosneft pretenden fundamentalmente impugnar las decisiones de principio pertenecientes en su totalidad al ámbito de la PESC adoptadas por el Consejo mediante su Decisión 2014/512.

103. No comparto este punto de vista porque, en mi opinión, la adopción sobre la base del artículo 215 TFUE de un Reglamento, aun cuando recoja literalmente o complete o puntualice medidas previstas en una Decisión relativa a la PESC, como ocurre con la Decisión 2014/512 y el Reglamento n.º 833/2014, implica la pérdida de la inmunidad jurisdiccional que amparaba a estas medidas con arreglo al artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y al 275 TFUE, párrafo primero.⁵⁶

55 — Por otra parte, sería imposible interpretar que el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, tercera frase, y el artículo 31 TUE, apartado 1, obligan a que se adopte, a través del procedimiento legislativo, medidas restrictivas que prevean la interrupción o la reducción, total o parcial, de las relaciones económicas y financieras con uno o varios terceros países, que, por definición, tienen carácter general y se aplican a situaciones determinadas objetivamente y a una categoría de personas contempladas de un modo general y abstracto, por cuanto tal interpretación contradiría explícitamente el tenor del artículo 215 TFUE, apartado 1, según el cual el «Consejo [resolverá] por mayoría cualificada, a propuesta conjunta del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y de la Comisión [e] [i]nformará de ello al Parlamento», lo cual no constituye ni un procedimiento legislativo ordinario ni un procedimiento legislativo especial.

56 — Esto resulta de la descripción del artículo 215 TFUE como «una pasarela [creada] entre las acciones de [la Unión] por las que se adoptan medidas económicas [...] y los objetivos [...] del TUE» (sentencia Parlamento/Consejo C-130/10, EU:C:2012:472), apartado 59. Los actos PESC que atraviesan esta «pasarela» se convierten en medidas sujetas al cumplimiento del TFUE.

104. La solución contraria supondría dar una interpretación extensiva la exclusión de competencia del Tribunal de Justicia en este ámbito, cuando tal exclusión constituye la excepción y no la regla.

105. Dicho esto, considero que, en este ámbito, que pertenece a la diplomacia y a la política exterior y de seguridad, el Consejo goza de una amplia facultad discrecional.⁵⁷

b) Sobre el motivo de invalidez basado en una pretendida vulneración del Acuerdo de colaboración

106. Según Rosneft, el artículo 1, apartado 2, letras b) a d), y apartado 3, y el anexo III de la Decisión 2014/512, así como los artículos 3, apartados 1, 3 y 5, 3 *bis*, apartado 1, 5, apartados 2, letras b) a d), y 3, y los anexos II y VI del Reglamento n.º 833/2014 infringen los artículos 10, apartado 1 (cláusula de trato de nación más favorecida relativa al comercio de mercancías), 12 (libertad de tránsito de mercancías), 36 (cláusula de trato no menos favorable relativa a la prestación transfronteriza de servicios) y 52, apartados 2, 5 y 9 (libre circulación de capitales), del Acuerdo de colaboración.

107. Los Gobiernos del Reino Unido, estonio y francés, así como el Consejo y la Comisión señalan que las medidas de que se trata están justificadas al ser «necesarias para la protección de intereses esenciales para [la] seguridad [de las partes] en época de guerra o de grave tensión internacional que constituya una amenaza de guerra», con arreglo al artículo 99, apartado 1, letra d), del Acuerdo de colaboración, y que, de cualquier forma, las disposiciones de dicho Acuerdo invocadas por Rosneft no tienen efecto directo.

108. Como el artículo 99 del Acuerdo de colaboración presupone la existencia de una medida contraria a las disposiciones materiales de dicho Acuerdo, procede primero examinar si el artículo 1, apartados 2, letras b) a d), y 3, y el anexo III de la Decisión 2014/512, así como los artículos 3, apartados 1, 3 y 5, 3 *bis*, apartado 1, 5, apartados 2, letras b) a d), y 3, y los anexos II y VI del Reglamento n.º 833/2014 vulneran los artículos 10, apartado 1, 12, 36 y 52, apartados 2, 5 y 9, del citado Acuerdo.

i) Sobre el efecto directo de los artículos 10, apartado 1, 12, 36 y 52, apartados 2, 5 y 9, del Acuerdo de colaboración

109. Procede recordar, a este respecto, que, según una reiterada jurisprudencia, un acuerdo celebrado por la Unión y uno o varios Estados terceros constituye, por lo que se refiere a la Unión, un acto adoptado por una de sus instituciones, en el sentido del artículo 267 TFUE, párrafo primero, letra b), que las disposiciones de tal acuerdo forman parte integrante, a partir de su entrada en vigor, del ordenamiento jurídico de la Unión y que, en el marco de dicho ordenamiento jurídico, el Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse con carácter prejudicial sobre la interpretación de este Acuerdo.⁵⁸

57 — Véanse las sentencias Sison/Consejo (C-266/05 P, EU:C:2007:75), apartado 33, y Consejo/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776), apartado 120.

58 — Véanse las sentencias Haegeman (181/73, EU:C:1974:41), apartados 3 a 6, relativa al Acuerdo por el que se constituye una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Grecia, firmado en Atenas el 9 de julio de 1961, concluido en nombre de la Comunidad mediante la Decisión 63/106/CEE del Consejo, de 25 de septiembre de 1961, (DO 1963, L 26, p. 293); Demirel (12/86, EU:C:1987:400), apartado 7, relativa al Acuerdo por el que se crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía, firmado en Ankara el 12 de septiembre de 1963, concluido en nombre de la Comunidad mediante la Decisión 64/732/CEE del Consejo, de 23 de diciembre de 1963, (DO 1964, L 217, p. 3685); Andersson y Wåkerås-Andersson (C-321/97, EU:C:1999:307), apartados 26 y 27; Ospelt y Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493), apartado 27, así como Établissements Rimbaud (C-72/09, EU:C:2010:645), apartado 19, relativa al Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, firmado el 2 de mayo de 1992 (DO 1994, L 1, p. 3) y aprobado mediante la Decisión 94/1/CECA, CE del Consejo y de la Comisión, de 13 de diciembre de 1993, relativa a la celebración del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Austria, la República de Finlandia, la República de Islandia, el Principado de Liechtenstein, el Reino de Noruega, el Reino de Suecia y la Confederación Suiza, por otra parte (DO 1994, L 1, p. 1). Véanse asimismo, los puntos 32 a 35 de las conclusiones que presenté en el asunto SECIL (C-464/14, EU:C:2016:52).

110. Además, en el apartado 37 de la sentencia Comisión/Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494), el Tribunal de Justicia consideró que «las disposiciones de un acuerdo internacional del que sea parte la Unión sólo pueden invocarse en apoyo [...] de una excepción basada en la ilegalidad de tal acto si, por un lado, la naturaleza y el sistema de dicho acuerdo no se oponen a ello y, por otro lado, si esas disposiciones son, desde el punto de vista de su contenido, incondicionales y suficientemente precisas [...]. Así pues, sólo si esas dos condiciones concurren conjuntamente podrán invocarse esas disposiciones ante el juez de la Unión para servir como criterio de apreciación de la legalidad de un acto de la Unión».⁵⁹

111. Como los artículos 10, apartado 1, y 12, del Acuerdo de colaboración, se refieren a unas disposiciones específicas del GATT, el Consejo y la Comisión se basan en la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de acuerdos de la Organización Mundial del Comercio, según la cual «dada [su] naturaleza y [...] sistema [...], éstos no forman parte en principio de las normas en relación con las que puede ser controlada la legalidad de los actos de las instituciones de la Unión».⁶⁰

112. Pues bien, el Acuerdo de colaboración no consiste en un acuerdo que afecte únicamente al comercio de mercancías, al que pudiera aplicarse tal jurisprudencia.⁶¹

113. En efecto, como declaró el Tribunal de Justicia en relación con el Acuerdo de colaboración, en el apartado 27 de su sentencia *Simutenkov* (C-265/03, EU:C:2005:213), este Acuerdo «tiene por objeto establecer una colaboración entre las Partes destinada a promover, entre otras cosas, el desarrollo de relaciones políticas estrechas entre las citadas Partes, el comercio y la existencia de relaciones económicas armoniosas entre ellas, las libertades políticas y económicas, así como la consecución de una integración gradual entre la Federación de Rusia y un área más amplia de cooperación en Europa».

114. Además, en el apartado 28 de dicha sentencia, el Tribunal de Justicia añadió que «el hecho de que el citado Acuerdo se limite así a establecer una colaboración entre las Partes, sin prever una asociación o una futura adhesión de la Federación de Rusia [a la Unión], no puede impedir la aplicabilidad directa de algunas de sus disposiciones. En efecto, resulta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que cuando un acuerdo establece una cooperación entre las partes algunas de sus disposiciones pueden, [cuando, a la vista de su tenor y de su objeto y naturaleza, contienen obligaciones claras y precisas que, en su ejecución o en sus efectos, no se subordinan a la adopción de acto ulterior alguno], regular directamente la situación jurídica de los particulares».

115. Por lo tanto, el Tribunal de Justicia había reconocido, en el apartado 22 de dicha sentencia, el efecto directo del artículo 23, apartado 1, de este Acuerdo, relativo a las condiciones de trabajo.

59 — Véase, asimismo, en este sentido, la sentencia Consejo y otros/*Vereniging Milieudefensie y Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht* (C-401/12 P a C-403/12 P, EU:C:2015:4), apartado 54 y jurisprudencia citada.

60 — Sentencia Comisión/Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494), apartado 38. Véanse asimismo, en este sentido, las sentencias Portugal/Consejo (C-149/96, EU:C:1999:574), apartado 47; Van Parys (C-377/02, EU:C:2005:121), apartado 39, así como LVP (C-306/13, EU:C:2014:2465), apartado 44.

61 — En efecto, en el apartado 39 de la sentencia Comisión/Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494), el Tribunal de Justicia explicó el razonamiento que se encuentra detrás de su posición, según la cual los acuerdos OMC no forman parte de las normas en relación con las cuales puede controlarse la legalidad de los actos de las instituciones de la Unión («admitir que incumbe directamente al juez de la Unión la función de garantizar la conformidad del Derecho de la Unión con las normas de la OMC equivaldría a privar a los órganos legislativos o ejecutivos de la Unión del margen de maniobra del que disponen los órganos similares de los socios comerciales de la Unión. En efecto, consta que algunas de las partes contratantes, entre las cuales se cuentan los socios más importantes de la Unión desde el punto de vista comercial, han llegado precisamente a la conclusión, a la luz del objeto y de la finalidad de los acuerdos OMC, de que éstos no se incluyen entre las normas con respecto a las cuales sus órganos jurisdiccionales controlan la legalidad de las normas de Derecho nacional. Si se aceptara esta falta de reciprocidad, ésta entrañaría el riesgo de que se produjera una aplicación desequilibrada de las normas de la OMC»).

116. Contrariamente a lo que alegan los Gobiernos del Reino Unido y francés, así como el Consejo y la Comisión, no veo en qué la redacción de las disposiciones de que se trata del Acuerdo de colaboración controvertidas en el presente asunto no cumplen los criterios exigidos para el efecto directo, según aparecen enunciados en el apartado 21 de la sentencia *Simutenkov* (C-265/03, EU:C:2005:213) y recogidos en el apartado 37 la sentencia *Comisión/Rusal Armenal* (C-21/14 P, EU:C:2015:494).

117. En efecto, el artículo 10, apartado 1, del Acuerdo de colaboración prevé que «las partes se concederán mutuamente el trato general de nación más favorecida de conformidad con el apartado 1 del artículo I del GATT». ⁶² El artículo 12, apartado 1, párrafo segundo, establece que «cada una de las Partes garantizará la libertad de tránsito a través de su territorio de las mercancías originarias del territorio aduanero o destinadas al territorio aduanero de la otra Parte». El artículo 36 dispone que «las Partes se concederán mutuamente un trato no menos favorable que el que concedan a cualquier país tercero por lo que respecta a las condiciones que afectan a la prestación transfronteriza de servicios». Por último, a tenor del artículo 52, las Partes del Acuerdo de colaboración garantizan «la libre circulación de capitales entre residentes de la [Unión] y de Rusia en forma de inversiones directas» (apartado 2), «después de un período transitorio de cinco años que empezará a contar con la entrada en vigor del presente Acuerdo, [...] no deberán introducir nuevas restricciones» (apartado 5) y «se concederán mutuamente el trato de nación más favorecida en relación con la libertad de pagos corrientes y movimientos de capital y por lo que respecta a los métodos de pago» (apartado 9).

118. En mi opinión, la redacción de dichas disposiciones no difiere en absoluto, por lo que se refiere a su carácter incondicional, de la del artículo 23, apartado 1, del citado Acuerdo, cuyo efecto directo ya fue declarado por el Tribunal de Justicia. ⁶³ Por lo tanto, constituye algo más que «un acuerdo para ponerse de acuerdo (“an agreement to agree”)». ⁶⁴

ii) Sobre la existencia de restricciones a los derechos conferidos por los artículos 10, apartado 1, 12, 36 y 52, apartados 2, 5 y 9, del Acuerdo de colaboración

119. Por lo tanto, procede examinar si las medidas introducidas por el artículo 1, apartados 2, letras b) a d), y 3, y el anexo III de la Decisión 2014/512, así como los artículos 3, apartados 1, 3 y 5, 3 *bis*, apartado 1, 5, apartados 2, letras b) a d), y 3, y los anexos II y VI del Reglamento n.º 833/2014 contienen restricciones a los artículos 10, apartado 1, 12, 36 y 52, apartados 2, 5 y 9, del Acuerdo de colaboración.

– Artículos 10, apartado 1, y 12 del Acuerdo de colaboración (comercio de mercancías)

120. Por lo que atañe a la alegación de infracción del artículo 10, apartado 1, del Acuerdo de colaboración por los artículos 3, apartados 1, 3 y 5, y 3 *bis*, apartado 1, del Reglamento n.º 833/2014, debe subrayarse que el único efecto del artículo 10, apartado 1, del Acuerdo de colaboración era extender la aplicación del artículo I, apartado 1 del GATT a las relaciones entre la Unión y la Federación de Rusia, en una época en la que esta última no formaba parte de la Organización Mundial del Comercio.

62 — El artículo I, apartado 1 del GATT define el trato general de nación más favorecida de la manera siguiente: «Con respecto a los derechos de aduana y cargas de cualquier clase impuestos a las importaciones o a las exportaciones, o en relación con ellas, o que graven las transferencias internacionales de fondos efectuadas en concepto de pago de importaciones o exportaciones, con respecto a los métodos de exacción de tales derechos y cargas, con respecto a todos los reglamentos y formalidades relativos a las importaciones y exportaciones, y con respecto a todas las cuestiones a que se refieren los párrafos 2 y 4 del artículo III, cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes o a ellos destinado.»

63 — Véanse los apartados 20 a 29 de la sentencia *Simutenkov* (C-265/03, EU:C:2005:213).

64 — Véase el punto 79 de las conclusiones que presenté en el asunto *SECIL* (C-464/14, EU:C:2016:52).

121. No obstante, el artículo I, apartado 1, del GATT limita su alcance a los «derechos de aduana y cargas de cualquier clase impuestos a las importaciones o a las exportaciones, o en relación con ellas, o que graven las transferencias internacionales de fondos efectuadas en concepto de pago de importaciones o exportaciones, con respecto a los métodos de exacción de tales derechos y cargas, con respecto a todos los reglamentos y formalidades relativos a las importaciones y exportaciones, y con respecto a todas las cuestiones a que se refieren los párrafos 2 y 4 del artículo III, cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes o a ellos destinado».

122. Como el artículo 3, apartados 1, 3 y 5, del Reglamento n.º 833/2014 no se refiere en absoluto a los aranceles aduaneros aplicables a la exportación de las mercancías a que se refieren dichas disposiciones sino que somete la exportación de las mismas a la Federación de Rusia a una autorización previa y precisa las condiciones en las que los Estados miembros deben denegar esta autorización, es manifiesto que estas disposiciones no están comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 10, apartado 1, del Acuerdo de colaboración.

123. Con mayor motivo, el artículo 3 *bis*, apartado 1, del Reglamento n.º 833/2014, que prohíbe la prestación de los *servicios* conexos necesarios para ciertas categorías de proyectos de prospección y producción en Rusia tampoco tienen que ver con el artículo 10, apartado 1, del Acuerdo de colaboración.

124. El artículo 12, apartado 1, párrafo segundo, del Acuerdo de colaboración obliga a la Unión y a sus Estados miembros a garantizar la libertad de tránsito⁶⁵ a través del territorio de la Unión de las mercancías originarias del territorio aduanero o destinadas al territorio aduanero de la Federación de Rusia.

125. En consecuencia, la Unión y sus Estados miembros están obligados a garantizar a través de su territorio el libre tránsito de mercancías destinadas a u originarias de la Federación de Rusia.

126. El artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 833/2014 supedita las ventas, suministros, transferencias o exportaciones de los productos enumerados en el anexo II, independientemente de que procedan o no de la Unión, a una autorización previa, si dichos productos están destinados a utilizarse en la Federación de Rusia. Además, el artículo 3, apartado 5, de dicho Reglamento prohíbe la concesión de dicha autorización cuando las ventas, suministros, transferencias o exportaciones de que se trata se refieren a productos destinados a cualquiera de las categorías de proyectos de prospección y producción citados en el apartado 3 de dicho artículo.

127. En mi opinión, dichas disposiciones no inciden en absoluto en la libertad de tránsito garantizada en el artículo 12, apartado 1, párrafo segundo, del Acuerdo de colaboración.

128. Aunque el artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 833/2014 se refiere, entre otros, a la transferencia de los productos enumerados en el anexo II «independientemente de que procedan o no de la Unión», no es menos cierto que los apartados 2 y 4 de dicho artículo sólo se refieren a la exportación.

65 — Se entiende por tránsito el paso a través del territorio de un Estado, con o sin transbordo, almacenamiento, fraccionamiento del cargamento o cambio de medio de transporte, que constituya sólo una parte de un viaje completo que comience y termine fuera de las fronteras de dicho Estado por cuyo territorio se efectúe. Véase, en este sentido, el artículo V, apartado 1 del GATT.

129. En este sentido, «para todas las ventas, suministros, transferencias o exportaciones para las cuales se requiera autorización [...] dicha autorización será concedida por las autoridades competentes del Estado miembro *en que esté establecido el exportador*». ⁶⁶ De igual forma, «*los exportadores* facilitarán a las autoridades competentes toda la información necesaria para presentar sus solicitudes de autorización de *exportación*». ⁶⁷

130. Así pues, me parece evidente que estas disposiciones del Reglamento n.º 833/2014 no se refieren al tránsito de los productos del anexo II sino al supuesto de venta, suministro, transferencia o exportación *a partir del territorio de los Estados miembros*.

131. En este sentido, la libertad de tránsito de los productos de que se trata procedentes de terceros países con destino a la Federación de Rusia no se ve afectada en modo alguno.

132. De cualquier forma, incluso si el Tribunal de Justicia declarara que existe una restricción a los artículos 10, apartado 1, y 12, apartado 1, párrafo segundo, del Acuerdo de colaboración, esta restricción estaría, como señala la Comisión, justificada por razones de orden público y de seguridad pública, de conformidad con el artículo 19 de dicho Acuerdo.

– *Artículo 36 del Acuerdo de colaboración (prestación transfronteriza de servicios)*

133. Según el artículo 36 del Acuerdo de colaboración, la Unión y sus Estados miembros están obligadas a conceder un trato no menos favorable que el que concedan a un país tercero por lo que respecta a las condiciones que afectan a la prestación transfronteriza de servicios por parte de empresas de la Unión en el territorio de la Federación de Rusia, con arreglo a la legislación y reglamentaciones aplicables en esta última.

134. Según el anexo 5 de dicho Acuerdo, los servicios a que se refiere el artículo 36 incluyen los servicios de ingeniería (CPC 8672) ⁶⁸ y los servicios de ensayo y análisis técnicos (CPC 8676). ⁶⁹

135. Pues bien, contrariamente a lo que sostiene Rosneft, ninguno de los servicios comprendidos en los números CPC 8672 y CPC 8676 se refiere a servicios de perforación, pruebas de pozos, corte y acabado o suministro de buques flotantes especializados contemplados en el artículo 3 *bis*, apartado 1, del Reglamento n.º 833/2014. ⁷⁰

– *Artículo 52, apartados 2, 5 y 9, del Acuerdo de colaboración (libre circulación de capitales)*

136. El apartado 2 de dicha disposición garantiza la libre circulación de capitales entre la Unión y la Federación de Rusia «en forma de inversiones directas en empresas constituidas de conformidad con la legislación del país de acogida».

137. Además, según el apartado 9 del mismo artículo de dicho Acuerdo, la Unión deberá conceder a la Federación de Rusia «el trato de nación más favorecida en relación con la libertad de [...] movimientos de capital».

66 — Artículo 3, apartado 2, del Reglamento n.º 833/2014. El subrayado es mío.

67 — Artículo 3, apartado 4, del Reglamento n.º 833/2014. El subrayado es mío.

68 — Disponible en el sitio Internet de la United Nations Statistics Division (<http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcs.asp?Cl=9&Lg=1&Co=8672>). El número CPC («central product classification») se refiere al sistema internacional de clasificaciones de productos bajo la égida de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

69 — Disponible en el sitio Internet de la United Nations Statistics Division (<http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcs.asp?Cl=9&Lg=1&Co=8676>).

70 — Los únicos servicios mencionados en el CPC 8676.1 que podría ser pertinentes son «los servicios de ensayo y de análisis de propiedades químicas y biológicas de [...] carburantes». Sin embargo, los servicios de perforación, de pruebas de pozos, de corte y acabado, y de suministro de buques flotantes especializados no forman parte de los mismos.

138. Según la Declaración conjunta relativa al artículo 52 (definiciones), el término «inversión directa» se define como:

«una inversión cuyo objeto es establecer relaciones económicas duraderas con una empresa, como las inversiones que permiten ejercer una influencia efectiva en la gestión de la misma, en el país de que se trate por no residentes o en el extranjero por residentes, mediante:

[...]

2) la participación en una empresa nueva o ya existente;

3) un préstamo de cinco o más años.»

139. De dichas disposiciones se desprende con mucha claridad que la compra, venta y prestación, de modo directo o indirecto, de servicios de inversión o de asistencia en la emisión, de obligaciones, acciones o instrumentos financieros similares,⁷¹ sólo pueden constituir una inversión directa si conducen a la participación en una empresa nueva o ya existente para establecer relaciones económicas duraderas.

140. De dichas disposiciones también se desprende que celebrar un acuerdo, o ser parte en él, cuyo fin sea otorgar a Rosneft, después del 12 de septiembre de 2014, nuevos préstamos o créditos con vencimiento a más de 30 días⁷² sólo puede constituir una inversión directa si se trata de un préstamo o crédito a cinco o más años concedido con el fin de establecer relaciones económicas duraderas.

141. De ello resulta que el artículo 1, apartados 2, letras b) a d), y 3, y el anexo III de la Decisión 2014/512, y el artículo 5, apartados 2, letras b) a d), y 3, y el anexo VI del Reglamento n.º 833/2014 sólo constituyen una restricción a la libre circulación de capitales protegida por el artículo 52, apartados 2, 5 y 9, del Acuerdo de colaboración, en la medida en que prohíben las inversiones directas contempladas en los puntos 139 y 140 de las presentes conclusiones.

iii) Sobre la justificación

142. A diferencia de lo que ocurre con el comercio de mercancías, para el que el Acuerdo de colaboración prevé en su artículo 19 la posibilidad de justificar restricciones, en términos casi idénticos a los del artículo 36 TFUE, dicho Acuerdo no prevé ninguna posibilidad de justificar una restricción a la libre circulación de capitales.

143. Por los mismos motivos expuestos en los puntos 123 a 125 de las conclusiones que presenté en el asunto SECIL (C-464/14, EU:C:2016:52),⁷³ considero que es posible justificar por razones imperiosas de interés general restricciones a la libre circulación de capitales garantizada por el artículo 52 del Acuerdo de colaboración.

71 — Véase el artículo 1, apartado 2, letras b) a d), de la Decisión 2014/512, y el artículo 5, apartado 2, letras b) a d), del Reglamento n.º 833/2014.

72 — Véase el artículo 1, apartado 3, de la Decisión 2014/512 y el artículo 5, apartado 3, del Reglamento n.º 833/2014.

73 — Este asunto se refería también a las restricciones a la libre circulación de capitales contraria, en aquel caso, al Acuerdo euromediterráneo por el que se crea una asociación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Túnez, por otra, firmado en Bruselas el 17 de julio de 1995 y aprobado, en nombre de la Comunidad Europea y de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, por la Decisión 98/238/CE, CECA del Consejo y de la Comisión, de 26 de enero de 1998 (DO 1998, L 97, p. 1), y al Acuerdo euromediterráneo por el que se crea una asociación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República Libanesa, por otra, firmado en Luxemburgo el 17 de junio de 2002 y aprobado, en nombre de la Comunidad Europea, por la Decisión 2006/356/CE del Consejo, de 14 de febrero de 2006 (DO 2006, L 143, p. 1).

144. Aunque el Consejo no esgrima ninguna razón imperiosa de interés general, estimo que es posible deducir de sus argumentos, basados en el artículo 99 del Acuerdo de colaboración, que considera justificada una restricción a la libre circulación de capitales por motivos de orden público y de seguridad pública.

145. En efecto, dado que las medidas restrictivas introducidas por el artículo 1, apartado 2, letras b) a d), y apartado 3, y el anexo III de la Decisión 2014/512 y por el artículo 5, apartado 2, letras b) a d), y apartado 3, y el anexo VI del Reglamento n.º 833/2014 fueron adoptadas «en respuesta a las acciones de la [Federación de] Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania»⁷⁴ y «con el fin de aumentar el coste de las acciones de Rusia por menoscabar la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, así como para promover una solución pacífica de la crisis»,⁷⁵ considero que pueden justificarse por razones de orden y seguridad públicos.

146. De los considerandos de la Decisión 2014/512 y del Reglamento n.º 833/2014 se desprende que, primero, las medidas restrictivas contra la Federación de Rusia fueron anunciadas públicamente por la Unión y sus Estados miembros, pero que fueron adoptadas y extendidas de forma gradual en función de la falta de respuesta por parte de la Federación de Rusia.

147. Dado que las medidas restrictivas van dirigidas a «aumentar el coste de las acciones de la [Federación de] Rusia por menoscabar la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, así como [a] promover una solución pacífica de la crisis»⁷⁶ y, dado que Rosneft es la sociedad petrolera con mayores reservas de petróleo y la de mayor producción de entre las sociedades petroleras cuyas acciones cotizan en la bolsa rusa (más del 40 % del petróleo producido en la Federación de Rusia)⁷⁷ y que el Estado ruso es propietario del 69,5 % de su capital social, estimo que las restricciones impuestas por el artículo 1, apartado 2, letras b) a d), y apartado 3, y el anexo III de la Decisión 2014/512, así como por el artículo 5, apartados 2, letras b) a d), y 3, y el anexo VI del Reglamento n.º 833/2014 son necesarias para presionar en una medida idónea para alcanzar la finalidad perseguida por dicha Decisión y por dicho Reglamento, que consiste en «aumentar el coste de las acciones de la [Federación de] Rusia por menoscabar la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, así como [en] promover una solución pacífica de la crisis».⁷⁸ Por consiguiente, las medidas restrictivas respetan el principio de proporcionalidad.

iv) Sobre el artículo 99 del Acuerdo de colaboración

148. En el supuesto de que el Tribunal de Justicia considerara que existe una restricción injustificada a los artículos 10, apartado 1, 12, 36 y 52, apartados 2, 5 y 9, del Acuerdo de colaboración, considero, al igual que los Gobiernos del Reino Unido, estonio y francés, así como el Consejo y la Comisión, que puede justificarse en virtud del artículo 99, punto 1, letra d), de dicho Acuerdo, que permite a la Unión adoptar «medidas [...] que considere necesarias para la protección de sus intereses esenciales de seguridad [...] en tiempo de guerra o de grave tensión internacional que constituya una amenaza de guerra».⁷⁹

74 — Considerando 8 de la Decisión 2014/512.

75 — Considerando 2 del Reglamento n.º 833/2014.

76 — Considerando 2 del Reglamento n.º 833/2014.

77 — Véase el sitio Internet de Rosneft (<http://www.rosneft.com/about/>).

78 — Considerando 2 del Reglamento n.º 833/2014.

79 — La versión francesa, al igual que la rumana, se refiere al «cas de guerre ou de grave tension internationale *menaçant de déboucher sur un conflit armé*», mientras que la versión inglesa, con todas las demás versiones lingüísticas, y también la versión rusa, se refieren al «time of war or serious international tension *constituting threat of war*». El subrayado es mío.

149. Si, como señalé en el punto 105 de las presentes conclusiones, el Consejo goza de una amplia facultad discrecional en los ámbitos de la política exterior y de seguridad, ello también se aplica cuando el Consejo comprueba que existe una grave tensión internacional que constituya una amenaza de guerra.

150. Por una parte, ha de recordarse que, con el fin de adoptar las medidas restrictivas de las que se trata en el presente asunto, el Consejo se basó en la «violación sin mediar provocación de la soberanía y la integridad territorial de Ucrania por la Federación de Rusia»,⁸⁰ en el hecho de que se estrelló «el vuelo de las líneas aéreas malasias MH17 en Donetsk»⁸¹ y en la «anexión ilegal de Crimea y Sebastopol».⁸²

151. Por otra parte, debe subrayarse que la Federación de Rusia dispone de derecho de veto en el seno del Consejo de Seguridad de la ONU. Es inútil buscar la prueba de la existencia de una amenaza para la paz en las resoluciones de dicho Consejo⁸³ o incluso en las propuestas de resolución no adoptadas por dicho Consejo, en razón del ejercicio (efectivo o posible) de su derecho a veto por parte de la Federación de Rusia.⁸⁴

152. Sobre la base de lo que antecede, estimo que el Consejo no ha incurrido en un error manifiesto al apreciar la gravedad de la situación de tensión internacional que existía cuando se adoptaron la Decisión 2014/512 y el Reglamento n.º 833/2014.

c) Sobre el motivo de invalidez basado en la alegada vulneración de la obligación de motivación (artículo 296 TFUE)

153. Según Rosneft, los artículos 3, 3 bis, 4, apartados 3 y 4, y el anexo II del Reglamento n.º 833/2014 vulneran la obligación de motivación que se impone al Consejo en virtud del artículo 296 TFUE, en la medida en que el Reglamento no explica ni cómo ni por qué el hecho de seleccionar como objetivo la industria petrolera rusa o de hacerlo del modo elegido en dichas disposiciones contribuirá a alcanzar el objetivo de las medidas de que se trata, en los términos en que aparece expresado en los considerandos 2⁸⁵ y 4⁸⁶ de dicho Reglamento.

154. Rosneft alega asimismo una violación del artículo 296 TFUE referida al artículo 1, apartado 2, letras b) a d), y apartado 3, y al anexo III de la Decisión 2014/512, así como al artículo 5, apartados 2, letras b) a d), y 3, y al anexo VI del Reglamento, dado que, aunque dichas disposiciones se refieren a la misma Rosneft expresamente, no le permiten valorar por qué motivo el solo hecho de que el Estado ruso sea su accionista mayoritario, expuesto en los considerandos 2⁸⁷ y 5⁸⁸ del Reglamento n.º 833/2014, permite alcanzar la finalidad de las medidas de que se trata.

80 — Considerando 1 de la Decisión 2014/512. En la vista, el Consejo invocó el Acuerdo de asociación firmado por la Unión con Ucrania en 2014, así como el hecho de que Ucrania estaba incluida en la Política Europea de Vecindad, subrayando que la amenaza de guerra no necesariamente debe afectar únicamente al territorio de la Unión. Por lo demás, era patente que estaba teniendo lugar una guerra en el territorio de un Estado vecino de la Unión.

81 — Considerando 5 de la Decisión 2014/512.

82 — Considerando 1 del Reglamento n.º 833/2014.

83 — Véase la resolución 2166(2014) adoptada por el Consejo de Seguridad de la ONU al que puede accederse en el sitio Internet del Consejo de Seguridad de la ONU (http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2166.pdf).

84 — Se trata de las propuestas de resolución S/2014/189 y S/2015/562 disponibles en el sitio Internet del Consejo de Seguridad de la ONU (<http://www.securitycouncilreport.org/un-documents/ukraine/>).

85 — «Por lo tanto, se considera oportuno aplicar nuevas medidas restrictivas con el fin de aumentar el coste de las acciones de Rusia por menoscabar la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, así como para promover una solución pacífica de la crisis.»

86 — «También resulta oportuno aplicar restricciones a la venta, el suministro, la transferencia o la exportación, de modo directo o indirecto, de determinadas tecnologías para la industria del petróleo de Rusia, en forma de requisito de autorización previa.»

87 — Véase la nota 85 *supra*.

88 —

155. En mi opinión no existe, en este aspecto, ninguna vulneración de la obligación de motivación.

156. Como declaró el Tribunal de Justicia en el apartado 53 de su sentencia Consejo/Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718), «la motivación exigida por el artículo 296 TFUE debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y al contexto en el cual éste se adopte. La exigencia de motivación debe apreciarse en función de las circunstancias de cada caso, en particular del contenido del acto, la naturaleza de los motivos invocados y el interés que los destinatarios u otras personas afectadas directa e individualmente por dicho acto puedan tener en recibir explicaciones. No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que el carácter suficiente de la motivación 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».

157. Además, por lo que se refiere a las medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas, como la congelación de fondos objeto del asunto que dio lugar a la sentencia Consejo/Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718), el Tribunal de Justicia declaró, en el apartado 54 de dicha sentencia, que «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».

158. Siendo la mayor empresa petrolera rusa del Estado ruso, al que pertenece en un 69,5 %, ⁸⁹ cuyo activo total se valora en más de un billón de rublos rusos y de la que al menos un 50 % de sus ingresos estimados provienen de la venta o del transporte de petróleo crudo o de productos del petróleo, ⁹⁰ Rosneft está en condiciones de apreciar la importancia del sector del petróleo en términos de ingresos para la hacienda de la Federación de Rusia ⁹¹ y la razón por la cual el hecho de ser destinataria de las medidas restrictivas establecidas en el artículo 1, apartado 2, letras b) a d), y apartado 3, y en el anexo III de la Decisión 2014/512, así como en el artículo 5, apartados 2, letras b) a d), y 3, y en el anexo VI del Reglamento, puede llevar a «*augmentar el coste de las acciones de Rusia por menoscabar la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, así como [...] promover una solución pacífica de la crisis*». ⁹²

159. Lo mismo ocurre con las medidas establecidas en los artículos 3, 3 *bis*, 4, apartados 3 y 4, y con el anexo II del Reglamento n.º 833/2014, los cuales no constituyen medidas restrictivas contra Rosneft ⁹³ sino que tienen como destinataria, de forma general, a la industria petrolera rusa.

d) Sobre el motivo de invalidez basado en la pretendida vulneración del derecho de defensa, de la tutela judicial efectiva y del derecho de acceso al expediente

160. Según Rosneft, la negativa del Consejo a facilitarle un acceso privilegiado a la información y a las pruebas relativas a cuestiones tan fundamentales como la razón por la que se mencionaba a Rosneft en la Decisión 2014/512 y en el Reglamento n.º 833/2014, o por qué se seleccionaba a algunos sectores de la industria del petróleo y no a otros, vulnera sus derecho de defensa, a la tutela judicial efectiva y su derecho de acceso al expediente.

«Resulta igualmente oportuno aplicar restricciones de acceso al mercado de capitales a determinadas entidades financieras, excluidas las entidades ubicadas en Rusia con estatuto internacional y creadas por acuerdos intergubernamentales con Rusia en calidad de accionista.»

89 — Véase el punto 147 de las presentes conclusiones. Debo añadir que, según sus cuentas anuales relativas al ejercicio 2013, Rosneft abonó a sus accionistas dividendos por importe de 85 000 millones de rublos rusos y pagó en Rusia más de 1 000 millones de rublos rusos por impuestos distintos del impuesto de sociedades (véase el sitio Internet de Rosneft, http://www.rosneft.com/attach/0/02/90/Rosneft_FS_2013_ENG_SIGNED_FINAL.pdf).

90 — Véase el artículo 5, apartado 2, letra b), y el anexo VI del Reglamento n.º 833/2014.

91 — Según el Presidente Vladimir V. Putin, los ingresos aportados a la hacienda de la Federación de Rusia por la industria del petróleo en 2013 representaron entre 191 000 millones y 194 000 millones de dólares estadounidenses (véase http://rbth.com/news/2014/04/17/russia_had_revenues_of_191-194_bln_from_oil_28_bln_from_gas_in_2013_-_pu_35970.html).

92 — Considerando 2 del Reglamento n.º 833/2014. El subrayado es mío.

93 — Véanse los puntos 82 a 85 de las presentes conclusiones.

161. De los documentos anexos a las observaciones escritas de Rosneft y del Consejo resulta que Rosneft intentó obtener, con arreglo al Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión⁹⁴ (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 1049/2001»), un acceso privilegiado («privileged access») a documentos del Consejo con el fin de utilizarlos en el marco del recurso de anulación que pende ante el Tribunal General en el asunto NK Rosneft y otros/Consejo (T-715/14).

162. La lectura de dichos documentos permite concluir que Rosneft utilizó los medios de acceso del público a los documentos establecidos por dicho Reglamento como un «document discovery», procedimiento de solicitud de documentos conocidos en los sistemas jurídicos de «common law» y en el arbitraje internacional.⁹⁵

163. Aunque, en mi opinión, el Reglamento n.º 1049/2001 no está adaptado para dar, como es debido, un acceso privilegiado a los documentos necesarios en el marco de un litigio,⁹⁶ de los documentos anexos a las observaciones escritas de Rosneft y del Consejo se desprende que este último no desestimó dichas solicitudes de exhibición de documentos, sino que las tramitó con arreglo al Reglamento n.º 1049/2001.

164. Pues bien, dado que Rosneft alega, como base de este motivo, que el Consejo le denegó incorrectamente el acceso a la mayor parte de los documentos cuya aportación había solicitado, considero que este motivo es inadmisibles, con arreglo a la jurisprudencia que dimana del asunto en el que se pronunció la sentencia TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90) en el que el Tribunal de Justicia consideró que «las [...] exigencias de seguridad jurídica llevan a excluir la posibilidad de que el beneficiario de una ayuda [...] que podría haber impugnado dicha Decisión y que haya dejado transcurrir el plazo imperativo establecido al respecto por el artículo [263 TFUE], párrafo [sexto], cuestione la legalidad de dicha Decisión ante los órganos jurisdiccionales nacionales en el marco de un recurso interpuesto contra las medidas de ejecución de tal Decisión, adoptadas por las autoridades nacionales».⁹⁷

165. A este respecto, debo señalar que, de unos escritos dirigidos por el Consejo a Rosneft resulta que el Consejo le había advertido, conforme a lo previsto en el artículo 8, apartado 1, del Reglamento n.º 1049/2001, de la posibilidad de interponer un recurso de anulación contra la denegación parcial de su solicitud documental basada en el artículo 263 TFUE.

166. Como las decisiones del Consejo por las que se concede a Rosneft un acceso parcial a los documentos que había solicitado la afectaban directa e individualmente, no cabe duda de que su recurso habría sido admisible.⁹⁸

94 — DO 2001, L 145, p. 43.

95 — Si bien, como regla general, en los sistemas de código civil, cada una de las partes tiene la carga de aportar sus propias pruebas, los sistemas de «common law» permiten a las partes solicitarse mutuamente, bajo la vigilancia del juez, la presentación de documentos («request for document production»).

96 — Por ejemplo, el artículo 4, apartado 1, letra a), de dicho Reglamento permite a las instituciones de la Unión denegar el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección del interés público, por lo que respecta a las relaciones internacionales (concepto que corresponde al de «Crown privilege» o «public-interest immunity»). En cambio, un procedimiento de «document discovery» podría conducir a que un órgano jurisdiccional ordenara la presentación de un documento incluido en esta categoría, preservando su carácter confidencial, si resulta ser necesario para la protección de los derechos de la parte que lo solicita.

97 — Apartado 17. Véanse asimismo, en este sentido, las sentencias Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), apartados 29 y 30, y National Farmers' Union (C-241/01, EU:C:2002:604), apartado 26.

98 — Véanse las sentencias Accrington Beef y otros (C-241/95, EU:C:1996:496), apartado 15; Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), apartado 40, así como Bavaria y Bavaria Italia (C-343/07, EU:C:2009:415), apartado 40.

167. En cualquier caso, la lectura de las solicitudes de acceso privilegiado a los documentos dirigidas al Consejo por Rosneft muestra lo siguiente:

- en muchos casos, tales solicitudes no contenían una descripción suficientemente detallada de una categoría específica y restringida de documentos que, en opinión de Rosneft pudiera razonablemente existir;
- tales solicitudes no iban acompañadas de una explicación de la pertinencia de los documentos solicitados en relación con el litigio ni de la importancia que revestían en relación con el resultado del mismo, y
- tales solicitudes no iban acompañados de una declaración de no tenerlas ya en su poder, o bajo su custodia o control, ni de una explicación de las razones por las cuales suponía que estaban en poder, bajo la custodia o bajo el control del Consejo.

168. Pese a ello, el Consejo entregó una lista de los documentos que consideraba incluidos en las solicitudes de Rosneft y le denegó parcialmente el acceso a una serie de documentos motivando su negativa.

169. Más aún, como el Gobierno del Reino Unido es parte del procedimiento principal, nada impide a Rosneft solicitarle, con arreglo a las normas sobre exhibición de documentos en Derecho inglés, que aporte los documentos que estén en su poder, bajo su custodia o control, como miembro del Consejo. El órgano jurisdiccional debe velar por que la regulación del Derecho inglés aplicable a la aportación de documentos respete los principios de efectividad y equivalencia.⁹⁹

170. En este contexto, no considero que el Consejo haya tramitado la solicitud de acceso privilegiado de Rosneft de un modo que pueda menoscabar su derecho de defensa, a la tutela judicial efectiva y su derecho de acceder al expediente.

e) Sobre el motivo de invalidez basado en la supuesta vulneración del principio de igualdad de trato

171. Según Rosneft, al elegir el sector petrolero ruso como destinatario de las medidas restrictivas de que se trata, el Consejo no ha respetado el principio de igualdad de trato en la medida en que, si la finalidad declarada de las medidas restrictivas de que se trata en el asunto principal era, como señala el considerando 2 del Reglamento n.º 833/2014, promover una solución pacífica de la crisis, tal finalidad dista de explicar y, aún más, de justificar la diferencia de trato entre las empresas que, como ella, forman parte del sector petrolero ruso y las empresas que ejercen actividades en otros sectores.

172. Según reiterada jurisprudencia, «el principio de no discriminación exige que no se traten de manera diferente situaciones que son comparables y que situaciones diferentes no sean tratadas de manera idéntica, a menos que este trato esté objetivamente justificado».¹⁰⁰

173. Según mi parecer, la pretensión de Rosneft de ser víctima de una discriminación carece de validez.

99 — Véase, en este sentido, la sentencia Pfeleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389), apartados 24, 30 y 31.

100 — Sentencia National Farmers' Union y otros (C-354/95, EU:C:1997:379), apartado 61. Véanse asimismo, en este sentido, las sentencias SCAC (C-56/94, EU:C:1995:209), apartado 27, y García Avello (C-148/02, EU:C:2003:539), apartado 31.

174. En primer lugar, el sector petrolero ruso no es el único sector de la economía rusa destinatario de las medidas restrictivas de que se trata. La Decisión 2014/512 y el Reglamento n.º 833/2014 contienen disposiciones referidas también a los sectores armamentísticos, de la energía nuclear, aeroespacial, así como al sector bancario.¹⁰¹

175. Por otra parte, Rosneft no ha aportado pruebas que demuestren que existan otras sociedades petroleras rusas que cumplan los criterios sentados en el artículo 1, apartado 2, letras b) a d), de la Decisión 2014/512 y en el artículo 5, apartado 2, letras a) a d), del Reglamento n.º 833/2014, que, con arreglo a los mismos, debieran haber sido destinatarias de las medidas restrictivas y no lo han sido o no lo sean.

176. Como señala la Comisión, si se tuviera que seguir la lógica aplicada por Rosneft, cada vez que el Consejo quisiera imponer medidas restrictivas contra un país tercero, la única opción sería interrumpir completamente las relaciones económicas y financieras con dicho país, lo cual, por otra parte, contravendría el tenor del artículo 215 TFUE, apartado 1, que se refiere a «una decisión [del Consejo] adoptada de conformidad con el capítulo 2 del título V del [TUE] [que] prevea la interrupción o la reducción, *total o parcial*, de las relaciones económicas y financieras».¹⁰²

177. Procede, por lo tanto, desestimar este motivo.

f) Sobre el motivo de invalidez basado en una alegación de desviación de poder

178. Rosneft alega que, al indicar en el considerando 2 del Reglamento n.º 833/2014 que el fin de las medidas restrictivas es «aumentar el coste de las acciones de Rusia por menoscabar la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, así como [...] promover una solución pacífica de la crisis»,¹⁰³ el Consejo incurrió en una desviación de poder, dado que su verdadera intención era limitar la capacidad de las sociedades rusas de continuar su crecimiento y causar un perjuicio a largo plazo al sector energético ruso.

179. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, «existe [una desviación de poder] cuando una institución ejerce sus competencias con el fin exclusivo o, al menos, determinante de alcanzar fines distintos de los alegados o de eludir un procedimiento específicamente establecido por el Tratado para hacer frente a las circunstancias del caso».¹⁰⁴

180. A este respecto, Rosneft se basa en un documento de trabajo de la Comisión¹⁰⁵ según el cual las medidas restrictivas contra sociedades petroleras rusas «van dirigidas a privar a algunas sociedades estatales estratégicas rusas de fuentes financieras internacionales y europeas, imponiendo, de este modo, un coste financiero indirecto al Estado y limitando su capacidad de crecimiento en el futuro».¹⁰⁶

101 — Se trata de los artículos 1, apartados 1 y 2, letra a), y 3 *bis* de la Decisión 2014/512, así como de los artículos 2 *bis*, 5, apartados 1, letra a), y 2, letra a), del Reglamento n.º 833/2014.

102 — El subrayado es mío.

103 — Véanse asimismo, los considerandos 4 y 5 de dicho Reglamento, así como el considerando 8 de la Decisión 2014/512.

104 — Sentencia Dalmine/Comisión (C-407/04 P, EU:C:2007:53), apartado 99. Véase asimismo, en este sentido, el apartado 50 de la sentencia Bank Melli Iran/Consejo (T-390/08, EU:T:2009:401), confirmada en el apartado 74 de la sentencia Bank Melli Iran/Consejo (C-548/09 P, EU:C:2011:735).

105 — Documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre los movimientos de capitales y la libertad de pagos (5 de marzo de 2015) 6902/15 — SWD(2015) 58 final disponible en el sitio Internet del Consejo en la siguiente dirección:<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6902-2015-INIT/en/pdf>.

106 — *Ibidem*, p. 36 («these measures aim to cut strategic state-owned Russian companies off from EU and international financing sources, thus imposing an indirect financial cost to the state and limiting their ability to grow in the future»). Traducción libre.

181. Pues bien, este documento no avala en modo alguno la alegación según la cual «la *única* intención del Consejo era limitar la capacidad de las empresas rusas de seguir creciendo». ¹⁰⁷ Al contrario, la finalidad declarada de tales medidas restrictivas era la «de aumentar el coste de las acciones de Rusia por menoscabar la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania», ¹⁰⁸ lo cual corresponde a la finalidad reflejada en el documento de trabajo de la Comisión.

182. De cualquier forma, un único documento, calificado como «de trabajo» y que procede de una institución distinta de aquella que adoptó el acto en cuestión no puede bastar como fundamento de la existencia de una desviación de poder.

183. Por lo tanto, este motivo ha de desestimarse.

g) Sobre el motivo de invalidez basado en una alegada contradicción entre la Decisión 2014/512 y el Reglamento n.º 833/2014

184. Rosneft alega que existe una contradicción entre la redacción del artículo 4, apartado 4, de la Decisión 2014/512 y la del artículo 3, apartado 5, párrafo segundo, del Reglamento n.º 833/2014. Considera que, mientras que la primera de estas disposiciones no da ningún margen de apreciación a los Estados miembros en relación con la prohibición de negar autorizaciones de contratos celebrados antes del 1 de agosto de 2014, la segunda les permite autorizar y, por lo tanto, denegar la ejecución de una obligación derivada de tales contratos.

185. Deseo recordar que el Reglamento n.º 833/2014 es un acto de la Unión adoptado sobre la base del artículo 215 TFUE, que permite al Consejo adoptar «las medidas necesarias», en el presente caso, medidas restrictivas, «cuando una decisión adoptada de conformidad con el capítulo 2 del título V del [TUE], prevea» la interrupción o la reducción de las relaciones económicas y financieras con un tercer país o la adopción de medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas.

186. El Tribunal de Justicia declaró al respecto que, «como consecuencia de la adopción de [una Decisión PESC], [la Unión] queda obligada a adoptar, en el ámbito del [TFUE], las medidas que exige dicho acto». ¹⁰⁹ Por consiguiente, como señala el Gobierno francés, cuando adopta un Reglamento con arreglo al artículo 215 TFUE, el Consejo está vinculado por los términos de la Decisión PESC que lo precede.

187. No comparto la posición del Consejo según la cual el Reglamento adoptado sobre la base del artículo 215 TFUE es independiente de la Decisión PESC adoptada en el título V, capítulo 2, del TUE y puede, incluso, contradecirlo.

188. En la vista el Consejo se basó, en este punto, en el apartado 70 de la sentencia *Bank Melli Iran/Consejo* (C-548/09 P, EU:C:2011:735) en la que el Tribunal de Justicia había considerado que, «en cuanto a la necesidad de incluir la Posición Común 2007/140 en la base jurídica [...] basta observar que está en contradicción con el propio tenor del artículo 301 CE, que establece la posibilidad de adoptar medidas comunitarias cuando una posición común o una acción común, adoptadas con arreglo a las disposiciones del [TUE], *en su versión anterior al Tratado de Lisboa*, relativas a la PESC, impliquen una acción de la Comunidad. Este texto indica que para que se puedan adoptar medidas comunitarias la posición común o la acción común deben existir, pero no que esas medidas deban basarse en dicha posición común o en dicha acción común». ¹¹⁰

107 — El subrayado es mío.

108 — Considerando 2 del Reglamento n.º 833/2014.

109 — Apartado 296 de la sentencia *Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión* (C-402/05 P y C-415/05 P, EU:C:2008:461).

110 — El subrayado es mío.

189. Pues bien, precisamente, como indica el Tribunal de Justicia en el pasaje subrayado de su sentencia, la redacción del artículo 215 TFUE no es la misma que la del artículo 301 CE, que se refería a la hipótesis en la que «una posición común o una acción común, adoptadas con arreglo a las disposiciones del Tratado de la Unión Europea relativas a la política exterior y de seguridad común impli[caran] una acción de la Comunidad para interrumpir o reducir parcialmente o en su totalidad las relaciones económicas con uno o varios terceros países».

190. Al contrario, por lo que se refiere a las medidas restrictivas que acompañan la interrupción o la reducción, total o parcial, de las relaciones económicas y financieras con un país tercero, como las previstas por el artículo 4 de la Decisión 2014/512,¹¹¹ el artículo 215 TFUE, apartado 1, obliga al Consejo a adoptar un Reglamento que establezca las medidas necesarias.¹¹²

191. Por consiguiente, como la Decisión 2014/512 introducía medidas restrictivas para hacer operativa la interrupción o la reducción, total o parcial, de las relaciones económicas y financieras con un país tercero, dicha Decisión debía figurar, con el artículo 215 TFUE, en la base legal del Reglamento n.º 833/2014, como así ocurre, por otra parte.¹¹³

192. De ello se desprende que las disposiciones del Reglamento n.º 833/2014 no pueden contradecir lo dispuesto en la Decisión 2014/512 sin conculcar el principio de legalidad, a cuyo cumplimiento está obligado dicho Reglamento, al igual que cualquier acto de la Unión.

193. En este caso, ocurre que las dos disposiciones de que se trata tienen una redacción diferente. El artículo 4, apartado 4, de la Decisión 2014/512 establece que la prohibición de conceder una autorización de venta, de suministro, de transferencia o de exportación de equipos o también de prestación de algunos servicios contemplados en los apartados 1 y 2 de dicho artículo «*se entenderá sin perjuicio de la ejecución de los contratos celebrados antes del 1 de agosto de 2014*»,¹¹⁴ mientras que el artículo 3, apartado 5, del Reglamento n.º 833/2014 establece que, «no obstante, las autoridades competentes *podrán* conceder»¹¹⁵ tal autorización si la venta, el suministro, la transferencia o la exportación están relacionados con la ejecución de una obligación derivada de un contrato celebrado antes del 1 de agosto de 2014.

194. En otras palabras, la Decisión 2014/512 no afecta a los contratos celebrados antes del 1 de agosto de 2014, mientras que el Reglamento n.º 833/2014 permite a las autoridades de los Estados miembros autorizar o no una venta, un suministro, una transferencia o la exportación en ejecución de una obligación derivada de un contrato celebrado antes del 1 de agosto de 2014.

195. En mi opinión, hay en este punto una contradicción irreconciliable entre ambos textos y, por los motivos que he dado en los puntos 185 a 192 de las presentes conclusiones, considero que el artículo 3, apartado 5, párrafo segundo, del Reglamento n.º 833/2014 es inválido.

111 — Véase el punto 85 de las presentes conclusiones.

112 — Véase el punto 72 de las presentes conclusiones.

113 —
«Visto el [TFUE], y en particular su artículo 215,
Vista la Decisión [2014/512] [...]»
[...].»

114 — El subrayado es mío.

115 — El subrayado es mío.

h) Sobre el motivo de invalidez basado en la alegada vulneración del principio de proporcionalidad y de los derechos fundamentales de Rosneft

196. Rosneft alega que los artículos 1, apartados 2, letras b) a d), y 3, y 7 y el anexo III de la Decisión 2014/512, así como los artículos 3, 3 *bis*, 4, apartados 3 y 4, 5, apartados 2, letras b) a d), y 3, 11, apartado 1, y los anexos II y VI del Reglamento n.º 833/2014 son inválidos, al ser desproporcionados en relación con su fin declarado, y que constituyen una violación de los artículos 16 (libertad de empresa) y 17, apartado 1 (derecho a la propiedad), de la Carta.

197. Refiriéndose, en particular, a las sentencias *Bank Melli Iran/Consejo* (EU:T:2009:401) y *Consejo/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft* (EU:C:2013:776), Rosneft estima que las medidas adoptadas por el Consejo no son ni necesarias ni apropiadas, al no existir una relación razonable entre los medios empleados y la finalidad buscada por dichas medidas.

198. Rosneft alega que los artículos 7, apartado 1, letra a), de la Decisión 2014/512 y 11, apartado 1, del Reglamento n.º 833/2014 autorizan, respecto de ella una confiscación de haberes y una injerencia en derechos contractuales adquiridos, a saber, sus derechos de propiedad, protegidos por el artículo 17, apartado 1, de la Carta. Alega que estas disposiciones irían más allá de lo necesario al prever, fundamentalmente, que las partes contratantes no rusas podrían quedar liberadas de toda obligación establecida en contratos celebrados con entidades designadas por dicho Reglamento, incluso aunque se tratara de una obligación de suministrar toda una gama de equipos de los que sólo una pequeña parte estuviera relacionada con las tecnologías mencionadas en el anexo II del citado Reglamento.

199. No comparto estos argumentos.

200. Al igual que los Gobiernos del Reino Unido, estonio y francés, así como el Consejo y la Comisión, considero que la injerencia descrita por Rosneft no es más que la inevitable consecuencia de la Decisión del Consejo de, por una parte, reducir las relaciones económicas y financieras con la Federación de Rusia y, por otra parte, imponer medidas restrictivas frente a Rosneft.

201. Como declaró el Tribunal de Justicia en el apartado 113 de la sentencia *Bank Melli Iran/Consejo* (C-548/09 P, EU:C:2011:735), «los derechos fundamentales controvertidos en el presente asunto no constituyen prerrogativas absolutas y [...] su ejercicio puede ser objeto de restricciones justificadas por objetivos de interés general perseguidos por [la Unión]». ¹¹⁶

202. Sobre esta cuestión, el Tribunal de Justicia declaró, en los apartados 22 y 23 de la sentencia *Bosphorus* (C-84/95, EU:C:1996:312), que «toda medida de sanción produce, por definición, efectos que atañen a los derechos de propiedad y al libre ejercicio de actividades profesionales, ocasionando así perjuicios a terceros que no tienen ninguna responsabilidad en cuanto a la situación que condujo a la adopción de las sanciones», y que «procede señalar, en segundo lugar, que la importancia de los objetivos perseguidos por la normativa objeto del litigio puede justificar las consecuencias negativas que de ella se deriven para ciertos operadores, aunque sean considerable». ¹¹⁷

203. En el asunto que ahora se contempla, las disposiciones controvertidas pretenden, precisamente, limitar el suministro en equipos y la obtención de financiación del sector petrolero ruso, inscribiéndose así en un campo delimitado con precisión, cuya consecuencia no es castigar indistintamente al conjunto de los operadores económicos rusos sin consideración a su importancia estratégica en la economía rusa.

116 — Véase, asimismo, en este sentido, la sentencia *Bosphorus* (C-84/95, EU:C:1996:312), apartado 21 y jurisprudencia citada.

117 — Véase asimismo, en este sentido, sentencia *Bank Melli Iran/Consejo* (C-548/09 P, EU:C:2011:735), apartado 114.

204. Así, como señala el Gobierno francés, teniendo en cuenta el contexto en el que las disposiciones impugnadas fueron adoptadas y su objetivo de aumentar el coste de las acciones de la Federación de Rusia eligiendo sectores estratégicos para la economía rusa, entre ellos, el sector petrolero, el Consejo pudo adoptar las disposiciones en cuestión sin sobrepasar los límites de lo adecuado y necesario para alcanzar el objetivo perseguido.

205. Por estas razones, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la segunda cuestión prejudicial, letra a) en el sentido de que:

- a) al examinar esta cuestión no se ha puesto de manifiesto ningún elemento que pueda afectar a la validez de los artículos
- 1, apartado 2, letras b) a d), y apartado 3,
 - 7, y
 - del anexo III de la Decisión 2014/512
- ni de los artículos
- 3, apartados 1 a 4, 5, párrafos primero y tercero, y 6 a 8
 - 3 *bis*,
 - 4, apartados 3 y 4,
 - 5, apartados 2, letras b) a d), y 3,
 - 11, y
 - de los anexos II y VI del Reglamento n.º 833/2014.
- b) El artículo 3, apartado 5, párrafo segundo, del Reglamento n.º 833/2014 es inválido.

C. Sobre la segunda cuestión prejudicial, letra b)

206. Mediante su segunda cuestión prejudicial, letra b), el órgano jurisdiccional remitente interroga al Tribunal de Justicia sobre la cuestión de si, en la hipótesis en la que las medidas restrictivas impugnadas por Rosneft fueran válidas, sería contrario a los principios de seguridad jurídica y de precisión de la ley aplicable (*nulla poena sine lege certa*) que un Estado miembro impusiera sanciones penales, sobre la base del artículo 8 del Reglamento n.º 833/2014, antes de que el ámbito de aplicación de la infracción de que se trate haya sido precisado suficientemente por el Tribunal de Justicia.

1. Sobre la admisibilidad

207. Según el Consejo, esta cuestión es inadmisibile al no referirse ni a la validez ni a la interpretación de actos de la Unión sino a la validez de una normativa nacional a la luz de los principios de seguridad jurídica y precisión de la ley aplicable (*nulla poena sine lege certa*).

208. El Gobierno del Reino Unido, así como el Consejo alegan asimismo que la cuestión es de carácter hipotético, al no versar sobre un caso concreto de aplicación de las sanciones penales previstas por la normativa del Reino Unido en cuestión, lo que sería, de todas formas, imposible en relación con Rosneft, dado que las sanciones penales por haber infringido las disposiciones de la Decisión 2014/512 y del Reglamento n.º 833/2014 sólo se refieren a personas establecidas en el Reino Unido.

209. Discrepo con esos argumentos. En mi opinión, de la petición de decisión prejudicial se desprende que el órgano jurisdiccional remitente no plantea al Tribunal de Justicia cuestiones de validez de la normativa del Reino Unido adoptada en ejecución del artículo 8, apartado 1, del Reglamento n.º 833/2014¹¹⁸ a la luz de los principios de Derecho nacional. Lo que pretende fundamentalmente es averiguar si los principios de seguridad jurídica¹¹⁹ y precisión de la ley aplicable en materia penal (artículo 49 de la Carta) han de interpretarse de una forma que excluya la adopción de sanciones penales, cuando los términos que describen la infracción no han sido aclarados de forma suficiente por el Tribunal de Justicia.

210. Tampoco creo que la segunda cuestión prejudicial, letra b), sea hipotética. Por una parte, aunque el artículo 3 del Reglamento n.º 833/2014 sólo se refiera a la venta, suministro, transferencia o exportación a partir del territorio de los Estados miembros,¹²⁰ me parece que las sanciones previstas en la Orden sobre el control de las exportaciones (sanciones relativas a Rusia, Crimea y Sebastopol) de 2014 no sólo se refiere a personas establecidas en el Reino Unido o en la Unión.¹²¹ En efecto, durante la vista, Rosneft sostuvo que, en caso de incumplimiento de las medidas restrictivas, podría incurrir en responsabilidad penal como cómplice, sin que el Gobierno del Reino Unido la haya contradicho.

211. De todas formas, el hecho de que Rosneft no pueda ser objeto de tales sanciones no convierte la cuestión en hipotética, dado que de la petición de cuestión prejudicial no se desprende en modo alguno que Rosneft no tenga derecho a impugnar las medidas adoptadas por el Gobierno del Reino Unido con arreglo al artículo 8 del Reglamento n.º 833/2014.

212. Por otra parte, el hecho de que Rosneft aun no haya sido objeto de una sanción penal carece de relevancia. En efecto, como declaró el Tribunal de Justicia en el apartado 64 de la sentencia Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163), «si [una parte] tuviera que exponerse a ser objeto de procedimientos administrativos o penales, y a las sanciones que de ellos se puedan derivar, por ser éste el único cauce procesal para impugnar la conformidad de las disposiciones nacionales controvertidas con el Derecho comunitario, no quedaría suficientemente garantizada dicha tutela judicial efectiva».

213. Procede, por lo tanto, dar respuesta a esta cuestión.

118 — Se trata de la normativa nacional citada en el punto 25 de las presentes conclusiones, que impone sanciones penales por la infracción de las disposiciones del Reglamento n.º 833/2014.

119 — Reconocido en el Derecho de la Unión desde hace mucho tiempo (véase la sentencia Racke, 98/78, EU:C:1979:14), apartado 20.

120 — Véase el punto 127 de las presentes conclusiones.

121 — Véase el artículo 1, apartado 2, letra a), según el cual «[a]n offence may be committed under this Order [...] in the United Kingdom by any person», y artículo 4, apartado 2, según el cual «[a] person commits an offence and may be arrested if that person [...] is concerned in an activity [...] for which EU authorisation is required».

2. Sobre el fondo

214. Según Rosneft, los términos que describen las infracciones y, especialmente, los términos «aguas con una profundidad superior a 150 metros»,¹²² «esquito»,¹²³ «asistencia financiera»¹²⁴ y «valores negociables [...] emitidos después del 12 de septiembre de 2014»,¹²⁵ no alcanzan el grado de precisión y certidumbre propio de las sanciones penales. Por consiguiente, estima que sería contrario a los principios de seguridad jurídica y de precisión de la ley aplicable (*nulla poena sine lege certa*) que un Estado miembro imponga sanciones penales sobre la base del artículo 8 del Reglamento n.º 833/2014, sin que el Tribunal de Justicia haya dado una interpretación uniforme a estos términos, o antes de que lo haya hecho.

215. Al igual que el órgano jurisdiccional remitente, considero que, indudablemente, los términos en cuestión tienen un amplio alcance, pero dudo de que, a fin de cuentas, las ambigüedades inherentes a estos términos sean suficientes para generar inseguridad jurídica.

216. Como recordó el Tribunal de Justicia en el apartado 217 de la sentencia Dansk Rørindustri y otros/Comisión (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P a C-208/02 P y C-213/02 P, EU:C:2005:408), «el principio de legalidad de los delitos y las penas» (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) no puede interpretarse en el sentido de que prohíba la clarificación gradual de las reglas de la responsabilidad penal».

217. Continuando su razonamiento, el Tribunal de Justicia consideró así que «el alcance del concepto de previsibilidad depende en gran medida del contenido del texto de que se trate, del ámbito que cubra y del número y condición de sus destinatarios. La previsibilidad de la ley no es incompatible con el hecho de que la persona afectada se vea obligada a recurrir a un asesoramiento jurídico apropiado para valorar las eventuales consecuencias de un determinado acto en una medida razonable, dadas las circunstancias del caso. Ello resulta especialmente cierto en el caso de los profesionales, habituados a la necesidad de mostrar una gran prudencia en el ejercicio de sus actividades. Cabe por tanto esperar de éstos que presten especial atención a la valoración de los riesgos que entraña el ejercicio de sus actividades».¹²⁶

218. Según esta sentencia el sólo hecho de que existan varias interpretaciones posibles de una disposición penal no la convierte automáticamente en contraria a los principios de seguridad jurídica y de precisión de la ley aplicable (*nulla poena sine lege certa*). En efecto, hay muchas disposiciones penales de cuyos términos no puede darse, de entrada, una única interpretación.

122 — Artículos 3, apartado 3, letra a), y 3 bis, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 833/2014. Según Rosneft, existen vastas zonas en las que la profundidad del agua varía considerablemente, de manera que, en determinados lugares las aguas tienen una profundidad superior a 150 metros, mientras que en otros, su profundidad es inferior a 150 metros. En ese contexto, según Rosneft, el Reglamento n.º 833/2014 tampoco identifica el punto a partir del cual deben medirse los 150 metros ni aclara si se prohíbe perforar verticalmente en un punto en el que la profundidad del mar sea inferior a 150 metros y, a continuación, perforar hacia el exterior, hacia un punto situado en la roca situada en aguas cuya profundidad sea superior a 150 metros.

123 — Artículos 3, apartado 3, letra c), y 3 bis, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 833/2014. Según Rosneft, no existe ningún consenso, ni en el ámbito de la geología, ni fuera de él, sobre la definición del esquito y el Reglamento n.º 833/2014 no da tampoco ninguna.

124 — Artículo 4, apartado 3, letra b), del Reglamento n.º 833/2014. Según Rosneft, no hay ninguna definición del concepto de asistencia financiera ni en el seno de la ONU ni en la Unión Europea, y el Reglamento n.º 833/2014 tampoco da ninguna.

125 — Artículo 5, apartado 2, del Reglamento n.º 833/2014. Según Rosneft, no es posible saber si esta disposición prohíbe la emisión después del 12 de septiembre de 2014 de GDR representativos de acciones emitidas con anterioridad a dicha fecha. Para una definición completa de los GDR, véase la nota a pie de página 133 de las presentes conclusiones.

126 — Sentencia Dansk Rørindustri y otros/Comisión (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P a C-208/02 P y C-213/02 P, EU:C:2005:408), apartado 219.

219. Como han señalado el Ministro de Hacienda y el Ministro de Comercio, Innovación y Competencias ante el órgano jurisdiccional remitente, en el caso de que existan verdaderas dudas en cuanto a la interpretación que debe darse a los términos en cuestión, «la empresa afectada siempre podría solicitar precisiones a las autoridades represivas, previniendo así cualquier riesgo de ser perseguida por infracciones en principio involuntarias de las disposiciones en cuestión».¹²⁷

220. Debo señalar, a este respecto, que, con arreglo al artículo 19 TUE, los Estados miembros están obligados a establecer las vías de recurso necesarias para permitir a los operadores económicos cuestionar la interpretación dada por las autoridades de los Estados miembros a los términos de la Decisión 2014/512 y del Reglamento n.º 833/2014.

221. Entonces, esos órganos jurisdiccionales podrían plantear peticiones de decisión prejudicial, con arreglo al artículo 267 TFUE, cada vez que consideren que los términos del Reglamento n.º 833/2014 y de la Decisión 2014/512 (en la medida en que el Tribunal de Justicia fuera competente), no son suficientemente claros, como hace, por otra parte, el órgano jurisdiccional remitente a través de su tercera cuestión prejudicial, que se refiere, precisamente, a la interpretación de los términos objeto de la segunda cuestión prejudicial, letra b).

222. Por lo tanto, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la segunda cuestión prejudicial, letra b), que los principios de seguridad jurídica y de precisión de la ley aplicable (*nulla poena sine lege certa*) no excluyen que un Estado miembro imponga sanciones penales, con arreglo al artículo 8 del Reglamento n.º 833/2014, antes de que el Tribunal de Justicia haya aclarado de forma suficiente el sentido de los términos utilizados por ese Reglamento para definir el ámbito de aplicación de la infracción de que se trata.

D. Sobre la tercera cuestión prejudicial, letra a)

223. Mediante su tercera cuestión prejudicial, letra a), el órgano jurisdiccional remitente interroga al Tribunal de Justicia para averiguar si el término «asistencia financiera» utilizado por el artículo 4, apartado 3, letra b), del Reglamento n.º 833/2014 incluye el procesamiento de pagos por un banco o una entidad financiera.

224. Según Rosneft, los términos «financiación y asistencia financiera» deben leerse conjuntamente y entenderse que significan la prestación de financiación y de servicios conexos, lo cual no incluye el procesamiento de pagos, tesis a la que se opone el Ministro de Comercio, Innovación y Competencias, según el cual el procesamiento de pagos constituye una asistencia financiera en el sentido del artículo 4, apartado 3, letra b), del Reglamento n.º 833/2014.

225. Como indica el órgano jurisdiccional remitente, esta cuestión es de particular importancia por cuanto de las pruebas que le han sido aportadas se desprende que dichos términos son objeto de diferentes interpretaciones por parte de las autoridades competentes de los Estados miembros.

226. En efecto, de las observaciones escritas presentadas en el marco del presente procedimiento se desprende que el Gobierno estonio, así como la Comisión¹²⁸ comparten la interpretación que de tales términos da el Gobierno del Reino Unido, mientras que el Gobierno alemán sostiene la interpretación propuesta por Rosneft. Por su parte, el Gobierno francés estima que el procesamiento de pagos está comprendido en el concepto de «asistencia financiera» siempre que tales pagos procedan de la transferencia por parte de la entidad bancaria de un nuevo recurso a sus destinatarios.

127 — *R (OJSC Rosneft Oil Company) v Her Majesty's Treasury and ors* [2015] EWHC 248 (Admin), apartado 53. A diferencia del supuesto teórico criticado en el apartado 62 de las conclusiones que presenté en el asunto *Stichting Woonpunt y otros/Comisión* (C-132/12 P, EU:C:2013:335), en el presente caso, esta posibilidad parece efectiva.

128 — El Consejo no ha presentado observaciones en relación con la respuesta que debe darse a la tercera cuestión prejudicial.

227. Señalo, además, que los términos en cuestión son utilizados en varios Reglamentos que imponen medidas restrictivas. Por consiguiente, la decisión del Tribunal de Justicia podría tener consecuencias más allá de los límites del presente asunto.¹²⁹

228. En mi opinión, la respuesta a la cuestión no puede ser categóricamente negativa o afirmativa.

229. Primeramente, debo señalar que, según la redacción de la disposición de que se trata, serán objeto de autorización previa la «financiación o asistencia financiera relacionada con los productos incluidos en el anexo II, en particular, subvenciones, préstamos y seguros o garantías de crédito a la exportación, para la venta, el suministro, la transferencia o la exportación de dichos productos, o para la prestación de asistencia técnica conexa».

230. Esta redacción implica, como señala el Gobierno del Reino Unido, que la asistencia financiera es una alternativa a la financiación y no un sinónimo o un concepto incluido en el de financiación. Por consiguiente, el concepto de asistencia financiera debe necesariamente incluir actividades que excedan de las comprendidas en el concepto de financiación.

231. Por otra parte, la redacción de la disposición de que se trata ofrece algunos ejemplos de lo que entiende por «financiación o asistencia financiera», a saber, «subvenciones, préstamos y seguros o garantías de crédito a la exportación». No obstante, dicha lista viene precedida de los términos «incluidos», lo cual indica que se prevén otras operaciones, sin mencionar expresamente el procesamiento de pagos.

232. A este respecto, deseo señalar que, en su Nota interpretativa de 16 de diciembre de 2014 sobre la aplicación de determinadas disposiciones del Reglamento (UE) n.º 833/2014,¹³⁰ la Comisión precisó que «los servicios de pago y la emisión de cartas de crédito o garantía constituyen asistencia financiera y están prohibidos si están relacionados con la operación comercial sujeta a prohibición en virtud del artículo 2».¹³¹

233. La Comisión también aclaró que «los bancos que actúen en nombre o en beneficio de sus clientes deben ejercer la debida diligencia sobre los pagos realizados por sus clientes y oponerse a cualquier pago efectuado en infracción del Reglamento. En lo que respecta a los bancos que actúen como bancos corresponsales, deben oponerse a los pagos en los casos en los que la información sobre esta infracción esté disponible».¹³²

234. Por lo tanto, la finalidad de la disposición controvertida es prohibir cualquier asistencia de carácter financiero a una transacción prohibida en los artículos 4, apartado 4, y 3, apartado 5, del Reglamento n.º 833/2014, a saber, la venta, el suministro, la transferencia o la exportación de los productos enumerados en el anexo II, si existen motivos razonables para considerar que la venta, el suministro, la transferencia o la exportación de los productos están destinados a cualquiera de las categorías de proyectos de prospección y producción de petróleo citados en el artículo 3, apartado 3, de dicho Reglamento.

235. Como he explicado en los puntos 126 a 131 de las presentes conclusiones, las transacciones contempladas y prohibidas por el artículo 3, apartado 5, del Reglamento n.º 833/2014 son aquéllas que se hacen a partir del territorio de los Estados miembros.

129 — Véanse, en particular, los artículos 2, letra b), y 4, apartado 1, letra a), del Reglamento (CE) n.º 314/2004 del Consejo, de 19 de febrero de 2004, relativo a determinadas medidas restrictivas respecto de Zimbabwe (DO 2004, L 55, p. 1), en la redacción resultante de su posterior modificación, y los artículos 2, letra b), y 3 del Reglamento (UE) n.º 747/2014 del Consejo, de 10 de julio de 2014, relativo a medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Sudán, y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 131/2004 y (CE) n.º 1184/2005 (DO 2014, L 203, p. 1).

130 — C(2014) 9950 final.

131 — C(2014) 9950, p. 2.

132 — C(2014) 9950, p. 3.

236. Por lo tanto, si el Reglamento n.º 833/2014 no impide el tránsito en el territorio de la Unión de los productos enumerados en el anexo II a partir de países terceros y con destino a la Federación de Rusia, de ello se sigue que el procesamiento de pagos para dichas transacciones no está incluido en el concepto de «asistencia financiera», en el sentido del artículo 4, apartado 3, letra b), del Reglamento n.º 833/2014.

237. Me remito, en este punto al considerando 5 de dicho Reglamento que, pese a referirse a las restricciones de acceso al mercado de capitales a determinadas entidades financieras impuestas por el artículo 5, aclara que «no se aplica [...] a otros tipos de servicios financieros, como por ejemplo [...] los servicios de pago por el presente Reglamento».

238. En cambio, para los procesamientos de pagos para la venta, el suministro, la transferencia o la exportación de los productos enumerados en el anexo II a partir del territorio de la Unión, se establece la obligación de solicitar una autorización, con el fin de que las autoridades competentes de los Estados miembros puedan comprobar si el pago de que se trata y la transacción subyacente se refieren a los tres supuestos previstos en el artículo 3, apartado 3, del Reglamento n.º 833/2014. Sólo en el caso de que los productos de que se trate vayan destinados a ser utilizados en Rusia de manera conforme a esos tres supuestos, las autoridades competentes estarán obligadas a denegar la autorización.

239. Por estos motivos, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la tercera cuestión prejudicial, letra a), que el término «asistencia financiera» que figura en el artículo 4, apartado 3, del Reglamento n.º 833/2014 incluye el procesamiento por un banco u otra entidad financiera de un pago cuya transacción subyacente esté contemplada en el artículo 3, apartado 1, de dicho Reglamento.

E. Sobre la tercera cuestión prejudicial, letra b)

240. Mediante su tercera cuestión prejudicial, letra b), el órgano jurisdiccional remitente interroga al Tribunal de Justicia acerca de si el artículo 5, apartado 2, del Reglamento n.º 833/2014 prohíbe la emisión, a partir del 12 de septiembre de 2014, de GDR,¹³³ en virtud de un contrato de depósito con una de las entidades enumeradas en el anexo VI, en relación con acciones de una de dichas entidades emitidas antes de dicha fecha.

241. Rosneft alega que la prohibición de emitir GDR a partir del 12 de septiembre de 2014 no incluye los GDR cuyas acciones subyacentes fueron emitidas antes del 12 de septiembre de 2014. La FCA se opone a esta interpretación y considera que la prohibición se aplica a partir de esa fecha, con independencia de la fecha de emisión de las acciones subyacentes, posición que también comparte el órgano jurisdiccional remitente.

242. En mi opinión, la redacción de la disposición de que se trata muestra con gran claridad que la emisión de GDR está prohibida a partir del 12 de septiembre de 2014, con independencia de la fecha de la emisión de las acciones subyacentes.

243. Según el artículo 5, apartado 2, del Reglamento n.º 833/2014, «quedan prohibidas las operaciones directas o indirectas de compra o venta, prestación de servicios de inversión o de asistencia en la emisión, o cualquier otra forma de negociación, en relación con valores negociables [...] con vencimiento a más de 30 días, emitidos después del 12 de septiembre de 2014».

133 — Los GDR son certificados representativos de la titularidad de un determinado número de acciones de una sociedad. Dado que dichos certificados son negociables, constituyen valores autónomos que pueden cotizar y negociarse en el mercado de capitales de la Unión con independencia de las acciones subyacentes, que pueden cotizar asimismo de forma independiente en un mercado extranjero. Los depositarios (a menudo bancos de inversión) emiten GDR en el marco de contratos de depósito celebrados entre ellos y los emisores de las acciones subyacentes.

244. El término «valores negociables» aparece definido en su artículo 1, letra f), inciso i), como «acciones de sociedades y otros valores equiparables a las acciones de sociedades, asociaciones u otras entidades, y *certificados de depósito representativos de acciones*». ¹³⁴

245. Como no hay nada en la redacción de dichas disposiciones que precise una fecha límite en relación con las acciones subyacentes, resulta claro que la prohibición de emitir GDR se aplica con independencia de la fecha de emisión de las acciones subyacentes. ¹³⁵

246. Por otra parte, esto me parece normal, dado que, como observa la FCA, los GDR son instrumentos de inversión ciertamente vinculados a las acciones de una sociedad, pero cotizan en bolsa, y lo hacen separadamente de las acciones que representan. En este sentido, los GDR permiten a sociedades de países terceros tener acceso a los mercados de capital la Unión y movilizar en ellos capitales, sin cumplir necesariamente los criterios y requisitos exigidos para que sus acciones puedan cotizar en las bolsas de dichos mercados.

247. También es importante señalar que, según la FCA, los GDR actualmente emitidos sobre las acciones de Rosneft sólo representan el 7,5 % de su capital total en acciones, mientras que el tope ya autorizado por la FCA para su cotización y negociación permitiría convertir hasta el 90 % de su capital en GDR.

248. Esto implica que, de admitirse la tesis de Rosneft, la medida restrictiva introducida por la disposición controvertida quedaría vaciada de su contenido, dado que la mayoría de las acciones de Rosneft se emitieron antes del 12 de septiembre de 2014 y Rosneft podría seguir convirtiéndolas en GDR libremente.

249. Por estos motivos, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la tercera cuestión prejudicial, letra b), que el artículo 5, apartado 2, del Reglamento n.º 833/2014 prohíbe la emisión de GDR sobre las acciones de entidades enumeradas en el anexo VI a partir del 12 de septiembre de 2014, con independencia de la fecha de emisión de dichas acciones.

F. Sobre la tercera cuestión prejudicial, letra c)

250. Mediante su tercera cuestión prejudicial, letra c), el órgano jurisdiccional remitente interroga al Tribunal de Justicia sobre la definición que debe darse al término «esquito» que figura en los artículos 3, apartado 3, y 3 *bis*, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 833/2014, así como sobre si los términos «aguas con una profundidad superior a 150 metros» que figura en los artículos 3, apartado 3, y 3 *bis*, apartado 1, letra a), de dicho Reglamento deben interpretarse en el sentido de que la medida de los 150 metros debe tomarse en el punto de perforación o en otro punto.

1. Sobre el concepto de «aguas con una profundidad superior a 150 metros»

251. Como he mencionado en el punto 214 de las presentes conclusiones y en la nota a pie de página 122, existen vastas zonas en las que la profundidad del agua varía considerablemente, de manera que, en determinados lugares, las aguas tienen una profundidad superior a 150 metros, mientras que en otros, su profundidad es inferior a 150 metros. Según Rosneft, el Reglamento n.º 833/2014 no

134 — El subrayado es mío.

135 — Véase asimismo, en este sentido, la Nota interpretativa de la Comisión de 16 de diciembre de 2014 de la Comisión sobre la aplicación de determinadas disposiciones del Reglamento (UE) n.º 833/2014, C(2014) 9950 final, p. 7.

identifica el punto a partir del cual deben medirse los 150 metros ni precisa si está prohibido perforar en un punto en el que la profundidad de las aguas sea inferior a 150 metros y luego perforar hacia el exterior hacia un punto localizado en la roca situada en aguas cuya profundidad sea superior a 150 metros.

252. Debo mencionar que existe una convergencia de opinión entre Rosneft, los Gobiernos del Reino Unido, francés y la Comisión¹³⁶ sobre la interpretación que debe darse a dichos términos, en la medida que todos opinan que la medida de la profundidad debe tomarse en el punto de perforación del petróleo.

253. Por mi parte, también comparto esta interpretación, que me parece lógica.

254. Al igual que la Comisión, considero que la medida de 150 metros ha de tomarse en vertical, lo cual excluye que una empresa pueda perforar en diagonal desde un punto en el que la profundidad de las aguas sea igual o inferior a 150 metros hacia un campo de petróleo situado bajo aguas con una profundidad superior a 150 metros.

255. También se excluye una perforación vertical en un punto en el que la profundidad de las aguas sea inferior a 150 metros seguida de una perforación hacia el exterior en dirección a un campo de petróleo situado bajo aguas con una profundidad superior a 150 metros.

256. De permitirse lo contrario, si es que la técnica y rentabilidad lo hicieran posible, podría eludirse la medida restrictiva.

257. Además, Rosneft, el Gobierno francés y la Comisión (el Gobierno del Reino Unido no se define a este respecto) opinan que el criterio de los 150 metros debe aplicarse a la ubicación de la propia perforación y no al perímetro del campo de petróleo que es objeto de perforación.

258. Esto implica que los artículos 3, apartado 3, y 3 *bis*, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 833/2014 no contemplan la perforación de un campo de petróleo localizado parcialmente en aguas con una profundidad superior a 150 metros y en aguas con una profundidad inferior a 150 metros, siempre que se realice en un punto en el que la profundidad de las aguas sea igual o inferior a 150 metros.

259. Por mi parte, comparto esta interpretación.

2. Sobre el concepto de «esquito»

260. La interpretación del concepto de «esquito» resulta más complicada.

261. El Gobierno del Reino Unido estima que el Tribunal de Justicia no está capacitado para examinar pruebas científicas y geológicas, mientras que el Gobierno francés considera que esta noción corresponde a un concepto geológico preciso que no requiere de una interpretación por parte del Tribunal de Justicia.

262. En cambio, Rosneft y la Comisión ofrecen sus propias interpretaciones sobre el concepto de «esquito», las cuales son diametralmente opuestas entre sí.

263. Basándose en el testimonio de su experto en geología, Rosneft propone adoptar como definición de «esquito» los depósitos que contienen querógeno, mezcla formada principalmente por arcilla (con una proporción de minerales arcillosos superior al 35 %) que no contienen petróleo líquido.

136 — Las demás partes en el procedimiento principal y en el presente procedimiento no han presentado observaciones sobre esta cuestión.

264. Según la Comisión, las disposiciones controvertidas abarcan proyectos con un potencial de producción de petróleo, con independencia de que los recursos situados en formaciones de esquisto sean querógeno o petróleo bruto, siempre que se aplique la fracturación hidráulica.

265. Esta divergencia interpretativa demuestra que, contrariamente a la tesis del Gobierno francés, el concepto geológico de «esquisto» suscita controversias. Por otra parte, pienso, al igual que el Gobierno del Reino Unido que el Tribunal de Justicia no puede dar definiciones científicas de términos geológicos, como el esquisto, en particular, en el caso en que el autor del acto de que se trata, en este caso, el Consejo, no ha definido este término.

266. Por lo tanto, sin afán de dar una definición de experto en geología al concepto de «esquisto», debo señalar que, como pone de manifiesto la Comisión, el término de que se trata figura en la frase «los proyectos con un potencial de producción de petróleo a partir de recursos localizados en formaciones de esquisto mediante fracturación hidráulica».

267. Dudo de que esta frase no permita a los expertos en la materia, tanto de las empresas afectadas, como de las autoridades competentes, de los Estados miembros aplicarla. En efecto, como señala el órgano jurisdiccional remitente, «al menos, en la inmensa mayoría de casos, los expertos del ámbito de que se trata comprenderían los límites de estas definiciones y [...], por lo tanto, los problemas identificados por [Rosneft] resultan más hipotéticos que reales, o, al menos se producen fueran de los límites de las definiciones».¹³⁷

268. No obstante, procede subrayar que, como las medidas restrictivas van dirigidas a la prospección y producción del petróleo en Rusia, la definición que deba darse al término «esquisto» debe tener en cuenta la naturaleza de las formaciones de esquisto que existen en ese país.

269. Por consiguiente, no creo que el término «esquisto» pueda ser objeto de una definición científica por parte del Tribunal de Justicia ni, por otra parte, que esta definición sea indispensable para aplicar los artículos controvertidos del Reglamento n.º 833/2014.

270. Por estos motivos, propongo al Tribunal de Justicia que conteste a la tercera cuestión prejudicial, letra c), que la medida de las «aguas con una profundidad superior a 150 metros» debe tomarse en vertical al punto de perforación.

VI. Conclusión

271. A la luz de las consideraciones que anteceden, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales planteadas por la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) [Tribunal Superior de Justicia (Inglaterra y País de Gales), Queen's Bench Division, Reino Unido] en los siguientes términos:

- «1) Con arreglo al artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y al artículo 275 TFUE, el Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse con carácter prejudicial, en virtud del artículo 267 TFUE, sobre la validez de la Decisión 2014/512/PESC del Consejo, de 31 de julio de 2014, relativa a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania, a la luz del artículo 40 TUE, así como para controlar la legalidad de los artículos 1, apartados 2, letras b) a d), y 3, y 7 de dicha Decisión.
- 2) a) Al examinar esta cuestión no se ha puesto de manifiesto ningún elemento que pueda afectar a la validez de los artículos

137 — *R (OJSC Rosneft Oil Company) v Her Majesty's Treasury and ors* [2015] EWHC 248 (Admin), apartado 53.

- 1, apartado 2, letras b) a d), y apartado 3,
- 7, y
- el anexo III de la Decisión 2014/512
- ni de los artículos
- 3, apartados 1 a 4, 5, párrafos primero y tercero, y 6 a 8,
- 3 *bis*,
- 4, apartados 3 y 4,
- 5, apartados 2, letras b) a d), y 3,
- 11, y
- los anexos II y VI del Reglamento (UE) n.º 833/2014 del Consejo, de 31 de julio de 2014, relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania.

El artículo 3, apartado 5, párrafo segundo, del Reglamento (UE) n.º 833/2014 del Consejo, de 31 de julio de 2014, relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania es inválido.

- b) Los principios de seguridad jurídica y precisión de la ley aplicable (*nulla poena sine lege certa*) no excluyen que un Estado miembro imponga sanciones penales, con arreglo al artículo 8 del Reglamento n.º 833, antes de que el Tribunal de Justicia haya precisado el sentido de los términos utilizados por ese Reglamento, que definen el ámbito de aplicación de la infracción de que se trata.
- 3) a) El término “asistencia financiera” que figura en el artículo 4, apartado 3, del Reglamento n.º 833/2014, incluye el procesamiento por un banco u otra entidad financiera de un pago cuya transacción subyacente esté contemplada en el artículo 3, apartado 1, de dicho Reglamento.
- b) El artículo 5, apartado 2, del Reglamento n.º 833/2014, prohíbe la emisión de certificados internacionales representativos de títulos sobre las acciones de entidades enumeradas en el anexo VI a partir del 12 de septiembre de 2014, con independencia de la fecha de emisión de dichas acciones.
 - c) la medida de las “aguas con una profundidad superior a 150 metros”, en el sentido de los artículos 3, apartado 3, y 3 *bis*, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 833/2014, debe tomarse en vertical al punto de perforación.»