



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Novena)

de 15 de junio de 2017*ⁱ

«Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan a Ucrania — Congelación de fondos — Restricciones a la entrada en el territorio de los Estados miembros — Persona física que apoya activamente acciones o políticas que menoscaban o amenazan a Ucrania — Obligación de motivación — Error manifiesto de apreciación — Libertad de expresión — Proporcionalidad — Derecho de defensa»

En el asunto T-262/15,

Dmitrii Konstantinovich Kiselev, con domicilio en Korolev (Rusia), representado por el Sr. J. Linneker, Solicitor, el Sr. T. Otty, Barrister, y el Sr. B. Kennelly, QC,

parte demandante,

contra

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

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso basado en el artículo 263 TFUE por el que se solicita la anulación, en la medida en que conciernen al demandante, en primer lugar, de la Decisión (PESC) 2015/432 del Consejo, de 13 de marzo de 2015, por la que se modifica la Decisión 2014/145/PESC relativa a medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania (DO 2015, L 70, p. 47), y del Reglamento de Ejecución (UE) 2015/427 del Consejo, de 13 de marzo de 2015, por el que se aplica el Reglamento (UE) n.º 269/2014 relativo a la adopción de medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania (DO 2015, L 70, p. 1), en segundo lugar, de la Decisión (PESC) 2015/1524 del Consejo, de 14 de septiembre de 2015, por la que se modifica la Decisión 2014/145/PESC relativa a medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania (DO 2015, L 239, p. 157), y del Reglamento de Ejecución (UE) 2015/1514 del Consejo, de 14 de septiembre de 2015, por el que se aplica el Reglamento (UE) n.º 269/2014 relativo a la adopción de medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania (DO 2015, L 239, p. 30), y, en tercer lugar, de la Decisión (PESC) 2016/359 del Consejo, de 10 de marzo de 2016, por la que se modifica la Decisión 2014/145/PESC relativa a medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania (DO 2016, L 67, p. 37), y del

* Lengua de procedimiento: inglés.

Reglamento de Ejecución (UE) 2016/353 del Consejo, de 10 de marzo de 2016, por el que se aplica el Reglamento (UE) n.º 269/2014 relativo a la adopción de medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania (DO 2016, L 67, p. 1),

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Novena),

integrado por el Sr. G. Berardis (Ponente), Presidente, y la Sra. V. Tomljenović y el Sr. D. Spielmann, Jueces;

Secretario: Sra. C. Heeren, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 28 de septiembre de 2016;

dicta la siguiente

Sentencia

Hechos que originaron el litigio

- 1 El 17 de marzo de 2014, el Consejo de la Unión Europea adoptó, con fundamento en el artículo 29 TUE, la Decisión 2014/145/PESC, relativa a medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania (DO 2014, L 78, p. 16).
- 2 En esa misma fecha, el Consejo adoptó, con fundamento en el artículo 215 TFUE, apartado 2, el Reglamento (UE) n.º 269/2014, relativo a la adopción de medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania (DO 2014, L 78, p. 6).
- 3 Mediante la Decisión de Ejecución 2014/151/PESC del Consejo, de 21 de marzo de 2014, por la que se aplica la Decisión 2014/145 (DO 2014, L 86, p. 30), y mediante el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 284/2014 del Consejo, de 21 de marzo de 2014, por el que se aplica el Reglamento n.º 269/2014 (DO 2014, L 86, p. 27), se incluyó en las listas de personas destinatarias de las medidas restrictivas establecidas por la Decisión y el Reglamento mencionados en los dos apartados anteriores (en lo sucesivo, «listas controvertidas») el nombre del demandante, Sr. Dmitrii Konstantinovich Kiselev, por los motivos siguientes:

«Por decreto presidencial de 9 de diciembre de 2013, nombrado jefe de la agencia de noticias estatal federal rusa “Rossiya Segodnya”. Figura central de la propaganda gubernamental en apoyo del despliegue de fuerzas rusas en Ucrania.»
- 4 Posteriormente, el 25 de julio de 2014, el Consejo adoptó la Decisión 2014/499/PESC, por la que se modifica la Decisión 2014/145 (DO 2014, L 221, p. 15), y el Reglamento (UE) n.º 811/2014, por el que se modifica el Reglamento n.º 269/2014 (DO 2014, L 221, p. 11), principalmente con objeto de adaptar los criterios en virtud de los cuales las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos podían ser destinatarios de las medidas restrictivas controvertidas.

5 El artículo 2, apartados 1 y 2, de la Decisión 2014/145 está redactado, tras la reforma introducida por la Decisión 2014/499 (en lo sucesivo, «Decisión 2014/145 modificada»), como sigue:

«1. Se inmovilizarán todos los fondos y recursos económicos que sean pertenencia, sean propiedad, estén en poder o estén bajo el control de:

a) personas físicas responsables de acciones o políticas que menoscaben o amenacen la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, o la estabilidad o seguridad en Ucrania, o que apoyen activamente o ejecuten esas acciones o políticas, o que obstaculicen la labor de las organizaciones internacionales en Ucrania, y de personas físicas o jurídicas, entidades u organismos asociados a ellas;

[...]

y que se enumeran en el anexo.

2. No se pondrán fondos ni recursos económicos, directa ni indirectamente, a disposición ni en beneficio de personas físicas o jurídicas, entidades u organismos que se incluyan en la lista del anexo.»

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

7 El artículo 1, apartado 1, letra a), de la Decisión 2014/145 modificada prohíbe la entrada o el tránsito por los territorios de los Estados miembros de las personas físicas que respondan a unos criterios sustancialmente idénticos a los formulados en el artículo 2, apartado 1, letra a), de esa misma Decisión.

8 El Reglamento n.º 269/2014, en la redacción que le da el Reglamento n.º 811/2014 (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 269/2014 modificado»), obliga a adoptar medidas de inmovilización de fondos y determina las modalidades de la inmovilización en términos sustancialmente idénticos a los de la Decisión 2014/145 modificada, dado que el artículo 3, apartado 1, letra a), del Reglamento coincide en lo esencial con el artículo 2, apartado 1, letra a), de la Decisión.

9 Mediante escrito de 4 de febrero de 2015 (en lo sucesivo, «escrito de 4 de febrero de 2015») y basándose en el 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 Comisión (DO 2001, L 145, p. 43), el demandante solicitó a través de sus abogados al Consejo tener acceso a los documentos en que se hubiera basado la inclusión de su nombre en las listas controvertidas.

10 Mediante un escrito de 13 de febrero de 2015 que dirigió a los abogados del demandante, el Consejo informó a éste, entre otras cosas, de su intención de prorrogar hasta septiembre de 2015 la duración de las medidas restrictivas que le concernían, ofreciéndole la oportunidad de presentar hasta el 26 de febrero de 2015 observaciones al respecto.

11 Mediante escrito de 25 de febrero de 2015 (en lo sucesivo, «escrito de 25 de febrero de 2015») y por medio de los mismos abogados, el demandante hizo uso de esa oportunidad, alegando que la adopción de las medidas restrictivas que le concernían no estaba justificada.

- 12 El 13 de marzo de 2015, y a través de la Decisión (PESC) 2015/432, por la que se modifica la Decisión 2014/145 (DO 2015, L 70, p. 47), y del Reglamento de Ejecución (UE) 2015/427, por el que se aplica el Reglamento n.º 269/2014 (DO 2015, L 70, p. 1) (en lo sucesivo, «actos de marzo de 2015»), el Consejo, tras haber revisado cada designación, adoptó el mantenimiento hasta el 15 de septiembre de 2015 del nombre del demandante en las listas controvertidas, sin modificar la motivación relativa al mismo.
- 13 Mediante escrito de 16 de marzo de 2015 (en lo sucesivo, «escrito de 16 de marzo de 2015»), el Consejo notificó los actos de marzo de 2015 a los abogados del demandante, precisando en particular que lo alegado por éste en el escrito de 25 de febrero de 2015 no desvirtuaba la fundamentación de la motivación que se había considerado en su caso, puesto que la agencia de noticias estatal federal rusa Rossiya Segodnya (en lo sucesivo, «RS») había presentado los sucesos de Ucrania de manera favorable al Gobierno ruso, dando así apoyo a la política de dicho Gobierno en lo que se refiere a la situación ucraniana.

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 14 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 22 de mayo de 2015, el demandante presentó un recurso por el que solicitaba la anulación de los actos de marzo de 2015 en la medida en que le concernían.
- 15 El 14 de septiembre de 2015, y a través de la Decisión (PESC) 2015/1524, por la que se modifica la Decisión 2014/145 (DO 2015, L 239, p. 157), y del Reglamento de Ejecución (UE) 2015/1514, por el que se aplica el Reglamento n.º 269/2014 (DO 2015, L 239, p. 30) (en lo sucesivo, «actos de septiembre de 2015»), el Consejo prorrogó hasta el 15 de marzo de 2016 la aplicación de las medidas restrictivas controvertidas, sin modificar la motivación relativa al demandante.
- 16 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 24 de noviembre de 2015 y de conformidad con el artículo 86 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal, el demandante adaptó la demanda, a fin de pedir igualmente la anulación de los actos de septiembre de 2015 en la medida en que le concernían.
- 17 El Consejo expuso sus observaciones sobre el escrito antes mencionado mediante otro escrito que presentó en la Secretaría del Tribunal el 6 de enero de 2016.
- 18 El 10 de marzo de 2016, y a través de la Decisión (PESC) 2016/359, por la que se modifica la Decisión 2014/145 (DO 2016, L 67, p. 37), y del Reglamento de Ejecución (UE) 2016/353, por el que se aplica el Reglamento n.º 269/2014 (DO 2016, L 67, p. 1) (en lo sucesivo, «actos de marzo de 2016»), el Consejo prorrogó hasta el 15 de septiembre de 2016 la aplicación de las medidas restrictivas controvertidas, sin modificar la motivación relativa al demandante.
- 19 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 20 de mayo de 2016, el demandante adaptó su demanda a fin de pedir igualmente la anulación de los actos de marzo de 2016 en la medida en que le concernían.
- 20 El Consejo expuso sus observaciones sobre el escrito antes mencionado mediante otro escrito que presentó en la Secretaría del Tribunal el 14 de junio de 2016.

- 21 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal (Sala Novena) decidió abrir la fase oral del procedimiento y, en concepto de diligencias de ordenación del procedimiento de las previstas en el artículo 89, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, formuló preguntas escritas a las partes, instando a que respondieran, a unas, antes de la vista y, a otras, en ésta misma.
- 22 Las respuestas escritas de las partes se presentaron en la Secretaría del Tribunal en el plazo fijado.
- 23 En la vista de 28 de septiembre de 2016 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal. Con ese motivo, el Tribunal autorizó al demandante a presentar un documento, cosa que éste hizo al día siguiente. El 24 de octubre de 2016, el Consejo presentó sus observaciones escritas sobre dicho documento y, con ello, el Presidente de la Sala Novena del Tribunal declaró terminada la fase oral del procedimiento el día 26 del mismo mes.
- 24 El demandante solicita al Tribunal que:
- Anule los actos de marzo de 2015, los actos de septiembre de 2015 y los actos de marzo de 2016 (en lo sucesivo, «actos impugnados») en la medida en que le conciernen.
 - Condene en costas al Consejo.
- 25 El Consejo solicita al Tribunal que:
- Desestime el recurso.
 - Desestime las solicitudes de adaptación de la demanda.
 - Condene en costas al demandante.

Fundamentos de Derecho

- 26 En apoyo de su recurso el demandante invoca seis motivos, basados: el primero, en que existe error manifiesto de apreciación sobre la aplicación a su situación del criterio de designación formulado en los artículos 1, apartado 1, letra a), y 2, apartado 1, letra a), de la Decisión 2014/145 modificada y en el artículo 3, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 269/2014 modificado; el segundo, en la vulneración del derecho a la libertad de expresión; el tercero, en la vulneración del derecho de defensa y del derecho a la tutela judicial efectiva; el cuarto, en el incumplimiento de la obligación de motivación; el quinto, con carácter subsidiario, en que, si el criterio controvertido permite la adopción de medidas restrictivas frente a periodistas que ejercen el derecho a la libertad de expresión, este criterio es incompatible con dicho derecho y, por ello, ilegal; y, el sexto, en la infracción del 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 (DO 1997, L 327, p. 3; en lo sucesivo, «Acuerdo de colaboración»).
- 27 Resulta oportuno analizar el sexto motivo para empezar, luego el cuarto, luego los motivos primero y segundo, después el quinto y por último el tercero.

A. Sobre el sexto motivo, basado en la infracción del Acuerdo de colaboración

- 28 El demandante sostiene que al adoptar las medidas restrictivas controvertidas el Consejo no tuvo en cuenta lo exigido por el Acuerdo de colaboración y, concretamente, que los actos impugnados infringen el artículo 52, apartados 1, 5 y 8, del Acuerdo, que establecen que se prohíben las restricciones a la libre circulación de capitales entre la Unión y Rusia, que las partes no introducirán nuevas restricciones después de un período transitorio de cinco años y que existe la obligación de consultar con un Consejo de Cooperación creado en virtud del artículo 90 del mismo Acuerdo, respectivamente. Además, el demandante defiende que el Consejo no se esforzó por justificar las infracciones del Acuerdo de colaboración, destacando al respecto que ni la Decisión 2014/145 modificada ni el Reglamento n.º 269/2014 modificado recogen disposiciones que puedan justificar las medidas restrictivas a la luz del artículo 99, punto 1, letra d), del propio Acuerdo, que permite a las partes aplicar excepciones para adoptar las medidas 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».
- 29 El Consejo refuta las alegaciones del demandante.
- 30 Resulta oportuno observar con carácter preliminar que el artículo 52, apartados 1, 5 y 8, del Acuerdo de colaboración garantiza, efectivamente, la libre circulación de capitales entre la Unión y la Federación de Rusia.
- 31 No obstante, el artículo 99, punto 1, letra d), del Acuerdo de colaboración establece una excepción que una parte puede invocar unilateralmente para adoptar las medidas que considere necesarias para la protección de sus intereses esenciales de seguridad, en particular «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».
- 32 En primer lugar, procede observar que, como ha subrayado el Consejo, el Acuerdo de colaboración no obliga a la parte que desee adoptar medidas basándose en esta disposición a informar a la otra parte por anticipado, ni a consultarla o darle motivos.
- 33 En segundo lugar, por lo que es de la situación en Ucrania en el momento en que se adoptaron los actos impugnados, cabe considerar que las acciones de la Federación de Rusia se producen, a efectos del artículo 99, punto 1, letra d), del Acuerdo de colaboración, «en tiempo de guerra o de grave tensión internacional que [constituye] una amenaza de guerra». Teniendo en cuenta el interés de la Unión y de sus Estados miembros en que su vecina Ucrania sea un país estable, pudo juzgarse necesario instaurar medidas restrictivas con el objetivo de ejercer presión frente a la Federación de Rusia, para impulsarla a cesar en aquellas de sus actividades que menoscaben o amenacen la integridad territorial, la soberanía o la independencia de Ucrania. Por otro lado, dichas medidas pueden tener por objeto «mantener la paz y la seguridad internacionales», que es una finalidad asimismo mencionada en el artículo.
- 34 Por tanto, procede considerar que las medidas restrictivas controvertidas son compatibles con las excepciones relativas a la seguridad que se establecen en el artículo 99, punto 1, letra d), del Acuerdo de colaboración.
- 35 A la vista de los razonamientos anteriores, debe desestimarse el sexto motivo.

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

- 36 El demandante alega que la motivación del Consejo para justificar la inclusión y el mantenimiento de su nombre en las listas controvertidas no es lo suficientemente precisa y concreta. A juicio del demandante, aun admitiendo que dicha motivación resultara fundada, su vaguedad no le permite refutar de manera efectiva las alegaciones que frente a él se formulan.
- 37 Por otra parte, el demandante sostiene que esa motivación no puede complementarse con las aseveraciones que recoge el escrito de 16 de marzo de 2015 (véase el apartado 13 anterior).
- 38 El Consejo refuta las alegaciones del demandante.
- 39 Se ha de recordar que la obligación de motivar un acto jurídico lesivo, prevista en el artículo 296 TFUE, párrafo segundo, y en el artículo 41, apartado 2, letra c), de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») tiene la finalidad, por una parte, de proporcionar al interesado una indicación suficiente sobre si el acto está bien fundado o si eventualmente adolece de algún vicio que permita impugnar su validez ante el juez de la Unión y, por otra parte, de permitir a éste el ejercicio de su control sobre la legalidad de dicho acto. La obligación de motivación así establecida constituye un principio esencial del Derecho de la Unión que sólo puede ser objeto de excepciones en razón de consideraciones imperiosas. En principio, por lo tanto, la motivación debe comunicarse al interesado al mismo tiempo que el acto lesivo, sin que la falta de motivación pueda ser subsanada por el hecho de que el interesado averigüe los motivos del acto en el procedimiento seguido ante el juez de la Unión (véase la sentencia de 5 de noviembre de 2014, *Mayaleh/Consejo*, T-307/12 y T-408/13, EU:T:2014:926, apartado 85 y jurisprudencia citada).
- 40 Por lo tanto, a menos que consideraciones imperiosas que afecten a la seguridad de la Unión o de sus Estados miembros, o a la dirección de sus relaciones internacionales se opongan a la comunicación de determinados datos, el Consejo está obligado a poner en conocimiento de la persona o entidad sometida a las medidas restrictivas las razones específicas y concretas por las que considera que dichas medidas debían adoptarse. Así pues, debe mencionar los elementos de hecho y de Derecho de los que depende la justificación legal de las medidas de que se trata y las consideraciones que le han llevado a adoptarlas (véase la sentencia de 5 de noviembre de 2014, *Mayaleh/Consejo*, T-307/12 y T-408/13, EU:T:2014:926, apartado 86 y jurisprudencia citada).
- 41 Además, la motivación 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, el 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, ya 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. En particular, un acto lesivo está suficientemente motivado cuando se produce en un contexto conocido por el interesado, que le permite comprender el alcance de la medida adoptada respecto a él (véase la sentencia de 5 de noviembre de 2014, *Mayaleh/Consejo*, T-307/12 y T-408/13, EU:T:2014:926, apartado 87 y jurisprudencia citada).
- 42 En el presente asunto, la motivación utilizada respecto del demandante en los actos impugnados es la que se ha expuesto en el apartado 3 anterior.

- 43 Procede señalar que, si bien esa motivación no precisa expresamente el criterio en que se basó el Consejo para mantener el nombre del demandante en las listas controvertidas, de ella se deriva con la claridad suficiente que el Consejo aplicó el criterio formulado en los artículos 1, apartado 1, letra a), y 2, apartado 1, letra a), de la Decisión 2014/145 modificada y en el artículo 3, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 269/2014 modificado, en la medida en que concierne a las personas físicas que apoyen activamente acciones o políticas que menoscaben o amenacen la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania (en lo sucesivo, «criterio controvertido»).
- 44 Así, en la motivación controvertida, el Consejo hacía notar, tras recordar que el demandante fue nombrado jefe de RS por decreto presidencial de 9 de diciembre de 2013, que se trataba de una figura central de la propaganda gubernamental rusa que apoyaba el despliegue en Ucrania de las fuerzas armadas rusas.
- 45 Por lo tanto, esa motivación permite comprender que la razón de la inclusión y mantenimiento del nombre del demandante en las listas controvertidas estriba en que el Consejo consideró que, por su papel de jefe de RS y sus declaraciones como periodista, el demandante había hecho propaganda en favor de las acciones militares de la Federación de Rusia en Ucrania, por lo que estaba entre las personas que apoyaban activamente acciones o políticas que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania.
- 46 Por lo demás, las observaciones presentadas por el demandante al Consejo en el escrito de 25 de febrero de 2015 confirman que había entendido que era objeto de las medidas restrictivas controvertidas justamente por el papel que desempeñaba y por su conducta profesional.
- 47 Por lo que es de las precisiones que el Consejo facilitó en su escrito de 16 de marzo de 2015, debe recordarse que, tal como hace notar acertadamente el propio Consejo, dicho escrito, que recoge motivos adicionales y se enmarca en un intercambio de documentos entre esa institución y el demandante, puede ser tenido en cuenta al examinar los actos mencionados (véase, en ese sentido, la sentencia de 6 de septiembre de 2013, Bank Melli Iran/Consejo, T-35/10 y T-7/11, EU:T:2013:397, apartado 88).
- 48 Por consiguiente, aun cuando hubiera sido preferible que los motivos adicionales figuraran directamente en los actos impugnados y no únicamente en el escrito de 16 de marzo de 2015, procede apreciar la motivación de dichos actos también a la luz de las precisiones que el Consejo facilitó en ese escrito como contestación al escrito de 25 de febrero de 2015 del demandante, las cuales se refieren a que RS había presentado los sucesos acaecidos en Ucrania de manera favorable al Gobierno ruso, dando así apoyo a la política de dicho Gobierno en lo que se refiere a la situación ucraniana.
- 49 En cualquiera de los casos, y tal como alega acertadamente el Consejo, el escrito de 16 de marzo de 2015 remite en gran parte a la motivación de los actos impugnados. Si bien es cierto que el objeto de la propaganda que se imputa al demandante y a RS se refiere con carácter general a la política rusa frente a Ucrania, ello queda vinculado estrechamente con el despliegue de las fuerzas rusas en ese país. Por lo demás, aun antes de recibir ese escrito el demandante ya había entendido que la propaganda en cuestión no se limitaba al despliegue de las fuerzas rusas, ya que en su escrito de 25 de febrero de 2015 había aludido, de manera más general, a que no tenía influencia en la «situación ucraniana» y a que no existía nexo causal alguno entre «cualquier acción rusa en Ucrania» y su papel de jefe de la agencia y periodista.

- 50 A la vista de los razonamientos anteriores, procede concluir, por una parte, que la motivación empleada por el Consejo en los actos impugnados permitió que el demandante entendiera las razones por las que se mantenía su nombre en las listas controvertidas (y con mayor motivo si se consideran asimismo las precisiones facilitadas en el escrito de 16 de marzo de 2015) y, por otra parte, que el Tribunal está en condiciones de ejercer su control sobre la fundamentación de dicha motivación.
- 51 Así pues, ha de declararse que el Consejo cumplió con la obligación de motivación que se establece en el artículo 296 TFUE.
- 52 Si dicha motivación resulta o no fundada no es algo que forme parte del examen del presente motivo, sino del de los motivos primero y segundo. A este respecto, procede recordar que la obligación de motivación de un acto constituye una formalidad sustancial que debe distinguirse de la cuestión del fundamento de la motivación, pues este último corresponde a la legalidad del acto controvertido en cuanto al fondo. En efecto, la motivación de un acto consiste en expresar formalmente los fundamentos en los que se basa ese acto. Si tales fundamentos incurren en errores, éstos vician la legalidad del acto en el fondo, pero no su motivación, que puede ser suficiente aunque exprese una fundamentación equivocada (véase la sentencia de 5 de noviembre de 2014, *Mayaleh/Consejo*, T-307/12 y T-408/13, EU:T:2014:926, apartado 96 y jurisprudencia citada).
- 53 Por consiguiente, procede desestimar el cuarto motivo.

C. Sobre los motivos primero y segundo, basados en un error manifiesto de apreciación en cuanto a la aplicación del criterio controvertido a la situación del demandante y en la vulneración del derecho a la libertad de expresión

- 54 Tras recordar principios generales relativos, especialmente, al alcance del control judicial, el demandante alega que el Consejo no probó mediante medios que constituyan una base fáctica sólida que en su caso concurriera el criterio controvertido, y que ese criterio no puede tener por objeto cualquier clase de apoyo a las acciones o políticas que menoscaben o amenacen la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, o la estabilidad o seguridad de Ucrania. A juicio del demandante, dicho criterio debe respetar el principio de seguridad jurídica e interpretarse de conformidad con las disposiciones relativas al derecho a la libertad de expresión que se recogen en el artículo 11 de la Carta y en el artículo 10 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en lo sucesivo, «CEDH»).
- 55 Concretamente, en primer lugar, el demandante hace notar que las limitaciones del derecho a la libertad de expresión deben venir previstas por ley, ajustarse al principio de seguridad jurídica, perseguir un objetivo de interés general y resultar necesarias y proporcionadas a la consecución de ese objetivo, sin menoscabar el propio núcleo esencial de dicho derecho o suponer una traba significativa para la actividad de los periodistas. En su opinión, los conceptos de seguridad nacional y de incitación al odio deben asimismo interpretarse restrictivamente.
- 56 En segundo lugar, el demandante sostiene que el Consejo no ha aportado pruebas fiables por las que conste que él haya hecho propaganda de la política seguida por el Gobierno ruso en Ucrania.

- 57 El Consejo recuerda que el criterio controvertido tiene por destinatarias a personas físicas que apoyen activamente las acciones o políticas que menoscaben o amenacen la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, o la estabilidad o la seguridad de Ucrania, y que tal es el caso del demandante. Por consiguiente, a su juicio, no es necesario probar que esas mismas personas sean responsables de las acciones o políticas mencionadas, sino que basta con que presten un apoyo importante al respecto, sea cualitativa o cuantitativamente, lo cual sí es en su opinión compatible con el principio de seguridad jurídica.
- 58 En primer lugar, según el Consejo, la designación del demandante merced a ese criterio no vulnera el derecho a la libertad de expresión, puesto que está prevista por ley; responde al objetivo del artículo 21 TUE, apartado 2, letra c), de ejercer presión sobre el Gobierno ruso para que cese en aquellas de sus actividades que amenacen a Ucrania; y no impide que el demandante continúe con sus actividades periodísticas y exprese sus opiniones. Por tanto, a juicio del Consejo, las limitaciones que se establecen al derecho del demandante son compatibles con el artículo 52, apartado 1, de la Carta y el artículo 10, apartado 2, del CEDH.
- 59 En segundo lugar, el Consejo observa que su conclusión de que el demandante es una figura central de la propaganda que apoya activamente la política seguida por el Gobierno ruso en Ucrania se basa en varias pruebas fiables.
- 60 Resulta oportuno empezar el análisis de estas alegaciones recordando los principios relativos al control que ejerce el Tribunal y a la necesidad de interpretar el criterio controvertido a la luz del Derecho primario, y especialmente de la libertad de expresión, que forma parte del mismo.

1. *Sobre el alcance del control jurisdiccional*

- 61 Hay que recordar que, según la jurisprudencia, en lo que atañe a las reglas generales que definen las modalidades de las medidas restrictivas, el Consejo dispone de una amplia facultad de apreciación de los factores que hay que tener en cuenta para tomar medidas de sanciones económicas y financieras con fundamento en el artículo 215 TFUE, conforme a una decisión adoptada en virtud del capítulo 2 del título V del Tratado UE, en particular del artículo 29 TUE. Dado que el juez de la Unión no puede, en particular, sustituir la apreciación del Consejo sobre las pruebas, hechos y circunstancias que justifican la adopción de tales medidas por su propia apreciación, el control ejercido por ese juez debe limitarse a comprobar la observancia de las normas de procedimiento y de motivación, la exactitud material de los hechos, así como la inexistencia de error manifiesto de apreciación de los hechos y de desviación de poder. Este control limitado se aplica, en particular, a la valoración de las consideraciones de oportunidad en las que se basan tales medidas (véase la sentencia de 5 de noviembre de 2014, Mayaleh/Consejo, T-307/12 y T-408/13, EU:T:2014:926, apartado 127 y jurisprudencia citada).
- 62 Ello no obstante, aunque el Consejo dispone de un amplio margen de apreciación en cuanto a los criterios generales que deben tomarse en consideración para adoptar medidas restrictivas, la efectividad del control jurisdiccional garantizado por el artículo 47 de la Carta exige que, al controlar la legalidad de los motivos en que se base la decisión de incluir o mantener el nombre de una persona concreta en una lista de personas sujetas a medidas restrictivas, el juez de la Unión se asegure de que dicha decisión, que constituye un acto de alcance individual para esa persona, dispone de unos fundamentos de hecho suficientemente sólidos. Ello implica verificar los hechos alegados en el resumen de motivos en que se basa dicha decisión, de modo que el control jurisdiccional no quede limitado a una apreciación de la verosimilitud abstracta de los motivos invocados, sino que se refiera a la cuestión de si tales motivos, o al menos uno de ellos

que se considere suficiente por sí solo para fundamentar tal decisión, están o no respaldados de manera suficientemente precisa y concreta (sentencias de 21 de abril de 2015, Anboubá/Consejo, C-605/13 P, EU:C:2015:248, apartados 41 y 45, y de 26 de octubre de 2015, Portnov/Consejo, T-290/14, EU:T:2015:806, apartado 38).

- 63 En caso de impugnación, corresponde a la autoridad competente de la Unión acreditar que los motivos apreciados contra la persona afectada son fundados, y no es dicha persona quien debe aportar la prueba negativa de la carencia de fundamento de tales motivos (sentencias de 18 de julio de 2013, Comisión y otros/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, EU:C:2013:518, apartado 121, y de 5 de noviembre de 2014, Mayaleh/Consejo, T-307/12 y T-408/13, EU:T:2014:926, apartado 128).

2. Sobre la interpretación del criterio controvertido a la luz del Derecho primario y especialmente de la libertad de expresión

- 64 Es menester señalar que, aunque el Consejo disponga de un amplio margen de apreciación en cuanto a la definición de los criterios en virtud de los que determinadas personas o entidades pueden ser objeto de medidas restrictivas, dichos criterios sólo pueden considerarse conformes con el ordenamiento jurídico de la Unión en la medida en que sea posible atribuirles un sentido compatible con las exigencias de las reglas superiores a las que están sometidos (véase, en ese sentido, la sentencia de 15 de septiembre de 2016, Yanukovych/Consejo, T-346/14, recurrida en casación, EU:T:2016:497, apartado 100).

- 65 Por consiguiente, se impone la necesidad de interpretar tales criterios generales de conformidad con lo exigido por el Derecho primario.

- 66 Al respecto, se ha de notar que el derecho a la libertad de expresión forma parte del Derecho primario, puesto que la Carta, a la que el artículo 6 TUE, apartado 1, reconoce el mismo valor jurídico que a los Tratados, establece lo siguiente en su artículo 11:

«1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras.

2. Se respetan la libertad de los medios de comunicación y su pluralismo.»

- 67 Ese derecho no es absoluto, dado que, según el artículo 52, apartado 1, de la Carta:

«Cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la presente Carta deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades. Dentro del respeto del principio de proporcionalidad, sólo podrán introducirse limitaciones cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.»

- 68 En el CEDH, al que se refiere el artículo 6 TUE, apartado 3, figuran disposiciones similares, puesto que su artículo 10 es del tenor siguiente:

«1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras [...]

2. El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial.»
- 69 Según la jurisprudencia, el derecho a la libertad de expresión no constituye una prerrogativa absoluta y puede, por consiguiente, ser objeto de limitaciones, en las condiciones expuestas en el artículo 52, apartado 1, de la Carta. Así pues, para ser conformes con el Derecho de la Unión, las injerencias en la libertad de expresión y de los medios de comunicación deben satisfacer un requisito triple. En primer lugar, las limitaciones en cuestión deben venir «previstas por la ley». En otras palabras, la institución de la Unión que adopte medidas que puedan restringir la libertad de expresión de una persona debe disponer para ello de una base legal. En segundo lugar, la limitación debe perseguir un objetivo de interés general, reconocido como tal por la Unión. En tercer lugar, la limitación en cuestión no puede ser excesiva (véase, en ese sentido, la sentencia de 4 de diciembre de 2015, Sarafráz/Consejo, T-273/13, no publicada, EU:T:2015:939, apartados 177 a 182 y 184).
- 70 En esencia, dichos requisitos se corresponden con los establecidos en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en lo sucesivo, «TEDH»), que indica que, para que estén justificadas bajo el prisma del artículo 10, apartado 2, del CEDH, las injerencias en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión deberán venir «previstas por la ley», tener por objeto uno o más de los propósitos legítimos enumerados en dicha disposición y resultar «necesarias, en una sociedad democrática» para la consecución de ese o esos propósitos (TEDH, sentencia de 15 de octubre de 2015, Perinçek c. Suiza, CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, apartado 124). De ello se deduce que el criterio controvertido deberá interpretarse en el sentido de que el Consejo tenía derecho a adoptar medidas restrictivas que pudieran limitar la libertad de expresión del demandante siempre que dichas limitaciones satisficieran los requisitos que se acaban de recordar y que deben concurrir para que quepa aplicar una restricción legítima a esa libertad.
- 71 Por tanto, procederá comprobar si las medidas restrictivas que afectan al demandante vienen previstas por ley, tienen por objeto un fin de interés general y no son excesivas.
- a) Sobre el requisito de que cualquier restricción de la libertad de expresión venga «prevista por la ley»***
- 72 En cuanto a si las medidas restrictivas controvertidas vienen previstas por ley, procede señalar que se enuncian en actos que tienen alcance general y disponen, en primer lugar, de bases jurídicas claras en el Derecho de la Unión, como son el artículo 29 TUE y el artículo 215 TFUE, y, en segundo lugar, de una motivación suficiente por lo que respecta tanto a su alcance como a las razones que justifican su aplicación al demandante (véanse los apartados 42 a 51 anteriores) (véase, por analogía, la sentencia de 5 de noviembre de 2014, Mayaleh/Consejo, T-307/12 y T-408/13, EU:T:2014:926, apartado 176 y jurisprudencia citada). No obstante, procede acreditar si es razonable pensar que el demandante podía esperar que el criterio controvertido, que se refiere al concepto de «apoyo activo», pudiera aplicarse a su situación, la cual estaba en principio protegida por la libertad de expresión.

- 73 A ese respecto, si bien los actos impugnados no incluyen una definición precisa del concepto de «apoyo activo», no cabe interpretar éste de otro modo que no sea que tiene por destinatarias a las personas que, sin ser ellas mismas responsables de las acciones y políticas del Gobierno ruso que desestabilizan Ucrania y sin ejecutar ellas mismas dichas acciones o políticas, sí les prestan apoyo.
- 74 Por otra parte, procede precisar que el criterio controvertido no tiene por objeto cualquier forma de apoyo al Gobierno ruso sino aquellas que por su importancia cuantitativa o cualitativa contribuyen a la continuación de las acciones y políticas de dicho Gobierno que desestabilizan Ucrania. Interpretado bajo control del juez de la Unión y habida cuenta del objetivo de ejercer presión sobre el Gobierno ruso para obligarlo a que cese en dichas acciones y políticas, el criterio controvertido define de modo objetivo una categoría limitada de personas y entidades frente a las que pueden instituirse medidas de inmovilización de fondos (véase, en ese sentido y por analogía, la sentencia de 16 de julio de 2014, *National Iranian Oil Company/Consejo*, T-578/12, no publicada, EU:T:2014:678, apartado 119).
- 75 Al interpretar ese criterio, procede tener en cuenta la jurisprudencia del TEDH, que reconoce que es imposible alcanzar la precisión absoluta en la redacción de las leyes, sobre todo en ámbitos en que la situación varía en función de las opiniones sociales dominantes, y que admite que la necesidad de evitar la inflexibilidad y adaptarse a los cambios de situación supone que numerosas leyes se valgan de formulaciones más o menos vagas cuya interpretación y aplicación dependan de la práctica. El requisito de que la ley defina con claridad las infracciones quedará cumplido cuando el justiciable pueda saber, partiendo del tenor de la disposición en cuestión y, si es necesario, gracias a la interpretación que los tribunales hagan de dicha disposición, qué actos u omisiones le hacen incurrir en responsabilidad (véase, en ese sentido, TEDH, sentencia de 15 de octubre de 2015, *Perinçek c. Suiza*, CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, apartados 133 y 134).
- 76 Ahora bien, si se tiene en cuenta la importancia del papel que desempeñan en la sociedad contemporánea los medios de comunicación, y sobre todo los audiovisuales (véase, en ese sentido, TEDH, sentencia de 17 de septiembre de 2009, *Manole y otros c. Moldavia*, CE:ECHR:2009:0917JUD001393602, apartado 97, y de 16 de junio de 2016, *Delfi c. Estonia*, CE:ECHR:2015:0616JUD006456909, apartado 134), era previsible que el apoyo mediático de envergadura para las acciones y políticas del Gobierno ruso que desestabilizan Ucrania prestado, especialmente en programas muy populares, por una persona nombrada mediante decreto del presidente Putin a la jefatura de RS, una agencia de noticias que el propio demandante califica de «empresa unitaria» del Estado ruso, pudiera ser objeto del criterio basado en el concepto de «apoyo activo», siempre y cuando las limitaciones consiguientes de la libertad de expresión satisficieran los demás requisitos exigidos para que quepa aplicar una restricción legítima a esa libertad.
- 77 Por otra parte, procede señalar que, a diferencia de lo sostenido por el demandante, la jurisprudencia derivada de la sentencia de 23 de septiembre de 2014, *Mikhalchanka/Consejo* (T-196/11 y T-542/12, no publicada, EU:T:2014:801), no permite concluir que el concepto de «apoyo activo» sólo se aplique al trabajo de los periodistas cuando las declaraciones de éstos tengan un impacto concreto. En efecto, tal y como indica acertadamente el Consejo, en la sentencia citada el Tribunal no se pronunció sobre la libertad de expresión, sino que consideró que el Consejo no había probado que el caso del demandante del asunto que dio lugar a aquella sentencia quedara subsumido en los criterios de designación establecidos por los actos allí controvertidos. Esos criterios tenían por objeto en particular a los responsables de violaciones de las normas electorales internacionales que habían marcado las elecciones presidenciales celebradas en Bielorrusia el 19 de diciembre de 2010 y a los responsables de las violaciones graves

de los derechos humanos o de la represión de la sociedad civil y de la oposición democrática en ese país. Son ésas las circunstancias en las que el Tribunal declaró que el Consejo no había comunicado datos que pudieran probar la influencia, el impacto concreto y, sobre todo, la posible responsabilidad del demandante y, en su caso, del programa de televisión que presentaba en la violación de las normas electorales internacionales y en la represión de la sociedad civil y de la oposición democrática (véase, en ese sentido, la sentencia de 23 de septiembre de 2014, Mikhalchanka/Consejo, T-196/11 y T-542/12, no publicada, EU:T:2014:801, apartados 7, 8, 15, 134 y 135).

- 78 Ahora bien, en el presente asunto, el criterio del «apoyo activo» que el Consejo aplicó al demandante es más amplio que los criterios basados en la responsabilidad que eran los controvertidos en el asunto que dio lugar a la sentencia de 23 de septiembre de 2014, Mikhalchanka/Consejo (T-196/11 y T-542/12, no publicada, EU:T:2014:801). Por consiguiente, el demandante no puede invocar dicha sentencia en apoyo de su tesis de que el Consejo debería haber probado los efectos concretos de sus declaraciones.
- 79 Así las cosas, procede considerar que en el presente asunto concurre el requisito de que las limitaciones de la libertad de expresión estén previstas por ley.

b) Sobre la persecución de un objetivo de interés general

- 80 Por lo que es del requisito de que se persiga un objetivo de interés general reconocido como tal por la Unión, procede observar que, mediante las medidas restrictivas adoptadas en aplicación del criterio controvertido, el Consejo pretende presionar a las autoridades rusas para que cesen en aquellas de sus acciones y políticas que desestabilizan Ucrania, lo cual se corresponde con uno de los objetivos de la política exterior y de seguridad común (PESC).
- 81 En efecto, la adopción de medidas restrictivas respecto de personas que apoyan activamente las acciones y políticas del Gobierno ruso que desestabilicen Ucrania responde al objetivo del artículo 21 TUE, apartado 2, letra C), de mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas.
- 82 A este respecto, procede subrayar, tal como ha hecho el Consejo, que la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó, el 27 de marzo de 2014, su resolución 68/262, con el título «Integridad territorial de Ucrania», en la que recordaba que, con arreglo al artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas, todos los Estados están obligados a abstenerse en sus relaciones internacionales de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado y de solucionar sus controversias internacionales por medios pacíficos. En esta resolución, la Asamblea General acogía igualmente con beneplácito los constantes esfuerzos de las organizaciones internacionales y regionales con miras a reducir la tensión con respecto a Ucrania. Por último, en la parte dispositiva de la resolución, la Asamblea General reafirmaba la importancia de la soberanía, la independencia política, la unidad y la integridad territorial de Ucrania dentro de sus fronteras reconocidas internacionalmente e instaba a todas las partes a que procurasen alcanzar inmediatamente una solución pacífica para la situación en Ucrania, actuasen con moderación, se abstuvieran de adoptar medidas unilaterales y hacer declaraciones que enardecieran los ánimos y pudieran aumentar las tensiones, y participaran plenamente en las iniciativas internacionales de mediación.

83 Por consiguiente, procede concluir que en el presente asunto concurre el requisito de que se persiga un objetivo de interés general.

c) Sobre el carácter no excesivo de las medidas restrictivas que afectan al demandante

84 Por lo que se refiere al requisito de que las limitaciones de la libertad de expresión que se derivan de las medidas restrictivas controvertidas no sean excesivas, debe señalarse que ello se entiende en dos aspectos: por un lado, las limitaciones deben resultar necesarias y proporcionadas al propósito fijado y, por otro, no deben menoscabar el núcleo esencial de dicha libertad (véase, en ese sentido, la sentencia de 4 de diciembre de 2015, Sarafráz/Consejo, T-273/13, no publicada, EU:T:2015:939, apartado 184 y jurisprudencia citada).

Sobre la necesidad y proporcionalidad de las limitaciones

85 En primer lugar, por lo que respecta a la necesidad de las limitaciones en cuestión, debe señalarse que medidas alternativas y menos gravosas, como un sistema de autorización previa o una obligación de justificación *a posteriori* del uso de los fondos transferidos, no permiten alcanzar tan eficazmente los objetivos perseguidos, a saber, presionar a las autoridades rusas responsables de la situación de Ucrania, en particular habida cuenta de la posibilidad de eludir las restricciones impuestas (véase, por analogía, la sentencia de 12 de marzo de 2014, Al Assad/Consejo, T-202/12, EU:T:2014:113, apartado 117 y jurisprudencia citada).

86 En segundo lugar, por lo que se refiere a la proporcionalidad de las limitaciones en cuestión, debe recordarse la jurisprudencia relativa al principio de proporcionalidad y a las limitaciones de la libertad de expresión y dilucidarse cómo pueden aplicarse dichas limitaciones en la situación concreta del demandante, que se deriva de los datos que obran en el expediente del Consejo.

87 El principio de proporcionalidad, que es uno de los principios generales del Derecho de la Unión, exige que los actos de las instituciones de la Unión no rebasen los límites de lo que resulta adecuado y necesario para la consecución de los objetivos perseguidos por la normativa de que se trate. Así pues, cuando puede elegirse entre varias medidas adecuadas, debe recurrirse a la menos gravosa y los inconvenientes ocasionados no deben resultar desmesurados respecto de los objetivos buscados (véase la sentencia de 4 de diciembre de 2015, Sarafráz/Consejo, T-273/13, no publicada, EU:T:2015:939, apartado 185 y jurisprudencia citada).

88 La jurisprudencia precisa sobre este particular que, por lo que se refiere al control jurisdiccional del respeto del principio de proporcionalidad, debe reconocerse una amplia facultad discrecional al legislador de la Unión en los ámbitos en que se ve obligado a elegir entre diversas opciones de carácter político, económico y social y en los que debe llevar a cabo apreciaciones complejas. Por lo tanto, únicamente puede afectar a la legalidad de una medida adoptada en uno de estos ámbitos el hecho de que sea manifiestamente inadecuada para alcanzar el objetivo perseguido por la institución competente (véase la sentencia de 28 de noviembre de 2013, Consejo/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, apartado 120 y jurisprudencia citada).

89 Por lo que se refiere, más en concreto, a las limitaciones de la libertad de expresión, en la jurisprudencia del TEDH se pueden identificar varios principios.

- 90 En primer lugar, la jurisprudencia del TEDH tiene señalado que la libertad de expresión constituye uno de los fundamentos esenciales de una sociedad democrática y uno de los requisitos primordiales de su progreso y del desarrollo del individuo, y que esa libertad ampara en principio no sólo la «información» o las «ideas» acogidas favorablemente o consideradas inofensivas o indiferentes, sino también las que resulten hirientes, chocantes o inquietantes, y todo ello con el fin de garantizar el pluralismo, la tolerancia y el espíritu abierto, sin los que la sociedad democrática no existe. Si bien la libertad de expresión viene acompañada de excepciones, éstas deben interpretarse restrictivamente, y la necesidad de restringirla tendrá que acreditarse de modo convincente [TEDH, sentencia de 15 de octubre de 2015, *Perinçek c. Suiza*, CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, apartado 196, inciso i)].
- 91 En segundo lugar, el TEDH ha declarado que el artículo 10, apartado 2, del CEDH no deja lugar a las restricciones de la libertad de expresión en el ámbito del discurso político o de cuestiones de interés general. En efecto, en principio, las declaraciones relativas a tales cuestiones de interés público requieren una protección sólida, a diferencia de las que defiendan o justifiquen la violencia, el odio, la xenofobia u otras formas de intolerancia, que en principio no quedan protegidas. Por su propia naturaleza, el discurso político es fuente de polémica y a menudo resulta virulento, pero no por ello dejará de ser de interés público, salvo cuando rebase un límite y degeneren en incitación a la violencia, el odio o la intolerancia (TEDH, sentencia de 15 de octubre de 2015, *Perinçek c. Suiza*, CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, apartados 197, 230 y 231).
- 92 En tercer lugar, por lo que se refiere a la «necesidad» de las limitaciones a la libertad de expresión, el TEDH considera que tal necesidad implica un imperativo social y que procede analizar las injerencias a la luz del conjunto del asunto para determinar si eran proporcionadas al objetivo legítimo perseguido y si los motivos invocados por las autoridades para justificarlas son pertinentes y suficientes [TEDH, sentencia de 15 de octubre de 2015, *Perinçek c. Suiza*, CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, apartado 196, incisos ii) y iii)].
- 93 Si bien estos principios son datos importantes que hay que tener en cuenta en el presente asunto, debe señalarse que serán de aplicación únicamente cuando resulten pertinentes en el contexto del asunto que nos ocupa, que se caracteriza por peculiaridades que lo distinguen de las que permitieron que el TEDH desarrollara su jurisprudencia.
- 94 Ello se debe a que, como procede aquí subrayar, los principios que se derivan de la jurisprudencia del TEDH se fijaron respecto de situaciones en que un Estado, que se había incorporado al CEDH, consideraba que las declaraciones o acciones de una persona domiciliada en dicho Estado eran inaceptables y le imponía medidas represivas, frecuentemente penales, frente a lo cual esa persona invocaba la libertad de expresión para defenderse contra ese Estado.
- 95 En cambio, en el presente asunto, el demandante es un ciudadano ruso residente en Rusia que fue nombrado por decreto del presidente Putin a la jefatura de la agencia de noticias RS, que es una «empresa unitaria» del Estado ruso.
- 96 Al ejercer sus funciones periodísticas, que son inseparables de las de jefe de RS, el demandante se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre la situación que el Gobierno ruso ha creado en Ucrania y, según el Consejo, ha presentado los acontecimientos relativos a esa situación de manera favorable a dicho Gobierno.

- 97 Es ése el contexto en que el demandante invoca el derecho a la libertad de expresión. Por tanto, no se trata de valerse de ese derecho como defensa contra el Estado ruso, sino para protegerse frente a medidas restrictivas cautelares (y no penales) adoptadas por el Consejo para reaccionar ante las acciones y políticas del Gobierno ruso que desestabilizan Ucrania. Pues bien, resulta notorio que dichas acciones y políticas gozan en Rusia de una cobertura mediática muy amplia y que, a través de la propaganda, se presentan a menudo al pueblo ruso como algo plenamente justificado.
- 98 Concretamente, procede notar que, el 13 de febrero de 2014, el Organismo Público Ruso de Quejas sobre la Prensa (en lo sucesivo, «Organismo Ruso») adoptó una resolución relativa al demandante a raíz de una queja sobre el programa presentado por éste, *Vesti Nedeli* (noticias de la semana). En esa ocasión, el Organismo Ruso consideró que las declaraciones del demandante en el programa *Vesti Nedeli* emitido el 8 de diciembre de 2013 daban lugar a propaganda que presentaba los acontecimientos sucedidos el 30 de noviembre y el 1 de diciembre de 2013 en la plaza de la Independencia de Kiev (Ucrania) de manera torticera y contraria a los principios de responsabilidad social, inocuidad, veracidad, imparcialidad y justicia que obligan a los periodistas y que lo hacía para manipular a la opinión pública rusa a través de técnicas de desinformación.
- 99 El demandante no niega haber hecho las declaraciones objeto de la resolución del Organismo Ruso pero alega que la propaganda está protegida por la libertad de expresión.
- 100 Por otra parte, hay que señalar que la realización por parte del demandante de actividades propagandísticas a favor de las acciones y políticas del Gobierno ruso que desestabilizan Ucrania se desprende también de la resolución de 3 de abril de 2014 del Nacionālā elektronisko plašsaziņas līdzekļu padome (Consejo Nacional de Medios Electrónicos de Letonia) (en lo sucesivo, «resolución letona»), así como de la resolución de 2 de abril de 2014 de la Lietuvos radijo ir televizijos komisija (Comisión Lituana de Radio y Televisión), confirmada el 7 de abril de 2014 por el Vilniaus apygardos administracinis teismas (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Vilna, Lituania) (en lo sucesivo, «resolución lituana»), en relación con la suspensión en sus países respectivos de la emisión, entre otros, de programas de *Vesti Nedeli* en los que hubiera participado el demandante.
- 101 Según el demandante, la resolución letona y la resolución lituana son posicionamientos unilaterales sobre las cuales ni él ni RS pudieron pronunciarse, de tal modo que el Consejo no podía basarse en ellas.
- 102 Por lo que se refiere a las resoluciones mencionadas, en primer lugar, hay que notar que, en su respuesta escrita a una pregunta del Tribunal, el Consejo indicó que ambas habían sido incorporadas formalmente al expediente administrativo el 1 de febrero de 2016.
- 103 Así pues, si bien está claro que ambas resoluciones forman parte de las pruebas en que se basaron los actos de marzo de 2016, no sucede así con los actos de marzo de 2015 y los actos de septiembre de 2015.
- 104 A este respecto, no puede prosperar la tesis formulada por el Consejo en el sentido de que éste conocía el contenido de la resolución letona y la resolución lituana ya desde la adopción de los actos de marzo de 2015 porque ambas habían sido hecho públicas, también en inglés, en abril y octubre de 2014. En efecto, no cabe presumir que el Consejo tuviera conocimiento de cualquier documento relativo al demandante por el mero hecho de que tal documento fuera público.

- 105 Por lo que se refiere al contenido de ambas resoluciones, en primer lugar, debe señalarse que, basándose en un informe elaborado por la Policía letona que había analizado los programas de *Vesti Nedeli*, y en particular los del 2 y el 16 de marzo de 2014, en los que participó el demandante, el Consejo Nacional de Medios Electrónicos de Letonia consideró que dichos programas hacían propaganda de guerra, justificando la intervención militar rusa en Ucrania, y asimilaban a los defensores de la democracia ucraniana con los nazis, transmitiendo el mensaje de que, si los segundos llegaban al poder, cometerían los mismos crímenes que los primeros.
- 106 En segundo lugar, el Vilniaus apygardos administracinis teismas (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Vilna) confirmó la conclusión de la Comisión Lituana de Radio y Televisión de que el programa *Vesti Nedeli* de 2 de marzo de 2014, analizado por dicha Comisión, incitaba al odio entre rusos y ucranianos y justificaba la intervención militar de Rusia en Ucrania y la anexión por Rusia de parte del territorio ucraniano.
- 107 Pues bien, dichas constataciones de autoridades de dos Estados miembros que habían analizado los programas en cuestión constituyen pruebas sólidas de que el demandante se ha dedicado a actividades propagandísticas a favor de las acciones y políticas del Gobierno ruso que desestabilizan Ucrania.
- 108 Ello es tanto más cierto cuanto que, ante el Tribunal, el demandante no ha refutado lo constatado en la resolución letona y la resolución lituana, limitándose a formular objeciones de carácter formal (véase el apartado 101 anterior).
- 109 Hay que notar a ese respecto que lo invocado por el demandante carece de incidencia en la posibilidad que tenía de presentar durante el procedimiento seguido ante el Tribunal alegaciones y medios de prueba que refutaran la fundamentación de las afirmaciones contenidas en las resoluciones mencionadas.
- 110 Por otra parte, debe señalarse que ni el demandante ni RS impugnaron la resolución letona ni la resolución lituana ante los tribunales nacionales competentes, a pesar de que de los autos se desprenda que al menos la resolución letona era recurrible.
- 111 Así las cosas, debe concluirse que, apoyándose en la resolución del Organismo Ruso y, por lo que se refiere a los actos de marzo de 2016, asimismo en la resolución letona y la resolución lituana, el Consejo podía considerar que el demandante había hecho propaganda.
- 112 Ahora bien, no puede considerarse que la adopción por el Consejo de medidas restrictivas frente al demandante por su propaganda a favor de aquellas acciones y políticas del Gobierno ruso que desestabilizan Ucrania sea una restricción desproporcionada de su derecho a la libertad de expresión.
- 113 Ello se debe a que, si así fuera, el Consejo se vería imposibilitado para perseguir su objetivo político de presionar al Gobierno ruso mediante la adopción de medidas restrictivas dirigidas no sólo a los responsables de las acciones o políticas de dicho Gobierno que respectan a Ucrania o a quienes ponen en práctica dichas acciones o políticas sino también a quienes prestan activamente apoyo a las mismas.
- 114 De conformidad con la jurisprudencia recordada en el apartado 74 anterior, el concepto de apoyo activo incluye las formas de apoyo que, por su importancia cualitativa o cuantitativa, contribuyan a la continuación de aquellas acciones y políticas del Gobierno ruso que desestabilizan Ucrania.

- 115 Dicho concepto no se limita al apoyo material, sino que abarca asimismo el apoyo que pueda prestar el jefe de RS, «empresa unitaria» del Estado ruso, nombrado por el presidente de ese Estado, que es a quien corresponde en último término la responsabilidad por las acciones y políticas condenadas por el Consejo y a las que éste desea reaccionar mediante la adopción de las medidas restrictivas controvertidas.
- 116 A ese respecto, es cierto que, al apreciar si las medidas restrictivas que afectan al demandante son proporcionadas, procede examinar si disuaden a los periodistas rusos de expresarse con libertad sobre cuestiones políticas de interés general, como las acciones y políticas del Gobierno ruso que desestabilizan Ucrania, ya que se trataría de una consecuencia nociva para la sociedad en su conjunto (véase, en ese sentido, TEDH, sentencia de 17 de diciembre de 2004, Cumpăna y Mazăre c. Rumanía, CE:ECHR:2004:1217JUD003334896, apartado 114).
- 117 No obstante, no sucede así en el presente asunto, puesto que la situación del demandante tiene la característica específica, por no decir única, de que hace propaganda en apoyo de las acciones y políticas del Gobierno ruso que desestabilizan Ucrania y se vale para ello de los medios y el poder que corresponden a la jefatura de RS, cargo que obtuvo en virtud de un decreto del propio presidente Putin.
- 118 Pues bien, los demás periodistas que deseen expresarse, aun cuando sea mediante declaraciones que resulten hirientes, chocantes o inquietantes (véase el apartado 90 anterior), en relación con cuestiones del discurso político y de interés general (véase el apartado 91 anterior), como las acciones o políticas del Gobierno ruso que desestabilizan Ucrania, no se encuentran en una situación comparable con la del demandante, que es el titular único de la jefatura de RS como consecuencia de una elección deliberada del presidente Putin.
- 119 Por lo demás, en las listas controvertidas no figura el nombre de ningún periodista más y sólo se refiere a actividades de propaganda la motivación relativa a un miembro de las autoridades de la autoproclamada «República Popular de Donetsk».
- 120 Habida cuenta asimismo de la amplia facultad de apreciación de que goza el Consejo (véase el apartado 88 anterior), los razonamientos anteriores bastan para acreditar que las limitaciones del derecho a la libertad de expresión del demandante que puedan acarrear las medidas restrictivas resultan necesarias y no resultan desproporcionadas, sin que haya que analizar si los demás medios probatorios en que se basó el Consejo demuestran que el demandante haya incitado a la violencia o pronunciado discursos de instigación al odio.
- 121 Dado que las limitaciones de la libertad de expresión del demandante que puedan suponer las medidas restrictivas controvertidas resultan necesarias y proporcionadas al objetivo perseguido, procede analizar el requisito de que no se haya menoscabado el núcleo esencial de dicha libertad.

Sobre la inexistencia de perjuicio para el núcleo esencial de la libertad de expresión del demandante

- 122 Por lo que se refiere al requisito de que no se haya menoscabado el núcleo esencial de la libertad de expresión del demandante, procede recordar que las medidas restrictivas controvertidas establecen, por una parte, que los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para evitar la entrada o paso en tránsito del demandante por su territorio y, por otra, la inmovilización de los fondos y recursos económicos del demandante que estén situados en la Unión.

- 123 Pues bien, el demandante es nacional de un Estado tercero, el cual es la Federación de Rusia, y reside en dicho Estado, en el que ejerce su actividad profesional desde la jefatura de RS. Por lo tanto, las medidas restrictivas controvertidas no menoscaban el núcleo esencial del derecho del demandante a ejercer su libertad de expresión, en particular en el marco de su actividad profesional en el sector de los medios de comunicación en el país en que reside y trabaja (véase, por analogía, la sentencia de 4 de diciembre de 2015, Sarafráz/Consejo, T-273/13, no publicada, EU:T:2015:939, apartado 190 y jurisprudencia citada).
- 124 Además, las medidas mencionadas son de carácter temporal y reversible. En efecto, se desprende del artículo 6 de la Decisión 2014/145 que ésta se someterá a un seguimiento constante y del artículo 14, apartado 4, del Reglamento n.º 269/2014 que la lista anexa al mismo será examinada periódicamente y, al menos, cada doce meses.
- 125 De ello se deduce que las medidas restrictivas impuestas al demandante no menoscaban el contenido esencial de su libertad de expresión.
- 126 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede desestimar los motivos primero y segundo.

D. Sobre el motivo quinto, basado en el hecho de que, si el criterio controvertido permite la adopción de medidas restrictivas frente a periodistas que ejercen el derecho a la libertad de expresión, este criterio es incompatible con dicho derecho y, por ello, ilegal

- 127 Con carácter subsidiario, el demandante invoca una excepción de ilegalidad, a efectos del artículo 277 TFUE, respecto del criterio controvertido, para el supuesto de que sea interpretado en el sentido de que permite adoptar medidas restrictivas respecto de periodistas que hayan expresado opiniones que el Consejo juzgue discutibles. El demandante afirma que, interpretado así, dicho criterio es desproporcionado y carece de base jurídica. En su réplica, el demandante precisa que los artículos 29 TUE y 215 TFUE no permiten la adopción de actos contrarios al derecho a la libertad de expresión.
- 128 En primer lugar, el Consejo invoca una excepción de inadmisibilidad del presente motivo, por entender que no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 76, letra d), del Reglamento de Procedimiento.
- 129 En segundo lugar, el Consejo expone que el criterio controvertido tiene por objeto las actividades de propaganda y desinformación que prestan activamente apoyo al Gobierno ruso por lo que se refiere a la desestabilización de Ucrania y que dicho criterio no resulta contrario a la libertad de expresión.
- 130 Del análisis de los motivos primero y segundo se deriva que el criterio controvertido se ha de interpretar de manera conforme con el Derecho primario, incluidas las disposiciones que protegen el derecho a la libertad de expresión (véanse los apartados 64 a 70 anteriores).
- 131 Pues bien, se ha concluido que el criterio controvertido podía interpretarse y aplicarse de manera conforme con el Derecho primario, y dentro de éste con el derecho a la libertad de expresión. Por otra parte, ha quedado asentado que la aplicación al caso del demandante que en el presente asunto se ha hecho de dicho criterio no vulneraba su derecho a la libertad de expresión, dado que el Consejo cumplió con los requisitos legales establecidos para limitar esa misma libertad.

132 En tales circunstancias, procede desestimar el presente motivo sin que resulte necesario pronunciarse sobre la inadmisibilidad invocada por el Consejo.

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

133 Tras recordar los principios jurisprudenciales relativos al respeto del derecho de defensa en materia de medidas restrictivas, el demandante alega que, aunque los actos de marzo de 2015 mantuvieran su nombre en las listas controvertidas y no lo incluyeran por primera vez en ellas, no se le informó previamente de los motivos por los que se le mantenía en las mismas ni se le transmitieron medios probatorios serios, creíbles y concretos que pudieran justificar tal decisión.

134 Más en concreto, en primer lugar, el demandante alega que los actos de marzo de 2015 adoptaron antes de que el Consejo contestara a su solicitud, presentada mediante el escrito de 4 de febrero de 2015, de tener acceso al expediente. El demandante entiende que como consecuencia de ello no pudo pronunciarse con conocimiento de causa sobre la intención del Consejo de mantener la aplicación de medidas restrictivas respecto a él.

135 En segundo lugar, el demandante aduce que su escrito de 25 de febrero de 2015 no fue analizado con detenimiento e imparcialidad.

136 El Consejo, además de refutar el fondo de las alegaciones del demandante sobre la vulneración de su derecho de defensa, alega que la invocación por el demandante de la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, realizada sólo en el título del presente motivo, es inadmisibles, por no ser conforme con los requisitos mínimos establecidos en el artículo 76, letra d), del Reglamento de Procedimiento.

137 Con carácter preliminar, procede estimar la excepción de inadmisibilidad formulada por el Consejo, puesto que el demandante no formula alegaciones que se refieran concretamente a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.

138 En efecto, es preciso recordar que, en virtud del artículo 76, letra d), del Reglamento de Procedimiento, que coincide en esencia con el artículo 44, apartado 1, letra c), de la versión de 2 de mayo de 1991 del Reglamento de Procedimiento del propio Tribunal, la demanda debe recoger, entre otros, una exposición sumaria de los motivos invocados. Además, es jurisprudencia reiterada que dicha exposición deberá ser lo suficientemente clara y precisa como para permitir que la parte demandada prepare su defensa y que el Tribunal decida sobre el recurso, sin deber solicitar, en su caso, más información. Para que un recurso sea admisible, es efectivamente necesario que los elementos esenciales de hecho y Derecho en los que se base resulten, al menos de forma sumaria, pero de modo coherente y comprensible, del texto de la propia demanda, y ello a fin de garantizar la seguridad jurídica y la buena administración de la justicia. También es jurisprudencia reiterada que cualquier motivo que no esté lo suficientemente enunciado en la demanda se considerará inadmisibles. Exigencias análogas existen cuando se formula una alegación en apoyo de un motivo. Corresponderá al juez de la Unión apreciar de oficio dicha causa de inadmisibles de la demanda por motivos de orden público (véase, en ese sentido, la sentencia de 12 de mayo de 2016, Italia/Comisión, T-384/14, no publicada, EU:T:2016:298, apartado 38 y jurisprudencia citada).

- 139 Por lo que se refiere a la alegación relativa a la vulneración del derecho de defensa, es oportuno recordar que el derecho fundamental al respeto de este derecho en los procedimientos previos a la adopción de una medida restrictiva está expresamente consagrado en el artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta (véase la sentencia de 5 de noviembre de 2014, *Mayaleh/Consejo*, T-307/12 y T-408/13, EU:T:2014:926, apartado 102 y jurisprudencia citada).
- 140 En ese contexto se ha de notar que el artículo 3, apartados 2 y 3, de la Decisión 2014/145 y el artículo 14, apartados 2 y 3, del Reglamento n.º 269/2014 disponen que el Consejo comunicará su decisión, junto con los motivos de su inclusión en las listas controvertidas, a la persona física o jurídica, entidad u organismo de que se trate, ya sea directamente si se conoce su domicilio, ya sea mediante la publicación de un anuncio, ofreciéndole la posibilidad de formular alegaciones. Si se formulan alegaciones o presentan nuevas pruebas sustantivas, el Consejo reconsiderará su decisión e informará en consecuencia a la persona física o jurídica, entidad u organismo afectado.
- 141 Es preciso indicar además, para empezar, que la Decisión 2014/145 está sujeta a revisión continua, según su artículo 6, párrafo tercero. Por otra parte, el artículo 6, párrafo segundo, de la misma Decisión establecía en su redacción inicial que la Decisión sería de aplicación hasta el 17 de septiembre de 2014 y dicha Decisión ha sido prorrogada en varias ocasiones mediante actos posteriores. Por último, la lista anexa al Reglamento n.º 269/2014 se revisa periódicamente y, al menos, cada doce meses, según el artículo 14, apartado 4, de dicho Reglamento.
- 142 En el presente asunto, el demandante no ha impugnado ni la Decisión de Ejecución 2014/151 ni el Reglamento de Ejecución n.º 284/2014, mediante los cuales el Consejo procedió a incluir su nombre en las listas por primera vez (véase el apartado 3 anterior). Tal como admitió en su contestación escrita a una pregunta del Tribunal, su primera reacción ante la adopción de dichos actos fue el envío del escrito de 4 de febrero de 2015, aun cuando el Consejo había publicado el 22 de marzo de 2014 un Anuncio a la atención de las personas sujetas a las medidas restrictivas contempladas en la Decisión 2014/145, aplicada por la Decisión de Ejecución 2014/151 y en el Reglamento n.º 269/2014 aplicado por [el] Reglamento de Ejecución n.º 284/2014 (DO 2014, C 84, p. 3).
- 143 El anuncio indicaba en particular que las personas y entidades afectadas podían presentar al Consejo una solicitud para que se reconsiderase la decisión de incluir sus nombres en las listas anexas a los primeros actos impugnados, junto con la documentación probatoria correspondiente.
- 144 De ello se deduce que el demandante esperó mucho tiempo antes de solicitar al Consejo que se le diera acceso a los documentos que lo afectaban y que se reconsiderara su situación.
- 145 Por otra parte, procede señalar que en los actos de marzo de 2015 se usó la misma motivación que la empleada anteriormente para mantener el nombre del demandante en las listas controvertidas. Es oportuno recordar a este respecto que, si bien según la jurisprudencia el Consejo no estaba obligado a oír al demandante antes de la primera inclusión de su nombre, con el fin de que las medidas restrictivas que le afectan produjeran efectos por sorpresa (véase, en ese sentido y por analogía, la sentencia de 5 de noviembre de 2014, *Mayaleh/Consejo*, T-307/12 y T-408/13 EU:T:2014:926, apartados 110 a 113 y jurisprudencia citada), sí estaba en principio obligado a oírlo antes de decidir mantener su nombre en las listas controvertidas. Ello no obstante, el respeto del derecho a ser oído de personas ya afectadas por medidas restrictivas previamente a la adopción de actos por los que se mantienen dichas medidas se impone cuando ese mantenimiento se haya basado en nuevas pruebas de cargo contra ellas, pero no cuando se mantenga esa inclusión basándose en los mismos motivos que hubieran justificado la adopción del acto inicial que

imponía las medidas restrictivas en cuestión (véase, por analogía, la sentencia de 28 de julio de 2016, Tomana y otros/Consejo y Comisión, C-330/15 P, no publicada, EU:C:2016:601, apartado 67 y jurisprudencia citada; véase asimismo, en ese sentido y por analogía, la sentencia de 7 de abril de 2016, Central Bank of Iran/Consejo, C-266/15 P, EU:C:2016:208, apartado 33).

- 146 Pues bien, en el presente asunto, la motivación que se refiere en los actos impugnados al demandante no ha cambiado respecto de la de los actos mediante los que se decidió por primera vez incluir su nombre en las listas.
- 147 En tales circunstancias, en primer lugar, el Consejo no tenía obligación de oír al demandante antes de adoptar los actos impugnados.
- 148 En segundo lugar, procede señalar que, en cualquier caso, mediante el escrito de 13 de febrero de 2015 (véase el apartado 10 anterior) el Consejo ofreció al demandante la oportunidad de pronunciarse sobre la posible prórroga de las medidas restrictivas que lo afectaban.
- 149 Ciertamente es que, pese a su solicitud de 4 de febrero de 2015, cuando presentó sus observaciones en respuesta a esa oferta del Consejo, el demandante no había tenido acceso a los documentos que justificaban la inclusión de su nombre en las listas.
- 150 No obstante, debe notarse que, aun suponiendo que pueda considerarse que dicha solicitud, pese a basarse formalmente en el Reglamento n.º 1049/2001, se presentó en el marco del procedimiento de reconsideración al que se refieren las disposiciones mencionadas en los apartados 140 y 141 anteriores y, por tanto, resulta relevante a la hora de apreciar si en el presente asunto se respetó el derecho a la defensa del demandante, no puede imputarse al Consejo que no tratara dicha solicitud en un plazo muy corto antes de adoptar los actos de marzo de 2015, cuando el demandante había esperado casi once meses antes de reaccionar ante la primera inclusión de su nombre en las listas y antes de presentar dicha solicitud.
- 151 A este respecto, es oportuno recordar que, cuando se ha comunicado información suficientemente precisa que permite a la persona interesada dar a conocer oportunamente su punto de vista sobre los cargos que le imputa el Consejo, el principio de respeto del derecho de defensa no implica la obligación de dicha institución de permitir espontáneamente el acceso a los documentos incluidos en el expediente relativo a la mencionada persona. Sólo cuando así lo solicite la parte interesada estará el Consejo obligado a facilitar el acceso a todos los documentos administrativos no confidenciales relativos a la medida de que se trate (véase la sentencia de 14 de octubre de 2009, Bank Melli Iran/Consejo, T-390/08, EU:T:2009:401, apartado 97 y jurisprudencia citada).
- 152 En el presente asunto, dado que, como se ha declarado al analizar el cuarto motivo, la motivación de los actos impugnados en relación con el demandante, que coincide con la de los actos que acarrearón la primera inclusión de su nombre en las listas, resultaba suficiente, el Consejo no estaba obligado, antes de decidir mantener su nombre en las listas controvertidas, a tomar la iniciativa de dar al demandante acceso al expediente o a esperar hasta que se resolviera sobre la solicitud que éste había por fin presentado, puesto que el demandante sabía mucho antes de recibir el escrito de 16 de marzo de 2015 que era destinatario de medidas restrictivas por sus actividades de periodista y jefe de RS y conocía necesariamente las modalidades en las que había ejercido tales actividades.

- 153 En tercer lugar, y a mayor abundamiento, procede recordar que, para que una violación del derecho de defensa entrañe la anulación del acto de que se trate, es necesario que, de no haberse producido esa irregularidad, el proceso hubiera podido concluir con un resultado diferente. En el presente asunto, el demandante no ha explicado qué alegaciones y pruebas podría haber presentado si hubiera recibido antes los documentos controvertidos y no ha demostrado que dichas alegaciones y pruebas hubieran podido conducir a un resultado diferente, es decir, a que no se renovaran, en lo que a él respecta, las medidas restrictivas controvertidas (véase, en ese sentido y por analogía, la sentencia de 18 de septiembre de 2014, *Georgias y otros/Consejo y Comisión*, T-168/12, EU:T:2014:781, apartados 106 a 108 y jurisprudencia citada). Así pues, el presente motivo no podría en ninguno de los casos dar lugar a la anulación de los actos impugnados.
- 154 Habida cuenta de los razonamientos anteriores, debe desestimarse el presente motivo.
- 155 Dado que no se ha acogido ninguno de los motivos invocados por el demandante, procede desestimar el recurso en su totalidad.

Costas

- 156 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimadas las pretensiones del demandante, procede condenarlo en costas, de conformidad con las pretensiones del Consejo.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Novena)

decide:

- 1) Desestimar el recurso.**
- 2) Condenar en costas al Sr. Dmitrii Konstantinovich Kiselev.**

Berardis

Tomljenović

Spielmann

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 15 de junio de 2017.

Firmas

Índice

Hechos que originaron el litigio	2
Procedimiento y pretensiones de las partes	4
Fundamentos de Derecho	5
A. Sobre el sexto motivo, basado en la infracción del Acuerdo de colaboración	6
B. Sobre el cuarto motivo, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación	7
C. Sobre los motivos primero y segundo, basados en un error manifiesto de apreciación en cuanto a la aplicación del criterio controvertido a la situación del demandante y en la vulneración del derecho a la libertad de expresión	9
1. Sobre el alcance del control jurisdiccional	10
2. Sobre la interpretación del criterio controvertido a la luz del Derecho primario y especialmente de la libertad de expresión	11
a) Sobre el requisito de que cualquier restricción de la libertad de expresión venga «prevista por la ley»	12
b) Sobre la persecución de un objetivo de interés general	14
c) Sobre el carácter no excesivo de las medidas restrictivas que afectan al demandante.	15
Sobre la necesidad y proporcionalidad de las limitaciones	15
Sobre la inexistencia de perjuicio para el núcleo esencial de la libertad de expresión del demandante	19
D. Sobre el motivo quinto, basado en el hecho de que, si el criterio controvertido permite la adopción de medidas restrictivas frente a periodistas que ejercen el derecho a la libertad de expresión, este criterio es incompatible con dicho derecho y, por ello, ilegal	20
E. Sobre el tercer motivo, basado en la vulneración del derecho de defensa y del derecho a la tutela judicial efectiva	21
Costas	24

ⁱ — El apartado 138 del presente texto ha sufrido una modificación de carácter lingüístico con posterioridad a su primera publicación en línea.