



# Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL  
SR. GERARD HOGAN  
presentadas el 28 de mayo de 2020<sup>1</sup>

**Asunto C-134/19 P**

**Bank Refah Kargaran  
contra**

**Consejo de la Unión Europea**

«Recurso de casación — Recurso de indemnización — Medidas restrictivas adoptadas contra Irán — Artículo 29 TUE — Artículo 215 TFUE — Competencia del Tribunal de Justicia para conocer de una acción indemnizatoria — Reparación del daño supuestamente sufrido por la parte recurrente a causa de la inclusión de su nombre en varias listas de medidas restrictivas — Posibilidad de obtener una indemnización por el incumplimiento de la obligación de motivación»

## I. Introducción

1. La proliferación de armas nucleares es una de las grandes amenazas a las que se enfrenta la humanidad. En la región de Oriente Próximo, esta amenaza se ha hecho especialmente grave en los últimos años. Por ello, los Estados miembros y la propia Unión han intentado, mediante ciertas medidas restrictivas (o sanciones), disuadir a la República Islámica de Irán de dar pasos que permitan a este país desarrollar sistemas de armas nucleares. Este es el contexto general en el que se enmarca el presente asunto.

2. Con su recurso de casación, Bank Refah Kargaran pretende obtener la anulación parcial de la sentencia de 10 de diciembre de 2018, Bank Refah Kargaran/Consejo (T-552/15, en lo sucesivo, «sentencia recurrida», no publicada, EU:T:2018:897), mediante la que el Tribunal General desestimó su acción indemnizatoria relativa a los daños y perjuicios que estimaba haber sufrido a causa de la inclusión de su nombre en varias listas de medidas restrictivas. Este recurso de casación plantea complejas cuestiones de interpretación del Tratado en relación con la competencia del Tribunal de Justicia para revisar las decisiones adoptadas en materia de política exterior y de seguridad común y versa, en concreto, sobre la cuestión de si es posible conceder una indemnización cuando el Tribunal de Justicia ha anulado, con arreglo al artículo 275 TFUE, una decisión adoptada por el Consejo en virtud del capítulo 2 del título V del Tratado UE en la que se disponían medidas restrictivas contra una persona física o jurídica.

## II. Antecedentes del litigio

3. Los antecedentes del litigio, tal y como se exponen en los apartados 1 a 13 de la sentencia recurrida, pueden resumirse de la siguiente manera.

<sup>1</sup> Lengua original: inglés.

4. Tal como acabo de indicar, el litigio se plantea en el contexto de las medidas restrictivas adoptadas por la Unión en lo que respecta a la República Islámica de Irán. Estas medidas estaban, y están, dirigidas a presionar a dicho país para que ponga fin a determinadas actividades que pueden representar un riesgo cierto de proliferación nuclear, y para que detenga el desarrollo de sistemas de producción de armas nucleares.
5. El 26 de julio de 2010 se incluyó el nombre del recurrente, un banco iraní, en la lista de entidades participantes en la proliferación nuclear contenida en el anexo II de la Decisión 2010/413/PESC del Consejo, de 26 de julio de 2010, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán.<sup>2</sup> Dichas medidas se tomaron porque, al parecer, el banco había asumido determinadas operaciones financieras de otra gran entidad financiera iraní, el Banco Melli, después de que se hubieran adoptado medidas restrictivas contra este último.
6. Por estas mismas razones se inscribió también el nombre del recurrente en la lista que figura en el anexo V del Reglamento (CE) n.º 423/2007 del Consejo, de 19 de abril de 2007, sobre la adopción de medidas restrictivas contra Irán (DO 2007, L 103, p. 1). Estas medidas restrictivas contra Bank Refah fueron mantenidas por el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 668/2010 del Consejo, de 26 de julio de 2010, relativo a la aplicación del artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 423/2007 sobre la adopción de medidas restrictivas contra Irán (DO 2010, L 195, p. 25).
7. Después de que el Reglamento n.º 423/2007 fuese derogado por el Reglamento (UE) n.º 961/2010 del Consejo, de 25 de octubre de 2010, relativo a medidas restrictivas contra Irán,<sup>3</sup> el nombre del recurrente fue incluido en la lista contenida en el anexo VIII de este último Reglamento.
8. Mediante la Decisión 2010/644,<sup>4</sup> el Consejo de la Unión Europea mantuvo el nombre del recurrente en la lista del anexo II de la Decisión 2010/413.<sup>5</sup>
9. El nombre del recurrente también se mantuvo en la lista del anexo VIII del Reglamento n.º 961/2010 por medio del Reglamento de Ejecución (UE) n.º 1245/2011 del Consejo, de 1 de diciembre de 2011, por el que se aplica el Reglamento n.º 961/2010, relativo a medidas restrictivas contra Irán (DO 2011, L 319, p. 11).
10. Al haber sido derogado el Reglamento n.º 961/2010 por el Reglamento (UE) n.º 267/2012 del Consejo, de 23 de marzo de 2012, relativo a medidas restrictivas contra Irán (DO 2012, L 88, p. 1), el Consejo incluyó el nombre del recurrente en el anexo IX de este último Reglamento. El motivo de la inclusión del nombre del recurrente en dicha lista es el mismo que el expuesto en la Decisión 2010/413.
11. Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 19 de enero de 2011, el recurrente interpuso, en particular, un recurso de anulación de la Decisión 2010/644 y del Reglamento n.º 961/2010, en la medida en que le concernían. Posteriormente, el recurrente modificó sus pretensiones para instar la anulación de la Decisión 2011/783, del Reglamento de Ejecución n.º 1245/2011, y del Reglamento n.º 267/2012, en la medida en que le afectaban.

2 Decisión del Consejo relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán y que deroga la Posición Común 2007/140/PESC (DO 2010, L 195, p. 39).

3 Reglamento relativo a medidas restrictivas contra Irán y por el que se deroga el Reglamento n.º 423/2007 (DO 2010, L 281, p. 1).

4 Decisión del Consejo, de 25 de octubre de 2010, por la que se modifica la Decisión 2010/413 relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán y se deroga la Posición Común 2007/140/PESC (DO 2010, L 281, p. 81).

5 La Decisión 2011/783/PESC del Consejo, de 1 de diciembre de 2011, por la que se modifica la Decisión 2010/413/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán (DO 2011, L 319, p. 71), no modificó esta lista en lo que respecta al recurrente.

12. En el apartado 83 de la sentencia de 6 de septiembre de 2013, Bank Refah Kargaran/Consejo (T-24/11, en lo sucesivo, «sentencia de anulación», EU:T:2013:403), el Tribunal General estimó el segundo motivo invocado por el recurrente en la medida en que se basaba en el incumplimiento de la obligación de motivación. En consecuencia, el Tribunal General anuló la inclusión del recurrente, en primer lugar, en el anexo II en su versión resultante de la Decisión 2010/644 y, posteriormente, de la Decisión 2011/783; en segundo lugar, en el anexo VIII del Reglamento n.º 961/2010 (modificado, en particular, por el Reglamento de Ejecución n.º 1245/2011) y, en tercer lugar, en el anexo IX del Reglamento n.º 267/2012. Al tomar esta decisión, el Tribunal General no consideró necesario examinar las demás alegaciones y motivos expuestos por el recurrente.

13. De conformidad con el artículo 60, párrafo segundo, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, las resoluciones del Tribunal General que anulen un reglamento solo surtirán efecto a partir de la expiración del plazo de recurso contemplado en el párrafo primero del artículo 56 de dicho Estatuto o, si se hubiera interpuesto un recurso de casación durante dicho plazo, a partir de la desestimación del recurso. En consecuencia, el Tribunal General resolvió que, para que coincidieran las fechas en las que surtiera efecto la anulación de cada inclusión en las listas, los efectos del anexo II de la Decisión 2010/413, en su versión resultante de la Decisión 2010/644 y, posteriormente, de la Decisión 2011/783, debían mantenerse respecto del recurrente hasta que también surtiese efecto la anulación de su inclusión en la lista del anexo IX del Reglamento n.º 267/2012.

14. En un momento posterior, el nombre del recurrente fue incluido nuevamente en la lista de medidas restrictivas contenida en el anexo II de la Decisión 2010/413 mediante la Decisión 2013/661/PESC del Consejo, de 15 de noviembre de 2013.<sup>6</sup> El artículo 2 de dicha Decisión declaraba que esta entraría en vigor el día de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, es decir, el 16 de noviembre de 2013.

15. Posteriormente, el nombre del recurrente fue incluido en la lista del anexo IX del Reglamento n.º 267/2012 mediante el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 1154/2013 del Consejo, de 15 de noviembre de 2013.<sup>7</sup> Este Reglamento de Ejecución entró en vigor el día de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, que se produjo el 16 de noviembre de 2013. En el anexo IX se expuso el siguiente motivo en lo que al recurrente se refiere:

«Entidad que facilita apoyo al Gobierno iraní. Es propiedad al 94 % de la organización iraní de la seguridad social, que a su vez está controlada por el Gobierno de Irán y facilita servicios bancarios a los ministerios del Gobierno.»

16. Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 28 de enero de 2014, el recurrente interpuso recurso de anulación, en particular, contra la Decisión 2013/661 y el Reglamento de Ejecución n.º 1154/2013, en la medida en que le concernían. Dicho recurso fue desestimado mediante la sentencia de 30 de noviembre de 2016, Bank Refah Kargaran/Consejo (T-65/14, no publicada, EU:T:2016:692). Esta segunda sentencia del Tribunal General no fue objeto de recurso de casación.

### III. Procedimiento ante el Tribunal General y sentencia recurrida

17. Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 25 de septiembre de 2015 el recurrente interpuso un recurso de indemnización. En dicho recurso solicitaba al Tribunal General que condenase a la Unión a indemnizarle por los daños y perjuicios derivados de la adopción y el mantenimiento de las medidas restrictivas controvertidas hasta la anulación de estas por la sentencia

<sup>6</sup> Decisión del Consejo que modifica la Decisión 2010/413 relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán (DO 2013, L 306, p. 18).

<sup>7</sup> Reglamento del Consejo por el que se aplica el Reglamento n.º 267/2012 sobre medidas restrictivas contra Irán (DO 2013, L 306, p. 3).

recurrida, mediante el pago de la cuantía de 68 651 318 euros, más los intereses legales, por el perjuicio material sufrido, y de 52 547 415 euros, más los intereses legales, por el daño moral. Con carácter subsidiario, el recurrente solicitaba al Tribunal General que declarase que todo o parte del importe reclamado en concepto de daños morales debía considerarse perjuicio material.

18. Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal General el 6 de enero de 2016, la Comisión solicitó intervenir en el procedimiento en apoyo de las pretensiones del Consejo. Mediante resolución de 3 de febrero de 2016, el Presidente de la Sala Primera del Tribunal General admitió su intervención. La Comisión presentó su escrito de formalización de la intervención y las partes principales presentaron sus observaciones al respecto dentro de los plazos señalados a tal efecto.<sup>8</sup>

19. Mediante diligencia de ordenación del procedimiento de 19 de septiembre de 2018, se emplazó al recurrente a presentar sus observaciones, en particular, sobre la alegación formulada por el Consejo en el apartado 4 de su escrito de dúplica, según la cual el Tribunal General carecía de competencia para conocer de la presente acción indemnizatoria en relación con las Decisiones 2010/413, 2010/644 y 2011/783. Las respuestas a las preguntas del recurrente se recibieron en la Secretaría del Tribunal General el 4 de octubre de 2018.

20. En los apartados 25 a 32 de la sentencia recurrida, el Tribunal General se pronunció respecto de su competencia para conocer de la acción indemnizatoria por los daños supuestamente ocasionados por las medidas restrictivas. Tras examinar las disposiciones relevantes del Tratado, llegó a la conclusión de que, conforme al efecto combinado de los artículos 24 TUE, apartado 1, y 40 TUE y del artículo 275 TFUE, párrafo primero, carecía de competencia para conocer de una demanda indemnizatoria relativa a los perjuicios supuestamente sufridos a causa de la adopción de decisiones en el ámbito de la política exterior y de seguridad común (PESC) en virtud del artículo 29 TUE, como las Decisiones 2010/413, 2010/644 y 2011/783. Sin embargo, consideró que sí era competente para conocer de una acción indemnizatoria por los daños presuntamente sufridos por una persona física o jurídica a causa de las medidas restrictivas adoptadas en virtud del artículo 215 TFUE, como las medidas individuales contenidas en los Reglamentos n.º 961/2010 y n.º 267/2012 y en el Reglamento de Ejecución n.º 1245/2011, adoptadas contra el recurrente.

21. En cuanto al fondo del asunto, el Tribunal General recordó, en los apartados 34 y 35 de la sentencia recurrida, que para que la Unión incurra en responsabilidad extracontractual deben concurrir tres requisitos: debe acreditarse un comportamiento ilícito consistente en una infracción suficientemente caracterizada de una norma de Derecho que tenga «por objeto conferir derechos a los particulares»; el recurrente debe haber sufrido un perjuicio real, y debe existir un nexo causal entre el comportamiento recriminado y el perjuicio aducido.

22. En los apartados 42 y siguientes, el Tribunal General examinó las tres alegaciones formuladas por el recurrente para acreditar la existencia de tal infracción.

23. En cuanto a la primera alegación, relativa a la existencia de una infracción caracterizada de una norma de Derecho debido al incumplimiento de la obligación de motivación, que había sido apreciada en la sentencia de anulación, el Tribunal General la desestimó por considerar que no era probable que el incumplimiento de la obligación de motivación sirviese para fundamentar la responsabilidad por parte de la Unión.

<sup>8</sup> Mediante resolución de la Presidenta de la Sala Primera del Tribunal General de 7 de octubre de 2016 se suspendió el procedimiento, de conformidad con el artículo 69, letra b), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, hasta que recayese resolución del Tribunal de Justicia que pusiera fin al procedimiento en el asunto C-45/15 P, Safa Nicu Sepahan/Consejo. Mediante sentencia de 30 de mayo de 2017, Safa Nicu Sepahan/Consejo (C-45/15 P, EU:C:2017:402), el Tribunal de Justicia desestimó los recursos de casación interpuestos por Safa Nicu Sepahan y por el Consejo. Mediante diligencia de ordenación del procedimiento de 27 de febrero de 2018, se emplazó a las partes a que informasen al Tribunal General de las consecuencias que dicha sentencia tenía para el presente asunto. La Comisión respondió el 13 de marzo de 2018, y el Consejo y el recurrente lo hicieron el 15 de marzo de 2018.

24. La segunda alegación, que el Tribunal General entendió en el sentido de que con ella se alegaba que, en la sentencia de anulación, el Tribunal General había declarado que el Consejo había vulnerado su derecho de defensa y su derecho a la tutela judicial efectiva, fue desestimada por el Tribunal General al considerar que, en dicha sentencia, las decisiones controvertidas fueron anuladas únicamente por la existencia de un incumplimiento de la obligación de motivación, sin que se examinasen los motivos invocados por el recurrente en relación con a la vulneración de su derecho de defensa y de su derecho a la tutela judicial efectiva.

25. Mediante su tercera alegación, el recurrente afirmaba que el Consejo no había aplicado el criterio que decía haber aplicado para justificar la inclusión del recurrente en las listas. El Tribunal General desestimó esta alegación por inadmisibles, al haber sido formulada fuera de plazo. En efecto, según el Tribunal General, las alegaciones contenidas en el escrito de recurso se basaban únicamente en la ilegalidad declarada por el Tribunal General en la sentencia de anulación, de modo que esta tercera alegación, mencionada por primera vez en el escrito de duplica del recurrente, no podía considerarse una ampliación de los argumentos formulados en el escrito de recurso.

26. El Tribunal General llegó a la conclusión de que en el presente asunto no concurría el primer requisito para que operase la responsabilidad extracontractual de la Unión en relación con la existencia de un comportamiento ilícito por parte del Consejo. En consecuencia, el Tribunal General desestimó el recurso sin examinar los otros dos requisitos necesarios para que entre en juego la responsabilidad extracontractual de la Unión con arreglo al artículo 340 TFUE, párrafo segundo.

#### **IV. El recurso de casación**

##### ***A. Procedimiento y pretensiones de las partes***

27. El recurrente solicita al Tribunal de Justicia que:

- Anule parcialmente la sentencia recurrida.
- Con carácter principal, le conceda una indemnización de una cuantía de 68 651 319 euros por el perjuicio material y de 52 547 415 euros por el daño moral.
- Con carácter subsidiario, devuelva el asunto al Tribunal General.
- Condene al Consejo a cargar con las costas de las dos instancias.

28. El Consejo y la Comisión solicitan al Tribunal de Justicia que:

- Desestime el recurso de casación.
- Condene en costas al recurrente.

##### ***B. Resumen de las pretensiones del recurrente***

29. En apoyo de su recurso de casación, el recurrente invoca siete motivos mediante los que alega, esencialmente y de manera resumida, que el Tribunal General:

- incurrió en error de Derecho al declarar que era improbable que el incumplimiento de la obligación de motivación constituyese un motivo para considerar que la Unión había incurrido en responsabilidad (primer motivo);

- incurrió en error de Derecho al considerar que un demandante que ha sido víctima de una sanción ilícita adoptada por el Consejo, ha presentado una demanda y ha obtenido la anulación de la sanción, no puede después invocar la existencia de una violación suficientemente caracterizada del derecho a la tutela judicial efectiva (segundo motivo);
- incurrió en error de Derecho al desestimar un motivo invocado por el recurrente en su réplica sin determinar, como exige la jurisprudencia, si el motivo invocado en la dúplica fue resultado del desarrollo normal de los argumentos contenidos en la demanda en el marco del procedimiento (tercer motivo);
- incurrió en error de Derecho al malinterpretar la sentencia de anulación y al estimar que la consideración de que el Consejo había incumplido su obligación de comunicar al recurrente las pruebas presentadas en su contra en lo que concierne a los motivos de las medidas relativas a la congelación de fondos no constituye una infracción suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión que dé lugar a la responsabilidad de la Unión (cuarto y quinto motivos);
- interpretó erróneamente la demanda cuando, al objeto de declarar la inadmisibilidad de la alegación del recurrente, consideró que este no había alegado en la demanda la ilegalidad del hecho de que los motivos de la inclusión de su nombre en la lista de personas afectadas por las medidas restrictivas incumplían los criterios aplicados por el Consejo (sexto motivo);
- interpretó erróneamente la demanda al limitar los motivos de ilegalidad invocados por el recurrente al mero incumplimiento de la obligación de motivación (séptimo motivo);

30. A petición del Tribunal de Justicia, propongo centrar mis conclusiones, en principio, en la cuestión competencial, es decir, si el Tribunal General incurrió en error de Derecho cuando se pronunció como lo hizo sobre su competencia respecto de las medidas restrictivas. En cuanto al resto, solo voy a examinar el primer motivo, con el que el recurrente alega que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al apreciar, en el presente asunto, que un incumplimiento de la obligación de motivación no puede fundamentar un derecho a indemnización, ya que el resto de los motivos se dirigen básicamente a soslayar esta apreciación del Tribunal General.

## V. Análisis

### ***A. Sobre la competencia de los tribunales de la Unión para conceder una indemnización por la aplicación de medidas restrictivas***

#### *1. Facultad del Tribunal de Justicia de plantear esta cuestión de oficio*

31. Antes que nada, es preciso señalar que, en su recurso de casación, el recurrente no ha rebatido las declaraciones del Tribunal General acerca de su competencia. No obstante, dado que la cuestión de la competencia del Tribunal de Justicia para conocer de litigios es una cuestión de orden público, puede ser examinada en cualquier fase del procedimiento por el Tribunal de Justicia, incluso a iniciativa propia.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Véanse las sentencias de 12 de noviembre de 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753), apartados 36 a 38, y de 26 de febrero de 2015, Planet/Comisión (C-564/13 P, EU:C:2015:124), apartado 20.

32. Sin embargo, habida cuenta de que los tribunales de la Unión están sujetos al principio del procedimiento contradictorio, tal examen requiere que las partes hayan sido informadas de que el Tribunal de Justicia considera plantear la cuestión de oficio y hayan tenido ocasión de debatirla. Esos requisitos se han cumplido en el presente asunto.

33. Mediante escrito de 10 de diciembre de 2019, se emplazó a las partes a presentar observaciones en la vista acerca de la competencia de los tribunales de la Unión para conocer de la pretensión de indemnización del recurrente por los daños supuestamente sufridos a causa de las medidas restrictivas impuestas en las decisiones adoptadas en el ámbito de la PESC. Asimismo, se les pidió que se pronunciasen acerca de si el Tribunal de Justicia está facultado para plantear esta cuestión de oficio.

34. En consecuencia, si lo estima conveniente, el Tribunal de Justicia puede examinar de oficio la cuestión de si los tribunales de la Unión son competentes para resolver acerca de una acción indemnizatoria dirigida a obtener una reparación del perjuicio supuestamente sufrido a causa de una decisión en que se imponen medidas restrictivas adoptada en el ámbito de la PESC.

## 2. Sobre el fondo

35. Antes de entrar a analizar el fondo del asunto, estimo oportuno describir la que parece ser la práctica general del Consejo en cuanto a la adopción de medidas restrictivas, y examinar la jurisprudencia del Tribunal General respecto a su competencia en este tipo de asuntos.

36. Las medidas restrictivas son adoptadas por el Consejo, por unanimidad, en virtud del artículo 29 TUE. Tales medidas, como las controvertidas en el presente asunto, contienen disposiciones generales que, por ejemplo, pretenden limitar la importación y la exportación de determinadas mercancías desde y hacia ciertos Estados. Estas medidas también pueden adoptar la forma de prohibiciones específicas dirigidas a un grupo de destinatarios con la finalidad de evitar que estos vendan o reciban productos o servicios dentro del territorio de la Unión.

37. A tal fin, las medidas restrictivas concretan los requisitos que han de concurrir para que una persona pueda ser incluida y mantenida en los anexos. Estas decisiones, adoptadas sobre la base del artículo 29 TUE, también pueden contener conjuntos de decisiones individuales en forma de anexo en el que se incluye una lista de personas, organismos o entidades identificables y las razones por las que el Consejo considera que cumplen los requisitos establecidos por los criterios generales para figurar en la lista.<sup>10</sup>

38. Por lo tanto, las medidas restrictivas adoptadas en virtud de una decisión del artículo 29 TUE tienen una naturaleza particular, puesto que 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.<sup>11</sup>

39. Sin embargo, estas decisiones adoptadas sobre la base del artículo 29 solo se aplican a los Estados miembros y no tienen efectos para terceros. Por lo tanto, para garantizar su aplicación uniforme por parte de los operadores económicos en todos los Estados miembros,<sup>12</sup> la práctica del Consejo consiste también en adoptar un reglamento paralelo en virtud del artículo 215 TFUE. Este reglamento

<sup>10</sup> Véase, por ejemplo, la sentencia de 21 de abril de 2016, Consejo/Bank Saderat Iran (C-200/13 P, EU:C:2016:284), apartado 119.

<sup>11</sup> Sentencia de 23 de abril de 2013, Gbagbo y otros/Consejo (C-478/11 P a C-482/11 P, EU:C:2013:258), apartado 56.

<sup>12</sup> Véanse, por ejemplo, el considerando 3 del Reglamento (CE) n.º 423/2007 del Consejo, de 19 de abril de 2007, y el considerando 4 del Reglamento (UE) n.º 961/2010 del Consejo, de los que se trata en el presente asunto.

normalmente reproduce el texto de la decisión basada en el artículo 29 TUE.<sup>13</sup> A tal fin, el Consejo actúa por mayoría cualificada a propuesta conjunta de la Comisión y del Alto Representante de la Unión para la Política Exterior y de Seguridad Común, e informa al Parlamento Europeo. Por ejemplo, en caso de que se produzca un cambio en la lista de personas afectadas por las medidas restrictivas, se efectúan modificaciones paralelas en la decisión basada en el artículo 29 TUE y en el reglamento adoptado con arreglo al artículo 215 TFUE.

40. No obstante, es preciso observar que no cabe ninguna duda de que las decisiones individuales que incluyen y que mantienen a determinadas personas en las listas contenidas en los anexos de dichos reglamentos adoptados sobre la base del artículo 215 TFUE pueden ser objeto de un recurso de indemnización con arreglo al artículo 340 TFUE, párrafo segundo, si el propio reglamento ha sido anulado o si se declara que ha sido indebidamente aplicado.

41. Hasta la fecha, en lo que concierne a la cuestión de la competencia de los tribunales de la Unión para conocer de las acciones dirigidas a obtener una indemnización por el perjuicio supuestamente sufrido a causa de la adopción de decisiones basadas en el artículo 29 TUE, el Tribunal General ha resuelto, en este asunto y en otros similares, que carece de competencia al respecto.<sup>14</sup>

42. Conforme a la actual línea jurisprudencial del Tribunal General, que se resume en los apartados 30 y 31 de la sentencia recurrida, en virtud del artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, sexta frase, y del artículo 275 TFUE, párrafo primero, en principio, los tribunales de la Unión no tienen competencia en relación con las disposiciones de Derecho primario relativas a la PESC y a los actos jurídicos adoptados con fundamento en dichas disposiciones.<sup>15</sup> Conforme al artículo 275 TFUE, párrafo segundo, los tribunales de la Unión solo tienen competencia en materia de PESC con carácter excepcional. Entre dichas competencias figura, por un lado, la vigilancia del cumplimiento del artículo 40 TUE y, por otro, los recursos de anulación interpuestos por personas físicas o jurídicas en las condiciones establecidas en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, en relación con las medidas adoptadas por el Consejo en el ámbito de la PESC.

43. Sin embargo, lo que es fundamental, según la interpretación del Tribunal General, el artículo 275 TFUE, párrafo segundo, no confiere competencia alguna a los tribunales de la Unión para conocer de acciones indemnizatorias.<sup>16</sup> Por lo tanto, las acciones indemnizatorias dirigidas a obtener una reparación por los daños presuntamente sufridos a causa de actos adoptados en el ámbito de la PESC quedan fuera de las competencias de dicho Tribunal.<sup>17</sup> Los tribunales de la Unión solo son competentes para conocer de las pretensiones indemnizatorias por los daños presuntamente sufridos por una persona física o jurídica a causa de la aplicación de medidas restrictivas adoptadas respecto a ella en virtud del artículo 215 TFUE, ya que este no pertenece a las disposiciones de los Tratados en materia de PESC.<sup>18</sup>

44. Dicho de otra manera, el Tribunal General considera que, aunque *no* es competente para conocer de una acción indemnizatoria ejercitada por una persona física o jurídica en relación con los supuestos daños sufridos a causa de las medidas restrictivas impuestas a esa persona en una decisión adoptada sobre la base de las disposiciones en materia de PESC (como el artículo 29 TUE), *sí* es competente

13 Conforme al artículo 215 TFUE, apartado 2, cuando una decisión adoptada de conformidad con el capítulo 2 del título V del Tratado UE así lo prevea, el Consejo podrá adoptar medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales.

14 El Tribunal General había evitado previamente pronunciarse sobre este extremo: véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de junio de 2014, Syria International Islamic Bank/Consejo (T-293/12, no publicada, EU:T:2014:439), apartados 70 y 83, y de 24 de septiembre de 2014, Kadhaf Al Dam/Consejo (T-348/13, no publicada, EU:T:2014:806), apartado 115.

15 Sentencias de 13 de diciembre de 2018, Iran Insurance/Consejo (T-558/15, EU:T:2018:945), apartados 53 y 55, y de 13 de diciembre de 2018, Post Bank Iran/Consejo (T-559/15, EU:T:2018:948), apartados 23 a 55.

16 Sentencia de 18 de febrero de 2016, Jannatian/Consejo (T-328/14, no publicada, EU:T:2016:86), apartado 30.

17 Sentencia de 18 de febrero de 2016, Jannatian/Consejo (T-328/14, no publicada, EU:T:2016:86), apartado 31.

18 Véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de julio de 2007, Sison/Consejo (T-47/03, no publicada, EU:T:2007:207), apartados 232 a 251, y de 25 de noviembre de 2014, Safa Nicu Sepahan/Consejo (T-384/11, EU:T:2014:986), apartados 45 a 149, confirmada en casación mediante la sentencia de 30 de mayo de 2017, Safa Nicu Sepahan/Consejo (C-45/15 P, EU:C:2017:402).



para conocer de esa misma acción en la medida en que esta última tiene por objeto la reparación de los daños presuntamente sufridos por esa persona a causa de la aplicación de esas mismas decisiones, siempre que se haya hecho por medio de un reglamento adoptado sobre la base del artículo 215 TFUE.<sup>19</sup>

45. Al considerar esta importante cuestión competencial es necesario, antes que nada, examinar las disposiciones pertinentes del Tratado.

46. Aunque el artículo 19 TUE confiere a los tribunales de la Unión la tarea de «[garantizar] el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados», tanto el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, como el artículo 275 TFUE, párrafo primero, afirman expresamente también que, en materia de política exterior y de seguridad común, el Tribunal de Justicia no es competente, en principio, para pronunciarse sobre las disposiciones relativas a la PESC ni «sobre los actos adoptados sobre la base de estas».<sup>20</sup>

47. A este respecto, tal como observó el Abogado General Wahl en sus conclusiones presentadas en el asunto H/Consejo y Comisión (C-455/14 P, EU:C:2016:212), punto 2, estas disposiciones del Tratado reflejan unas prácticas asentadas de los tribunales nacionales respecto a las decisiones adoptadas en política exterior por los gobiernos de sus respectivos Estados miembros. Esta tradicional deferencia hacia el Ejecutivo en relación con el control jurisdiccional de tales decisiones puede justificarse por diversas razones. Muchas de estas decisiones (que pueden afectar, por ejemplo, a cuestiones de reconocimiento de Estados o a la respuesta adecuada a actos hostiles de otros Estados, por no hablar de aspectos como el despliegue de tropas) tratan de asuntos de alta política y diplomacia que, por su propia naturaleza, no son susceptibles de resolución judicial. No es infrecuente que las decisiones relativas a estos asuntos impliquen el ejercicio de discrecionalidad política por parte de los gobiernos de los Estados miembros, respecto al cual es importante que no existan discrepancias entre los poderes ejecutivo y judicial. Además, las cuestiones planteadas en materia de asuntos exteriores no suelen poder resolverse simplemente aplicando principios jurídicos convencionales o métodos jurisdiccionales ordinarios de apreciación de los hechos y práctica y valoración jurídica de las pruebas.<sup>21</sup>

48. Esto, sin embargo, *no* es así para *todas* las decisiones que afecten a cuestiones de política exterior. En particular, toda decisión de incluir el nombre de una persona física o jurídica en una lista de medidas restrictivas *sí es* susceptible de revisión por razones jurídicas ordinarias, como el respeto del derecho de defensa, el cumplimiento de la obligación de motivación y la observancia del principio de proporcionalidad. En efecto, la sentencia de anulación anterior en que se basa el presente procedimiento es, de alguna manera, testimonio de la forma en que tan específicas y particulares decisiones de política exterior pueden ser efectivamente objeto de control jurisdiccional.

49. Tal como acabo de señalar, esta línea argumental explica claramente estas disposiciones del Tratado en relación con las decisiones de PESC. En efecto, ha de tenerse en cuenta que, en principio, los actos adoptados sobre la base de las disposiciones de PESC solo pretenden traducir decisiones de carácter meramente político relativas a la aplicación de la PESC respecto a las cuales es difícil conciliar el control jurisdiccional con la separación de poderes. En consecuencia, tal como observó el Abogado General Wahl en el asunto H/Consejo y Comisión, «son excepcionales los casos» en los que el Tribunal de Justicia ejerce su control jurisdiccional en asuntos relativos a la PESC.<sup>22</sup>

19 Véanse, en este sentido, las sentencias de 13 de diciembre de 2018, Iran Insurance/Consejo (T-558/15, EU:T:2018:945), apartado 57, y de 13 de diciembre de 2018, Post Bank Iran/Consejo (T-559/15, EU:T:2018:948), apartado 57.

20 Sentencia de 19 de julio de 2016, H/Consejo y otros (C-455/14 P, EU:C:2016:569), apartado 39. Véase una exposición de los orígenes de estas disposiciones en la opinión de la Abogada General Kokott sobre el dictamen 2/13 (Adhesión de la Unión Europea al CEDH, EU:C:2014:2475), punto 90.

21 Véase, con carácter general, Butler, G., *Constitutional Law of the EU's Common Foreign and Security Policy*, Hart Publishing, Oxford, 2019, pp. 202 a 213.

22 Conclusiones del Abogado General Wahl en el asunto H/Consejo y Comisión (C-455/14 P, EU:C:2016:212), punto 2.

50. No obstante, es igualmente importante recalcar que no todos los actos adoptados en el ámbito de la PESC quedan excluidos del control del Tribunal de Justicia por las correspondientes disposiciones del Tratado.

51. En primer lugar, según se desprende del tenor del artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y del artículo 275 TFUE, párrafo primero, la exclusión expresa que contienen estas disposiciones se refiere solamente a los actos adoptados sobre la base de una de las disposiciones recogidas en los artículos 23 TUE a 46 TUE o con arreglo a un acto adoptado sobre la base de dichas disposiciones.

52. En segundo lugar, al margen de su base jurídica, el Tribunal de Justicia ha declarado que, por su propia naturaleza, determinados actos no están excluidos del ámbito del control jurisdiccional por las disposiciones del artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo y del artículo 275 TFUE, párrafo primero. Por ejemplo, el Tribunal de Justicia ha considerado que tiene competencia para revisar la validez de los actos de gestión del personal, que son similares a las decisiones adoptadas por las instituciones de la Unión en el ejercicio de sus competencias, como, por ejemplo, las medidas de desplazamiento de personal.<sup>23</sup>

53. En tercer lugar, dado que el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y el artículo 275 TFUE, párrafo primero, introducen una excepción a la regla de la competencia general que el artículo 19 TUE confiere al Tribunal de Justicia para garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados, deben interpretarse restrictivamente.<sup>24</sup> En consecuencia, cuando un acto es objeto de la aplicación de normas establecidas en el TFUE, como las disposiciones del Reglamento Financiero en materia de contratación pública, el Tribunal de Justicia conserva su competencia para interpretar y aplicar dichas normas.<sup>25</sup>

54. En cuarto lugar, los propios Tratados identifican dos situaciones relativas a la PESC en las que se reconoce expresamente la competencia de los tribunales de la Unión. En efecto, tanto el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, como el artículo 275 TFUE, párrafo segundo, disponen que el Tribunal de Justicia tiene competencia para controlar el respeto del artículo 40 TUE, es decir, para comprobar si los actos han sido adoptados de conformidad con los procedimientos y facultades de las instituciones establecidos en los Tratados.<sup>26</sup>

55. Además, con arreglo al artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y al artículo 275 TFUE, párrafo segundo, los Tratados atribuyen expresamente al Tribunal de Justicia competencia para controlar la legalidad de las decisiones del Consejo por las que se establezcan medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas.

56. Con respecto a esta segunda excepción, si bien el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, otorga al Tribunal de Justicia competencia para controlar la legalidad de determinadas decisiones mencionadas en el artículo 275 TFUE, párrafo segundo, esta última disposición también especifica que el Tribunal de Justicia tiene competencia para controlar la legalidad de decisiones adoptadas por el Consejo por las que se establezcan medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas en el contexto de procedimientos iniciados «en las condiciones contempladas en el párrafo cuarto del artículo 263 [TFUE]».

23 Sentencia de 19 de julio de 2016, H/Consejo y otros (C-455/14 P, EU:C:2016:569), apartados 54 y 59.

24 Véase la sentencia de 19 de julio de 2016, H/Consejo y otros (C-455/14 P, EU:C:2016:569), apartado 40.

25 Sentencia de 12 de noviembre de 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753), apartado 49.

26 Véanse las sentencias de 14 de junio de 2016, Parlamento/Consejo (C-263/14, EU:C:2016:435), apartado 42, y de 5 de marzo de 2015, Ezz y otros/Consejo (C-220/14 P, EU:C:2015:147), apartado 42.

57. A este respecto, en el apartado 70 de la sentencia Rosneft el Tribunal de Justicia declaró que esta mención de las «condiciones contempladas en el párrafo cuarto del artículo 263» debía entenderse referida no al «tipo de procedimiento en que el Tribunal de Justicia puede controlar la legalidad de determinadas decisiones, sino [al] tipo de decisiones cuya legalidad puede ser controlada por el Tribunal de Justicia en cualquier procedimiento cuyo objeto sea ese mismo control de legalidad». <sup>27</sup> En consecuencia, dado que el mismo tipo de decisiones puede ser objeto de una petición de decisión prejudicial sobre la validez o de un recurso de anulación, <sup>28</sup> y dado que estos dos procedimientos tienen por objeto revisar la legalidad de las decisiones, el Tribunal de Justicia llegó a la conclusión de que tenía competencia, en virtud del artículo 267 TFUE, para pronunciarse con carácter prejudicial sobre la validez de las medidas restrictivas adoptadas contra personas físicas o jurídicas. <sup>29</sup>

58. Por lo tanto, del tenor del artículo 275 TFUE, párrafo segundo, se deduce claramente que la competencia del Tribunal de Justicia respecto a la legalidad de las medidas restrictivas se limita a los procedimientos «iniciados en las condiciones contempladas en el párrafo cuarto del artículo 263 [TFUE]».

59. En cierto modo, la competencia del Tribunal de Justicia se limita, en virtud del artículo 275 TFUE, párrafo segundo, *solamente* a controlar la legalidad de las medidas restrictivas impuestas a personas físicas o jurídicas en el marco de un recurso de anulación interpuesto con arreglo al artículo 263 TFUE, párrafo segundo. Desde este punto de vista, dicha competencia *no* se extiende a ninguna pretensión indemnizatoria derivada de dicho recurso o relacionada con él. No en vano, existe una jurisprudencia asentada conforme a la cual el recurso de indemnización no forma parte, como tal, del sistema de control de la legalidad de los actos de la Unión. <sup>30</sup> Tal como señaló el Tribunal de Justicia en la sentencia Lütticke/Comisión, <sup>31</sup> «el recurso de indemnización [...] es una *vía de recurso autónoma* que tiene una función particular en el marco del sistema de recursos, que está supeditada a requisitos de ejercicio». <sup>32</sup>

60. Más concretamente, el Tribunal General ha declarado que «el recurso de indemnización [...] se diferencia del recurso de anulación en que tiende, no a la supresión de una medida determinada, sino a la reparación del perjuicio causado por una institución. [...] Así, el principio de autonomía del recurso de indemnización encuentra su justificación en el hecho de que dicho recurso se distingue, por su objeto, del recurso de anulación». <sup>33</sup> A esto cabría añadir que la responsabilidad extracontractual de la Unión en virtud del artículo 340 TFUE, párrafo segundo, se somete a condiciones distintas de las establecidas en el artículo 263 TFUE. En particular, para que la Unión incurra en responsabilidad, el demandante no solo debe acreditar una infracción de una norma jurídica, sino también que esta infracción es grave y afecta a una norma que tenga por objeto conferir derechos a los particulares y, además, que el demandante ha sufrido un perjuicio causado por dicha infracción. <sup>34</sup> Dicho de otra manera, aunque se haya acreditado claramente una ilegalidad a raíz de un recurso de anulación estimado con arreglo al artículo 263 TFUE, no existe un derecho automático a indemnización.

27 Sentencia de 28 de marzo de 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), apartado 70.

28 En este último supuesto, siempre que el interesado no sea el destinatario de dicha decisión: en tal caso se aplicaría la jurisprudencia TWD. Véase la sentencia de 9 de marzo de 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), apartado 18.

29 Sentencia de 28 de marzo de 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), apartados 66, 68, 76 y 81.

30 Sentencia de 12 de septiembre de 2006, Reynolds Tobacco y otros/Comisión (C-131/03 P, EU:C:2006:541), apartado 83.

31 Sentencia de 28 de abril de 1971 (4/69, EU:C:1971:40), apartado 6.

32 El subrayado es mío.

33 Sentencia de 24 de octubre de 2000, Fresh Marine/Comisión (T-178/98, EU:T:2000:240), apartado 45.

34 Véase, por ejemplo, la sentencia de 30 de mayo de 2017, Safa Nicu Sepahan/Consejo (C-45/15 P, EU:C:2017:402), apartados 29 a 32 y 61 y 62 y jurisprudencia citada.

61. Al mismo tiempo, pese a la especial importancia de la fidelidad al tenor literal del Tratado, sobre todo, en un contexto como el presente en el que existen limitaciones de la competencia, el artículo 275 TFUE no se puede interpretar de manera estrictamente literal. En efecto, todo el Tratado debe leerse de forma integral y armónica, de manera que sus distintos componentes produzcan un resultado que, adaptando los términos utilizados por el Tribunal de Justicia en el apartado 78 de la sentencia Rosneft, garantice «la necesaria coherencia»<sup>35</sup> inherente a todo sistema de protección judicial.

62. A este respecto procede observar que, cuando el Consejo actúa en esta materia mediante un reglamento con arreglo al artículo 215 TFUE, si las partes pertinentes del reglamento han sido anuladas o aplicadas erróneamente, puede reconocerse el derecho a una indemnización en virtud del artículo 340 TFUE, párrafo segundo, siempre que se haya producido una infracción suficientemente caracterizada de una norma jurídica que, a su vez, haya causado directamente daños y perjuicios. Esto es, en definitiva, lo que sucedió en el asunto Safa Nicu Sepahan, en el que se concedió una indemnización con arreglo al artículo 340 TFUE, párrafo segundo, al no poder acreditar el Consejo que la sociedad demandante cumplía al menos uno de los requisitos especificados en los reglamentos que imponían las medidas restrictivas, y se consideró, en las circunstancias del caso, que esto constituía una infracción suficientemente caracterizada que podía ocasionar daños y perjuicios a la sociedad demandante.

63. Por lo tanto, cabe preguntarse por qué no puede tener el Tribunal de Justicia competencia para conceder una indemnización en un caso en que la decisión sobre medidas restrictivas en el ámbito de la PESG ha sido adoptada con arreglo al capítulo 2 del título V del Tratado UE, siendo así que tiene tal competencia cuando el Consejo ha adoptado un reglamento (como siempre hace) con arreglo al artículo 215 TFUE, que, a todos los efectos, se limita a reproducir la decisión original sobre medidas restrictivas. Es inevitable llegar a la conclusión de que esta forma de proceder daría lugar a anomalías inaceptables que serían imposibles de justificar. El resultado sería una situación en la que el sistema de recursos establecido en los Tratados carecería de la necesaria coherencia en cuanto al control jurisdiccional de las medidas restrictivas.

64. A este respecto, no puedo estar de acuerdo con la opinión expresada por el Consejo, según la cual la falta de competencia tanto del Tribunal General como del Tribunal de Justicia para conocer de un recurso de anulación interpuesto contra una decisión individual adoptada sobre la base del artículo 29 TUE se compensa con la existencia de otras vías de recurso, como por ejemplo la posibilidad de ejercitar una demanda tipo «Francovich»<sup>36</sup> contra Estados miembros individuales por las medidas nacionales adoptadas en virtud de dicha decisión. La respuesta más evidente a este argumento es que, con arreglo al artículo 29 TUE, segunda frase, los Estados miembros están *obligados* a ejecutar las decisiones adoptadas en virtud de dicha disposición. Desde cualquier punto de vista desde el que se interprete la doctrina Francovich, los Estados miembros individuales no deben responder por los perjuicios causados por una medida nacional adoptada en cumplimiento de tales decisiones, puesto que no puede imputárseles ninguna eventual ilegalidad causante de daños.

65. A este respecto, conviene recordar lo que declaró el Tribunal de Justicia en los apartados 72 y 74 de la sentencia Rosneft. Allí recalcó que la Unión se basa en el Estado de Derecho y que la existencia misma de un control jurisdiccional efectivo «para garantizar el cumplimiento de las disposiciones del Derecho de la Unión es inherente a la existencia de un Estado de Derecho». El Tribunal de Justicia prosiguió diciendo que, si bien el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea «no puede [conferirle] una competencia cuando los Tratados excluyen esa posibilidad», el principio de tutela judicial efectiva «conlleva que la exclusión de la competencia del Tribunal de Justicia en materia de PESG debe interpretarse restrictivamente».

<sup>35</sup> Sentencia de 28 de marzo de 2017, (C-72/15, EU:C:2017:236).

<sup>36</sup> Sentencia de 19 de noviembre de 1991, Francovich y otros (C-6/90 y C-9/90, EU:C:1991:428).

66. Volviendo al tenor del artículo 275 TFUE, párrafo segundo, considero que la mejor interpretación de estas disposiciones excluyentes es que sus redactores simplemente pretendían (por cualquier razón concebible) excluir la competencia del Tribunal de Justicia respecto a todos los actos en materia de PESC, *con excepción de estas decisiones relativas a medidas restrictivas*. Dado que no se ha excluido el recurso de indemnización en lo que respecta a los actos adoptados sobre la base del artículo 215 TFUE acerca de este mismo particular, cabe dudar de que el legislador tuviera realmente la intención de excluir un recurso de indemnización derivado o estrechamente relacionado con el recurso de anulación interpuesto con arreglo al artículo 263 TFUE en relación con tales medidas restrictivas. En concreto, difícilmente podía ser la intención del legislador impedir que un demandante cuyas pretensiones hayan sido estimadas en el marco de un recurso de anulación interponga un recurso de indemnización por lo que ha podido revelarse como una infracción muy caracterizada de una norma jurídica.

67. Como ya he expuesto, cualquier otra conclusión daría lugar a anomalías inaceptables que no solo serían incompatibles con principios fundamentales relativos a la protección del Estado de Derecho, que es, en sí mismo, un principio fundacional del Derecho de la Unión, sino que también menoscabarían la efectividad y la necesaria coherencia del sistema de recursos establecido en los Tratados.

68. Por lo tanto, entiendo que en estas circunstancias el Tribunal de Justicia no está obligado a interpretar las meras palabras del artículo 275 TFUE, párrafo segundo, de forma estrictamente literal e inflexible. En mi opinión, es lícito interpretar los Tratados de manera integral y armónica, prestando, si es preciso, especial atención al funcionamiento del artículo 215 TFUE.

69. Es cierto que tanto el artículo 24 TUE como el artículo 275 TFUE mencionan el control de la legalidad de determinadas decisiones, pero, por lo que atañe a la referencia a las condiciones establecidas en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto,<sup>37</sup> esto debe entenderse de manera general, referido a los tipos de decisiones que son susceptibles de control jurisdiccional por los tribunales de la Unión, y no referido a un *procedimiento concreto* de control jurisdiccional.

70. En cualquier caso, aunque el recurso de anulación y el recurso de indemnización no persigan los mismos objetivos, por lo que, en el contexto de este último, la «infracción de una norma jurídica» no es suficiente, como tal, para que se incurra en responsabilidad, nada cambia en cuanto a que, en el marco del procedimiento, sigue siendo necesario el control de la legalidad de la decisión que supuestamente ha causado el perjuicio al apreciar el fondo de recurso de indemnización.<sup>38</sup> Sin duda, la existencia de una ilegalidad no basta, de por sí, para que la Unión incurra en responsabilidad extracontractual, pero como en el caso de un recurso de anulación, no toda deficiencia da lugar a la anulación de la decisión.<sup>39</sup>

71. Por lo tanto, considero que el Tribunal de Justicia sí es competente para conocer de una acción indemnizatoria directamente relacionada con un recurso de anulación interpuesto con arreglo al artículo 263 TFUE relativo a la legalidad de las medidas restrictivas impuestas a personas físicas o jurídicas por el Consejo en virtud del capítulo 2 del título V del Tratado UE, o que sea accesoria al mismo, y que, partiendo de esta interpretación, dicha competencia no queda excluida por el artículo 275 TFUE, párrafo segundo.

37 El apartado 70 de la sentencia Rosneft podría dar la impresión de que el Tribunal de Justicia pretendía excluir un recurso que no tiene por objeto tal control de legalidad. Sin embargo, dicho párrafo se debe entender en el contexto particular del asunto Rosneft, relativo a la cuestión de si el Tribunal de Justicia tiene competencia para resolver con arreglo al artículo 267 TFUE, y no debe verse como una regla de aplicación general. Habida cuenta de que el Tribunal de Justicia ha declarado anteriormente que tanto el recurso de anulación como la petición de decisión prejudicial sobre la validez tienen por objeto tal control de legalidad, el mencionado párrafo puede interpretarse como un simple intento de recalcar que la referencia que el artículo 275 TFUE hace al artículo 263 TFUE se debe entender en el sentido de que comprende, en particular, todo procedimiento dirigido al control de la legalidad de los actos mencionados en el artículo 263 TFUE.

38 Véase, por analogía, la sentencia de 9 de septiembre de 2008, FIAMM y otros/Consejo y Comisión (C-120/06 P y C-121/06 P, EU:C:2008:476), apartado 120.

39 Es lo que sucede en el caso de la competencia reglada, o cuando no sea probable que la deficiencia haya afectado al contenido de la decisión. Véase, por ejemplo, la sentencia de 8 de mayo de 2014, Bolloré/Comisión (C-414/12 P, no publicada, EU:C:2014:301), apartado 84.

72. A continuación, propongo examinar el fondo del primer motivo de casación.

### ***B. Sobre el primer motivo de casación***

73. De conformidad con los requisitos desarrollados en la sentencia *Francovich*,<sup>40</sup> aplicables por analogía,<sup>41</sup> para que la Unión incurra en responsabilidad extracontractual con arreglo al artículo 340 TFUE, párrafo segundo, por el comportamiento ilícito de sus instituciones, deben concurrir tres requisitos: primero, debe existir una infracción suficientemente caracterizada de una norma jurídica que tenga por objeto conferir derechos a los particulares; segundo, debe haber un perjuicio, y tercero, ha de existir una relación de causalidad entre la infracción de la obligación que incumbe al infractor y el daño sufrido por las víctimas.<sup>42</sup>

74. Por lo que respecta al primer requisito, sobre el que versa el presente recurso de casación, el Tribunal de Justicia ya ha aclarado que existe una infracción suficientemente caracterizada de una norma jurídica que tenga por objeto conferir derechos a las personas físicas o jurídicas cuando la infracción es de tal naturaleza que cabe imputar a la institución una inobservancia manifiesta y grave de los límites impuestos a su facultad de apreciación. A este respecto, los elementos que se han de tener en cuenta son, en particular, la complejidad de las situaciones que deben ser reguladas, el grado de claridad y de precisión de la norma vulnerada y la amplitud del margen de apreciación que la norma infringida deja a la institución de la Unión.<sup>43</sup> Una infracción puede considerarse acreditada si se trata de una irregularidad que, en circunstancias análogas, no habría cometido una administración normalmente prudente y diligente.<sup>44</sup>

75. En la sentencia recurrida, al desestimar la demanda presentada por el recurrente, el Tribunal General se acogió a una línea jurisprudencial conforme a la cual el incumplimiento de la obligación de motivación no basta para dar lugar a responsabilidad extracontractual. Dado que, en su demanda, el recurrente basó sus pretensiones únicamente en la sentencia de anulación mediante la que el Tribunal General había anulado las decisiones de incluir el nombre del recurrente en las listas por motivación insuficiente, el Tribunal General consideró que no concurría el primer requisito para que la Unión incurriese en responsabilidad extracontractual.<sup>45</sup>

76. En su primer motivo de casación, el recurrente alega que el Tribunal General aplicó indebidamente dicha línea jurisprudencial, pues esta es aplicable solamente a medidas reglamentarias, y en el presente asunto se daban circunstancias excepcionales que deberían haber disuadido al Tribunal General de aplicarla.

77. Por mi parte, no puedo estar de acuerdo. Habida cuenta de su formulación general y de su razón de ser, esta línea jurisprudencial es válida para cualquier decisión, ya sea de carácter administrativo o reglamentario. En efecto, tal como señaló el Consejo en sus observaciones escritas, aunque en algunas sentencias el Tribunal de Justicia ha recurrido a esta jurisprudencia en relación con actos normativos,<sup>46</sup> también lo ha hecho en el contexto de decisiones individuales de inclusión del nombre de una persona entre los destinatarios de medidas restrictivas.<sup>47</sup> Si bien el recurrente ha invocado, con cierta vaguedad, la existencia de circunstancias excepcionales, no parece que hubiera ningún fundamento razonable para que el Tribunal General se apartase de esta jurisprudencia.

40 Sentencia de 19 de noviembre de 1991, *Francovich y otros* (C-6/90 y C-9/90, EU:C:1991:428), apartado 40.

41 Sentencia de 4 de julio de 2000, *Bergaderm y Goupil/Comisión* (C-352/98 P, EU:C:2000:361), apartado 41.

42 Véase, por ejemplo, la sentencia de 4 de julio de 2000, *Bergaderm y Goupil/Comisión* (C-352/98 P, EU:C:2000:361), apartado 42.

43 Véase, en este sentido, la sentencia de 10 de septiembre de 2019, *HTTS/Consejo* (C-123/18 P, EU:C:2019:694), apartado 42.

44 *Ibid.*, apartado 43.

45 Apartados 42 y 43 de la sentencia recurrida.

46 Sentencias de 15 de septiembre de 1982, *Kind/CEE* (C-106/81, EU:C:1982:291), apartado 14, y de 6 de junio de 1990, *AERPO y otros/Comisión* (C-119/88, EU:C:1990:231), apartado 20.

47 Sentencia de 10 de septiembre de 2019, *HTTS/Consejo* (C-123/18 P, EU:C:2019:694), apartado 103.

78. No obstante, es posible aclarar algo más esta línea jurisprudencial para que cualquier persona física o jurídica afectada entienda cómo obtener una indemnización.

79. Este esfuerzo aclaratorio resulta de singular importancia si se tiene en cuenta, en primer lugar, que el derecho a la tutela judicial efectiva implica que, incluso en circunstancias como las del procedimiento principal, cuando una institución ha causado un perjuicio al adoptar una decisión individual sin la debida justificación, el interesado debe tener la posibilidad de obtener una reparación adecuada por dicho perjuicio.<sup>48</sup> Tal como observó el representante del recurrente en la vista, la existencia de esta vía de recurso resulta mucho más importante para dicha entidad que la cuestión de si el Tribunal de Justicia tiene competencia para conocer de una acción indemnizatoria por la adopción de una decisión con arreglo al artículo 29 TUE, puesto que, como ya he señalado, en la práctica, el Consejo adopta sistemáticamente dos decisiones idénticas: una sobre la base del artículo 29 TUE y otra sobre la base del artículo 215 TFUE.

80. En segundo lugar, cabe señalar que cualquier incumplimiento de la obligación de motivación constituirá, a menudo, una infracción suficientemente caracterizada de una norma jurídica que tenga por objeto conferir derechos a los particulares. Tal como reconoce el artículo 296 TFUE implícitamente, la obligación de motivación constituye la máxima protección frente a la arbitrariedad en el proceso de toma de decisiones y es un elemento esencial de toda sociedad basada en el Estado de Derecho. Más concretamente, dado que una finalidad de la motivación es permitir al destinatario del acto conocer las razones de su adopción y, en consecuencia, decidir si lo impugna o no,<sup>49</sup> procede considerar que confiere derechos a los particulares.

81. No obstante, en este contexto particular hay dos aspectos diferentes de la obligación de motivación que merecen atención. Por un lado, aunque la obligación de motivación constituye un requisito procesal esencial que debe ser respetado en todos los casos,<sup>50</sup> la cuestión de la procedencia de los motivos expuestos, que trata de la legalidad sustancial de la medida en cuestión, es ligeramente distinta.

82. Por otro lado, en el ámbito de la PESCE, es cierto que el Consejo puede enfrentarse a dificultades en cuanto a la disponibilidad de información, pero esto no basta para excusar cualquier omisión de la motivación. En efecto, tal como ha declarado el Tribunal de Justicia: «el deber de motivación establecido en el artículo 296 TFUE exige en cualquier circunstancia [...] que dicha motivación identifique las razones individuales, específicas y concretas por las que las autoridades competentes consideran que la persona afectada debe ser objeto de medidas restrictivas».<sup>51</sup> Por lo tanto, por regla general, todo incumplimiento de la obligación de motivación debe considerarse una irregularidad que no debería cometer ninguna autoridad administrativa normalmente prudente y diligente.

83. Aunque el Tribunal de Justicia hasta ahora nunca ha tenido ocasión de explicar por qué el incumplimiento de la obligación de motivación no es, *como tal*, suficiente para dar lugar a responsabilidad extracontractual, a mi parecer, la respuesta es clara. Cuando un demandante reclama una indemnización por un perjuicio ocasionado por las consecuencias jurídicas de una decisión, dicho perjuicio no puede resultar exclusivamente de la falta de motivación. Tal perjuicio viene causado únicamente por la inexistencia de un fundamento sólido para dicha decisión.<sup>52</sup>

48 Véase, en este sentido, la sentencia de 12 de septiembre de 2006, Reynolds Tobacco y otros/Comisión (C-131/03 P, EU:C:2006:541), apartados 80 a 83.

49 Véase, por ejemplo, la sentencia de 15 de noviembre de 2012, Consejo/Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718), apartado 50.

50 En francés, «une formalité substantielle».

51 Véanse las sentencias de 18 de julio de 2013, Comisión y otros/Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, EU:C:2013:518), apartados 116 a 118, y de 18 de febrero de 2016, Consejo/Bank Mellat (C-176/13 P, EU:C:2016:96), apartado 76.

52 No cabe duda de que la omisión de la motivación puede causar perjuicios debido a la incertidumbre generada en el destinatario de la decisión, pero estos perjuicios no serán sustantivos. Si una persona alega haber sufrido un perjuicio a causa de los efectos jurídicos producidos por una decisión, dichos perjuicios sí serán sustantivos, pero serán necesariamente consecuencia de la ausencia de un fundamento sólido para dicha decisión.

84. Dado que la existencia de una motivación es necesaria para que los tribunales puedan controlar adecuadamente la legalidad de una decisión,<sup>53</sup> en defecto de esta no es posible determinar si la decisión era fundada y, por extensión, si se cumple el requisito de la existencia de un nexo causal.<sup>54</sup>

85. Sin embargo, esto no significa que en circunstancias como las del presente asunto, en el que, para ejecutar y dar curso a una sentencia de anulación, una institución decide adoptar una nueva decisión con efectos solo para el futuro, el destinatario de esta decisión se vea privado de la posibilidad de obtener una indemnización respecto a los efectos adversos considerables de la primera decisión.<sup>55</sup>

86. Por lo tanto, el incumplimiento de la obligación de motivación establecida en el artículo 296 TFUE no es suficiente, *por sí solo*, para dar lugar a la responsabilidad extracontractual de la Unión. Sin embargo, el destinatario de una decisión no motivada puede ir más allá y alegar que esta decisión en realidad carece de fundamento y que no se basa en información o pruebas relevantes.<sup>56</sup>

87. Ciertamente, a falta de motivación, no se puede esperar que el destinatario de una decisión haga algo más que afirmar que también impugna el fondo de la decisión. Sin embargo, al menos debe formular este motivo, referido a lo que podría calificarse como la legalidad interna de las decisiones impugnadas, en particular, su falta de un fundamento probatorio adecuado. No en vano, el Tribunal de Justicia está sujeto a las alegaciones de las partes, por lo que no basta, a este respecto, con que el recurrente se limite a indicar que ha impugnado la omisión de la motivación.

88. En caso de que el destinatario de una decisión alegue que no solo se ha incumplido la obligación de motivación, sino que tampoco existía tal fundamento para la decisión, la institución de que se trate, en este caso, el Consejo, deberá demostrar que su decisión sí estaba debidamente fundada.<sup>57</sup> Si en ese momento no puede aportar una explicación de los motivos que le llevaron a adoptar el acto, al menos deberá considerarse acreditado el primer requisito para que la Unión incurra en responsabilidad extracontractual con arreglo al artículo 340 TFUE, párrafo segundo.

53 Véase la sentencia de 18 de julio de 2013, Comisión y otros/Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, EU:C:2013:518), apartado 100.

54 Aunque algunas sentencias parecen vincular esta línea jurisprudencial al primer requisito, es decir, a la existencia de una infracción de una norma jurídica, en la primera sentencia en que el Tribunal de Justicia aplicó esta solución, este parece haberlo atribuido e a la imposibilidad de que este tipo de infracciones genere tales perjuicios, lo cual tiene que ver, en realidad, con la ausencia de un nexo causal. Véase la sentencia de 15 de septiembre de 1982, Kind/CEE (106/81, EU:C:1982:291), apartados 14 y 34.

55 Véanse, por analogía, las 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 132. El destinatario de una decisión no motivada no debe sufrir ni las consecuencias de la negligencia de la institución de que se trate ni las de la decisión del Tribunal General de anular la decisión sin examinar, por razones de economía procesal, los motivos formulados por el demandante. Procede señalar asimismo que, cuando una sentencia anula una decisión por incumplimiento de la obligación de motivación, el demandante no puede recurrir dicha sentencia alegando que el Tribunal General calificó erróneamente la deficiencia apreciada como incumplimiento de la obligación de motivación.

56 Cabría considerar que, cuando se anula una decisión, en principio es demasiado pronto para pronunciarse sobre la inexistencia de responsabilidad extracontractual de la Unión, pues le corresponde a la institución que adoptó la decisión decidir cómo ejecutar la sentencia. Así pues, solo tras la adopción de las medidas de ejecución de dicha sentencia puede determinarse la magnitud del daño cuya indemnización se solicita, pues la adopción de alguna de esas medidas puede haber subsanado las consecuencias adversas de la decisión. Véase, por ejemplo, la sentencia de 14 de diciembre de 2018, FV/Consejo (T-750/16, EU:T:2018:972), apartados 176 y 177. Sin embargo, en el presente asunto, al ejecutar la sentencia de anulación, el Consejo no adoptó con carácter retroactivo una nueva decisión debidamente motivada, sino que optó por adoptar decisiones con efectos solo hacia el futuro, sin resarcir los perjuicios sufridos por el recurrente a causa de los efectos pasados de las medidas anuladas. Véase, en relación con la obligación con la obligación de poner remedio a los efectos pasados de una decisión anulada, la sentencia de 14 de mayo de 1998, Consejo/De Nil e Impens (C-259/96 P, EU:C:1998:224), apartado 16. Sin embargo, en el presente asunto, el recurrente no ha alegado que el Consejo haya incumplido su obligación, derivada del artículo 266 TFUE, de adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia que anuló la decisión.

57 Sentencia de 26 de julio de 2017, Consejo/Hamas (C-79/15 P, EU:C:2017:584), apartado 49.



89. Es cierto que, en el contexto de un recurso de anulación, en principio los motivos deben formularse al mismo tiempo que la adopción de la decisión, y solo excepcionalmente se puede hacer en un momento posterior, a petición del interesado. Sin embargo, no se ha de olvidar que la acción de indemnización es una vía de recurso autónoma que no está dirigida a la supresión de una medida determinada, sino a la reparación del perjuicio causado por una institución.<sup>58</sup>

90. Por lo tanto, si bien en el contexto de un recurso de anulación el Tribunal General debe anular aquellas decisiones para las que no se haya proporcionado una motivación antes de la interposición del recurso, en caso de una acción de indemnización, el Consejo aún puede proporcionar la motivación, en la fase de contestación a la demanda, para demostrar que la decisión estaba, en realidad, debidamente fundamentada y que, por tanto, no ha lugar a la responsabilidad de la Unión.<sup>59</sup>

91. En el presente asunto, el recurrente se basó únicamente, por lo que respecta a su pretensión indemnizatoria, en la declaración realizada por el Tribunal General en la sentencia de anulación acerca de la total falta de motivación.

92. Es cierto que, en el apartado 82 de la sentencia de anulación, el Tribunal General declaró que el Consejo había incumplido su obligación de motivación y de comunicar al recurrente, como entidad afectada, las pruebas que obraban en su contra, lo que quizá pueda dar la impresión de que el Tribunal General apreció dos deficiencias.

93. Sin embargo, tal como acertadamente señaló el Tribunal General en el apartado 49 de la sentencia recurrida, esta referencia a la falta de revelación de las pruebas utilizadas contra el recurrente se hizo en la sentencia de anulación en respuesta a un motivo en que se alegaba el incumplimiento de la obligación de motivación y no un error manifiesto de apreciación.<sup>60</sup> Por lo tanto, en opinión del Tribunal General, esto no constituía un motivo independiente para anular la sentencia recurrida, sino que corroboraba la conclusión de que los motivos de las decisiones impugnadas no habían sido debidamente acreditados, puesto que el Consejo no había podido siquiera mostrar al recurrente, como entidad afectada, las pruebas que obraban en su contra. Sin embargo, esto no significa que el Tribunal General considerase que el Consejo no había reunido pruebas que fundamentasen las medidas restrictivas, o que no pudieran invocarse razones fundadas en relación con la inclusión del recurrente en la lista de las medidas restrictivas.

94. Por lo tanto, en contra de las alegaciones formuladas por el recurrente en su cuarto motivo de casación, el Tribunal General no interpretó erróneamente la sentencia de anulación original —en la que el recurrente se había basado exclusivamente en el recurso de indemnización presentado en primera instancia—, cuando declaró que en dicha sentencia el Tribunal General solo había apreciado un incumplimiento de la obligación de motivación, lo que no es lo mismo que considerar que no era posible alegar motivos fundados.

95. También es cierto que, en los apartados 24, 31 y 33 de la demanda de indemnización presentada en primera instancia, el recurrente afirmó que, en su opinión, el Consejo, por un lado, había infringido las disposiciones normativas de los textos en que supuestamente se había basado al aplicarlas sin justificación alguna y, por otro, había vulnerado el derecho de defensa e incurrido en error de Derecho al no acreditar los fundamentos de las medidas adoptadas. Sin embargo, debe

58 Véase la sentencia de 2 de diciembre de 1971, Zuckerfabrik Schöppenstedt/Consejo (5/71, EU:C:1971:116), apartado 3. Esta conclusión no queda en entredicho por la solución aplicada por el Tribunal de Justicia en el apartado 46 de la sentencia de 10 de septiembre de 2019, HTTS/Consejo (C-123/18 P, EU:C:2019:694) que versaba sobre la posibilidad de que el Consejo invocase hechos posteriores a la decisión para justificarla con carácter retroactivo, y no sobre la cuestión de si, en el contexto de un recurso de indemnización, el Consejo puede alegar aún los motivos que justificasen la adopción de la decisión.

59 Con carácter incidental cabe añadir, por supuesto, que en tales circunstancias el carácter tardío de la motivación debe ser tenido en cuenta a la hora de decidir sobre las costas. Asimismo, se ha de permitir al demandante adaptar sus argumentos conforme a la explicación facilitada en ese momento.

60 Véase el apartado 70 de la sentencia de anulación.

tenerse en cuenta que, conforme al artículo 76, letra d), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, la demanda debe contener una exposición concisa de los motivos invocados por el demandante. Tales elementos deben ser suficientemente claros y precisos para permitir a la parte demandada preparar su defensa y al Tribunal General pronunciarse sobre la demanda, sin disponer, en su caso, de otras informaciones.<sup>61</sup>

96. En su demanda, el recurrente expuso dichas circunstancias en un subepígrafe, en cuyo título<sup>62</sup> y primer apartado se declaraba que su finalidad no era identificar el comportamiento imputado al Consejo, sino demostrar que el comportamiento ilícito identificado en la sección anterior cumplía los requisitos establecidos en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia para apreciar la responsabilidad de la Unión. Sin embargo, en la sección anterior de la demanda en primera instancia el recurrente se había centrado exclusivamente en la falta de motivación de la sentencia de anulación original al identificar el supuesto comportamiento ilícito.

97. En vista de la elección del recurrente de no hacer referencia a estos argumentos, potencialmente de mayor alcance, en la parte relevante de su demanda, no se puede reprochar al Tribunal General no haber deducido de dicho segundo subepígrafe que el recurrente también pretendía invocar esos actos ilícitos. Según señaló el Tribunal General en los apartados 52 a 58 de la sentencia recurrida, el recurrente solo aclaró que pretendía invocar la falta de legalidad interna de las decisiones impugnadas en el curso del procedimiento.

98. Esto es lo que, a mi parecer, diferencia el presente asunto de la sentencia de 25 de noviembre de 2014, *Safa Nicu Sepahan/Consejo* (T-384/11, EU:T:2014:986), en que se basa el recurrente en su recurso de casación. Aunque los hechos de los dos asuntos son ciertamente similares, del apartado 26 de esta última sentencia, confirmada en casación por el Tribunal de Justicia, se desprende que en aquel asunto el recurrente había invocado expresamente, para fundamentar su pretensión de indemnización, un error de apreciación, y no, como sucede en el caso de autos, *únicamente* una falta de motivación.<sup>63</sup>

99. En consecuencia, por similares que puedan parecer el presente asunto y el asunto *Safa Nicu Sepahan*, la desestimación de la pretensión indemnizatoria en el presente asunto por el Tribunal General, teniendo en cuenta la manera en que la formuló el recurrente, debe considerarse perfectamente justificada por las circunstancias.

100. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que desestime el primer motivo de casación.

## VI. Conclusión

101. A la luz de las anteriores consideraciones, mis conclusiones principales son las siguientes:

«El Tribunal de Justicia es competente para conocer de una acción indemnizatoria que esté directamente relacionada con un recurso de anulación interpuesto con arreglo al artículo 263 TFUE relativo a la legalidad de medidas restrictivas impuestas a personas físicas o jurídicas por el Consejo de la Unión Europea en virtud del capítulo 2 del título V del Tratado UE, o que sea accesoria al mismo. Habida cuenta de esta interpretación, dicha competencia no queda excluida por el artículo 275 TFUE, párrafo segundo.

<sup>61</sup> Véase, por ejemplo, el auto de 21 de enero de 2016, *Internationaler Hilfsfonds/Comisión* (C-103/15 P, no publicado, EU:C:2016:51), apartado 33.

<sup>62</sup> Dicho subepígrafe presentaba el siguiente título: «B. Esta ilegalidad da lugar a responsabilidad de la Unión».

<sup>63</sup> De hecho, como ya he señalado, el incumplimiento de la obligación de motivación y el incumplimiento de la obligación de reunir información o pruebas que fundamenten las medidas restrictivas son dos cosas muy diferentes. Véanse, en este sentido, las sentencias de 26 de julio de 2017, *Consejo/Hamas* (C-79/15 P, EU:C:2017:584), apartado 48, y de 26 de julio de 2017, *Consejo/LTTE* (C-599/14 P, EU:C:2017:583), apartado 70, que utilizan las expresiones «por un lado» y «por otro» para diferenciar cada obligación. El incumplimiento de la primera obligación es una deficiencia que puede calificarse de ilegalidad externa, mientras que el incumplimiento de la segunda afecta a la legalidad interna de la decisión.

Procede desestimar el primer motivo de casación.»