



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 6 de octubre de 2020*

«Recurso de casación — Política exterior y de seguridad común (PESC) — Artículo 29 TUE — Artículo 215 TFUE — Medidas restrictivas adoptadas contra la República Islámica de Irán — Perjuicio supuestamente sufrido por el recurrente a raíz de la inclusión y el mantenimiento de su nombre en la lista de personas y entidades a las que se aplica la congelación de fondos y de recursos económicos — Recurso de indemnización — Competencia del Tribunal de Justicia para pronunciarse sobre la pretensión de reparación del perjuicio supuestamente sufrido como consecuencia de medidas restrictivas establecidas en decisiones adoptadas en el marco de la PESC — Infracción suficientemente caracterizada de una norma jurídica que tiene por objeto conferir derechos a los particulares — Motivación insuficiente de actos por los que se establecen medidas restrictivas»

En el asunto C-134/19 P,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el 18 de febrero de 2019,

Bank Refah Kargaran, con domicilio social en Teherán (Irán), representado por el Sr. J.-M. Thouvenin y la Sra. I. Boubaker, avocats,

parte recurrente en casación,

y en el que las otras partes en el procedimiento son:

Consejo de la Unión Europea, representado por los Sres. M. Bishop y V. Piessevaux, en calidad de agentes,

parte demandada en primera instancia,

Comisión Europea, representada inicialmente por los Sres. R. Tricot y C. Zadra y por la Sra. A. Tizzano, y, posteriormente por los Sres. L. Gussetti, A. Bouquet, R. Tricot y J. Roberti di Sarsina, en calidad de agentes,

parte coadyuvante en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, la Sra. R. Silva de Lapuerta, Vicepresidenta, el Sr. A. Arabadjiev, la Sra. A. Prechal y los Sres. M. Vilaras, M. Safjan (Ponente) y S. Rodin, Presidentes de Sala, y los Sres. E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský y F. Biltgen, la Sra. K. Jürimäe y los Sres. A. Kumin, N. Jääskinen y N. Wahl, Jueces;

Abogado General: Sr. G. Hogan;

* Lengua de procedimiento: francés.

Secretaria: Sra. M. Krausenböck, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 9 de marzo de 2020;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 28 de mayo de 2020;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso de casación, Bank Refah Kargaran solicita que se anule parcialmente la sentencia del Tribunal General de 10 de diciembre de 2018, Bank Refah Kargaran/Consejo (T-552/15, no publicada, en lo sucesivo, «sentencia recurrida», EU:T:2018:897), por la cual el referido Tribunal desestimó su recurso, que tenía por objeto una pretensión basada en el artículo 268 TFUE por la que solicitaba que se le indemnizaran los perjuicios que afirmaba haber sufrido como consecuencia de la adopción de medidas restrictivas en su contra.

Antecedentes del litigio

- 2 Los antecedentes del litigio se expusieron en los apartados 1 a 13 de la sentencia recurrida en los siguientes términos:
 - «1. El presente asunto se inscribe en el marco de las medidas restrictivas establecidas para compeler a la República Islámica de Irán a que ponga fin a las actividades nucleares que crean un riesgo de proliferación y a la consecución de vectores de armas nucleares.
 2. El demandante, Bank Refah Kargaran, es un banco iraní.
 3. El 26 de julio de 2010, se incluyó el nombre del demandante en la lista de entidades implicadas en la proliferación nuclear que figura 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 y que deroga la Posición Común 2007/140/PESC (DO 2010, L 195, p. 39). La inclusión de su nombre vino motivada por el hecho de que, según dicha Decisión, retomó las operaciones en curso de Bank Melli Iran después de que se hubieran adoptado medidas restrictivas contra este último.
 4. Como consecuencia de ello, por el mismo motivo, se incluyó el nombre del demandante 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), en virtud del 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 (DO 2010, L 195, p. 25). 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 (DO 2010, L 281, p. 1), el nombre del demandante fue incluido en la lista que figura en el anexo VIII de este último Reglamento.
 5. Mediante la Decisión 2010/644/PESC del Consejo, de 25 de octubre de 2010, por la que se modifica la Decisión 2010/413 (DO 2010, L 281, p. 81), el Consejo de la Unión Europea mantuvo el nombre del demandante en la lista del anexo II de la Decisión 2010/413. La Decisión 2011/783/PESC del Consejo, de 1 de diciembre de 2011, por la que se modifica la Decisión 2010/413 (DO 2011, L 319, p. 71), no introdujo cambios en dicha lista por lo que respecta al demandante.

6. Mediante el 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 (DO 2011, L 139, p. 11), se mantuvo el nombre del demandante en la lista que figura en el anexo VIII del Reglamento n.º 961/2010. El Reglamento n.º 961/2010 fue derogado 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 nombre del demandante se incluyó en la lista que figura en el anexo IX de este último Reglamento. Los motivos formulados en relación con el demandante no fueron modificados.
7. Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 19 de enero de 2011, el demandante interpuso un recurso, registrado con el número T-24/11, en el que solicitaba, entre otras cosas, la anulación de la Decisión 2010/644 y del Reglamento n.º 961/2010 en la medida en que le concernían. Posteriormente, el demandante modificó sus pretensiones para solicitar 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 dichos actos le concernían.
8. 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 estimó el segundo motivo invocado por el demandante en la medida en que se basaba en el incumplimiento de la obligación de motivación.
9. Por consiguiente, el Tribunal anuló, en esencia, la inclusión del nombre del demandante en las listas que figuran en el anexo II de la Decisión 2010/413, en su versión modificada por la Decisión 2010/644 y posteriormente por la Decisión 2011/783; en el anexo VIII del Reglamento n.º 961/2010, en su versión modificada por el Reglamento de Ejecución n.º 1245/2011, y en el anexo IX del Reglamento n.º 267/2012.
10. En la sentencia de anulación, el Tribunal decidió también mantener los efectos, respecto del demandante, del anexo II de la Decisión 2010/413, en su versión modificada por la Decisión 2010/644 y posteriormente por la Decisión 2011/783, hasta que surtiese efectos la anulación del anexo IX del Reglamento n.º 267/2012, en la medida en que afectaba al demandante.
11. Tras la sentencia de anulación, mediante la Decisión 2013/661/PESC del Consejo, de 15 de noviembre de 2013, por la que se modifica la Decisión 2010/413 (DO 2013, L 306, p. 18), se volvió a incluir el nombre del demandante en la lista que figura en el anexo II de la Decisión 2010/413.
12. En consecuencia, mediante el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 1154/2013 del Consejo, de 15 de noviembre de 2013, por el que se aplica el Reglamento n.º 267/2012 (DO 2013, L 306, p. 3), el nombre del demandante se volvió a incluir en la lista que figura en el anexo IX del Reglamento n.º 267/2012. En lo que al demandante se refiere, se consideró que concurrían los siguientes motivos:

“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.”
13. Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 28 de enero de 2014, el demandante interpuso un recurso por el que solicitaba, en particular, la anulación de la Decisión 2013/661 y del Reglamento de Ejecución n.º 1154/2013 en la medida en que tales actos le concernían. Mediante sentencia de 30 de noviembre de 2016, Bank Refah Kargaran/Consejo (T-65/14, no publicada, EU:T:2016:692), el Tribunal desestimó el recurso. Contra dicha sentencia no se interpuso recurso de casación.»

Procedimiento ante el Tribunal General y sentencia recurrida

- 3 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 25 de septiembre de 2015, el ahora recurrente en casación interpuso un recurso por el que solicitaba que se condenase a la Unión a indemnizarlo por los perjuicios resultantes de la adopción y el mantenimiento de las medidas restrictivas que lo afectaban, que habían sido anuladas por la sentencia de anulación, mediante el pago de 68 651 318 euros, más los intereses legales, en concepto de perjuicios materiales, y de 52 547 415 euros, más los correspondientes intereses legales, en concepto de daño moral, y, con carácter subsidiario, que el Tribunal General declarase que los importes reclamados en concepto de daño moral debían considerarse, en todo o en parte, comprendidos dentro de los perjuicios materiales.
- 4 Mediante la sentencia recurrida, el Tribunal General desestimó el recurso en su totalidad y condenó en costas al demandante.
- 5 En primer lugar, en los apartados 25 a 32 de la sentencia recurrida, el Tribunal General examinó de oficio su competencia para pronunciarse sobre el recurso de indemnización en relación con las Decisiones 2010/413, 2010/644 y 2011/783, adoptadas en el marco de la política exterior y de seguridad común (PESC).
- 6 A este respecto, en el apartado 27 de la sentencia recurrida, el citado Tribunal señaló que el demandante no había establecido una distinción entre, por una parte, la responsabilidad de la Unión derivada de la adopción de las Decisiones 2010/413, 2010/644 y 2011/783 en el marco de la PESC y, por otra parte, la derivada de la adopción de los Reglamentos n.ºs 961/2010 y 267/2012 y del Reglamento de Ejecución n.º 1245/2011.
- 7 El Tribunal General, en el apartado 30 de la sentencia recurrida, consideró que del artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, sexta frase, y del artículo 275 TFUE, párrafo primero, se desprendería que el juez de la Unión no era, en principio, competente en relación con las disposiciones de Derecho primario relativas a la PESC, ni respecto de los actos jurídicos adoptados sobre la base de tales disposiciones, y que solo con carácter excepcional era el juez de la Unión competente en el ámbito de la PESC, de conformidad con el artículo 275 TFUE, párrafo segundo. El referido Tribunal añadió que dicha competencia incluía, por una parte, el control del cumplimiento del artículo 40 TUE y, por otra parte, los recursos de anulación interpuestos por particulares, con los requisitos establecidos en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, contra medidas restrictivas adoptadas por el Consejo en el marco de la PESC, y que, en cambio, el artículo 275 TFUE, párrafo segundo, no atribuía al juez de la Unión competencia alguna para conocer de ningún tipo de recurso de indemnización. El Tribunal General dedujo, por tanto, que un recurso de indemnización formulado al objeto de obtener la reparación de los perjuicios supuestamente sufridos como consecuencia de la adopción de un acto en el ámbito de la PESC quedaba fuera de su competencia.
- 8 En el apartado 31 de la sentencia recurrida, el citado Tribunal declaró que, en cambio, era competente para conocer de una pretensión de reparación de los perjuicios supuestamente sufridos por una persona o entidad como consecuencia de las medidas restrictivas adoptadas en su contra, de conformidad con el artículo 215 TFUE.
- 9 El Tribunal General llegó a la conclusión, en el apartado 32 de la sentencia recurrida, de que no era competente para conocer de la pretensión del demandante en la medida en que tenía por objeto obtener la reparación de los perjuicios supuestamente sufridos como consecuencia de las medidas restrictivas establecidas en las Decisiones 2010/413, 2010/644 y 2011/783 y que solo era competente para pronunciarse sobre el recurso en la medida en que tenía por objeto que se declarase la responsabilidad extracontractual de la Unión como consecuencia de los Reglamentos n.ºs 961/2010 y 267/2012 y del Reglamento de Ejecución n.º 1245/2011.

- 10 En segundo lugar, en cuanto al examen de la procedencia del recurso de indemnización por lo que respecta a los Reglamentos mencionados en el apartado precedente, el Tribunal General comprobó si se cumplía el requisito relativo a la ilegalidad del comportamiento imputado al Consejo.
- 11 En primer término, en el apartado 41 de la sentencia recurrida, el referido Tribunal señaló que, en la sentencia de anulación, había anulado la inclusión del nombre del demandante en las listas que figuraban en el anexo VIII del Reglamento n.º 961/2010, en su versión modificada por el Reglamento de Ejecución n.º 1245/2011, y en el anexo IX del Reglamento n.º 267/2012, sobre la base de la imputación basada en el incumplimiento de la obligación de motivación, haciendo constar que el motivo de tal inclusión no era suficientemente preciso.
- 12 A este respecto, el Tribunal General declaró, en el apartado 43 de la sentencia recurrida, que, según jurisprudencia reiterada, el incumplimiento de la obligación de motivación consagrada en el artículo 296 TFUE no podía por sí sola generar la responsabilidad de la Unión.
- 13 El citado Tribunal añadió, en el apartado 45 de la sentencia recurrida, que, en la sentencia de anulación, había anulado las medidas restrictivas que afectaban al demandante basándose en el incumplimiento de la obligación de motivación, pero que no se había pronunciado sobre su procedencia. Precisó que la ilegalidad apreciada en la sentencia de 25 de noviembre de 2014, *Safa Nicu Sepahan/Consejo* (T-384/11, EU:T:2014:986), confirmada en casación mediante la sentencia de 30 de mayo de 2017, *Safa Nicu Sepahan/Consejo* (C-45/15 P, EU:C:2017:402), tenía un carácter diferente y que, al no haberse pronunciado el Tribunal General en dicha sentencia sobre el incumplimiento de la obligación de motivación por parte del Consejo, el demandante no podía basarse en ella para acreditar una infracción suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión en el presente asunto.
- 14 En segundo término, en el apartado 49 de la sentencia recurrida, el Tribunal General señaló que el demandante había hecho referencia al apartado 82 de la sentencia de anulación, en el cual el referido Tribunal afirmó que el Consejo había incumplido la obligación de comunicarle, en su condición de entidad interesada, los cargos que se le imputaban en relación con el motivo aducido para adoptar contra él las medidas de congelación de fondos. No obstante, el Tribunal General estimó que tal afirmación debía interpretarse a la luz de la alegación del demandante, mencionada en el apartado 68 de la citada sentencia de anulación, de que la motivación insuficiente no se había paliado con los documentos facilitados posteriormente por el Consejo. El referido Tribunal añadió, en el apartado 50 de la sentencia recurrida, que tal afirmación no permitía acreditar, por sí sola, la existencia de una vulneración suficientemente caracterizada del derecho de defensa.
- 15 Por lo demás, el citado Tribunal destacó, en el apartado 51 de la sentencia recurrida, que, al haber interpuesto el demandante un recurso contra las medidas restrictivas que lo afectaban y al haber anulado el Tribunal General tales medidas en la sentencia de anulación, no podía alegar la existencia de una vulneración suficientemente caracterizada de su derecho a la tutela judicial efectiva en el presente asunto.
- 16 En tercer término, en los apartados 52 a 58 de la sentencia recurrida, el Tribunal General examinó la alegación formulada por el demandante en su escrito de réplica de que el Consejo, al incluir ilegalmente su nombre en las listas de personas sujetas a medidas restrictivas, no había aplicado el criterio que afirmaba haber aplicado, esto es, el que se refiere a las entidades que han ayudado a las personas o entidades designadas a eludir o a infringir las disposiciones recogidas en determinadas resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o en la Decisión 2010/413, ya que los motivos formulados para incluir su nombre, esto es, que había retomado las operaciones de Bank Melli Iran, no se correspondían con dicho criterio.

- 17 A este respecto, el Tribunal General consideró, en el apartado 55 de la sentencia recurrida, que el motivo y las alegaciones invocados en la demanda, orientados a acreditar la existencia de una infracción suficientemente caracterizada de una norma jurídica que tiene por objeto conferir derechos a los particulares capaz de generar la responsabilidad de la Unión, se basaban únicamente en las ilegalidades supuestamente apreciadas por el referido Tribunal en la sentencia de anulación y que, entre dichas ilegalidades, el demandante no había invocado en la demanda una supuesta ilegalidad basada en la no conformidad del motivo de inclusión de su nombre en las listas de personas sujetas a medidas restrictivas con el criterio aplicado por el Consejo.
- 18 El Tribunal General añadió, en los apartados 56 y 57 de la sentencia recurrida, que, además, la alegación formulada por el demandante en su escrito de réplica se diferenciaba de la que figuraba en la demanda en la medida en que no se basaba en el incumplimiento de la obligación de motivación, sino en la impugnación de la procedencia de los motivos de su inclusión, y que, por tanto, no cabía considerar la alegación formulada por el demandante en la réplica una ampliación del motivo invocado en la demanda. El citado Tribunal dedujo de todo ello, en el apartado 58 de la sentencia recurrida, que, dado que el demandante no había formulado dicha alegación hasta el escrito de réplica y que esta no se vinculaba a motivo o alegación algunos invocados en la demanda, procedía calificarla de motivo nuevo y, por tanto, declararla inadmisibile.
- 19 En cuarto término, en los apartados 59 y 60 de la sentencia recurrida, el Tribunal General llegó a la conclusión de que no se cumplía en el presente asunto el requisito necesario para generar la responsabilidad extracontractual de la Unión relativo a la ilegalidad del comportamiento imputado al Consejo y que, por consiguiente, el recurso debía ser desestimado, sin que fuese necesario examinar los demás requisitos necesarios para que nazca tal responsabilidad.

Pretensiones de las partes ante el Tribunal de Justicia

- 20 Mediante su recurso de casación, el recurrente solicita al Tribunal de Justicia que:
- Anule parcialmente la sentencia recurrida.
 - Con carácter principal, condene a la Unión a indemnizarlo por los perjuicios resultantes de la adopción y el mantenimiento de las medidas restrictivas que lo afectan, que fueron anuladas en la sentencia de anulación, mediante el pago de 68 651 318 euros para resarcir los perjuicios materiales y de 52 547 415 euros por el daño moral.
 - Con carácter subsidiario, devuelva el asunto al Tribunal General.
 - Y, en los dos casos, condene al Consejo a cargar con las costas de ambas instancias.
- 21 El Consejo solicita al Tribunal de Justicia que:
- Desestime el recurso de casación.
 - Condene al recurrente a cargar con las costas de todo el procedimiento.
- 22 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:
- Desestime el recurso de casación.
 - Condene en costas al recurrente.

Sobre el recurso de casación

Sobre la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

- 23 Con carácter preliminar, es preciso señalar que, en el apartado 32 de la sentencia recurrida, el Tribunal General consideró de oficio que no era competente para pronunciarse sobre la pretensión de indemnización del recurrente en la medida en que tal pretensión tenía por objeto obtener la reparación de los perjuicios supuestamente sufridos como consecuencia de las medidas restrictivas establecidas en decisiones adoptadas en el marco de la PESC basadas en el artículo 29 TUE (en lo sucesivo, «decisiones PESC»).
- 24 Aun cuando solicita, en su recurso de casación, la anulación de la sentencia recurrida en su totalidad, incluida la parte de dicha sentencia que desestima la pretensión de indemnización que tenía por objeto obtener la reparación de los perjuicios supuestamente sufridos como consecuencia de las medidas restrictivas establecidas en las decisiones PESC, el recurrente no impugna como tal dicha consideración.
- 25 No obstante, en la medida en que la cuestión de la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea para conocer de un litigio es de orden público, puede ser examinada en cualquier momento del procedimiento por el Tribunal de Justicia, incluso de oficio (sentencia de 12 de noviembre de 2015, *Elitaliana/Eulex Kosovo*, C-439/13 P, EU:C:2015:753, apartado 37 y jurisprudencia citada).
- 26 A este respecto, procede recordar que, con arreglo al artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y al artículo 275 TFUE, párrafo primero, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea no tiene, en principio, competencia en relación con las disposiciones referidas a la PESC o con los actos adoptados sobre la base de estas (sentencias de 24 de junio de 2014, *Parlamento/Consejo*, C-658/11, EU:C:2014:2025, apartado 69, y de 28 de marzo de 2017, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, apartado 60).
- 27 No obstante, los Tratados establecen expresamente dos excepciones a este principio. En efecto, por una parte, tanto el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, como el artículo 275 TFUE, párrafo segundo, establecen que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para controlar el respeto del artículo 40 TUE. Por otra parte, el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, atribuye al citado Tribunal la competencia para controlar la legalidad de determinadas decisiones contempladas en el artículo 275 TFUE, párrafo segundo. A su vez, esta última disposición establece que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para pronunciarse sobre los recursos interpuestos en las condiciones contempladas en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, y relativos al control de la legalidad de las decisiones adoptadas por el Consejo sobre la base de las disposiciones relativas a la PESC por las que se establezcan medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas (sentencia de 28 de marzo de 2017, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, apartado 60).
- 28 En el presente asunto, mediante la sentencia de anulación, el Tribunal General anuló, por motivación insuficiente, en la medida en que afectaban al recurrente, una serie de decisiones PESC y de reglamentos basados en el artículo 215 TFUE, relativos a medidas restrictivas y que, aunque no estaban comprendidos en el ámbito de la PESC, aplicaban tales decisiones. En su recurso de indemnización tras la sentencia de anulación, el recurrente no distinguió entre, por una parte, la responsabilidad de la Unión derivada de dichas decisiones PESC y, por otra parte, la derivada de los citados reglamentos.

- 29 Pues bien, no se discute que, como el Tribunal General declaró por lo demás acertadamente, en esencia, en el apartado 31 de la sentencia impugnada, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea es competente para conocer de la pretensión de reparación de los perjuicios supuestamente sufridos por el recurrente como consecuencia de las medidas restrictivas adoptadas en su contra por dichos reglamentos.
- 30 Así, el Tribunal de Justicia ya ha aplicado los requisitos relativos al nacimiento de la responsabilidad extracontractual de la Unión a raíz de la anulación de reglamentos basados en el artículo 215 TFUE, en particular en la sentencia de 30 de mayo de 2017, *Safa Nicu Sepahan/Consejo* (C-45/15 P, EU:C:2017:402).
- 31 Por lo demás, es cierto que el artículo 275 TFUE no menciona expresamente la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea para pronunciarse sobre los perjuicios supuestamente sufridos como consecuencia de medidas restrictivas establecidas en decisiones PESC.
- 32 No obstante, por una parte, el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, 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 de la Unión Europea para garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados. Por consiguiente, los citados artículos 24, apartado 1, y 275, párrafo primero, deben ser interpretados restrictivamente (sentencias de 24 de junio de 2014, *Parlamento/Consejo*, C-658/11, EU:C:2014:2025, apartado 70, y de 19 de julio de 2016, *H/Consejo y otros*, C-455/14 P, EU:C:2016:569, apartado 40).
- 33 Además, el recurso de indemnización es un recurso autónomo, con una función determinada dentro del sistema de recursos y supeditado a requisitos de ejercicio concebidos en función de su objeto específico (sentencias de 28 de abril de 1971, *Lütticke/Comisión*, 4/69, EU:C:1971:40, apartado 6, y de 10 de septiembre de 2019, *HTTS/Consejo*, C-123/18 P, EU:C:2019:694, apartado 40).
- 34 Por otra parte, el recurso de indemnización debe examinarse en relación con el conjunto del sistema de tutela judicial de los particulares establecido por los Tratados (véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de diciembre de 1979, *Amylum y Tunner Refineries/Consejo y Comisión*, 116/77 y 124/77, EU:C:1979:273, apartado 14, y de 12 de abril de 1984, *Unifrex/Comisión y Consejo*, 281/82, EU:C:1984:165, apartado 11), contribuyendo este recurso al carácter efectivo de dicha tutela (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 82 y 83).
- 35 A este respecto, tanto del artículo 2 TUE, que figura entre las disposiciones comunes del Tratado UE, como del artículo 21 TUE, relativo a la acción exterior de la Unión, al que remite el artículo 23 TUE, relativo a la PESC, resulta que la Unión se basa, en particular, en el principio del Estado de Derecho (sentencia de 28 de marzo de 2017, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, apartado 72 y jurisprudencia citada).
- 36 Por lo demás, el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que constituye la reafirmación del principio de tutela judicial efectiva, exige en su párrafo primero que toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tenga derecho a la tutela judicial efectiva, respetando las condiciones establecidas en dicho artículo. 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 del Estado de Derecho (sentencia de 28 de marzo de 2017, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, apartado 73 y jurisprudencia citada).
- 37 Pues bien, como se ha recordado en los apartados 29 y 30 de la presente sentencia, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea es competente para pronunciarse sobre un recurso de indemnización en la medida en que se refiera a medidas restrictivas establecidas en reglamentos basados en el artículo 215 TFUE.

- 38 Este artículo, que crea una pasarela entre los objetivos del Tratado UE en materia de PESC y las acciones de la Unión por las que se adoptan medidas económicas comprendidas en el ámbito de aplicación del Tratado FUE, permite que el Consejo adopte reglamentos, por mayoría cualificada y a propuesta conjunta del Alto Representante y de la Comisión, para dar efecto a medidas restrictivas cuando estas estén comprendidas en el ámbito de aplicación del Tratado FUE y, en particular, al objeto de garantizar la aplicación uniforme de tales medidas en todos los Estados miembros (sentencia de 28 de marzo de 2017, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, apartado 89).
- 39 En estas circunstancias, como ha señalado en esencia el Abogado General en los puntos 67 y 68 de sus conclusiones, la necesaria coherencia del sistema de tutela judicial establecido por el Derecho de la Unión exige que, para evitar una laguna en la tutela judicial de las personas físicas o jurídicas afectadas, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea sea también competente para pronunciarse sobre los perjuicios supuestamente sufridos como consecuencia de medidas restrictivas establecidas en decisiones PESC.
- 40 Por último, no cabe acoger el razonamiento del Consejo cuando alega que, dado que los reglamentos basados en el artículo 215 TFUE reproducen, en esencia, las decisiones que tienen como base jurídica el artículo 29 TUE, la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea para pronunciarse sobre los perjuicios supuestamente sufridos como consecuencia de medidas restrictivas adoptadas en virtud del artículo 215 TFUE garantiza la tutela jurisdiccional plena de las personas físicas o jurídicas afectadas.
- 41 En efecto, como reconoce el propio Consejo, las decisiones PESC y los reglamentos basados en el artículo 215 TFUE que tienen por objeto aplicarlas pueden no ser materialmente idénticos. En particular, por lo que respecta a las personas físicas, en las decisiones PESC pueden recogerse restricciones a la admisión en el territorio de los Estados miembros, sin que tales restricciones se reproduzcan necesariamente en los reglamentos basados en el artículo 215 TFUE.
- 42 Por lo demás, la designación pública de las personas sujetas a medidas restrictivas lleva consigo oprobio y desconfianza (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de mayo de 2013, *Abdulrahim/Consejo y Comisión*, C-239/12 P, EU:C:2013:331, apartado 70 y jurisprudencia citada). No cabe excluir que el oprobio y la desconfianza puedan generar perjuicios y justificar la interposición de un recurso de indemnización para solicitar su reparación.
- 43 Por tanto, el principio de tutela judicial efectiva de las personas o entidades sujetas a medidas restrictivas exige, para que esta protección sea plena, que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea pueda conocer de un recurso de indemnización interpuesto por estas personas o entidades que tenga por objeto obtener la reparación de los daños causados por medidas restrictivas establecidas en decisiones PESC.
- 44 Por consiguiente, debe declararse que el Tribunal General y, en caso de recurso de casación, el Tribunal de Justicia son competentes para conocer de un recurso de indemnización en la medida en que este tenga por objeto obtener la reparación de los perjuicios supuestamente sufridos como consecuencia de medidas restrictivas adoptadas contra personas físicas o jurídicas y establecidas en decisiones PESC.
- 45 Esta afirmación no queda desvirtuada por la alegación del Consejo basada en las sentencias de 27 de febrero de 2007, *Gestoras Pro Amnistía y otros/Consejo* (C-354/04 P, EU:C:2007:115), apartado 46, y de 27 de febrero de 2007, *Segi y otros/Consejo* (C-355/04 P, EU:C:2007:116), apartado 46. Según el Consejo, de tales sentencias resulta que, en el marco de los Tratados en vigor entonces, el artículo 35 UE no confería al Tribunal de Justicia de la Unión Europea competencia alguna para conocer de ningún tipo de recurso de indemnización en relación con el título VI del Tratado UE, en su versión anterior al Tratado de Lisboa, titulado «Disposiciones relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal».

- 46 El Consejo se basa en la sentencia de 27 de febrero de 2007, Segi y otros (C-355/04 P, EU:C:2007:116), apartados 50 y 56, para sostener que debe acogerse la misma interpretación respecto de la PESC, objeto del título V del Tratado UE, en su versión anterior al Tratado de Lisboa, siendo los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros los únicos competentes por lo que respecta a los recursos de indemnización interpuestos en este ámbito.
- 47 A este respecto, es importante señalar que la estructura de los Tratados ha cambiado respecto de la que existía en la fecha en la que se produjeron los hechos sobre los que versaban los asuntos que dieron lugar a las sentencias mencionadas en el apartado 45 de la presente sentencia. Desde entonces, el Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, al dotar a la Unión de una personalidad jurídica única, consagrada en el artículo 47 TUE, ha puesto fin a la disociación existente en el pasado entre la Comunidad Europea y la Unión Europea. Esto se ha traducido, entre otras cosas, en la integración de las disposiciones relativas a la PESC en el marco general del Derecho de la Unión, si bien esta política está sujeta a reglas y a procedimientos específicos, como se deriva del artículo 24 TUE (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de marzo de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, apartado 91).
- 48 De esta nueva estructura se desprende que carecen de toda pertinencia a la hora de apreciar el alcance actual de las competencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el ámbito de la PESC las disposiciones del Tratado UE relativas a la competencia de esta institución aplicables antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y, por extensión, las sentencias invocadas por el Consejo.
- 49 De todas las consideraciones anteriores resulta que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al considerar, en el apartado 30 de la sentencia recurrida, que un recurso de indemnización que tenía por objeto obtener la reparación de los perjuicios supuestamente sufridos por una persona física o jurídica como consecuencia de medidas restrictivas establecidas en decisiones PESC quedaba fuera de su competencia.
- 50 No obstante, es preciso recordar que, aunque los fundamentos de Derecho de una sentencia del Tribunal General revelen una infracción del Derecho de la Unión, si su fallo resulta justificado con arreglo a otros fundamentos de Derecho, tal infracción no puede dar lugar a la anulación de dicha sentencia y debe llevarse a cabo una sustitución de fundamentos de Derecho (sentencia de 26 de julio de 2017, Consejo/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, apartado 75).
- 51 En el presente asunto, no se discute que la sentencia de anulación anuló una serie de decisiones PESC y de reglamentos basados en el artículo 215 TFUE por los mismos motivos; que el recurrente, en su recurso de indemnización, no distinguió entre la responsabilidad extracontractual derivada de tales decisiones y la derivada de dichos reglamentos, y que, mediante la sentencia recurrida, el Tribunal General desestimó íntegramente el referido recurso.
- 52 En estas circunstancias, procede considerar que el error de Derecho apreciado en el apartado 49 de la presente sentencia no tendría incidencia sobre el fallo de la sentencia recurrida en el supuesto de que ninguno de los motivos de casación lleve a desvirtuar la valoración de la procedencia del recurso de indemnización hecha por el Tribunal General.

Sobre el primer motivo de casación

Alegaciones de las partes

- 53 El primer motivo de casación se basa en que la motivación insuficiente de los actos anulados mediante la sentencia de anulación constituye una infracción suficientemente caracterizada de una norma de Derecho de la Unión que tiene por objeto conferir derechos a los particulares.

- 54 El recurrente alega que el Tribunal General incurrió en una serie de errores de Derecho al considerar, en el apartado 43 de la sentencia recurrida, que el incumplimiento de la obligación de motivación consagrada en el artículo 296 TFUE no podía por sí sola generar la responsabilidad de la Unión.
- 55 Afirma que la jurisprudencia en la que se basó el Tribunal General no es pertinente, en la medida en que se refiere, a su parecer, a actos de carácter reglamentario y no a medidas restrictivas de alcance individual que, como en el presente asunto, inciden de manera notable en los derechos y las libertades de las personas afectadas.
- 56 Además, la obligación de motivación es el componente más importante de una buena administración de justicia. En este sentido, el Tribunal de Justicia ha dejado constancia, según el recurrente, del carácter fundamental del principio de respeto del derecho de defensa y del derecho a la tutela judicial efectiva en cualquier procedimiento que pueda conducir a la imposición de sanciones individuales que tengan un impacto negativo, en particular en la sentencia de 8 de febrero de 2007, *Groupe Danone/Comisión* (C-3/06 P, EU:C:2007:88), apartado 68. Tal obligación es incluso más importante cuando se trata de decisiones que, como en el caso de las medidas restrictivas de alcance individual, infligen, por su propio objeto, un daño.
- 57 Finalmente, con carácter subsidiario, el recurrente reprocha al Tribunal General que haya considerado que sus funciones no lo obligaban a llevar a cabo una valoración *in concreto* de la gravedad del incumplimiento alegado para apreciar si constituía una infracción suficientemente caracterizada de una norma de Derecho de la Unión que tiene por objeto conferir derechos a los particulares.
- 58 El Consejo y la Comisión rebaten estas alegaciones.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 59 En el apartado 43 de la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró que, según jurisprudencia reiterada, el incumplimiento de la obligación de motivación no podía por sí sola generar la responsabilidad de la Unión.
- 60 El recurrente afirma que esta jurisprudencia se aplica únicamente cuando se trata de un acto reglamentario viciado de falta de motivación o de motivación insuficiente.
- 61 Es preciso recordar a este respecto que, desde el punto de vista del sistema de recursos, la motivación de los actos de alcance general tiene por objeto permitir al Tribunal de Justicia ejercer su control de legalidad en el marco del artículo 263 TFUE en favor de los justiciables legitimados por el Tratado FUE para interponer este recurso (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de septiembre de 1982, *Kind/CEE*, 106/81, EU:C:1982:291, apartado 14). En cambio, la posible motivación insuficiente de un acto de alcance general no puede por sí sola generar la responsabilidad de la Unión (véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de septiembre de 1982, *Kind/CEE*, 106/81, EU:C:1982:291, apartado 14, y de 30 de septiembre de 2003, *Eurocoton y otros/Consejo*, C-76/01 P, EU:C:2003:511, apartado 98).
- 62 En el mismo sentido, el Tribunal de Justicia ha señalado que la motivación insuficiente de un acto por el que se adopta una medida restrictiva no puede, como tal, generar la responsabilidad extracontractual de la Unión (sentencia de 10 de septiembre de 2019, *HTTS/Consejo*, C-123/18 P, EU:C:2019:694, apartado 103). Por consiguiente, en contra de lo afirmado por el recurrente, esta jurisprudencia no solo se aplica a los actos de alcance general, sino también a los actos por los que se imponen medidas restrictivas de alcance individual.

- 63 Por tanto, procede señalar que el Tribunal General consideró fundadamente, en el apartado 43 de la sentencia recurrida, que la motivación insuficiente de los actos por los que se impusieron medidas restrictivas que afectaban al recurrente no podía por sí sola generar la responsabilidad de la Unión y, en consecuencia, procede desestimar el primer motivo de casación.
- 64 No obstante, es preciso puntualizar que la obligación de motivación establecida en el artículo 296 TFUE constituye un requisito sustancial de forma que debe distinguirse de la cuestión de la procedencia de la motivación, pues esta cuestión atañe a la legalidad del acto controvertido en cuanto al fondo. En efecto, la motivación de una decisión consiste en expresar formalmente los fundamentos en los que se basa dicha decisión. Si estos fundamentos no se sostienen o incurren en errores, estos vician la legalidad de la decisión sobre el fondo, pero no su motivación (sentencias de 10 de julio de 2008, Bertelsmann y Sony Corporation of America/Impala, C-413/06 P, EU:C:2008:392, apartado 181, y de 16 de noviembre de 2017, Ludwig-Bölkow-Systemtechnik/Comisión, C-250/16 P, EU:C:2017:871, apartado 16).
- 65 De ello se deduce que, como ha señalado en esencia el Abogado General en el punto 88 de sus conclusiones, la responsabilidad de la Unión puede nacer cuando, entre otras cosas, los actos en los que se basa una medida restrictiva están viciados de motivación insuficiente o de falta de motivación y el Consejo no aporta pruebas que permitan acreditar la procedencia de dicha medida, siempre que la persona o entidad sujeta a tal medida invoque expresamente un motivo en este sentido en su recurso de indemnización.

Sobre el segundo motivo de casación

Alegaciones de las partes

- 66 El segundo motivo de casación se basa en que el hecho de obtener la anulación de las medidas restrictivas no significa que la invocación de una vulneración suficientemente caracterizada del derecho a la tutela judicial efectiva sea inútil.
- 67 El recurrente señala que, según el apartado 51 de la sentencia recurrida, el derecho a la tutela judicial efectiva es de carácter esencialmente procedimental, dado que se reduce al derecho a interponer un recurso de anulación.
- 68 No obstante, según el recurrente, en la sentencia de anulación el Tribunal General no se pronunció sobre todas las imputaciones invocadas, ya que anuló las medidas restrictivas debido únicamente a la motivación insuficiente de los actos con los que se impusieron tales medidas. Pues bien, el recurrente también había invocado la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva. En su recurso de indemnización puede invocar, a su juicio, tal vulneración porque no hubo un pronunciamiento sobre todas sus alegaciones.
- 69 Además, el recurrente considera que la anulación de una medida restrictiva ilegal no deja sin contenido posteriormente la crítica a la ilegalidad cometida por el Consejo por constituir una vulneración suficientemente caracterizada del derecho a la tutela judicial efectiva. El examen de la posible vulneración de dicho derecho depende así, según el recurrente, del alcance del margen de apreciación del que disponía el Consejo con respecto a la norma infringida, teniendo en cuenta la gravedad de la conducta ilegal y, en particular, su duración.
- 70 En este sentido, el Tribunal de Justicia declaró, en la sentencia de 30 de mayo de 2017, Safa Nicu Sepahan/Consejo (C-45/15 P, EU:C:2017:402), apartado 40, que, aun cuando una medida restrictiva sea anulada a raíz de un recurso de anulación, la ilegalidad cometida puede constituir una infracción suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión, incluido el derecho a la tutela judicial efectiva.

71 El Consejo y la Comisión abogan por que este motivo de casación sea desestimado.

Apreciación del Tribunal de Justicia

72 Con carácter preliminar, es preciso señalar que, en el apartado 55 de la sentencia recurrida, el Tribunal General consideró que el motivo y las alegaciones invocados en la demanda, orientados a acreditar la existencia de una infracción suficientemente caracterizada de una norma de Derecho de la Unión que tiene por objeto conferir derechos a los particulares capaz de generar la responsabilidad extracontractual de la Unión, se basaban únicamente en las ilegalidades apreciadas por el referido Tribunal en la sentencia de anulación.

73 Tal apreciación no ha sido impugnada por el recurrente en su recurso de casación.

74 Pues bien, en la demanda que dio lugar a la sentencia de anulación, el recurrente alegó que la obligación de motivar los actos jurídicos resultaba del artículo 296 TFUE, párrafo segundo, pero también, entre otros, del derecho a la tutela judicial efectiva.

75 En la parte de dicha demanda titulada «Incumplimiento de la obligación de motivación suficiente», el recurrente llegó a la conclusión de que «por tanto, la decisión de hacerla aparecer [...] en las listas carece de motivación suficiente, lo que constituye una infracción del artículo 296 TFUE, párrafo segundo, y una vulneración del derecho a una buena administración, del derecho de defensa y del derecho a la tutela judicial efectiva».

76 Por consiguiente, tal como fue invocada por el recurrente, la alegación basada en el derecho a la tutela judicial efectiva se vinculaba, en realidad, a la imputación basada en el incumplimiento de la obligación de motivación y no constituía una imputación autónoma.

77 Por lo demás, si bien es cierto que nada impide que el recurrente invoque, con motivo de un recurso de indemnización como el que dio lugar a la sentencia recurrida, una ilegalidad consistente en la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, debe señalarse que el recurrente no ha demostrado en qué medida el Tribunal General incurrió en error de Derecho al declarar, en el apartado 51 de la sentencia recurrida, que el Consejo no había vulnerado tal derecho.

78 En vista de lo expuesto, procede desestimar el segundo motivo de casación.

Sobre los motivos de casación tercero y sexto

Alegaciones de las partes

79 Los motivos de casación tercero y sexto, que procede examinar conjuntamente, se basan en un error de Derecho y en la desnaturalización de la demanda, en la medida en que el Tribunal General desestimó un motivo invocado en el escrito de réplica.

80 A este respecto, el recurrente alega que el Tribunal General, en los apartados 52 a 58 de la sentencia recurrida, incurrió en error de Derecho cuando se limitó a comprobar si una de las ilegalidades a las que él se había referido en su escrito de réplica, esto es, el hecho de que el Consejo no había aplicado el criterio que afirmaba haber aplicado para designar a las personas y entidades que debían ser objeto de las medidas restrictivas, había sido invocada expresamente en la demanda que inició el procedimiento, sin comprobar si tal legalidad había sido alegada de manera implícita.

- 81 Afirma el recurrente que el Tribunal General estaba obligado a indagar si dicho motivo figuraba ya, aunque solo fuese en forma embrionaria, en la demanda o si las consideraciones expuestas en el escrito de réplica eran el resultado de la evolución normal del debate en el marco del procedimiento contencioso. Así, el recurrente se limitó a responder a las alegaciones formuladas por el Consejo en su escrito de contestación a la demanda. Al no llevar a cabo tal indagación, el Tribunal General excluyó de su examen una serie de datos pertinentes para valorar la gravedad de la infracción del Derecho de la Unión de que se trata.
- 82 El recurrente considera asimismo que el referido Tribunal, también en los apartados 52 y 58 de la sentencia recurrida, desnaturalizó su demanda al declarar inadmisibles sus alegaciones de que el Consejo no había aplicado el criterio que afirmaba haber aplicado para justificar la sanción impuesta. A este respecto sostiene el recurrente que de su demanda se desprende que sí había criticado la ilegalidad de las medidas restrictivas adoptadas contra él, ilegalidad que hacía nacer, a su juicio, la responsabilidad de la Unión.
- 83 El Consejo y la Comisión solicitan que se desestimen los motivos de casación tercero y sexto.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 84 En los apartados 55 a 58 de la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró que la alegación formulada por el recurrente en su escrito de réplica basada en la no conformidad del motivo de inclusión de su nombre en las listas de personas afectadas por medidas restrictivas con el criterio aplicado por el Consejo, alegación que tenía por objeto impugnar la procedencia de tal inclusión, no podía considerarse una ampliación del motivo, formulado en la demanda, cuyo objeto era acreditar la existencia de una infracción suficientemente caracterizada de una norma jurídica que confiere derechos a los particulares capaz de generar la responsabilidad de la Unión, y que, en cuanto motivo nuevo, debía ser declarada inadmisibles.
- 85 El recurrente impugna esta interpretación indicando que, en su demanda ante el Tribunal General, afirmó que el Consejo había incumplido una obligación en relación con la cual la referida institución no disponía de ningún margen de apreciación, en la medida en que solo podía actuar conforme a los criterios reglamentarios, enunciados en la Decisión y en los Reglamentos en cuestión, que fijaban las categorías de personas y de entidades que podían ser sancionadas.
- 86 No obstante, es importante hacer constar que, en dicha demanda, el recurrente vinculó esta alegación al incumplimiento de la obligación de motivación. En efecto, inmediatamente después de la afirmación que figura en el apartado precedente de la presente sentencia, añadió que la «ilegalidad que vicia los actos del Consejo consiste en el incumplimiento de la obligación de motivación, lo que constituye una clara vulneración del derecho de defensa y del derecho a la tutela judicial efectiva».
- 87 Por consiguiente, el Tribunal General podía considerar fundamentalmente que la alegación formulada por el recurrente en la demanda citada, alegación basada en la ilegalidad de los actos del Consejo anulados por la sentencia de anulación en la medida en que dicha institución había aplicado, a su parecer, un criterio distinto del que afirmaba haber aplicado, se basaba únicamente en el incumplimiento de la obligación de motivación, y no en una impugnación de la procedencia de los motivos de su inclusión en la lista de las personas y entidades sujetas a las medidas restrictivas establecidas en dichos actos.
- 88 En estas circunstancias, deben desestimarse los motivos de casación tercero y sexto.

Sobre los motivos de casación cuarto, quinto y séptimo

Alegaciones de las partes

- 89 Los motivos de casación cuarto, quinto y séptimo, que procede examinar conjuntamente, se basan en una interpretación incorrecta de la sentencia de anulación, en la apreciación errónea de que el hecho de no haber comunicado al recurrente los cargos que se le imputaban no acreditaba una infracción suficientemente caracterizada de una norma de Derecho de la Unión y en la desnaturalización de la demanda en la medida en que, según el recurrente, el Tribunal General redujo los motivos de ilegalidad alegados al mero incumplimiento de la obligación de motivación.
- 90 El recurrente reprocha al Tribunal General que interpretase de manera errónea, en los apartados 49 y 50 de la sentencia recurrida, la sentencia de anulación en lo relativo a la obligación del Consejo de comunicarle los cargos que se le imputaban.
- 91 Afirma que, en el apartado 82 de la sentencia de anulación, el referido Tribunal había indicado expresamente que el Consejo había incumplido su obligación de comunicarle tales cargos. De los apartados precedentes de la sentencia citada se desprende, a juicio del recurrente, que el Consejo no había podido presentar ninguna prueba que pudiese fundamentar las imputaciones que justificaban la sanción adoptada en el caso del recurrente. Por tanto, el Tribunal General, en la sentencia de anulación, no se limitó a sugerir que la motivación insuficiente no había quedado paliada con los documentos comunicados posteriormente, sino que dejó debida constancia de que el Consejo no había cumplido su obligación de comunicar los cargos que se imputaban al recurrente, sin estar siquiera en condiciones de identificar los actos concretos en los que se afirma que estuvo involucrado.
- 92 El recurrente alega también que el Tribunal General, en el apartado 50 de la sentencia recurrida, incurrió en error de Derecho al considerar que el incumplimiento de dicha obligación de comunicación no acreditaba, en el presente asunto, la existencia de una infracción suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión que generase la responsabilidad de la Unión.
- 93 A este respecto, el Tribunal de Justicia declaró, en la sentencia de 30 de mayo de 2017, *Safa Nicu Sepahan/Consejo* (C-45/15 P, EU:C:2017:402), apartado 40, que el incumplimiento de la obligación de proporcionar, en caso de impugnación, los datos o las pruebas que fundamentan la motivación de la adopción de medidas restrictivas constituía una infracción suficientemente caracterizada de una norma jurídica que tiene por objeto conferir derechos a los particulares. El recurrente considera que tal incumplimiento de la obligación de proporcionar datos o pruebas es idéntico al incumplimiento de la obligación de comunicarle, en su condición de entidad interesada, los cargos que se le imputan en relación con los motivos formulados para imponer las medidas de congelación de fondos decididas en su caso.
- 94 Por último, el recurrente afirma que, en los apartados 44 y 45 y en los apartados 55 a 58 de la sentencia recurrida, el Tribunal General desnaturalizó su demanda al reducir los motivos de ilegalidad alegados al mero incumplimiento de la obligación de motivación. A este respecto, el recurrente, según afirma, había señalado en su demanda la inexistencia de datos que pudiesen justificar la sanción impuesta. Este motivo es, a su parecer, independiente de lo que el referido Tribunal declaró en el fallo de la sentencia de anulación, pero está relacionado con aquello que hizo constar en los fundamentos jurídicos de dicha sentencia.
- 95 El Consejo y la Comisión responden que estos motivos de casación carecen de fundamento.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 96 En el apartado 82 de la sentencia de anulación, el Tribunal General consideró que el Consejo había incumplido la obligación de motivación y la de comunicar al recurrente, en su condición de entidad afectada, los cargos que se le imputaban en relación con los motivos formulados para imponer las medidas de congelación de fondos decididas en su caso. De ello dedujo el referido Tribunal, en el apartado 83 de la sentencia de anulación, que procedía estimar el segundo motivo en la medida en que se basaba en el incumplimiento de la obligación de motivación, declaración que justificaba, por sí sola, la anulación de los actos impugnados en la medida en que afectaban al recurrente.
- 97 De estos apartados de la sentencia de anulación se desprende que el Tribunal General consideró que la alegación del recurrente basada en el incumplimiento de la obligación de comunicarle los cargos que se le imputaban formaba parte de la imputación basada en el incumplimiento de la obligación de motivación.
- 98 En este sentido, el Tribunal General señaló, en el apartado 68 de la sentencia de anulación, que, por lo que se refiere, en particular, a la motivación, el recurrente alegaba, en esencia, no estar en condiciones de entender sobre qué base había sido incluido en las listas de personas objeto de medidas de congelación de fondos, que la motivación insuficiente no se había paliado con los documentos facilitados posteriormente y que el escrito de 5 de diciembre de 2011 que el Consejo le había dirigido era un escrito estereotipado.
- 99 Pues bien, en la demanda que dio lugar a la sentencia de anulación, el propio recurrente había vinculado la no comunicación de los cargos que se le imputaban a su imputación basada en el incumplimiento de la obligación de motivación, imputación formulada en el contexto de su segundo motivo.
- 100 De ello resulta que, como ha señalado el Abogado General en el punto 93 de sus conclusiones, el Tribunal General consideró acertadamente, en el apartado 49 de la sentencia recurrida, que la no comunicación de los cargos que se le imputaban no había constituido un motivo distinto de anulación.
- 101 Además, debe desestimarse la alegación del recurrente basada en la desnaturalización de su demanda presentada ante el Tribunal General en la medida en que el referido Tribunal no entendió como un motivo distinto de ilegalidad su alegación basada en la inexistencia de pruebas que pudiesen justificar la sanción que se le impuso.
- 102 En efecto, como ha señalado en esencia el Abogado General en los puntos 95 a 97 de sus conclusiones, de dicha demanda se desprende que, al igual que lo declarado en el apartado 86 de la presente sentencia en relación con la alegación basada en la aplicación por parte del Consejo de un criterio diferente del que afirmaba haber aplicado, la alegación del recurrente basada en la inexistencia de pruebas que pudiesen justificar la sanción que se le impuso estaba indisolublemente ligada a su motivo basado en el incumplimiento por parte del Consejo de la obligación de motivación.
- 103 Es preciso añadir que, aun cuando en la sentencia de 30 de mayo de 2017, Safa Nicu Sepahan/Consejo (C-45/15 P, EU:C:2017:402), apartado 40, invocada por el recurrente en su recurso de casación, el Tribunal de Justicia recordó la obligación que incumbe al Consejo de proporcionar, en caso de impugnación, los datos o las pruebas que fundamentan la motivación de la adopción de medidas restrictivas frente a una persona física o jurídica, dicha sentencia versaba sobre el control jurisdiccional de la legalidad en cuanto al fondo de las medidas restrictivas individuales, y no sobre el control del cumplimiento de la obligación de motivación. Pues bien, como se desprende de la jurisprudencia citada en el apartado 64 de la presente sentencia, la obligación de motivación constituye un requisito sustancial de forma que debe distinguirse de la cuestión de la procedencia de la motivación.

- 104 Así pues, la sentencia de 30 de mayo de 2017, Safa Nicu Sepahan/Consejo (C-45/15 P, EU:C:2017:402), no es pertinente para respaldar los motivos de casación cuarto, quinto y séptimo, en la medida en que, teniendo en cuenta el razonamiento desarrollado por el recurrente tanto en su recurso de indemnización ante el Tribunal General como en la fase de casación, el presente asunto versa únicamente sobre las consecuencias que cabe extraer del incumplimiento de la obligación de motivación.
- 105 Por tanto, los referidos motivos de casación, que tienen su origen en una lectura errónea de la sentencia de anulación y de la demanda presentada ante el Tribunal General, deben ser desestimados.
- 106 Habida cuenta de lo anterior y conforme a lo que se ha expuesto en el apartado 52 de la presente sentencia, debe concluirse que el error de Derecho del que se ha dejado constancia en el apartado 49 de la presente sentencia no permite justificar la anulación de la sentencia recurrida.
- 107 De todas las consideraciones anteriores se desprende que procede desestimar el recurso de casación en su totalidad.

Costas

- 108 En virtud del artículo 184, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, el Tribunal de Justicia decidirá sobre las costas cuando el recurso de casación sea infundado. Con arreglo al artículo 138, apartado 1, del citado Reglamento de Procedimiento, aplicable al procedimiento de casación en virtud del artículo 184, apartado 1, del mismo Reglamento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.
- 109 Dado que el Consejo solicitó la condena en costas del recurrente y que se han desestimado las pretensiones de este, procede condenarlo a cargar con sus propias costas y con las del Consejo.
- 110 Conforme a lo dispuesto en el artículo 140, apartado 1, del citado Reglamento de Procedimiento, según el cual los Estados miembros y las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas, la Comisión cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) decide:

- 1) Desestimar el recurso de casación.**
- 2) Condenar a Bank Refah Kargaran a cargar con sus propias costas y con las del Consejo de la Unión Europea.**
- 3) La Comisión Europea cargará con sus propias costas.**

Firmas