



# Recopilación de la Jurisprudencia

**Asunto T-295/19**

**Oleksandr Viktorovych Klymenko**  
**contra**  
**Consejo de la Unión Europea**

**Sentencia del Tribunal General (Sala Quinta) de 25 de junio de 2020**

«Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas adoptadas habida cuenta de la situación en Ucrania — Inmovilización de fondos — Lista de personas, entidades y organismos a los que se aplica la inmovilización de fondos y de recursos económicos — Mantenimiento del nombre del demandante en la lista — Obligación del Consejo de comprobar que la resolución de una autoridad de un Estado tercero se ha adoptado respetando el derecho de defensa y el derecho a la tutela judicial efectiva»

1. *Unión Europea — Control jurisdiccional de la legalidad de los actos de las instituciones — Medidas restrictivas adoptadas habida cuenta de la situación en Ucrania — Inmovilización de los fondos de las personas implicadas en actos de apropiación indebida de fondos públicos y de las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos asociados con ellas — Alcance del control*  
[Art. 275 TFUE, párr. 2; Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, arts. 47 y 48; Decisión (PESC) 2019/354 del Consejo; Reglamento de Ejecución (UE) 2019/352 del Consejo]

(véanse los apartados 59, 60 y 85)

2. *Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas adoptadas habida cuenta de la situación en Ucrania — Decisión de inmovilización de fondos — Adopción o mantenimiento sobre la base de un procedimiento judicial incoado por las autoridades de un Estado tercero en materia de apropiación indebida de fondos públicos o de abuso de cargo ejercido por titular de empleo o cargo público — Procedencia — Requisito — Resolución nacional adoptada respetando el derecho de defensa y el derecho a la tutela judicial efectiva — Obligación de comprobación que incumbe al Consejo — Obligación de motivación — Alcance — Estado tercero que se ha adherido al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos — Irrelevancia*  
[Decisión 2014/119/PESC del Consejo, en su versión modificada por la Decisión (PESC) 2019/354, anexo; Reglamentos del Consejo (UE) n.º 208/2014 y de Ejecución (UE) 2019/352, anexo I]

(véanse los apartados 62 a 65)

3. *Actos de las instituciones — Motivación — Obligación — Alcance — Formalidad sustancial distinta de la fundamentación de la decisión (Art. 296 TFUE)*

(véase el apartado 69)

4. *Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas adoptadas habida cuenta de la situación en Ucrania — Decisión de inmovilización de fondos — Adopción o mantenimiento sobre la base de un procedimiento judicial incoado por las autoridades de un Estado tercero en materia de apropiación indebida de fondos públicos o de abuso de cargo ejercido por titular de empleo o cargo público — Requisitos — Resolución nacional adoptada respetando el derecho de defensa y el derecho a la tutela judicial efectiva — Obligación de la autoridad competente de la Unión de acreditar, en caso de impugnación, que los motivos utilizados en contra de las personas o entidades afectadas son fundados — Obligación del Consejo de comprobar el respeto de los citados derechos — Incumplimiento [Decisión 2014/119/PESC del Consejo, en su versión modificada por la Decisión (PESC) 2019/354, anexo; Reglamentos del Consejo (UE) n.º 208/2014 y de Ejecución (UE) 2019/352, anexo I]*

(véanse los apartados 71, 73 a 80, 82, 83, 85, 86, 91, 92, 94 y 103)

5. *Derecho de la Unión Europea — Principios — Derecho a la tutela judicial efectiva — Observancia de un plazo razonable — Medidas restrictivas adoptadas habida cuenta de la situación en Ucrania — Procedimiento judicial en un país tercero que sirve de base a la decisión de adopción de las medidas restrictivas — Obligación de comprobación del Consejo — Alcance (Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, art. 47)*

(véanse los apartados 96 a 100)

## Resumen

En su sentencia Klymenko/Consejo (T-295/19), dictada el 25 de junio de 2020, el Tribunal anuló varios actos del Consejo<sup>1</sup> relativos a medidas restrictivas adoptadas habida cuenta de la situación en Ucrania en los que se había prorrogado la duración de la lista de personas, entidades y organismos a los que se aplicaban tales medidas restrictivas, en la medida en que el nombre del demandante, antiguo ministro de Hacienda de Ucrania, se mantenía en esa lista.

Esta sentencia se inscribe en el marco del contencioso relativo a las medidas restrictivas adoptadas contra determinadas personas, entidades y organismos habida cuenta de la situación en Ucrania, a raíz de la represión de las manifestaciones en Kiev, en febrero de 2014. La inclusión del demandante en la lista controvertida se había decidido sobre la base de que el demandante era objeto de investigaciones preliminares en Ucrania por delitos relacionados con la apropiación indebida de fondos públicos y su transferencia ilegal fuera de Ucrania, y posteriormente se prorrogó sobre la base de que era objeto de procesos penales por las autoridades de dicho país

<sup>1</sup> En el caso de autos, se solicitaba la anulación de la Decisión (PESC) 2019/354 del Consejo, de 4 de marzo de 2019, por la que se modifica la Decisión 2014/119/PESC (DO 2019, L 64, p. 7; corrección de errores en DO 2019, L 86, p. 118), y del Reglamento de Ejecución (UE) 2019/352 del Consejo, de 4 de marzo de 2019, por el que se aplica el Reglamento (UE) n.º 208/2014 (DO 2019, L 64, p. 1; corrección de errores en DO 2019, L 86, p. 118).

por apropiación indebida de fondos o activos públicos y por abuso de cargo ejercido por titular de empleo o cargo público. Mediante los actos impugnados, el Consejo había prorrogado la inclusión del nombre del demandante en la lista controvertida, manteniendo los mismos motivos en su contra. También había indicado, como se desprendía de una resolución del juez de instrucción encargado del proceso penal en cuestión, que el derecho de defensa del demandante y su derecho a la tutela judicial efectiva se habían respetado durante dicho proceso penal.

En apoyo de su recurso, el demandante reprochaba, entre otras cosas, al Consejo no haber comprobado si las autoridades ucranianas habían respetado su derecho de defensa y su derecho a la tutela judicial efectiva y, por lo tanto, haber incurrido en error de apreciación al adoptar los actos impugnados.

El Tribunal comenzó recordando que los tribunales de la Unión Europea deben controlar la legalidad de todos los actos de la Unión desde el punto de vista de los derechos fundamentales. A este respecto, si bien el Consejo puede basar la adopción o el mantenimiento de medidas restrictivas en una decisión de un Estado tercero, debe comprobar que tal decisión se tomó respetando, en particular, el derecho de defensa y el derecho a la tutela judicial efectiva en dicho Estado. Por otra parte, el Tribunal precisó que, aun cuando el hecho de que el Estado tercero se encuentre entre los Estados que se adhirieron al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en lo sucesivo, «CEDH») supone que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en lo sucesivo, «TEDH») controla el respeto de los derechos fundamentales garantizados por el CEDH, tal circunstancia no convierte en superfluo el requisito de comprobación anteriormente mencionado.

En el presente caso, aunque el Consejo mencionó, en virtud de su obligación de motivación, las razones por las que consideró que la decisión de las autoridades ucranianas de incoar e instruir un proceso penal por apropiación indebida de fondos públicos se había adoptado respetando tales derechos, el Tribunal recordó que aquella se distingue del examen de la procedencia de dicha motivación, que se refiere a la legalidad de los actos impugnados en cuanto al fondo y cuyo control efectúa el Tribunal.

A este respecto, dicho Tribunal consideró, en primer lugar, que no se desprendía de la resolución del juez de instrucción de 5 de octubre de 2018 que se hubieran garantizado los derechos del demandante, ni de la documentación obrante en autos que el Consejo hubiera examinado la información remitida por el demandante.

El Tribunal señaló, en segundo lugar, que, aun cuando el Consejo alega que en Ucrania se había ejercido un control judicial durante la sustanciación de los procesos penales y que varias resoluciones judiciales adoptadas en ese contexto demuestran que pudo comprobar el respeto de los derechos en cuestión, tales resoluciones no pueden demostrar, por sí solas, que la decisión de las autoridades ucranianas de instruir los procesos penales en los que se basa el mantenimiento de las medidas restrictivas se adoptara respetando el derecho de defensa y el derecho a la tutela judicial efectiva. En efecto, todas las resoluciones judiciales mencionadas por el Consejo, que recayeron en el marco de los procesos penales que habían justificado la inclusión y el mantenimiento del nombre del demandante en la lista, solo son incidentales con respecto a ellos, ya que o bien son de naturaleza conservatoria, o bien son de trámite.

Por último, el Tribunal subrayó que el Consejo no explica de qué modo la existencia de esas resoluciones permite considerar que se garantizó la protección de los derechos en cuestión, siendo así que el proceso penal ucraniano, que era el fundamento de las medidas restrictivas de 2014, todavía se encontraba en la fase de investigación preliminar. A este respecto, el Tribunal se refirió al CEDH y a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de los que resulta que el principio del derecho a la tutela judicial efectiva incluye, en particular, el derecho a ser juzgado dentro de un plazo razonable. El Tribunal puso de relieve que el TEDH ya había declarado que la violación de ese principio puede constatarse, en particular, cuando la fase de instrucción de un proceso penal se caracteriza por varias fases de inactividad imputables a las autoridades competentes para dicha instrucción. Sobre este particular, el Tribunal recordó que, cuando una persona lleva ya varios años sujeta a medidas restrictivas, y ello por el mismo proceso penal instruido en el Estado tercero de que se trate, el Consejo está obligado a abordar la cuestión de la posible vulneración por las autoridades de los derechos fundamentales de esa persona. Por consiguiente, el Consejo debería haber indicado, como mínimo, los motivos por los que podía considerar que se habían respetado esos derechos en cuanto a si la causa del demandado había sido oída dentro de un plazo razonable.

En consecuencia, el Tribunal concluyó que no quedaba acreditado que el Consejo se hubiera cerciorado de que la Administración de justicia ucraniana había respetado el derecho de defensa y el derecho a la tutela judicial efectiva del demandante en los procesos penales en los que dicha institución se basó. De ello dedujo que el Consejo incurrió en error de apreciación al mantener el nombre del demandante en la lista controvertida.