



Recopilación de la Jurisprudencia

Asunto T-102/23

SBK Art OOO
contra
Consejo de la Unión Europea

Sentencia del Tribunal General (Sala Primera) de 30 de abril de 2025

«Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas adoptadas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania — Inmovilización de fondos — Lista de personas, entidades y organismos a los que se aplica la inmovilización de fondos y recursos económicos — Inclusión y mantenimiento del nombre del demandante en la lista — Concepto de “asociación” — Artículo 2, apartado 1, *in fine*, de la Decisión 2014/145/PESC — Artículo 3, apartado 1, *in fine*, del Reglamento (UE) n.º 269/2014 — Obligación de motivación — Derecho de defensa — Error de apreciación — Proporcionalidad — Excepción de ilegalidad»

1. *Procedimiento judicial — Plazo para la proposición de prueba — Artículo 85, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General — Aportación de pruebas antes de la conclusión de la fase oral — Procedencia — Requisitos — Aportación extemporánea justificada — Inexistencia de justificación*
(Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, art. 85, aps. 1, 2 y 3)

(véanse los apartados 37 a 40 y 44 a 48)

2. *Procedimiento judicial — Pretensiones de la demanda — Adaptación durante el procedimiento — Decisión que modifica durante el procedimiento la decisión impugnada — Adaptación de las pretensiones y motivos iniciales — Procedencia — Requisitos — Plazo [Art. 263 TFUE, párr. 6; Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, arts. 86, aps. 1 y 2, y 246, ap. 3; Decisión 2014/145/PESC del Consejo, en su versión modificada por las Decisiones (PESC) 2022/2477, 2023/572, 2023/1767 y 2024/847; Reglamentos del Consejo (UE) n.º 269/2014 y de Ejecución (UE) 2022/2476, 2023/571, 2023/1765 y 2024/849]*

(véanse los apartados 50 a 52)

3. *Procedimiento judicial — Plazo para recurrir — Caducidad de la acción — Caso fortuito o fuerza mayor — Concepto compuesto de elementos objetivos y subjetivos — Límites*
(Estatuto del Tribunal de Justicia, arts. 45, párr. 2, y 53)

(véanse los apartados 56 a 64)

4. *Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas adoptadas habida cuenta de la situación en Ucrania — Criterios de adopción de las medidas restrictivas — Persona, entidad u organismo asociado a una persona incluida en la lista anexa a la decisión impugnada — Respeto del principio de seguridad jurídica que exige claridad, precisión y previsibilidad de los efectos de las normas jurídicas*

[Art. 21 TUE, ap. 2, letra c); Decisión 2014/145/PESC del Consejo, en su versión modificada por las Decisiones (PESC) 2022/329, 2022/2477, 2023/572, 2023/1767 y 2024/847, art. 2, ap. 1; Reglamentos del Consejo (UE) n.º 269/2014, art. 3, ap. 1, y de Ejecución (UE) 2022/2476, 2023/571, 2023/1765 y 2024/849]

(véanse los apartados 77 a 78 y 89)

5. *Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas adoptadas habida cuenta de la situación en Ucrania — Criterios de adopción de las medidas restrictivas — Persona, entidad u organismo asociado a una persona incluida en la lista anexa a la decisión impugnada — Concepto de asociación — Intereses comunes — Vínculos de capital — Inclusión — Necesidad de un vínculo directo de la persona afectada con los motivos de inclusión invocados contra la persona sujeta a medidas restrictivas o con la situación en Ucrania — Inexistencia [Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, art. 47; Decisión 2014/145/PESC del Consejo, en su versión modificada por las Decisiones (PESC) 2022/2477, 2023/572, 2023/1767 y 2024/847, art. 2, ap. 1; Reglamentos del Consejo (UE) n.º 269/2014, art. 3, ap. 1, y de Ejecución (UE) 2022/2476, 2023/571, 2023/1765 y 2024/849]*

(véanse los apartados 82 a 86, 164 a 172 y 201)

6. *Actos de las instituciones — Motivación — Obligación — Alcance — Medidas restrictivas adoptadas habida cuenta de la situación en Ucrania — Inmovilización de fondos de determinadas personas y entidades habida cuenta de la situación de Ucrania — Obligación de indicar en la motivación los datos específicos y concretos que justifican tal medida — Decisión que se inscribe en un contexto conocido por el interesado y que le permite comprender el alcance de la medida adoptada respecto a él*

[Art. 29 TUE; arts. 215 TFUE y 296 TFUE, párr. 2; Decisión 2014/145/PESC del Consejo, en su versión modificada por las Decisiones (PESC) 2022/329, 2022/2477, 2023/572, 2023/1767 y 2024/847, art. 2, ap. 1, y anexo; Reglamentos del Consejo (UE) n.º 269/2014, art. 3, ap. 1, y anexo I, (UE) 2022/330 y de Ejecución (UE) 2022/2476, 2023/571, 2023/1765 y 2024/849]

(véanse los apartados 95 a 104)

7. *Derecho de la Unión Europea — Principios — Derecho de defensa — Derecho a la tutela judicial efectiva — Medidas restrictivas adoptadas habida cuenta de la situación en Ucrania — Obligación de comunicar las razones individuales y específicas que justifican las decisiones adoptadas — Obligación de permitir que el interesado dé a conocer oportunamente su punto de vista sobre los motivos utilizados en su contra — Alcance*

[Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, arts. 41, ap. 2, letra a), y 52, ap. 1; Decisión 2014/145/PESC del Consejo, en su versión modificada por las Decisiones (PESC) 2022/2477, 2023/572, 2023/1767 y 2024/847; Reglamentos del Consejo (UE) n.º 269/2014 y de Ejecución (UE) 2022/2476, 2023/571, 2023/1765 y 2024/849]

(véanse los apartados 111 a 115)

8. *Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas adoptadas habida cuenta de la situación en Ucrania — Inmovilización de fondos — Derecho de defensa — Comunicación de las pruebas inculpatorias — Decisión inicial por la que se incluyó el nombre del demandante en la lista de personas afectadas por esas medidas — Inexistencia de notificación individual — Efecto sorpresa — Vulneración del derecho a ser oído — Inexistencia*

[Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, art. 41; Decisión 2014/145/PESC del Consejo, en su versión modificada por la Decisión (PESC) 2022/2477, anexo; Reglamentos del Consejo (UE) n.º 269/2014, anexo I, y de Ejecución (UE) 2022/2476]

(véanse los apartados 116 a 124)

9. *Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas adoptadas habida cuenta de la situación en Ucrania — Inmovilización de fondos — Derecho de defensa — Comunicación de las pruebas inculpatorias — Decisión posterior que mantiene el nombre del demandante en la lista de personas afectadas por esas medidas — Inexistencia de motivos nuevos — Vulneración del derecho a ser oído — Inexistencia*

[Decisión 2014/145/PESC del Consejo, en su versión modificada por las Decisiones (PESC) 2023/1767 y 2024/847, anexo; Reglamentos del Consejo (UE) n.º 269/2014, anexo I, y de Ejecución (UE) 2023/1765 y 2024/849]

(véanse los apartados 125 a 130)

10. *Unión Europea — Control jurisdiccional de la legalidad de los actos de las instituciones — Medidas restrictivas adoptadas habida cuenta de la situación en Ucrania — Alcance del control — Prueba de la procedencia de la medida — 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 — Inclusión en las listas basada en un conjunto de indicios precisos, concretos y concordantes — Error de apreciación — Inexistencia*

[Decisión 2014/145/PESC del Consejo, en su versión modificada por las Decisiones (PESC) 2022/2477, 2023/572, 2023/1767 y 2024/847, art. 2, ap. 1; Reglamentos del Consejo (UE) n.º 269/2014, art. 3, ap. 1, y de Ejecución (UE) 2022/2476, 2023/571, 2023/1765 y 2024/849]

(véanse los apartados 134 a 136 y 202)

11. *Unión Europea — Control jurisdiccional de la legalidad de los actos de las instituciones — Medidas restrictivas adoptadas habida cuenta de la situación en Ucrania — Alcance del control — Inclusión del demandante en la lista anexa a la decisión impugnada como*

consecuencia de su asociación a una persona sujeta a medidas restrictivas — Documentos de acceso público — Valor probatorio — Principio de libre apreciación de la prueba [Decisión 2014/145/PESC del Consejo, en su versión modificada por las Decisiones (PESC) 2022/2477, 2023/572, 2023/1767 y 2024/847, art. 2, ap. 1; Reglamentos del Consejo (UE) n.º 269/2014, art. 3, ap. 1, y de Ejecución (UE) 2022/2476, 2023/571, 2023/1765 y 2024/849]

(véanse los apartados 137, 138, 149 y 153)

12. *Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas adoptadas habida cuenta de la situación en Ucrania — Criterios de adopción de las medidas restrictivas — Personas, entidades u organismos que apoyen, material o financieramente, al Gobierno de la Federación de Rusia o que se beneficien de él y personas asociadas a ellos — Obligación del Consejo de realizar una apreciación actualizada en la revisión de las medidas restrictivas [Decisión 2014/145/PESC del Consejo, en su versión modificada por las Decisiones (PESC) 2022/2477, 2023/572, 2023/1767 y 2024/847, art. 2, ap. 1; Reglamentos del Consejo (UE) n.º 269/2014, art. 3, ap. 1, y de Ejecución (UE) 2022/2476, 2023/571, 2023/1765 y 2024/849]*

(véase el apartado 139)

13. *Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas adoptadas habida cuenta de la situación en Ucrania — Inmovilización de los fondos de personas, entidades u organismos asociados a personas, entidades u organismos sujetos a medidas restrictivas — Concepto — Solicitud de exención para desbloquear determinados fondos — Venta de la demandante a un inversor extranjero — Inexistencia de autorización concedida por la autoridad nacional competente — Ineficacia en Derecho de la Unión de la transferencia de propiedad realizada [Decisión 2014/145/PESC del Consejo, en su versión modificada por las Decisiones (PESC) 2022/329 y 2022/1272, art. 2, ap. 15; Reglamentos (UE) del Consejo n.º 269/2014, arts. 1, letra f), y 6 ter, ap. 2 ter, y 2022/330]*

(véanse los apartados 176 a 182 y 189 a 200)

14. *Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas adoptadas habida cuenta de la situación en Ucrania — Inmovilización de los fondos de personas, entidades u organismos asociados a personas, entidades u organismos sujetos a medidas restrictivas — Ámbito de aplicación ratione loci — Fondos situados en la Unión en poder de una sociedad establecida en Rusia — Certificados de depósito y obligaciones convertibles en una sociedad establecida en la Unión — Inclusión [Reglamento (UE) n.º 269/2014 del Consejo, art. 17, letra a)]*

(véanse los apartados 184 a 186)

15. *Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas adoptadas habida cuenta de la situación en Ucrania — Criterios de adopción de las medidas restrictivas — Personas, entidades u organismos que apoyen, material o financieramente, al Gobierno de la*

Federación de Rusia o que se beneficien de él y personas asociadas a ellos — Respeto del principio de proporcionalidad

[Arts. 5 TUE, ap. 4, y 21 TUE, ap. 2, letra c); Decisión 2014/145/PESC del Consejo, en su versión modificada por las Decisiones (PESC) 2022/329, 2022/2477, 2023/572, 2023/1767 y 2024/847, art. 2, ap. 1; Reglamentos del Consejo (UE) n.º 269/2014, art. 3, ap. 1, y de Ejecución (UE) 2022/2476, 2023/571, 2023/1765 y 2024/849]

(véanse los apartados 210 a 221)

Resumen

En su sentencia, el Tribunal General desestima el recurso de anulación interpuesto por la sociedad demandante contra los actos mediante los que el Consejo de la Unión Europea incluyó el 16 de diciembre de 2022,¹ y posteriormente mantuvo en 2023² y 2024,³ su nombre en las listas de personas y entidades sujetas a las medidas restrictivas adoptadas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania. En particular, este asunto permite al Tribunal General pronunciarse sobre la cuestión horizontal de la aplicación de las excepciones previstas por el Reglamento n.º 269/2014⁴ a la cesión de una sociedad establecida fuera de la Unión Europea que tiene en su poder fondos inmovilizados en la Unión.

Esta sentencia se enmarca en el contexto de una serie de medidas restrictivas adoptadas por la Unión a raíz de la agresión militar perpetrada por la Federación de Rusia contra Ucrania el 24 de febrero de 2022. La demandante es una sociedad rusa de responsabilidad limitada establecida en Rusia cuyo nombre fue incluido en las listas controvertidas como entidad asociada⁵ a Sberbank, sociedad incluida en dichas listas como entidad que apoya financieramente al Gobierno de la Federación de Rusia y como entidad implicada en un sector económico que le proporciona una fuente sustancial de ingresos.

En apoyo de su recurso de anulación, la demandante alega, en particular, un error de apreciación por parte del Consejo en la aplicación del criterio de asociación.

¹ Decisión (PESC) 2022/2477 del Consejo, de 16 de diciembre de 2022, por la que se modifica la Decisión 2014/145/PESC relativa a medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania (DO 2022, L 322 I, p. 466), y Reglamento de Ejecución (UE) 2022/2476 del Consejo, de 16 de diciembre de 2022, por el que se aplica el Reglamento (UE) n.º 269/2014 relativo a la adopción de medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania (DO 2022, L 322 I, p. 318).

² Decisión (PESC) 2023/572 del Consejo, de 13 de marzo de 2023, por la que se modifica la Decisión 2014/145/PESC relativa a medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania (DO 2023, L 75 I, p. 134), y Reglamento de Ejecución (UE) 2023/571 del Consejo, de 13 de marzo de 2023, por el que se aplica el Reglamento (UE) n.º 269/2014 relativo a la adopción de medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania (DO 2023, L 75 I, p. 1); Decisión (PESC) 2023/1767 del Consejo, de 13 de septiembre de 2023, por la que se modifica la Decisión 2014/145/PESC relativa a medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania (DO 2023, L 226, p. 104), y Reglamento de Ejecución (UE) 2023/1765 del Consejo, de 13 de septiembre de 2023, por el que se aplica el Reglamento (UE) n.º 269/2014 relativo a la adopción de medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania (DO 2023, L 226, p. 3).

³ Decisión (PESC) 2024/847 del Consejo, de 12 de marzo de 2024, por la que se modifica la Decisión 2014/145/PESC relativa a medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania (DO L, 2024/847), y Reglamento de Ejecución (UE) 2024/849 del Consejo, de 12 de marzo de 2024, por el que se aplica el Reglamento (UE) n.º 269/2014 relativo a la adopción de medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania (DO L, 2024/849).

⁴ Reglamento (UE) n.º 269/2014 del Consejo, de 17 de marzo de 2014, relativo a la adopción de medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania (DO 2014, L 78, p. 6).

⁵ Artículo 2, apartado 1, de la Decisión 2014/145/PESC del Consejo, de 17 de marzo de 2014, relativa a medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania (DO 2014, L 78, p. 16), en su versión modificada por la Decisión (PESC) 2022/329.

Apreciación del Tribunal General

Con carácter preliminar, procede señalar que la demandante aduce que dejó de ser una filial de Sberbank desde el 31 de octubre de 2022, cuando las filiales de Sberbank en cuyo poder estaba la vendieron a un inversor emiratí. Alega que, por tanto, el día de la inclusión y del mantenimiento de su nombre en las listas controvertidas⁶ ya no era una filial de Sberbank.

Aunque la demandante no niega haber sido creada en 2021 para la tenencia de los certificados de depósito y de las obligaciones convertibles de Sberbank en Fortenova Group TopCo, radicada en los Países Bajos, que Sberbank transfirió a la demandante el 5 de abril de 2022, el Consejo considera que la venta no produce efectos en la Unión, dado que no fue autorizada por una autoridad nacional competente con arreglo a la excepción prevista en el artículo 6 *ter*, apartado 2 *ter*, del Reglamento n.º 269/2014. En efecto, los certificados de depósito y las obligaciones convertibles que la demandante tenía fueron inmovilizados desde la inclusión del nombre de Sberbank en las listas controvertidas, el 21 de julio de 2022, con arreglo al artículo 2 del Reglamento n.º 269/2014.

El Tribunal General declara al respecto que, en virtud del concepto de «inmovilización de fondos» definido en el artículo 1, letra f), del Reglamento n.º 269/2014, desde la inclusión del nombre de Sberbank en las listas controvertidas, los certificados de depósito y las obligaciones convertibles en poder de la demandante ya no podían ser objeto de ningún movimiento o modificación cuyo resultado fuera un cambio de propiedad o cualquier otro cambio que hubiera podido permitir su utilización. Por tanto, la liberación de esos fondos y recursos económicos solo podía producirse tras la supresión de Sberbank de las listas controvertidas o con arreglo a alguna de las excepciones previstas por dicho Reglamento, en particular la establecida específicamente para Sberbank en el artículo 6 *ter*, apartado 2 *ter*, del citado Reglamento, en su versión modificada por el Reglamento 2022/330.⁷

En el caso de autos, el Tribunal General señala, en primer lugar, que no fue solicitada ninguna autorización a la autoridad nacional competente neerlandesa en lo que atañe a la cesión de la demandante al inversor emiratí. A continuación, subraya que esta cesión supuso la transferencia de fondos situados en el territorio de la Unión y que, por tanto, habida cuenta de su ámbito de aplicación, el artículo 17 del Reglamento n.º 269/2014 era aplicable a la referida cesión.

Por lo que respecta a la excepción contemplada en el artículo 6 *ter*, apartado 2 *ter*, del Reglamento n.º 269/2014, el Tribunal General declara que se aplica a la venta de derechos de propiedad que pertenezcan directa o indirectamente a Sberbank en alguna persona jurídica, entidad u organismo establecidos en la Unión, como los certificados de depósito y las obligaciones convertibles de que se trata en Fortenova Group TopCo.

⁶ Concretamente, el 16 de diciembre de 2022 y el día de adopción de los actos de mantenimiento en 2023 y 2024.

⁷ Artículo 6 *ter*, apartado 2 *ter*, del Reglamento n.º 269/2014: «No obstante lo dispuesto en el artículo 2, las autoridades competentes de un Estado miembro podrán autorizar, en las condiciones que consideren oportunas, la liberación de determinados fondos o recursos económicos inmovilizados, o la puesta a disposición de determinados fondos o recursos económicos de la entidad que figura con el número 108 en el anexo I, tras haber determinado que dichos fondos o recursos económicos son necesarios para la terminación, a más tardar el 31 de octubre de 2022, de una venta y transferencia en curso de derechos de propiedad que pertenezcan directa o indirectamente a dicha entidad en alguna persona jurídica, entidad u organismo establecidos en la Unión». Véase también al respecto, el artículo 2, apartado 15, de la Decisión 2014/145, en su versión modificada por la Decisión (PESC) 2022/329.

Por otro lado, las excepciones pretenden delimitar con claridad los supuestos en los que las entidades incluidas en las listas controvertidas pueden solicitar autorizaciones a las autoridades nacionales competentes para vender activos inmovilizados y garantizar con ello la eficacia de las medidas restrictivas. Así pues, las personas físicas o jurídicas cuyo nombre está incluido en las listas controvertidas no pueden transferir la propiedad de fondos inmovilizados a otras personas fuera de la Unión sin recurrir a una excepción. De ser así, ello anularía los efectos de las medidas restrictivas. De ello se deduce que la transferencia por Sberbank a un inversor emiratí de los certificados de depósito y de las obligaciones convertibles que la demandante tenía en Fortenova Group TopCo, dentro de la Unión, y que estaban inmovilizados desde la inclusión del nombre de Sberbank en las listas controvertidas, sin autorización de una autoridad nacional competente, es contraria a lo dispuesto en el Reglamento n.º 269/2014 y debe ser considerada ineficaz con arreglo al Derecho de la Unión.

Por consiguiente, en este contexto, el hecho de que la demandante siga teniendo los certificados de depósito y las obligaciones convertibles en Fortenova Group TopCo, que fueron inmovilizados a raíz de la inclusión del nombre de Sberbank en las listas controvertidas, demuestra la existencia de intereses comunes que la vinculan con Sberbank.