



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 10 de septiembre de 2024*

«Procedimiento prejudicial — Política exterior y de seguridad común (PESC) — Medidas restrictivas motivadas por acciones de la Federación de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania — Decisión 2014/512/PESC — Artículo 2, apartado 2, letra a) — Competencia del Tribunal de Justicia — Artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase — Artículo 275 TFUE — Artículo 215 TFUE — Artículo 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Derecho de propiedad — Principios de seguridad jurídica y de legalidad de las penas — Servicios de intermediación relacionados con equipos militares — Prohibición de prestar tales servicios — Falta de notificación a las autoridades nacionales competentes — Infracción administrativa — Multa — Incautación automática de las cantidades percibidas como contrapartida de la operación prohibida»

En el asunto C-351/22,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunalul București (Tribunal de Distrito de Bucarest, Rumanía), mediante resolución de 2 de noviembre de 2021, recibida en el Tribunal de Justicia el 31 de mayo de 2022, en el procedimiento entre

Neves 77 Solutions SRL

y

Agencia Națională de Administrare Fiscală — Direcția Generală Antifraudă Fiscală,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. L. Bay Larsen, Vicepresidente, el Sr. A. Arabadjiev, las Sras. A. Prechal y K. Jürimäe, los Sres. T. von Danwitz (Ponente) y Z. Csehi y la Sra. O. Spineanu-Matei, Presidentes de Sala, y los Sres. J.-C. Bonichot, S. Rodin, I. Jarukaitis, A. Kumin y M. Gavalec, Jueces;

Abogada General: Sra. T. Ćapeta;

Secretaria: Sra. K. Hötzel, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 27 de junio de 2023;

* Lengua de procedimiento: rumano.

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Neves 77 Solutions SRL, por la Sra. S. Donescu, avocată;
- en nombre del Gobierno rumano, por las Sras. E. Gane, L. Ghiță y O.-C. Ichim, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno neerlandés, por la Sra. M. K. Bulterman, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno austriaco, por las Sras. J. Schmoll y E. Samoilova, en calidad de agentes, así como por el Sr. M. Meisel, experto;
- en nombre del Consejo de la Unión Europea, por los Sres. M. Bishop y A. Ștefănuț, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. J.-F. Brakeland, la Sra. M. Carpus Carcea, el Sr. L. Gussetti y la Sra. Y. Marinova, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones de la Abogada General, presentadas en audiencia pública el 23 de noviembre de 2023;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 2, apartado 2, letra a), 5 y 7 de la Decisión 2014/512/PESC del Consejo, de 31 de julio de 2014, relativa a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania (DO 2014, L 229, p. 13), en su versión modificada por la Decisión 2014/659/PESC del Consejo, de 8 de septiembre de 2014 (DO 2014, L 271, p. 54) (en lo sucesivo, «Decisión 2014/512»), a la luz de los principios de seguridad jurídica y de legalidad de las penas.
- 2 Dicha petición se presentó en el marco de un litigio entre Neves 77 Solutions SRL (en lo sucesivo, «Neves») y la Agenția Națională de Administrare Fiscală – Direcția Generală Antifraudă Fiscală (Agencia Tributaria — Dirección General contra el Fraude Fiscal, Rumanía; en lo sucesivo, «ANAF») en relación con un acta de infracción administrativa por la que se impone a esta sociedad una multa y la incautación de las cantidades percibidas como contrapartida de una operación de intermediación por haber infringido, en particular, el artículo 2, apartado 2, letra a), de la Decisión 2014/512.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Tratados UE y FUE

- 3 El título V del Tratado UE lleva el siguiente encabezamiento: «Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión [Europea] y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común». Dentro del capítulo 2 de ese título, bajo la rúbrica «Disposiciones específicas sobre la política exterior y de seguridad común», el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, establece lo siguiente:

«La política exterior y de seguridad común se regirá por reglas y procedimientos específicos. La definirán y aplicarán el Consejo Europeo y el Consejo [de la Unión Europea], que deberán pronunciarse por unanimidad salvo cuando los Tratados dispongan otra cosa. Queda excluida la adopción de actos legislativos. La política exterior y de seguridad común será ejecutada por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y por los Estados miembros, de conformidad con los Tratados. La función específica del Parlamento Europeo y de la Comisión [Europea] en este ámbito se define en los Tratados. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea no tendrá competencia respecto de estas disposiciones, con la salvedad de su competencia para controlar el respeto del artículo 40 [TUE] y para controlar la legalidad de determinadas decisiones contempladas en el párrafo segundo del artículo 275 [TFUE].»

- 4 También incluido en ese capítulo 2, el artículo 40 TUE dispone lo siguiente:

«La ejecución de la política exterior y de seguridad común no afectará a la aplicación de los procedimientos y al alcance respectivo de las atribuciones de las instituciones establecidos en los Tratados para el ejercicio de las competencias de la Unión mencionadas en los artículos 3 a 6 [TFUE].

Asimismo, la ejecución de las políticas mencionadas en dichos artículos no afectará a la aplicación de los procedimientos y al alcance respectivo de las atribuciones de las instituciones establecidos en los Tratados para el ejercicio de las competencias de la Unión en virtud del presente capítulo.»

- 5 La quinta parte del Tratado FUE tiene por objeto la acción exterior de la Unión. Incluido en el título IV de esta quinta parte, titulado «Medidas restrictivas», el artículo 215 TFUE establece lo siguiente:

«1. Cuando una decisión adoptada de conformidad con el capítulo 2 del título V del Tratado [UE] prevea la interrupción o la reducción, total o parcial, de las relaciones económicas y financieras con uno o varios terceros países, el Consejo adoptará por mayoría cualificada, a propuesta conjunta del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y de la Comisión, las medidas necesarias. Informará de ello al Parlamento Europeo.

2. Cuando una decisión adoptada de conformidad con el capítulo 2 del título V del Tratado [UE] así lo prevea, el Consejo podrá adoptar por el procedimiento establecido en el apartado 1 medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales.

[...]»

- 6 La sexta parte del Tratado FUE recoge disposiciones institucionales y financieras. El título I de esa sexta parte se titula «Disposiciones institucionales». La sección quinta de dicho título I, relativa al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, incluye el artículo 275 TFUE, que tiene el siguiente tenor:

«El Tribunal de Justicia de la Unión Europea no será competente para pronunciarse sobre las disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común ni sobre los actos adoptados sobre la base de estas.

No obstante, el Tribunal de Justicia será competente para controlar el respeto del artículo 40 [TUE] y para pronunciarse sobre los recursos interpuestos en las condiciones contempladas en el párrafo cuarto del artículo 263 [TFUE] y relativos al control de la legalidad de las decisiones adoptadas por el Consejo en virtud del capítulo 2 del título V del Tratado [UE] por las que se establezcan medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas.»

Decisión 2014/512

- 7 El artículo 2 de la Decisión 2014/512 establece lo siguiente:

«1. Quedan prohibidos la venta, el suministro, la transferencia o la exportación, de modo directo o indirecto, de armamento y material relacionado de todo tipo, incluidas las armas y municiones, los vehículos militares y el equipo militar y paramilitar, y las piezas de repuesto para lo anterior, con destino a Rusia y efectuados por nacionales de los Estados miembros o desde los territorios de estos o utilizando buques o aeronaves que enarboleden su pabellón, con independencia de que sean o no originarios de dichos territorios.

2. Queda prohibido:

a) prestar, directa o indirectamente, asistencia técnica, servicios de intermediación u otros servicios en relación con actividades militares y con el suministro, la fabricación, el mantenimiento y la utilización de armamento y material relacionado de todo tipo, incluidos armas y municiones, vehículos militares y equipos militares y paramilitares, y piezas de repuesto para lo anterior, a cualquier persona física o jurídica, entidad u organismo en Rusia, o para su utilización en ese país;

[...].»

- 8 A tenor del artículo 5 de la citada Decisión:

«Para que las medidas dispuestas en la presente Decisión tengan el mayor impacto posible, la Unión animará a terceros países a que adopten medidas restrictivas similares a las que figuran en la misma.»

- 9 El artículo 7 de la referida Decisión establece lo siguiente:

«1. No se satisfará reclamación alguna relacionada con un contrato o transacción cuya ejecución se haya visto afectada, directa o indirectamente, total o parcialmente, por las medidas impuestas por la presente Decisión, incluidas las reclamaciones de indemnización o cualquier otra petición de este tipo, tales como las de resarcimiento de daños o reclamaciones a título de garantía, en

particular cualquier reclamación que tenga por objeto la prórroga o el pago de una garantía o contragarantía, especialmente una garantía o contragarantía financieras, independientemente de la forma que adopte, si la presentan:

- a) las entidades a las que se refiere el artículo 1, apartado 1, letras b) o c), o apartado 2, letras c) o d), o las que figuren en los anexos I, II, III o IV;
- b) cualquier otra persona, entidad u organismo rusos; o
- c) cualquier persona, entidad u organismo que actúe a través o en nombre de una de las personas, entidades u organismos a que se refieren las letras a) o b) del presente apartado.

2. En cualquier procedimiento para dar curso a una reclamación, la carga de la prueba de que el apartado 1 no prohíbe tramitar la reclamación recaerá en la persona que reclame.

3. El presente artículo se entenderá sin perjuicio del derecho de las personas, entidades y organismos mencionados en el apartado 1 a que se examine en vía judicial la legalidad del incumplimiento de obligaciones contractuales con arreglo a la presente Decisión.»

Reglamento (UE) n.º 833/2014

- 10 El artículo 1 del Reglamento (UE) n.º 833/2014 del Consejo, de 31 de julio de 2014, relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania (DO 2014, L 229, p. 1), preceptúa lo siguiente:

«A efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

[...]

d) “servicios de intermediación”:

- i) la negociación o la organización de transacciones destinadas a la compra, la venta o el suministro de bienes y tecnología, o de servicios financieros o técnicos, incluso procedentes de un tercer país a cualquier otro tercer país, o
- ii) la venta o la compra de bienes y tecnología, o de servicios financieros o técnicos, incluso en caso de que se encuentren en terceros países para su traslado a otro tercer país;

[...]».

- 11 A tenor del artículo 4, apartado 1, letra a), de dicho Reglamento:

«Queda prohibido:

- a) proporcionar, directa o indirectamente, asistencia técnica relacionada con los productos y la tecnología enumerados en la Lista Común Militar [...], o relativa al suministro, fabricación, mantenimiento y uso de los bienes incluidos en dicha lista, a cualquier persona física o jurídica, entidad u organismo en Rusia, o para su utilización en Rusia».

Reglamento (UE) 2023/1214

- 12 El artículo 1, punto 19, del Reglamento (UE) 2023/1214 del Consejo, de 23 de junio de 2023, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 833/2014 relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania (DO 2023, L 159 I, p. 1), sustituyó el tenor del artículo 4, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 833/2014, añadiendo los términos «y servicios de intermediación» del siguiente modo:

«Queda prohibido:

- a) proporcionar, directa o indirectamente, asistencia técnica y servicios de intermediación relacionados con los productos y tecnología enumerados en la Lista Común Militar [...], o relacionados con el suministro, la fabricación, el mantenimiento y la utilización de productos incluidos en dicha lista, a cualquier persona, entidad u organismo situados en Rusia, o para su utilización en Rusia.»

Posición Común 2008/944/PESC

- 13 A tenor del artículo 12 de la Posición Común 2008/944/PESC del Consejo, de 8 de diciembre de 2008, por la que se definen las normas comunes que rigen el control de las exportaciones de tecnología y equipos militares (DO 2008, L 335, p. 99):

«Los Estados miembros garantizarán que sus legislaciones nacionales les permitan controlar las exportaciones de la tecnología y los equipos incluidos en la Lista Común Militar de la Unión Europea. Esta lista servirá de referencia para las listas nacionales de tecnología y equipos militares de los Estados miembros, pero no las sustituirá directamente.»

Lista Común Militar de la Unión Europea

- 14 El 26 de febrero de 2018, el Consejo adoptó una nueva versión de la Lista Común Militar de la Unión Europea (DO 2018, C 98, p. 1), mencionada en el artículo 12 de la Posición Común 2008/944. El 18 de febrero de 2019, el Consejo adoptó una versión actualizada de esa lista (DO 2019, C 95, p. 1).
- 15 En estas dos versiones, el apartado «ML 11» de dicha lista contenía una enumeración de material electrónico, de «vehículos espaciales» y de componentes no especificados en ninguna otra parte en la Lista Común Militar de la Unión Europea.

Derecho rumano

Decreto-ley n.º 202/2008

- 16 El artículo 1, apartado 1, de la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 202/2008 privind punerea în aplicare a sancțiunilor internaționale (Decreto-ley n.º 202/2008 relativo a la Ejecución de las Sanciones Internacionales), de 4 de diciembre de 2008 (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 825 de 8 de diciembre de 2008; en lo sucesivo, «Decreto-ley n.º 202/2008»), dispone lo siguiente:

«El presente Decreto-ley regula el modo de ejecución, en el ámbito nacional, de las sanciones internacionales impuestas por:

- a) las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas u otros actos adoptados sobre la base del artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas;
- b) los reglamentos, las decisiones, las posiciones comunes, las acciones comunes y otros instrumentos jurídicos de la Unión Europea.»

- 17 A tenor del artículo 3 del Decreto-ley n.º 202/2008:

«1. Los actos a los que se refiere el artículo 1, apartado 1, son vinculantes con arreglo al Derecho interno para todas las autoridades e instituciones públicas de Rumanía, así como para las personas físicas o jurídicas rumanas o situadas en el territorio de Rumanía, de conformidad con las normas que establecen el régimen jurídico de cada categoría de actos.

2. Las disposiciones legales nacionales no podrán invocarse para justificar la no ejecución de las sanciones internacionales contempladas en el artículo 1, apartado 1.»

- 18 El artículo 7 del Decreto-ley n.º 202/2008 establece lo siguiente:

«1. Toda persona que tenga datos e información sobre personas o entidades designadas o que posea o controle bienes o posea datos e información sobre estos o sobre transacciones relacionadas con bienes o en las que participen personas o entidades designadas deberá informar de ello a la autoridad competente según el presente Decreto-ley tan pronto como tenga conocimiento de la existencia de la situación que obliga a informar.

2. Cuando la autoridad o la institución pública informada en virtud del apartado 1 no se considere autoridad competente en virtud del presente Decreto-ley debe transmitir la información a la autoridad competente en un plazo de veinticuatro horas. Si la autoridad competente no puede ser identificada, la información se transmitirá al Ministerio de Asuntos Exteriores, en su condición de coordinador del Comité Interinstitucional a que se refiere el artículo 13.

3. La información deberá contener indicaciones mínimas que permitan identificar y ponerse en contacto con su autor.»

- 19 El artículo 24, apartado 1, del Decreto-ley n.º 202/2008 tiene el siguiente tenor:

«Las personas físicas o jurídicas que, habiendo establecido una relación jurídica o encontrándose en una situación de hecho con respecto a cualquier bien que sea objeto de una sanción internacional, tengan conocimiento de la existencia de situaciones que obligan a informar o a alertar en virtud, respectivamente, del artículo 7 o del artículo 18, están obligadas, sin demora y sin notificación previa a las autoridades competentes, a abstenerse de efectuar con respecto a ese bien cualquier operación distinta de las previstas en el presente Decreto-ley y a informar de ello inmediatamente a las autoridades competentes.»

- 20 El artículo 26, apartado 1, letra b), del Decreto-ley n.º 202/2008 preceptúa lo siguiente:

«Es constitutivo de infracción administrativa y sancionable con multa de entre 10 000 y 30 000 [leus rumanos (RON)] y con la incautación de los bienes destinados, utilizados o producto de la infracción:

[...]

- b) el incumplimiento de la obligación establecida en el artículo 24, apartado 1, cuando el acto no sea constitutivo de infracción penal».

Órdenes ministeriales n.º 156/2018 y n.º 901/2019

- 21 La Ordinul ministrului afacerilor externe nr. 156/2018 pentru aprobarea Listei cuprinzând produsele militare supuse regimului de control al exporturilor, importurilor și altor operațiuni (Orden del Ministro de Asuntos Exteriores n.º 156/2018, por la que se aprueba la lista de productos militares sometidos al régimen de control de las exportaciones, importaciones y otras operaciones), de 18 de enero de 2018 (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 86 de 30 de enero de 2018; en lo sucesivo, «Orden n.º 156/2018»), en vigor entre el 5 de marzo de 2018 y el 4 de julio de 2019, fue derogada y sustituida por la Ordinul ministrului afacerilor externe nr. 901/2019 pentru aprobarea Listei cuprinzând produsele militare supuse regimului de control al exporturilor, importurilor și altor operațiuni (Orden del Ministro de Asuntos Exteriores n.º 901/2019, por la que se aprueba la lista de productos militares sometidos al régimen de control de las exportaciones, importaciones y otras operaciones), de 4 de junio de 2019 (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 477 de 12 de junio de 2019; en lo sucesivo, «Orden n.º 901/2019»), en vigor entre el 5 de julio de 2019 y el 6 de octubre de 2021.
- 22 La categoría «ML 11» de esas órdenes ministeriales contenía una lista de material electrónico, de «vehículos espaciales» y de componentes no especificados en ninguna otra parte de dichas órdenes.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 23 Neves, cuya actividad principal consiste en la intermediación en la venta de productos en el sector de la aviación, sirvió de intermediario para una operación entre SFTE Spetstechnoexport (en lo sucesivo, «SFTE»), sociedad ucraniana, y una empresa india.

- 24 El 4 de enero de 2019, Neves, como vendedor, celebró con SFTE, como comprador, un contrato de transmisión de los derechos de propiedad de treinta y dos emisoras de radio R-800L2E, que debían ser entregadas en los Emiratos Árabes Unidos (en lo sucesivo, «contrato de 4 de enero de 2019»). El 8 de enero de 2019, Neves adquirió de una sociedad portuguesa esas treinta y dos emisoras de radio, de las cuales veinte fueron fabricadas en Rusia y exportadas a los Emiratos Árabes Unidos. Posteriormente, a petición de SFTE, Neves transfirió las treinta y dos emisoras de radio a dicha sociedad india, que las recibió el 31 de enero de 2019.
- 25 Mediante escritos de 26 y de 29 de julio de 2019, el Departamentul pentru Controlul Exporturilor (ANCEX) din cadrul Ministerului Afacerilor Externe [Departamento de Control de las Exportaciones (ANCEX) del Ministerio de Asuntos Exteriores, Rumanía; en lo sucesivo, «ANCEX») informó a Neves de que las emisoras de radio R-800L2E estaban comprendidas en la categoría ML 11 de la lista de productos militares aprobada mediante la Orden n.º 901/2019, de que las operaciones comerciales relativas a ellas solo podían efectuarse sobre la base de un registro y de licencias expedidas por ese Departamento, de conformidad con el Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 158/1999 privind regimul de control al exporturilor, importurilor și altor operațiuni cu produse militare (Decreto-ley n.º 158/1999 sobre el Control de Importaciones, Exportaciones y otras Operaciones con Productos Militares), y de que la operación de intermediación relativa a tales emisoras de radio entraba en el ámbito de la Decisión 2014/512.
- 26 En respuesta a esos escritos, Neves negó el carácter militar de las referidas emisoras de radio y alegó que la Orden n.º 901/2019 no era aplicable en el momento en que estas se habían entregado. Neves añadió que tampoco era aplicable el artículo 2, apartado 2, letra a), de la Decisión 2014/512, ya que las citadas emisoras de radio no habían sido vendidas en Rusia, pues se habían entregado en la India.
- 27 Los días 6 y 9 de agosto de 2019, Neves recibió de SFTE 577 746,08 euros, en concepto de pago a cuenta, y 2 407 215,32 euros, como pago por los bienes entregados en virtud del contrato de 4 de enero de 2019.
- 28 El 12 de mayo de 2020, la ANAF levantó un acta de infracción administrativa, de conformidad con el artículo 26, apartado 1, letra b), del Decreto-ley n.º 202/2008, por la que se imponía a Neves, con carácter principal, una multa administrativa por importe de 30 000 RON (aproximadamente 6 066 euros) y, con carácter accesorio, la incautación de un importe total de 14 113 003 RON (alrededor de 2 984 961,40 euros), cobrados los días 6 y 9 de agosto de 2019 en virtud del contrato de 4 de enero de 2019.
- 29 La ANAF consideró que Neves había infringido el artículo 2, apartado 2, letra a), de la Decisión 2014/512, así como los artículos 3, apartado 1, 7, apartado 1, y 24, apartado 1, del Decreto-ley n.º 202/2008. En el anexo de dicha acta, la ANAF precisó, en particular, que, si bien Neves había informado a la ANCEX, mediante escrito de 27 de junio de 2019, de que el país de origen de las emisoras de radio era la Federación de Rusia, prosiguió la ejecución de ese contrato y cobró la citada suma a pesar de los escritos de ANCEX de 26 y de 29 de julio de 2019.
- 30 Neves interpuso recurso de anulación contra dicha acta ante la Judecătoria Sectorului 1 București (Tribunal de Primera Instancia del Sector 1 de Bucarest, Rumanía), que lo desestimó mediante sentencia de 2 de noviembre de 2020.

- 31 Neves interpuso recurso de apelación contra la citada sentencia ante el Tribunalul București (Tribunal de Distrito de Bucarest, Rumanía), órgano jurisdiccional remitente. Con carácter principal, Neves niega haber cometido la infracción administrativa que la ANAF le imputa y, con carácter subsidiario, sostiene que la medida de incautación que se le impone por dicha infracción no es proporcionada y constituye una violación de su derecho de propiedad, garantizado en el artículo 1 del Protocolo n.º 1 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en París el 20 de marzo de 1952 (en lo sucesivo, «Protocolo n.º 1»).
- 32 El órgano jurisdiccional remitente considera que, en su jurisprudencia, en particular en la sentencia de 28 de marzo de 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), el Tribunal de Justicia aún no ha interpretado el artículo 2, apartado 2, letra a), de la Decisión 2014/512 y que es necesario aclarar, en particular, si esa Decisión permite una medida de incautación total como la controvertida en el litigio principal. Dicho órgano jurisdiccional también se pregunta sobre el carácter proporcionado de esa medida, en particular a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
- 33 En estas circunstancias, el Tribunalul București (Tribunal de Distrito de Bucarest) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) ¿Puede interpretarse la Decisión [2014/512], en particular sus artículos 5 y 7, a la luz de los principios de seguridad jurídica y de [legalidad de las penas (*nulla poena sine lege*)], en el sentido de que autoriza una medida nacional que permite (como sanción civil) la incautación íntegra de los importes resultantes de una operación como la contemplada por el artículo 2, apartado 2, letra a), de la Decisión [2014/512], cuando se compruebe la comisión de un hecho que la normativa interna califique de infracción administrativa?
 - 2) ¿Debe interpretarse el artículo 5 de la Decisión [2014/512] en el sentido de que autoriza a los Estados miembros a adoptar medidas nacionales que establezcan la incautación automática de cualquier importe resultante del incumplimiento de la obligación de notificar una operación comprendida en el ámbito del artículo 2, apartado 2, letra a), de la Decisión [2014/512]?
 - 3) ¿Es aplicable la prohibición establecida en el artículo 2, apartado 2, letra a), de la Decisión [2014/512] en caso de que los bienes objeto de las operaciones de intermediación, consistentes en equipos militares, nunca hayan sido importados físicamente en el territorio del Estado miembro?»

Sobre la competencia del Tribunal de Justicia

- 34 Los Gobiernos rumano y neerlandés, así como el Consejo, consideran que, en virtud del artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y del artículo 275 TFUE, el Tribunal de Justicia no es competente para interpretar una disposición de alcance general relativa a la política exterior y de seguridad común (PESC) que sirve de base a medidas sancionadoras nacionales, como el artículo 2, apartado 2, letra a), de la Decisión 2014/512. Neves, el Gobierno austriaco y la Comisión estiman, por su parte, que el Tribunal de Justicia es competente para interpretar tal disposición.

- 35 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 no tiene competencia, en principio, en relación con las disposiciones relativas a la PESC ni con los actos adoptados sobre la base de estas. Estas disposiciones introducen una excepción a la regla de la competencia general que el artículo 19 TUE confiere al Tribunal de Justicia para garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados y, en consecuencia, deben interpretarse restrictivamente (sentencias de 24 de junio de 2014, Parlamento/Consejo, C-658/11, EU:C:2014:2025, apartados 69 y 70; de 19 de julio de 2016, H/Consejo y otros, C-455/14 P, EU:C:2016:569, apartados 39 y 40, y de 6 de octubre de 2020, Bank Refah Kargaran/Consejo, C-134/19 P, EU:C:2020:793, apartados 26 y 32).
- 36 Además, el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y el artículo 275 TFUE, párrafo segundo, establecen expresamente dos excepciones a este principio, a saber, la competencia del Tribunal de Justicia para controlar, por una parte, el respeto del artículo 40 TUE y, por otra parte, la legalidad de las decisiones del Consejo, adoptadas sobre la base de las disposiciones relativas a la PESC, que prevén medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de marzo de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, apartados 60 y 81).
- 37 El Tribunal de Justicia ha precisado que, por lo que se refiere a los actos adoptados sobre la base de las disposiciones relativas a la PESC, es la naturaleza individual de esos actos la que da, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 275 TFUE, párrafo segundo, acceso a los tribunales de la Unión (sentencia de 28 de marzo de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, apartado 103 y jurisprudencia citada).
- 38 No obstante, el artículo 2, apartado 2, letra a), de la Decisión 2014/512, cuyo ámbito de aplicación no se define por referencia a personas físicas o jurídicas identificadas, sino a criterios objetivos, constituye en cualquier caso una medida de alcance general que no forma parte de las medidas restrictivas contempladas en el artículo 275 TFUE, párrafo segundo (véanse, por analogía, las sentencias de 28 de noviembre de 2013, Consejo/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, apartado 99, y de 28 de marzo de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, apartados 97 y 98).
- 39 Además, según reiterada jurisprudencia, la competencia del Tribunal de Justicia no queda en absoluto limitada cuando se trata de reglamentos adoptados sobre la base del artículo 215 TFUE y que dan efecto a las posiciones determinadas por la Unión en el contexto de la PESC. En efecto, tales reglamentos son actos de la Unión, adoptados sobre la base del Tratado FUE y respecto de los cuales los tribunales de la Unión disponen de todas las competencias que les atribuye el Derecho primario de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de marzo de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, apartado 106 y jurisprudencia citada).
- 40 Tal es el caso, en particular, del Reglamento n.º 833/2014 (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de marzo de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, apartados 105 y 107).
- 41 Dicho esto, dado que la prohibición de prestar servicios de intermediación prevista en el artículo 2, apartado 2, letra a), de la Decisión 2014/512, que sirve de base a las medidas sancionadoras nacionales impuestas a Neves, no había sido ejecutada en el Reglamento n.º 833/2014 en la fecha de los hechos del litigio principal, se plantea la cuestión de si el Tribunal de Justicia es competente para interpretar ese artículo 2, apartado 2, letra a).

- 42 En este contexto, procede examinar si el Tribunal de Justicia es competente para interpretar una medida restrictiva de alcance general, como dicho artículo 2, apartado 2, letra a), en el supuesto de que esa medida, que sirve de base a medidas nacionales sancionadoras impuestas a una persona física o jurídica, se debiera haber ejecutado en un reglamento en virtud del artículo 215 TFUE, con el fin de garantizar una aplicación uniforme de dicha medida a escala de la Unión.
- 43 En primer lugar, por lo que se refiere a la competencia del Tribunal de Justicia para controlar el respeto del artículo 40 TUE, es preciso señalar que los Tratados no establecen ninguna modalidad concreta para que se efectúe dicho control judicial. En esas circunstancias, ese control está incluido en la competencia general que el artículo 19 TUE confiere al Tribunal de Justicia para garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados (sentencia de 28 de marzo de 2017, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, apartado 62). Al establecer la mencionada competencia general, el artículo 19 TUE, apartado 3, letra b), indica, además, que el Tribunal de Justicia se pronunciará con carácter prejudicial, a petición de los órganos jurisdiccionales nacionales, sobre la interpretación del Derecho de la Unión o sobre validez de los actos adoptados por las instituciones de la Unión.
- 44 En el marco de dicho control, de conformidad con el artículo 40 TUE, párrafo primero, incumbe al Tribunal de Justicia velar por que la ejecución de la PESC por el Consejo no afecte a la aplicación de los procedimientos y al alcance respectivo de las atribuciones de las instituciones establecidos por los Tratados para el ejercicio de las competencias de la Unión en virtud del Tratado FUE.
- 45 Ello implica, en particular, velar por que, en lo que atañe a la aplicación del artículo 215 TFUE, 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 restrictivas comprendidas en el ámbito de aplicación del Tratado FUE (véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de julio de 2012, *Parlamento/Consejo*, C-130/10, EU:C:2012:472, apartado 59, y de 6 de octubre de 2020, *Bank Refah Kargaran/Consejo*, C-134/19 P, EU:C:2020:793, apartado 38), el Consejo no pueda eludir la competencia del Tribunal de Justicia en relación con un reglamento en virtud de dicho artículo.
- 46 A este respecto, del claro tenor del artículo 215 TFUE, apartado 1, en particular del empleo del verbo «adoptará», que se distingue de los términos «podrá adoptar» utilizados en el apartado 2 de dicho artículo, se desprende que incumbe al Consejo adoptar las medidas necesarias, contempladas en ese apartado 1, para dar efecto a una decisión PESC por la que se establezca la posición de la Unión en relación con la interrupción o la reducción de las relaciones económicas y financieras con un tercer país. Por lo tanto, en el supuesto cubierto por este último apartado, la citada institución se encuentra en una situación de competencia reglada.
- 47 En segundo lugar, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia también se desprende que, en lo que atañe a los actos de la Unión que producen efectos jurídicos frente a terceros, el control jurisdiccional conferido al Tribunal de Justicia por los Tratados no está limitado por la calificación, la naturaleza o la forma de esos actos. Así pues, por lo que respecta al recurso de anulación contemplado en el artículo 263 TFUE, dado que dicho recurso pretende garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados, puede interponerse frente a todas las disposiciones que adopten las instituciones, los órganos y los organismos de la Unión, cualesquiera que sean su naturaleza o su forma, destinadas a producir efectos jurídicos obligatorios [véanse, en este sentido, las sentencias de 31 de marzo de 1971, *Comisión/Consejo*, 22/70, EU:C:1971:32, apartados 40, 42 y 55, y de 14 de julio de 2022, *Parlamento/Consejo* (Sede de la Autoridad Laboral Europea), C-743/19, EU:C:2022:569, apartado 36 y jurisprudencia citada].

- 48 De las consideraciones anteriores se desprende que la competencia conferida al Tribunal de Justicia por los Tratados para garantizar la tutela judicial de terceros no puede verse limitada por el hecho de que el Consejo no haya adoptado todas las medidas necesarias sobre la base del artículo 215 TFUE, apartado 1, pese a que, como se ha señalado en el apartado 46 de la presente sentencia, su competencia a este respecto es reglada.
- 49 Por consiguiente, la posibilidad de plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia, prevista por los Tratados, en relación con un reglamento adoptado sobre la base del artículo 215 TFUE, apartado 1, debe estar abierta respecto de todas las disposiciones que el Consejo debería haber incluido en dicho Reglamento y que sirvan de base a una medida nacional sancionadora adoptada contra terceros (véase, por analogía, la sentencia de 31 de marzo de 1971, Comisión/Consejo, 22/70, EU:C:1971:32, apartados 38 a 40).
- 50 Esta interpretación se ve corroborada por el objetivo esencial del artículo 267 TFUE, que es garantizar una aplicación uniforme del Derecho de la Unión por los órganos jurisdiccionales nacionales. En efecto, por lo que se refiere a las medidas de alcance general que el Consejo debería haber ejecutado en un reglamento en virtud del artículo 215 TFUE, las divergencias entre los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros sobre la interpretación de tal medida de alcance general podrían llegar a comprometer la propia unidad del ordenamiento jurídico de la Unión y vulnerar la exigencia fundamental de seguridad jurídica (véase, por analogía, la sentencia de 28 de marzo de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, apartado 80).
- 51 La interpretación expuesta en el apartado 49 de la presente sentencia también permite garantizar la necesaria coherencia del sistema de tutela judicial establecido por el Derecho de la Unión. En efecto, tal como resulta 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 y al que remite el artículo 23 TUE, sobre la PESC, la Unión se basa, en particular, en el valor del Estado de Derecho. La propia existencia de un control jurisdiccional efectivo destinado a garantizar el cumplimiento de las disposiciones del Derecho de la Unión es inherente a la existencia del Estado de Derecho (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de octubre de 2020, Bank Refah Kargaran/Consejo, C-134/19 P, EU:C:2020:793, apartados 35 y 36 y jurisprudencia citada).
- 52 Pues bien, el procedimiento de remisión prejudicial, previsto en el artículo 19 TUE, apartado 3, letra b), y en el artículo 267 TFUE, que constituye la piedra angular del sistema jurisdiccional de la Unión, contribuye de manera esencial a preservar este valor [véase, en este sentido, el dictamen 2/13 (Adhesión de la Unión al CEDH), de 18 de diciembre de 2014, EU:C:2014:2454, apartado 176 y jurisprudencia citada].
- 53 Procede, por tanto, considerar que, habida cuenta de los artículos 19 TUE, 24 TUE y 40 TUE, así como del artículo 215 TFUE, apartado 1, interpretados a la luz de los artículos 2 TUE y 21 TUE, el Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse con carácter prejudicial, en virtud del artículo 267 TFUE, sobre la interpretación de una medida de alcance general de un acto adoptado sobre la base de las disposiciones relativas a la PESC en el supuesto de que incumba al Consejo ejecutar esa medida, que sirve de base a medidas nacionales sancionadoras impuestas a una persona física o jurídica, en un reglamento en virtud del artículo 215 TFUE.
- 54 La competencia del Tribunal de Justicia para interpretar el artículo 2, apartado 2, letra a), de la Decisión 2014/512 ha de apreciarse a la luz de estas consideraciones.

- 55 Por tanto, procede verificar si la prohibición de prestar servicios de intermediación relacionados con equipos militares, establecida en el artículo 2, apartado 2, letra a), de la Decisión 2014/512, constituye una de las medidas necesarias, en el sentido del artículo 215 TFUE, apartado 1, que incumbe al Consejo adoptar, como se desprende del apartado 46 de la presente sentencia, cuando tal Decisión prevé la interrupción o la reducción, total o parcial, de las relaciones económicas y financieras con uno o con varios terceros países, para dar efecto a la citada Decisión.
- 56 A este respecto, basta con señalar que esta prohibición tiene por objeto restringir la capacidad de los operadores económicos para llevar a cabo operaciones comprendidas en el ámbito de aplicación del Tratado FUE, de modo que solo puede aplicarse a escala de la Unión si va seguida de la adopción de un reglamento en virtud del artículo 215 TFUE, con el fin de garantizar su aplicación uniforme en todos los Estados miembros (véase, por analogía, la sentencia de 1 de marzo de 2016, *National Iranian Oil Company/Consejo*, C-440/14 P, EU:C:2016:128, apartado 54).
- 57 En efecto, las armas y equipos militares contemplados en el artículo 2, apartado 2, letra a), de la Decisión 2014/512, al igual que los servicios conexos, están comprendidos en el ámbito de aplicación del Tratado FUE. En particular, como señaló la Comisión en la vista, el comercio de estas armas, equipos y servicios es de la competencia de la Unión en virtud de los artículos 114 TFUE y 207 TFUE. De este modo, dichas armas y equipos, que figuran en la Lista Común Militar de la Unión Europea mencionada en el artículo 12 de la Posición Común 2008/944 y que sirve de referencia para las listas nacionales de tecnología y equipos militares de los Estados miembros, están sujetos al arancel aduanero común, como confirma el Reglamento (CE) n.º 150/2003 del Consejo, de 21 de enero de 2003, por el que se suspenden los derechos de importación sobre determinadas armas y equipos militares (DO 2003, L 25, p. 1).
- 58 Por otra parte, no pone en entredicho esta conclusión la facultad ofrecida a los Estados miembros por el artículo 346 TFUE, apartado 1, letra b), que permite a todo Estado miembro, en determinadas condiciones, adoptar las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad y que estén relacionadas con la producción o el comercio de armas, municiones y material de guerra. Como la Comisión alegó en la vista, esta facultad no puede limitar la competencia reglada del Consejo, derivada del artículo 215 TFUE, apartado 1, de adoptar las medidas necesarias para la aplicación, en la Unión, de la interrupción o de la reducción de las relaciones económicas y financieras con un tercer país prevista en la decisión por la que se adopta la posición de la Unión a este respecto.
- 59 Por lo demás, cabe señalar que, mediante la adopción del Reglamento 2023/1214, el Consejo ejecutó la prohibición de prestar servicios de intermediación en relación con equipos militares contemplada en el artículo 2, apartado 2, letra a), de la Decisión 2014/512, lo que tiende a confirmar que tal medida forma parte de las que deben adoptarse en un reglamento basado en el artículo 215 TFUE, apartado 1.
- 60 De ello se deduce que esta prohibición de prestar servicios de intermediación relacionados con equipos militares forma parte de las medidas necesarias, en el sentido del artículo 215 TFUE, apartado 1, para dar efecto a la citada decisión a escala de la Unión, que el Consejo debería haber aplicado en el Reglamento n.º 833/2014.
- 61 En consecuencia, el Tribunal de Justicia es competente para responder a las cuestiones prejudiciales.

Sobre las cuestiones prejudiciales

Tercera cuestión prejudicial

- 62 Mediante su tercera cuestión prejudicial, que procede examinar en primer lugar, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 2, apartado 2, letra a), de la Decisión 2014/512 debe interpretarse en el sentido de que la prohibición de prestar servicios de intermediación enunciada en esta disposición es aplicable aun cuando el equipo militar objeto de la operación de intermediación de que se trate nunca haya sido importado en el territorio de un Estado miembro.
- 63 A tenor de esta disposición, «queda prohibido prestar, directa o indirectamente, asistencia técnica, servicios de intermediación u otros servicios en relación con actividades militares y con el suministro, la fabricación, el mantenimiento y la utilización de armamento y material relacionado de todo tipo, incluidos armas y municiones, vehículos militares y equipos militares y paramilitares, y piezas de repuesto para lo anterior, a cualquier persona física o jurídica, entidad u organismo en Rusia, o para su utilización en ese país».
- 64 Del tenor de dicha disposición, en particular del empleo de los términos «directa o indirectamente», se desprende que la prohibición que establece se aplica ampliamente, en particular cuando se prestan servicios de intermediación en relación con equipos militares a una persona, entidad u organismo en Rusia, sin que ese tenor establezca un requisito que exija la importación de tales equipos en el territorio de un Estado miembro. Según tal tenor, basta con que los citados servicios se presten, directa o indirectamente, a un operador en Rusia, al margen del destino final de los referidos equipos, contrariamente a lo que sostiene Neves.
- 65 Corroboran esta interpretación el contexto y los objetivos de la normativa en la que se inscribe el artículo 2, apartado 2, letra a), de la Decisión 2014/512.
- 66 A este respecto, aunque esa Decisión no contiene disposición alguna que defina el concepto de «servicios de intermediación», el Reglamento n.º 833/2014, que ejecuta la citada Decisión a escala de la Unión, define este concepto en su artículo 1, apartado 1, letra d), cuyo tenor deja claro que no se exige ningún requisito relativo a la importación de los bienes objeto de la operación de intermediación de que se trata en el territorio de un Estado miembro.
- 67 En efecto, según esa disposición, los servicios de intermediación incluyen la negociación o la organización de transacciones destinadas a la compra, la venta o el suministro de bienes, «incluso procedentes de un tercer país a cualquier otro tercer país», o la venta o la compra de bienes «incluso en caso de que se encuentren en terceros países para su traslado a otro tercer país».
- 68 Además, el Tribunal de Justicia ha subrayado la importancia de los objetivos perseguidos por la Decisión 2014/512 y por el Reglamento n.º 833/2014, a saber, la protección de la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania y la promoción de una solución pacífica de la crisis de Ucrania, que se enmarcan en el objetivo más amplio de mantener la paz y la seguridad internacionales (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de marzo de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, apartado 150).
- 69 Pues bien, una interpretación del artículo 2, apartado 2, letra a), de esa Decisión según la cual la prohibición establecida en esta disposición se aplica aun cuando los servicios de intermediación de que se trata se refieran a armas y equipos militares que, al margen de su destino final, no

hayan sido importados en el territorio de un Estado miembro, permite garantizar el efecto útil de la referida prohibición y contribuye a la realización de los objetivos de la citada Decisión, recordados en el anterior apartado de la presente sentencia. En efecto, tal prohibición podría eludirse fácilmente si para esquivarla bastase con que esas armas y equipos militares transitaran sin pasar por el territorio de la Unión.

- 70 La interpretación que figura en el apartado 64 de la presente sentencia también permite garantizar la coherencia de la interpretación del Derecho de la Unión, al conferir el mismo alcance al concepto de «servicios de intermediación» que figura en diferentes actos comprendidos en el ámbito de la PESC.
- 71 De ello se deduce que procede responder a la tercera cuestión prejudicial que el artículo 2, apartado 2, letra a), de la Decisión 2014/512 debe interpretarse en el sentido de que la prohibición de prestar servicios de intermediación establecida en esta disposición es aplicable aun cuando el equipo militar objeto de la operación de intermediación de que se trata nunca haya sido importado en el territorio de un Estado miembro.

Cuestiones prejudiciales primera y segunda

- 72 Con carácter preliminar, por una parte, procede señalar que, en sus cuestiones prejudiciales primera y segunda, que procede examinar conjuntamente en segundo lugar, el órgano jurisdiccional remitente se refirió tanto al artículo 2, apartado 2, letra a), de la Decisión 2014/512 como a los artículos 5 y 7 de esa Decisión. Sin embargo, de la petición de decisión prejudicial se desprende la falta de pertinencia de esos artículos 5 y 7, a la vista de los hechos del litigio principal.
- 73 En efecto, dicho artículo 5 se limita a indicar que la Unión animará a terceros países a que adopten medidas restrictivas similares a las que figuran en esa Decisión. Por su parte, el citado artículo 7 se refiere a las posibles reclamaciones relacionadas con un contrato o transacción cuya ejecución se haya visto afectada por las medidas impuestas en virtud de la Decisión 2014/512, que hubiera presentado alguna de las categorías de personas y entidades enumeradas en el mismo artículo 7, apartado 1, letras a) a c). Ahora bien, según las indicaciones facilitadas por el órgano jurisdiccional remitente, el litigio principal no versa sobre una reclamación de ese tipo y Neves no pertenece a alguna de esas categorías.
- 74 Por otra parte, de la petición de decisión prejudicial se desprende que el citado órgano jurisdiccional también se pregunta sobre la conformidad de una medida de incautación, como la impuesta a Neves, con el derecho de propiedad garantizado en el artículo 1 del Protocolo n.º 1 y consagrado, en el ordenamiento jurídico de la Unión, en el artículo 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).
- 75 Por consiguiente, procede considerar que, mediante sus cuestiones prejudiciales primera y segunda, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 2, apartado 2, letra a), de la Decisión 2014/512 debe interpretarse, a la luz del derecho de propiedad consagrado en el artículo 17 de la Carta y de los principios de seguridad jurídica y de legalidad de las penas, en el sentido de que se opone a una medida nacional de incautación de todo el producto de una operación de intermediación contemplada en ese artículo 2, apartado 2, letra a), que se lleva a cabo, de manera automática, a raíz de la constatación, por las autoridades nacionales competentes, del incumplimiento de la prohibición de realizar esa operación y de la obligación de notificarla.

- 76 A este respecto, en primer lugar, procede recordar que, en caso de no existir una armonización de la legislación de la Unión en el ámbito de las sanciones aplicables en caso de inobservancia de los requisitos fijados por un régimen establecido mediante dicha legislación, los Estados miembros, aunque conservan la facultad de elegir las sanciones, deben velar por que las infracciones del Derecho de la Unión sean sancionadas en condiciones de fondo y de procedimiento análogas a las aplicables a las infracciones del Derecho nacional de naturaleza e importancia similares y que, en todo caso, confieran a la sanción un carácter efectivo, proporcionado y disuasorio (véanse, en este sentido, las sentencias de 16 de julio de 2015, *Chmielewski*, C-255/14, EU:C:2015:475, apartado 21, y de 2 de mayo de 2018, *Scialdone*, C-574/15, EU:C:2018:295, apartado 28 y jurisprudencia citada).
- 77 En particular, las medidas sancionadoras previstas por una normativa nacional no deben exceder de lo que resulta apropiado y necesario para lograr los objetivos legítimamente perseguidos por dicha normativa ni ser desproporcionadas con respecto a esos objetivos y la gravedad de las sanciones también deberá adecuarse a la gravedad de las infracciones que castigan, garantizando, en particular, un efecto realmente disuasorio (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de febrero de 2022, *Agenzia delle dogane e dei monopoli y Ministero dell'Economia e delle Finanze*, C-452/20, EU:C:2022:111, apartados 37 a 39 y jurisprudencia citada).
- 78 En segundo lugar, por lo que respecta al derecho de propiedad consagrado en el artículo 17 de la Carta, procede recordar que, a tenor del apartado 1 de este artículo, «toda persona tiene derecho a disfrutar de la propiedad de los bienes que haya adquirido legalmente, a usarlos, a disponer de ellos y a legarlos. Nadie puede ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública, en los casos y condiciones previstos en la ley y a cambio, en un tiempo razonable, de una justa indemnización por su pérdida. El uso de los bienes podrá regularse por ley en la medida en que resulte necesario para el interés general.»
- 79 Como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, el artículo 17 de la Carta constituye una norma jurídica que tiene por finalidad conferir derechos a los particulares [sentencia de 21 de mayo de 2019, *Comisión/Hungría (Usufructos sobre terrenos agrícolas)*, C-235/17, EU:C:2019:432, apartado 68 y jurisprudencia citada].
- 80 De conformidad con el artículo 52, apartado 3, de la Carta, en la medida en que esta contenga derechos que correspondan a derechos garantizados por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, su sentido y alcance serán iguales a los que les confiere dicho Convenio. No obstante, esta disposición no impide que el Derecho de la Unión conceda una protección más extensa. De ello se deduce que, a efectos de la interpretación del artículo 17 de la Carta, procede tomar en consideración la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos relativa al artículo 1 del Protocolo n.º 1, que consagra la protección del derecho de propiedad, como umbral de protección mínima [véase, en este sentido, la sentencia de 21 de mayo de 2019, *Comisión/Hungría (Usufructos sobre terrenos agrícolas)*, C-235/17, EU:C:2019:432, apartado 72 y jurisprudencia citada].
- 81 Como ha declarado reiteradamente el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación con el artículo 1 del Protocolo n.º 1, debe precisarse que el artículo 17, apartado 1, de la Carta contiene tres normas distintas. La primera, que se expresa en la primera frase y tiene carácter general, concreta el principio del respeto de la propiedad. La segunda, que figura en la segunda frase de dicho apartado, se refiere a la privación de la propiedad y la somete a determinadas condiciones. En cuanto a la tercera, que figura en la tercera frase del citado apartado, reconoce a los Estados la

facultad, en particular, de regular el uso de los bienes en la medida que resulte necesario para el interés general. Sin embargo, no se trata de reglas que carezcan de relación entre ellas. Las reglas segunda y tercera se refieren a ejemplos concretos de vulneración del derecho de propiedad y deben interpretarse a la luz del principio consagrado en la primera de dichas reglas (sentencia de 5 de mayo de 2022, BPC Lux 2 y otros, C-83/20, EU:C:2022:346, apartado 38).

- 82 A este respecto, de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos se desprende que medidas de incautación que tienen por objeto el producto de una infracción o de una actividad ilegal o un instrumento que haya servido para cometer una infracción no pertenecientes a un tercero de buena fe están comprendidas, con carácter general, en la regulación del uso de los bienes aun cuando, por su propia naturaleza, priven a una persona de su propiedad (véanse, en particular, TEDH, sentencias de 24 de octubre de 1986, AGOSI c. Reino Unido, CE:ECHR:1986:1024JUD000911880, § 51; de 12 de mayo de 2015, Gogitidze y otros c. Georgia, CE:ECHR:2015:0512JUD003686205, § 94, y de 15 de octubre de 2020, Karapetyan c. Georgia, CE:ECHR:2020:1015JUD006123312, § 32).
- 83 En el caso de autos, la medida de incautación impuesta a Neves tuvo por objeto un importe que se le había abonado en concepto de pago por la entrega, en cumplimiento del contrato de 4 de enero de 2019, de emisoras de radio consideradas como equipos militares. Esta medida pretende que se respete la prohibición de prestar servicios de intermediación en relación con equipos militares, establecida en la Decisión 2014/512 como medida restrictiva de alcance general en respuesta a las acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania. Así pues, dicha medida está vinculada a la prohibición de compra y de venta de armamento y de material militar a Rusia, también prevista en esa Decisión, así como, más en general, a la normativa sobre el comercio de armas.
- 84 En estas circunstancias, tal medida de incautación constituye una limitación al ejercicio del derecho de propiedad, comprendida en la regulación del uso de los bienes, en el sentido del artículo 17, apartado 1, tercera frase, de la Carta.
- 85 A este respecto, procede recordar que el derecho de propiedad garantizado por el artículo 17 de la Carta no constituye una prerrogativa absoluta y que su ejercicio puede ser objeto de restricciones justificadas por objetivos de interés general perseguidos por la Unión (sentencia de 20 de septiembre de 2016, Ledra Advertising y otros/Comisión y BCE, C-8/15 P a C-10/15 P, EU:C:2016:701, apartado 69).
- 86 Sin embargo, de conformidad con el artículo 52, apartado 1, de la Carta, cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por ella debe ser establecida por la ley y respetar su contenido esencial y, dentro del respeto del principio de proporcionalidad, ser necesaria y responder efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.
- 87 Pues bien, en primer término, una medida de incautación como la impuesta a Neves está establecida por la ley, en el sentido del artículo 52, apartado 1, de la Carta. En efecto, esta medida se basa en el Decreto-ley n.º 202/2008 y en la lista nacional de tecnología y equipos militares a que se refiere el artículo 12 de la Posición Común 2008/944, y establecida, por lo que respecta a Rumanía, mediante las Órdenes n.º 156/2018 y n.º 901/2019.

- 88 En segundo término, dado que esta medida, como se desprende de la jurisprudencia mencionada en el apartado 82 de la presente sentencia, está comprendida en el ámbito de aplicación de la regulación del uso de los bienes, en el sentido del artículo 17, apartado 1, tercera frase, de la Carta y no constituye una privación de propiedad, en el sentido de dicho artículo 17, apartado 1, segunda frase, respeta el contenido esencial del derecho de propiedad (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de mayo de 2022, BPC Lux 2 y otros, C-83/20, EU:C:2022:346, apartado 53).
- 89 En tercer término, dicha medida tiene por objeto la consecución de los objetivos perseguidos por la Decisión 2014/512, cuya importancia ha subrayado el Tribunal de Justicia —como se ha recordado en el apartado 68 de la presente sentencia—, y responde, por tanto, a objetivos de interés general reconocidos por la Unión, en el sentido del artículo 52, apartado 1, de la Carta.
- 90 En cuarto término, en cuanto al respeto del principio de proporcionalidad, resulta, para empezar, que la limitación del ejercicio del derecho de propiedad que se deriva de la misma medida es adecuada para alcanzar esos objetivos.
- 91 En efecto, de la petición de decisión prejudicial se desprende que la medida de incautación controvertida en el litigio principal, complementaria de una medida de multa, se adoptó a raíz de la constatación, por las autoridades rumanas competentes, del incumplimiento de la prohibición de realizar una operación respecto de un bien objeto de una sanción internacional, resultante, en el caso de autos, de la Decisión 2014/512, y de la obligación de informar inmediatamente a dichas autoridades de esa operación. La imposición de esta medida de incautación puede disuadir a los operadores afectados de efectuar tales operaciones e incitarlos a respetar tanto dicha prohibición como esta obligación de información, que facilita el control, por las autoridades competentes de los Estados miembros, de las operaciones relativas a los productos de que se trata, en este caso equipos militares.
- 92 A continuación, por lo que respecta al carácter necesario de tal medida de incautación, procede señalar que el importe máximo de la multa prevista como sanción principal por la normativa nacional controvertida en el litigio principal es de 30 000 RON (aproximadamente 6 066 euros). Habida cuenta del escaso límite máximo de esta multa en comparación con la ventaja económica que cabría esperar de las operaciones de intermediación relativas a equipos militares, la mera imposición de esa multa no basta para disuadir a los operadores económicos de incumplir la prohibición de prestar servicios de intermediación en relación con dichos equipos y la obligación de informar de ello a las autoridades nacionales competentes. Ello queda ilustrado por las circunstancias del litigio principal, ya que, según las indicaciones facilitadas por el órgano jurisdiccional remitente, la contraprestación de la operación de intermediación controvertida en el litigio principal ascendía a casi tres millones de euros.
- 93 En estas circunstancias, la incautación de la contrapartida íntegra del producto de la operación de intermediación prohibida parece, por tanto, necesaria para disuadir real y eficazmente a los operadores económicos de infringir la prohibición de prestar servicios de intermediación en relación con equipos militares.
- 94 Asimismo, el hecho de que una medida de incautación se produzca automáticamente, mediante acta levantada por la autoridad administrativa competente, es necesario para garantizar la plena eficacia de la sanción de un incumplimiento tanto de la prohibición de efectuar una operación de intermediación comprendida en el artículo 2, apartado 2, letra a), de la Decisión 2014/512, como de la obligación de notificarla, sin perjuicio del derecho a la tutela judicial efectiva para que se

controle la regularidad de dicha acta y para obtener, en su caso, la devolución de las cantidades incautadas, en particular, si resultara, en definitiva, que la operación de que se trata no entra en el ámbito de esa prohibición.

- 95 En lo que atañe a tal tutela judicial, procede señalar que de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos relativa al artículo 1 del Protocolo n.º 1 se desprende que, en los casos en los que se impone una sanción de incautación al margen de una condena penal, es necesario que el procedimiento en su conjunto ofrezca al interesado la posibilidad de defenderse tanto ante las autoridades nacionales que le han impuesto dicha sanción como ante los órganos jurisdiccionales que conozcan de los recursos contra las resoluciones de esas autoridades, al objeto de que tanto unas como otros puedan proceder a un examen global de los diferentes intereses concurrentes (véase, en este sentido, TEDH, sentencia de 15 de octubre de 2020, *Karapetyan c. Georgia*, CE:ECHR:2020:1015JUD006123312, § 35).
- 96 A este respecto, debe ofrecerse al interesado, en particular, una oportunidad adecuada para exponer su caso a las autoridades competentes, de modo que se permita una impugnación efectiva de las medidas en cuestión (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de septiembre de 2008, *Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión*, C-402/05 P y C-415/05 P, EU:C:2008:461, apartado 368).
- 97 Por lo tanto, corresponde al órgano jurisdiccional remitente cerciorarse de que Neves goza de garantías procesales suficientes en el marco del litigio principal, en particular en cuanto a la demostración de la realidad de la infracción administrativa que se le imputa. Concretamente, en la medida en que esta sociedad rebate la naturaleza de equipo militar de las emisoras de radio de que se trata en el litigio principal, dicho órgano jurisdiccional debe asegurarse de que esas emisoras de radio están incluidas en la Lista Común Militar de la Unión Europea, contemplada en el artículo 12 de la Posición Común 2008/944, que sirvió de referencia para la lista nacional de estos equipos, establecida por las Órdenes n.º 156/2018 y n.º 901/2019.
- 98 Siempre que se cumplan estos requisitos, lo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente, no parece que una medida de incautación como la controvertida en el litigio principal exceda de lo necesario para alcanzar los objetivos legítimos perseguidos.
- 99 Por último, en lo que atañe al carácter proporcionado en sentido estricto de tal medida y, en particular, a la adecuación de su rigor a la gravedad de la infracción que pretende sancionar, ha de señalarse que, aunque dicha medida afecte a la totalidad del producto de la operación de intermediación prohibida y se aplique de manera automática, el importe de la multa que acompaña a la misma medida es, en cambio, modulable. Además, estas sanciones solo se aplican a las personas que tuvieron conocimiento de que se encontraban en una situación que obligaba a informar o a alertar a las autoridades nacionales competentes en relación con un bien objeto de una sanción internacional, como se desprende de los artículos 24, apartado 1, y 26, apartado 1, letra b), del Decreto-ley n.º 202/2008. En tal situación, esas personas están obligadas, sin demora ni notificación previa a tales autoridades, a abstenerse de efectuar cualquier operación relativa a ese bien distinta de las previstas en dicho Decreto-ley. De este modo, solo concierne a las personas que, con conocimiento de causa, se abstuvieron de alertar, o que, pese a todo, realizaron tal operación.

- 100 De estos elementos se desprende que el rigor de las sanciones previstas por una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal parece estar en consonancia con la gravedad de la infracción que tales sanciones pretenden castigar, teniendo en cuenta la importancia de los objetivos legítimos perseguidos.
- 101 Por consiguiente, la limitación del ejercicio del derecho de propiedad que se deriva de tal medida de incautación parece respetar el principio de proporcionalidad y, por consiguiente, estar justificada a la luz de los requisitos establecidos en el artículo 52, apartado 1, de la Carta, extremo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente.
- 102 En tercer lugar, el principio general de seguridad jurídica, que forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión, exige que las normas jurídicas sean claras, precisas y previsibles en cuanto a sus efectos. Si bien este principio se opone a que una norma jurídica nueva se aplique retroactivamente, es decir, a una situación consolidada con anterioridad a su entrada en vigor, el mismo principio exige que toda situación de hecho sea apreciada, normalmente y salvo indicación expresa en contrario, a la luz de las normas jurídicas que le son contemporáneas (véase, en este sentido, la sentencia de 25 de enero de 2022, VYSOČINA WIND, C-181/20, EU:C:2022:51, apartado 47 y jurisprudencia citada).
- 103 El principio de legalidad de los delitos y de las penas, que constituye una manifestación específica del principio general de seguridad jurídica y que está consagrado en el artículo 49 de la Carta, implica, concretamente, que la ley debe definir claramente las infracciones y las penas que las castigan con el fin de garantizar la previsibilidad en lo que respecta tanto a la definición de la infracción como a la determinación de la pena [véanse, en este sentido, las sentencias de 8 de marzo de 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Efecto directo), C-205/20, EU:C:2022:168, apartado 47 y de 24 de julio de 2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, apartado 104 y jurisprudencia citada].
- 104 Por lo que respecta a estos principios, el órgano jurisdiccional remitente se limitó a indicar que Neves alegaba que la Orden n.º 901/2019, que estableció, en lo que respecta a Rumanía, la lista nacional de tecnología y equipos militares a la que se refiere el artículo 12 de la Posición Común 2008/944, no estaba en vigor en la fecha de los hechos del litigio principal, de modo que no era aplicable a las emisoras de radio de que se trata en el litigio principal, las cuales, por tanto, no podían considerarse equipos militares comprendidos en la categoría ML 11 de dicha lista.
- 105 A este respecto, procede señalar que, en esa fecha, el artículo 2, apartado 2, letra a), de la Decisión 2014/512, que prohíbe la prestación de servicios de intermediación relacionados con esos equipos, así como la Lista Común Militar de la Unión Europea, mencionada en el apartado 14 de la presente sentencia, estaban en vigor. Según las indicaciones que figuran en la resolución de remisión, la categoría ML 11 de la Orden n.º 901/2019, que derogó y sustituyó a la Orden n.º 156/2018, en vigor entre el 5 de marzo de 2018 y el 4 de julio de 2019, parece ser idéntica a la categoría ML 11 de esta última orden, de modo que, como ha observado la Comisión, no parece que se trate de la aplicación retroactiva de una norma jurídica nueva en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 102 de la presente sentencia.
- 106 Corresponde al órgano jurisdiccional remitente verificar, de conformidad con las normas del Derecho rumano aplicables en la fecha de los hechos del litigio principal, cuya determinación y apreciación son de la competencia exclusiva de dicho órgano jurisdiccional, si las disposiciones

de ese Derecho que reproducen la citada lista estaban en vigor en tal fecha, así como si se respetaron las exigencias de claridad y de previsibilidad recordadas en los apartados 102 y 103 de la presente sentencia.

- 107 Habida cuenta de lo anterior, procede responder a las cuestiones prejudiciales primera y segunda que el artículo 2, apartado 2, letra a), de la Decisión 2014/512 debe interpretarse, a la luz del derecho de propiedad consagrado en el artículo 17 de la Carta y de los principios de seguridad jurídica y de legalidad de las penas, en el sentido de que no se opone a una medida nacional de incautación de todo el producto de una operación de intermediación contemplada en dicho artículo 2, apartado 2, letra a), que se lleva a cabo, de manera automática, a raíz de la constatación, por las autoridades nacionales competentes, del incumplimiento de la prohibición de realizar esa operación y de la obligación de notificarla.

Costas

- 108 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

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

- 1) **El artículo 2, apartado 2, letra a), de la Decisión 2014/512/PESC del Consejo, de 31 de julio de 2014, relativa a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania, en su versión modificada por la Decisión 2014/659/PESC del Consejo, de 8 de septiembre de 2014,**

debe interpretarse en el sentido de que

la prohibición de prestar servicios de intermediación establecida en esta disposición es aplicable aun cuando el equipo militar objeto de la operación de intermediación de que se trate nunca haya sido importado en el territorio de un Estado miembro.

- 2) **El artículo 2, apartado 2, letra a), de la Decisión 2014/512, en su versión modificada por la Decisión 2014/659, a la luz del artículo 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y de los principios de seguridad jurídica y de legalidad de las penas,**

debe interpretarse en el sentido de que

no se opone a una medida nacional de incautación de todo el producto de una operación de intermediación contemplada en dicho artículo 2, apartado 2, letra a), que se lleva a cabo, de manera automática, a raíz de la constatación, por las autoridades nacionales competentes, del incumplimiento de la prohibición de realizar esa operación y de la obligación de notificarla.

Firmas