



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 28 de marzo de 2017*

Índice

Marco jurídico	4
Tratados UE y FUE	4
Acuerdo de colaboración UE-Rusia:	6
Actos controvertidos	7
Decisión 2014/512.....	7
Reglamento n.º 833/2014	10
Hechos del litigio principal y cuestiones prejudiciales	14
Sobre la solicitud de reapertura de la fase oral.....	17
Sobre las cuestiones prejudiciales	18
Sobre la primera cuestión prejudicial	18
Sobre la admisibilidad	18
Sobre el fondo	20
Sobre la segunda cuestión prejudicial, letra a).....	24
Sobre el respeto del artículo 40 TUE por parte de la Decisión 2014/512 y del Reglamento n.º 833/2014	24
Sobre la validez de las medidas restrictivas establecidas frente a personas físicas o jurídicas en la Decisión 2014/512 y el Reglamento n.º 833/2014.....	25
– Observaciones preliminares	25
– Sobre la compatibilidad de los actos controvertidos con el Acuerdo de colaboración UE-Rusia ..	27

* Lengua de procedimiento: inglés.

– Sobre la obligación de motivación y el respeto del derecho de defensa, el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho a acceder al expediente	29
– Sobre el principio de igualdad de trato	31
– Sobre la desviación de poder	31
– Sobre la contradicción entre los términos de la Decisión 2014/512 y los del Reglamento n.º 833/2014	32
– Sobre el principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales de Rosneft	32
Sobre la segunda cuestión prejudicial, letra b)	34
Sobre la admisibilidad	34
Sobre el fondo	35
Sobre la tercera cuestión prejudicial, letra a)	37
Sobre la tercera cuestión prejudicial, letra b)	39
Sobre la tercera cuestión prejudicial, letra c)	40
Costas	40

«Procedimiento prejudicial — Política exterior y de seguridad común (PESC) — Medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania — Disposiciones de la Decisión 2014/512/PESC y del Reglamento (UE) n.º 833/2014 — Validez — Competencia del Tribunal de Justicia — Acuerdo de colaboración UE-Rusia — Obligación de motivación — Principios de seguridad jurídica y de *nulla poena sine lege certa* — Acceso al mercado de capitales — Asistencia financiera — Certificados internacionales representativos de títulos (“*Global Depositary Receipts*”) — Sector petrolífero — Petición de interpretación de los conceptos de “esquisto” y “aguas de una profundidad superior a los 150 metros” — Inadmisibilidad»

En el asunto C-72/15,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Divisional Court) [Tribunal Superior de Justicia (Inglaterra y País de Gales), Queen’s Bench Division (órgano pluripersonal), Reino Unido], mediante resolución de 9 de febrero de 2015, recibida en el Tribunal de Justicia el 18 de febrero de 2015, en el procedimiento seguido entre

The Queen, a instancias de

PJSC Rosneft Oil Company, anteriormente Rosneft Oil Company OJSC,

por una parte,

y

Her Majesty's Treasury,

Secretary of State for Business, Innovation and Skills y

The Financial Conduct Authority,

por otra parte,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. A. Tizzano, Vicepresidente, la Sra. R. Silva de Lapuerta y los Sres. M. Ilešič y J.L. da Cruz Vilaça, Presidentes de Sala, y los Sres. A. Rosas (Ponente), J.-C. Bonichot y A. Arabadjiev, la Sra. C. Toader y los Sres. M. Safjan, E. Jarašiūnas, C.G. Fernlund, C. Vajda, S. Rodin y F. Biltgen, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Wathelet;

Secretario: Sr. K. Malacek, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 23 de febrero de 2016;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de PJSC Rosneft Oil Company, anteriormente Rosneft Oil Company OJSC, representada inicialmente por los Sres. T. Beazley, QC, y P. Saini, QC, por la Sra. S. Tulip, Barrister, y por el Sr. P. Farmer, Barrister, y posteriormente por el Sr. L. Van Den Hende, advocaat, así como por el Sr. M. Schonberg, Solicitor, y por la Sra. K. Krissinel, Solicitor;
- en nombre de The Financial Conduct Authority, por el Sr. J. McClelland, Barrister, por la Sra. S. Tolaney, QC, y por el Sr. A. Chapman, Solicitor;
- en nombre del Gobierno del Reino Unido, por la Sra. V. Kaye, en calidad de agente, asistida por el Sr. G. Facenna, Barrister;
- en nombre del Gobierno checo, por la Sra. M. Hedvábná y por los Sres. J. Vláčil, M. Smolek y E. Ruffer, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. T. Henze y A. Lippstreu, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno estonio, por la Sra. K. Kraavi-Käerdi, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno francés, por los Sres. F. Fize, B. Fodda, G. de Bergues y D. Colas, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno polaco, por la Sra. A. Miłkowska y por el Sr. B. Majczyna, en calidad de agentes;
- en nombre del Consejo de la Unión Europea, por el Sr. Á. de Elera-San Miguel Hurtado y por la Sra. S. Boelaert, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. T. Scharf y L. Havas y por la Sra. D. Gauci, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 31 de mayo de 2016;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial versa sobre la validez de determinadas disposiciones 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 la redacción que le dio la Decisión 2014/872/PESC del Consejo, de 4 de diciembre de 2014 (DO 2014, L 349, p. 58) (en lo sucesivo, «Decisión 2014/512»), y sobre la validez e interpretación 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, y corrección de errores en DO 2014, L 246, p. 59), en la redacción que le dio el Reglamento (UE) n.º 1290/2014 del Consejo, de 4 de diciembre de 2014 (DO 2014, L 349, p. 20) (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 833/2014») (en lo sucesivo, conjuntamente, «actos controvertidos»).
- 2 Esta petición se presentó en el marco de un litigio seguido entre PJSC Rosneft Oil Company, anteriormente Rosneft Oil Company OJSC (en lo sucesivo, «Rosneft»), sociedad inscrita en el Registro Mercantil en Rusia, por una parte, y Her Majesty's Treasury (Ministerio de Hacienda del Reino Unido), The Secretary of State for Business, Innovation and Skills (Ministerio de Empresa, Innovación y Capacitación Profesional del Reino Unido) y The Financial Conduct Authority (Organismo Regulador de los Servicios Financieros del Reino Unido; en lo sucesivo, «FCA»), por otra, en relación con una serie de medidas restrictivas adoptadas por la Unión Europea contra determinadas empresas rusas entre las que está Rosneft.

Marco jurídico

Tratados UE y FUE

- 3 El artículo 19 del Tratado UE, situado en el título III («Disposiciones sobre las instituciones») del mismo, dispone lo siguiente:

«1. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea comprenderá el Tribunal de Justicia, el Tribunal General y los tribunales especializados. Garantizará el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados.

Los Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión.

[...]

3. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea se pronunciará, de conformidad con los Tratados:

[...]

- b) con carácter prejudicial, a petición de los órganos jurisdiccionales nacionales, sobre la interpretación del Derecho de la Unión o sobre la validez de los actos adoptados por las instituciones;

[...]»

- 4 El título V del Tratado UE lleva el encabezamiento «Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común». Dentro del capítulo 2 («Disposiciones específicas sobre la política exterior y de seguridad común») de ese título, el artículo 24, apartado 1, párrafo segundo, dice 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, 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 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 del presente Tratado y para controlar la legalidad de determinadas decisiones contempladas en el párrafo segundo del artículo 275 del Tratado [FUE].»

- 5 Dentro del mismo capítulo, el artículo 29 TUE dispone lo siguiente:

«El Consejo adoptará decisiones que definirán el enfoque de la Unión sobre un asunto concreto de carácter geográfico o temático. Los Estados miembros velarán por la conformidad de sus políticas nacionales con las posiciones de la Unión.»

- 6 También dentro del mismo capítulo, el artículo 40 TUE establece 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 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

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.»

- 7 La quinta parte del Tratado FUE tiene por objeto la acción exterior de la Unión. Dentro del título IV («Medidas restrictivas») de dicha parte, el artículo 215 dispone 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.

[...]»

- 8 La sexta parte del Tratado FUE recoge disposiciones institucionales y financieras. Dentro del título I («Disposiciones institucionales») de dicha parte, la sección 5, que tiene por objeto al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, incluye el artículo 267, el cual dispone lo siguiente:

«El Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para pronunciarse, con carácter prejudicial:

- a) sobre la interpretación de los Tratados;
- b) sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión.

Cuando se plantee una cuestión de esta naturaleza ante un órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros, dicho órgano podrá pedir al Tribunal que se pronuncie sobre la misma, si estima necesaria una decisión al respecto para poder emitir su fallo.

[...]»

- 9 Dentro de esa misma sección, el artículo 275 TFUE está redactado en los siguientes términos:

«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 éstas.

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

Acuerdo de colaboración UE-Rusia:

- 10 El Acuerdo de colaboración y cooperación por el que se establece una colaboración entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la Federación Rusa, por otra, suscrito en Corfú el 24 de junio de 1994 y aprobado en nombre de las Comunidades Europeas mediante la Decisión 97/800/CECA, CE, Euratom del Consejo y de la Comisión, de 30 de octubre de 1997 (DO 1997, L 327, p. 1) (en lo sucesivo, «Acuerdo de colaboración UE-Rusia»), incluye en su título XI («Disposiciones institucionales, generales y finales») el artículo 99, que dispone lo siguiente:

«Nada de lo dispuesto en el Acuerdo será obstáculo para que cualquiera de las Partes Contratantes adopte medidas:

- 1) que considere necesarias para la protección de sus intereses esenciales de seguridad:

[...]

- d) que considere esenciales para su propia seguridad en caso de disturbios internos graves que afecten al mantenimiento del orden público, en tiempo de guerra o de grave tensión internacional que constituya una amenaza de guerra, o con el fin de cumplir las obligaciones que haya aceptado a efectos de mantener la paz y la seguridad internacionales, [...]

[...]»

Actos controvertidos

Decisión 2014/512

- 11 La Decisión 2014/512 se adoptó en virtud del artículo 29 TUE.
- 12 Los considerandos 1 a 8 de la Decisión 2014/512 exponen las circunstancias tras las cuales se produjo la adopción de las medidas restrictivas establecidas por la Decisión.
- 13 A tenor del artículo 1, apartados 2 y 3, de la Decisión 2014/512:
- «2. Quedan prohibidas las operaciones directas o indirectas de compra o venta o de prestación de servicios de inversión o de asistencia en la emisión, o cualquier otra forma de negociación, en relación con bonos, obligaciones, acciones o instrumentos financieros similares con vencimiento a más de 30 días emitidos después del 12 de septiembre de 2014 por:
- [...]
- b) entidades establecidas en Rusia que estén sujetas a control público o con más de un 50 % de propiedad pública, que posean activos estimados totales superiores a 1 billón de rublos rusos y cuyos ingresos estimados provengan en al menos un 50 % de la venta o transporte de petróleo crudo o productos del petróleo a partir del 12 de septiembre de 2014, que figuren en la lista del anexo III [esto es, Rosneft, Transneft y Gazprom Neft];
- c) cualquier persona jurídica, entidad u organismo establecido fuera de la Unión que sea propiedad en más del 50 % de una entidad mencionada en [la letra b)], o
- d) cualquier persona jurídica, entidad u organismo que actúe en nombre o bajo la dirección de una entidad que pertenezca a la categoría a que se refiere la letra c) o que figure en la lista del [...] anexo III [esto es, Rosneft, Transneft y Gazprom Neft].»
3. Queda prohibido celebrar un acuerdo, o ser parte en él, directa o indirectamente, cuyo fin sea otorgar nuevos préstamos o créditos con vencimiento a más de 30 días a cualquier persona jurídica, entidad u organismo contemplados en el apartado [...] 2, después del 12 de septiembre de 2014, exceptuados los préstamos o créditos que tengan por objetivo específico y documentado proporcionar financiación para la importación o exportación, directa o indirecta, no prohibida de bienes y servicios no financieros entre la Unión y Rusia o cualquier otro tercer Estado, o los préstamos que tengan por objetivo específico y documentado proporcionar financiación de emergencia para cumplir los criterios de solvencia y liquidez respecto de personas jurídicas establecidas en la Unión, cuyos derechos de propiedad pertenezcan en más de un 50 % a una entidad de las mencionadas en el anexo I [esto es, las grandes entidades de crédito o de desarrollo financiero establecidas en Rusia que sean propiedad o estén bajo control del Estado ruso en más del 50 % a fecha de 1 de agosto de 2014: Sberbank, VTB Bank, Gazprombank, Vnesheconombank (VEB) y Rosselkhozbank].»
- 14 El artículo 4 de la Decisión 2014/512 establece lo siguiente:
- «1. La venta, el suministro, la transferencia o la exportación, directos o indirectos, de ciertos equipos adaptados para las siguientes categorías de proyectos de prospección y producción en Rusia, incluidas su zona económica exclusiva y su plataforma continental, por parte de nacionales de los Estados

miembros o desde sus territorios, o utilizando buques o aeronaves bajo jurisdicción de los Estados miembros, quedarán sujetos a la autorización previa de la autoridad competente del Estado miembro exportador:

- a) prospección y producción de petróleo en aguas con una profundidad superior a 150 metros;
- b) prospección y producción petrolíferas en las aguas situadas al norte del círculo polar ártico;
- c) proyectos con un potencial de producción de petróleo a partir de recursos localizados en formaciones de esquisto mediante fracturación hidráulica, con exclusión de la exploración y producción a través de formaciones de [esquisto] con el fin de localizar depósitos que no sean de esquisto o extraer petróleo de ellos.

La Unión adoptará las medidas necesarias para determinar los productos a los que se aplique el presente apartado.

2. La prestación de:

- a) asistencia técnica u otros servicios en relación con los equipos a que se refiere el apartado 1;
- b) financiación o asistencia financiera para cualquier operación de venta, suministro, transferencia o exportación de los equipos a que se refiere el apartado 1, o para la prestación de cualquier asistencia o formación técnicas conexas,

también quedará [sujeta] a la autorización previa de la autoridad competente del Estado miembro exportador.

3. Las autoridades competentes de los Estados miembros no concederán ninguna autorización para ningún tipo de venta, suministro, transferencia o exportación de equipos o prestación de servicios a que se refieren los apartados 1 y 2, en caso de que determinen que la operación de venta, suministro, transferencia o exportación de que se trate o la prestación de los servicios de que se trate están destinadas a una de las categorías de prospección y producción a que se refiere el apartado 1.

4. El apartado 3 se entenderá sin perjuicio de la ejecución de los contratos celebrados antes del 1 de agosto de 2014 o de los contratos accesorios necesarios para la ejecución de esos contratos.

5. Podrán concederse una autorización si la venta, suministro, transferencia o exportación de productos o la prestación de servicios a que se refieren los apartados 1 y 2 son necesarios para la urgente prevención o mitigación de un acaecimiento que pueda tener una repercusión grave e importante en la salud y seguridad humanas o en el medio ambiente. En casos urgentes debidamente justificados, la venta, suministro, transferencia o exportación o la prestación de servicios a que se refieren los apartados 1 y 2 podrán efectuarse sin autorización previa siempre que el exportador lo notifique a la autoridad competente en un plazo de cinco días laborales a partir de la fecha de la venta, el suministro, la transferencia o la exportación, indicando las razones oportunas que justifiquen la venta, suministro, transferencia o exportación o la prestación de servicios sin autorización previa.»

15 A tenor del artículo 4 *bis* de la Decisión antes mencionada:

«1. Queda prohibida la prestación directa o indirecta de servicios conexos necesarios para las siguientes categorías de proyectos de prospección y producción en Rusia, incluidas su zona económica exclusiva y su plataforma continental, por parte de nacionales de los Estados miembros o desde los territorios de los Estados miembros, o utilizando buques o aeronaves bajo jurisdicción de los Estados miembros:

- a) prospección y producción petrolíferas en aguas con una profundidad superior a 150 metros;
- b) prospección y producción petrolíferas en las aguas que rodean el Polo Norte al norte del círculo polar ártico;
- c) proyectos con un potencial de producción de petróleo a partir de recursos localizados en formaciones de esquisto mediante fracturación hidráulica, con exclusión de la exploración y producción a través de formaciones de [esquisto] con el fin de localizar depósitos que no sean de esquisto o extraer petróleo de ellos.

2. La prohibición establecida en el apartado 1 se entenderá sin perjuicio de la ejecución de contratos o acuerdos marco celebrados antes del 12 de septiembre de 2014 o de contratos auxiliares necesarios para la ejecución de los anteriores.

3. La prohibición establecida en el apartado 1 no se aplicará cuando los servicios en cuestión sean necesarios para la prevención o mitigación urgentes de un acaecimiento que pueda tener una repercusión grave e importante en la salud y seguridad humanas o en el medio ambiente.»

16 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 2, letras c) o d), o las que figuren en [el anexo] III [esto es, Rosneft, Transneft y Gazprom Neft] [...];
- 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 reclama.

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 n.º 833/2014

17 A tenor del considerando 2 del Reglamento n.º 833/2014:

«[...] Se considera oportuno aplicar nuevas medidas restrictivas con el fin de aumentar el coste de las acciones de Rusia por menoscabar la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, así como para promover una solución pacífica de la crisis. [...]»

18 Según la definición del artículo 1, letra f), inciso i), del mismo Reglamento, los «valores negociables» incluyen en particular las acciones de sociedades y demás valores equiparables a las acciones de sociedades, asociaciones u otras entidades y los certificados de depósito representativos de acciones.

19 El artículo 3 del Reglamento n.º 833/2014 está redactado en los siguientes términos:

«1. Se necesitará autorización previa para vender, suministrar, transferir o exportar, de modo directo o indirecto, los productos enumerados en el anexo II, independientemente de que procedan o no de la Unión, a cualquier persona física o jurídica, entidad u organismo en Rusia, incluida su zona económica exclusiva y su plataforma continental, o en cualquier otro Estado, si dichos productos están destinados a utilizarse en Rusia, incluida su zona económica exclusiva y su plataforma continental.

2. Para todas las ventas, suministros, transferencias o exportaciones para las cuales se requiera autorización con arreglo al presente artículo, dicha autorización será concedida por las autoridades competentes del Estado miembro en que esté establecido el exportador, y de conformidad con las normas establecidas en el artículo 11 del Reglamento (CE) n.º 428/2009 [del Consejo, de 5 de mayo de 2009, por el que se establece un régimen comunitario de control de las exportaciones, la transferencia, el corretaje y el tránsito de productos de doble uso (DO 2009, L 134, p. 1)]. La autorización será válida en toda la Unión.

3. En el anexo II se incluirán determinados productos adaptados a las siguientes categorías de proyectos de prospección y producción en Rusia, incluida su zona económica exclusiva y su plataforma continental:

- a) prospección y producción de petróleo en aguas con una profundidad superior a 150 metros;
- b) prospección y producción de petróleo en aguas situadas al norte del círculo polar ártico, o
- c) proyectos con un potencial de producción de petróleo a partir de recursos localizados en formaciones de esquisto mediante fracturación hidráulica, con exclusión de la exploración y producción a través de formaciones de [esquisto] con el fin de localizar depósitos que no sean de esquisto o extraer petróleo de ellos.

4. Los exportadores facilitarán a las autoridades competentes toda la información necesaria para presentar sus solicitudes de autorización de exportación.

5. Las autoridades competentes no concederán ninguna autorización para la venta, el suministro, la transferencia o la exportación de los productos incluidos en el anexo II, si tienen motivos razonables para considerar que la venta, el suministro, la transferencia o la exportación de los productos están destinados a cualquiera de las categorías de proyectos de prospección y producción citados en el apartado 3.

No obstante, las autoridades competentes podrán conceder una autorización si la venta, el suministro, la transferencia o la exportación están relacionados con la ejecución de una obligación derivada de un contrato celebrado antes del 1 de agosto de 2014, o de los contratos auxiliares necesarios para la ejecución de dicho contrato.

Las autoridades competentes también podrán conceder una autorización si la venta, el suministro, la transferencia o la exportación de los productos son necesarios para la urgente prevención o mitigación de un acaecimiento que pueda tener una repercusión grave e importante en la salud y seguridad humanas o en el medio ambiente. En casos urgentes debidamente justificados, la venta, el suministro, la transferencia o la exportación podrán efectuarse sin autorización previa siempre que el exportador lo notifique a la autoridad competente en un plazo de cinco días laborales a partir de la fecha de la venta, el suministro, la transferencia o la exportación, indicando las razones oportunas que justifiquen la venta, el suministro, la transferencia o la exportación sin autorización previa.

6. Con arreglo a las condiciones establecidas en el apartado 5, las autoridades competentes podrán anular, suspender, modificar o revocar una autorización de exportación que hayan concedido.

7. Cuando la autoridad competente deniegue, anule, suspenda, limite sustancialmente o revoque una autorización con arreglo a los apartados 5 o 6, el Estado miembro de que se trate lo notificará a los demás Estados miembros y a la Comisión y compartirá con ellos la información pertinente, respetando al mismo tiempo las disposiciones del Reglamento (CE) n.º 515/97 del Consejo[, de 13 de marzo de 1997, relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre éstas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria (DO 1997, L 82, p. 1),] aplicables en materia de confidencialidad de dicha información.

8. Antes de conceder una autorización con arreglo al apartado 5 para una operación fundamentalmente idéntica a otra objeto de una denegación que siga estando vigente, emitida por otro u otros Estados miembros de conformidad con los apartados 6 y 7, todo Estado miembro deberá consultar primero al Estado o Estados miembros que hayan emitido las denegaciones. Si, una vez efectuadas dichas consultas, el Estado miembro de que se trate decide conceder una autorización, informará de ello a los demás Estados miembros y a la Comisión y facilitará toda la información pertinente para explicar su decisión.»

20 El artículo 3 *bis* del mismo Reglamento establece lo siguiente:

«1. Queda prohibido prestar, directa o indirectamente, servicios conexos que sean necesarios para las siguientes categorías de proyectos de prospección y producción en Rusia, incluida su zona económica exclusiva y su plataforma continental:

- a) prospección y producción de petróleo en aguas con una profundidad superior a 150 metros;
- b) prospección y producción de petróleo en aguas situadas al norte del círculo polar ártico; o
- c) proyectos con un potencial de producción de petróleo a partir de recursos localizados en formaciones de esquisto mediante fracturación hidráulica, con exclusión de la exploración y producción a través de formaciones de [esquisto] con el fin de localizar depósitos que no sean de esquisto o extraer petróleo de ellos.

A efectos del presente apartado, se entenderá por “servicios conexos”:

- i) la perforación,
- ii) las pruebas de pozos,

- iii) servicios de corte y acabado,
- iv) el suministro de buques flotantes especializados.

2. La prohibición establecida en el apartado 1 se entenderá sin perjuicio de la ejecución de una obligación derivada de un contrato o de un acuerdo marco celebrado antes del 12 de septiembre de 2014 o de los contratos auxiliares necesarios para la ejecución de tales contratos.

3. La prohibición establecida en el apartado 1 no se aplicará cuando los servicios en cuestión sean necesarios para la urgente prevención o mitigación de un acaecimiento que pueda tener una repercusión grave e importante en la salud y seguridad humanas o en el medio ambiente.

El prestador de servicios notificará a la autoridad competente en un plazo de cinco días laborables cualquier actividad que desarrolle relacionada con el presente apartado, detallando la justificación pertinente para la venta, el suministro, la transferencia o la exportación sin autorización previa.»

21 El artículo 4 del Reglamento n.º 833/2014 reza como sigue:

«[...]

3. Las siguientes prestaciones estarán sujetas a autorización de la autoridad competente:

- a) asistencia técnica o servicios de intermediación relacionados con los productos incluidos en el anexo II y el suministro, fabricación, mantenimiento y uso de [dichos] productos, de modo directo o indirecto, a cualquier persona física o jurídica, entidad u organismo en Rusia, incluida su zona económica exclusiva y su plataforma continental, o, si dicha asistencia se refiere a productos que vayan a ser utilizados en Rusia, incluida su zona económica exclusiva y su plataforma continental, a cualquier persona, entidad u organismo en cualquier otro Estado;
- b) financiación o asistencia financiera relacionada con los productos incluidos en el anexo II, en particular, subvenciones, préstamos y seguros o garantías de crédito a la exportación, para la venta, el suministro, la transferencia o la exportación de dichos productos, o para la prestación de asistencia técnica conexa, directa o indirectamente, a cualquier persona física o jurídica, entidad u organismo en Rusia, incluida su zona económica exclusiva y su plataforma continental o, si dicha asistencia se refiere a productos que vayan a ser utilizados en Rusia, incluida su zona económica exclusiva y su plataforma continental, a cualquier persona, entidad u organismo en cualquier otro Estado.

En casos urgentes debidamente justificados de los contemplados en el artículo 3, apartado 5, la prestación de servicios a que se refiere el presente apartado podrá efectuarse sin previa autorización, siempre y cuando el que los preste lo notifique a la autoridad competente en el plazo de cinco días laborables a partir de la fecha de su prestación.

4. En caso de que se soliciten autorizaciones conforme a lo dispuesto en el apartado 3 del presente artículo, será aplicable, *mutatis mutandis*, el artículo 3, y en particular sus apartados 2 y 5.»

22 A tenor del artículo 5 del Reglamento n.º 388/2014:

«[...]

2. Quedan prohibidas las operaciones directas o indirectas de compra o venta, prestación de servicios de inversión o de asistencia en la emisión, o cualquier otra forma de negociación, en relación con valores negociables e instrumentos del mercado del dinero similares con vencimiento a más de 30 días, emitidos después del 12 de septiembre de 2014 por:

[...]

- b) personas jurídicas, entidades u organismos establecidos en Rusia que estén sujetos a control público o con más de un 50 % de propiedad pública, y que posean activos estimados totales superiores a 1 billón de rublos rusos y cuyos ingresos estimados provengan en al menos un 50 % de la venta o del transporte de petróleo crudo o productos del petróleo que figuren en la lista del anexo VI [esto es, Rosneft, Transneft y Gazprom Neft];
- c) personas jurídicas, entidades u organismos establecidos fuera de la Unión, cuyos derechos de propiedad pertenezcan, directa o indirectamente, en más del 50 % a una entidad de las enumeradas en las letras a) o b) del presente apartado; o
- d) personas jurídicas, entidades u organismos que actúen en nombre o bajo la dirección de una entidad de las mencionadas en las letras a), b) o c) del presente apartado.

3. Queda prohibido celebrar un acuerdo, o ser parte en él, directa o indirectamente, cuyo fin sea otorgar nuevos préstamos o créditos con vencimiento a más de 30 días a cualquier persona jurídica, entidad u organismo de los mencionados en los apartados 1 o 2, después del 12 de septiembre de 2014.

La prohibición no se aplicará a:

- a) los préstamos o créditos que tengan por objetivo específico y documentado facilitar financiación para la importación o exportación no prohibidas de bienes y servicios no financieros entre la Unión y cualquier tercer Estado, incluido el gasto en concepto de bienes y servicios procedentes de otro tercer Estado que sea necesario para ejecutar contratos de importación o exportación; o
- b) los préstamos que tengan por objetivo específico y documentado facilitar financiación urgente para cumplir criterios de solvencia y liquidez respecto de personas jurídicas establecidas en la Unión cuyos derechos de propiedad pertenezcan en más de un 50 % a una entidad de las mencionadas en el anexo III [esto es, Sberbank, VTB Bank, Gazprombank, Vnesheconombank (VEB) o Rosselkhozbank].

[...]»

23 El artículo 8, apartado 1, de ese mismo Reglamento establece lo siguiente:

«Los Estados miembros determinarán el régimen de sanciones aplicable a las infracciones al presente Reglamento y adoptarán todas las medidas necesarias para garantizar la ejecución de las sanciones. Las sanciones así establecidas deberán ser eficaces, proporcionadas y disuasorias.»

24 El artículo 11 del Reglamento n.º 833/2014 dispone 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 el presente Reglamento, incluidas las reclamaciones de indemnización o cualquier otra petición de ese tipo, tales como las de resarcimiento de daños o 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 5, [...] apartado 2, letras c) y d), o las que figuren en [el anexo] VI [esto es, Rosneft, Transneft y Gazprom Neft];
- b) cualquier otra persona, entidad u organismo rusos;
- 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 reclama.

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 al presente Reglamento.»

- 25 El anexo II del Reglamento n.º 833/2014 enumera los productos para cuya venta, suministro, transferencia o exportación con destino a Rusia se requiera la obtención de autorización previa, de conformidad con el artículo 3 del mismo Reglamento.

Hechos del litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 26 Tras haber condenado el 6 de marzo de 2014 «la violación no provocada de la soberanía y la integridad territorial ucranianas por la [Federación Rusa]», los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión decidieron suspender las conversaciones bilaterales con la Federación Rusa sobre los visados, así como sobre el Nuevo Acuerdo global que debía sustituir al Acuerdo de colaboración UE-Rusia, y declararon que cualquier nueva medida de la Federación Rusa tendente a desestabilizar la situación en Ucrania conllevaría nuevas consecuencias que serían de amplio alcance, y que afectarían, en una variada gama de sectores económicos, a las relaciones entre la Unión y sus Estados miembros, por una parte, y la Federación Rusa, por otra.
- 27 Con posterioridad, aún en 2014, el Consejo instauró en el marco de la política exterior y de seguridad común (PESC) una serie de medidas restrictivas en respuesta a las acciones de la Federación Rusa que se consideraba que desestabilizaban la situación en Ucrania. Habida cuenta de lo grave que era la situación en este último Estado pese a la adopción en marzo de 2014 de restricciones de viaje y medidas de inmovilización de activos contra determinadas personas físicas y jurídicas, el Consejo aprobó, el 31 de julio de 2014, la Decisión 2014/512, modificada en septiembre y diciembre de ese mismo año, con el objeto de presentar medidas restrictivas selectivas en los ámbitos del acceso a los mercados de capital, la defensa, los productos de doble uso y las tecnologías sensibles, incluido el sector energético.
- 28 Al estimar que las medidas antes mencionadas estaban comprendidas en el ámbito de aplicación del Tratado FUE y que su puesta en práctica requería una acción reglamentaria de la Unión, el Consejo adoptó el Reglamento n.º 833/2014, que recoge disposiciones más detalladas para dar efecto, tanto en el ámbito de la Unión como en el de los Estados miembros, a lo dispuesto en la Decisión 2014/512. Si bien fue adoptado el mismo día que la Decisión, el Reglamento se ha ido adaptando cada vez que lo ha sido esa Decisión, con el objeto de reflejar las reformas introducidas en la misma.
- 29 El objetivo declarado de las medidas restrictivas referidas consistía, en primer lugar, en aumentar el coste de las acciones de la Federación Rusa por menoscabar la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania y, en segundo lugar, en promover una solución pacífica de la crisis. Para

lograrlo, la Decisión 2014/512 instauró concretamente prohibiciones de exportación para determinados productos y tecnologías sensibles destinados al sector petrolífero ruso y restricciones en el acceso al mercado europeo de capitales para determinados actores de dicho sector.

- 30 Rosneft es una sociedad constituida en Rusia y especializada en los sectores petrolífero y gasístico. Según la información aportada por el órgano jurisdiccional remitente, el 69,5 % de las participaciones de su capital son titularidad de Rosneftegaz OJSC, organismo que es propiedad del Estado ruso. Una minoría del capital, el 19,75 %, es propiedad de BP Russian Investments Ltd, filial de la sociedad petrolífera británica BP plc. El 10,75 % restante del capital social de Rosneft cotiza en bolsa. Según la resolución de remisión, entre las actividades de Rosneft y de las sociedades de su grupo se incluyen la prospección y producción de hidrocarburos, proyectos de prospección, perforación y extracción en el mar, el refinado de hidrocarburos y la comercialización de crudo, gas y otros productos en Rusia y en otros lugares. Sus actividades de exploración comprenden actividades en aguas de una profundidad superior a 150 metros, en el Ártico y en formaciones de esquisto.
- 31 Desde el 8 de septiembre de 2014, la Decisión 2014/512 y, por ende, el Reglamento n.º 833/2014, mencionan en sus anexos a Rosneft como entidad contra la que se dirige parte de las restricciones que imponen dichos actos.
- 32 Rosneft ha presentado varios recursos contra las medidas restrictivas, tanto ante el juez de la Unión como ante los tribunales británicos. El 9 de octubre de 2014, interpuso ante el Tribunal General de la Unión Europea un recurso, que sigue pendiente, mediante el que solicitaba la anulación de los actos controvertidos. Con posterioridad, Rosneft entabló, el 20 de noviembre de 2014, un recurso contencioso-administrativo ante la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) [Tribunal Superior de Justicia (Inglaterra y País de Gales), Queen's Bench Division (órgano pluripersonal), Reino Unido]. En este último procedimiento, Rosneft sostiene que son nulas tanto las medidas restrictivas adoptadas por el Consejo como las medidas nacionales por las que se ejecutan aquéllas.
- 33 Según el tribunal remitente, el recurso contencioso-administrativo del que conoce versa principalmente sobre las medidas nacionales adoptadas por las partes demandadas en el litigio principal para aplicar los actos de la Unión que imponen las medidas restrictivas controvertidas. El control jurisdiccional tiene por objeto, por un lado, la legalidad de la normativa que impone sanciones penales en caso de infracción de las disposiciones sobre servicios financieros y sobre el sector petrolífero del Reglamento n.º 833/2014 y, por otro, la exactitud de determinadas declaraciones hechas por FCA en relación con el concepto de «asistencia financiera» y con la aplicación de ese Reglamento a los valores negociables que se hayan emitido en forma de certificados internacionales representativos de títulos («Global Depositary Receipts»; en lo sucesivo, «GDR»).
- 34 No obstante, el tribunal remitente observa que el recurso contencioso-administrativo se refiere asimismo a la validez de actos de Derecho de la Unión. A ese respecto estima, citando la sentencia de 22 de octubre de 1987, Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452), que no es competente para realizar un control de validez de dichos actos. Pese a no desear pronunciarse sobre la competencia del Tribunal de Justicia para llevar a cabo ese control por lo que atañe, en particular, a los actos adoptados en el marco de la PESC, el tribunal remitente recuerda tanto la gravedad de las consecuencias que pueden acarrear a las personas físicas y jurídicas las medidas adoptadas en dicho ámbito como el carácter esencial que reviste el principio del acceso a la justicia a la hora de lograr que se controle la legalidad de los actos del ejecutivo.
- 35 Según el tribunal remitente, Rosneft considera, en esencia, en primer lugar, que los actos controvertidos resultan contrarios a varios artículos del Acuerdo de colaboración UE-Rusia; en segundo lugar, que incumplen la obligación de motivación, establecida en el artículo 296 TFUE, y, por ello, vulneran el derecho a un juicio justo y a la tutela judicial efectiva; en tercer lugar, que las disposiciones sobre el sector petrolífero de dichos actos resultan incompatibles con el principio de

igualdad de trato y que su adopción constituye desviación de poder por parte del Consejo; en cuarto lugar, que esas disposiciones resultan desproporcionadas en relación con el objetivo que persiguen tales actos y que vulneran la libertad empresarial y el derecho de propiedad de Rosneft; en quinto lugar, que el Reglamento n.º 833/2014 no aplica correctamente la Decisión 2014/512; y, por último, en sexto lugar, que, dado que los Estados miembros estaban obligados a determinar las sanciones correspondientes para garantizar la aplicación de los actos controvertidos, la imprecisión de lo dispuesto en estos actos viola los principios de seguridad jurídica y de legalidad de los delitos y las penas.

- 36 Para el supuesto de que el Tribunal de Justicia declare válidos los actos controvertidos, el tribunal remitente expresa dudas sobre la interpretación de los mismos. Estimando que los términos de las medidas restrictivas controvertidas en el litigio principal deben interpretarse de manera uniforme en toda la Unión, el tribunal remitente explica que durante el procedimiento principal ha constatado discrepancias en la práctica de las autoridades de otros Estados miembros por lo que atañe a la interpretación que se haya de dar a determinadas disposiciones de los actos controvertidos.
- 37 El tribunal remitente concluye con la precisión de que ha analizado las alegaciones de las partes en el litigio principal sobre la oportunidad de plantear una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia en el presente procedimiento, especialmente dado que Rosneft ya había presentado un recurso de anulación ante el Tribunal General en relación con los actos controvertidos. No obstante, el tribunal remitente estima que, en aplicación de la jurisprudencia dictada en la sentencia de 14 de diciembre de 2000, *Masterfoods y HB* (C-344/98, EU:C:2000:689), le corresponde a él apreciar si procede suspender el procedimiento hasta que recaiga una resolución definitiva sobre el citado recurso de anulación o si es preciso plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia.
- 38 En estas circunstancias, la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) [Tribunal Superior de Justicia (Inglaterra y País de Gales), Queen's Bench Division (órgano pluripersonal)] resolvió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:
- «1) Habida cuenta, en particular, de los artículos 19 TUE, apartado 1, 24 TUE y 40 TUE, del artículo 47 [de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, “Carta”)] y del artículo 275 TFUE, párrafo segundo, ¿es competente el Tribunal de Justicia para pronunciarse con carácter prejudicial, con arreglo al artículo 267 TFUE, sobre la validez del artículo 1, apartado 2, letras b) a d), y apartado 3, de los artículos 4, 4 *bis* y 7 y del anexo III de la Decisión 2014/512?
- 2) a) ¿Son nulas las siguientes disposiciones (en lo sucesivo, “medidas pertinentes”) del Reglamento n.º 833/2014 y, en la medida en que el Tribunal de Justicia sea competente para determinarlo, de la Decisión 2014/512?
- i) los artículos 4 y 4 *bis* de la Decisión 2014/512;
- ii) los artículos 3 y 3 *bis*, el artículo 4, apartados 3 y 4, y el anexo II del Reglamento n.º 833/2014;
- (en lo sucesivo, conjuntamente, “disposiciones sobre el sector petrolífero”);
- iii) el artículo 1, apartados 2, letras b) a d), y 3, y el anexo III de la Decisión 2014/512;
- iv) el artículo 5, apartados 2, letras b) a d), y 3, y el anexo VI del Reglamento n.º 833/2014;
- (en lo sucesivo, “disposiciones sobre valores negociables y préstamos”);
- v) el artículo 7 de la Decisión 2014/512; y
- vi) el artículo 11 del Reglamento n.º 833/2014.

- b) En el supuesto de que las medidas pertinentes sean válidas, ¿resulta contrario al principio de seguridad jurídica y de *nulla poena sine lege certa* que un Estado miembro imponga sanciones penales, con arreglo al artículo 8 del Reglamento n.º 833/2014, antes de que el Tribunal de Justicia haya aclarado de forma suficiente el alcance de la correspondiente infracción?
- 3) En caso de que las prohibiciones o las medidas pertinentes, mencionadas en la segunda cuestión, letra a), sean válidas:
- a) ¿Incluye la expresión “asistencia financiera” recogida en el artículo 4, apartado 3, del Reglamento n.º 833/2014 el procesamiento de un pago por un banco u otra entidad financiera?
- b) ¿Prohíbe el artículo 5 del Reglamento n.º 833/2014 la emisión, o cualquier otra forma de negociación, de certificados internacionales ([...] GDR) emitidos el 12 de septiembre de 2014 o con posterioridad a esa fecha, en virtud de un contrato de depósito con una de las entidades enumeradas en el anexo VI, cuando son representativos de acciones de una de dichas entidades emitidas antes del 12 de septiembre de 2014?
- c) Si el Tribunal de Justicia considera que existe una falta de claridad que puede resolver adecuadamente ofreciendo mayor orientación, ¿cuál es la interpretación correcta de las expresiones “esquisto” y “aguas con una profundidad superior a 150 metros” contempladas en el artículo 4 de la Decisión 2014/512 y en los artículos 3 y 3 *bis* del Reglamento n.º 833/2014? En particular, si el Tribunal de Justicia lo considera adecuado y necesario, ¿puede ofrecer una interpretación geológica del término “esquisto” para aplicar dicho Reglamento y aclarar si la medición de las “aguas con una profundidad superior a 150 metros” debe efectuarse desde el punto de perforación o desde otro sitio?»

Sobre la solicitud de reapertura de la fase oral

- 39 Mediante escrito de 10 de agosto de 2016, Rosneft solicitó la reapertura de la fase oral del procedimiento.
- 40 Para fundamentar su solicitud, Rosneft alega, de entrada, que el análisis realizado en el presente asunto por el Abogado General en las conclusiones que éste presentó el 31 de mayo de 2016 es erróneo por lo que atañe a la obligación que recae sobre el Consejo de motivar la adopción de las medidas restrictivas en cuestión y que revela asimismo una comprensión inexacta de las diferencias que existen entre dichas medidas restrictivas y las adoptadas por la Unión en el contexto del programa nuclear iraní, por lo que entiende que corresponde al Tribunal de Justicia recabar información adicional al respecto. Además, para Rosneft, el Abogado General analiza el concepto de «actos legislativos», a efectos del artículo 31 TUE, de un modo distinto del enfoque defendido en las conclusiones del Abogado General Wahl en el asunto que dio lugar a la sentencia de 19 de julio de 2016, H/Consejo y Comisión (C-455/14 P, EU:C:2016:212), que fueron presentadas con posterioridad a la celebración de la vista oral del presente asunto. Por último, a juicio de la parte demandante, la fase oral del procedimiento debe reabrirse puesto que tanto la competencia del Tribunal de Justicia como las posibilidades de ejecución de sus sentencias podrían variar con rapidez a raíz del resultado del referéndum que tuvo lugar el 23 de junio de 2016 en el Reino Unido sobre la pertenencia de dicho Estado a la Unión Europea.
- 41 Es jurisprudencia reiterada que el Tribunal de Justicia puede ordenar de oficio, a propuesta del Abogado General o incluso a instancia de las partes, la reapertura de la fase oral, conforme al artículo 83 de su Reglamento de Procedimiento, si considera que no está suficientemente ilustrado o que el asunto debe dirimirse basándose en una argumentación que no ha sido debatida entre las partes (sentencia de 15 de septiembre de 2011, Accor, C-310/09, EU:C:2011:581, apartado 19 y jurisprudencia citada). Sin embargo, ni el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ni su Reglamento de Procedimiento prevén la posibilidad de que las partes formulen observaciones en respuesta a las conclusiones presentadas por el Abogado General (sentencia de 16 de diciembre de 2010, Stichting Natuur en Milieu y otros, C-266/09, EU:C:2010:779, apartado 28 y jurisprudencia citada).

- 42 Por lo que atañe a las observaciones formuladas por Rosneft en relación con la argumentación de las conclusiones presentadas por el Abogado General en el presente asunto, es preciso señalar que, en su mayoría, estas observaciones tienen por objeto criticar dichas conclusiones. Pues bien, de la jurisprudencia citada en el apartado anterior se deduce que la presentación de esas observaciones no está prevista en los textos que regulan el desarrollo del procedimiento ante el Tribunal de Justicia.
- 43 Además, por lo que se refiere a la solicitud de que se reabra la fase oral del procedimiento como consecuencia del referéndum celebrado el 23 de junio de 2016 en el Reino Unido sobre la pertenencia de dicho Estado miembro a la Unión Europea, Rosneft no explica de qué modo este acontecimiento podría, por sí mismo, repercutir en la competencia del Tribunal de Justicia o en el carácter vinculante de sus sentencias.
- 44 En estas circunstancias, y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia considera que en el presente asunto dispone de todos los datos necesarios para contestar a las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente y que todos los argumentos necesarios para poder dirimirlo han sido objeto de debate entre las partes.
- 45 Por consiguiente, ha de desestimarse la solicitud de reapertura de la fase oral.

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la primera cuestión prejudicial

- 46 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta en esencia si los artículos 19 TUE, 24 TUE y 40 TUE, el artículo 275 TFUE y el artículo 47 de la Carta deben interpretarse en el sentido de que el Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse con carácter prejudicial, con arreglo al artículo 267 TFUE, sobre la validez de un acto que, como la Decisión 2014/512, haya sido adoptado sobre la base de las disposiciones relativas a la PESC.
- 47 Antes de pronunciarse sobre el fondo de esa cuestión prejudicial, es preciso abordar las objeciones que determinadas partes interesadas han expresado sobre la admisibilidad de la misma.

Sobre la admisibilidad

- 48 Los Gobiernos estonio y polaco, así como el Consejo, consideran inadmisibles la primera cuestión prejudicial. Al estimar que el tribunal remitente no ha explicado la relación entre dicha cuestión y el procedimiento judicial nacional, dudan de que resulte necesario dar una respuesta a la misma. Además, el Consejo alega que las cuestiones que se plantean en el litigio principal pueden resolverse exclusivamente a la luz del Reglamento n.º 833/2014, sin que sea necesario pronunciarse también sobre la validez de la Decisión 2014/512.
- 49 En este sentido, ha de recordarse que, cuando ante un órgano jurisdiccional nacional se suscita una cuestión sobre la validez de un acto adoptado por las instituciones de la Unión, corresponde a dicho órgano jurisdiccional determinar si es necesaria una decisión prejudicial al respecto para poder emitir su fallo y, por consiguiente, solicitar al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre dicha cuestión. De este modo, cuando las cuestiones planteadas por el juez nacional versan sobre la validez de una disposición de Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia, en principio, tiene la obligación de pronunciarse (sentencia de 3 de junio de 2008, Intertanko y otros, C-308/06, EU:C:2008:312, apartado 31 y jurisprudencia citada).

- 50 El Tribunal de Justicia únicamente tiene la posibilidad de negarse a pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional a efectos del artículo 267 TFUE cuando no se cumple con lo exigido por el artículo 94 del Reglamento de Procedimiento sobre el contenido de la petición de decisión prejudicial o cuando resulta evidente que la interpretación o la apreciación de la validez de una norma de la Unión, solicitadas por el órgano jurisdiccional nacional, no guardan relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal o cuando el problema es de naturaleza hipotética [véanse, en ese sentido, las sentencias de 10 de diciembre de 2002, *British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, apartado 35; de 5 de julio de 2016, *Ognyanov*, C-614/14, EU:C:2016:514, apartado 19, y de 15 de noviembre de 2016, *Ullens de Schooten*, C-268/15, EU:C:2016:874, apartado 54].
- 51 En el presente asunto, la resolución de remisión indica que, en el procedimiento principal, Rosneft pone en entredicho la validez de determinadas disposiciones de la Decisión 2014/512. Según el órgano jurisdiccional remitente, los debates que han tenido lugar ante él han tenido por objeto en particular la premisa de que, al no tener competencia el Tribunal de Justicia para pronunciarse sobre la validez de dicha Decisión, correspondía al propio tribunal remitente, de conformidad con el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, establecer las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en el ámbito de la PESC.
- 52 En la medida en que el tribunal remitente considera que debe analizar su propia competencia en función de la del Tribunal de Justicia, la primera cuestión prejudicial, relativa a la competencia del Tribunal de Justicia, tiene relación directa con el objeto del litigio principal.
- 53 Por otra parte, procede considerar que analizar las cuestiones planteadas en el asunto principal únicamente a la luz del Reglamento n.º 833/2014 puede resultar insuficiente para dar respuesta a las inquietudes que alberga el tribunal remitente en lo relativo a la validez de las medidas restrictivas pertinentes.
- 54 Hay que señalar al respecto que, para el tribunal remitente, el hecho de que las decisiones adoptadas por el Consejo en el marco de la PESC no sean impugnables podría vulnerar el derecho fundamental de acceso a la justicia. Dicho tribunal recuerda además que el artículo 19 TUE exige que en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión se garantice la tutela judicial efectiva.
- 55 Así pues, por una parte, en la medida en que la validez de un reglamento adoptado basándose en el artículo 215 TFUE requiere la adopción previa de una decisión válida de conformidad con las disposiciones de la PESC, la cuestión de la validez de la Decisión 2014/512 resulta relevante en el contexto del presente asunto.
- 56 Por otra parte, es preciso recordar que, en virtud del artículo 29 TUE, los Estados miembros deberán velar por la conformidad de sus políticas nacionales con las posiciones que la Unión haya adoptado en el marco de la PESC. De ello resulta que la posible nulidad del Reglamento n.º 833/2014 no repercute, en principio, en la obligación que recae sobre los Estados miembros de velar por la conformidad de sus políticas nacionales con las medidas restrictivas instauradas en virtud de la Decisión 2014/512. Así pues, siempre que el Tribunal de Justicia sea competente para analizar la validez de la Decisión 2014/512, dicho análisis será necesario para determinar cuál es el alcance de las obligaciones que se derivan de dicha Decisión, con independencia de si el Reglamento n.º 833/2014 es o no válido.
- 57 De todas las consideraciones anteriores se desprende la admisibilidad de la primera cuestión prejudicial planteada por el órgano jurisdiccional remitente.

Sobre el fondo

- 58 Los Gobiernos del Reino Unido, de la República Checa, Estonia, Francia y Polonia, 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 pronunciarse con carácter prejudicial sobre la validez de la Decisión 2014/512.
- 59 Según la Comisión, el artículo 24 TUE, apartado 1, y el artículo 275 TFUE no excluyen la posibilidad de que el Tribunal de Justicia sea competente para pronunciarse sobre la validez de la Decisión 2014/512 en el contexto concreto de una petición de decisión prejudicial. No obstante, a juicio de la Comisión, para que el Tribunal de Justicia sea competente en una situación de esas características, es necesario, por un lado, que la parte demandante del asunto principal que ha interpuesto un recurso ante el tribunal nacional cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, y, por otro lado, que el objeto del procedimiento consista en examinar la legalidad de medidas restrictivas adoptadas frente a personas físicas o jurídicas. La Comisión estima que, en el presente asunto, no se cumplen dichos requisitos.
- 60 Con carácter previo, si bien con arreglo al artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y al artículo 275 TFUE, párrafo primero, el Tribunal de Justicia, en principio, no tiene competencia en relación con las disposiciones referidas a la PESC o con los actos adoptados sobre la base de éstas (véase la sentencia de 19 de julio de 2016, H/Consejo y Comisión, C-455/14 P, EU:C:2016:569, apartado 39), procede recordar que los Tratados instauran expresamente dos excepciones a dicho principio. En efecto, por una parte, tanto el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, como el artículo 275 TFUE, párrafo segundo, establecen que el Tribunal de Justicia será competente para controlar el respeto del artículo 40 TUE. Por otra parte, el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, atribuye al Tribunal de Justicia la competencia para controlar la legalidad de determinadas decisiones contempladas en el artículo 275 TFUE, párrafo segundo. A su vez, esta última disposición establece que el Tribunal de Justicia será competente para pronunciarse sobre los recursos interpuestos en las condiciones contempladas en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, y relativos al control de la legalidad de las decisiones adoptadas por el Consejo, sobre la base de las disposiciones relativas a la PESC, por las que se establezcan medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas.
- 61 Así pues, es preciso entender que la primera cuestión prejudicial incluye en esencia dos interrogantes. En primer término, pretende que se determine si el Tribunal de Justicia es competente para, en virtud de una petición de decisión prejudicial planteada por un tribunal nacional con arreglo al artículo 267 TFUE, controlar si el Consejo respetó el artículo 40 TUE cuando esta última institución adoptó la Decisión 2014/512. En segundo término, su finalidad consiste en comprobar si el Tribunal de Justicia es competente para controlar la legalidad de las medidas restrictivas adoptadas frente a personas físicas o jurídicas cuya aprobación se establece en dicha Decisión, y ello no sólo cuando dichas personas interpongan ante el juez de la Unión un recurso de anulación contra esas medidas, en aplicación de los artículos 256 TFUE y 263 TFUE, sino también en el supuesto de que el Tribunal de Justicia conozca de un procedimiento prejudicial de los previstos en el artículo 267 TFUE a instancias de un tribunal nacional que albergue dudas sobre la validez de dichas medidas.
- 62 A ese respecto, por lo que se refiere, en primer lugar, 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, dicho 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. Al establecer dicha competencia general, el artículo 19 TUE, apartado 3, letra b), indica además, entre otras cosas, que el Tribunal de Justicia se pronunciará con carácter prejudicial, a petición de los órganos jurisdiccionales nacionales, sobre la validez de los actos adoptados por las instituciones de la Unión.

- 63 Por consiguiente, el Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse sobre una petición de decisión prejudicial que se refiera a la compatibilidad de la Decisión 2014/512 con el artículo 40 TUE.
- 64 En segundo lugar, es preciso plantearse si el Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse con carácter prejudicial y realizando una apreciación de la validez de las decisiones adoptadas en materia de PESC, como es el caso de la Decisión 2014/512, cuando dichas decisiones establezcan medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas.
- 65 De conformidad con el tenor del artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y del artículo 275 TFUE, párrafo segundo, los Tratados atribuyen al Tribunal de Justicia competencia para controlar la legalidad de las decisiones del Consejo por las que se establezcan medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas. Así pues, mientras el artículo 24 TUE, apartado 1, habilita al Tribunal de Justicia para controlar la legalidad de determinadas decisiones contempladas en el artículo 275 TFUE, párrafo segundo, esta última disposición prevé que el Tribunal de Justicia será competente para pronunciarse sobre los recursos interpuestos en las condiciones contempladas en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, y relativos a dicho control de la legalidad.
- 66 Es jurisprudencia reiterada que el control de la legalidad de los actos de la Unión garantizado en virtud de los Tratados por el Tribunal de Justicia se fundamenta en dos procedimientos judiciales complementarios. En efecto, el Tratado FUE, mediante sus artículos 263 y 277, por una parte, y mediante su artículo 267, por otra, ha establecido un sistema completo de vías de recurso y de procedimientos destinado a garantizar el control de la legalidad de los actos de la Unión, confiando dicho control al juez de la Unión (sentencias de 23 de abril de 1986, *Les Verts/Parlamento*, 294/83, EU:C:1986:166, apartado 23; de 25 de julio de 2002, *Unión de Pequeños Agricultores/Consejo*, C-50/00 P, EU:C:2002:462, apartado 40, y de 3 de octubre de 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, apartado 92).
- 67 A este sistema completo de vías de recurso y de procedimientos le es inherente el hecho de que se confiera a los justiciables, en el marco de un recurso interpuesto ante un tribunal nacional, el derecho a cuestionar la legalidad de disposiciones incluidas en actos de la Unión que sirvan de base para la resolución o acto nacionales adoptados respecto de ellos, invocando la ilegalidad de tales disposiciones e instando a dicho órgano jurisdiccional, que no es competente para declarar por sí mismo tal nulidad, a interrogar al Tribunal de Justicia al respecto por la vía de una remisión prejudicial, a menos que dichos justiciables hubieran sin la menor duda dispuesto del derecho a interponer, con arreglo al artículo 263 TFUE, un recurso contra dichas disposiciones y que no hubieran ejercitado ese derecho en el plazo establecido para ello (véanse, en ese sentido, las sentencias de 15 de febrero de 2001, *Nachi Europe*, C-239/99, EU:C:2001:101, apartados 35 y 36, y de 29 de junio de 2010, *E y F*, C-550/09, EU:C:2010:382, apartados 45 y 46).
- 68 Así pues, la remisión prejudicial para que se aprecie la validez de un acto constituye, de la misma manera que el recurso de anulación, una modalidad del control de legalidad de los actos de la Unión (véanse las sentencias de 22 de octubre de 1987, *Foto-Frost*, 314/85, EU:C:1987:452, apartado 16; de 21 de febrero de 1991, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen y Zuckerfabrik Soest*, C-143/88 y C-92/89, EU:C:1991:65, apartado 18; de 6 de diciembre de 2005, *ABNA y otros*, C-453/03, C-11/04, C-12/04 y C-194/04, EU:C:2005:741, apartado 103, y de 3 de octubre de 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, apartado 95).
- 69 Esa característica esencial del sistema de tutela judicial de la Unión alcanza al control de legalidad de las decisiones por las que se establecen medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas en el marco de la PESC.
- 70 Ello se debe a que ni del Tratado UE ni del Tratado FUE se desprende que los recursos de anulación interpuestos ante el Tribunal General, en aplicación conjunta de los artículos 256 TFUE y 263 TFUE, sean la única modalidad de control de legalidad de las decisiones por las que se establezcan medidas

restrictivas frente a personas físicas o jurídicas y que, por tanto, en concreto la remisión prejudicial para que se aprecie la validez de un acto no constituya una modalidad de dicho control de legalidad. A ese respecto, cuando el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, remite al artículo 275 TFUE, párrafo segundo, no lo hace para determinar el tipo de procedimiento en que el Tribunal de Justicia puede controlar la legalidad de determinadas decisiones, sino para fijar el tipo de decisiones cuya legalidad puede ser controlada por el Tribunal de Justicia en cualquier procedimiento cuyo objeto sea ese mismo control de legalidad.

- 71 Pues bien, dado que la aplicación de una decisión por la que se establezcan medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas es en parte responsabilidad de los Estados miembros, la remisión prejudicial para que se aprecie la validez de un acto cumple una función esencial a la hora de garantizar la tutela judicial efectiva, en particular cuando, tal como sucede en el asunto principal, en un procedimiento judicial nacional se cuestiona la legalidad tanto de las medidas nacionales de aplicación como de la propia decisión adoptada en materia de PESC en que se basen dichas medidas nacionales. En efecto, habida cuenta de que los Estados miembros deberán velar por la conformidad de sus políticas nacionales con las posiciones de la Unión que se hayan adoptado mediante decisiones del Consejo adoptadas en virtud del artículo 29 TUE, el acceso al control judicial de esas decisiones resulta imprescindible cuando prevén la adopción de medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas.
- 72 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, relativo a su vez a la PESC, la Unión se basa, en particular, en el principio del Estado de Derecho (véase, en ese sentido, la sentencia de 19 de julio de 2016, H/Consejo y Comisión, C-455/14 P, EU:C:2016:569, apartado 41 y jurisprudencia citada).
- 73 Por lo demás, el artículo 47 de la Carta, que constituye una reafirmación del principio de tutela judicial efectiva, exige en su párrafo primero que toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tenga derecho a la tutela judicial efectiva, respetando las condiciones establecidas en dicho artículo. Es preciso recordar que la existencia misma de un control jurisdiccional efectivo para garantizar el cumplimiento de las disposiciones del Derecho de la Unión es inherente a la existencia de un Estado de Derecho (véanse las sentencias de 18 de diciembre de 2014, Abdida, C-562/13, EU:C:2014:2453, apartado 45, y de 6 de octubre de 2015, Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, apartado 95).
- 74 Si bien el artículo 47 de la Carta no puede crearle al Tribunal de Justicia una competencia cuando los Tratados excluyen esa posibilidad, el principio de tutela judicial efectiva conlleva que la exclusión de la competencia del Tribunal de Justicia en materia de PESC debe interpretarse restrictivamente.
- 75 En la medida en que la finalidad del procedimiento que permite al Tribunal de Justicia pronunciarse con carácter prejudicial consiste en garantizar el respeto del Derecho al interpretar y aplicar los Tratados, de conformidad con la función atribuida a esa institución en virtud del artículo 19 TUE, apartado 1, sería contrario a los objetivos de dicha disposición y del principio de tutela judicial efectiva interpretar restrictivamente la competencia que el artículo 275 TFUE, párrafo segundo, al que se refiere el artículo 24 TUE, apartado 1, confiere al propio Tribunal de Justicia (véanse por analogía las sentencias de 27 de febrero de 2007, Gestoras Pro Amnistía y otros/Consejo, C-354/04 P, EU:C:2007:115, apartado 53; de 27 de febrero de 2007, Segi y otros/Consejo, C-355/04 P, EU:C:2007:116, apartado 53; de 24 de junio de 2014, Parlamento/Consejo, C-658/11, EU:C:2014:2025, apartado 70; de 12 de noviembre de 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, apartado 42, y de 19 de julio de 2016, H/Consejo y Comisión, C-455/14 P, EU:C:2016:569, apartado 40).

- 76 En estas circunstancias, y puesto que el Tribunal de Justicia dispone, en virtud del artículo 24 TUE, apartado 1, y del artículo 275 TFUE, párrafo segundo, de competencia material para pronunciarse sobre la validez de actos de la Unión, en particular, cuando se trata de medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas, resultaría contrario a la sistemática de la tutela judicial efectiva instaurada por los Tratados interpretar esa última disposición en el sentido de que excluye la posibilidad de que los tribunales de los Estados miembros planteen al Tribunal de Justicia cuestiones relativas a la validez de decisiones del Consejo por las que se establezca la adopción de dichas medidas.
- 77 Por último, procede desestimar la alegación de que, al no tener competencia el Tribunal de Justicia para pronunciarse con carácter prejudicial sobre la validez de las decisiones adoptadas en materia de PESC mediante las que se establezca la adopción de medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas, corresponde exclusivamente a los tribunales nacionales garantizar la tutela judicial efectiva.
- 78 Ello se debe a que, según jurisprudencia reiterada, la necesaria coherencia del sistema de protección judicial exige que la facultad de declarar la nulidad de los actos de las instituciones de la Unión, si se plantea ante un órgano jurisdiccional nacional, esté reservada al Tribunal de Justicia en el marco del artículo 267 TFUE (véanse en ese sentido las sentencias de 22 de octubre de 1987, Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, apartado 17, y de 6 de octubre de 2015, Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, apartado 62). La misma conclusión resulta obligada por lo que se refiere a las decisiones adoptadas en materia de PESC y respecto de las que los Tratados confieren al Tribunal de Justicia competencia para el control de legalidad.
- 79 Asimismo, es el Tribunal de Justicia el que está en mejores condiciones para pronunciarse sobre la validez de los actos de la Unión, habida cuenta de las posibilidades de que dispone en el contexto del procedimiento prejudicial para, por una parte, recabar las observaciones de los Estados miembros y de las instituciones de la Unión cuyos actos se cuestionan y, por otra parte, pedir a los Estados miembros y a las instituciones, los órganos o los organismos de la Unión que no sean partes en el litigio todas las informaciones que considere necesarias a efectos procesales (véase, en ese sentido, la sentencia de 22 de octubre de 1987, Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, apartado 18).
- 80 Tal conclusión se ve corroborada por el objetivo esencial del artículo 267 TFUE, que es garantizar la aplicación uniforme del Derecho de la Unión por parte de los órganos jurisdiccionales nacionales y que se impone con la misma fuerza tanto en el control de legalidad de las decisiones mediante que prevén la adopción de medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas como en otros actos de la Unión. En efecto, por lo que se refiere a dichas decisiones, las divergencias entre los órganos jurisdiccionales nacionales de los Estados miembros sobre la validez de los actos de la Unión pueden llegar a comprometer la unidad misma del ordenamiento jurídico de la Unión y vulnerar la exigencia fundamental de seguridad jurídica (véanse, por analogía, las sentencias de 22 de febrero de 1990, Busseni, C-221/88, EU:C:1990:84, apartado 15; de 6 de diciembre de 2005, Gaston Schul Douane-expediteur, C-461/03, EU:C:2005:742, apartado 21, y de 21 de diciembre de 2011, Air Transport Association of America y otros, C-366/10, EU:C:2011:864, apartado 47).
- 81 Habida cuenta de los razonamientos anteriores, es preciso contestar a la primera cuestión prejudicial que los artículos 19 TUE, 24 TUE y 40 TUE, el artículo 275 TFUE y el artículo 47 de la Carta deben interpretarse en el sentido de que el Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse con carácter prejudicial con arreglo al artículo 267 TFUE sobre la validez de actos que, como la Decisión 2014/512, hayan sido adoptados sobre la base de las disposiciones relativas a la PESC, siempre que las peticiones de decisión prejudicial correspondientes versen bien sobre el control de si dichas decisiones respetan el artículo 40 TUE bien sobre el control de legalidad de medidas restrictivas adoptadas frente a personas físicas o jurídicas.

Sobre la segunda cuestión prejudicial, letra a)

- 82 Mediante su segunda cuestión prejudicial, letra a), el órgano jurisdiccional remitente interroga al Tribunal de Justicia sobre la validez del artículo 1, apartados 2, letras b) a d), y 3, de los artículos 4, 4 *bis* y 7 y del anexo III de la Decisión 2014/512, así como de los artículos 3 y 3 *bis*, del artículo 4, apartados 3 y 4, del artículo 5, apartados 2, letras b) a d), y 3, del artículo 11 y de los anexos II y VI del Reglamento n.º 833/2014.
- 83 La resolución de remisión y las observaciones escritas de Rosneft indican que dicha sociedad cuestiona la validez de las disposiciones mencionadas, en primer lugar, por entender que la Decisión 2014/512 fue adoptada en infracción del artículo 40 TUE; en segundo lugar, sosteniendo que las referidas disposiciones son incompatibles con el Acuerdo de colaboración UE-Rusia; en tercer lugar, considerando que el Consejo, al adoptarlas, incumplió su obligación de motivación, vulneró el derecho de defensa, el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho a acceder al expediente; en cuarto lugar, aduciendo la violación del principio de igualdad de trato; en quinto y sexto lugar, alegando que las disposiciones controvertidas en el litigio principal son nulas por haber incurrido el Consejo en desviación de poder y por existir contradicción entre los términos de la Decisión 2014/512 y los del Reglamento n.º 833/2014, respectivamente; en séptimo lugar, arguyendo que el Consejo violó el principio de proporcionalidad y vulneró los derechos fundamentales que le asisten, y en concreto la libertad de empresa y el derecho de propiedad.

Sobre el respeto del artículo 40 TUE por parte de la Decisión 2014/512 y del Reglamento n.º 833/2014

- 84 Rosneft estima que el Consejo infringió el artículo 40 TUE al definir con un pormenor excesivo mediante la Decisión 2014/512 la posición de la Unión respecto de las medidas restrictivas controvertidas en el litigio principal, por lo que invadió el ámbito de la potestad de propuesta conjunta que corresponde al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (en lo sucesivo, «Alto Representante») y a la Comisión.
- 85 Por lo que respecta a los actos adoptados sobre la base de disposiciones relativas a la PESC, incumbe al Tribunal de Justicia velar, en particular, con arreglo al artículo 275 TFUE, párrafo segundo, primer segmento de frase, y al artículo 40 TUE, por que la ejecución de dicha política no afecte 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 con arreglo al Tratado FUE (sentencia de 14 de junio de 2016, Parlamento/Consejo, C-263/14, EU:C:2016:435, apartado 42).
- 86 Para poder comprobar si la adopción por el Consejo de la Decisión 2014/512 al amparo del artículo 29 TUE, esto es, una disposición referida a la PESC, invade o no las competencias y procedimientos establecidos en el Tratado FUE, es preciso analizar el contenido de dicha Decisión a la luz de las competencias y procedimientos establecidos en el artículo 215 TFUE.
- 87 A ese respecto, procede observar que es cierto que el contenido de la Decisión 2014/512 es de carácter pormenorizado. No obstante, el objetivo de la Decisión es, tal como indica su considerando 7, presentar medidas restrictivas selectivas para ámbitos que se caracterizan por su índole técnica, entre otros el acceso a mercados de capital, la defensa, los productos de doble uso y las tecnologías sensibles, incluido el sector energético.
- 88 De los artículos 24 TUE y 29 TUE se desprende que, por regla general, es el Consejo el que definirá, pronunciándose por unanimidad, el objeto de las medidas restrictivas que adopte la Unión en el ámbito de la PESC. Por mor de la amplitud enorme de las finalidades y objetivos de la PESC, que se expresan en los artículos 3 TUE, apartado 5, y 21 TUE y en las disposiciones específicas relativas a la PESC, concretamente los artículos 23 TUE y 24 TUE, el Consejo cuenta con gran libertad al definir dicho objeto.

- 89 En cambio, el 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 económicas comprendidas en el ámbito de aplicación del Tratado FUE (véase, en ese sentido, la sentencia de 19 de julio de 2012, Parlamento/Consejo, C-130/10, EU:C:2012:472, apartado 59), permite que el Consejo adopte reglamentos, por mayoría cualificada y a propuesta conjunta del Alto Representante y de la Comisión, para dar efecto a medidas restrictivas cuando éstas estén comprendidas en el ámbito de aplicación del Tratado FUE y, en particular, al objeto de garantizar la aplicación uniforme de las mismas en todos los Estados miembros. Por lo que se refiere al Reglamento n.º 833/2014, si bien reproduce esencialmente el contenido de la Decisión 2014/512, recoge asimismo definiciones y precisiones sobre la aplicación de las medidas restrictivas establecidas en dicha Decisión.
- 90 Habida cuenta de las funciones distintas que tienen ambos tipos de acto, esto es, uno que determina la posición de la Unión por lo que atañe a las medidas restrictivas que se han de adoptar y el otro que constituye el instrumento necesario para dar efecto a dichas medidas en toda la Unión, no puede en principio considerarse que la circunstancia de que una decisión adoptada por el Consejo en virtud del artículo 29 TUE precise el objeto de las medidas restrictivas sea una invasión del ámbito del procedimiento establecido en el artículo 215 TFUE para la aplicación de esa decisión. Concretamente, cuando se trata de un contexto de cierto carácter técnico, puede resultar oportuno que al instaurar medidas restrictivas el Consejo utilice términos precisos. Así las cosas, no puede acusarse al Consejo de haber predeterminado parte del contenido del Reglamento n.º 833/2014 al adoptar la Decisión 2014/512.
- 91 Por otra parte, debe desestimarse asimismo la alegación de Rosneft de que la Decisión 2014/512 no respeta el artículo 40 TUE porque constituye un «acto legislativo», en el sentido de los artículos 24 TUE y 31 TUE, que prohíben la adopción de dichos actos en materia de PESC. El artículo 289 TFUE, apartado 3, establece que constituirán actos legislativos los actos jurídicos que se adopten mediante procedimiento legislativo. La exclusión de la potestad de adoptar actos legislativos en el ámbito de la PESC responde a la voluntad de que esta política se rija por reglas y procedimientos específicos, tal como resulta del artículo 24 TUE. Dado que dichas reglas y dichos procedimientos, definidos en particular por las disposiciones sobre PESC del Título V, capítulo 2, del Tratado UE, fijan en ese ámbito un reparto peculiar de funciones entre las instituciones de la Unión, la adopción de actos legislativos, a los efectos del artículo 289 TFUE, apartado 3, queda, en este contexto, forzosamente excluida.
- 92 Ahora bien, es pacífico que la Decisión 2014/512 no fue adoptada en aplicación del Tratado FUE sino siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 24 TUE. Por tanto, esa Decisión no puede ser un acto legislativo. Por consiguiente, el Consejo no pudo infringir el artículo 40 TUE al adoptarla.
- 93 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, resulta que la definición del objeto de las medidas restrictivas en la Decisión 2014/512 no menoscaba ni el procedimiento establecido en el artículo 215 TFUE ni el ejercicio de las competencias que ese mismo artículo atribuye al Alto Representante y a la Comisión. En estas circunstancias, el análisis de la Decisión 2014/512 bajo el prisma del artículo 40 TUE no ha arrojado ningún dato que pueda afectar a su validez.

Sobre la validez de las medidas restrictivas establecidas frente a personas físicas o jurídicas en la Decisión 2014/512 y el Reglamento n.º 833/2014

– Observaciones preliminares

- 94 El Consejo sostiene que el Tribunal de Justicia no es competente para controlar la legalidad de lo dispuesto en la Decisión 2014/512 y el Reglamento n.º 833/2014, puesto que los motivos invocados por Rosneft para argumentar su ilegalidad pretenden esencialmente cuestionar la decisión de principio adoptada por la Unión de suspender parcialmente sus relaciones económicas y financieras con Rusia.

Asimismo, los Gobiernos del Reino Unido, Estonia, Francia y Polonia, así como la Comisión, rebaten que la Decisión 2014/512 contenga medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas, dado que entienden que las medidas que allí se recogen se aplican a situaciones determinadas objetivamente y a una categoría de personas contemplada de modo general.

- 95 Es preciso comprobar si la Decisión 2014/512 establece, a efectos del artículo 275 TFUE, párrafo segundo, medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas.
- 96 En primer lugar, por lo que se refiere a los artículos 4 y 4 *bis* de la Decisión 2014/512, procede observar que establecen, por una parte, un régimen de autorización previa de la venta, el suministro, la transferencia o la exportación de ciertos equipos adaptados para categorías concretas de proyectos de prospección y producción petrolífera en Rusia y, por otra, la prohibición de prestar los servicios conexos necesarios para esos proyectos.
- 97 Así pues, esos artículos establecen medidas cuyo ámbito de aplicación viene determinado en función de criterios objetivos como, por ejemplo, determinadas categorías de proyectos de prospección y producción petrolífera. En cambio, esas medidas no van dirigidas a personas físicas o jurídicas identificadas, sino que se aplican a todos los agentes que intervienen en la venta, el suministro, la transferencia o la exportación de equipos respecto de los que exista la obligación de autorización previa y a todo aquel que de manera general preste servicios conexos.
- 98 En tales circunstancias, y tal como alegó asimismo el Abogado General en el punto 85 de sus conclusiones, las medidas establecidas en los artículos 4 y 4 *bis* de la Decisión 2014/512 no constituyen, a efectos del artículo 275 TFUE, párrafo segundo, medidas restrictivas adoptadas frente a personas físicas o jurídicas, sino que son medidas de alcance general.
- 99 Por consiguiente, el Tribunal de Justicia no tiene competencia para controlar la validez de las disposiciones antes mencionadas.
- 100 En segundo lugar, por lo que se refiere a las medidas restrictivas que imponen las demás disposiciones controvertidas de la Decisión 2014/512, esto es, su artículo 1, apartados 2, letras b) a d), y 3, su artículo 7 y su anexo III, es preciso observar que el objeto de estas medidas viene definido en función de entidades concretas, puesto que prohíben en particular la ejecución de diversas transacciones financieras respecto de entidades incluidas en el anexo III de la misma Decisión, incluida la sociedad Rosneft.
- 101 No obstante, según el Gobierno del Reino Unido, la circunstancia de que en el campo de aplicación de esas medidas queden incluidas sólo tres empresas energéticas no significa que, a efectos del artículo 275 TFUE, párrafo segundo, dichas medidas recaigan sobre unas personas físicas o jurídicas en particular. Concretamente, el Gobierno del Reino Unido entiende que, el hecho de que el número de las entidades enumeradas no sea elevado, debido a que en el sector oligopolístico del mercado energético ruso en cuestión el número de agentes es muy limitado, no altera la conclusión de que las restricciones están basadas en criterios objetivos. Asimismo, añade que las entidades cuya lista se recoge en el anexo III de la Decisión 2014/512 son las que cumplen dichos criterios objetivos y que la propia lista es de carácter meramente declarativo.
- 102 Procede recordar al respecto la jurisprudencia bien asentada del Tribunal de Justicia de que las medidas restrictivas se asemejan tanto a los actos de alcance general, en la medida en que prohíben a una categoría general y abstracta de destinatarios poner recursos económicos a disposición de entidades cuyos nombres figuran en sus anexos, como a decisiones individuales adoptadas frente a tales entidades (véanse, en ese sentido, las sentencias 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, apartados 241 a 244, y de 23 de abril de 2013, Gbagbo y otros/Consejo, C-478/11 P a C-482/11 P, EU:C:2013:258, apartado 56).

- 103 Además, se ha de recordar 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 (véase, en ese sentido, la sentencia de 23 de abril de 2013, Gbagbo y otros/Consejo, C-478/11 P a C-482/11 P, EU:C:2013:258, apartado 57).
- 104 En el asunto principal, al fijar los criterios establecidos en el artículo 1, apartado 2, letras b) a d), de la Decisión 2014/512, que permiten identificar a Rosneft, y al incluir a dicha sociedad en el anexo III de la Decisión, el Consejo adoptó medidas restrictivas frente a la persona jurídica en cuestión. Pese a que esas medidas puedan recaer individualmente también sobre otras entidades de un sector industrial concreto de un Estado tercero, de la naturaleza de dichas medidas, recordada en los apartados 102 y 103 de la presente sentencia, se deriva que, en el supuesto de que se cuestione la legalidad de las mismas, debe poder sometérselas a un control judicial de conformidad con el artículo 275 TFUE, párrafo segundo.
- 105 Por último, procede desestimar la alegación, formulada concretamente por el Consejo, de que, dado que los motivos de ilegalidad invocados por Rosneft pretenden esencialmente cuestionar las decisiones de principio que están plenamente incluidas en el ámbito de la PESC y que el propio Consejo adoptó mediante su Decisión 2014/512, el Tribunal de Justicia no tiene competencia para controlar la legalidad del Reglamento n.º 833/2014.
- 106 A este respecto, procede considerar, tal como señaló el Abogado General en el punto 103 de sus conclusiones, que 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, con arreglo a las competencias que les confieren los Tratados, los tribunales de la Unión deben garantizar el control de legalidad, que en principio será completo (véase 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 326).
- 107 Habida cuenta de los razonamientos anteriores, el Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse sobre la validez del artículo 1, apartados 2, letras b) a d), y 3, del artículo 7 y del anexo III de la Decisión 2014/512. En cambio, no es competente para controlar la validez de los artículos 4 y 4 *bis* de esta Decisión. Por lo que se refiere al Reglamento n.º 833/2014, el Tribunal de Justicia es competente para controlar la validez de todas las disposiciones a que se refiere el tribunal remitente en su petición de decisión prejudicial. Habrán de tenerse en cuenta estos límites de la competencia del Tribunal de Justicia a la hora de examinar la validez de las disposiciones a que se refiere el órgano jurisdiccional remitente.

– Sobre la compatibilidad de los actos controvertidos con el Acuerdo de colaboración UE-Rusia

- 108 Según la resolución de remisión y las observaciones presentadas por Rosneft, la sociedad demandante en el litigio principal considera que determinadas disposiciones de los actos controvertidos que se refieren al sector petrolífero y a valores negociables y préstamos, concretamente el artículo 1, apartados 2, letras b) a d), y 3, y el anexo III de la Decisión 2014/512, así como el artículo 3, apartados 1, 3 y 5, el artículo 3 *bis*, apartado 1, el artículo 5, apartados 2, letras b) a d), y 3, y los anexos II y VI del Reglamento n.º 833/2014, infringen el Acuerdo de colaboración UE-Rusia.
- 109 A ese respecto, y a diferencia de lo alegado por el Gobierno del Reino Unido, el Consejo y la Comisión, de entrada no cabe descartar que el Acuerdo mencionado recoja disposiciones que puedan ser invocadas por un justiciable ante un órgano jurisdiccional nacional, sin que se exija a tal fin la

adopción de medidas de aplicación complementarias (véase, en ese sentido, la sentencia de 12 de abril de 2005, *Simutenkov*, C-265/03, EU:C:2005:213, apartado 23), tal como señaló asimismo el Abogado General en el punto 116 de sus conclusiones.

- 110 No obstante, y sin que resulte necesario pronunciarse en el presente asunto sobre esa cuestión, baste declarar que, aun admitiendo que las medidas restrictivas controvertidas en el litigio principal no fueran conformes con determinadas disposiciones del referido Acuerdo, el artículo 99 de dicho Acuerdo permite la adopción de las mismas.
- 111 En efecto, a tenor del artículo 99, punto 1, letra d), del Acuerdo de colaboración UE-Rusia, nada de lo dispuesto en este Acuerdo será obstáculo para que cualquiera de las partes contratantes adopte medidas que estime necesarias para la protección de los intereses que considere esenciales para su propia seguridad, en particular en tiempo de guerra o de grave tensión internacional que constituya una amenaza de guerra, o con el fin de cumplir las obligaciones que haya aceptado a efectos de mantener la paz y la seguridad internacionales.
- 112 Por otra parte, la redacción de esa disposición no exige que la «guerra» o la «grave tensión internacional que constituya una amenaza de guerra» se refieran a un conflicto armado que involucre directamente al territorio de la Unión. Así pues, los acontecimientos que se produzcan en un país vecino de la Unión, como es el caso de lo sucedido en Ucrania, que dio lugar a las medidas restrictivas controvertidas en el litigio principal, pueden justificar la adopción de medidas cuyo objeto sea proteger los intereses esenciales para la seguridad de la Unión y salvaguardar la paz y seguridad internacionales, de conformidad con el objetivo atribuido, a tenor del artículo 21 TUE, apartados 1, párrafo primero, y 2, letra c), a la acción exterior de aquélla, siempre dentro del respeto a los principios y propósitos de la Carta de las Naciones Unidas.
- 113 Por lo que se refiere a si la adopción de las medidas restrictivas controvertidas en el litigio principal resultaba necesaria para proteger los intereses esenciales para la seguridad de la Unión y para salvaguardar la paz y seguridad internacionales, es preciso recordar que el Consejo goza de una amplia facultad de apreciación en los ámbitos que impliquen por su parte opciones de naturaleza política, económica y social y en los que deba realizar apreciaciones complejas (sentencia de 1 de marzo de 2016, *National Iranian Oil Company/Consejo*, C-440/14 P, EU:C:2016:128, apartado 77 y jurisprudencia citada).
- 114 Tal como observó el Abogado General en el punto 150 de sus conclusiones, al adoptar las medidas restrictivas controvertidas en el litigio principal, el Consejo recordó en los preámbulos de los actos controvertidos que los Jefes de Estado o de Gobierno de la Unión habían condenado la violación no provocada de la soberanía y la integridad territorial ucranianas por la Federación Rusa, que el Consejo había instado a la Federación Rusa a que utilizara activamente su influencia sobre los grupos armados ilegales con objeto, entre otras cosas, de lograr un acceso pleno, inmediato y seguro al lugar en que se estrelló el vuelo de las líneas aéreas malasias MH17 en Donetsk (Ucrania), y que la Unión había adoptado ya medidas en respuesta a la anexión ilegal de Crimea y Sebastopol (Ucrania). Habida cuenta de esos factores, el Consejo concluyó en el considerando 8 de la Decisión 2014/512 que la situación seguía siendo grave y que era conveniente tomar medidas restrictivas en respuesta a las acciones de la Federación Rusa que desestabilizan la situación en Ucrania.
- 115 Por lo demás, tal como subraya el considerando 2 del Reglamento n.º 833/2014, todo ello apunta a que las medidas restrictivas enumeradas en los actos controvertidos tenían por objeto promover una solución pacífica de la crisis ucraniana. Dicha finalidad concuerda con la de salvaguardar la paz y seguridad internacionales, de conformidad con los objetivos de la acción exterior de la Unión establecidos en el artículo 21 TUE.

116 En estas circunstancias, y por mor de la amplia facultad de apreciación con que cuenta en este ámbito, el Consejo pudo estimar que, a efectos del artículo 99 del Acuerdo de colaboración UE-Rusia, la adopción de las medidas controvertidas en el litigio principal era necesaria para proteger los intereses esenciales para la seguridad de la Unión y para salvaguardar la paz y seguridad internacionales.

117 Por lo tanto, el análisis de los actos controvertidos bajo el prisma del Acuerdo mencionado no ha arrojado ningún dato que pudiera afectar a su validez.

– Sobre la obligación de motivación y el respeto del derecho de defensa, el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho a acceder al expediente

118 La resolución de remisión indica que, a juicio de Rosneft, el Consejo incumplió la obligación de motivar los actos controvertidos, que le incumbe en virtud del artículo 296 TFUE, párrafo segundo.

119 Se ha de precisar a ese respecto que, mientras las medidas restrictivas que tienen por objeto al sector petrolífero, impuestas por los artículos 3 y 3 *bis*, el artículo 4, apartados 3 y 4, y el anexo II del Reglamento n.º 833/2014, son actos de alcance general, se desprende del apartado 100 de la presente sentencia que las disposiciones referidas a valores negociables y préstamos que cita el tribunal remitente, es decir, el artículo 1, apartados 2, letras b) a d), y 3, y el anexo III de la Decisión 2014/512, así como el artículo 5, apartados 2, letras b) a d), y 3, y el anexo VI del Reglamento n.º 833/2014, van dirigidas a entidades individuales.

120 Pues bien, es preciso recordar que, según jurisprudencia reiterada, el alcance de la obligación de motivación depende de la naturaleza del acto de que se trate y que, cuando se trata de actos destinados a una aplicación general, puede limitarse a indicar, por una parte, la situación de conjunto que ha conducido a su adopción y, por otra parte, los objetivos generales que se propone alcanzar (sentencia de 19 de noviembre de 1998, España/Consejo, C-284/94, EU:C:1998:548, apartado 28 y jurisprudencia citada).

121 Cuando se trata de medidas restrictivas de alcance individual, el respeto del derecho de defensa y del derecho a la tutela judicial efectiva exige en particular que la autoridad competente de la Unión comunique a la persona afectada los datos en su contra de que dispone para fundamentar su decisión (sentencia de 18 de julio de 2013, Comisión y otros/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, EU:C:2013:518, apartado 111).

122 Empero, si bien la motivación exigida por el artículo 296 TFUE debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de manera que el interesado pueda conocer las razones de las medidas adoptadas y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control, esa motivación debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y al contexto en el cual éste se adopte. A ese respecto, no se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que el carácter suficiente de la motivación debe apreciarse en relación no sólo con su tenor literal, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate, y en particular con el interés que los destinatarios puedan tener en recibir explicaciones. Por consiguiente, un acto lesivo está suficientemente motivado cuando tiene lugar en un contexto conocido por el interesado, permitiéndole comprender el alcance de la medida adoptada respecto a él (véase, en ese sentido, la sentencia de 15 de noviembre de 2012, Consejo/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, apartados 50, 53 y 54 y jurisprudencia citada).

123 Es preciso observar que los considerandos 1 a 8 de la Decisión 2014/512 recuerdan los datos relevantes del ambiente político en que se adoptaron las medidas restrictivas controvertidas. Además, el considerando 2 del Reglamento n.º 833/2014 muestra que el objetivo declarado de los actos controvertidos consiste en aumentar el coste de las acciones de la Federación Rusa por menoscabar la

integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, así como en promover una solución pacífica de la crisis. Así pues, los actos controvertidos indican la situación de conjunto que ha conducido a su adopción y los objetivos generales que se proponen alcanzar.

- ¹²⁴ Del mismo modo, es preciso considerar, tal como subrayó el Abogado General en los puntos 158 y 159 de sus conclusiones, que no es razonable pensar que la sociedad Rosneft, agente de primer orden del sector petrolífero en Rusia y cuyas participaciones eran a fecha de la adopción de la Decisión 2014/512 en su mayoría titularidad del Estado ruso, pudiera pasar por alto las razones por las que el Consejo había adoptado medidas selectivas respecto de ella. Con arreglo al objetivo de aumentar el coste de las acciones emprendidas por la Federación Rusa respecto de Ucrania, el artículo 1, apartado 2, letra b), de la Decisión 2014/512 impone restricciones frente a determinadas entidades del sector petrolífero sujetas al control del Estado ruso, basándose, entre otros datos, en sus activos estimados totales, superiores a un billón de rublos rusos. Dado que, por lo demás, resultan evidentes el contexto político existente a fecha de la adopción de dichas medidas y la importancia del sector petrolífero para la economía rusa, la elección del Consejo de adoptar medidas restrictivas contra agentes de dicho ramo puede comprenderse perfectamente a la luz del objetivo declarado de los actos controvertidos.
- ¹²⁵ Por consiguiente, en el presente asunto el Consejo motivó suficientemente los actos controvertidos.
- ¹²⁶ Por otra parte, Rosneft alegó ante el órgano jurisdiccional remitente que se habían vulnerado su derecho a acceder al expediente, su derecho de defensa y su derecho a la tutela judicial efectiva. A ese respecto, las observaciones escritas presentadas ante el Tribunal de Justicia indican que Rosneft realizó ante el Consejo determinadas solicitudes de acceso a documentos, reclamando en particular poder acceder al expediente al objeto de poder defenderse en el contexto del recurso de anulación que había interpuesto ante el Tribunal General contra las medidas restrictivas controvertidas en el litigio principal. Según Rosneft, al Consejo le correspondía concederle el acceso a todos los documentos oficiales no confidenciales relativos a dichas medidas, especialmente en virtud del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DO 2001, L 145, p. 43), y de la jurisprudencia dictada en los apartados 59 y 60 de la sentencia de 28 de noviembre de 2013, Consejo/Fulmen y Mahmoudian (C-280/12 P, EU:C:2013:775), jurisprudencia que versa sobre el respeto del derecho de defensa, incluido el derecho a acceder al expediente, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad, y del derecho a la tutela judicial efectiva. Según Rosneft, el Consejo contestó a dichas solicitudes concediendo el acceso parcial a los documentos solicitados.
- ¹²⁷ Ahora bien, aun cuando Rosneft invoque a ese respecto tanto la vulneración del derecho de defensa y el derecho a la tutela judicial efectiva como el incumplimiento adicional de la obligación de motivación, procede observar que la mayoría de alegaciones que formula tienen por único objeto cuestionar la validez de las decisiones por las que el Consejo le denegó, basándose en el Reglamento n.º 1049/2001, el acceso completo a todos los documentos solicitados.
- ¹²⁸ Por lo que se refiere a las decisiones adoptadas por el Consejo en virtud del Reglamento n.º 1049/2001, la sociedad Rosneft era, a efectos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, la destinataria. Dado que resulta evidente que, de haberse interpuesto recurso de anulación contra esas decisiones, éste habría sido admisible con arreglo a dicho artículo, Rosneft no puede invocar la nulidad de esas mismas decisiones en el contexto de un procedimiento prejudicial (véanse, en ese sentido, las sentencias de 9 de marzo de 1994, TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, apartados 23 a 25; de 15 de febrero de 2001, Nachi Europe, C-239/99, EU:C:2001:101, apartados 36 y 37, y de 29 de junio de 2010, E y F, C-550/09, EU:C:2010:382, apartado 46).
- ¹²⁹ Por último, si bien Rosneft señala también que el Consejo no debería haberse basado en el Reglamento n.º 1049/2001 al analizar sus solicitudes de acceso al expediente, no precisa en absoluto de qué modo este error puede afectar a la validez de lo dispuesto en los actos controvertidos.

130 Habida cuenta del conjunto de las consideraciones anteriores, el análisis de los actos controvertidos bajo el prisma de la obligación de motivación, del derecho de defensa, incluido el derecho a acceder al expediente, y del derecho a la tutela judicial efectiva no ha arrojado datos que puedan afectar a su validez.

– *Sobre el principio de igualdad de trato*

131 Rosneft alegó ante el tribunal remitente y ha alegado en las observaciones escritas que ha formulado ante el Tribunal de Justicia que el Consejo violó el principio de igualdad de trato al hacer recaer las medidas restrictivas, en virtud de los artículos 3 y 3 *bis*, el artículo 4, apartados 3 y 4, y el anexo II del Reglamento n.º 833/2014, sobre empresas que ejercen actividades en determinados ramos del sector petrolífero y no sobre empresas de otros sectores, sin que el objetivo declarado de esas medidas restrictivas explique o justifique tal diferencia de trato.

132 Como se desprende del apartado 88 de la presente sentencia, el Consejo cuenta con gran libertad al definir el objeto de las medidas restrictivas, especialmente cuando éstas, de conformidad con el artículo 215 TFUE, apartado 1, prevén la interrupción o la reducción, total o parcial, de las relaciones económicas y financieras con uno o varios países terceros. Es preciso señalar a ese respecto, como ha hecho el Gobierno del Reino Unido, que, por lo que atañe a las medidas controvertidas en el litigio principal que recaen sobre el sector petrolífero, es legítimo en particular que, si lo considera oportuno, el Consejo imponga restricciones que tengan por objeto a empresas que desarrollen su actividad en sectores concretos de la economía rusa en que los productos, tecnologías o servicios procedentes de la Unión ocupen un lugar especialmente importante. En efecto, la decisión de hacerlas recaer sobre empresas o sectores que dependan de tecnologías punta o de conocimientos específicos disponibles principalmente en la Unión responde al objetivo de garantizar la eficacia de las medidas restrictivas controvertidas en el litigio principal y evitar que el efecto de las mismas se vea neutralizado por la importación, a Rusia, de productos, tecnologías o servicios análogos que procedan de países terceros.

133 En atención a esos razonamientos, el análisis de los actos controvertidos bajo el prisma del principio de igualdad de trato no ha arrojado datos que puedan afectar a su validez.

– *Sobre la desviación de poder*

134 Rosneft alegó ante el tribunal remitente y ha alegado en el presente procedimiento que, al adoptar las medidas restrictivas controvertidas en el litigio principal, el Consejo incurrió en desviación de poder al afirmar que estas medidas se habían tomado, de conformidad con el considerando 2 del Reglamento n.º 833/2014, «con el fin de aumentar el coste de las acciones de Rusia por menoscabar la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, así como para promover una solución pacífica de la crisis», mientras que, a su entender, en realidad el objetivo de las mismas era provocar un daño que siguiera teniendo efectos a largo plazo en el sector energético de la Federación Rusa, reduciendo así el potencial de este Estado para amenazar a los países que de él dependen para su aprovisionamiento energético.

135 Es jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia que un acto sólo incurre en desviación de poder cuando existen indicios objetivos, pertinentes y concordantes de que ha sido adoptado exclusivamente o, al menos, de modo determinante para alcanzar fines distintos de aquellos para los que se ha conferido la facultad de que se trate o para eludir un procedimiento específicamente establecido por los Tratados para hacer frente a las circunstancias del caso (sentencia de 16 de abril de 2013, España e Italia/Consejo, C-274/11 y C-295/11, EU:C:2013:240, apartado 33 y jurisprudencia citada).

- 136 Pues bien, es preciso observar que en el presente asunto, salvo por la referencia que hizo Rosneft en sus observaciones escritas a un documento de trabajo de la Comisión y cuya relevancia debe refutarse por los motivos mencionados por el Abogado General en los puntos 180 a 182 de sus conclusiones, la sociedad demandante no ha fundamentado su tesis de que las medidas restrictivas controvertidas en el litigio principal se hubieran adoptado con un fin distinto del que indican los propios actos controvertidos y menos aún aportado indicios objetivos, pertinentes y concordantes al respecto.
- 137 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, el análisis de la presunta desviación de poder del Consejo no ha arrojado dato alguno que pudiera afectar a la validez de los actos controvertidos.

– Sobre la contradicción entre los términos de la Decisión 2014/512 y los del Reglamento n.º 833/2014

- 138 En el procedimiento principal, Rosneft adujo que existía una contradicción entre el tenor del artículo 4, apartado 4, de la Decisión 2014/512 y el del artículo 3, apartado 5, del Reglamento n.º 833/2014, por entender que, mientras la primera de las dos disposiciones no concede facultad de apreciación alguna a los Estados miembros respecto de la prohibición de denegar autorizaciones de venta, suministro, transferencia o exportación de productos incluidos en el anexo II del Reglamento n.º 833/2014 para contratos celebrados antes del 1 de agosto de 2014, la segunda les permite conceder la autorización, y, por tanto, también denegarla, para la ejecución de una obligación derivada de dichos contratos.
- 139 Tal como señala Rosneft en sus observaciones escritas, la redacción del artículo 4, apartado 4, de la Decisión 2014/512 difiere de la del artículo 3, apartado 5, párrafo segundo, del Reglamento n.º 833/2014. A tenor del artículo 4, apartado 4, de la Decisión 2014/512, la prohibición de que las autoridades competentes concedan autorización de venta, suministro, transferencia o exportación de determinados equipos que estén destinadas a determinadas categorías de proyectos de prospección y producción de petróleo «se entenderá sin perjuicio de la ejecución de los contratos celebrados antes del 1 de agosto de 2014 o de los contratos accesorios necesarios para la ejecución de esos contratos».
- 140 Efectivamente, los términos utilizados en el artículo 3, apartado 5, del Reglamento n.º 833/2014 no son tan categóricos como los de la Decisión 2014/512. Sin embargo, ello no puede acarrear la nulidad del artículo 3, apartado 5, del Reglamento n.º 833/2014.
- 141 Dado que el Reglamento n.º 833/2014 tiene por objetivo, de conformidad con el artículo 215 TFUE, adoptar las medidas necesarias para dar efecto a la Decisión 2014/512, los términos de este Reglamento deben interpretarse en la medida de lo posible a la luz de lo dispuesto en esa Decisión. La diferencia entre las redacciones respectivas de ambos instrumentos de Derecho de la Unión no es tan grande como para que, en el presente asunto, no se les pueda dar una interpretación uniforme. Así pues, es preciso entender que, cuando el artículo 3, apartado 5, párrafo segundo, del Reglamento emplea la expresión «podrán» al referirse a la concesión de autorizaciones por parte de las autoridades competentes, éstas deberán velar al hacerlo por que el artículo 3, apartado 5, párrafo primero, del mismo Reglamento se aplique, entre otras cosas, sin perjuicio de la ejecución de los contratos celebrados antes del 1 de agosto de 2014.
- 142 De ello resulta que la diferencia que existe entre las redacciones respectivas del artículo 4, apartado 4, de la Decisión 2014/512 y del artículo 3, apartado 5, del Reglamento n.º 833/2014 no puede afectar a la validez de esta última disposición.

– Sobre el principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales de Rosneft

- 143 Según la resolución de remisión, Rosneft alegó que el artículo 1, apartados 2, letras b) a d), y 3, el artículo 7 y el anexo III de la Decisión 2014/512, así como los artículos 3 y 3 bis, el artículo 4, apartados 3 y 4, el artículo 5, apartados 2, letras b) a d), y 3, el artículo 11 y los anexos II y VI del Reglamento n.º 833/2014 son nulos al entender que las medidas restrictivas que imponen resultan

desproporcionadas en relación con su objetivo teórico y constituyen una injerencia desmesurada en su libertad de empresa y su derecho de propiedad, que están consagrados en los artículos 16 y 17 de la Carta, respectivamente.

- ¹⁴⁴ Invocando las sentencias de 14 de octubre de 2009, *Bank Melli Iran/Consejo* (T-390/08, EU:T:2009:401), y de 28 de noviembre de 2013, *Consejo/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft* (C-348/12 P, EU:C:2013:776), Rosneft estima que las medidas restrictivas controvertidas en el litigio principal no son ni necesarias ni apropiadas, por no existir una proporcionalidad razonable entre los medios empleados y el objetivo perseguido por esas medidas. Rosneft entiende que, por este motivo, constituyen una injerencia desproporcionada en su libertad de empresa.
- ¹⁴⁵ Rosneft sostiene además que el artículo 7, apartado 1, de la Decisión 2014/512 y el artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 833/2014 autorizan a decomisar sus activos y a proceder a una injerencia en los derechos contractuales que ya le pertenecen, esto es, en su derecho de propiedad. Para la sociedad, tales disposiciones van más allá de lo necesario, al prever en esencia que las partes contratantes que no sean rusas pueden verse liberadas de cualquiera obligación establecida en contratos celebrados con las entidades designadas en esas mismas disposiciones, incluso cuando se trate de la obligación de entregar toda una gama de equipos de los cuales sólo una pequeña parte incluye, a su entender, tecnologías que son objeto del anexo II del Reglamento.
- ¹⁴⁶ En la medida en que Rosneft rechaza la proporcionalidad de las normas generales en las que se basó su inclusión en los anexos de los actos controvertidos, procede recordar que, por lo que se refiere al control jurisdiccional del respeto del principio de proporcionalidad, el Tribunal de Justicia ha declarado que debe reconocerse una amplia facultad discrecional al legislador de la Unión en ámbitos en los que deba tomar decisiones de naturaleza política, económica y social y realizar apreciaciones complejas. De lo antedicho resulta que sólo el carácter manifiestamente inadecuado de una medida adoptada en esos ámbitos, con relación al objetivo que tiene previsto conseguir la institución competente, puede afectar a la legalidad de tal medida (sentencia de 28 de noviembre de 2013, *Consejo/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft*, C-348/12 P, EU:C:2013:776, apartado 120 y jurisprudencia citada).
- ¹⁴⁷ Contrariamente a lo que Rosneft sostiene, sí existe una proporcionalidad razonable entre el contenido de los actos controvertidos y el objetivo perseguido por ellos. En efecto, dado que ese objetivo consiste concretamente en aumentar el coste de las acciones de la Federación Rusa por menoscabar la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, el enfoque de seleccionar un agente de primer orden del sector petrolífero, cuyas participaciones eran, además, en su mayoría titularidad del Estado ruso, es coherente con ese objetivo y, en cualquier caso, no puede considerarse manifiestamente inadecuado con relación al objetivo perseguido.
- ¹⁴⁸ Por otra parte, los derechos fundamentales invocados por Rosneft, esto es, la libertad de empresa y el derecho de propiedad, no constituyen prerrogativas absolutas y su ejercicio puede ser objeto de restricciones justificadas por objetivos de interés general perseguidos por la Unión, siempre y cuando estas restricciones respondan efectivamente a la consecución de dichos objetivos de interés general y no constituyan, habida cuenta del objetivo perseguido, una intervención desmesurada e intolerable que afecte a la propia esencia de los derechos así garantizados (véanse, en ese sentido, las sentencias de 14 de mayo de 1974, *Nold/Comisión*, 4/73, EU:C:1974:51, apartado 14; de 30 de julio de 1996, *Bosphorus*, C-84/95, EU:C:1996:312, apartado 21, y de 16 de noviembre de 2011, *Bank Melli Iran/Consejo*, C-548/09 P, EU:C:2011:735, apartados 113 y 114).
- ¹⁴⁹ A este respecto, es preciso observar, tal como señaló el Tribunal de Justicia en el contexto de la puesta en práctica del embargo adoptado frente a la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro), que las medidas restrictivas producen, por definición, efectos que atañen a los derechos de propiedad y al libre ejercicio de actividades profesionales, ocasionando así perjuicios a terceros que no tienen ninguna responsabilidad en cuanto a la situación que condujo a la adopción de

las sanciones (véase en ese sentido la sentencia de 30 de julio de 1996, Bosphorus, C-84/95, EU:C:1996:312, apartado 22). Con mayor motivo es ése también el efecto que producen las medidas restrictivas selectivas a las entidades a las que van dirigidas.

- 150 Procede señalar que, en el litigio principal, la importancia de los objetivos perseguidos por los actos controvertidos, esto es, la protección de la integridad territorial, soberanía e independencia de Ucrania y el promover una solución pacífica de la crisis del país, que se enmarcan, tal como se desprende de los apartados 113 a 115 de la presente sentencia, en el objetivo, más amplio, de salvaguardar la paz y seguridad internacionales, de conformidad con los objetivos de la acción exterior de la Unión establecidos en el artículo 21 TUE, puede justificar las consecuencias negativas, aun cuando sean considerables, que dichos actos tengan para determinados agentes. En estas circunstancias, y habida cuenta de la evolución progresiva de la intensidad de las medidas restrictivas adoptadas por el Consejo en respuesta a la crisis ucraniana, no puede considerarse que la injerencia en la libertad de empresa y el derecho de propiedad de Rosneft resulte desproporcionada.
- 151 En atención a todas las consideraciones anteriores, es preciso declarar que el análisis de la segunda cuestión prejudicial, letra a), no ha arrojado ningún dato que pueda afectar a la validez del artículo 1, apartados 2, letras b) a d), y 3, del artículo 7 y del anexo III de la Decisión 2014/512 o de los artículos 3 y 3 *bis*, del artículo 4, apartados 3 y 4, del artículo 5, apartados 2, letras b) a d), y 3, del artículo 11 y de los anexos II y VI del Reglamento n.º 833/2014.

Sobre la segunda cuestión prejudicial, letra b)

- 152 Mediante su segunda cuestión prejudicial, letra b), el órgano jurisdiccional remitente pregunta en esencia si los principios de seguridad jurídica y de *nulla poena sine lege certa* deben interpretarse en el sentido de que se oponen a que, de conformidad con el artículo 8, apartado 1, del Reglamento n.º 833/2014, los Estados miembros impongan sanciones penales que hayan de aplicarse en caso de infracción de lo dispuesto en ese Reglamento aun antes de que el Tribunal de Justicia haya aclarado el alcance de esas disposiciones y, por lo tanto, de las sanciones penales correspondientes.

Sobre la admisibilidad

- 153 El Gobierno del Reino Unido y el Consejo sostienen que esta cuestión prejudicial es inadmisibile. El Gobierno del Reino Unido considera que la cuestión es hipotética, puesto que Rosneft no es un exportador o prestador de servicios de la Unión cuyo comportamiento se vea restringido con arreglo al Reglamento n.º 833/2014 y que, por lo tanto, Rosneft no se enfrenta a ninguna sanción penal en virtud de la normativa nacional controvertida en el litigio principal. El Consejo estima, además, que la cuestión versa en realidad sobre la validez de esa misma normativa.
- 154 A este respecto, es preciso señalar que, puesto que la cuestión prejudicial se refiere a las sanciones que se han de ejecutar en caso de infracción de lo dispuesto en el Reglamento n.º 833/2014 y a los principios de seguridad jurídica y de *nulla poena sine lege certa*, resulta manifiesto que no versa sobre la validez de las medidas nacionales adoptadas por el Gobierno del Reino Unido sino sobre los límites derivados de esos principios que los Estados miembros deben observar a la hora de aplicar el artículo 8, apartado 1, del Reglamento n.º 833/2014.
- 155 Aparte de los requisitos de admisibilidad de las cuestiones prejudiciales que se han expuesto en el apartado 50 de la presente sentencia, es preciso recordar que las cuestiones planteadas por el juez nacional, en el marco fáctico y normativo definido bajo su responsabilidad y cuya exactitud no corresponde verificar al Tribunal de Justicia, disfrutan de una presunción de pertinencia (sentencia de 29 de enero de 2013, Radu, C-396/11, EU:C:2013:39, apartado 22 y jurisprudencia citada).

- 156 Por lo que se refiere al carácter supuestamente hipotético de la presente cuestión prejudicial, es preciso señalar, por una parte, que Rosneft sostuvo, durante la vista celebrada ante el Tribunal de Justicia, que, en caso de infracción de las medidas restrictivas, podía incurrir en responsabilidad penal por complicidad, alegación que no fue rebatida por otras partes interesadas. Por otra parte, aun suponiendo que Rosneft no pueda ser objeto de las sanciones penales establecidas por la normativa nacional controvertida en el litigio principal en caso de infracción de lo dispuesto en el Reglamento n.º 833/2014, ello no supone forzosamente que la cuestión resulte hipotética, dado que, tal como señaló el Abogado General en el punto 211 de sus conclusiones, de la petición de cuestión prejudicial no se desprende que Rosneft no tenga derecho a impugnar las medidas adoptadas por el Gobierno del Reino Unido con arreglo al artículo 8, apartado 1, de ese mismo Reglamento.
- 157 En estas circunstancias y considerando, en particular, que la presente cuestión prejudicial se refiere a los requisitos de aplicación del artículo 8, apartado 1, del Reglamento n.º 833/2014 y que no es de carácter hipotético, dicha cuestión es admisible.

Sobre el fondo

- 158 Según la resolución de remisión y las observaciones escritas de Rosneft, esta sociedad estima que la falta de claridad y precisión de determinadas disposiciones del Reglamento n.º 833/2014 impide que los justiciables conozcan sin ambigüedad sus derechos y obligaciones. La sociedad entiende que, así las cosas, el Consejo violó los principios de seguridad jurídica y de *nulla poena sine lege certa* cuando estableció en el artículo 8 de ese Reglamento que los Estados miembros deben adoptar sanciones, incluso penales, con el fin de garantizar la ejecución de las medidas restrictivas controvertidas en el litigio principal.
- 159 En primer lugar, por lo que atañe a la expresión «aguas con una profundidad superior a 150 metros», a efectos de los artículos 3, apartado 3, letra a), y 3 *bis*, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 833/2014, Rosneft alega que resulta incierto a partir de qué punto se haya de medir la profundidad de 150 metros. En segundo lugar, por lo que se refiere al concepto de «esquisto», en el sentido de los artículos 3, apartado 3, letra c), y 3 *bis*, apartado 1, letra c), de ese mismo Reglamento, la sociedad alega que no existe consenso, siquiera en el sector de los geólogos, sobre su alcance. Rosneft entiende también, en tercer lugar, que la expresión «asistencia financiera», recogida en el artículo 4, apartado 3, letra b), de dicho Reglamento, no resulta clara y, en cuarto lugar, que la expresión «valores negociables» del artículo 5, apartado 2, del referido Reglamento no permite saber con certeza si la prohibición establecida en esa disposición afecta asimismo a los GDR que hayan sido emitidos a partir del 12 de septiembre de 2014 pero que representen acciones emitidas antes de dicha fecha.
- 160 Rosneft alega que, en cualquier caso, los Estados miembros no pueden imponer sanciones penales que hayan de aplicarse en caso de infracción de lo dispuesto en el Reglamento n.º 833/2014 hasta que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre la interpretación de las disposiciones del propio Reglamento.
- 161 En primer lugar, por lo que se refiere al principio general de seguridad jurídica, procede recordar que este principio fundamental del Derecho de la Unión exige, particularmente, que una normativa sea clara y precisa, con el fin de que los justiciables puedan conocer sin ambigüedad sus derechos y obligaciones y adoptar las medidas oportunas en consecuencia (sentencia de 10 de enero de 2006, IATA y ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, apartado 68 y jurisprudencia citada).
- 162 En segundo lugar, en cuanto al principio de *nulla poena sine lege certa*, citado por el tribunal remitente, es preciso observar que este principio, que está incluido en el artículo 49 de la Carta, titulado «Principios de legalidad y de proporcionalidad de los delitos y las penas», y que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, constituye una manifestación específica del principio general de seguridad jurídica (véase la sentencia de 3 de junio de 2008, Intertanko y otros, C-308/06, EU:C:2008:312, apartado 70), implica, concretamente, que la ley debe definir claramente las

infracciones y las penas que las castigan. Este requisito se cumple cuando el justiciable puede saber, a partir del texto de la disposición pertinente y, si fuera necesario, con ayuda de la interpretación que de ella hacen los tribunales, qué actos y omisiones desencadenan su responsabilidad penal (sentencia de 3 de mayo de 2007, *Advocaten voor de Wereld*, C-303/05, EU:C:2007:261, apartado 50).

- 163 Ha de observarse que, en el presente asunto, las expresiones cuya imprecisión Rosneft alega, y que se han expuesto en el apartado 159 anterior, son de carácter general. No obstante, el concepto de «valores negociables» se define en el artículo 1, letra f), del Reglamento n.º 833/2014, mientras que el de «asistencia financiera» queda ilustrado en el artículo 4, apartado 3, letra b), del mismo Reglamento.
- 164 De conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en lo sucesivo, «TEDH») relativa al artículo 7 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, que consagra derechos que se corresponden con los garantizados por el artículo 49 de la Carta (sentencia de 8 de septiembre de 2015, *Taricco y otros*, C-105/14, EU:C:2015:555, apartado 57), como consecuencia de que, necesariamente, los actos legislativos sean de carácter general, su tenor literal no puede ser de una precisión plena. De ello se deriva que, si bien el empleo de la técnica legislativa que consiste en recurrir a categorías generales y no a listas exhaustivas deja a menudo zonas de sombra en los contornos de la definición, dichas dudas sobre los casos límite no bastan por sí mismos para hacer que la disposición en cuestión sea incompatible con el artículo 7 del referido Convenio, siempre y cuando esa disposición resulte ser lo suficientemente clara en la gran mayoría de casos (véase, en ese sentido, en particular, TEDH, 15 de noviembre de 1996, *Cantoni c. Francia*, ECLI:CE:ECHR:1996:1115JUD001786291, apartados 31 y 32).
- 165 Dado que, en virtud del artículo 52, apartado 3, de la Carta, el mismo razonamiento es válido para el artículo 49 de la propia Carta, es preciso considerar que, por sí mismo, el hecho de que en las disposiciones a que se refiere Rosneft el legislador de la Unión recurriera a expresiones o términos tales como «asistencia financiera», «aguas de una profundidad superior a los 150 metros», «esquisto» o «valores negociables» no puede constituir una violación del principio de *nulla poena sine lege certa*.
- 166 La conclusión que se acaba de expresar se ve corroborada por la circunstancia de que la previsibilidad de la ley no obste a que la persona de que se trate deba recurrir a un asesoramiento jurídico apropiado para evaluar, con un grado razonable de seguridad en las circunstancias en cuestión, las consecuencias que puedan derivarse de un acto determinado (véase TEDH, 18 de marzo de 2014, *Öcalan c. Turquía*, ECLI:CE:ECHR:2014:0318JUD002406903, apartado 174 y jurisprudencia citada). En el presente asunto procede considerar que, sin ser de una precisión plena, los términos cuya imprecisión alega Rosneft no son de tal cariz que impidan que el justiciable sepa qué actos y omisiones desencadenan su responsabilidad penal.
- 167 Además, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que el principio de *nulla poena sine lege certa* no puede interpretarse en el sentido de que prohíba la clarificación gradual de las reglas de la responsabilidad penal mediante interpretaciones jurisprudenciales, siempre y cuando éstas sean razonablemente previsibles (véase, en ese sentido, la sentencia de 28 de junio de 2005, *Dansk Rørindustri y otros/Comisión*, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P a C-208/02 P y C-213/02 P, EU:C:2005:408, apartados 217 y 218).
- 168 Así pues, a diferencia de lo que sostiene Rosneft, la circunstancia de que los términos empleados en el Reglamento n.º 833/2014 puedan ser objeto de clarificación gradual posterior por parte del Tribunal de Justicia no impide que, basándose en el artículo 8, apartado 1, de ese Reglamento, los Estados miembros adopten sanciones para garantizar la aplicación efectiva del mismo.

- 169 Por consiguiente, es preciso considerar que, en el presente asunto, los términos del Reglamento n.º 833/2014 a que se refiere el apartado 159 de la presente sentencia no se oponen a que, de conformidad con el artículo 8, apartado 1, de ese Reglamento, un Estado miembro imponga sanciones penales que hayan de aplicarse en caso de infracción de lo dispuesto en dicho Reglamento.
- 170 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede contestar a la segunda cuestión prejudicial, letra b), que los principios de seguridad jurídica y de *nulla poena sine lege certa* deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a que, de conformidad con el artículo 8, apartado 1, del Reglamento n.º 833/2014, los Estados miembros impongan sanciones penales que hayan de aplicarse en caso de infracción de lo dispuesto en el mismo aun antes de que el Tribunal de Justicia haya aclarado el alcance de esas disposiciones y, por lo tanto, de las sanciones penales correspondientes.

Sobre la tercera cuestión prejudicial, letra a)

- 171 Mediante su tercera cuestión prejudicial, letra a), el tribunal remitente pregunta si la expresión «asistencia financiera», recogida en el artículo 4, apartado 3, letra b), del Reglamento n.º 833/2014, debe interpretarse en el sentido de que incluye el procesamiento de pagos por parte de bancos u otras entidades financieras.
- 172 Rosneft y el Gobierno alemán estiman que con esos términos el Reglamento n.º 833/2014 no se está refiriendo a los actos cuyo objeto es el mero procesamiento de pagos, sino a actos de financiación que aportan un apoyo activo y material. A este respecto, el Gobierno alemán alega en particular que los servicios de pago son servicios que se prestan para efectuar operaciones de pago para terceros, que son los ordenantes de las operaciones, tal como se desprende de la definición recogida en el artículo 4, punto 3), de la Directiva 2007/64/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2007, sobre servicios de pago en el mercado interior, por la que se modifican las Directivas 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE y 2006/48/CE y por la que se deroga la Directiva 97/5/CE (DO 2007, L 319, p. 1), en relación con el anexo de la misma Directiva. En cambio, entiende que los servicios cuya prestación queda sujeta a autorización en virtud del artículo 4, apartado 3, del Reglamento n.º 833/2014, como son la concesión de subvenciones y la prestación de préstamos y seguros o garantías de crédito a la exportación, son servicios en cuyo contexto el banco en cuestión actúa con sus propios fondos en beneficio de un tercero.
- 173 Además, ese mismo Gobierno estima que las entidades financieras no disponen de información suficiente, en particular a la luz del Reglamento (CE) n.º 1781/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de noviembre de 2006, relativo a la información sobre los ordenantes que acompaña a las transferencias de fondos (DO 2006, L 345, p. 1), para evaluar si un pago persigue o no efectivamente un objetivo contrario al Reglamento n.º 833/2014.
- 174 Según el Gobierno del Reino Unido, el Gobierno de Estonia y la Comisión, en cambio, la expresión «asistencia financiera» incluye los servicios de pago realizados por un banco u otra entidad financiera, y dichos servicios estarán prohibidos cuando se vinculen a una operación comercial que esté prohibida en virtud del Reglamento n.º 833/2014. Mencionando la Nota de orientación de la Comisión, de 16 de diciembre de 2014, sobre la aplicación de determinadas disposiciones del Reglamento (UE) n.º 833/2014 [C(2014) 9950 final], dichas partes interesadas estiman que es preciso interpretar la expresión citada en sentido amplio.
- 175 Por su parte, el Gobierno francés considera que el concepto de «asistencia financiera» debe circunscribirse a las operaciones que constituyan aportaciones de nuevos recursos por parte de una entidad financiera. El Gobierno francés entiende que, no obstante, ese concepto puede incluir el procesamiento de pagos cuando ello esté vinculado con una operación comercial que esté prohibida en virtud del Reglamento n.º 833/2014, a condición que dicho procesamiento desemboque en la transferencia de nuevos recursos al destinatario por parte de la entidad financiera.

- 176 Procede señalar que, a tenor de las medidas restrictivas impuestas en virtud de los artículos 3 y 4, apartado 3, del Reglamento n.º 833/2014, no sólo está sujeta a la exigencia de autorización previa cualquier exportación a Rusia de productos destinados a la industria petrolífera y cuya lista figura en el anexo II de dicho Reglamento, sino que también cualquier prestación de determinados servicios conexos que estén relacionados con los productos de que se trata, incluyendo en particular la financiación o asistencia financiera para exportar dichos productos, debe ser autorizada por la autoridad competente. Por tanto, las restricciones que recaen sobre tales servicios conexos se dirigen entre otros a las entidades financieras que puedan prestar asistencia financiera a los exportadores de esos productos, incluyendo en particular las subvenciones, los préstamos y los seguros o garantías de crédito a la exportación.
- 177 Por ello, habida cuenta del objeto de las medidas restrictivas controvertidas en el litigio principal, procede considerar que, mediante su tercera cuestión prejudicial, letra a), el órgano jurisdiccional remitente pregunta esencialmente si, cuando se refiere a «asistencia financiera», el artículo 4, apartado 3, del Reglamento n.º 833/2014 debe interpretarse en el sentido de que está obligando, en particular a las entidades financieras, a obtener autorización para procesar cualquier pago relacionado con una operación de venta, prestación, transferencia o exportación a Rusia de los productos que figuran en el anexo II del mismo Reglamento, especialmente cuando dichas entidades constaten que el pago que se les pide que procesen está relacionado con una operación de esas características.
- 178 A este respecto, es preciso señalar que ninguna de las distintas versiones lingüísticas del artículo 4, apartado 3, letra b), del Reglamento n.º 833/2014 se refiere explícitamente al «procesamiento de pagos». Así las cosas, procede remitirse a la sistemática general y la finalidad de ese Reglamento.
- 179 Tal como alegó en particular el Gobierno alemán en sus observaciones escritas, una interpretación sistemática del artículo 4, apartado 3, letra b), del Reglamento n.º 833/2014 viene a probar que, mediante el empleo de la expresión «asistencia financiera», el legislador de la Unión contemplaba actos comparables con las subvenciones, los préstamos y los seguros o garantías de crédito a la exportación. Pues bien, mientras estos actos requieren la utilización de recursos propios de la entidad financiera de que se trate, los servicios de pago son prestados por la misma entidad en la condición de intermediario que hace llegar fondos de un ordenante tercero a un destinatario determinado y sin que ello conlleve la movilización de fondos propios de la entidad.
- 180 En estas circunstancias, el artículo 4, apartado 3, del Reglamento n.º 833/2014 no puede interpretarse en el sentido de que, cuando a una entidad financiera se le esté pidiendo que procese un pago relacionado con una operación de venta, prestación, transferencia o exportación a Rusia de los productos que figuran en el anexo II del mismo Reglamento y la entidad constata que dicho pago constituye la contraprestación parcial o total de una operación de esas características, la entidad esté obligada a obtener una autorización adicional a la exigida, en virtud del artículo 3 del Reglamento n.º 833/2014, para dicha operación.
- 181 En efecto, habida cuenta de que el artículo 4, apartado 3, letra b), del Reglamento n.º 833/2014 no tiene por objeto instaurar ni una inmovilización de activos ni restricciones en materia de transferencia de fondos, es preciso considerar que, si el legislador de la Unión hubiera deseado supeditar el procesamiento de cualquier transferencia bancaria relacionada con productos incluidos en el anexo II de ese Reglamento a una solicitud de autorización adicional a la exigida en virtud del artículo 3 del propio Reglamento para una operación como la contemplada en el apartado anterior de la presente sentencia, habría empleado una expresión distinta de «asistencia financiera» para imponer dicha obligación y fijar sus límites.
- 182 Por último, si bien la finalidad del Reglamento n.º 833/2014 consiste, en particular, en elevar el coste de las acciones emprendidas por la Federación Rusa frente a Ucrania, es preciso observar que el artículo 4, apartado 3, letra b), de ese Reglamento persigue dicha finalidad de modo coherente al

instaurar restricciones a la asistencia financiera para las exportaciones a Rusia de productos que estén destinados a la industria petrolífera, pero sin supeditar, como tal, el procesamiento de pagos a autorización previa.

- 183 Esa interpretación debe entenderse sin perjuicio de la prohibición que recae sobre cualquier procesamiento de pagos relacionado con una operación comercial que esté a su vez prohibida en virtud del artículo 3, apartado 5, del Reglamento n.º 833/2014.
- 184 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede contestar a la tercera cuestión prejudicial, letra a), que la expresión «asistencia financiera» que se recoge en el artículo 4, apartado 3, letra b), del Reglamento n.º 833/2014 debe interpretarse en el sentido de que no incluye, como tal, el procesamiento de pagos por parte de bancos u otras entidades financieras.

Sobre la tercera cuestión prejudicial, letra b)

- 185 Mediante su tercera cuestión prejudicial, letra b), el tribunal remitente pregunta en esencia si el artículo 5, apartado 2, del Reglamento n.º 833/2014 debe interpretarse en el sentido de que prohíbe la emisión, a partir del 12 de septiembre de 2014, de GDR cuando ello se produzca en virtud de un contrato de depósito celebrado con una de las entidades enumeradas en el anexo VI de este Reglamento, cuando estos GDR representen acciones emitidas por una de dichas entidades antes del 12 de septiembre de 2014.
- 186 Rosneft estima que procede responder de forma negativa a esta cuestión prejudicial. A su entender, la interpretación de que los accionistas de las entidades sobre las que recaen las medidas restrictivas controvertidas en el litigio principal no pueden agrupar en GDR sus acciones resulta contrario al objetivo perseguido por el Reglamento n.º 833/2014, que consiste en ejercer presión sobre la Federación Rusa mediante la restricción de la capacidad de las entidades en cuestión para movilizar capital, puesto que ello afectaría en particular a los accionistas de dichas entidades.
- 187 Del artículo 5, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 833/2014 se desprende que queda prohibida cualquier operación de compra o venta, prestación de servicios de inversión o de asistencia en la emisión, o cualquier otra forma de negociación, en relación con determinados valores negociables emitidos después del 12 de septiembre de 2014 por parte de las entidades enumeradas en el anexo VI de ese Reglamento, incluida la sociedad Rosneft. A este respecto, es preciso observar que, de conformidad con la definición que se recoge en el artículo 1, letra f), del Reglamento n.º 833/2014, la expresión «valores negociables» incluye los certificados de depósito representativos de acciones.
- 188 Por lo que se refiere a la alegación de Rosneft de que esta prohibición resultaría contraria al objetivo del Reglamento mencionado porque penalizaría a los accionistas de las entidades enumeradas en su anexo VI, es preciso señalar, como ha hecho FCA, que, cuando recaen sobre una sociedad, las medidas restrictivas pueden por su propia naturaleza afectar negativamente a los intereses de los accionistas. En el presente asunto, dado que el objetivo de dichas medidas es precisamente aumentar el coste de las acciones de la Federación Rusa, que es la accionista mayoritaria de Rosneft, la alegación carece de cualquier fundamento.
- 189 Por lo demás, resulta manifiesto que el artículo 5, apartado 2, del Reglamento n.º 833/2014 prohíbe a partir del 12 de septiembre de 2014 la emisión de GDR en relación con acciones de las entidades enumeradas en el anexo VI del mismo Reglamento, con independencia de la fecha de emisión de dichas acciones.

190 En estas circunstancias, es preciso responder a la tercera cuestión prejudicial, letra b), que el artículo 5, apartado 2, del Reglamento n.º 833/2014 debe interpretarse en el sentido de que prohíbe a partir del 12 de septiembre de 2014 la emisión de GDR cuando ello se produzca en virtud de un contrato de depósito celebrado con una de las entidades enumeradas en el anexo VI, incluso cuando estos GDR representen acciones emitidas por una de dichas entidades con anterioridad a esa fecha.

Sobre la tercera cuestión prejudicial, letra c)

191 Mediante su tercera cuestión prejudicial, letra c), el tribunal remitente pide al Tribunal de Justicia que, si lo considera necesario, le ofrezca una interpretación de los conceptos «aguas con una profundidad superior a 150 metros» y «esquisto» que se recogen en los artículos 3 y 3 *bis* del Reglamento n.º 833/2014.

192 La resolución de remisión pone de manifiesto que esta cuestión prejudicial se presenta al Tribunal de Justicia como complemento a la segunda cuestión prejudicial, letra b), mediante la que el tribunal remitente desea que se dilucide si el Reglamento n.º 833/2014 es nulo por su presunta falta de claridad. El órgano jurisdiccional remitente se limita a explicar al respecto que es legítimo que, si lo juzga oportuno, el Tribunal de Justicia, ofrezca a los justiciables definiciones más precisas de los conceptos mencionados.

193 Ahora bien, el tribunal remitente no explica más en detalle de qué modo unas definiciones precisas de esos conceptos, por parte del Tribunal de Justicia, resultan necesarias para resolver el litigio del que conoce.

194 A ese respecto ha de declararse que, si bien es cierto que las cuestiones prejudiciales relativas al Derecho de la Unión gozan de una presunción de pertinencia (sentencia de 28 de julio de 2011, Lidl & Companhia, C-106/10, EU:C:2011:526, apartado 25 y jurisprudencia citada), es preciso subrayar que es jurisprudencia reiterada que la justificación de la remisión prejudicial no consiste en formular opiniones consultivas sobre cuestiones generales o hipotéticas, sino en la necesidad inherente a la solución efectiva de un litigio (sentencia de 20 de enero de 2005, García Blanco, C-225/02, EU:C:2005:34, apartado 28 y jurisprudencia citada).

195 Pues bien, en el presente asunto, no se desprende con claridad de la resolución de remisión de qué modo esta cuestión prejudicial se distingue de la segunda cuestión prejudicial, letra b), mediante la que el tribunal remitente desea que se dilucide si el Reglamento n.º 833/2014 es nulo por su presunta falta de claridad. Teniendo en cuenta que la contestación dada a dicha segunda cuestión prejudicial, letra b), indica que el análisis de los artículos 3 y 3 *bis* del mismo Reglamento bajo el prisma de los principios de seguridad jurídica y *nulla poena sine lege certa* no ha arrojado ningún dato que pudiera cuestionar la validez de dichas disposiciones, no resulta, atendiendo a la información que se recoge en la resolución de remisión, que, para resolver el litigio principal, el tribunal remitente necesite además que se interpreten esos conceptos.

196 A falta de precisiones al respecto, no procede pronunciarse sobre la petición de interpretación.

Costas

197 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste 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) Los artículos 19 TUE, 24 TUE y 40 TUE, el artículo 275 TFUE y el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea deben interpretarse en el sentido de que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea es competente para pronunciarse con carácter prejudicial con arreglo al artículo 267 TFUE sobre la validez de actos que, como 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 la redacción que le dio la Decisión 2014/872/PESC del Consejo, de 4 de diciembre de 2014, hayan sido adoptados sobre la base de las disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común (PESC), siempre que las peticiones de decisión prejudicial correspondientes versen, bien sobre el control de si dichas decisiones respetan el artículo 40 TUE, bien sobre el control de legalidad de medidas restrictivas adoptadas frente a personas físicas o jurídicas.
- 2) El análisis de la segunda cuestión prejudicial no ha arrojado ningún dato que pueda afectar a la validez del artículo 1, apartados 2, letras b) a d), y 3, del artículo 7 y del anexo III de la Decisión 2014/512, en la redacción que le dio la Decisión 2014/872, o de los artículos 3 y 3 *bis*, del artículo 4, apartados 3 y 4, del artículo 5, apartados 2, letras b) a d), y 3, del artículo 11 y de los anexos II y VI 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, en la redacción que le dio el Reglamento (UE) n.º 1290/2014 del Consejo, de 4 de diciembre de 2014.

Los principios de seguridad jurídica y de *nulla poena sine lege certa* deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a que, de conformidad con el artículo 8, apartado 1, del Reglamento n.º 833/2014, en la redacción que le dio el Reglamento n.º 1290/2014, los Estados miembros impongan sanciones penales que hayan de aplicarse en caso de infracción de lo dispuesto en el propio Reglamento n.º 833/2014 aun antes de que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea haya aclarado el alcance de esas disposiciones y, por lo tanto, de las sanciones penales correspondientes.

- 3) La expresión «asistencia financiera» que se recoge en el artículo 4, apartado 3, letra b), del Reglamento n.º 833/2014, en la redacción que le dio el Reglamento n.º 1290/2014, debe interpretarse en el sentido de que no incluye, como tal, el procesamiento de pagos por parte de bancos u otras entidades financieras.

El artículo 5, apartado 2, del Reglamento n.º 833/2014, en la redacción que le dio el Reglamento n.º 1290/2014, debe interpretarse en el sentido de que prohíbe a partir del 12 de septiembre de 2014 la emisión de certificados internacionales representativos de títulos («Global Depositary Receipts») cuando ello se produzca en virtud de un contrato de depósito celebrado con una de las entidades enumeradas en el anexo VI del Reglamento n.º 833/2014, en la redacción que le dio el Reglamento n.º 1290/2014, incluso cuando estos certificados representen acciones emitidas por una de dichas entidades con anterioridad a esa fecha.

Firmas