

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera)

8 de noviembre de 2023 (*)

«Política exterior y de seguridad común – Medidas restrictivas adoptadas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania – Congelación de fondos – Inclusión del nombre del demandante en las listas de personas, entidades y organismos afectados – Concepto de « principal empresario » – Obligación de motivación – Error de apreciación – Proporcionalidad)

En el asunto T-282/22,

Dmitry Arkadievich Mazepin, con domicilio en Moscú (Rusia), representado por los Sres. D. Rovetta, M. Campa, M. Moretto, V. Villante y A. Bass, abogados,

solicitante,

v

Consejo de la Unión Europea, representado por los Sres. J. Rurarz y P. Mahnič, en calidad de agentes,

acusado,

Apoyado por

República de Letonia, representada por los Sres. J. Davidoviča y K. Pommere, en calidad de agentes,

interventor,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera),

compuesto por D. Spielmann, Presidente, I. Gâlea y T. Tóth (Relator), Jueces,

Registrador: I. Kurme, Administrador,

Vista la parte escrita del procedimiento,

tras la audiencia del 11 de septiembre de 2023,

da lo siguiente

Juicio

- 1 Mediante su recurso, el demandante, Sr. Dmitry Arkadievich Mazepin, solicita, basándose en el artículo 263 TFUE, la anulación de la Decisión (PESC) 2022/397 del Consejo, de 9 de marzo de 2022, por la que se modifica la Decisión 2014/145/PESC relativa a medidas restrictivas en materia de acciones que socavan o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania (DO 2022, L 80, p. 31) y del Reglamento de Ejecución (UE) 2022/396 del Consejo, de 9 de marzo de 2022, por el que se aplica el Reglamento (UE) n.º 269/2014 sobre medidas restrictivas respecto de acciones que socavan o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania (DO 2022, L 80, p. 1) (en conjunto, «las medidas impugnadas»), en la medida en que dichas medidas incluyan su nombre en las listas anexas a esas medidas.

Antecedentes de la disputa

- 2 El solicitante es un empresario de nacionalidad rusa.
- 3 El presente caso surge en el contexto de las medidas restrictivas adoptadas por la Unión Europea respecto de acciones que socaven o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania.
- 4 El 17 de marzo de 2014, el Consejo de la Unión Europea adoptó, sobre la base del artículo 29 TUE, la Decisión 2014/145/PESC sobre medidas restrictivas respecto de acciones que socaven o amenacen la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania (DO 2014 L 78, pág.16).
- 5 En la misma fecha, el Consejo, sobre la base del artículo 215, apartado 2, del TFUE, adoptó el Reglamento (UE) n.º 269/2014, relativo a medidas restrictivas respecto de acciones que socaven o amenacen la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania (DO 2014, L 78, p.6).
- 6 El 25 de febrero de 2022, vista la gravedad de la situación en Ucrania, el Consejo adoptó tanto la Decisión (PESC) 2022/329 por la que se modifica la Decisión 2014/145 (DO 2022, L 50, p. 1) como el Reglamento (UE) 2022. /330 por el que se modifica el Reglamento n.º 269/2014 (DO 2022, L 50, p. 1), entre otras cosas para modificar los criterios según los cuales las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos podrían ser objeto de las medidas restrictivas en cuestión. Según el considerando 11 de la Decisión 2022/329, el Consejo consideró que los criterios de designación deberían modificarse para incluir a las personas y entidades que apoyan y se benefician del Gobierno de la Federación de Rusia, así como a las personas y entidades que le proporcionan una fuente sustancial de ingresos. , y personas físicas o jurídicas asociadas a las personas o entidades enumeradas.
- 7 El artículo 2, apartados 1 y 2, de la Decisión 2014/145, en su versión modificada por la Decisión 2022/329 (en lo sucesivo, «Decisión 2014/145 modificada»), tiene el siguiente tenor:
 - '1. Todos los fondos y recursos económicos pertenecientes, poseídos, mantenidos o controlados por:
 - (a) personas físicas responsables, que apoyen o implementen acciones o políticas que socaven o amenacen la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, o la estabilidad o la seguridad en Ucrania, o que obstruyan el trabajo de las organizaciones internacionales en Ucrania;
 - ...
 - g) empresarios o personas jurídicas, entidades u organismos destacados que participan en sectores económicos que proporcionan una fuente importante de ingresos al Gobierno de la Federación de Rusia, responsable de la anexión de Crimea y de la desestabilización de Ucrania,y se congelarán las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos asociados a ellos, según se enumeran en el anexo.
2. No se pondrán a disposición, directa o indirectamente, fondos ni recursos económicos de las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos enumerados en el anexo ni en beneficio de ellos.».
- 8 Las normas detalladas que regulan dicha congelación de fondos se establecen en los párrafos siguientes de dicho artículo.
- 9 El artículo 1, apartado 1, letras a) y e), de la Decisión 2014/145, en su versión modificada, impide la entrada o el tránsito por los territorios de los Estados miembros de personas físicas que cumplan criterios sustancialmente idénticos a los establecidos en la Artículo 2, apartado 1, letras a) y g), de dicha Decisión.

- 10 El Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada por el Reglamento 2022/330 (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 269/2014, modificado»), exige la adopción de medidas para la congelación de fondos y establece las normas detalladas que regulan dicha congelación de fondos en términos que son, en esencia, idénticos a los utilizados en la Decisión 2014/145, en su versión modificada. El artículo 3, apartado 1, letras a) a g), del Reglamento reproduce en esencia el artículo 2, apartado 1, letras a) a g), de dicha Decisión.
- 11 En ese contexto, el 9 de marzo de 2022, el Consejo adoptó la Decisión 2022/397, sobre la base del artículo 29 TUE, y el Reglamento de Ejecución 2022/396, sobre la base del artículo 215 TFUE.
- 12 El nombre del demandante fue añadido a la lista aneja a la Decisión 2014/145, en su versión modificada, y a la lista que figura en el anexo 1 del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada (en lo sucesivo, «listas controvertidas») mediante las medidas impugnadas sobre la siguientes motivos:

«[El demandante] es el propietario y director general de la empresa de fertilizantes minerales Uralchem. Uralchem Group es un fabricante ruso de una amplia gama de productos químicos, incluidos fertilizantes minerales y salitre amoniacal. Según la empresa, es el mayor productor de nitrato de amonio y el segundo productor de amoníaco y fertilizantes nitrogenados en Rusia. [El demandante] participa, por tanto, en sectores económicos que proporcionan una fuente sustancial de ingresos al Gobierno de la Federación Rusa, responsable de la anexión de Crimea y de la desestabilización de Ucrania.

El 24 de febrero de 2022, tras las etapas iniciales de la agresión rusa contra Ucrania, [el demandante], junto con otros 36 empresarios, se reunió con el presidente... Putin y otros miembros del gobierno ruso para discutir el impacto del curso de acción. tras las sanciones occidentales. El hecho de que haya sido invitado a asistir a esta reunión demuestra que es miembro del círculo más cercano a [el Presidente] Putin y que apoya o implementa acciones o políticas que socavan o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, así como así como la estabilidad y la seguridad en Ucrania. También demuestra que es uno de los principales empresarios involucrados en sectores económicos que proporcionan una fuente sustancial de ingresos al Gobierno de Rusia, responsable de la anexión de Crimea y la desestabilización de Ucrania.

En diciembre de 2021, [el demandante] reescribió sus empresas con sede en Chipre, Uralchem Holding y CI-Chemical Invest, que controlan "Uralchem", a la jurisdicción rusa en el distrito administrativo especial de la isla Oktyabrsky del Óblast de Kaliningrado.

- 13 El Consejo publicó un anuncio dirigido a las personas sujetas a las medidas restrictivas previstas en las medidas impugnadas en el *Diario Oficial de la Unión Europea* de 10 de marzo de 2022 (DO 2022, C 114 I, p. 1). Dicha comunicación precisaba, en particular, que los interesados podían presentar al Consejo una solicitud, acompañada de la documentación justificativa, para que se reconsiderara la decisión de incluir sus nombres en las listas anejas a los actos impugnados.
- 14 Mediante correo electrónico de 21 de abril de 2022, el demandante solicitó que el Consejo le concediera acceso a los documentos que habían servido de base para la adopción de las medidas restrictivas que le afectaban.
- 15 Mediante escrito de 28 de abril de 2022, el Consejo respondió a la solicitud de la demandante mencionada en el apartado 14 anterior y envió la información contenida en el expediente con la referencia WK 3052/2022, de 8 de marzo de 2022 (en lo sucesivo, «expediente WK»).

Formas de pedido solicitadas

- 16 El demandante solicita al Tribunal de Justicia que:
- Anule los actos impugnados.

– Condene en costas al Consejo.

17 El Consejo, apoyado por la República de Letonia, solicita al Tribunal de Justicia que:

– desestime el recurso;

– Condene en costas a la demandante.

Ley

18 En apoyo de su recurso, el demandante invoca cuatro motivos, basados, en esencia, por un lado, en la violación del derecho a la tutela judicial efectiva y de la obligación de motivación; la carga de la prueba, en tercer lugar, una infracción del principio de proporcionalidad y vulneración de derechos fundamentales y, en cuarto lugar, una infracción del principio de igualdad de trato.

Primer motivo, basado en la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y en el incumplimiento de la obligación de motivación

19 El demandante alega, en esencia, que la motivación de los actos impugnados no le permite defenderse ni comprender los criterios que el Consejo pretende aplicar, ni siquiera cómo y por qué le son aplicables dichos criterios. . La motivación es casi inexistente o contradictoria, no cumple las exigencias de especificidad o, en cualquier caso, es incompleta. Además, ni la motivación de los actos impugnados ni los documentos contenidos en el expediente WK permiten al demandante identificar los motivos individuales, específicos y concretos para proporcionarle información suficiente que le permita determinar si el Las medidas impugnadas están bien fundadas.

20 En primer lugar, el demandante alega que el Consejo no identificó el sector económico que supuestamente proporcionaba una fuente sustancial de ingresos al Gobierno de la Federación de Rusia ni aportó pruebas de que dichos ingresos se hubieran proporcionado. El Consejo no explicó cómo y en qué medida los sectores económicos en los que participa la demandante constituyen una "fuente sustancial de ingresos" para dicho Gobierno. Añade que no puede entender cómo dos empresas privadas, Uralchem y Uralkali, pueden considerarse una "fuente sustancial de ingresos" para el Gobierno de la Federación Rusa, dado que la única forma en que contribuyen al presupuesto nacional es a través de impuestos. .

21 En segundo lugar, la demandante alega que de la motivación no se desprende claramente a qué conducta específica responden las medidas restrictivas y si dicha conducta consiste en el apoyo o la aplicación de acciones o políticas que socavan o amenazan la integridad territorial, la soberanía y independencia de Ucrania, así como la estabilidad y la seguridad en Ucrania. En particular, afirma que no entiende por qué ser invitado a una reunión con el presidente Putin significa que apoya o implementa las acciones o políticas de Rusia en Ucrania.

22 En tercer lugar, en su réplica, el demandante alega que de la lectura del razonamiento no se desprende qué criterios se le han aplicado. Añade que, dado que el expediente WK no le fue enviado hasta que su nombre fue añadido a las listas controvertidas y a petición expresa suya, dicho expediente no puede completar una falta de motivación de los actos impugnados.

23 El Consejo, apoyado por la República de Letonia, cuestiona el fundamento de este motivo.

24 Según reiterada jurisprudencia, el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 47, párrafo tercero, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») exige que el interesado pueda conocer los motivos en que se basa la decisión adoptada respecto de él o ella, ya sea leyendo la propia decisión o solicitando y obteniendo la divulgación de esos motivos. Ello sin perjuicio de la facultad del tribunal competente de exigir a la autoridad de que se trate que revele dicha información, de modo que le permita defender sus derechos en las mejores condiciones posibles y decidir, con pleno conocimiento de los hechos relevantes, si tiene algún sentido acudir al tribunal competente y para que éste esté plenamente en condiciones de controlar la legalidad de la decisión en

cuestión (véanse sentencias 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 100 y jurisprudencia citada, y de 21 de enero de 2016, *Makhlouf contra Consejo*, T-443/13, no publicado, EU:T:2016:27, apartado 38).

- 25 Además, el Tribunal de Justicia señala que la motivación exigida por el artículo 296 TFUE debe revelar de forma clara e inequívoca el razonamiento seguido por la institución que adoptó el acto, de manera que permita a los interesados conocer los motivos de la decisión. la medida a efectos de apreciar su fundamento y permitir al tribunal competente ejercer su facultad de control (véase la sentencia de 1 de junio de 2022, *Prigozhin / Consejo*, T-723/20, no publicada, EU:T: 2022:317, apartado 25 y jurisprudencia citada).
- 26 La motivación exigida por el artículo 296 TFUE debe ser adecuada al acto controvertido y al contexto en el que se adoptó. Los requisitos que debe cumplir la motivación dependen de las circunstancias de cada caso, en particular del contenido del acto en cuestión, de la naturaleza de los motivos invocados y del interés que tengan los destinatarios del acto, u otras partes a quienes éste es de interés directo e individual, puede tener para obtener explicaciones. En particular, no es necesario que el razonamiento abarque todos los hechos y cuestiones de Derecho pertinentes ni dé una respuesta detallada a las consideraciones expuestas por el interesado cuando fue consultado antes de la adopción de ese mismo acto, ya que la cuestión La suficiente motivación debe apreciarse no sólo teniendo en cuenta su tenor, sino también su contexto y todas las normas jurídicas que regulan la materia de que se trate. En consecuencia, la motivación de un acto lesivo a una persona es suficiente si dicho acto fue adoptado en un contexto que esa persona conocía y que le permite comprender el alcance del acto que le afecta (véase la sentencia de 1 Junio de 2022, *Prigozhin / Consejo*, T-723/20, no publicado, EU:T:2022:317, apartado 26 y jurisprudencia citada).
- 27 Por último, el Tribunal señala que la cuestión de la motivación, que se refiere a un requisito sustancial de forma, es separada de la de la prueba de la conducta alegada, que se refiere a la legalidad material del acto en cuestión y supone la apreciación de la verdad de los hechos. los hechos expuestos en dicho acto y la calificación de esos hechos como prueba que justifica el uso de medidas restrictivas contra el interesado (véase la sentencia de 6 de octubre de 2015, *Chyzh y otros / Consejo*, T-276/12, no publicada, UE: T:2015:748, apartado 111 y jurisprudencia citada).
- 28 En el caso de autos, la motivación invocada frente a la demandante en los actos impugnados es la que figura en el apartado 12 de la presente sentencia.
- 29 En primer lugar, el Tribunal de Justicia señala que el contexto general que llevó al Consejo a adoptar las medidas restrictivas controvertidas está expuesto en los considerandos de las medidas impugnadas. Del mismo modo, dichas medidas indican claramente el fundamento jurídico sobre el que fueron adoptadas por el Consejo, a saber, el artículo 29 TUE y el artículo 215 TFUE, respectivamente.
- 30 En segundo lugar, como señala acertadamente el Consejo y contrariamente a lo que sostiene el demandante, de la lectura de la motivación de los actos impugnados se desprende que el Consejo había incluido su nombre en las listas controvertidas el sobre la base de criterios relativos a:
- «las personas físicas responsables, que apoyan o ejecutan acciones o políticas que socavan o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, o la estabilidad o la seguridad en Ucrania, o que obstruyen el trabajo de las organizaciones internacionales en Ucrania» (el criterio establecido en el artículo 2, apartado 1, letra a), de la Decisión 2014/145, en su versión modificada, en el artículo 3, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada, y, en esencia, en el artículo 1, apartado 1 d) de la Decisión 2014/145, modificada; «el criterio»);
 - «empresarios destacados... que participan en sectores económicos que proporcionan una fuente sustancial de ingresos al Gobierno de la Federación de Rusia, responsable de la anexión de Crimea y de la desestabilización de Ucrania, y las personas físicas o jurídicas... asociadas con ellos» (el criterio establecido en el artículo 2, apartado 1, letra g), de la Decisión 2014/145, en su versión modificada, en el artículo 3, apartado 1, letra

g), del Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada, y, en esencia, en el artículo 1, apartado 1, e) de la Decisión 2014/145, modificada; «el criterio g)»).

- 31 El Consejo indicó que el demandante era el propietario y director general de la empresa Uralchem y que había asistido a una reunión con el presidente Putin el 24 de febrero de 2022. De lo anterior, el Consejo dedujo que, por un lado, el demandante «está implicado en sectores económicos que proporcionan una fuente sustancial de ingresos al Gobierno de la Federación Rusa, que es responsable de la anexión de Crimea y de la desestabilización de Ucrania» y que, en segundo lugar, "está apoyando o implementando acciones o políticas que socavan o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, así como la estabilidad y la seguridad en Ucrania". Como esto corresponde al tenor de los criterios a) y g), el demandante no puede afirmar legítimamente que el razonamiento no aclara qué criterios se le aplicaron.
- 32 En tercer lugar, contrariamente a lo que sostiene el demandante, el Tribunal de Primera Instancia considera que las razones específicas y concretas que llevaron al Consejo a incluir el nombre del demandante en las listas controvertidas están expuestas de manera suficientemente clara para permitirle comprender a ellos.
- 33 En primer lugar, volviendo al criterio a), el razonamiento de los actos impugnados afirma que, dado que el demandante asistió a la reunión del 24 de febrero de 2022, se encuentra en el círculo íntimo del presidente Putin y apoya o aplica acciones o políticas que socavar o amenazar la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, así como la estabilidad y la seguridad en Ucrania. En segundo lugar, volviendo al criterio g), el razonamiento de las medidas impugnadas establece claramente que el solicitante debe ser considerado un empresario destacado involucrado en sectores económicos que proporcionan una fuente sustancial de ingresos al Gobierno de la Federación de Rusia. Esta clasificación como empresario destacado se deriva de forma totalmente inequívoca del hecho de que es el propietario y director general de la empresa Uralchem, dada la importancia de esta empresa en Rusia, y del hecho de que fue invitado a asistir a la reunión con el Presidente Putin el 24 de febrero de 2022. En tercer lugar, en lo que respecta al sector económico relevante, el razonamiento establece, al principio, que el solicitante es el propietario y director general de la empresa Uralchem, que es una "empresa de fertilizantes minerales". A continuación afirma que el grupo Uralchem fabrica una «amplia gama de productos químicos, incluidos fertilizantes minerales y salitre amoniacal». Por último, del razonamiento se desprende que la sociedad Uralchem es «el mayor productor de nitrato de amonio, así como el segundo productor de amoníaco y de fertilizantes nitrogenados» en Rusia. Sobre la base de esa descripción, el Consejo concluyó que el demandante cumplía el criterio g) y que, por lo tanto, podía considerarse que estaba "participado en sectores económicos que proporcionan una fuente sustancial de ingresos al Gobierno de la Federación de Rusia" en el sentido de ese criterio. Como han señalado esencialmente el Consejo y la República de Letonia, esto es una indicación clara del sector económico relevante en el que el grupo Uralchem lleva a cabo sus actividades económicas –a saber, el sector de los fertilizantes– y del papel de la demandante dentro de ese sector.
- 34 Mediante escrito de 28 de abril de 2022, el Consejo accedió a la solicitud del demandante de acceder al expediente WK y le envió una copia (véanse los apartados 14 y 15 supra). El expediente WK contenía información sobre las pruebas que justificaban la decisión de incluir el nombre del demandante en las listas en cuestión, incluido el fundamento jurídico de dicha inclusión, y dejaba claro que se habían aplicado el criterio a) y el criterio g). por sus actividades en el Grupo Uralchem y por asistir a la reunión del 24 de febrero de 2022.
- 35 A este respecto, el Tribunal recuerda que el cumplimiento de la obligación de motivación debe apreciarse a la luz de la información de que disponía el demandante en el momento de presentar la demanda (véase la sentencia de 28 de noviembre de 2019, Portigon / SRB , T -365/16, EU:T:2019:824, apartado 174 y jurisprudencia citada).
- 36 Así, cuando el demandante interpuso su recurso, contrariamente a lo que afirma, una lectura combinada del razonamiento del apartado 12 supra, el tenor de los criterios a) y g) y las pruebas que obran en el expediente WK fácilmente le han permitido comprender las acusaciones formuladas en su contra y defenderse. Así lo confirman plenamente los motivos y argumentos que expuso en su escrito, de los que se desprende, por un lado, que pudo comprobar la

justificación de las medidas adoptadas contra él para poder impugnar efectivamente ante los tribunales de la UE y, en segundo lugar, que conocía el contexto de dichas medidas.

- 37 En cuarto lugar, el hecho de que el Consejo supuestamente no haya explicado detalladamente qué conductas constituían apoyo o aplicación de acciones o políticas de Rusia en Ucrania ni explicado por qué y en qué medida los sectores económicos en los que participa la demandante constituye una «fuente sustancial de ingresos» para dicho Gobierno no puede llevar al Tribunal de Justicia a declarar que el Consejo ha incumplido su obligación de motivación. Según la jurisprudencia recordada en el apartado 26 supra, el Consejo no está obligado a exponer todos los hechos y cuestiones de Derecho pertinentes; además, el demandante pudo comprender el alcance de las medidas adoptadas contra él.
- 38 Por último, en quinto lugar, el Tribunal señala que los argumentos del demandante según los cuales no comprende cómo dos empresas privadas pueden considerarse una «fuente sustancial de ingresos» para el Gobierno de la Federación de Rusia ni el motivo por qué el hecho de que el Presidente Putin lo haya invitado a una reunión significaría que apoya o aplica acciones o políticas de Rusia en Ucrania no tiende específicamente a cuestionar si la motivación de las medidas impugnadas es suficiente, sino más bien la legalidad sustantiva de dichas medidas. Por consiguiente, estas alegaciones deben examinarse en el contexto del segundo motivo, basado en un error manifiesto de apreciación.
- 39 De lo que antecede procede concluir que la motivación en la que se basan los actos impugnados es comprensible y suficientemente precisa para permitir al demandante determinar los motivos que llevaron al Consejo a concluir que la inclusión de su nombre en las listas controvertidas estaba justificado y cuestionar su legalidad ante los tribunales de la UE, y permitir a estos últimos ejercer su facultad de control, de conformidad con las normas mencionadas en los apartados 24 y 26 anteriores.
- 40 Por tanto, procede desestimar las alegaciones del demandante según las cuales la motivación de los actos impugnados es prácticamente inexistente o contradictoria, imprecisa o incompleta, vulnerando así su derecho a la tutela judicial efectiva e incumpliendo la obligación de motivación.
- 41 Por consiguiente, procede desestimar el primer motivo.

Sobre el segundo motivo, basado en un error manifiesto de apreciación y en el incumplimiento de la carga de la prueba

- 42 El demandante alega, en esencia, que el Consejo no ha aportado –de conformidad con su carga de la prueba– elementos específicos, precisos y concordantes que puedan constituir una base fáctica suficiente para justificar la inclusión de su nombre en las listas controvertidas. en aplicación del criterio (a) y del criterio (g).
- 43 El Consejo, apoyado por la República de Letonia, cuestiona el fundamento de este motivo.

Observaciones preliminares

- 44 Procede señalar que debe considerarse que el segundo motivo se basa en un error de apreciación y no en un error manifiesto de apreciación. Si bien es cierto que el Consejo tiene cierto grado de discrecionalidad para determinar caso por caso si se cumplen los criterios legales en los que se basan las medidas restrictivas en cuestión, lo cierto es que los tribunales de la UE deben garantizar la revisión, en principio, el control completo de la legalidad de todos los actos de la Unión (véanse, en este sentido, las sentencias de 3 de julio de 2014, *National Iran Tanker Company / Consejo*, T-565/12, EU:T:2014:608, apartados 54 y 55, y de 26 de octubre de 2022, *Ovsyannikov / Consejo*, T-714/20, no publicado, EU:T:2022:674, apartado 61 y jurisprudencia citada).
- 45 Además, el Tribunal observa que la eficacia del control judicial garantizado por el artículo 47 de la Carta requiere, en particular, que los tribunales de la UE garanticen que la decisión por la que se adoptaron o mantuvieron medidas restrictivas, que supone un alcance individual para la persona o entidad en cuestión, tiene una base fáctica suficientemente sólida. Se trata de

apreciar los hechos alegados en la motivación de la decisión, con la consecuencia de que el control jurisdiccional no puede limitarse a una apreciación de la contundencia en abstracto de los motivos invocados, sino que debe referirse a si dichos motivos, o , al menos, uno de esos motivos, considerado suficiente por sí solo para fundamentar dicha decisión, esté fundamentado (sentencias 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 119, y de 5 de noviembre de 2014, *Mayaleh / Consejo* , T-307/12 y T-408/13, EU:T:2014:926, apartado 128) .

- 46 Tal evaluación debe llevarse a cabo examinando las pruebas y la información no de forma aislada sino en su contexto. El Consejo cumple con la carga de la prueba que le incumbe si presenta ante los tribunales de la UE un conjunto de indicios suficientemente específicos, precisos y coherentes para establecer que existe un vínculo suficiente entre la persona sujeta a una medida de congelación de sus fondos y el régimen o, en general, las situaciones que se combaten (véase la sentencia de 20 de julio de 2017, *Badica y Kardiam / Consejo* , T-619/15, EU:T:2017:532, apartado 99 y jurisprudencia citada).
- 47 Corresponde a la autoridad competente de la Unión comprobar, en caso de impugnación, que los motivos invocados contra el interesado son fundados, y no a ésta aportar pruebas de lo negativo, es decir, que dichos motivos son fundados. no está bien fundamentado. Sin embargo, es necesario que la información o las pruebas aportadas apoyen los motivos invocados contra el interesado (sentencias 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, apartados 121 y 122, y de 3 de julio de 2014, *National Iran Tanker Company / Consejo* , T-565/12, EU:T:2014:608, apartado 57).
- 48 Procede examinar el fondo de las alegaciones de la demandante a la luz de estas normas jurisprudenciales.

Las pruebas aportadas por el Consejo

- 49 En el presente caso, el Consejo se basó en el expediente WK, que contenía doce elementos de prueba, para justificar la inclusión del nombre del demandante en las listas controvertidas. Cabe señalar que se trata de información disponible públicamente, a saber:
- extractos de una cuenta de Twitter de febrero de 2022 (Anexo 1) y de un artículo de la *oficina* de la agencia de noticias digital bielorrusa de diciembre de 2020 (Anexo 10);
 - artículos de noticias de los sitios web 'Corriere.it' de febrero de 2022 (Anexo 2), 'tass.ru' de febrero de 2022 (Anexo 3), 'interfax.ru' de diciembre de 2021 (Anexo 7), 'reuters.com' de noviembre de 2019 (Anexo 8), 'intelligenceonline.com' de junio de 2021 (Anexo 9), 'latifundist.com' de mayo de 2018 (Anexo 11) y 'washingtonmonthly.com' de octubre de 2021 (Anexo 12);
 - páginas extraídas del sitio web oficial de la empresa Uralchem consultadas en febrero de 2022 (Anexos 4, 5 y 6).

Aplicación del criterio (g) al solicitante

- 50 Con carácter preliminar, procede señalar que el demandante reconoce en su demanda que del expediente WK se desprende que se le aplicó el criterio g). Como se indicó en los anteriores apartados 30 y 31, esto también se desprende del razonamiento de los actos impugnados.
- 51 Procede señalar que, por lo que se refiere a la interpretación del criterio g), según reiterada jurisprudencia, los términos de una disposición del Derecho de la Unión que no hace ninguna referencia expresa al Derecho de los Estados miembros a efectos de determinar su Normalmente, el significado y el alcance deben recibir una interpretación autónoma y uniforme en toda la Unión Europea, que debe tener en cuenta el contexto de dicha disposición y la finalidad de la legislación en cuestión (véase sentencia de 11 de junio de 2020, *Pantochim*, C-19 / 19 , EU:C:2020:456, apartado 37 y jurisprudencia citada).

- 52 Además, la necesidad de una interpretación uniforme de los actos de la UE hace imposible, en caso de duda, que el texto de una disposición sea considerado de forma aislada, sino que exige, por el contrario, que se interprete y aplique a la luz de las versiones existentes en las demás lenguas oficiales (véase la sentencia de 27 de febrero de 2014, *Ezz y otros / Consejo*, T-256/11, EU:T:2014:93, apartado 62 y jurisprudencia citada).
- 53 Además, y por último, si bien el considerando de un reglamento no es jurídicamente vinculante, puede arrojar luz sobre la interpretación que debe darse a una norma jurídica sin constituir en sí misma una norma jurídica (véase, en este sentido, la sentencia de 26 Octubre de 2017, *Marine Harvest / Comisión*, T-704/14, EU:T:2017:753, apartado 150 y jurisprudencia citada).
- 54 En el contexto del presente caso, el Tribunal observa que el criterio (g) implica el concepto de influencia en relación con el ejercicio de una actividad 'en sectores económicos que proporcionan una fuente sustancial de ingresos al [Gobierno de la Federación de Rusia]', sin ninguna otra condición relativa a un vínculo con el régimen. Con ese criterio, el Consejo pretende explotar la influencia que la categoría de personas en cuestión puede ejercer sobre el régimen ruso en el presente caso, incitándolos a ejercer presión sobre ese gobierno para que cambie su política. Por otra parte, el Tribunal de Justicia considera que el concepto de «empresario destacado» debe entenderse en el sentido de que se refiere a la importancia de dichas personas a la luz, entre otras cosas, de su situación profesional, la importancia de sus actividades económicas, el alcance de su capital o sus funciones dentro de una o más de las empresas en las que desarrollan esas actividades.
- 55 Esta interpretación se ve confirmada por el hecho de que el objetivo de las medidas restrictivas es ejercer presión sobre el Gobierno de la Federación de Rusia y aumentar los costos de las acciones de la Federación de Rusia para socavar la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania (véase, a en este sentido, sentencia de 13 de septiembre de 2018, *Rosneft y otros / Consejo*, T-715/14, no publicada, EU:T:2018:544, apartado 157).
- 56 El objetivo mencionado en el párrafo anterior implica que, por la expresión "proporcionar una fuente sustancial de ingresos al Gobierno de la Federación de Rusia", son los sectores económicos y no los empresarios a los que se hace referencia, a los que corresponde uno de los objetivos perseguidos por las medidas restrictivas, a saber, afectar a sectores económicos que constituyen una fuente sustancial de ingresos para la Federación de Rusia.
- 57 Sobre la misma base y con independencia, en particular, del tenor del considerando 11 de la Decisión 2022/329, al que se refirió la demandante en la vista, el criterio g) debe interpretarse en el sentido, por un lado, de que se aplica a los empresarios destacados que cumplen la descripción establecida en el párrafo 54 supra y, en segundo lugar, que son los sectores económicos en los que operan esas personas los que deben constituir una fuente sustancial de ingresos para el Gobierno de la Federación de Rusia.
- 58 Por tanto, procede apreciar el fundamento de los motivos de inclusión expuestos en los actos impugnados a la luz de esta interpretación del criterio de la letra g).
- 59 El motivo aplicado al demandante en relación con el criterio g) se refiere al hecho de que, al ser propietario y director general de la empresa Uralchem y asistir a la reunión del 24 de febrero de 2022, es un destacado empresario involucrado en sectores económicos que prestan una fuente sustancial de ingresos para el Gobierno de la Federación de Rusia (véase el párrafo 33 supra).
- 60 A este respecto, el Tribunal rechaza de entrada la afirmación del demandante según la cual, en esencia, su inclusión en las listas controvertidas se debe principalmente a que el grupo Uralchem, del que forma parte la sociedad Uralkali y con el que está asociado asociado, proporciona una fuente importante de ingresos al Gobierno de la Federación de Rusia.
- 61 La respuesta breve a esta afirmación es que es consecuencia de una interpretación errónea de los fundamentos de los actos impugnados. Es cierto que estos motivos se refieren a la sociedad Uralchem y al grupo Uralchem, del que forma parte la sociedad Uralkali, como el mayor productor de nitrato de amonio, así como el segundo productor de amoníaco y de fertilizantes nitrogenados en Rusia. Sin embargo, lo cierto es que de estos motivos se desprende inequívocamente que se considera que el demandante es un destacado empresario que

participa en sectores económicos que proporcionan una fuente sustancial de ingresos al Gobierno de la Federación de Rusia porque es el propietario y director ejecutivo de la empresa. Uralchem y porque, el 24 de febrero de 2022, asistió a una reunión organizada por el presidente Putin.

- 62 Dicho esto, procede, por tanto, comprobar si todas las pruebas aportadas por el Consejo al adoptar los actos impugnados cumplen con la carga de la prueba que le incumbe y constituyen un conjunto de indicios suficientemente específicos, precisos y coherentes para sustentar el motivo de incluir el nombre del demandante en las listas controvertidas.
- 63 El concepto de «empresario destacado» debe entenderse en el sentido de que se refiere a la importancia de este último teniendo en cuenta, en particular, su situación profesional y sus actividades económicas (véase el apartado 53 supra).
- 64 A este respecto, en primer lugar, las partes coinciden en que, al menos el día en que se adoptaron las medidas impugnadas, la demandante era propietaria y directora general de la sociedad Uralchem, que es el mayor productor de nitrato de amonio en Rusia y uno de los mayores productores de abonos amoniacales y nitrogenados. Además, coinciden en que el demandante era también vicepresidente de la empresa Uralkali, que forma parte del grupo Uralchem. Esta información figura, entre otros, en los anexos 4, 7 y 10 del expediente WK y se confirma en la demanda.
- 65 En segundo lugar, el Tribunal señala que el demandante estuvo presente en la reunión del 24 de febrero de 2022 organizada por el presidente Putin y a la que asistieron varios empresarios rusos (Anexos 1 a 3). Si bien este dato no es decisivo en sí mismo, respalda la afirmación de que el demandante es un destacado empresario. De hecho, entre todos los empresarios activos en Rusia, sólo 37 fueron invitados a esa reunión.
- 66 Por lo tanto, el Consejo concluyó fundadamente que el demandante era un destacado empresario, lo que, en cualquier caso, no niega en ninguno de sus escritos. Esta calificación de empresario destacado puede deducirse, en cualquier caso, de la importancia de dicha empresa en Rusia, como el propio demandante expone en particular en su demanda.
- 67 Por lo tanto, el Tribunal debe examinar si el Consejo podía, sin incurrir en un error de apreciación, concluir en los actos impugnados que el demandante era un destacado empresario involucrado en sectores económicos que proporcionaban una fuente sustancial de ingresos al Gobierno de la Federación de Rusia.
- 68 El demandante niega estar involucrado en sectores económicos que proporcionen una fuente sustancial de ingresos al Gobierno de la Federación de Rusia en el sentido del criterio g). En esencia, su argumento principal es que ninguna de las pruebas proporcionadas por el Consejo demuestra que pueda considerarse que él o las dos empresas vinculadas a él proporcionen una fuente sustancial de ingresos al Gobierno de la Federación de Rusia.
- 69 En primer lugar, el Tribunal señala que, si bien la propia contribución del grupo Uralchem al presupuesto de la Federación de Rusia puede ser útil para determinar la importancia económica del demandante en el sector en cuestión y si es un empresario destacado, no es decisiva a efectos de responder a la pregunta de si el solicitante puede ser clasificado como un empresario destacado involucrado en sectores económicos que proporcionan una fuente sustancial de ingresos al Gobierno de la Federación de Rusia. Como se desprende claramente de los párrafos 51 a 57 supra, es el sector económico, y no una persona física o una empresa en particular, el que debe proporcionar una fuente sustancial de ingresos al Gobierno de la Federación de Rusia.
- 70 En estas circunstancias, procede desestimar el argumento del demandante según el cual ningún elemento del expediente WK confirma que él o las dos sociedades a las que está vinculado proporcionen una fuente sustancial de ingresos al Gobierno de la Federación de Rusia.
- 71 En segundo lugar, por lo que respecta al sector económico controvertido en el presente recurso, contrariamente a lo que alega la demandante, de los fundamentos de las medidas impugnadas y de la actividad del Grupo Uralchem se desprende que el sector económico en cuestión es el sector de los fertilizantes (véase el apartado 33 supra).

- 72 En tercer lugar, en lo que respecta a la cuestión de si ese sector proporciona una fuente sustancial de ingresos al Gobierno de la Federación de Rusia, los Anexos 4, 6, 7 y 12 dejan claro –sin que el solicitante lo cuestione– que En primer lugar, Rusia es un importante actor mundial en el mercado de fertilizantes. Según admite el propio demandante, Rusia es el mayor exportador mundial de fertilizantes nitrogenados y el segundo exportador mundial de fertilizantes fosforados y potásicos. En segundo lugar, Uralchem es uno de los mayores fabricantes rusos de fertilizantes minerales y, en tercer lugar, Uralkali es el mayor fabricante ruso de cloruro de potasio.
- 73 El sector de los fertilizantes, en el que operan estas dos empresas, es muy importante, como lo demuestra, en primer lugar, el Anexo 12 relativo a la influencia de la industria rusa de fertilizantes en las cadenas de suministro mundiales y, en segundo lugar, el Anexo 4, que es un extracto del sitio web de la empresa Uralchem y en el que se habla de una reunión entre el demandante y el presidente Putin en enero de 2022. Durante esa reunión, tras afirmar que las dos empresas conceden gran importancia tanto al desarrollo de las regiones en las que operan las dos empresas, como a la aplicación de proyectos sociales a nivel federal y la construcción de infraestructuras, el demandante expresó su agradecimiento al Presidente Putin y al Gobierno de la Federación Rusa por su apoyo a la industria química, que describió como "un componente clave del desarrollo de la agricultura". tanto en Rusia como en el extranjero". Por otra parte, la importancia de dichas sociedades queda plenamente confirmada por la alegación formulada por el demandante en el tercer motivo de su recurso. Él mismo afirma, en primer lugar, que esas dos empresas suministran productos como, por ejemplo, fertilizantes, que son de crucial importancia para evitar crisis alimentarias en todo el mundo; en segundo lugar, que varios países en desarrollo dependen de Rusia para al menos una quinta parte de sus importaciones y , por último, que la empresa Uralkali fabrica y suministra fertilizantes de alta calidad necesarios para la agricultura.
- 74 En consecuencia, a la luz de la posición global de Rusia en el sector de los fertilizantes y de la importancia de ese sector en el sector agroalimentario ruso y mundial, que se desprende claramente tanto de las pruebas obrantes en el expediente WK como de las propias alegaciones del demandante, el Tribunal Debemos constatar que el sector de los fertilizantes proporciona una fuente importante de ingresos al Gobierno de la Federación de Rusia.
- 75 Como señala acertadamente la demandante, es cierto que ni la Decisión 2014/145, en su versión modificada, ni el Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada, definen el concepto de «fuente sustancial de ingresos». Sin embargo, procede señalar que el uso del adjetivo «sustancial», que califica al grupo nominal «fuente de ingresos», implica que dicha fuente de ingresos es significativa y, por tanto, no despreciable. Del mismo modo, el Consejo no ha facilitado cifras sobre los ingresos obtenidos por dicho Gobierno. Sin embargo, a la vista de lo anterior y, en particular, de la importancia de Rusia en el sector de los fertilizantes, no cabe duda de que este sector empresarial en el que participa la empresa Uralchem proporciona, directa o al menos indirectamente, una fuente importante de ingresos para el Gobierno de la Federación de Rusia.
- 76 Por tanto, procede concluir que, en los actos impugnados, el Consejo aportó un conjunto de indicios suficientemente específicos, precisos y coherentes que permiten demostrar que, siendo el demandante el propietario y director general de la sociedad Uralchem –que controla la sociedad Uralkali-, que forma parte del Grupo Uralchem, es un empresario líder involucrado en sectores económicos que proporcionan una fuente sustancial de ingresos al Gobierno de la Federación Rusa.
- 77 Esta conclusión no puede desvirtuarse por las alegaciones formuladas por la demandante.
- 78 En primer lugar, la demandante alega, en esencia, que la contribución fiscal de las sociedades Uralchem y Uralkali se limita a los impuestos obligatorios y que dicha contribución es insignificante en el contexto de los ingresos fiscales totales del presupuesto del Estado ruso. En cuanto al impuesto sobre la renta, afirma que, en 2021, solo se asignaron al presupuesto federal 5,95 millones de dólares (USD) de los 198,5 millones de dólares pagados por la empresa Uralchem y sólo 10,62 millones de dólares de los 354,08 millones de dólares pagados por la empresa Uralkali. es decir un monto total de USD 16,57 millones. Según el demandante, esto no es más que una gota en el océano de los ingresos federales rusos, que ascienden a

aproximadamente 343,3 mil millones de dólares. Añade que, en lo que respecta al impuesto sobre el valor añadido, se trata de un impuesto indirecto que soportan los consumidores y no los proveedores, por lo que difícilmente podría ser justo considerarlo una contribución pagada por dichas empresas.

- 79 A este respecto, en primer lugar, el Tribunal de Justicia señala que, suponiendo que la alegación de que la contribución de dichas empresas sea insignificante en el contexto de los ingresos fiscales totales del presupuesto del Estado ruso, no es menos cierto que, aunque pueda ser menor que otras Los ingresos fiscales, como los provenientes del sector energético, esas contribuciones también pueden ser sustanciales. Además, el Tribunal debe concluir que la aplicación del criterio g) no significa necesariamente que el Consejo deba tener en cuenta todos los ingresos fiscales del presupuesto estatal ruso, sino más bien que deba evaluar si el sector económico en cuestión en el que opera el solicitante proporciona una fuente importante de ingresos al Gobierno de la Federación de Rusia.
- 80 En segundo lugar, el Tribunal señala que es el sector económico, y no una persona física o una empresa en particular, el que debe constituir una fuente sustancial de ingresos para el Gobierno de la Federación de Rusia (véase el párrafo 69 supra). Es evidente que la suma de 16,57 millones de dólares en concepto de impuesto sobre la renta que, según el solicitante, pagaron las empresas Uralchem y Uralkali al presupuesto federal ruso en 2021 respalda el hecho de que el sector de los fertilizantes, en general, debe proporcionar una fuente sustancial de ingresos a ese gobierno. En la solicitud, la demandante afirma, entre otras cosas, que en el segmento del nitrato de amonio hay otros siete productores importantes con cuotas de mercado significativas y que la posición de mercado de Uralchem es menos fuerte en otros segmentos del mercado, como la producción de amoníaco, la producción de urea y la producción de fertilizantes nitrogenados. Dado que es necesario tener en cuenta las contribuciones de todos los agentes del sector de que se trate, no cabe duda de que dicho sector constituye una fuente importante de ingresos en el sentido del criterio g).
- 81 Esta conclusión es tanto más válida cuanto que, contrariamente a lo que sostiene la demandante, no hay motivo para tener en cuenta únicamente los impuestos directos a la hora de evaluar si se cumplen los requisitos del criterio g).
- 82 El Tribunal observa que, aunque los impuestos indirectos como el IVA son pagados únicamente por los consumidores, el hecho es que pueden ser una fuente sustancial de ingresos para el Gobierno de la Federación de Rusia, y nada en la redacción del criterio (g) impide que se tengan en cuenta dichos impuestos. En efecto, nada parece impedir que se tenga en cuenta cualquier fuente de ingresos para el Gobierno ruso procedente de las actividades del sector en cuestión, incluido el IVA, o cualquier otro ingreso pagado directa o indirectamente al presupuesto del Estado ruso y vinculado a ese sector. .
- 83 En segundo lugar, en su réplica, la demandante alega, en esencia, que si la interpretación que hace el Consejo del criterio g) es correcta y, por tanto, basta con que una persona esté activa en un sector económico específico para que la criterio pertinente que debe cumplirse independientemente de su comportamiento o el de las dos sociedades a las que está vinculado, de su papel o de su comportamiento en relación con la política rusa en Ucrania, invoca una excepción de ilegalidad contra dicho criterio con arreglo al artículo 277 TFUE .
- 84 A este respecto, sin que sea necesario pronunciarse sobre la admisibilidad de este argumento, planteado por primera vez en la fase de réplica, el Tribunal de Justicia declara que no puede acogerse.
- 85 El Tribunal de Justicia recuerda que, en virtud del artículo 277 TFUE, cualquier parte puede, en un procedimiento en el que se trate de un acto de alcance general adoptado por una institución, órgano u organismo de la Unión Europea, invocar los motivos especificados en el párrafo segundo del artículo 263 TFUE para invocar ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea la inaplicabilidad de dicho acto.
- 86 El Consejo goza de una amplia facultad de apreciación en lo que respecta a la definición general y abstracta de los criterios y procedimientos jurídicos para la adopción de medidas restrictivas (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de abril de 2015, *Anboubá/Consejo*, C-605/13 P , UE

: C:2015:248, apartado 41 y jurisprudencia citada). En consecuencia, las normas de aplicación general que definen dichos criterios y procedimientos –como las disposiciones de los actos impugnados que establecen los criterios controvertidos que son objeto del presente motivo– están sujetas a un control jurisdiccional limitado, limitado a comprobar que las normas que rigen se han respetado el procedimiento y la motivación, que los hechos son materialmente exactos, que no ha habido ningún error de Derecho y que no ha habido ningún error manifiesto de apreciación de los hechos ni desviación de poder (véase, en este sentido, , sentencias de 9 de julio de 2009, *Melli Bank / Consejo* , T-246/08 y T-332/08, apartados 44 y 45, y de 15 de septiembre de 2021, *Boshab / Consejo* , T-107/20, no publicada, UE :T:2021:583, apartado 201).

- 87 A este respecto, en primer lugar, el Tribunal de Justicia señala que ni la Decisión 2014/145, en su versión modificada, ni el Reglamento n.º 269/2014, en su versión modificada, establecieron una presunción de vínculo entre la condición de empresario destacado y el Gobierno de la Federación de Rusia.
- 88 Por tanto, la aplicación del criterio g) a una persona concreta presupone que el Consejo pruebe en primer lugar, en particular mediante indicios suficientemente específicos, precisos y coherentes, por una parte, que la persona sujeta a una medida restrictiva es una empresario destacado y, por otra parte, que la persona esté involucrada en un sector que proporciona una fuente sustancial de ingresos al Gobierno de la Federación de Rusia.
- 89 En segundo lugar, es importante subrayar que el objetivo declarado de las medidas impugnadas, y por tanto de la adopción de ese criterio, es que la Unión Europea siga siendo "inquebrantable en su apoyo a la soberanía y la integridad territorial de Ucrania" (considerando 2 del escrito impugnado). medidas) y adoptar nuevas medidas restrictivas "que impondrán consecuencias masivas y graves a Rusia por sus acciones" (considerando 4). El objetivo es, por tanto, aumentar la presión sobre la Federación de Rusia y el coste de sus acciones para socavar la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, y promover una solución pacífica de la crisis (sentencia de 17 de septiembre de 2020, *Rosneft y otros contra Consejo* , C-732/18 P, no publicado, EU:C:2020:727, apartado 85). Tal objetivo es coherente con el objetivo de mantener la paz y la seguridad internacionales, de conformidad con los objetivos de la acción exterior de la Unión Europea establecidos en el artículo 21 TUE (sentencia de 28 de marzo de 2017, *Rosneft*, C-72/15, EU : C :2017:236, párrafo 115).
- 90 El criterio (g) cubre a 'empresarios destacados... involucrados en sectores económicos que proporcionan una fuente sustancial de ingresos al Gobierno de la Federación Rusa, que es responsable de la anexión de Crimea y la desestabilización de Ucrania', es decir, personas respecto de quienes la adopción de las medidas restrictivas en cuestión probablemente aumente los costos para la Federación de Rusia de sus acciones en Ucrania. Este criterio responde pues a la voluntad del Consejo de ejercer presión sobre las autoridades rusas para que pongan fin a sus acciones y políticas desestabilizadoras en Ucrania.
- 91 Por lo tanto, existe un vínculo racional entre atacar a empresarios líderes que operan en sectores económicos que proporcionan ingresos sustanciales al gobierno, en vista de la importancia de esos sectores para la economía rusa, y el objetivo de las medidas restrictivas en el presente caso, que es aumentar la presión sobre la Federación de Rusia, así como aumentar los costes de sus acciones para socavar la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de septiembre de 2018, *Rosneft y otros/Consejo*, T - 715 / 14, no publicado, EU:T:2018:544, apartado 157).
- 92 Por lo tanto, procede declarar que, contrariamente a lo que sostiene la demandante, el criterio g) contiene condiciones relativas al comportamiento personal de los interesados, es decir, a su influencia, debida a sus actividades económicas en determinados sectores, que permite establecer un vínculo suficiente entre dichas personas y el tercer país de que se trate, en este caso la Federación de Rusia.
- 93 En consecuencia, a la vista de todo lo anterior, el Tribunal de Primera Instancia considera que el motivo para incluir el nombre del demandante en las listas controvertidas debido a su condición de destacado empresario en el sentido del criterio g) está suficientemente fundamentado, ya que resulta que, a la luz de este criterio, la inclusión de su nombre en dichas listas está fundada.

- 94 Según la jurisprudencia, dado el carácter preventivo de las decisiones que adoptan medidas restrictivas, si el Tribunal de la Unión considera que, al menos, uno de los motivos mencionados es suficientemente detallado y específico, que está fundamentado y que constituye en base suficiente para respaldar esa decisión, el hecho de que no pueda decirse lo mismo de otros motivos similares no puede justificar la anulación de esa decisión (véase la sentencia de 18 de mayo de 2022, *Foz / Consejo*, T-296/20, recurrida, UE: T:2022:298, apartado 178 (no publicado) y jurisprudencia citada).
- 95 Por tanto, sin que sea necesario examinar el fondo de las demás imputaciones formuladas por la demandante para cuestionar el criterio a), procede desestimar el segundo motivo por infundado.

Sobre el tercer motivo, basado en la vulneración del principio de proporcionalidad y en la vulneración de los derechos fundamentales

- 96 El demandante alega, en esencia, que la inclusión de su nombre en las listas controvertidas constituye una vulneración injustificada y desproporcionada de sus derechos fundamentales, entre los que se incluyen, en particular, la libertad de empresa y el derecho de propiedad.
- 97 En esencia, el demandante alega que las medidas restrictivas que le afectan no son necesarias ni apropiadas para alcanzar el objetivo perseguido por la Decisión 2014/415, modificada, y por el Reglamento n.º 269/2014, modificado. La aplicación de estas medidas equivale a considerar que todas las personas que ejerzan una actividad económica significativa en Rusia y cumplan sus obligaciones tributarias podrían ser sancionadas, por ese solo motivo. Además, el Consejo debería haber tenido en cuenta el hecho de que las empresas a las que está vinculada la demandante, Uralchem y Uralkali –esta última forma parte del grupo Uralchem–, además de no contribuir a las acciones y políticas de Rusia en Ucrania, También somos productores y proveedores de productos estratégicos como los fertilizantes, que son de crucial importancia para evitar una crisis alimentaria mundial. Añade a este respecto que el hecho de que los motivos de los actos impugnados mencionen expresamente a estas dos sociedades perturba sus actividades en la medida en que disuade a los socios de correr el riesgo de infringir el régimen sancionador, lo que contribuye a agravar la situación crisis alimentaria mundial. Además, el demandante alega que, debido a que su nombre fue incluido en las listas en cuestión mediante las medidas impugnadas, los vagones de ferrocarril que transportaban fertilizantes de esas empresas fueron incautados en Finlandia en abril de 2022 sobre la base de que supuestamente eran de su propiedad o estaban bajo su control. Lo anterior generó importantes costes de almacenamiento que debe soportar de conformidad con una ley finlandesa sobre sanciones. Por último, sostiene que no se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 52, apartado 1, de la Carta para que se restrinjan sus derechos fundamentales.
- 98 El Consejo, apoyado por la República de Letonia, cuestiona el fundamento de este motivo.
- 99 Debe tenerse en cuenta que la libertad de empresa figura entre los principios generales del Derecho de la UE y está consagrada en el artículo 16 de la Carta. El derecho a la propiedad, por el contrario, está consagrado en el artículo 17 de la Carta.
- 100 En el presente caso, las medidas restrictivas en cuestión son medidas cautelares que no pretenden privar a dichas personas de sus bienes ni de su libertad de empresa. Sin embargo, implican innegablemente una restricción del ejercicio del derecho de propiedad del demandante y de su libertad de empresa (véase, en este sentido, sentencia de 12 de marzo de 2014, *Al Assad/Consejo*, T-202/ 12, UE : T:2014:113, apartado 115 y jurisprudencia citada).
- 101 Sin embargo, siempre se ha sostenido que en el Derecho de la UE esos derechos fundamentales no gozan de una protección absoluta, sino que deben considerarse en relación con su función en la sociedad (véase la sentencia de 12 de marzo de 2014, *Al Assad/Consejo*, T - 202 / 12, EU:T:2014:113, apartado 113 y jurisprudencia citada).
- 102 A este respecto, el Tribunal recuerda que, según el artículo 52, apartado 1, de la Carta, "toda limitación al ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por [la] Carta debe estar prevista por la ley y respetar la esencia de esos derechos". y libertades" y "con sujeción al principio de proporcionalidad, sólo podrán introducirse limitaciones si son necesarias y responden realmente

a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de proteger los derechos y libertades de otros".

- 103 En consecuencia, para cumplir el Derecho de la UE, una limitación del ejercicio de los derechos fundamentales en cuestión debe cumplir cuatro condiciones. En primer lugar, debe estar "previsto por la ley", en el sentido de que la institución de la UE que adopta medidas susceptibles de restringir los derechos fundamentales de una persona física o jurídica debe tener una base jurídica para sus acciones. En segundo lugar, la limitación en cuestión debe respetar la esencia de esos derechos. En tercer lugar, la limitación debe referirse a un objetivo de interés general, reconocido como tal por la Unión Europea. En cuarto lugar, la limitación en cuestión debe ser proporcionada (véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de junio de 2017, *Kiselev / Consejo*, T-262/15, EU:T:2017:392, apartados 69 y 84 y jurisprudencia citada, y de 13 de septiembre de 2018, *VTB Bank / Consejo*, T-734/14, no publicado, EU:T:2018:542, apartado 140 y jurisprudencia citada).
- 104 En el caso de autos, contrariamente a lo que sostiene la demandante, las medidas controvertidas cumplen los cuatro requisitos.
- 105 En primer lugar, las medidas restrictivas en cuestión están «establecidas por la ley», ya que están recogidas en actos de alcance general que tienen una base jurídica clara en el Derecho de la Unión y están suficientemente motivados en cuanto a su alcance y los motivos que justifican su aplicación a la demandante (véanse los apartados 29 a 41 supra) (véase, por analogía, la sentencia de 5 de noviembre de 2014, *Mayaleh / Consejo*, T-307/12 y T-408/13, EU:T: 2014:926, apartado 176 y jurisprudencia citada). Además, en el marco del examen del segundo motivo, se ha demostrado que de esa motivación de los actos impugnados se podría concluir que el Consejo podía legítimamente incluir el nombre del demandante en las listas controvertidas (véase el apartado 69 arriba).
- 106 En segundo lugar, por lo que respecta a la cuestión de si la limitación controvertida respeta la «esencia» de dichos derechos fundamentales, procede declarar que las medidas restrictivas impuestas están limitadas en el tiempo y son reversibles (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de julio de 2021, *Oblitas Ruzza / Consejo*, T-551/18, no publicado, EU:T:2021:453, apartado 96 y jurisprudencia citada).
- 107 En primer lugar, según el artículo 6 de la Decisión 2014/145 modificada, las listas controvertidas deben revisarse periódicamente para eliminar de ellas a las personas y entidades que ya no cumplan los criterios necesarios.
- 108 Además, debe tenerse en cuenta que el artículo 2, apartados 3 y 4, de la Decisión 2014/145, en su versión modificada, y el artículo 4, apartado 1, el artículo 5, apartado 1, y el artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 269 /2014, según enmendada, prevén la posibilidad de autorizar el uso de fondos congelados para satisfacer necesidades básicas o cumplir ciertos compromisos, y de otorgar autorizaciones específicas que permitan la liberación de fondos, otros activos financieros u otros recursos económicos. Además, en la medida en que las medidas impugnadas no tienen el efecto de confiscar los bienes del demandante, el Tribunal considera que tales medidas no son de naturaleza punitiva.
- 109 Por último, en virtud del artículo 1, apartado 6, de la Decisión 2014/145, modificada, la autoridad competente de un Estado miembro puede autorizar a personas incluidas en la lista a entrar en su territorio, en particular por razones humanitarias urgentes.
- 110 En tercer lugar, las medidas restrictivas en cuestión tienen como objetivo ejercer presión sobre las autoridades rusas para que pongan fin a sus acciones y políticas desestabilizadoras en Ucrania. Se trata de un objetivo que entra dentro de los que se persiguen en el marco de la política exterior y de seguridad común (PESC) y que se mencionan en el artículo 21, apartado 2, letras b) y c), del TUE, como la consolidación y el apoyo a la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y los principios del derecho internacional, y la preservación de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional y la protección de las poblaciones civiles.

- 111 En cuarto lugar, en lo que respecta al principio de proporcionalidad, cabe señalar que, como principio general del Derecho de la UE, éste exige que las medidas adoptadas por las instituciones de la UE no excedan los límites de lo apropiado y necesario para alcanzar los objetivos perseguidos por la legislación en cuestión. En consecuencia, cuando se puede elegir entre varias medidas apropiadas, se debe recurrir a la menos onerosa y los perjuicios causados no deben ser desproporcionados con respecto a los objetivos perseguidos (véase sentencia de 30 de noviembre de 2016, *Rotenberg/Consejo*, T - 720 / 14 , EU:T:2016:689, apartado 178 de la jurisprudencia citada).
- 112 A este respecto, según la jurisprudencia, en lo que respecta al control judicial del respeto del principio de proporcionalidad, debe concederse al legislador de la Unión una amplia facultad de apreciación en ámbitos que implican decisiones políticas, económicas y sociales por su parte, en los que está llamado a realizar evaluaciones complejas. Por lo tanto, la legalidad de una medida adoptada en esos ámbitos solo puede verse afectada si la medida es manifiestamente inadecuada habida cuenta del objetivo que la institución competente pretende perseguir (véase la sentencia de 30 de noviembre de 2016, *Rotenberg/Consejo*, T - 720 / 14, EU:T:2016:689, apartado 179 de la jurisprudencia citada).
- 113 En el presente caso, en cuanto a si las medidas en cuestión son adecuadas para alcanzar los objetivos perseguidos, el Tribunal observa en primer lugar que, dada la importancia de los objetivos perseguidos por las medidas restrictivas en cuestión, las consecuencias adversas descritas por el demandante resultantes de la aplicación de dichas medidas, las medidas restrictivas no son manifiestamente excesivas (véanse, en este sentido y por analogía, las sentencias de 14 de octubre de 2009, *Bank Melli Iran / Consejo* , T-390/08, EU:T:2009:401, apartado 71, y de 12 de marzo de 2014, *Al Assad / Consejo* , T-202/12, EU:T:2014:113, apartado 116).
- 114 Así es, en particular, dado que, en el marco del examen del segundo motivo, se demostró que las medidas restrictivas adoptadas en el marco de las medidas impugnadas contra el demandante estaban justificadas por cuanto su situación permitía concluir que cumplía las condiciones para la aplicación del criterio g).
- 115 En segundo lugar, el hecho de que el demandante o las dos sociedades a las que está vinculado no hayan tenido un papel directo en las acciones contra Ucrania es irrelevante, ya que no fue objeto de medidas restrictivas por ese motivo, sino porque es un empresario destacado que opera en sectores económicos que constituyen una fuente importante de ingresos para el Gobierno de la Federación de Rusia, responsable de la anexión de Crimea y de la desestabilización de Ucrania.
- 116 En cuanto a la necesidad de las medidas restrictivas en cuestión, procede señalar que medidas alternativas y menos restrictivas, como un sistema de autorización previa o la obligación de justificar, a posteriori, cómo se utilizaron los fondos transferidos, no son tan eficaces para alcanzar los objetivos perseguidos, a saber, ejercer presión sobre los responsables rusos de la situación en Ucrania, en particular teniendo en cuenta la posibilidad de eludir las restricciones impuestas (véase, en este sentido, la sentencia de 30 de noviembre de 2016, *Rotenberg / Consejo* , T -720/14, EU:T:2016:689, apartado 182 de la jurisprudencia citada). Además, el Tribunal observa que el demandante no ha indicado qué medidas menos restrictivas podría haber adoptado el Consejo.
- 117 Además, debe recordarse que el artículo 2, apartados 3 y 4, de la Decisión 2014/145, en su versión modificada, y el artículo 4, apartado 1, el artículo 5, apartado 1, y el artículo 6, apartado 1, del Reglamento n. 269/2014, según enmendada, prevén la posibilidad de autorizar el uso de fondos congelados para satisfacer necesidades básicas o cumplir ciertos compromisos, y de otorgar autorizaciones específicas que permitan la liberación de fondos, otros activos financieros u otros recursos económicos.
- 118 Además, en virtud del artículo 1, apartado 6, de la Decisión 2014/145, modificada, la autoridad competente de un Estado miembro puede autorizar a personas incluidas en la lista a entrar en su territorio, en particular por razones humanitarias urgentes.

- 119 Por último, la presencia del nombre del demandante en las listas controvertidas no puede calificarse de desproporcionada por ser potencialmente ilimitada, ya que, como se recuerda en el apartado 107 *supra*, tales listas están sujetas a revisiones periódicas para garantizar que las personas que , y las entidades que ya no cumplan los criterios necesarios serán eliminadas de dichas listas (véase, en este sentido, la sentencia de 30 de noviembre de 2016, *Rotenberg / Consejo* , T-720/14, EU:T:2016:689, apartado 185, jurisprudencia citada).
- 120 De ello se deduce que, suponiendo que se hayan demostrado las consecuencias adversas alegadas por el demandante mencionadas en el apartado 97 *supra*, las restricciones a sus derechos fundamentales resultantes de las medidas restrictivas en cuestión, adoptadas en el contexto de las medidas impugnadas, no son desproporcionadas y no puede dar lugar a la anulación de dichas medidas.
- 121 Esta conclusión no queda desvirtuada por la alegación del demandante según la cual, en esencia, la aplicación de las medidas restrictivas contra él equivale a permitir que todos los empresarios destacados que explotan con éxito una empresa en Rusia se incluyan en las listas controvertidas. Aparte de que esta alegación carece de fundamento, basta señalar que la demandante fue objeto de medidas restrictivas tras una evaluación individual basada en pruebas concretas y que el objetivo de dichas medidas es incrementar los costes de las acciones del gobierno ruso. Federación que busca socavar la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania y promover una solución pacífica de la crisis.
- 122 Debe desestimarse la alegación según la cual dichas medidas contribuyeron a agravar la crisis alimentaria mundial y tuvieron como consecuencia que las autoridades finlandesas confiscaran vagones pertenecientes a Uralchem y Uralkali. Baste señalar que las medidas impugnadas no hacen más que congelar los fondos personales del demandante e impedirle entrar o transitar por los territorios de los Estados miembros sin imponer en modo alguno restricciones a dos sociedades a las que está vinculado ni, a fortiori, en el sector de los fertilizantes. En consecuencia, el Consejo no puede ser considerado responsable de las decisiones de los operadores que prefieren no recurrir a las empresas a las que está vinculado. Lo mismo se aplica a las decisiones adoptadas por las autoridades nacionales finlandesas que entran dentro de la soberanía de los Estados miembros y que el solicitante puede impugnar ante los órganos jurisdiccionales nacionales si así lo desea. Por último, como han alegado el Consejo y la República de Letonia, si se han producido perturbaciones en el suministro de alimentos, éstas se han debido a la decisión de Rusia de invadir Ucrania y no a la adopción de medidas restrictivas individuales contra el demandante.
- 123 Habida cuenta de lo que antecede, procede desestimar el tercer motivo.

Cuarto motivo, basado en la vulneración del principio de igualdad de trato

- 124 La demandante alega que la aplicación del criterio a) y del criterio g) por parte del Consejo es discriminatoria. Por un lado, los accionistas y directores generales de otras grandes empresas rusas o extranjeras no están sujetos a medidas restrictivas, aunque contribuyen mucho más que el Grupo Uralchem al presupuesto de la Federación Rusa. Por otro lado, el Consejo no incluyó a todos los participantes en la reunión del 24 de febrero de 2022 en la lista de medidas restrictivas. En sus observaciones sobre el escrito de formalización de la intervención de la República de Letonia, el demandante añade, basándose en el artículo 277 TFUE, que su inclusión en las listas controvertidas debe anularse porque el criterio g) aplicado por el Consejo es ilegal.
- 125 El Consejo, apoyado por la República de Letonia, cuestiona el fundamento de este motivo.
- 126 A este respecto, el Tribunal de Justicia señala que, según la jurisprudencia, el principio de igualdad de trato, que constituye un principio fundamental del Derecho, prohíbe tratar de manera diferente situaciones comparables o tratar situaciones diferentes de la misma manera, a menos que dicha diferencia de trato está objetivamente justificada (véase la sentencia de 31 de mayo de 2018, *Kaddour / Consejo* , T-461/16, EU:T:2018:316, apartado 152 de la jurisprudencia citada).

- 127 En el presente caso, en primer lugar, suponiendo que, con su argumentación, el demandante pretenda afirmar que el criterio g) es discriminatorio en la medida en que se dirige a empresarios y empresas rusos e ignora a las empresas extranjeras, basta considerar que dicho criterio no se refiere a la nacionalidad de las personas designadas, sino a todas las personas físicas destacadas en el sentido del criterio g). Así, las personas que son objeto de las medidas restrictivas pueden ser de cualquier nacionalidad, siempre que cumplan ese criterio.
- 128 En segundo lugar, como señala acertadamente el Consejo, si bien no puede incluir en las listas a personas que no cumplen los criterios de designación establecidos por las medidas aplicables, no está obligado a incluir en dichas listas a todas las personas que sí cumplen dichos criterios. . El Consejo tiene una amplia discreción que le permite, cuando sea apropiado, no imponer medidas restrictivas a dicha persona o entidad, cuando el Consejo considere que, a la luz de los objetivos de esas medidas, no sería apropiado hacerlo (ver , en este sentido y por analogía, sentencia de 22 de abril de 2015, *Tomana y otros / Consejo y Comisión* , T-190/12, EU:T:2015:222, apartado 243).
- 129 Por último, en tercer lugar, incluso si el Consejo no hubiera adoptado medidas de congelación de fondos de determinadas personas que se encontraban en la misma situación que la demandante y que cumplían los criterios a) y g), la demandante no puede invocar con éxito este hecho, porque el principio de igualdad de trato y de no discriminación debe conciliarse con el principio de legalidad (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de mayo de 2016, *Post Bank Iran / Consejo* , T-68/14, no publicada, EU:T:2016 :263, apartado 135 y jurisprudencia citada). En cualquier caso, el Tribunal de Primera Instancia considera que del examen del segundo motivo se desprende claramente que el Consejo no incurrió en ningún error de apreciación al incluir el nombre del demandante en las listas controvertidas.
- 130 En cuanto a la ilegalidad de la referencia que hace la demandante al criterio g), basta con declarar que tal ilegalidad ya ha sido rechazada (véanse los apartados 84 a 92 supra).
- 131 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede desestimar el cuarto motivo y, en consecuencia, el recurso en su totalidad.

Sobre la solicitud de diligencia de ordenación del procedimiento

- 132 La demandante solicita al Tribunal de Justicia que ordene al Consejo, mediante diligencia de ordenación del procedimiento, que presente el expediente administrativo confidencial que dio lugar a la inclusión de su nombre en las listas controvertidas.
- 133 El Consejo sostiene que no hay ningún motivo para estimar esta solicitud basándose, esencialmente, en que toda la información relativa a la inclusión del nombre del demandante en las listas controvertidas le fue comunicada y está incluida en el expediente WK.
- 134 A este respecto, procede recordar que el Tribunal General es el único juez que decide si la información disponible sobre los asuntos de que conoce debe completarse (sentencias de 10 de julio de 2001, *Ismeri Europa/Tribunal de Cuentas* , C - 315 /99 P, EU:C:2001:391, apartado 19, y 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), apartado 67).
- 135 En el caso de autos, teniendo en cuenta que el Consejo ha confirmado que no dispone de más información que la que figura en el expediente WK que fue enviado al demandante, no procede estimar dicha solicitud.

Costos

- 136 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, la parte perdedora será condenada en costas si éstas han sido solicitadas en los escritos de la parte perdedora.

137 Además, según el artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, los Estados miembros y las instituciones que intervinieron en el procedimiento cargarán con sus propias costas.

138 En el caso de autos, al haber solicitado el Consejo la condena en costas y no haber sido desestimadas las costas del demandante, procede condenar a éste a cargar con sus propias costas y con las del Consejo. La República de Letonia cargará con sus propias costas.

Por esos motivos,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera)

por la presente:

- 1) **Desestimar el recurso;**
- 2) **El Sr. Dmitry Arkadievich Mazepin cargará con sus propias costas y con las del Consejo de la Unión Europea.**
- 3) **La República de Letonia cargará con sus propias costas.**

Spielman

Galea

Toth

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 8 de noviembre de 2023.

V. Di Bucci

S. Pappasavvas

Registrador

Presidente