



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Sexta)

de 13 de septiembre de 2013\*

«Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas adoptadas contra Siria — Congelación de fondos y de recursos económicos — Restricción de entrada en el territorio de la Unión y de tránsito por el mismo — Derecho de defensa — Obligación de motivación — Error manifiesto de apreciación — Derechos fundamentales»

En el asunto T-383/11,

**Eyad Makhlouf**, con domicilio en Damasco (Siria), representado inicialmente por los Sres. P. Grollet y G. Karouni, posteriormente por el Sr. Karouni y la Sra. C. Rygaert, abogados,

parte demandante,

contra

**Consejo de la Unión Europea**, representado por el Sr. G. Étienne y la Sra. R. Liudvinaviciute-Cordeiro, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyado por

**Comisión Europea**, representada por el Sr. F. Castillo de la Torre y la Sra. S. Pardo Quintillán, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto un recurso de anulación de la Decisión de Ejecución 2011/302/PESC del Consejo, de 23 de mayo de 2011, por la que se aplica la Decisión 2011/273/PESC, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria (DO L 136, p. 91), de la Decisión 2011/782/PESC del Consejo, de 1 de diciembre de 2011, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria y por la que se deroga la Decisión 2011/273/PESC (DO L 319, p. 56), y de la Decisión 2012/739/PESC del Consejo, de 29 de noviembre de 2012, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria y por la que se deroga la Decisión 2011/782 (DO L 330, p. 21), en la medida en que dichos actos afectan al demandante,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Sexta),

integrado por el Sr. H. Kanninen, Presidente, y los Sres. S. Soldevila Fragoso (Ponente) y G. Berardis, Jueces;

Secretaria: Sra. C. Kristensen, administradora;

\* Lengua de procedimiento: francés.

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 8 de febrero de 2013;

dicta la siguiente

## Sentencia

### Antecedentes del litigio

- 1 El demandante, el Sr. Eyad Makhlof, es un oficial de nacionalidad siria, con grado de teniente coronel.
- 2 Para condenar firmemente la represión violenta de las manifestaciones pacíficas en distintos lugares de toda Siria y para hacer un llamamiento a las autoridades sirias para que se abstengan de recurrir al uso de la fuerza, el Consejo de la Unión Europea adoptó, el 9 de mayo de 2011, la Decisión 2011/273/PESC, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria (DO L 121, p. 11). En vista de la gravedad de la situación, el Consejo impuso un embargo de armas, una prohibición de las exportaciones de equipos que pueden utilizarse para represión interna, restricciones a la admisión en la Unión Europea, así como la congelación de capitales y de recursos económicos de determinadas personas y entidades responsables de la represión violenta ejercida contra la población civil en Siria.
- 3 Los nombres de las personas responsables de la represión violenta ejercida contra la población civil en Siria así como los de las personas, físicas o jurídicas, y de las entidades asociadas a aquéllas se mencionan en el anexo de la Decisión 2011/273. Con arreglo al artículo 5 de dicha Decisión, el Consejo, a propuesta de un Estado miembro o del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, puede modificar el citado anexo. El nombre del demandante no figura en ese anexo.
- 4 Mediante la Decisión de Ejecución 2011/302/PESC, de 23 de mayo de 2011, por la que se aplica la Decisión 2011/273 (DO L 136, p. 91), el Consejo modificó la Decisión 2011/273 con el propósito, en particular, de aplicar las medidas restrictivas controvertidas a otras personas y entidades cuyos nombres fueron añadidos en la lista establecida en el anexo, que sustituyó el anexo de la Decisión anterior. Se introdujo el nombre del demandante en dicha lista, que recoge distintas menciones, entre ellas las relativas a la fecha de su inclusión en la lista controvertida, a saber, el «23.05.2011», a su fecha de nacimiento, a su número de pasaporte, y a los motivos «Hermano de Rami Makhlof y funcionario de los servicios generales de información; involucrado en la represión de la población civil».
- 5 El 24 de mayo de 2011, el Consejo publicó un Anuncio a la atención de las personas a las que se aplican las medidas restrictivas establecidas en la Decisión 2011/273 y en el Reglamento (UE) n° 442/2011 del Consejo en relación con la adopción de medidas restrictivas contra Siria (DO C 153, p. 8).
- 6 Mediante la Decisión 2011/522/PESC, de 2 de septiembre de 2011, por la que se modifica la Decisión 2011/273 (DO L 228, p. 16), el Consejo estableció que su ámbito de aplicación, incluido su anexo, tenía que abarcar igualmente las «personas que se benefici[aban] del régimen o lo apoy[aban] y [...] las personas asociadas con ellas, [que se] enumera[ban] en el anexo».
- 7 A través de la Decisión 2011/782/PESC, de 1 de diciembre de 2011, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria y por la que se deroga la Decisión 2011/273 (DO L 319, p. 56), el Consejo consideró necesario, en vista de la gravedad de la situación en Siria, imponer medidas restrictivas adicionales. En aras de la claridad, las medidas impuestas por la Decisión 2011/273 y las medidas adicionales fueron integradas en un único instrumento jurídico. El nombre del demandante figura en la fila 20 del cuadro del anexo I de la Decisión 2011/782, por los mismos motivos y con la misma información que los contenidos en el anexo de la Decisión 2011/273.

- 8 Mediante la Decisión 2012/739/PESC del Consejo, de 29 de noviembre de 2012, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria y por la que se deroga la Decisión 2011/782 (DO L 330, p. 21), las medidas restrictivas controvertidas fueron integradas en un único instrumento jurídico. El nombre del demandante consta en la fila 19 del cuadro del anexo I de la Decisión 2012/739 por los mismos motivos y con la misma información que los recogidos en el anexo de la Decisión 2011/273.
- 9 El 30 de noviembre de 2012, el Consejo publicó un Anuncio dirigido a las personas y entidades a las que se aplican las medidas restrictivas previstas en la Decisión 2012/739 y en el Reglamento del Consejo (UE) n° 36/2012, que se aplica en virtud del Reglamento de Ejecución (UE) n° 1117/2012 del Consejo, relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria (DO C 370, p. 6).

### **Procedimiento y pretensiones de las partes**

- 10 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 21 de julio de 2011, el demandante interpuso el presente recurso de anulación contra la Decisión de Ejecución 2011/302.
- 11 Por auto del Presidente de la Sala Sexta del Tribunal de 24 de enero de 2012, se admitió la solicitud de intervención de la Comisión Europea en apoyo de las pretensiones del Consejo, presentada en la Secretaría del Tribunal el 28 de octubre de 2011.
- 12 A través de observaciones presentadas en la Secretaría del Tribunal el 5 de enero de 2012, el demandante adaptó sus pretensiones solicitando igualmente la anulación de la Decisión 2011/782. Por medio de su escrito de duplica, presentado en la Secretaría del Tribunal el 3 de abril de 2012, el Consejo tomó nota de la solicitud del demandante.
- 13 Mediante observaciones presentadas en la Secretaría del Tribunal el 31 de enero de 2013, el demandante adaptó sus pretensiones solicitando igualmente la anulación de la Decisión 2012/739, reconociendo que el recurso de anulación contra la Decisión 2011/782 había quedado sin objeto. A través de sus observaciones relativas al escrito que adaptaba las pretensiones presentado en la Secretaría del Tribunal el 5 de febrero de 2013, el Consejo tomó nota de la solicitud del demandante.
- 14 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal (Sala Sexta) decidió iniciar la fase oral.
- 15 En la vista celebrada el 8 de febrero de 2013 se oyeron los informes orales del demandante y del Consejo y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal. En cuanto a la Comisión, ésta no asistió a la vista.
- 16 El demandante solicita al Tribunal que:
  - Anule la Decisión de Ejecución 2011/302 y la Decisión 2012/739.
  - Condene en costas al Consejo.
- 17 El Consejo solicita al Tribunal que:
  - Desestime el recurso.
  - Condene en costas al demandante.
- 18 La Comisión apoya las pretensiones del Consejo.

## Fundamentos de Derecho

### *Sobre la admisibilidad de las solicitudes de adaptación de las pretensiones del demandante*

- 19 Como se desprende de los apartados 4 a 9 *supra*, con posterioridad a la interposición del recurso, la Decisión 2011/273, en particular, en su versión modificada por la Decisión de Ejecución 2011/302, fue derogada y sustituida por la Decisión 2011/782, la cual a su vez fue derogada y sustituida por la Decisión 2012/739. El demandante solicitó poder adaptar sus pretensiones para que éstas se refirieran igualmente a esas dos últimas Decisiones, pese a haber renunciado posteriormente a impugnar la Decisión 2011/782. El Consejo no se opuso a la adaptación de las solicitudes del demandante.
- 20 Procede recordar que, cuando se sustituye durante el procedimiento una Decisión o un Reglamento que afecta directa e individualmente a un particular por un acto que tiene el mismo objeto, este último debe considerarse un elemento nuevo que permite que el demandante adapte sus pretensiones y motivos. En efecto, obligar al demandante a interponer un nuevo recurso iría en contra de la buena administración de justicia y de las exigencias de economía procesal. Además, sería injusto que, para hacer frente a las críticas contenidas en un recurso contra un acto presentado ante el juez de la Unión, la institución afectada pudiera adaptar el acto impugnado o sustituirlo por otro acto e invocar, durante el procedimiento, dicha modificación o sustitución para privar a la otra parte de la posibilidad de hacer extensivas sus pretensiones y motivos iniciales al acto ulterior o de formular nuevos motivos y pretensiones contra este último (véase la sentencia del Tribunal de 23 de octubre de 2008, *People's Mojahedin Organization of Iran/Consejo*, T-256/07, Rec. p. II-3019, apartado 46, y la jurisprudencia citada).
- 21 Por consiguiente, debe estimarse la admisibilidad de las pretensiones dirigidas contra la Decisión 2012/739, las cuales fueron presentadas en la Secretaría del Tribunal el 31 de enero de 2013, es decir, dentro del plazo de recurso.

### *Sobre el fondo*

- 22 En apoyo de su recurso de anulación, el demandante invoca esencialmente cuatro motivos basados, el primero, en la vulneración del derecho de defensa, del derecho a un proceso equitativo y del derecho a la tutela judicial efectiva; el segundo, en el incumplimiento de la obligación de motivación; el tercero, en un error manifiesto de apreciación y, el cuarto, en la vulneración del principio de proporcionalidad, del derecho de propiedad y del derecho al respeto de la vida privada.

Sobre el primer motivo, basado en la vulneración del derecho de defensa, del derecho a un proceso equitativo y del derecho a la tutela judicial efectiva.

- 23 El demandante sostiene que se le han impuesto sanciones sin haber sido previamente oído, sin haber tenido la posibilidad de defenderse y sin haber tenido conocimiento de los elementos sobre cuya base se han adoptado las medidas controvertidas, dado que el Consejo incumplió su obligación de comunicarle su Decisión, incluidos los motivos de su inclusión en las listas controvertidas, bien directamente, pues no podía ignorarse su dirección, o bien mediante la publicación de un anuncio que le diera la posibilidad concreta de presentar observaciones.
- 24 Según el demandante, en el marco de decisiones que establecen medidas restrictivas contra personas físicas, la autoridad de la Unión de que se trate está obligada a comunicar los motivos de dichas medidas a la persona o la entidad afectada con el máximo detalle posible, al decidirse la inclusión de las mencionadas personas en la lista o, al menos, con la máxima brevedad posible una vez adoptada dicha decisión, a fin de permitir a los destinatarios ejercitar dentro de plazo su derecho de recurso.

- 25 El demandante afirma que, en el supuesto de que se hubiera estimado que la publicación detallada de las imputaciones en su contra pudiera toparse con consideraciones imperiosas de interés general relacionadas con la seguridad de la Unión y de sus Estados miembros o con la gestión de sus relaciones internacionales, la motivación específica y concreta de la Decisión habría tenido que formalizarse y ponerse en su conocimiento por cualquier medio adecuado. Ahora bien, en el caso de autos ningún elemento permitía apreciar que tal publicación chocara con dichas consideraciones imperiosas.
- 26 Asimismo, según el demandante, ante la falta de cualquier indicación en las Decisiones impugnadas de los motivos específicos y concretos que las justifican, tampoco estaba en condiciones de defenderse eficazmente ante el Tribunal.
- 27 El Consejo rechaza las alegaciones del demandante.
- 28 El Consejo sostiene que, en atención al carácter cautelar y a la finalidad de las medidas de congelación de activos, la adopción de éstas no puede ser objeto de una audiencia preliminar de las personas de que se trate sin poner en peligro la eficacia de la mencionada medida y, por tanto, el objetivo perseguido por la Unión.
- 29 El Consejo recuerda que la Decisión de Ejecución 2011/302 fue publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea*. Lo mismo sucede con el Anuncio a la atención de las personas a las que se aplican las medidas restrictivas controvertidas, que fue publicado, en contra de lo que afirma el demandante, en el Diario Oficial (DO 2011, C 153, p. 8). El Consejo añade que no pudo proceder a notificar individualmente las Decisiones impugnadas al demandante, al no disponer de sus datos personales.
- 30 Por lo que se refiere al ejercicio de los recursos a disposición del demandante, el Consejo alega que aquél no presentó una solicitud de revisión de la medida de la que era objeto, ni pidió que le fueran comunicados los elementos que motivaron la resolución adoptada con respecto a él.
- 31 Procede recordar que el artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (DO 2010, C 83, p. 389), a la que el artículo 6 TUE, apartado 1, reconoce el mismo valor jurídico que los Tratados, consagra expresamente el derecho fundamental al respeto del derecho de defensa en los procedimientos previos a la adopción de una medida restrictiva (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de diciembre de 2011, Francia/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, Rec. p. I-13427, apartado 66).
- 32 Debe recordarse igualmente que, según jurisprudencia reiterada, el principio de tutela judicial efectiva es un principio general del Derecho comunitario, que resulta de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros y que ha sido consagrado en los artículos 6 y 13 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y reafirmado, por lo demás, en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales (sentencias del Tribunal de Justicia de 13 de marzo de 2007, Unibet, C-432/05, Rec. p. I-2271, apartado 37, y de 3 de septiembre de 2008, Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión, C-402/05 P y C-415/05 P, Rec. p. I-6351, apartado 335; en lo sucesivo, «sentencia Kadi»).
- 33 Además, habida cuenta de reiterada jurisprudencia, se ha de concluir en el presente caso que, como el control jurisdiccional debe poder recaer en la legalidad de los motivos en que se basa, en cada caso concreto, la inclusión del nombre de una persona o de una entidad en la lista recogida en el anexo de las Decisiones impugnadas y la consecuente imposición de un conjunto de medidas restrictivas a dicha persona o entidad, la eficacia del control jurisdiccional exige que la autoridad de la Unión de que se trate esté obligada a comunicar dichos motivos a la persona o a la entidad afectada con el máximo detalle posible, ya sea al decidirse la inclusión en la lista o, al menos, con la máxima brevedad posible una vez adoptada dicha decisión, a fin de permitir que estos destinatarios ejerciten dentro de plazo su derecho de recurso (véase la sentencia Kadi, apartado 336, y la jurisprudencia citada).

- 34 En efecto, el cumplimiento de la obligación de comunicar tales motivos resulta necesario, tanto para permitir que los destinatarios de las medidas restrictivas defiendan sus derechos en las mejores condiciones posibles y decidan con pleno conocimiento de causa sobre la conveniencia de someter el asunto al juez de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de octubre de 1987, Heylens y otros, 222/86, Rec. p. 4097, apartado 15) como para poner a este último en condiciones de ejercer plenamente el control de legalidad del acto de la Unión de que se trate, conforme a la misión que le ha encomendado el Tratado (sentencia Kadi, apartado 337).
- 35 Pues bien, el artículo 5 de la Decisión 2011/273 dispone que el Consejo comunicará su decisión a la persona afectada, incluidos los motivos de su inclusión en la lista, ya directamente, si se conoce su domicilio, ya mediante la publicación de un anuncio, para que la persona o entidad tenga la oportunidad de presentar sus alegaciones al respecto. Asimismo, dicha disposición prevé que, cuando se presenten alegaciones o nuevas pruebas sustantivas, el Consejo reconsiderará su decisión e informará en consecuencia a la persona física o jurídica, la entidad o el organismo afectado. Finalmente, la lista que figura en el anexo de la mencionada Decisión se revisará periódicamente y al menos cada doce meses. Tales disposiciones, en principio, son conformes a las exigencias establecidas por la jurisprudencia.
- 36 En el caso de autos, a raíz de la adopción de la Decisión de Ejecución 2011/302, ya desde el 24 de mayo de 2011 fue publicado un anuncio en el Diario Oficial, concediendo al demandante de esta manera la posibilidad de presentar observaciones ante el Consejo.
- 37 El hecho de que dicha comunicación se efectuara después de la primera inclusión del demandante en la lista de personas a las que van dirigidas las medidas restrictivas controvertidas no puede considerarse en sí como una vulneración del derecho de defensa.
- 38 En efecto, de conformidad con la jurisprudencia en materia del derecho de defensa y, en particular, del derecho a ser oído tratándose de medidas restrictivas, no cabe exigir a las autoridades de la Unión que comuniquen los citados motivos antes de la inclusión inicial de una persona o de una entidad en la lista que impone medidas restrictivas (véase, en este sentido, la sentencia Kadi, apartado 338).
- 39 Efectivamente, tal comunicación previa podría poner en peligro la eficacia de las medidas de congelación de fondos y de recursos económicos impuestas por dichas Decisiones (véase, en este sentido, la sentencia Kadi, apartado 339).
- 40 Para alcanzar el objetivo perseguido por las Decisiones impugnadas, tales medidas deben poder beneficiarse, por su propia naturaleza, del efecto sorpresa y, como el Tribunal de Justicia ha indicado ya, aplicarse con efecto inmediato (véanse, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de octubre de 2007, Möllendorf y Möllendorf-Niehuus, C-117/06, Rec. p. I-8361, apartado 63, y la sentencia Kadi, apartado 340).
- 41 Por razones relacionadas igualmente con el objetivo perseguido por la Decisión de Ejecución 2011/302, que incluyó el nombre del demandante en la lista que figura en el anexo de la Decisión 2011/273, y con la eficacia de las medidas establecidas por ésta, las autoridades de la Unión tampoco estaban obligadas a oír al demandante antes de la inclusión inicial de su nombre en la lista recogida en el anexo (véase, en este sentido, la sentencia Kadi, apartado 341).
- 42 No obstante, en el marco de la adopción de la Decisión 2012/739, que es una Decisión posterior que mantuvo el nombre del demandante en la lista que contiene los nombres de las personas que son objeto de las medidas restrictivas, no puede invocarse válidamente el argumento del efecto sorpresa (véase, en este sentido, la sentencia Francia/People's Mojahedin Organization of Iran, antes citada, apartado 62).

- 43 Sin embargo, en el litigio que dio lugar a la sentencia Francia/People's Mojahedin Organization of Iran, antes citada, el Tribunal de Justicia consideró que dicho derecho a ser oído previamente debía respetarse debido a que el Consejo había invocado nuevos datos en contra de la organización que se decidió mantener en la lista controvertida.
- 44 En el presente asunto, procede señalar que el Consejo no ha aportado ningún elemento nuevo, es decir, que no hubiera sido comunicado ya al demandante como consecuencia de su inclusión inicial, cuando se mantuvo su nombre en la lista controvertida.
- 45 Ahora bien, con arreglo al artículo 5, apartado 3, de la Decisión 2011/273, «cuando se presenten alegaciones o nuevas pruebas sustantivas, el Consejo reconsiderará su decisión e informará en consecuencia a la persona o entidad afectada». Por tanto, el demandante puede, en todo momento, por iniciativa propia, ser oído ante el Consejo sin que sea formulada una nueva invitación explícita previa a la adopción de cada Decisión subsiguiente, ante la falta de nuevos elementos invocados respecto de él.
- 46 Asimismo, el Consejo publicó un anuncio en el Diario Oficial el 30 de noviembre de 2012, es decir, el día siguiente a la publicación de la Decisión 2012/739. Por consiguiente, en tales circunstancias, al haber tenido el demandante la oportunidad durante varios meses de impugnar los elementos que justificaron su inclusión y su mantenimiento en la lista que recoge las personas que son objeto de las medidas restrictivas, no puede acreditarse que se vulnerara su derecho a ser oído.
- 47 Por lo que se refiere a la alegación del demandante relativa a la falta de notificación individual de las Decisiones, ha de señalarse que el artículo 27, apartado 2, de la Decisión 2012/739 impone que se notifique directa e individualmente la decisión cuando se conozca el domicilio de la persona que es objeto de las medidas restrictivas.
- 48 Según reiterada jurisprudencia, aunque una comunicación individual de este tipo de resoluciones es, en principio, necesaria, sin que baste la mera publicación en el Diario Oficial, el juez debe no obstante examinar, en cada asunto, si el hecho de no poner individualmente en conocimiento del demandante los motivos de la Decisión controvertida tuvo como consecuencia privar a aquél de la posibilidad de conocer en el momento oportuno la motivación de la Decisión controvertida y de apreciar la fundamentación de la medida de congelación de fondos y de recursos económicos adoptada frente a él (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de noviembre de 2011, Bank Melli Iran/Consejo, C-548/09 P, Rec. p. I-11381, apartados 52 a 56).
- 49 En el caso de autos, procede destacar que, el 30 de noviembre de 2012, el Consejo conocía con certeza el domicilio del demandante y el de sus abogados, dado que se mencionaban en la demanda mediante la que se interpuso el presente recurso de anulación.
- 50 En consecuencia, el Consejo debería haber notificado individualmente los motivos que justifican el mantenimiento del nombre del demandante en la lista controvertida a fin de permitirle defenderse de manera eficaz y en el plazo más breve posible. Sin embargo, de los autos se desprende que el demandante pudo defenderse eficazmente contra los actos impugnados a raíz de su publicación en el Diario Oficial, ya que interpuso un recurso de anulación ante el Tribunal en el plazo establecido.
- 51 Finalmente, en cuanto a la falta de mención explícita en las Decisiones impugnadas de la posibilidad de «interponer un recurso efectivo», debe recordarse que tal recurso puede presentarse en las condiciones previstas en los artículos 275 TFUE, párrafo segundo, y 263 TFUE, párrafos cuarto y sexto, como se infiere del presente recurso de anulación. Además, en el presente asunto, los anuncios publicados por el Consejo establecían explícitamente la posibilidad de solicitar una revisión por parte del Consejo y de interponer un recurso de anulación ante el Tribunal General. Por tanto, esta alegación debe ser desestimada.

52 En consecuencia, procede desestimar el primer motivo en su totalidad.

Sobre el segundo motivo, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación

53 El demandante sostiene que la motivación de un acto del Consejo que impone medidas restrictivas no solamente debe referirse a los requisitos legales de aplicación de dicho acto, sino también a las razones específicas y concretas por las que el Consejo considera, en el ejercicio de su facultad discrecional de apreciación, que es preciso aplicar al interesado tales medidas.

54 Pues bien, en opinión del demandante, la motivación expuesta por el Consejo relativa a la inclusión de su nombre en la lista que figura en los anexos de las Decisiones impugnadas se limita a consideraciones vagas y generales, y el Consejo omitió indicar las razones específicas y concretas por las que éste consideró, en el ejercicio de su facultad discrecional de apreciación, que el demandante debía ser objeto de las medidas restrictivas controvertidas.

55 Según el demandante, su mera profesión y sus vínculos familiares no bastan para fundar la decisión del Consejo. Por otra parte, en lo que concierne a los vínculos familiares, corresponde al Consejo acreditar la existencia de participación del demandante en los actos reprochados a su pariente.

56 El Consejo rechaza la alegación del demandante.

57 El Consejo considera que el demandante, como oficial de los servicios generales de información, tenía pleno conocimiento del contexto general y específico en el que las medidas referidas a él fueron adoptadas, en este caso del hecho de que el ejército sirio estaba involucrado en la represión contra los manifestantes.

58 El Consejo señala haber mencionado explícitamente como motivo de la inclusión del demandante en la lista controvertida su pertenencia a los servicios generales de información sirios y sus vínculos familiares, permitiéndole de esta manera entender la razón por la que habían sido adoptadas las medidas restrictivas con respecto a él y preparar su defensa.

59 Al mismo tiempo, el hecho de que el demandante sea igualmente hermano de Rami Makhlof, a su vez primo del presidente Bashar Al Assad, supuso una razón adicional para incluirle en la lista controvertida.

60 Según reiterada jurisprudencia, la obligación de motivar un acto lesivo, que constituye un corolario del principio de respeto del derecho de defensa, tiene la finalidad, por una parte, de proporcionar al interesado una indicación suficiente sobre si el acto está bien fundado o si eventualmente adolece de algún vicio que permita impugnar su validez ante el juez de la Unión y, por otra parte, de permitir a éste el ejercicio de su control sobre la legalidad de dicho acto (sentencias del Tribunal de Justicia de 2 de octubre de 2003, *Corus UK/Comisión*, C-199/99 P, Rec. p. I-11177, apartado 145, de 29 de septiembre de 2011, *Elf Aquitaine/Comisión*, C-521/09 P, Rec. p. I-8947, apartado 148, y de 15 de noviembre de 2012, *Consejo/Bamba*, C-417/11 P, apartado 49).

61 De conformidad con jurisprudencia igualmente reiterada, la motivación exigida por el artículo 296 TFUE debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control (véanse, en particular, las sentencias del Tribunal de Justicia de 2 de abril de 1998, *Comisión/Sytraval y Brink's France*, C-367/95 P, Rec. p. I-1719, apartado 63, de 10 de julio de 2008, *Bertelsmann y Sony Corporation of America/Impala*, C-413/06 P, Rec. p. I-4951, apartado 166, y de 15 de noviembre de 2012, *Al-Aqsa/Consejo*, C-539/10 P y C-550/10 P, apartado 138).



- 62 En la medida en que la persona afectada no goza de un derecho de audiencia previa a la adopción de una decisión inicial de congelación de fondos y de recursos económicos, el respeto de la obligación de motivación es tanto más importante por cuanto constituye la única garantía que permite al interesado utilizar oportunamente las vías de recurso a su alcance para impugnar la validez de dicha decisión, al menos después de la adopción de la citada decisión (sentencia Consejo/Bamba, antes citada, apartado 51).
- 63 Por tanto, la motivación de un acto del Consejo que impone la medida de congelación de fondos y de recursos económicos debe identificar las razones específicas y concretas por las que éste considera, en el ejercicio de su facultad discrecional de apreciación, que el interesado tiene que ser objeto de tal medida (sentencia Consejo/Bamba, antes citada, apartado 52).
- 64 Sin embargo, la exigencia de motivación debe apreciarse en función de las circunstancias de cada caso, en particular, del contenido del acto, de la naturaleza de los motivos invocados y del interés que los destinatarios puedan tener en recibir explicaciones (véase, en particular, la sentencia Al-Aqsa/Consejo, antes citada, apartado 139).
- 65 No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias del artículo 296 TFUE 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 (sentencias del Tribunal de Justicia Comisión/Sytraval y Brink's France, antes citada, apartado 63; de 22 de junio de 2004, Portugal/Comisión, C-42/01, Rec. p. I-6079, apartado 66, y Al-Aqsa/Consejo, antes citada, apartado 140).
- 66 En particular, 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 (sentencias del Tribunal de Justicia de 30 de septiembre de 2003, Alemania/Comisión, C-301/96, Rec. p. I-9919, apartado 89; Portugal/Comisión, antes citada, apartados 69 y 70, y Consejo/Bamba, antes citada, apartado 54).
- 67 En el caso de autos, procede señalar que los tres primeros considerandos de la Decisión 2011/273 exponen claramente los motivos generales de la adopción de las medidas restrictivas contra Siria por parte de la Unión:
- «(1) El 29 de abril de 2011, la Unión Europea manifestó su grave preocupación por la situación actual en Siria y por el despliegue de fuerzas militares y de seguridad en diversas ciudades sirias.
- (2) La Unión condenó con vigor la violenta represión, incluso con fuego real, contra protestas pacíficas en diversas localidades de toda Siria que produjo la muerte de varios manifestantes, heridos y detenciones arbitrarias, y exhortó a las fuerzas de seguridad sirias a que ejercieran la circunspección en lugar de la represión.
- (3) En vista de la gravedad de la situación, procede imponer medidas restrictivas contra Siria y contra las personas responsables de la represión violenta ejercida contra la población civil de Siria.»
- 68 Dicho contexto general al que se refiere la Decisión 2011/273 era necesariamente conocido por el demandante, militar de carrera del ejército sirio.
- 69 Por otro lado, el artículo 6, apartado 1, de la Decisión 2011/273 establece que el anexo expondrá los motivos de la inclusión en la lista de las personas y de las entidades afectadas. Por último, el artículo 5, apartado 2, de la Decisión 2011/273 dispone que el Consejo comunicará su decisión a la

persona física o jurídica, la entidad o el organismo afectado, incluidos los motivos de su inclusión en la lista, ya sea directamente, si se conoce su domicilio, o mediante la publicación de un anuncio, para que la persona o entidad tenga la oportunidad de presentar sus alegaciones al respecto.

- 70 En el presente asunto, al incluir por primera vez al demandante en la lista de personas que son objeto de las medidas restrictivas, en la vigésima fila del cuadro anexo a la Decisión de Ejecución 2011/302, el Consejo expuso la motivación: «Hermano de Rami Makhlouf y funcionario de los servicios generales de información; involucrado en la represión de la población civil».
- 71 Aunque esa exposición sea breve, cumple las exigencias jurisprudenciales antes expuestas. En efecto, permitió al demandante, militar de carrera con grado actualmente de teniente coronel del ejército sirio, comprender qué actos se le reprochaban y negar la realidad de esos actos o su pertinencia.
- 72 Efectivamente, tal motivación permite al demandante defenderse y al juez de la Unión efectuar su control de legalidad. Mediante dicha motivación, el demandante estaba en condiciones de impugnar, por ejemplo, las funciones que se supone ejercía y sus vínculos con el Sr. Rami Makhlouf.
- 73 Asimismo, debe subrayarse que la cuestión de la motivación, que afecta a una formalidad sustancial, es distinta de la prueba del comportamiento alegado, que se refiere a la legalidad en cuanto al fondo del acto en cuestión e implica que verifique la realidad de los hechos mencionados en este acto así como la calificación de dichos hechos como elementos que justifican la aplicación de medidas restrictivas frente a la persona afectada (véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal de Justicia de 15 de diciembre de 2005, Italia/Comisión, C-66/02, Rec. p. I-10901, apartado 26; Bank Melli Iran/Consejo, antes citada, apartado 88, y Consejo/Bamba, antes citada, apartado 60).
- 74 Así, en el presente asunto, el control del cumplimiento de la obligación de motivación, que pretende comprobar si las indicaciones aportadas por el Consejo en las Decisiones impugnadas eran suficientes para permitir conocer los elementos que le llevaron a imponer medidas restrictivas respecto al demandante, debe distinguirse del examen de la procedencia de la motivación, que consiste, en su caso, en comprobar si los elementos invocados por el Consejo están acreditados y si pueden justificar la adopción de dichas medidas (sentencia Consejo/Bamba, antes citada, apartado 61).
- 75 A la luz de cuanto antecede, procede desestimar el motivo basado en el incumplimiento de la obligación de motivación por infundado.

Sobre el tercer motivo, basado en un error manifiesto de apreciación

- 76 Según el demandante, el motivo expuesto por el Consejo relativo a su condición de oficial de los servicios generales de información es erróneo en realidad, pues nunca ha formado parte de los servicios generales de seguridad o de información sirios.
- 77 El Consejo rebate la alegación del demandante.
- 78 En opinión del Consejo, los servicios generales de información del ejército sirio constituyen uno de los órganos del Estado sirio más involucrados en la política de represión en curso. Habida cuenta de que los documentos producidos por el demandante emanan de las autoridades militares sirias entonces implicadas en la represión, el Consejo impugna su imparcialidad, su fiabilidad y su valor probatorio.
- 79 El Consejo destaca que la recopilación de información relativa a un oficial militar, miembro de los servicios de información, respecto del cual la discreción y la confidencialidad de las funciones son preceptivas, es compleja, si bien esta circunstancia no puede invalidar los elementos de motivación que ha reunido.

- 80 En primer lugar, ha de señalarse que el Consejo dispone de una amplia facultad de apreciación respecto de los elementos que hay que tener en cuenta para tomar medidas de sanción económica y financiera al amparo de la política exterior y de seguridad común. Puesto que el juez de la Unión no puede sustituir la valoración que efectúa el Consejo de las pruebas, hechos y circunstancias que justifican la adopción de tales medidas por la suya propia, el control del Tribunal acerca de la legalidad de la decisión de congelación de fondos y de recursos económicos debe limitarse a comprobar el respeto de las normas de procedimiento y de motivación, así como la exactitud material de los hechos y la inexistencia de error manifiesto de apreciación y de desviación de poder. Este control limitado se aplica, en particular, a la valoración de las consideraciones de oportunidad sobre las que se basan dichas decisiones (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de 12 de diciembre de 2006, *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Consejo*, T-228/02, Rec. p. II-4665, apartado 159).
- 81 El demandante alega esencialmente que el Consejo incurrió en un error manifiesto de apreciación al considerar que aquél ejercía funciones como oficial de los servicios generales de información. A este respecto, el demandante aporta un documento del Comando General de las Fuerzas Armadas Sirias que describe las distintas funciones que había desempeñado en el seno del ejército y que certifica, en particular, que «hasta la fecha, no ha servido en ningún puesto relativo a la seguridad durante su servicio en el seno del ejército».
- 82 El mencionado documento, con fecha de 11 de julio de 2011, lleva la firma de un «Major General» [general de división] del ejército sirio, director de la administración de oficiales. En dicho documento se describe la carrera militar del demandante desde el 1 de diciembre de 1995. De este documento se desprende que el demandante ha estado 16 años en el seno del ejército sirio. Se ha de subrayar que, en 2006, fue nombrado «Commander of the Of Confidentiality» (comandante encargado de la confidencialidad). Fue ascendido en 2008 al grado de teniente coronel y designado «Chief of Staff Battalion» (jefe del batallón de personal) el 30 de mayo de 2011, cuando estaba en curso la represión de la población civil por parte del ejército sirio, un mes después de adoptarse la Decisión 2011/273.
- 83 Además, en la vista, a raíz de las preguntas formuladas por el Tribunal, el representante del demandante no consiguió refutar la idea de que, en su calidad de oficial del ejército sirio, lo cual el demandante no niega, este último podía considerarse como vinculado al régimen.
- 84 Habida cuenta de estos elementos y del hecho de que el documento en cuestión emane del ejército sirio, directamente cuestionado por las Decisiones impugnadas debido a su papel en la opresión de la población civil siria, debe concluirse que el demandante no ha aportado ningún elemento probatorio que permita considerar que el Consejo haya cometido un error manifiesto de apreciación.
- 85 En consecuencia, debe desestimarse el tercer motivo.

Sobre el cuarto motivo, basado en la vulneración del principio de proporcionalidad, del derecho de propiedad y del derecho al respeto de la vida privada

- 86 El demandante sostiene que las medidas restrictivas adoptadas respecto de él no son proporcionales a los objetivos perseguidos por el Consejo, que consisten en condenar la violenta represión ejercida contra la población civil en Siria. En opinión del demandante, aparte de los motivos basados en su profesión y en sus lazos familiares, el Consejo no ha expuesto ningún elemento en apoyo de su alegación según la cual aquél participó en la represión de las manifestaciones en Siria. En caso contrario, no se hubieran emprendido actuaciones con respecto a él.

- 87 Según el demandante, la medida restrictiva que consiste en la congelación de fondos y de recursos económicos atenta contra el derecho de propiedad. Tal medida también prohíbe la realización de actos de ejecución de contratos celebrados antes de la entrada en vigor de la Decisión por la que se establece la mencionada medida. Por tanto, a juicio del demandante, ésta es desproporcionada, ya que no puede disponer de los fondos que le pertenecen ni ejercer los atributos del derecho de propiedad.
- 88 El demandante alega que las medidas restrictivas adoptadas con respecto a él inciden de manera desproporcionada en su vida privada y familiar, lo que justifica la anulación de las Decisiones impugnadas. En particular, ya no puede mantener el nivel de vida de su familia ni procurarse la asistencia médica necesaria en uno de los Estados miembros de la Unión.
- 89 El Consejo rechaza la alegación del demandante.
- 90 El Consejo sostiene que, habida cuenta del objetivo de política exterior perseguido por la Unión con respecto a Siria, en el caso de autos la protección de los derechos humanos en una situación de represión con armas de un movimiento de manifestación pacifista de la población civil, las medidas restrictivas adoptadas tienen carácter apropiado y necesario.
- 91 Según el Consejo, una medida de congelación de activos como la controvertida en el presente asunto constituye una medida cautelar que, por tanto, no puede asimilarse a la confiscación de los bienes de que se trata.
- 92 El Consejo señala que el derecho de propiedad no es un derecho absoluto, sino un derecho que puede someterse a restricciones justificadas en aras del interés común, de conformidad con la jurisprudencia. El Consejo estima que no sólo estaba legitimado para imponer limitaciones al derecho de propiedad del demandante, sino que también éstas eran apropiadas a la luz del objetivo perseguido.
- 93 En lo que atañe al hecho de que el demandante no pueda disponer libremente de los fondos que le pertenecen, el Consejo recuerda que la Decisión 2011/273 establece la posibilidad de que se concedan ciertas exenciones. Igualmente, precisa que la congelación de activos únicamente es aplicable a los fondos del demandante situados en la Unión.
- 94 Por lo que se refiere al respeto de la vida privada, el Consejo sostiene que el propósito de las medidas restrictivas adoptadas es ejercer presión sobre las personas afectadas para la protección de los derechos humanos. A este respecto, el hecho de que esas medidas tengan un impacto sobre el nivel de vida del demandante es lógico, habida cuenta del efecto pretendido, y, por tanto, no constituye una alegación pertinente.
- 95 Finalmente, el Consejo alega que las Decisiones impugnadas establecen expresamente que se pueden conceder exenciones a fin de tener en cuenta las necesidades básicas y fundamentales de los interesados. Los motivos médicos invocados por el demandante podrían pertenecer a esta categoría, por motivos humanitarios urgentes, y, por tanto, le correspondería al demandante presentar una solicitud en este sentido, con arreglo al procedimiento indicado en las Decisiones controvertidas. La aplicación de dichas disposiciones corresponde a las autoridades competentes de los Estados miembros.
- 96 El derecho de propiedad forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión y está consagrado en el artículo 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales. En lo que atañe al derecho al respeto de la vida privada, el artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales reconoce el derecho al respeto de la vida privada y familiar (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de diciembre de 2012, O y S, C-356/11 y C-357/11, apartado 76).

- 97 Pues bien, según reiterada jurisprudencia, estos derechos fundamentales no gozan, en el Derecho de la Unión, de una protección absoluta, sino que deben tomarse en consideración en relación con su función en la sociedad (véase, en este sentido, la sentencia Kadi, apartado 355). Por consiguiente, pueden imponerse restricciones al ejercicio de estos derechos, siempre y cuando estas restricciones respondan efectivamente a objetivos de interés general perseguidos por la Unión 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 este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 30 julio de 1996, Bosphorus, C-84/95, Rec. p. I-3953, apartado 21; la sentencia Kadi, apartado 355, y las sentencias Bank Melli Iran/Consejo, antes citada, apartados 89, 113 y 114, y Al-Aqsa/Consejo, antes citada, apartado 121).
- 98 Por otra parte, según reiterada jurisprudencia, el principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión, exige que los medios establecidos por una disposición del Derecho de la Unión sean aptos para alcanzar los objetivos legítimos perseguidos por la normativa de la que se trate y no vayan más allá de lo que es necesario para alcanzarlos (sentencias del Tribunal de Justicia de 12 de mayo de 2011, Luxemburgo/Parlamento y Consejo, C-176/09, Rec. p. I-3727, apartado 61; de 13 de marzo de 2012, Melli Bank/Consejo, C-380/09 P, apartado 52, y Al-Aqsa/Consejo, antes citada, apartado 122).
- 99 En el caso de autos, la congelación de fondos y de recursos económicos impuesta por las Decisiones impugnadas constituye una medida cautelar que no pretende privar de su propiedad a las personas afectadas o del derecho al respeto de su vida privada (véase, en este sentido, la sentencia Kadi, apartado 358). Sin embargo, la medida restrictiva controvertida conlleva indudablemente una restricción del ejercicio del derecho de propiedad y afecta a la vida privada del demandante (véase, en este sentido, la sentencia Al-Aqsa/Consejo, antes citada, apartado 120).
- 100 En lo que atañe al carácter adecuado de las medidas controvertidas frente a un objetivo de interés general tan fundamental para la comunidad internacional como la protección de la población civil, resulta que la congelación de fondos, activos financieros y otros recursos económicos, así como la prohibición de entrada en el territorio de la Unión respecto de las personas identificadas como involucradas en el apoyo del régimen sirio no pueden calificarse, en sí, de inadecuadas (véanse, en este sentido, la sentencia Kadi, apartado 363, y las sentencias Bank Melli Iran/Consejo, antes citada, apartado 115, y Al-Aqsa/Consejo, antes citada, apartado 123).
- 101 Por lo que respecta al carácter necesario de las medidas controvertidas, debe señalarse que medidas alternativas y menos restrictivas, como un sistema de autorización previa o una obligación de justificación *a posteriori* del uso de los fondos transferidos, no permiten alcanzar tan eficazmente el objetivo perseguido, a saber, ejercer presión sobre los apoyos del régimen sirio que persiguen a la población civil, en particular, habida cuenta de la posibilidad de eludir las restricciones impuestas (véase, por analogía, la sentencia Al-Aqsa/Consejo, antes citada, apartado 125).
- 102 Además, es necesario recordar que el artículo 4 de la Decisión 2011/273 y el artículo 25, apartados 3 a 11, de la Decisión 2012/739 establecen la posibilidad, por un lado, de autorizar el uso de fondos congelados para atender las necesidades básicas o satisfacer determinados compromisos y, por otro lado, de conceder autorizaciones específicas que permitan desbloquear fondos, otros activos financieros u otros recursos económicos (véanse, por analogía, la sentencia Kadi, apartado 364, y la sentencia Al-Aqsa/Consejo, antes citada, apartado 127).
- 103 Más concretamente, el artículo 4, apartados 5 y 6, de la Decisión 2011/273, así como los artículos 7, 9, 14, 15 y 25, apartados 5 y 7, letra b), de la Decisión 2012/739 abordan la cuestión de la ejecución y del pago de contratos suscritos antes de la inclusión del demandante en la lista controvertida y autorizan con condiciones tales abonos.

- 104 En lo que atañe al tratamiento médico mencionado por el demandante, con arreglo a los artículos 3, apartados 6 a 8, y 4, apartado 3, letra a), de la Decisión 2011/273, así como a los artículos 24, apartado 6, y 25, apartado 3, letra e), de la Decisión 2012/739, las autoridades competentes de los Estados miembros podrán autorizar la entrada en su territorio y el uso de fondos congelados con fines médicos o humanitarios.
- 105 Por último, el mantenimiento del demandante en el anexo de las Decisiones impugnadas no puede calificarse como desproporcionado en atención a un supuesto carácter potencialmente ilimitado. En efecto, este mantenimiento es objeto de una revisión periódica con el fin de garantizar que las personas y entidades que han dejado de reunir los requisitos para figurar en la lista controvertida sean excluidas de la misma (véanse, por analogía, la sentencia Kadi, apartado 365, y la sentencia Al-Aqsa/Consejo, antes citada, apartado 129).
- 106 De lo anterior se deduce que, teniendo en cuenta la importancia crucial de la protección de la población civil en Siria y las exenciones contempladas por las Decisiones impugnadas, las restricciones del derecho de propiedad y del respeto de la vida privada del demandante causadas por las Decisiones impugnadas no resultan desproporcionadas.
- 107 Por tanto, debe desestimarse el cuarto motivo y, por consiguiente, el recurso en su totalidad.

### **Costas**

- 108 A tenor del artículo 87, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Como el demandante ha perdido el proceso, procede condenarlo a cargar con sus propias costas y con las costas del Consejo, conforme a lo solicitado por este último.
- 109 No obstante, con arreglo al artículo 87, apartado 4, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento, las Instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio soportarán sus propias costas. En consecuencia, la Comisión soportará sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Sexta)

decide:

- 1) **Desestimar el recurso.**
- 2) **Condenar al Sr. Eyad Makhlof a cargar con sus propias costas y con las del Consejo de la Unión Europea.**
- 3) **La Comisión Europea cargará con sus propias costas.**

Kanninen

Soldevila Fragoso

Berardis

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 13 de septiembre de 2013.

Firmas