



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Octava)

de 22 de abril de 2015 \*

«Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas y entidades habida cuenta de la situación en Zimbabue — Restricciones a la entrada en el territorio de la Unión y al tránsito por él — Congelación de fondos — Base jurídica — Error manifiesto de apreciación — Obligación de motivación — Derecho de defensa — Derechos fundamentales — Proporcionalidad»

En el asunto T-190/12,

**Johannes Tomana**, con domicilio en Harare (Zimbabue), y los otros 120 demandantes cuyos nombres figuran en el anexo, representados inicialmente por el Sr. D. Vaughan, QC, la Sra. M. Lester y el Sr. R. Lööf, Barristers, y el Sr. M. O'Kane, Solicitor, posteriormente por el Sr. Vaughan, la Sra. Lester y el Sr. O'Kane,

partes demandantes,

contra

**Consejo de la Unión Europea**, representado por el Sr. B. Driessen, la Sra. M. Veiga y el Sr. A. Vitro, en calidad de agentes,

y

**Comisión Europea**, representada por los Sres. M. Konstantinidis y T. Scharf y la Sra. E. Georgieva, en calidad de agentes,

partes demandadas,

apoyados por

**Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte**, representado por las Sras. E. Jenkinson y C. Murrell y el Sr. M. Holt, en calidad de agentes, asistidos por la Sra. S. Lee, Barrister,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto un recurso de anulación de la Decisión 2012/97/PESC del Consejo, de 17 de febrero de 2012, por la que se modifica la Decisión 2011/101/PESC relativa a medidas restrictivas contra Zimbabue (DO L 47, p. 50), del Reglamento de Ejecución (UE) n° 151/2012 de la Comisión, de 21 de febrero de 2012, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 314/2004 del Consejo, relativo a determinadas medidas restrictivas respecto de Zimbabue (DO L 49, p. 2), y de la

\* Lengua de procedimiento: inglés.

Decisión de Ejecución 2012/124/PESC del Consejo, de 27 de febrero de 2012, por la que se aplica la Decisión 2011/101/PESC relativa a medidas restrictivas contra Zimbabwe (DO L 54, p. 20), en la medida en que afectan a los demandantes,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Octava),

integrado por el Sr. D. Gratsias (Ponente), Presidente, y la Sra. M. Kancheva y el Sr. C. Wetter, Jueces;

Secretario: Sra. C. Kristensen, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 10 de junio de 2014;

dicta la siguiente

### Sentencia

#### Antecedentes del litigio

- 1 Mediante la Posición Común 2002/145/PESC, de 18 de febrero de 2002, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Zimbabwe (DO L 50, p. 1), adoptada sobre la base del artículo 15 del Tratado UE, en su versión anterior al Tratado de Lisboa, el Consejo de la Unión Europea expresó su gran preocupación por la situación en Zimbabwe y por las graves violaciones de los derechos humanos cometidas por el Gobierno de ese país, en particular, violaciones de la libertad de opinión, de asociación y de reunión pacífica. Habida cuenta de lo anterior, durante un período renovable de doce meses, el Consejo impuso determinadas medidas restrictivas, sujetas a una revisión anual. Dichas medidas comprendían, en particular, la obligación de que los Estados miembros impidan la entrada en sus territorios o el tránsito por los mismos de las personas físicas enumeradas en el anexo de la referida Posición y una congelación de los fondos y recursos económicos de las personas o entidades enumeradas en el mismo anexo. La Posición Común 2002/145 fue modificada y prorrogada por un período de doce meses, es decir, hasta el 20 de febrero de 2004, por la Posición Común 2003/115/PESC del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por la que se modifica y se prorroga la Posición Común 2002/145 (DO L 46, p. 30).
- 2 La congelación de fondos y recursos económicos prevista en la Posición Común 2002/145 fue aplicada mediante el Reglamento (CE) n° 310/2002 del Consejo, de 18 de febrero de 2002, relativo a determinadas medidas restrictivas respecto de Zimbabwe (DO L 50, p. 4). La duración de su aplicación estaba limitada a doce meses a partir de la fecha de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*. Fue prorrogada por un nuevo período de doce meses, es decir, hasta el 20 de febrero de 2004, mediante el Reglamento (CE) n° 313/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se prorroga el Reglamento n° 310/2002 (DO L 46, p. 6).
- 3 La Posición Común 2004/161/PESC del Consejo, de 19 de febrero de 2004, relativa a la prórroga de medidas restrictivas contra Zimbabwe (DO L 50, p. 66), estableció una prórroga de las medidas restrictivas adoptadas mediante la Posición Común 2002/145. Conforme a su artículo 8, párrafo segundo, dicha Posición Común era aplicable a partir del 21 de febrero de 2004. Su artículo 9 establecía que se aplicaría durante un período de 12 meses y que se mantendría bajo constante supervisión. Con arreglo a ese mismo artículo, debía «[prorrogarse o modificarse], según proced[iera], si el Consejo estima[ba] que no se ha[bían] cumplido sus objetivos».
- 4 El Reglamento (CE) n° 314/2004 del Consejo, de 19 de febrero de 2004, relativo a determinadas medidas restrictivas respecto de Zimbabwe (DO L 55, p. 1), se adoptó, como indica su considerando 5, con el fin de aplicar las medidas restrictivas recogidas en la Posición Común 2004/161. En particular,

establece en su artículo 6, apartado 1, que se bloquearán todos los capitales y recursos económicos que pertenezcan a miembros del Gobierno de Zimbabwe o a cualesquiera personas físicas o jurídicas, entidades u organismos asociados con ellos tal como se relacionan en el anexo III de dicho Reglamento. En virtud del artículo 11, letra b), de ese Reglamento, se autoriza a la Comisión para modificar el anexo III del referido Reglamento sobre la base de las decisiones adoptadas en relación con el anexo de la Posición Común 2004/161.

5 El período de validez de la Posición Común 2004/161 fue prorrogado en varias ocasiones, la última vez hasta el 20 de febrero de 2011 mediante la Decisión 2010/92/PESC del Consejo, de 15 de febrero de 2010, por la que se prorrogan las medidas restrictivas contra Zimbabwe (DO L 41, p. 6).

6 La Decisión 2011/101/PESC del Consejo, de 15 de febrero de 2011, relativa a medidas restrictivas contra Zimbabwe (DO L 42, p. 6), derogó la Posición Común 2004/161. Esta Decisión estableció, contra las personas cuyos nombres figuraban en su anexo, medidas restrictivas similares a las establecidas por la Posición Común 2004/161.

7 En particular, el artículo 4, apartado 1, de la Decisión 2011/101 dispone:

«Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para prevenir que entren o transiten por sus territorios los miembros del Gobierno de Zimbabwe y las personas físicas asociadas con ellos, así como otras personas físicas cuyas actividades socaven gravemente la democracia, el respeto de los derechos humanos y el Estado de Derecho en Zimbabwe. Las personas a que se refiere el presente apartado se enumeran en el anexo.»

8 El artículo 5, apartado 1, de la misma Decisión establece:

«Se congelarán todos los fondos y recursos económicos pertenecientes a miembros del Gobierno de Zimbabwe o a cualquier persona física o jurídica, entidades u órganos asociados con ellos, o pertenecientes a cualesquiera otras personas físicas o jurídicas cuyas actividades socaven gravemente la democracia, el respeto de los derechos humanos y el Estado de Derecho en Zimbabwe. Las personas y entidades a que se refiere el presente apartado se enumeran en el anexo.»

9 El artículo 6, apartado 1, de dicha Decisión dispone:

«El Consejo, a propuesta de un Estado miembro o del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, adoptará las modificaciones de la lista recogida en el anexo con arreglo a la evolución política de Zimbabwe.»

10 Asimismo, el artículo 7 de la Decisión 2011/101 prevé lo siguiente:

«1. En el anexo se indicarán las razones para incluir en la lista a las personas físicas o jurídicas y entidades.

2. En el anexo se recogerá asimismo, cuando se disponga de ella, la información necesaria para identificar a las personas físicas o jurídicas o entidades de que se trate. Por lo que respecta a las personas físicas, dicha información podrá constar de los nombres (incluidos los alias), la fecha y el lugar de nacimiento, la nacionalidad, los números de pasaporte y tarjeta de identidad, el sexo, el domicilio y el cargo o profesión. Por lo que respecta a las personas jurídicas o entidades, dicha información podrá constar de los nombres, el lugar y la fecha de registro, el número de registro y el centro de actividad.»

- 11 Finalmente, a tenor de su artículo 10, apartado 2, la Decisión 2011/101 se aplicaba hasta el 20 de febrero de 2012. Conforme a esta misma disposición, la Decisión se mantenía bajo constante supervisión y se prorrogaba o modificaba, según procediese, si el Consejo estimaba que no se habían cumplido sus objetivos.
- 12 La Decisión 2012/97/PESC del Consejo, de 17 de febrero de 2012, por la que se modifica la Decisión 2011/101 (DO L 47, p. 50), que es el primer acto objeto del presente recurso, reemplaza, mediante su artículo 1, punto 1, al artículo 10 de la Decisión 2011/101, con el siguiente tenor:
- «1. La presente Decisión entrará en vigor el día de su adopción.
  2. La presente Decisión será aplicable hasta el 20 de febrero de 2013.
  3. Las medidas contempladas en el artículo 4, apartado 1, en tanto en cuanto se aplican a personas que figuran en el anexo II, se suspenderán hasta el 20 de febrero de 2013.
  4. La presente Decisión se mantendrá bajo constante supervisión. Se prorrogará o modificará, según proceda, si el Consejo estima que no se han cumplido sus objetivos.»
- 13 Asimismo, del artículo 1, punto 2, de la Decisión 2012/97 se desprende, por una parte, que el término «anexo», que figuraba en la Decisión 2011/101, es sustituido por el término «anexo I» y, por otra parte, que el texto del referido anexo se sustituye por el que figura en el anexo I de la Decisión 2012/97. Finalmente, el artículo 1, punto 3, de la Decisión 2012/97 prevé que el anexo II de dicha Decisión se añada como anexo II a la Decisión 2011/101.
- 14 Los considerandos 1 a 5 de la Decisión 2012/97 tienen el siguiente tenor:
- «(1) El 15 de febrero de 2011, el Consejo adoptó la Decisión 2011/101 [...]
  - (2) Partiendo de una revisión de la Decisión 2011/101[...], deben renovarse dichas medidas restrictivas hasta el 20 de febrero de 2013.
  - (3) Sin embargo, ya no hay motivos para mantener a determinadas personas y entidades en la lista de personas y entidades a las que se aplican las medidas restrictivas previstas en la Decisión 2011/101 [...]
  - (4) Con el fin de facilitar más el diálogo entre la UE y el Gobierno de Zimbabue, debe suspenderse la prohibición de viajar impuesta a los dos miembros del equipo de reanudación de relaciones del Gobierno de Zimbabue que figuran en la Decisión 2011/101 [...]
  - (5) Debe actualizarse la información relativa a determinadas personas y entidades que figuran en la lista del anexo de la Decisión 2011/101 [...]
- 15 El anexo I de la Decisión 2011/101, en su versión modificada por la Decisión 2012/97, incluye los nombres del Sr. Johannes Tomana y de los otros 120 demandantes enumerados en el anexo A.4 del escrito de demanda. Los nombres de las mismas personas y entidades figuraban ya en el anexo de la Decisión 2011/101, antes de las modificaciones efectuadas mediante la Decisión 2012/97.

16 El artículo 1 del Reglamento de Ejecución (UE) n° 151/2012 de la Comisión, de 21 de febrero de 2012, por el que se modifica el Reglamento n° 314/2004 (DO L 49, p. 2), que es el segundo acto objeto del presente recurso, sustituyó el anexo III del Reglamento n° 314/2004 por un nuevo anexo que contenía los nombres de todos los demandantes. Además, el considerando 2 de ese mismo Reglamento tiene el siguiente tenor:

«La Decisión 2011/101 [...] cita a las personas físicas y jurídicas a las que se aplican las restricciones establecidas en el artículo 5 de dicha Decisión, y el Reglamento [...] n° 314/2004 aplica dicha Decisión en la medida en que requiera la adopción de medidas a escala de la Unión. Por lo tanto, procede modificar el anexo III del Reglamento [...] n° 314/2004 para garantizar la coherencia con la susodicha Decisión del Consejo».

17 Asimismo, debe señalarse que los nombres de todos los demandantes figuraban ya en el anexo III del Reglamento n° 314/2004, en su versión vigente antes de su sustitución en virtud del artículo 1 del Reglamento de Ejecución n° 151/2012.

18 La Decisión de Ejecución 2012/124/PESC del Consejo, de 27 de febrero de 2012, por la que se aplica la Decisión 2011/101 (DO L 54, p. 20), que es el tercer acto objeto del presente recurso, modificó la inscripción relativa al sexagésimo demandante, el Sr. Cephas George Msipa, cuyo nombre figura en el anexo de la Decisión 2011/101. En particular, el texto siguiente fue añadido a su respecto en la columna, anteriormente vacía, relativa a los motivos de su inclusión entre las personas contra las que van dirigidas las medidas restrictivas establecidas por la referida Decisión:

«Ex Gobernador Provincial vinculado a la facción ZANU-PF del Gobierno.»

19 El 20 de abril de 2012, los demandantes solicitaron al Consejo que les transmitiese «todas las pruebas e informaciones» en las que se había basado a la hora de tomar la decisión de aplicar contra ellos medidas restrictivas.

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

20 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 25 de abril de 2012, los demandantes interpusieron el presente recurso.

21 Mediante un escrito titulado «excepción de inadmisibilidad», presentado en la Secretaría del Tribunal el 4 de julio de 2012, el Consejo solicitó al Tribunal que:

- Verificase que los demandantes segundo a centésimo noveno, que son personas físicas, apoyaban realmente el recurso.
- En la medida en que no fuera así, declarase la inadmisibilidad manifiesta del recurso, en tanto en cuanto hubiese sido interpuesto por esas personas, y condenase en costas a los otros demandantes.

22 En la medida en que, mediante dicho escrito, el Consejo solicitaba en esencia, con carácter principal, la adopción de una diligencia de ordenación del procedimiento, en el sentido del artículo 64 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal, se instó a los demandantes y a la Comisión a que presentasen sus observaciones escritas relativas a la referida solicitud, lo que éstos hicieron los días 29 y 25 de octubre de 2012, respectivamente.

23 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 16 de agosto de 2012, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte solicitó intervenir en apoyo de las pretensiones de las instituciones demandadas. Mediante auto de 25 de octubre de 2012, el Presidente de la Sala Tercera del Tribunal admitió dicha intervención. El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte presentó su escrito

de formalización de la intervención el 14 de diciembre de 2012. El Consejo, la Comisión y los demandantes presentaron sus observaciones escritas sobre dicho escrito de formalización el 16 y el 24 de enero y el 20 de febrero de 2013, respectivamente.

- 24 Mediante escrito de 7 de noviembre de 2012, del que se presentó una copia en la Secretaría del Tribunal el mismo día, los demandantes informaron al Consejo de que el demandante sexagésimo sexto, el Sr. Isack Stanislaus Gorerazvo Mudenge, había fallecido.
- 25 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 19 de noviembre 2012, los demandantes solicitaron al Tribunal que instase al Consejo a que confirmase los elementos que figuraban en el anexo B.19 del escrito de contestación no constituían las pruebas en las que se había basado para incluir sus nombres en la lista de las personas contra las que van dirigidas las medidas restrictivas controvertidas. Al tratarse, en esencia, de una solicitud de adopción de una diligencia de ordenación del procedimiento, en el sentido del artículo 64 del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal instó al Consejo, a la Comisión y al Reino Unido a que presentasen sus observaciones sobre esta cuestión, lo que éstos hicieron los días 10, 11 y 7 de diciembre de 2012, respectivamente. En sus observaciones, el Consejo informó también al Tribunal de que había respondido, mediante escrito de 27 de noviembre de 2012, a la solicitud de los demandantes mencionada en el apartado 19 *supra* y aportó una copia de dicho escrito y de sus anexos.
- 26 Por otra parte, dado que, en el escrito de los demandantes de 19 de noviembre de 2012, estos últimos solicitaban al Tribunal que indicase que los eventuales elementos adicionales invocados por el Consejo en esa fase del procedimiento no serían tomados en consideración y no se incorporarían a los autos de asunto, se recordó a los demandantes, mediante escrito de 26 de noviembre de 2012, que el artículo 48, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento era aplicable por lo que respecta a las propuestas de prueba adicionales.
- 27 En la réplica, presentada en la Secretaría del Tribunal el 31 de enero de 2013, los demandantes informaron al Tribunal del fallecimiento del demandante octogésimo tercero, el Sr. John Landa Nkomo.
- 28 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 25 de febrero de 2013, el Consejo informó al Tribunal de la adopción de su Decisión 2013/89/PESC, de 18 de febrero de 2013, por la que se modifica la Decisión 2011/101 (DO L 46, p. 37). Esta Decisión modificó el anexo I de la Decisión 2011/101, suprimiendo de la lista de las personas y entidades a las que se aplican las medidas restrictivas de que se trata los nombres del sexto demandante, el Sr. David Chapfika, del noveno demandante, el Sr. Tinaye Chigudu, del decimosexto demandante, el Sr. Tongesai Shadreck Chipanga, del trigésimo segundo demandante, el Sr. R. Kwenda, del trigésimo octavo demandante, el Sr. Shuvai Ben Mahofa, del cuadragésimo segundo demandante, el Sr. G. Mashava, del quincuagésimo cuarto demandante, el Sr. Gilbert Moyo, del quincuagésimo octavo demandante, el Sr. S. Mpabanga, del sexagésimo demandante, el Sr. Cephas George Msipa, del sexagésimo cuarto demandante, el Sr. C. Muchono, del sexagésimo sexto demandante, el Sr. Isack Stanislaus Gorerazvo Mudenge, del sexagésimo séptimo demandante, el Sr. Columbus Mudonhi, del sexagésimo octavo demandante, el Sr. Bothwell Mugariri, del septuagésimo demandante, el Sr. Isacc Mumba, del septuagésimo octavo demandante, el Sr. S. Mutsvunguma, del octogésimo tercer demandante, el Sr. John Landa Nkomo, del octogésimo cuarto demandante, el Sr. Michael Reuben Nyambuya, del octogésimo octavo demandante, el Sr. David Pagwese Parirenyatwa, del octogésimo noveno demandante, el Sr. Dani Rangwani, del nonagésimo segundo demandante, el Sr. Richard Ruwodo, del centésimo noveno demandante, el Sr. Patrick Zhuwao, y de la centésimo decimotercera demandante, Divine Homes (Private) Ltd.

- 29 El Reglamento de Ejecución (UE) n° 145/2013 de la Comisión, de 19 de febrero de 2013, por el que se modifica el Reglamento n° 314/2004 (DO L 47, p. 63), modificó el anexo III de este último Reglamento, suprimiendo las menciones de dicho anexo relativas a las personas y entidades mencionadas en el apartado 28 *supra*.
- 30 Se instó a los demandantes a que presentasen sus observaciones sobre el escrito del Consejo mencionado en el apartado 28 *supra*, pero no dieron cumplimiento a este requerimiento.
- 31 El artículo 1, punto 1, de la Decisión 2013/160/PESC, de 27 de marzo de 2013, por la que se modifica la Decisión 2011/101 (DO L 90, p. 95), sustituyó el texto del artículo 10, apartado 3, de la Decisión 2011/101, por un nuevo texto conforme al cual «las medidas a que se refieren el artículo 4, apartado 1, y el artículo 5, apartados 1 y 2, en la medida en que se aplican a personas y entidades enumeradas en el anexo II, quedarán suspendidas hasta el 20 de febrero de 2014», «[revisándose] la suspensión cada tres meses». El artículo 1, punto 2, de la Decisión 2013/160 disponía, asimismo, que el anexo II de la Decisión 2011/101 se sustituía por el texto del anexo de la Decisión 2013/160.
- 32 Los nombres de la mayor parte de los demandantes, tanto personas físicas como entidades, figuran en el anexo II de la Decisión 2011/101, en su versión modificada por la Decisión 2013/160. En dicho anexo no figuran los nombres del tercer demandante, el Sr. Happyton Mabhuya Bonyongwe, de la decimosegunda demandante, la Sra. Augustine Chihuri, del decimoctavo demandante, el Sr. Constantine Chiwenga, del septuagésimo quinto demandante, el Sr. Didymus Noel Edwin Mutasa, del octogésimo sexto demandante, el Sr. Douglas Nyikayaramba, del octogésimo noveno demandante, el Sr. Perence Samson Chikerema Shiri, del centésimo segundo demandante, el Sr. Jabulani Sibanda, del centésimo cuarto demandante, el Sr. Philip Valerio Sibanda, de la centésimo vigésima demandante, Zimbabwe Defence Industries (Private) Ltd, y de la centésimo vigésimo primera demandante, Zimbabwe Mining Development Corp.
- 33 El Reglamento (UE) n° 298/2013 del Consejo, de 27 de marzo de 2013, por el que se modifica el Reglamento n° 314/2004 (DO L 90, p. 48), dispone, en su artículo 1, que «se suspende hasta el 20 de febrero de 2014 la aplicación del artículo 6 del Reglamento [...] n° 314/2004 en la medida en que se aplique a las personas y entidades enumeradas en el anexo del presente Reglamento» y que «la suspensión se revisará cada tres meses». El anexo del Reglamento n° 298/2013 incluye los mismos nombres de personas físicas y entidades que los que figuran en el anexo II de la Decisión 2011/101, en su versión modificada por la Decisión 2013/160 (véase el apartado 32 *supra*).
- 34 Al modificarse la composición de las salas del Tribunal, el Juez Ponente fue adscrito a la Sala Octava, a la que se atribuyó por consiguiente el presente asunto.
- 35 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 26 de septiembre de 2013, el Consejo informó al Tribunal de la adopción de su Decisión de Ejecución 2013/469/PESC, de 23 de septiembre de 2013, por la que se aplica la Decisión 2011/101 (DO L 252, p. 31). Esta Decisión modificó el anexo I de la Decisión 2011/101, retirando de dicho anexo a la centésimo vigésimo primera demandante, Zimbabwe Mining Development.
- 36 Por otra parte, el Reglamento de Ejecución (UE) n° 915/2013 de la Comisión, de 23 de septiembre de 2013, por el que se modifica el Reglamento n° 314/2004 (DO L 252, p. 23), modificó el anexo III de este último Reglamento, suprimiendo la mención a la centésimo vigésimo primera demandante que figuraba en él.
- 37 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 20 de febrero de 2014, el Consejo informó al Tribunal de la adopción de su Decisión 2014/98/PESC, de 17 de febrero de 2014, por la que se modifica la Decisión 2011/101 (DO L 50, p. 20), así como de su Reglamento (UE) n° 153/2014, de 17 de febrero de 2014, por el que se modifica el Reglamento n° 314/2004 y por el que se deroga el Reglamento (UE) n° 298/2013 (DO L 50, p. 1).

38 El artículo 1, apartado 2, de la Decisión 2014/98, sustituyó el texto del artículo 10 de la Decisión 2011/101 por el texto siguiente:

«1. La presente Decisión entrará en vigor en la fecha de su adopción.

2. La presente Decisión se aplicará hasta el 20 de febrero de 2015.

3. En la medida en que se apliquen a personas y entidades enumeradas en el anexo II, las medidas a que se refieren el artículo 4, apartado 1, y el artículo 5, apartados 1 y 2, quedarán suspendidas hasta el 20 de febrero de 2015.

La suspensión se revisará cada tres meses.

4. La presente Decisión se mantendrá bajo constante supervisión, y se prorrogará o modificará, según proceda, si el Consejo estima que no se han cumplido sus objetivos.»

39 Asimismo, el artículo 2 de la Decisión 2014/98 dispone que «las personas que figuran en el anexo I de la Decisión 2011/101/PESC enumeradas en el anexo de la presente Decisión se añadirán al anexo II de la Decisión 2011/101/PESC». El anexo de la Decisión 2014/98 contiene los nombres de los demandantes tercero, decimosegundo, decimooctavo, septuagésimo quinto, octogésimo sexto, octogésimo noveno, centésimo segundo y centésimo cuarto.

40 Por su parte, el Reglamento n° 153/2014 dispone lo siguiente:

«Artículo 1

El Reglamento [...] n° 314/2004 queda modificado como sigue:

1) En el artículo 6 se añade el apartado siguiente:

“4. Las medidas de los apartados 1 y 2 quedarán suspendidas si se refieren a personas y entidades enumeradas en el anexo IV.”

2) El anexo del presente Reglamento se añade como anexo IV.

Artículo 2

Queda derogado el Reglamento [...] n° 298/2013.

Artículo 3

El presente Reglamento entrará en vigor el día de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

El presente Reglamento será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.»

41 El anexo IV del Reglamento n° 314/2004, añadido por el Reglamento n° 153/2014, incluye los nombres de todos los demandantes, personas físicas y entidades, cuyos nombres figuraban aún en el anexo III del antedicho Reglamento, con la única excepción del nombre de la centésima vigésima demandante, Zimbabwe Defence Industries, que es la única a la que las medidas de congelación de fondos y de recursos económicos previstas por el referido Reglamento aún resultan aplicables y no han sido suspendidas.

- 42 El Tribunal instó a las otras partes a presentar sus observaciones sobre el escrito del Consejo mencionado en el apartado 37 *supra*. Los demandantes y la Comisión dieron cumplimiento a este requerimiento los días 21 y 4 de marzo de 2014, respectivamente.
- 43 A propuesta del Juez Ponente, el Tribunal (Sala Octava) decidió iniciar la fase oral y, en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento previstas en el artículo 64 del Reglamento de Procedimiento, instó a las partes a responder por escrito a varias preguntas y a aportar determinados documentos. Las partes dieron cumplimiento a lo solicitado dentro del plazo señalado.
- 44 Con excepción del Reino Unido, que no estuvo presente, en la vista de 10 de junio de 2014 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas planteadas por el Tribunal.
- 45 En la vista, el Consejo aportó a los autos algunos artículos de prensa, de los que se desprende que el demandante sexagésimo octavo, el Sr. Bothwell Mugariri, el demandante nonagésimo sexto, el Sr. Lovemore Sekeremayi y el nonagésimo octavo demandante, el Sr. Nathan Marwirakuwa Shamuyarira, habían fallecido. Los representantes de los demandantes confirmaron el fallecimiento de los dos últimos, pero indicaron, que según sus informaciones, la información relativa al fallecimiento del Sr. Mugariri era inexacta. Por otra parte, en respuesta a una pregunta del Tribunal, los representantes de los demandantes confirmaron que consideraban haber recibido poderes de todos los demandantes y propusieron presentar un poder escrito correspondiente a cada uno de los demandantes con respecto a los cuales no se había adjuntado ningún poder en su demanda. Se hizo constar la presentación de los documentos y de las declaraciones antedichas en el acta de la vista.
- 46 En la vista, el Tribunal instó a los demandantes y al Consejo a que respondiesen por escrito a una serie de preguntas y a que presentasen una serie de documentos, incluyendo los poderes requeridos. Las partes dieron cumplimiento a lo solicitado por el Tribunal dentro del plazo señalado, tras lo cual el Presidente de la Sala Octava decidió dar término a la fase escrita.
- 47 Los demandantes solicitan al Tribunal que:
- Anule la Decisión 2012/97, el Reglamento de Ejecución nº 151/2012 y la Decisión de Ejecución 2012/124, en la medida en que dichos actos les afectan.
  - Condene en costas al Consejo y a la Comisión.
- 48 El Consejo y la Comisión solicitan al Tribunal que:
- Desestime el recurso.
  - Condene en costas a los demandantes.
- 49 El Reino Unido apoya las pretensiones del Consejo y de la Comisión dirigidas a que se desestime el recurso.

## **Fundamentos de Derecho**

### *1. Sobre los demandantes fallecidos*

- 50 La jurisprudencia reconoce que la acción de anulación ejercitada por el destinatario de un acto puede seguir siendo ejercitada por el sucesor a título universal del mismo, principalmente en caso de fallecimiento de una persona física (sentencia del Tribunal General de 8 de julio de 2004, JFE

Engineering y otros/Comisión, T-67/00, T-68/00, T-71/00 y T-78/00, Rec. p. II-2501, apartado 46; véase, asimismo, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de octubre de 1983, Gutmann/Comisión, 92/82, Rec. p. 3127, apartado 2).

51 En el caso de autos, tal como se ha señalado en los apartados 24 y 27 *supra*, el demandante sexagésimo sexto, el Sr. I.S.G. Mudenge, y el demandante octogésimo tercero, el Sr. J.L. Nkomo, fallecieron en el curso del proceso. Asimismo, en respuesta a una de las preguntas que se les plantearon en la vista para que respondieran por escrito, los representantes de los demandantes confirmaron que el demandante nonagésimo sexto, el Sr. Lovemore Sekeremayi, y el demandante nonagésimo octavo, el Sr. Nathan Marwirakuwa Shamuyarira, habían fallecido en el curso del proceso. Finalmente, en ese mismo momento, los representantes de los demandantes indicaron que el demandante trigésimo segundo, el Sr. R. Kwenda, también había fallecido en el curso del proceso.

52 Con respecto a todos los demandantes fallecidos antes mencionados, los representantes de los demandantes indicaron que sus herederos universales, en este caso, sus viudas, deseaban proseguir el proceso y aportaron declaraciones escritas de estas últimas a tal efecto, realizadas en presencia de un notario. En lo sucesivo en la presente sentencia, el término «demandantes», en tanto en cuanto se refiera a los demandantes fallecidos antes mencionados, designa a sus herederos universales que hayan aportado una declaración escrita en la que manifiesten su deseo de proseguir el presente proceso.

*2. Sobre la existencia de un poder otorgado a los abogados que han firmado el recurso por parte de todos los demandantes que son personas físicas*

53 Tal como se ha señalado en el apartado 21 *supra*, el Consejo, mediante escrito separado, solicitó al Tribunal que verificase que todos los demandantes que son personas físicas «apoyaban realmente el recurso». En este contexto, el Consejo ha alegado que los representantes de los demandantes no habían adjuntado a su demanda ningún poder ni ningún otro elemento de prueba que demostrase que habían sido debidamente facultados por los demandantes segundo a centésimo décimo, que son personas físicas.

54 Por tanto, el Consejo ha sostenido que debía declararse la inadmisibilidad del recurso por lo que a atañe a esos demandantes, a no ser que sus representantes aportasen, con respecto a cada uno de ellos, elementos que probasen su voluntad de interponer el recurso. El Consejo se ha basado, en este contexto, en la sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de febrero de 1965, Barge/Alta Autoridad (14/64, Rec. pp. 69 y ss., especialmente p. 77) Esta solicitud del Consejo también ha sido apoyada por la Comisión.

55 Es preciso recordar que, en virtud, por una parte, de los artículos 19, párrafos tercero y cuarto, y 21, párrafo primero, del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, aplicable al procedimiento ante el Tribunal General con arreglo al artículo 53, párrafo primero, del mismo Estatuto y, por otra parte, del artículo 43, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento, las partes, distintas de los Estados miembros y de las instituciones de la Unión Europea, del Órgano de Vigilancia de la AELC o de los Estados partes del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (EEE), deberán estar representadas por un abogado que cumpla el requisito de estar facultado para ejercer ante un órgano jurisdiccional de un Estado miembro o de otro Estado parte en el Acuerdo sobre el EEE. Además, la demanda habrá de contener el nombre y el domicilio del demandante y la calidad del firmante. Finalmente, el original de todo escrito procesal deberá ser firmado por el Agente o el Abogado de la parte.

56 Sin embargo, es sólo con respecto a las personas jurídicas que el Reglamento de Procedimiento prevé, en su artículo 44, apartado 5, letra b), la obligación de adjuntar a la demanda «la prueba de que el poder del Abogado ha sido otorgado debidamente por persona capacitada al efecto». Así, el Reglamento de Procedimiento permite que las personas físicas estén representadas por un abogado sin

que éste tenga que aportar un poder, como sucede en el caso de una persona jurídica (sentencia del Tribunal de 22 de febrero de 2006, Le Levant 001 y otros/Comisión, T-34/02, Rec. p. II-267, apartado 64).

- 57 El hecho de que los abogados que representan a una persona física no estén obligados a presentar un poder firmado por su cliente está, sin duda, justificado por la circunstancia de que si un miembro de la abogacía de uno de los Estados miembros, sometido como tal a un código deontológico profesional, declara que ha sido debidamente facultado por su cliente, dicha declaración se considera, en principio, suficientemente fiable (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de enero de 2007, PKK y KNK/Consejo, C-229/05 P, Rec. p. I-439, apartado 119).
- 58 No obstante, habida cuenta, asimismo, de las disposiciones recordadas en el apartado 55 *supra*, ha de concluirse que, antes de iniciar el examen de un recurso presentado ante él, el Tribunal debe asegurarse de que el abogado que lo ha firmado ha sido efectivamente designado por la persona en cuyo nombre se ha interpuesto dicho recurso para representarla. A la vista de lo expuesto en el apartado 57 *supra*, procede considerar que, normalmente, el Tribunal considera el hecho de que un abogado haya firmado y presentado una demanda en nombre de una persona física como una declaración implícita de dicho abogado según la cual ha sido debidamente facultado por la persona física en cuestión, estimando el Tribunal que ese tipo de declaración es suficiente. Sin embargo, si existen elementos concretos, que puedan generar alguna duda sobre la realidad de esa declaración implícita, el Tribunal está facultado para solicitar al abogado en cuestión que pruebe la realidad de su poder.
- 59 Es de este modo cómo debe entenderse la sentencia Barge/Alta Autoridad, citada en el apartado 54 *supra* (especialmente p. 77), según la cual el abogado no está obligado «a justificar que posee un poder debidamente otorgado para introducir el recurso y sólo tiene que presentarlo en caso de que la otra parte cuestione su existencia». En efecto, esta afirmación debe contemplarse en el contexto de ese asunto, tal como se desprende de las conclusiones del Abogado General Roemer presentadas en el asunto que dio lugar a la sentencia Barge/Alta Autoridad, citada en el apartado 54 *supra* (Rec. pp. 69 y ss., especialmente pp. 81 y 82).
- 60 Dichas conclusiones muestran que, en esa época, era una práctica corriente en el Tribunal de Justicia exigir un poder escrito también de los demandantes que eran personas físicas, y ello aunque la disposición pertinente del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia no lo exigiese, como tampoco lo impone hoy el Reglamento de Procedimiento del Tribunal General. El abogado de la demandante en el asunto que dio lugar a la sentencia Barge/Alta Autoridad, citada en el apartado 54 *supra*, había presentado ese poder al mismo tiempo que interpuso la demanda, pero el poder presentado mencionaba un asunto diferente. Con posterioridad a la interposición de la demanda, el abogado había presentado un nuevo poder, relativo al asunto de que se trataba, de modo que la cuestión sobre la que el Tribunal de Justicia debía pronunciarse era determinar si esa presentación posterior era suficiente o si la omisión de presentación de un poder debidamente otorgado al mismo tiempo que la interposición del recurso conllevaba la inadmisibilidad de este último. El Tribunal de Justicia se pronunció en favor de la primera de esas respuestas.
- 61 Por tanto, contrariamente a lo que parece considerar el Consejo, de esa sentencia no se desprende que la otra parte en el procedimiento pueda solicitar, sin aportar elementos específicos que justifiquen su solicitud, la presentación, por parte del abogado de un demandante que es persona física, de un poder otorgado por su cliente, a falta de lo cual debería declararse la inadmisibilidad del recurso. Reconocer a la otra parte en el procedimiento tal facultad haría que la regla según la cual las personas físicas pueden ser representadas por un abogado sin que éste tenga que presentar ningún poder perdiese una gran parte de su sentido y podría complicar y prolongar indebidamente el procedimiento, en particular, en asuntos, como el de autos, en los que el recurso es interpuesto por un gran número de personas físicas que, además, residen fuera del territorio de la Unión Europea. Las exigencias que se derivan del derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido en el artículo 47 de la Carta de los Derechos

Fundamentales de la Unión Europea, y las consideraciones expuestas en el apartado 57 *supra* abogan también en favor de la tesis de que la presentación de tal poder sólo debe exigirse cuando haya elementos concretos que permitan dudar de la realidad de su existencia (véase el apartado 58 *supra*).

- 62 En el caso de autos, en la vista, los representantes de los demandantes confirmaron formalmente, en respuesta a una pregunta del Tribunal, que consideraban haber recibido, en la debida forma, poderes de todos los demandantes. Además, propusieron presentar, por lo que atañe a todos los demandantes con respecto a los cuales no lo habían hecho, un poder escrito. En efecto, los representantes de los demandantes presentaron, dentro del plazo establecido por el Tribunal a tal efecto, esos poderes, otorgados en presencia de un notario, correspondientes a los demandantes segundo a centésimo décimo, con excepción de los demandantes fallecidos mencionados en el apartado 51 *supra*. A este respecto, es preciso observar que también presentaron un poder otorgado en nombre del sexagésimo octavo demandante, el Sr. Bothwell Mugariri. De este modo, se demostró que la información relativa al fallecimiento de este último, mencionada en los artículos de prensa aportados a los autos en la vista por el Consejo, era errónea. Por otra parte, debe señalarse que, habida cuenta de las consideraciones expuestas en el apartado 60 *supra*, el hecho de que los poderes presentados se otorgasen con posterioridad a la interposición del recurso no tiene ninguna importancia.
- 63 Por tanto, ha de concluirse que no es justificado dudar de la realidad del mandato otorgado por cada uno de los demandantes a sus representantes ante el Tribunal.

### 3. Sobre la persistencia del interés en ejercitar la acción de los demandantes

- 64 Según reiterada jurisprudencia, el objeto del litigio debe subsistir, al igual que el interés en ejercitar la acción de un demandante, hasta que se dicte la resolución judicial so pena de sobreesimiento, lo que supone que el recurso ha de poder procurar, por su resultado, un beneficio a la parte que lo ha interpuesto (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 7 de junio de 2007, Wunenburger/Comisión, C-362/05 P, Rec. p. I-4333, apartado 42, y la jurisprudencia citada, y de 17 de abril de 2008, Flaherty y otros/Comisión C-373/06 P, C-379/06 P y C-382/06 P, Rec. I-2649, apartado 25).
- 65 Es preciso recordar que, con respecto a una parte de los demandantes, las medidas restrictivas controvertidas han sido derogadas (véanse los apartados 28, 29, 35 y 36 *supra*). Por otro lado, por lo que atañe a todos los demandantes cuyos nombres continúan figurando en la lista de personas y entidades afectadas por esas medidas, con excepción de uno de ellos, su aplicación ha sido suspendida (véanse los apartados 32, 33 y 37 a 41 *supra*).
- 66 Pues bien, en su sentencia de 28 de mayo de 2013, Abdulrahim/Consejo y Comisión (C-239/12 P), relativa al caso de una persona afectada por medidas restrictivas adoptadas como consecuencia de sus supuestos vínculos con organizaciones terroristas que fueron derogadas durante la sustanciación del proceso, el Tribunal de Justicia recordó que tales medidas tenían consecuencias negativas considerables y una incidencia importante sobre los derechos y libertades de las personas a las que se refieren. Según el Tribunal de Justicia, además de la propia congelación de fondos que, por su gran alcance, tiene una amplia repercusión en la vida profesional y familiar de las personas a las que se refiere y dificulta la celebración de numerosos actos jurídicos, hay que tener en cuenta el oprobio y la desconfianza que lleva consigo la designación pública de las personas a las que se refiere como asociadas a una organización terrorista. Así pues, el Tribunal de Justicia consideró que el interés en ejercitar la acción de un demandante de estas características persiste, a pesar de la supresión de su nombre de la lista controvertida, para conseguir que el juez de la Unión reconozca que nunca debería haber sido incluido en esa lista o que no debería haberlo sido mediante el procedimiento seguido por las instituciones de la Unión. El Tribunal de Justicia prosiguió su argumentación señalando que, si bien el reconocimiento de la ilegalidad del acto impugnado no puede, como tal, reparar un perjuicio material o una intromisión en la vida privada, sí puede rehabilitar a la persona a la que se refiere o

constituir una forma de reparación del perjuicio moral que ha sufrido como consecuencia de esa ilegalidad y justificar así la persistencia de su interés en ejercitar la acción. Finalmente, el Tribunal de Justicia consideró que el hecho de que la derogación de las medidas restrictivas en cuestión fuese definitiva no impedía que subsistiese un interés en ejercitar la acción por lo que se refiere a los efectos de los actos que establecían dichas medidas entre la fecha de su entrada en vigor y la de su derogación (sentencia Abdulrahim/Consejo y Comisión, antes citada, apartados 70 a 72 y 82).

67 Aunque a los demandantes en el presente asunto no se les han impuesto medidas restrictivas a causa de sus vínculos con organizaciones terroristas, sino por tratarse o bien de miembros de un gobierno que, según los autores de los actos impugnados, ha cometido graves violaciones de los derechos humanos, o bien de asociados de tales miembros, o bien de personas cuyas actividades socavan gravemente la democracia, el respeto de los derechos humanos y el Estado de Derecho en Zimbabue, la motivación expuesta por el Tribunal de Justicia en la sentencia Abdulrahim/Consejo y Comisión, citada en el apartado 66 *supra* (apartados 70 a 72 y 82), es también aplicable, *mutatis mutandis*, a su caso, de modo que debe concluirse que su interés en ejercitar la acción persiste a pesar de la derogación, con respecto a algunos de ellos, y de la suspensión, con respecto a otros, de las medidas restrictivas controvertidas.

#### 4. Sobre determinadas alegaciones formuladas por la Comisión para cuestionar la admisibilidad del recurso

68 En primer lugar, la Comisión cuestiona la admisibilidad de la pretensión de anulación de los actos del Consejo en la medida en que le afecta, aduciendo que no tiene legitimación pasiva por lo que respecta a los actos del Consejo.

69 Pues bien, en la medida en que el recurso tiene por objeto la anulación de dos actos adoptados por el Consejo y de un acto adoptado por la Comisión, los demandantes han acertado al mencionar en el escrito de demanda a esas dos instituciones como las partes demandadas en el caso de autos.

70 En segundo lugar, la Comisión señala que, a su entender, debe considerarse que la pretensión dirigida a la anulación de la Decisión de Ejecución 2012/124 se ha realizado sólo en nombre del sexagésimo demandante, el Sr. Cephass George Msipa, que es el único que se ve afectado por dicha Decisión. Pues, la Comisión alberga dudas acerca de la admisibilidad de tal pretensión, ya que la Decisión en cuestión sólo modifica la Decisión 2011/101 por lo que atañe a las razones de la inclusión del nombre de este demandante en la lista de las personas afectadas por las medidas restrictivas controvertidas en cuestión y, por consiguiente, no modifica su situación jurídica. La Comisión añade que, si debiese considerarse que la pretensión de anulación de la referida Decisión fue formulada por todos los demandantes, habría que declararla inadmisibles, «ya que ninguno de los demandantes tiene interés jurídico alguno en impugnar ese acto del Consejo».

71 Esta alegación no puede prosperar. Debe recordarse que, tras la modificación de la Decisión 2011/101, efectuada en virtud de la Decisión 2012/97 que, en concreto, sustituyó el anexo I de la primera Decisión por un nuevo anexo, la Decisión de Ejecución 2012/124 modificó de nuevo el anexo I de la Decisión 2011/101 por lo que respecta al sexagésimo demandante, para añadir en la columna relativa a los motivos para la designación, anteriormente vacía, el texto mencionado en el apartado 18 *supra*. De ellos se desprende que, al igual que la Decisión 2012/97, la Decisión de Ejecución 2012/124 afecta directa e individualmente al sexagésimo demandante y modifica su situación jurídica, en la medida en que añade al anexo I de la Decisión 2011/101, en su versión modificada por la Decisión 2012/97, los motivos que justifican la adopción en su contra de las medidas restrictivas en cuestión.

72 Por consiguiente, se deberá considerar admisible la pretensión del sexagésimo demandante de que se anule la Decisión de Ejecución 2012/124. Por tratarse de un solo e idéntico recurso, la declaración de su admisibilidad por lo que respecta a un único demandante exime de la necesidad de examinar la

legitimación de los demás demandantes (sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de marzo de 1993, CIRFS y otros/Comisión, C-313/90, Rec. p. I-1125, apartado 31, y sentencia del Tribunal General de 15 de septiembre de 1998, European Night Services y otros/Comisión, T-374/94, T-375/94, T-384/94 y T-388/94, Rec. p. II-3141, apartado 61). En efecto, el recurso tiene por objeto la anulación de los actos impugnados, en la medida en que afectan a los demandantes. Dado que la Decisión de Ejecución 2012/124 se refiere nominativamente únicamente al sexagésimo demandante, resulta evidente que si se acoge el recurso, esa Decisión sólo se anulará por lo que atañe a dicho demandante.

##### 5. Sobre el fondo

- 73 En apoyo de su recurso, los demandantes invocan cinco motivos basados, esencialmente, el primero, en la ausencia de una base jurídica apropiada para la inclusión, entre las personas contra las que se dirigen las medidas restrictivas en cuestión, de personas o entidades que no son ni dirigentes de Zimbabue ni asociados suyos, el segundo, en un error manifiesto de apreciación, el tercero, en el incumplimiento de la obligación de motivación, el cuarto, en la vulneración de sus derechos de defensa y, el quinto, en la vulneración del principio de proporcionalidad.
- 74 Procede, para empezar, examinar el primer motivo, relativo a la base jurídica de los actos impugnados, a continuación, los motivos tercero y cuarto, que plantean cuestiones procesales y, finalmente, los motivos segundo y quinto, que atañen al fondo del asunto.

*Sobre el primer motivo, basado en la ausencia de una base jurídica apropiada para la inclusión, entre las personas contra las que se dirigen las medidas restrictivas en cuestión, de personas o entidades que no son ni dirigentes de Zimbabue ni asociados suyos*

- 75 En el primer motivo, los demandantes alegan, en esencia, que no existe ninguna base jurídica apropiada para justificar la inclusión, en la lista de las personas contra las que se dirigen las medidas restrictivas controvertidas, de los nombres de numerosas personas a las que ni siquiera se les reprocha ser dirigentes de Zimbabue o individuos o entidades asociados a dichos dirigentes. Según las demandantes, el mero hecho de reprochar a las personas de que se trata el haber realizado en el pasado actividades criminales u otros delitos no basta para justificar la inclusión de sus nombres en la lista de las personas contra las que se dirigen las medidas restrictivas en cuestión.
- 76 A este respecto, debe recordarse que el primero de los actos objeto del presente recurso, a saber, la Decisión 2012/97, fue adoptado sobre la base del artículo 29 TUE, que establece lo siguiente:
- «El Consejo adoptará decisiones que definirán el enfoque de la Unión sobre un asunto concreto de carácter geográfico o temático. Los Estados miembros velarán por la conformidad de sus políticas nacionales con las posiciones de la Unión.»
- 77 La Decisión 2011/101, modificada por la Decisión 2012/97, también se basa en el artículo 29 TUE.
- 78 El artículo 29 TUE forma parte del título V del Tratado UE, titulado «Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común». El artículo 21 TUE, que también forma parte del mismo título, dispone lo siguiente:

«1. La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional.

[...]

2. La Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de:

- a) defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad;
- b) consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional;
- c) mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como a los principios del Acta Final de Helsinki y a los objetivos de la Carta de París, incluidos los relacionados con las fronteras exteriores;
- d) apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza;

[...]

3. La Unión respetará los principios y perseguirá los objetivos mencionados en los apartados 1 y 2 al formular y llevar a cabo su acción exterior en los distintos ámbitos cubiertos por el presente título y por la quinta parte del Tratado [FUE], así como los aspectos exteriores de sus demás políticas.

[...]»

- 79 El tercer acto cuya anulación persigue el recurso, a saber, la Decisión de Ejecución 2012/124, es una «decisión por la que se apli[ca] una decisión que estable[ce] una acción o una posición de la Unión», en este caso, la Decisión 2012/97. La Decisión de Ejecución 2012/124 fue adoptada sobre la base del artículo 6, apartado 1, de la Decisión 2011/101 (véase el apartado 9 *supra*), con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 31 TUE, apartado 2.
- 80 Finalmente, el segundo acto objeto del presente recurso, a saber, el Reglamento de Ejecución n° 151/2012, fue adoptado sobre la base del artículo 11, letra b), del Reglamento n° 314/2004 (véase el apartado 4 *supra*). El Reglamento n° 314/2004, por su parte, se adoptó sobre la base de los artículos 60 CE y 301 CE. Estos artículos fueron modificados por el Tratado de Lisboa pasando a ser, respectivamente, el artículo 75 TFUE y el artículo 215 TFUE.
- 81 Según los demandantes, los actos impugnados amplían el alcance de las medidas restrictivas adoptadas contra Zimbabue, en la medida en que ahora no van dirigidas sólo contra las personas físicas y jurídicas a las que se les reprocha ser miembros del Gobierno o asociados suyos, sino también contra personas a las que no se les acusa de estar asociadas al gobierno, sino que se les imputa la realización de actividades que socavan los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho en Zimbabue. Así pues, en opinión de los demandantes, por lo que atañe a esta última categoría de personas, no se reprocha ningún vínculo con los dirigentes de Zimbabue. A su entender, un gran número de personas fue incluido entre las personas objeto de las medidas impugnadas basándose en acusaciones no demostradas de actos criminales graves y otros delitos. Según los demandantes, no se ha aducido ninguna prueba ni ningún elemento que justifique las afirmaciones relativas a estas personas que se hacen en los actos impugnados, ni tampoco información precisa alguna a este respecto. A su juicio, en numerosos casos, los crímenes o delitos a los que se refieren las medidas impugnadas se cometieron antes de la formación del Gobierno de unidad nacional que estaba en el poder en Zimbabue en el momento de la adopción de los actos controvertidos.
- 82 En primer lugar, deben rechazarse por no ser pertinentes en el contexto del presente motivo, basado en la ausencia de una base jurídica apropiada para la adopción de los actos impugnados, las alegaciones de los demandantes según las cuales, en esencia, los elementos fácticos mencionados con

respecto a determinadas personas afectadas por las medidas restrictivas establecidas en los antedichos actos no están probados o son poco precisos. En efecto, tales alegaciones únicamente son pertinentes para demostrar bien un error factual cometido por los autores de los actos impugnados, bien una falta de motivación de dichos actos. Esos errores no afectan a la existencia de una base jurídica que justifique la adopción de los actos en cuestión, que es la única cuestión que constituye el objeto del presente motivo. Es obvio que, aunque se demostrase que, contrariamente a las afirmaciones de los demandantes, tal base jurídica existe, todavía habría que examinar, por una parte, si los autores de los referidos actos no cometieron un error manifiesto de apreciación al considerar que los hechos del presente asunto justificaban la utilización de esa base jurídica para la adopción de dichos actos y, por otra parte, si esos mismos autores ofrecieron a ese respecto una motivación suficiente. Esas cuestiones sólo podrían, en su caso, ser pertinentes en el marco del examen de los motivos segundo y tercero.

- 83 En segundo lugar, procede recordar que, por una parte, el primero de los actos impugnados (la Decisión 2012/97) prorrogó, en esencia, la duración de la validez de la Decisión 2011/101 y reemplazó el anexo de esta última decisión que incluía los nombres de las personas y las entidades contra las que se dirigían las medidas restrictivas que establecía, por otra parte, el segundo de los actos impugnados (el Reglamento de Ejecución n° 151/2012) reemplazó el anexo III del Reglamento n° 314/2004 que incluía los nombres de las personas y las entidades afectadas por la congelación de fondos y de recursos económicos establecido por dicho Reglamento y, finalmente, el tercero de los actos impugnados (la Decisión de Ejecución 2012/124) modificó la inscripción relativa al sexagésimo demandante, el Sr. Cephias George Msipa, tal como figuraba en el anexo de la Decisión 2011/101 en su versión modificada por la Decisión 2012/97. En otras palabras, en los tres casos se trata de actos que modifican un acto anterior.
- 84 A este respecto, es preciso subrayar que la expresión «personas físicas o jurídicas cuyas actividades socaven gravemente la democracia, el respeto de los derechos humanos y el Estado de Derecho en Zimbabue», a la que se refieren los demandantes en su argumentación resumida en el apartado 81 *supra*, sólo aparece en el texto de la Decisión 2011/101 (véanse los apartados 7 y 8 *supra*). En cambio, tal como se ha señalado en el apartado 4 *supra*, el bloqueo de capitales y recursos económicos establecido en el Reglamento n° 314/2004 sólo afecta, a tenor del artículo 6, apartado 1, de dicho Reglamento, a los «capitales y recursos económicos que pertenezcan a miembros del Gobierno de Zimbabue o a cualesquiera personas físicas o jurídicas, entidades u organismos asociados con ellos».
- 85 De ello se desprende que el presente motivo plantea cuestiones diferentes por lo que respecta, por una parte, al primer acto impugnado y al tercer acto impugnado, que modifican la Decisión 2011/101, y, por otra parte, al segundo acto impugnado, que modifica el Reglamento n° 314/2004.
- 86 En el primer caso, la cuestión que se plantea es, en esencia, determinar si el artículo 29 TUE, mencionado como base jurídica de la Decisión 2012/97 (al igual que de la Decisión 2011/101 modificada por ésta), constituye una base jurídica apropiada para justificar la adopción de las medidas restrictivas mencionadas en esta última Decisión por lo que atañe a las «personas físicas o jurídicas cuyas actividades socaven gravemente la democracia, el respeto de los derechos humanos y el Estado de Derecho en Zimbabue». A este respecto, ha de observarse que, en caso de respuesta negativa a esta cuestión, lógicamente se desprendería que la Decisión 2011/101 carecería también de base jurídica legal por lo que se refiere a las personas comprendidas en la categoría antes mencionada. Por tanto, debe concluirse que, mediante el presente motivo, los demandantes formulan también, implícita pero claramente, una excepción de ilegalidad frente a la Decisión 2011/101. Del artículo 277 TFUE se desprende que los demandantes tienen derecho a formular dicha excepción, y ello aun cuando hubiesen podido solicitar la anulación de esa última Decisión y no lo hubieran hecho (véanse, en este sentido y por analogía, las sentencias del Tribunal de Justicia de 10 de julio de 2003, Comisión/BCE, C-11/00, Rec. p. I-7147, apartados 74 a 78; de 15 de mayo de 2008, España/Consejo, C-442/04, Rec. p. I-3517, apartado 22, y de 20 de mayo de 2008, Comisión/Consejo, C-91/05, Rec. p. I-3651, apartados 29 a 34).

87 En el segundo caso, es decir, en el del Reglamento de Ejecución n° 151/2012, la cuestión que se plantea es la de la existencia de una base jurídica que justifique la modificación del Reglamento n° 314/2004 para inscribir en su anexo III, que incluye los nombres de las personas y de las entidades cuyos fondos y recursos económicos se bloquean, los nombres de las personas o de las entidades que se inscribieron en el anexo de la Decisión 2011/101, en su versión modificada por la Decisión 2012/97, aduciendo que habían realizado actividades que socavaban gravemente la democracia, el respeto de los derechos humanos y el Estado de Derecho en Zimbabue, cuando, a tenor de su artículo 6, apartado 1, el Reglamento n° 314/2004 prevé únicamente el bloqueo de todos los capitales y recursos económicos que pertenezcan a miembros del Gobierno de Zimbabue o a cualesquiera personas físicas o jurídicas, entidades u organismos asociados con ellos.

88 Por tanto, es preciso examinar sucesivamente esas dos cuestiones.

Sobre la base jurídica de las Decisiones 2011/101 y 2012/97 y de la Decisión de Ejecución 2012/124

89 Los demandantes formulan tres alegaciones estrechamente ligadas que sólo pueden entenderse en el sentido de que cuestionan la competencia del Consejo para adoptar, sobre la base del artículo 29 TUE, las Decisiones 2011/101 y 2012/97 con respecto a personas que habían realizado actividades que socavaban gravemente la democracia, el respeto de los derechos humanos y el Estado de Derecho en Zimbabue.

90 En primer lugar, los demandantes alegan que, si bien el respaldo a la democracia, al Estado de Derecho y a los derechos humanos (así como la lucha contra el terrorismo) son objetivos legítimos de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), ni el Consejo ni la Comisión tienen competencia para legislar de manera general en materia penal o civil. A juicio de los demandantes, su competencia en este ámbito está estrictamente limitada y definida por los artículos 82 TFUE a 86 TFUE y del artículo 40 TUE se desprende que no pueden exceder dicha competencia. Así, según los demandantes, si bien la Unión puede adoptar normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales en los ámbitos de la delincuencia transfronteriza grave y armonizar las legislaciones nacionales para garantizar una aplicación efectiva de una política de la Unión, ni el Consejo ni la Comisión tienen competencia para invocar la PESC con el fin de imponer una medida de congelación de fondos o una prohibición de viajar a individuos basándose únicamente en que habían estado supuestamente implicados en acciones criminales o delictivas en el pasado.

91 En segundo lugar, a juicio de los demandantes, es necesario un vínculo claro y evidente entre las personas sujetas a las medidas restrictivas y los objetivos legítimos de la PESC perseguidos por la Unión con respecto a un Estado tercero. Pues bien, a su entender, no existe ningún vínculo entre las personas acusadas de haber cometido crímenes o delitos graves en el pasado y alguno de los objetivos legítimos de la PESC. Según los demandantes, no se explica cómo la imposición de una medida de congelación de fondos o de prohibición de viajar contra esas personas, a las que se les acusa de estar relacionadas con el Gobierno actual de Zimbabue, puede permitir la consecución de alguno de los objetivos legítimos referidos. A su entender, los demandantes pertenecientes a esta última categoría no son ni terroristas que puedan utilizar sus fondos y recursos económicos al servicio de actividades terroristas internacionales, ni personas responsables de alguna de las políticas aplicadas por el Gobierno de Zimbabue o que tengan alguna capacidad de control sobre ellas.

92 En tercer lugar, en opinión de los demandantes, cuando adopta medidas restrictivas el Consejo está obligado a explicar por qué dichas medidas son apropiadas y proporcionadas para alcanzar un objetivo legítimo. Pues bien, en el caso de autos, a juicio de los demandantes, no se ha dado ninguna justificación legítima de política exterior para la imposición de medidas restrictivas contra agentes no estatales de Zimbabue, que supuestamente habían cometido crímenes o delitos graves en el pasado. A su entender, tampoco se ha explicado por qué la aplicación de una medida de congelación de fondos o prohibición de viajar a individuos que no tenían ninguna responsabilidad o influencia en la política del

Gobierno de unidad nacional que ostentaba el poder en Zimbabue en el momento de la adopción de los actos impugnados constituye una manera apropiada y proporcionada de lograr alguno de los objetivos legítimos de la PESC.

- 93 Procede señalar que de la interpretación conjunta de los artículos 21 TUE y 29 TUE, cuyo tenor se recuerda en los apartados 78 y 76 *supra*, respectivamente, se desprende que la adopción de medidas dirigidas a fomentar en el resto del mundo y, por consiguiente, en Zimbabue, la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, puede ser objeto de una decisión basada en el artículo 29 TUE (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de 28 de mayo de 2013, Al Matri/Consejo, T-200/11, apartado 46). En efecto, mediante su argumentación, tal como ha sido resumida anteriormente, los demandantes no cuestionan de manera general esta conclusión, sino que únicamente alegan que medidas restrictivas, como aquellas de que se trata en el caso de autos, adoptadas contra personas o entidades basándose únicamente en sus acciones, de naturaleza supuestamente criminal o delictiva, no están comprendidas dentro de las medidas que pueden adoptarse sobre la base del artículo 29 TUE. Siempre según los demandantes, tales acciones pueden, a lo sumo, ser objeto de medidas adoptadas sobre la base de las disposiciones relativas a la cooperación judicial en materia penal, recogidas en los artículos 82 TFUE a 86 TFUE.
- 94 Sin embargo, estas alegaciones de los demandantes no tienen en cuenta el contexto en el que se enmarcan actividades que socavan gravemente la democracia, el respeto de los derechos humanos y el Estado de Derecho en Zimbabue, como las que se reprochan a las personas cuyo nombre aparece en la lista que figura en el anexo I de la Decisión 2011/101. Por tanto, es preciso recordar ese contexto, tal como resulta de los considerandos de la Decisión 2011/101 y de los actos que la precedieron.
- 95 Así, el considerando 1 de la Posición Común 2002/145, que es la primera Posición Común que se adoptó con respecto a Zimbabue (véase el apartado 1 *supra*), dispone lo siguiente:
- «El 28 de enero de 2002, el Consejo manifestó su profunda preocupación por la situación en Zimbabwe, en particular por la reciente escalada de violencia e intimidación ejercida sobre los opositores políticos y por el acoso a que se ha sometido a los medios informativos independientes. El Consejo tomó nota de que el Gobierno de Zimbabwe no ha adoptado medidas eficaces para mejorar la situación, como pidió el Consejo Europeo en Laeken el pasado mes de diciembre.»
- 96 La Posición Común 2002/145 fue modificada y prorrogada por la Posición Común 2003/115. El considerando 2 de esta última tiene el siguiente tenor:
- «Ha seguido degradándose la situación en Zimbabwe, donde siguen produciéndose graves violaciones de los derechos humanos y de las libertades de opinión, asociación y de reunión pacífica.»
- 97 La Posición Común 2004/161, que derogó y reemplazó a la Posición Común 2002/145, hace también referencia, en su considerando 6, a «que no se han producido cambios en la situación de degradación de los derechos humanos en Zimbabwe», lo que justificaba la prórroga de las medidas restrictivas adoptadas por la Unión contra ese país por un nuevo período de doce meses. Según el considerando 7 de esa misma Posición Común, «el objetivo de dichas medidas es animar a las personas a las que se dirige a rechazar las políticas que conducen a la supresión de los derechos humanos, de la libertad de expresión y del buen gobierno».
- 98 EL Consejo ha considerado ostensiblemente que la situación en Zimbabue no había mejorado, ya que, como se ha señalado en el apartado 3 *supra*, prorrogó sucesivamente la duración de la validez de la Posición Común 2004/161 hasta el 20 de febrero de 2009 «a la vista de la situación en Zimbabue», como señalan de manera estereotipada las diferentes posiciones comunes que establecieron esas prórrogas.

- 99 En 2008, se celebraron elecciones en Zimbabwe. Tal como recuerda el Consejo, en un declaración de 22 de junio de 2008, el Alto Representante de la UE para la PESC hizo referencia a «la inaceptable campaña sistemática de violencia, obstrucción e intimidación de las autoridades de Zimbabwe en las últimas semanas» y consideró que, «en esas condiciones, las elecciones, en efecto, se convirtieron en una parodia de la democracia».
- 100 Como asimismo ha recordado el Consejo sin ser contradicho por los demandantes, con el fin de lograr la conciliación del partido en el poder en Zimbabwe, en este caso, el ZANU-PF, con la oposición, se firmó un acuerdo político global (Global Political Agreement; en lo sucesivo, «GPA») entre ellos el 15 de septiembre de 2008, que preveía, en particular, el nombramiento de un nuevo Gobierno de unidad nacional que incluía, además de a los miembros propuestos por el ZANU-PF, que ya estaban en el poder antes del nombramiento de ese Gobierno, a miembros propuestos por la oposición. El Sr. Robert Mugabe siguió siendo Presidente de Zimbabwe. Dicho Gobierno se constituyó finalmente el 9 de febrero de 2009, pero, según el Consejo, los años siguientes se caracterizaron por una lucha por el poder entre el ZANU-PF y los partidos de la oposición. A su entender, en esa lucha, el Sr. Robert Mugabe siguió contando con el apoyo del aparato de seguridad de Zimbabwe, que comprende el ejército, el servicio de información, la policía y el sistema penitenciario del país. A juicio del Consejo, el órgano que coordinaba ese aparato, en este caso, el Joint Operations Command (Mando conjunto de operaciones), fue en gran parte, responsable de los actos de violencia durante las elecciones de 2008 y las personas que formaban parte de él en 2008 conservan sus puestos.
- 101 La Posición Común 2009/68/PESC del Consejo, de 26 de enero de 2009, relativa a la prórroga de medidas restrictivas contra Zimbabwe (DO L 23, p. 43), prorrogó la duración de la validez de la Posición Común 2004/161 por un año suplementario, hasta el 20 de febrero de 2010. El considerando 3 de la Posición Común 2009/68 indica que dicha prórroga se produce «a la vista de la situación en Zimbabwe, en particular a causa de la violencia que organizan y perpetran las autoridades zimbabuenses y del persistente bloqueo de la aplicación del acuerdo político firmado el 15 de septiembre de 2008». Asimismo, la Decisión 2010/92, que prorrogó la duración de la validez de la Posición Común 2004/161 hasta el 20 de febrero de 2011, se refiere, en su considerando 3, a «la ausencia de progresos en la aplicación» del GPA.
- 102 Es en este contexto en el que ha de situarse la referencia que se hace, en los artículos 4 y 5 de la Decisión 2011/101 (véanse los apartados 7 y 8 *supra*), a personas «cuyas actividades socaven gravemente la democracia, el respeto de los derechos humanos y el Estado de Derecho en Zimbabwe». De ello se desprende que esta referencia no atañe a cualquier acción criminal o delictiva que esté contemplada en el Derecho penal, o incluso civil, ordinario. Atañe, de modo evidente, a las acciones de las personas que hayan llevado a cabo actos que condujeron al Consejo a imputar a los dirigentes de Zimbabwe una «escalada de violencia», una «intimidación ejercida sobre los opositores políticos y [...] el acoso [...] a los medios informativos independientes» (véase el apartado 95 *supra*), «graves violaciones de los derechos humanos y de las libertades de opinión, asociación y de reunión pacífica» en el país (véase el apartado 96 *supra*), así como una «campaña sistemática de violencia, obstrucción e intimidación de las autoridades de Zimbabwe» (véase el apartado 99 *supra*).
- 103 Estas consideraciones quedan confirmadas por el tenor de los artículos 4 y 5 de la Decisión 2011/101. En efecto, si bien es evidente que las acciones criminales o delictivas pueden socavar gravemente los derechos de las personas que son víctimas de ellas, es difícilmente concebible que puedan socavar la propia democracia o el Estado de Derecho, si no existe una colusión entre las personas directamente implicadas en esas acciones y una parte, al menos, de los dirigentes del país de que se trate.
- 104 Asimismo, es preciso señalar que el GPA y la formación del denominado Gobierno de unidad nacional no dieron lugar a que abandonasen totalmente el poder los dirigentes de Zimbabwe afectados por las acusaciones anteriormente resumidas (véase también, a este respecto, el apartado 109 *infra*). A lo sumo supusieron un reparto del poder entre esos mismos dirigentes y los partidos de la antigua oposición.

- 105 En estas circunstancias, el Tribunal considera que el artículo 29 TUE constituye una base jurídica adecuada para la adopción de una decisión como las Decisiones 2011/101 y 2012/97, con respecto a las personas de las que se trata en el apartado 102 *supra*. Contrariamente a lo que alegan los demandantes, las medidas restrictivas objeto de esas dos Decisiones no se impusieron a las antedichas personas por su supuesta implicación en no importa qué tipo de acciones criminales o delictivas, sino como consecuencia de que sus supuestas acciones, que muy probablemente estaban contempladas en el Derecho penal o, al menos en el Derecho civil, se enmarcaban en la estrategia de intimidación y de violación sistemática de los derechos fundamentales del pueblo de Zimbabue que el Consejo reprochaba a los dirigentes de ese país. Precisamente por este último motivo las personas a las que se reprochaban tales acciones podían legítimamente ser objeto de una medida como las dos Decisiones antes mencionadas, adoptada sobre la base del artículo 29 TUE.
- 106 También debido a ese motivo existe un vínculo, como el referido por los demandantes en el resumen de su argumentación en el apartado 91 *supra*, entre las acciones de esas personas y los objetivos legítimos de la PESC, enumerados en el artículo 21 TUE. Habida cuenta del objetivo de las medidas restrictivas en cuestión, prorrogadas por la Decisión 2011/101 (véase el apartado 97 *supra*), era totalmente razonable incluir, entre las personas objeto de dichas medidas, a los supuestos autores de la violencia y la intimidación cuya responsabilidad en el plano político debían asumir, según el Consejo, los dirigentes de Zimbabue, y no sólo a estos últimos dirigentes. En efecto, con independencia de cualquier tipo de acción penal o civil que pudiera iniciarse contra las personas supuestamente implicadas en los actos de violencia alegados, era legítimo y conforme a los objetivos de la PESC adoptar medidas dirigidas a animar también a esas personas a «rechazar las medidas que conducen a la supresión de los derechos humanos y de la libertad de expresión y entorpecen la buena gestión de los asuntos públicos», lo que, en su caso, implicaría que se abstuviesen de realizar cualquier acción análoga en el futuro.
- 107 Por lo que atañe a la alegación de las demandantes resumida en el apartado 92 *supra*, es preciso señalar que ésta no afecta, en realidad, a la base jurídica de los actos impugnados, sino que plantea una falta de motivación de dichos actos. Independientemente aún de esta consideración, basta señalar que, como se desprende de las consideraciones que dieron lugar a los diferentes actos que establecieron y prorrogaron las medidas restrictivas en cuestión, recordadas en los apartados 95 a 101 *supra* y como se expondrá en el marco del análisis del tercer motivo más adelante, el Consejo ofreció una exposición suficiente de las razones que le llevaron a incluir, entre las personas afectadas por dichas medidas, a aquellas de las que se trata en el marco del presente motivo.
- 108 Los demandantes alegan también que, en cualquier caso, las medidas restrictivas controvertidas no son apropiadas para alcanzar de manera proporcionada ningún objetivo legítimo. A este respecto, aducen cinco alegaciones. En primer lugar, a su entender, aunque esas medidas van dirigidas a los miembros del Gobierno actual, se concentran completamente en cuestiones referentes al precedente Gobierno de Zimbabue, y no al que ostenta el poder tras la aplicación del GPA. Por lo demás, según los demandantes, este último Gobierno (denominado «de unidad nacional») está apoyado por la Unión, que ha iniciado un diálogo con él. En segundo lugar, las actividades y delitos reprochados a los demandantes atañen, según éstos, en un determinado número de casos, al período anterior a la formación del Gobierno de unidad nacional. En tercer lugar, a su entender, la imposición de una medida de congelación de fondos o de prohibición de viajar a individuos que no están vinculados al Gobierno o que no participan en las políticas que éste aplica ni las controlan no puede, en ningún caso, contribuir a ningún objetivo legítimo de la PESC. En cuarto lugar, los demandantes afirman que el Reino Unido, que, supuestamente, propuso que se añadieran más individuos a la lista de las personas afectadas por las medidas restrictivas en cuestión, aplica una estrategia dirigida a mantener la presión sobre los extremistas. Pues bien, a su juicio, éste no es un objetivo oficial de la PESC y no puede justificar la extensión de medidas restrictivas a agentes no estatales en Zimbabue que llevaron, supuestamente, a cabo actividades criminales en el pasado. En quinto lugar, según los demandantes, aunque las medidas controvertidas fuesen apropiadas, siguen siendo desproporcionadas por las razones expuestas en el marco del quinto motivo.

- 109 La última de estas alegaciones es una mera remisión a la argumentación formulada por los demandantes en apoyo de su quinto motivo, que se examina en los apartados 285 a 302 *infra*. Por lo que respecta a las otras cuatro, resulta evidente que parten de la premisa de que la formación del denominado Gobierno de unidad nacional, como preveía el GPA, tuvo como efecto un reemplazo total de los dirigentes de Zimbabwe. Pues bien, tal como se ha señalado en el apartado 100 *supra*, eso no es lo que sucedió. Si bien es cierto que el Gobierno de unidad nacional incluía a representantes de la oposición, también incluía a representantes del ZANU-PF, es decir, del partido que ostentaba el poder cuando tuvieron lugar los actos de violencia, la intimidación y las vulneraciones de los derechos fundamentales alegados por el Consejo en las diferentes Posiciones Comunes y Decisiones relativas a Zimbabwe, anteriormente recordadas. En efecto, tal como se desprende de la respuesta del Consejo a una de las preguntas que le hizo el Tribunal en el marco de una diligencia de ordenación del procedimiento, en esencia, los miembros del Gobierno de unidad nacional propuestos por el ZANU-PF eran ya miembros del Gobierno anterior. Además, el Presidente de Zimbabwe, el Sr. Robert Mugabe, continuó ejerciendo sus funciones.
- 110 En estas circunstancias, contrariamente a lo que parecen considerar los demandantes, no cabe hablar de un cambio radical y completo de los dirigentes de Zimbabwe tras la formación del Gobierno de unidad nacional, con arreglo al GPA. Así pues, el Consejo podía, incluso tras la formación del antedicho Gobierno, adoptar, sobre la base del artículo 29 TUE, una decisión que estableciese una serie de medidas restrictivas tanto contra aquellos de los dirigentes actuales de Zimbabwe que ya formaban parte de los dirigentes de ese país anteriormente o contra sus asociados, como contra las que personas que, en el pasado hubiesen llevado a cabo actividades que socavasen gravemente la democracia, el respeto de los derechos humanos y Estado de Derecho en Zimbabwe. Esto es así con mayor razón puesto que, tal como se desprende de los considerandos de la Posición Común 2009/68 y de la Decisión 2010/92, recordados en el apartado 101 *supra*, el Consejo consideraba que la aplicación del GPA era objeto de un «persistente bloqueo» y se caracterizaba por una «ausencia de progresos».
- 111 Asimismo, por lo que atañe, en particular, a la cuarta alegación, que hace referencia a la estrategia supuestamente diferente del Reino Unido, ha de decirse que se basa en un informe de una comisión parlamentaria de este Estado miembro, aportado por los demandantes como anexo a su escrito de demanda. A este respecto, basta señalar que, como subraya en esencia el Consejo, es preciso apreciar la legalidad de los actos impugnados sobre la base de la motivación que en ellos mismos se ofrece y no sobre la base de las supuestas consideraciones del Gobierno Unido que le hayan llevado a dar su consentimiento a dichos actos, y ello es así aún con mayor razón dado que, como subraya también el Consejo, esos actos no fueron, evidentemente, adoptados únicamente por el Reino Unido, sino por el conjunto de representantes de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo.
- 112 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede concluir que el artículo 29 TUE constituía una base jurídica apropiada para la adopción de la Decisión 2012/97, así como, por otra parte, para la adopción del Decisión 2011/101, modificada por esa Decisión. La Decisión de Ejecución 2012/124 también se adoptó fundándose en una base jurídica apropiada, en concreto, el artículo 6, apartado 1, de la Decisión 2011/101.

Sobre la base jurídica del Reglamento de Ejecución n° 151/2012

- 113 Como ya se ha señalado (véase el apartado 80 *supra*), la Comisión adoptó el Reglamento de Ejecución n° 151/2012 sobre la base del artículo 11, letra b), del Reglamento n° 314/2004.
- 114 Para empezar, es preciso observar que, según su tenor (véase el apartado 4 *supra*), la disposición en cuestión tiene por objeto las «decisiones adoptadas en relación con el anexo de la Posición Común 2004/161». Pues bien, como se ha señalado en el apartado 6 *supra*, la Posición Común 2004/161 fue derogada por la Decisión 2011/101.

- 115 Es cierto que habría sido deseable actualizar el tenor del artículo 11, letra b), del Reglamento n° 314/2004, sustituyendo la referencia a la Posición Común 2004/161, derogada, por una referencia a la Decisión 2011/101, que ocupó su lugar. No obstante, a pesar de esa falta de actualización, resulta evidente que la disposición en cuestión debe interpretarse en el sentido de que comprende también cualquier decisión relativa a una medida que, como en el caso de la Decisión 2011/101, habiendo derogado la Posición Común 2004/161, la sustituye y contiene, en esencia, disposiciones idénticas.
- 116 En efecto, un examen comparativo de las disposiciones de las dos medidas en cuestión muestra que los artículos 1 a 5 de la Decisión 2011/101 son, con excepción de algunas modificaciones puntuales de carácter secundario, idénticos a los artículos correspondientes de la Posición Común 2004/161, en su versión en vigor en el momento de su derogación. El artículo 6 de la Decisión 2011/101 reproduce, en su apartado 1, el texto del artículo 6 de la Posición Común 2004/161, pero contiene también dos nuevos apartados cuyo objetivo es garantizar el derecho de defensa de las personas contra las que se dirigen las medidas restrictivas establecidas. Un nuevo artículo 7, que contiene precisiones relativas al anexo de la Decisión 2011/101, claramente con el fin de garantizar el cumplimiento de la obligación de motivación, se intercala entre el artículo 6 de dicha Decisión y su artículo 8, cuyo texto es idéntico al del artículo 7 de la Posición Común 2004/161. El artículo 9 de la Decisión 2011/101 consiste en una única cláusula que deroga la Posición Común 2004/161 mientras que, en esencia, el último artículo (artículo 10) de la Decisión 2011/101 corresponde al artículo 9 de la Posición Común 2004/161. La Decisión 2011/101 no contiene ningún artículo análogo al artículo 10 de la Posición Común 2004/161, pero este último artículo sólo prevé la publicación de la Posición Común en cuestión en el Diario Oficial. La inexistencia de una disposición análoga en el texto de la Decisión 2011/101 se debe ciertamente al hecho de que su publicación en el Diario Oficial está directamente prevista en el artículo 297 TFUE, apartado 2, párrafo segundo.
- 117 La interpretación del artículo 11, letra b), del Reglamento n° 314/2004, en el sentido de que también tiene por objeto las Decisiones adoptadas en relación con el anexo de la Decisión 2011/101 se ve confirmada por el considerando 5 de esta última Decisión, que ha de recordarse, fue adoptada por el Consejo, que es también el autor del Reglamento n° 314/2004. Dicho considerando establece que las «medias de aplicación [de la Decisión 2011/101] de la Unión se recogen en el Reglamento [...] n° 314/2004».
- 118 Por tanto, ha de concluirse que el artículo 11, letra b), del Reglamento n° 314/2004 constituye una base jurídica apropiada para la adopción de un Reglamento de Ejecución, como el Reglamento n° 151/2012, sobre la base de una decisión que modifica el anexo I de la Decisión 2011/101. A continuación, debe examinarse la cuestión mencionada en el apartado 87 *supra*, es decir, si una modificación como esa puede tener como efecto que se someta a las medidas restrictivas previstas en el Reglamento n° 314/2004 a personas a las que se reprocha haber llevado a cabo actividades que socavaban gravemente la democracia, el respeto de los derechos humanos y el Estado de Derecho, cuando, a tenor de su artículo 6, apartado 1, el Reglamento n° 314/2004 prevé únicamente el bloqueo de todos los capitales y recursos económicos de los miembros del Gobierno de Zimbabue y de cualesquiera personas físicas o jurídicas, entidades u organismos asociados con ellos.
- 119 Es preciso recordar que el Reglamento n° 314/2004 se adoptó sobre la base de los artículos 60 CE y 301 CE. Los demandantes recuerdan la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, según la cual, para poder adoptar medidas contra personas físicas sobre la base de los artículos 60 CE y 301 CE, como medidas restrictivas contra terceros países, es necesario que tales medidas se refieran exclusivamente a los dirigentes de dichos países y a las personas asociadas con dichos dirigentes (sentencias del Tribunal de Justicia 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 166, y de 13 de marzo de 2012, Tay Za/Consejo, C-376/10 P, apartado 63).

- 120 Los demandantes añaden que, en su propuesta de Reglamento COM(2009) 395 final del Consejo, de 29 de julio de 2009, que modifica el Reglamento n° 314/2004, la Comisión había expresamente reconocido que los artículos 60 CE y 301 CE no bastaban para imponer medidas restrictivas a personas no vinculadas al Gobierno y que procedía modificar el Reglamento n° 314/2004, para imponer medidas restrictivas a personas y entidades a las que no se les reprochaba ser miembros del Gobierno de Zimbabue o estar asociados a éste. Sin embargo, según los demandantes, esa propuesta nunca fue adoptada y las medidas restrictivas establecidas por el Reglamento n° 314/2004 siguieron estando basadas en los artículos 60 CE y 301 CE.
- 121 El Consejo responde que la Decisión 2011/101 se adoptó tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y que, en lo sucesivo, estaba permitido adoptar, sobre la base del artículo 215 TFUE, apartado 2, medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales, que no están vinculadas con el régimen que ostenta el poder en un país tercero. Según el Consejo, el cambio que supone la entrada en vigor del Tratado de Lisboa significa que la propuesta de la Comisión, mencionada por los demandantes, se vio superada por los acontecimientos. La Comisión invoca, al igual que el Consejo, el artículo 215 TFUE, apartado 2, en su argumentación y alega que esa disposición constituye una base jurídica adecuada para la imposición de medidas restrictivas contra personas o entidades que no sean ni los dirigentes de los países terceros ni estén asociados con ellos.
- 122 Es ciertamente exacto que, tal como señaló el Tribunal de Justicia en su sentencia de 19 de julio de 2012, Parlamento/Consejo (C-130/10), apartado 51, como consecuencia de las modificaciones que han tenido lugar en el Derecho primario tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el contenido de los artículos 60 CE, relativo a las medidas restrictivas por lo que se refiere al movimiento de capitales y a los pagos, y 301 CE, sobre la interrupción o la reducción, total o parcial, de las relaciones económicas con uno o varios Estados terceros, está ahora recogido en el artículo 215 TFUE. Como también confirmó el Tribunal de Justicia, el artículo 215 TFUE, apartado 2, permite al Consejo adoptar medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales, es decir, medidas para cuya adopción, antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, era necesario incluir también el artículo 308 CE como base jurídica cuando sus destinatarios carecían de cualquier vínculo con el régimen gobernante de un Estado tercero (sentencia Parlamento/Consejo, antes citada, apartado 53).
- 123 Sin embargo, esas consideraciones demuestran únicamente que, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Consejo disponía de una base jurídica adecuada, constituida por el artículo 215 TFUE, apartado 2, que le permitía adoptar un Reglamento que impusiese medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas en Zimbabue que no estaban vinculadas con los dirigentes de este Estado tercero. Pues bien, es preciso observar que no se adoptó ningún reglamento de esta naturaleza. El Reglamento n° 314/2004 continúa haciendo referencia en su artículo 6, apartado 1, «a [los] miembros del Gobierno de Zimbabue o a cualesquiera personas físicas o jurídicas, entidades u organismos asociados con ellos tal como se relacionan en el anexo III».
- 124 Por otra parte, es preciso proceder a una interpretación del artículo 11, letra b), del Reglamento n° 314/2004 con arreglo a la disposición anteriormente mencionada del artículo 6, apartado 1, del mismo Reglamento y concluir, de este modo, que la Comisión únicamente puede, mediante un Reglamento de Ejecución, modificar el anexo III del Reglamento n° 314/2004 si las personas cuyos nombres debían incluirse en el antedicho anexo podían considerarse miembros del Gobierno de Zimbabue o personas asociadas con ellos.
- 125 Por tanto, debe examinarse en primer lugar, en particular, si las personas incluidas en el anexo I de la Decisión 2011/101 basándose en que supuestamente habían realizado actividades que socavaban gravemente la democracia, el respeto de los Derechos humanos y el Estado de Derecho en Zimbabue pueden considerarse comprendidas dentro de la categoría de asociados a los miembros del Gobierno de Zimbabue. Es obvio que si una o varias de esas personas son al mismo tiempo miembros del Gobierno de Zimbabue, nada impide la inclusión de sus nombres, en virtud de un Reglamento de Ejecución

adoptado sobre la base del artículo 11, letra b), del Reglamento nº 314/2004, en la lista que figura en el anexo III de dicho Reglamento, dado que su condición de miembro del Gobierno ya es suficiente para justificar dicha inclusión.

- 126 Para delimitar mejor el concepto de «asociado» de los dirigentes de un país tercero, tal como se utiliza en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia citada en el apartado 119 *supra*, es necesario hacer algunas precisiones sobre los asuntos que dieron lugar a dicha jurisprudencia. Los asuntos que dieron lugar a la sentencia Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión, citada en el apartado 119 *supra*, atañían, como señaló el Tribunal de Justicia en el apartado 167 de dicha sentencia, a medidas restrictivas caracterizadas por la inexistencia de vínculo alguno con el régimen gobernante de un país tercero. Concretamente, se trataba de medidas dirigidas directamente contra Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y las personas y entidades asociadas a éstos, tras la caída del régimen de los talibanes en Afganistán.
- 127 En el asunto que dio lugar a la sentencia Tay Za/Consejo, citada en el apartado 119 *supra*, la persona sujeta a medidas restrictivas era un miembro de la familia del directivo de una empresa en Myanmar. Según el Tribunal de Justicia, no cabía excluir que los directivos de determinadas empresas fuesen los destinatarios de medidas restrictivas adoptadas sobre la base de los artículos 60 CE y 301 CE, siempre que quedase demostrado que estaban asociados con los dirigentes de la República de la Unión de Myanmar o que las actividades de estas empresas se encontraban bajo el control de estos dirigentes (sentencia Tay Za/Consejo, citada en el apartado 119 *supra*, apartado 55). Sin embargo, el Tribunal de Justicia excluyó la aplicación de tales medidas a personas físicas por el mero hecho de tener un vínculo familiar con personas asociadas con los dirigentes del país tercero en cuestión y sin tomar en consideración su comportamiento personal (sentencia Tay Za/Consejo, citada en el apartado 119 *supra*, apartado 66).
- 128 Sin embargo, ninguno de esos dos casos es comparable a las circunstancias del presente asunto. Contrariamente a lo que ocurría en los asuntos que dieron lugar a la sentencia Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión, citada en el apartado 119 *supra*, en el caso de autos, por las razones expuestas en el apartado 109 *supra*, no se trata de una «caída» del régimen que ostentaba el poder en Zimbabue en el momento en que tuvieron lugar los actos de violencia e intimidación y las vulneraciones de los derechos fundamentales del pueblo de Zimbabue invocadas por el Consejo para justificar la adopción de las medidas restrictivas controvertidas. Por lo que atañe a la sentencia Tay Za/Consejo, citada en el apartado 119 *supra*, basta señalar que, en el caso de autos, en modo alguno se trata de personas sujetas a medidas restrictivas por el mero hecho de ser miembros de la familia de los asociados de los dirigentes de un Estado tercero.
- 129 De ello se desprende que nada, en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia examinada anteriormente, impide que se considere que las personas cuyo nombre se incluyó en el anexo I de la Decisión 2012/97 basándose en que sus actividades socavaban gravemente la democracia, el respeto de los derechos humanos y Estado de Derecho en Zimbabue, están comprendidas dentro de la categoría de «asociados a miembros del Gobierno de Zimbabue», en el sentido del artículo 6, apartado 1, del Reglamento nº 314/2004. Y así es, en efecto, como procede calificarlas habida cuenta de las observaciones y consideraciones que figuran en los apartados 105, 106, 109 y 110 *supra*.
- 130 En otras palabras, debe concluirse que, en las circunstancias específicas de Zimbabue, tal como se desprenden de las observaciones que figuran en los apartados 95 a 104 *supra*, las «personas físicas cuyas actividades socavan gravemente la democracia, el respeto de los derechos humanos y el Estado de Derecho en Zimbabue» y las personas jurídicas, entidades u organismos que pertenecen a esas personas físicas, mencionados todos ellos en los artículos 4 y 5 de la Decisión 2011/101, no deben distinguirse de los asociados de los miembros del Gobierno de Zimbabue y de las personas jurídicas, entidades u organismos que pertenecen a tales asociados, sino que constituyen, en realidad, una categoría específica de esos asociados.

- 131 Es cierto que, a primera vista, el tenor de las dos disposiciones mencionadas anteriormente, mediante la utilización de la expresiones «así como» y «otras personas», parece avalar una conclusión en sentido contrario. Sin embargo, habida cuenta del contexto que condujo a la adopción y a la prórroga, durante un período muy largo, de medidas restrictivas contra Zimbabue, tal como se describe en los apartados 95 a 104 *supra*, no es posible admitir una interpretación del artículo 6, apartado 1, del Reglamento n° 314/2004 que llevase a la conclusión de que las medidas restrictivas previstas en ese Reglamento no pueden imponerse a las personas de las que se trata en el apartado 129 *supra*.
- 132 En efecto, sería paradójico admitir que las medidas restrictivas previstas en el Reglamento n° 314/2004 pudiesen adoptarse contra miembros de las familias de dirigentes de Zimbabue (véase, en este sentido, la sentencia *Tay Za/Consejo*, citada en el apartado 119 *supra*, apartado 63, y la jurisprudencia citada) por el mero hecho de que están asociados a dichos dirigentes sin que pueda reprochárseles ningún comportamiento específico que socave la democracia, el respeto de los derechos humanos y el Estado de Derecho y excluir, al mismo tiempo, la adopción de tales medidas contra las personas que han sido los verdaderos instrumentos de ejecución de la política de violencia, intimidación y vulneración de los derechos fundamentales que la Unión reprocha a esos dirigentes. En efecto, la calificación de «asociados» de los dirigentes de Zimbabue está aún más justificada en el caso de esas últimas personas que en el caso de los miembros de la familia de los antedichos dirigentes.
- 133 De lo anterior se desprende que el artículo 11, letra b), del Reglamento n° 314/2004 constituía una base jurídica apropiada para la adopción del Reglamento de Ejecución n° 151/2012, por lo que atañe a todas las personas afectadas por este último.
- 134 Todas las consideraciones anteriores se ven confirmadas cuando se examina la motivación dada en el marco de la inclusión en el anexo I de la Decisión 2011/101, en su versión modificada por la Decisión 2012/97, de los nombres de los demandantes que se enumeran en la nota 33 del escrito de demanda. A este respecto, es preciso señalar que, como acertadamente subraya el Consejo, la mayor parte de los demandantes afectados ocupaban puestos que permitían que se le calificase como dirigentes de Zimbabue o asociados de éstos y justificar, así, por esa única razón, su inclusión en el antedicho anexo. No obstante, independientemente de esta observación, procede señalar que, en todos los casos, de la breve descripción del comportamiento que se les reprocha se desprende que se trata de actividades que tienen un vínculo manifiesto con la política de violencia, intimidación y vulneración de los derechos fundamentales del pueblo de Zimbabue que la Unión reprocha a los dirigentes de ese Estado.
- 135 Así, por ejemplo, en los casos de los Sres. Joseph Chinotimba (decimoquinto demandante) y Gilbert Moyo (quincuagésimo cuarto demandante), se les reprocha su participación en actos de violencia durante las elecciones de 2008. Por lo que atañe al trigésimo demandante, el Sr. Nolbert Kunonga, en el anexo I de la Decisión 2011/101, en su versión modificada por la Decisión 2012/97, se menciona a su respecto lo siguiente: «Obispo anglicano por propio nombramiento. Vociferante partidario del régimen. Sus seguidores recibieron respaldo de la policía en la comisión de actos violentos contra los partidarios de la iglesia en 2011.» La motivación dada para la inclusión del resto de demandantes mencionados en la nota 33 tiene un contenido esencialmente análogo.
- 136 Habida cuenta de todas estas consideraciones, procede desestimar el primer motivo por infundado.

*Sobre el tercer motivo, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación*

- 137 Los demandantes alegan que, mientras que hasta 2007 no se proporcionaba ninguna motivación relativa a las medidas restrictivas impuestas con respecto a la situación en Zimbabue, después, el Consejo y la Comisión comenzaron a proporcionar alguna motivación. Sin embargo, a su entender, por lo que a ellos respecta, los motivos invocados en los actos impugnados no respetan los principios establecidos por la jurisprudencia y consisten en afirmaciones de alcance general, que no muestran de

manera clara e inequívoca las razones concretas y específicas por las que se consideró que cada una de las personas y entidades afectadas debía estar sujeta a las medidas restrictivas en cuestión. Según los demandantes, a la persona o la entidad afectada le resulta imposible conocer la razón por la que su nombre ha permanecido en la lista de personas y entidades sujetas a dichas medidas restrictivas, mientras que los nombres de otras personas o entidades han sido retiradas, y tampoco puede saber cómo esa persona o entidad puede conseguir que se suprima su nombre de esa lista en el futuro. En su réplica, los demandantes se remiten, «a modo de ejemplo», a las referencias «demasiado vagas y generales» relativas a 39 de entre ellos que figuran en el anexo I de la Decisión 2011/101, en su versión modificada por la Decisión 2012/97.

- 138 Los demandantes añaden que, según la jurisprudencia, una decisión que renueva medidas restrictivas anteriormente impuestas debe indicar las razones específicas y concretas por las que la autoridad de que se trate considera, tras proceder a una revisión, que la congelación de los fondos del interesado sigue estando justificada. A juicio de los demandantes, en el caso de autos, las instituciones demandadas no han cumplido esta obligación. En su opinión, nunca indicaron si consideraban que las actividades de alguno de los demandantes socavaban gravemente la democracia, el respeto de los derechos humanos o el Estado de Derecho en Zimbabue, ni por qué razón, y ello aun cuando añadieron, con respecto a los demandantes, alegaciones completamente nuevas de acciones criminales graves, que no habían sido invocadas con anterioridad.
- 139 Según los demandantes, las obligaciones antes invocadas son aún más pertinentes en el caso de autos dado que las instituciones demandadas intentaron justificar la renovación de las medidas restrictivas en cuestión dirigidas contra los demandantes por referencia al comportamiento de éstos en el pasado, aplicando, de este modo, una «presunción no confesada» por lo que respecta al comportamiento de las mismas personas en el futuro. Los demandantes recuerdan, en este contexto, la sentencia del Tribunal de 31 de enero de 2007, Minin/Comisión (T-362/04, Rec. p. II-2003, apartado 72), y alegan que, al igual que en el asunto que dio lugar a dicha sentencia, las instituciones demandadas deberían haber explicado por qué continuaba siendo necesario que se les aplicasen medidas restrictivas.
- 140 Finalmente, los demandantes alegan que las instituciones demandadas adoptaron, por lo que a ellos respecta, la decisión de renovar las medidas restrictivas en cuestión, basándose en motivos no divulgados. Esos motivos, divulgados por primera vez en los escritos de contestación a la demanda, consisten, a su entender, en primer lugar, en una definición nunca antes realizada de lo que las instituciones demandadas entendían por «asociación» con el Gobierno de Zimbabue, en segundo lugar, en la exposición de las consideraciones por las cuales podría estimarse que cada uno de los demandantes podría obstaculizar o apoyar la aplicación del GPA o tendría la posibilidad de influenciar la política del Gobierno en Zimbabue y, en tercer lugar, en la presunción de que todos los demandantes estaban a punto de recurrir a la violencia durante las elecciones que debían celebrarse en Zimbabue en 2013. En opinión de los demandantes, las instituciones demandadas esgrimieron hipótesis generales basadas en alegaciones infundadas por lo que respecta a las faltas que supuestamente cometieron en el pasado y a su pertenencia a un partido político, el ZANU-PF, al que, evidentemente, tenían derecho a estar afiliados.

#### Recordatorio de la jurisprudencia pertinente

- 141 Según reiterada jurisprudencia, la obligación de motivar un acto lesivo que constituye un corolario del principio del 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 éste (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de noviembre de 2012, Consejo/Bamba, C-417/11 P, apartado 49, y la jurisprudencia citada).

- <sup>142</sup> La motivación exigida por el artículo 296 TFUE debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de manera que el interesado pueda conocer las razones de las medidas adoptadas y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control (véase la sentencia Consejo/Bamba, citada en el apartado anterior, apartado 50, y la jurisprudencia citada). En particular, la motivación de un acto que impone una medida de congelación de fondos debe identificar las razones específicas y concretas por las que el autor de dicho acto considera, en el ejercicio de su facultad discrecional de apreciación, que el interesado tiene que ser objeto de tal medida (sentencia Consejo/Bamba, citada en el apartado anterior, apartado 52).
- <sup>143</sup> Sin embargo, la motivación exigida por el artículo 296 TFUE debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y al contexto en el cual éste se adopte. La exigencia de motivación debe apreciarse en función de las circunstancias de cada caso, en particular, del contenido del acto, la naturaleza de los motivos invocados y el interés que los destinatarios u otras personas afectadas directa e individualmente por dicho acto puedan tener en recibir explicaciones. No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que el carácter suficiente de la motivación debe apreciarse en relación no sólo con su tenor literal, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate. 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 (véase la sentencia Consejo/Bamba, citada en el apartado 141 *supra*, apartados 53 y 54, y la jurisprudencia citada).
- <sup>144</sup> Para pronunciarse acerca de si la motivación de los actos impugnados con respecto a cada uno de los demandantes afectados por éstos es suficiente o no, es preciso examinar, en una primera fase, si contienen motivos suficientes de naturaleza general que justifiquen la adopción y la renovación de medidas restrictivas en relación con la situación en Zimbabue. Si esta exigencia se cumple, a continuación, deberá examinarse si los actos impugnados contienen motivos específicos relativos a cada demandante, que justifiquen la imposición o la renovación de las medidas en cuestión por lo que atañe a la persona o la entidad de que se trate.

Sobre los motivos de la adopción y de la renovación de medidas restrictivas con respecto a Zimbabue

- <sup>145</sup> Es preciso recordar que los actos impugnados se han limitado a renovar, con respecto a todos los demandantes, medidas restrictivas anteriormente impuestas por otros actos (véase el apartado 15 *supra*). De ello se desprende necesariamente que esos actos han tenido lugar en un contexto conocido por los demandantes. En particular, forman parte de ese contexto las consideraciones y los hechos recordados en los apartados 95 a 104 *supra*, así como los mencionados en los apartados 109 y 110 *supra*, que los demandantes no podían ignorar. De lo anterior resulta que, tras la lectura de los actos impugnados y los actos precedentes referidos más arriba, los demandantes podían comprender los motivos que llevaron al Consejo a establecer medidas restrictivas contra las categorías de personas mencionadas en el artículo 4, apartado 1, y en el artículo 5, apartado 1, de la Decisión 2011/101, así como en el artículo 6, apartado 1, del Reglamento n° 314/2004. Estos motivos permiten a los demandantes, cuestionar, en su caso, el fundamento de la decisión de establecer tales medidas con respecto a la situación en Zimbabue, y al Tribunal ejercer su control de legalidad a este respecto.
- <sup>146</sup> Lo mismo sucede por lo que atañe a los motivos que justifican las decisiones subyacentes que prorrogaron la duración de la validez de las medidas en cuestión. En particular, los hechos y consideraciones recordados en los apartados 109 y 110 *supra*, tal como se desprenden de los actos impugnados y de los que les precedieron, permiten comprender las razones por las que, a pesar de la conclusión del GPA y la subsiguiente formación de un denominado Gobierno de unidad nacional, se decidió mantener en vigor medidas restrictivas contra personas y entidades vinculados con el

ZANU-PF, que anteriormente ostentaba el poder en solitario, mientras que no se establecieron medidas análogas con respecto a los miembros del Gobierno de unidad nacional que no eran miembros del Gobierno anterior.

Sobre los motivos específicos que justifican la adopción y la renovación de las medidas restrictivas controvertidas con respecto a cada uno de los demandantes

- <sup>147</sup> A continuación, procede examinar si los actos impugnados incluyen una motivación suficiente por lo que atañe a las razones específicas que llevaron a las instituciones demandadas a considerar que cada uno de los demandantes estaba comprendido en una o en varias de las categorías de personas contra las que se había decidido la imposición de medidas restrictivas.
- <sup>148</sup> A este respecto, para empezar, debe rechazarse por carecer de pertinencia en el marco del presente asunto la alegación de los demandantes basada en la sentencia Minin/Comisión, citada en el apartado 139 *supra* (apartado 72). El pasaje de dicha sentencia invocado por los demandantes no se refiere a la cuestión de la motivación de los Reglamentos de que se trata en ese asunto, sino a la base legal de dichos Reglamentos. Más concretamente, se trataba de determinar si los artículos 60 CE y 301 CE podían constituir una base legal adecuada para la adopción de esos Reglamentos y, en ese contexto, comprobar si las medidas restrictivas adoptadas contra el demandante en el asunto en cuestión, por su condición de asociado del ex presidente de Liberia, Charles Taylor, pretendían efectivamente interrumpir o reducir, parcialmente o en su totalidad, las relaciones económicas con un país tercero, dado que Charles Taylor había estado apartado del poder presidencial en Liberia desde el mes de agosto de 2003, es decir, con anterioridad a la adopción de los antedichos Reglamentos en ese asunto (sentencia Minin/Comisión, citada en el apartado 139 *supra*, apartados 70 y 71). Es en este contexto en el que se inscribe la consideración invocada por los demandantes, que figura en el apartado 72 de la referida sentencia, según la cual «las medidas restrictivas adoptadas contra Charles Taylor y sus asociados continúan siendo necesarias para impedir que éstos utilicen los fondos y los bienes que han desviado para obstaculizar el restablecimiento de la paz y de la estabilidad en [Liberia] y en la región».
- <sup>149</sup> Pues bien, en el caso de autos, ni el Presidente Mugabe ni el ZANU-PF han sido apartados del poder en Zimbabwe. Tal como se ha señalado, en particular, en los apartados 109 y 110 *supra*, únicamente manifestaron su acuerdo en compartir el poder con el partido MDC, que se encontraba anteriormente en la oposición, y, además, según los autores de los actos impugnados, la aplicación de dicho acuerdo de reparto de poder, concretamente, el GPA, era obstaculizada por el ZANU-PF. Asimismo, ya se ha señalado que los actos impugnados están motivados de modo suficiente en Derecho por lo que respecta a los motivos de naturaleza general que justifican la renovación de las medidas restrictivas en cuestión a pesar de la celebración del GPA y de la formación del denominado Gobierno de unidad nacional.
- <sup>150</sup> A continuación, por lo que atañe a la afirmación según la cual las instituciones demandadas intentaron justificar la renovación de las medidas restrictivas controvertidas haciendo referencia a las acciones de los demandantes en el pasado, es preciso señalar que no puede excluirse que las acciones de alguno de los demandantes en el pasado puedan justificar la imposición o la renovación de medidas restrictivas dirigidas contra él. Esto es así con mayor razón puesto que, como se ha señalado, las personas y el partido político, es decir, el ZANU-PF, que se encontraban en el poder en Zimbabwe cuando tuvieron lugar los actos de violencia y las vulneraciones de los derechos fundamentales mencionados en los actos impugnados, seguían en el poder en el momento de la adopción de dichos actos, si bien en el marco de un acuerdo de reparto de poder. Así pues, por lo que atañe al cumplimiento de la obligación de motivación, que constituye el único objeto del presente motivo, procede señalar que la referencia a las acciones de algunos demandantes en el pasado no permite demostrar una falta o una insuficiencia de motivación de los actos en cuestión. La determinación de si, a la luz de las acciones pasadas alegadas, está justificada la imposición o la renovación de las medidas restrictivas en cuestión

contra la persona o la entidad de que se trate atañe a la fundamentación de los actos impugnados y debe examinarse en el marco del análisis de los motivos relativos a la legalidad interna de los actos en cuestión y, en particular, del segundo motivo (véase el apartado 235 *infra*).

- 151 En lo que se refiere a la alegación de los demandantes según la cual los motivos de la renovación, por lo que a ellos respecta, de las medidas restrictivas en cuestión sólo se revelaron en los escritos de contestación a la demanda (véase el apartado 140 *supra*), ha de recordarse la reiterada jurisprudencia conforme a la cual la decisión de una institución debe ser autosuficiente y su motivación no puede resultar de explicaciones escritas u orales proporcionadas con posterioridad, cuando la decisión de que se trata ya es objeto de un recurso ante el juez de la Unión (sentencias del Tribunal de 12 de diciembre de 1996, Rendo y otros/Comisión, T-16/91 RV, Rec. p. II-1827, apartado 45, y de 7 de julio de 2011, Valero Jordana/Comisión, T-161/04, no publicada en la Recopilación, apartado 107). Si bien una motivación que se presenta esbozada en el acto impugnado puede ser desarrollada y precisada durante el procedimiento, la institución de la que emane el acto no puede sustituir la motivación inicial por una totalmente nueva (véase también, en este sentido, las sentencias de Tribunal Valero Jordana/Comisión, apartado 107, y Rendo y otros/Comisión, apartado 55, antes citadas, y de 25 de febrero de 2003, Renco/Consejo, T-4/01, Rec. p. II-171, apartado 96).
- 152 De esta jurisprudencia se desprende que debe apreciarse si la motivación de los actos impugnados es suficiente o no únicamente sobre la base de los motivos que figuran en ellos, situados en su contexto resultante, en particular, de los actos anteriores que impusieron o renovaron las medidas restrictivas relativas a Zimbabwe. Por consiguiente, motivos completamente nuevos, divulgados durante el procedimiento por las instituciones demandadas, no pueden paliar una eventual falta o insuficiencia de motivación de los actos impugnados. Sin embargo, nada impedía a las antedichas instituciones desarrollar y precisar, ante el Tribunal, los motivos de los actos impugnados que se encuentran en dichos actos.
- 153 Dicho esto, cabe subrayar que, para cumplir la obligación de motivación, los autores de los actos impugnados no tenían que explicar en ellos su propia interpretación del concepto de «asociación» con el Gobierno de Zimbabwe o, más generalmente, su interpretación de las disposiciones y de la jurisprudencia pertinentes. La determinación de si los referidos actos se fundan en una interpretación correcta o errónea de ese concepto y, más generalmente, de las disposiciones y de la jurisprudencia pertinentes, atañe al fondo del asunto y no al cumplimiento de la obligación de motivación. De ello se desprende que las eventuales observaciones sobre estos aspectos, formuladas por las instituciones demandadas en sus escritos ante el Tribunal, no constituyen una motivación de los actos impugnados divulgada durante el procedimiento.
- 154 Al haberse rechazado todas esas alegaciones, debe procederse al análisis del carácter suficiente de los motivos dados por los autores de los actos impugnados para justificar la inclusión, en la lista de las personas y entidades sujetas a las medidas restrictivas en cuestión, del nombre de cada uno de los demandantes.
- 155 A este respecto, para empezar, es preciso señalar que tanto los anexos I y II de la Decisión 2012/97 (convertidos en los anexos I y II de la Decisión 2011/101, a raíz de su modificación mediante la Decisión 2012/97) como el anexo I del Reglamento n° 151/2012 (convertido en el anexo III del Reglamento n° 314/2004) se presentan en forma de cuadros. Estos contienen, además de una primera columna que comprende el nombre de la persona o de la entidad de que se trata, una segunda columna titulada «Información de identificación» y una tercera columna titulada «Motivos para la designación». Por lo que atañe a las personas físicas, esas dos últimas columnas mencionan, en particular, la función gubernamental o administrativa que la persona de que se trata ocupa o, en su caso, ocupaba o, en determinados casos de personas que no han ocupado tales funciones, la condición que los autores de los actos impugnados consideran pertinente por lo que respecta a dichas personas. Allí figuran también en numerosos casos la información que precisa que la persona de que se trata está

afiliada al ZANU-PF, que ostentaba en solitario el poder antes de la celebración del GPA, así como, en su caso, una breve descripción de los actos de violencia y de intimidación o de las vulneraciones de los derechos fundamentales del pueblo de Zimbabwe que el Consejo le reprocha.

- 156 Por lo que respecta a las personas jurídicas y a las entidades, la columna relativa a los «motivos para la designación» indica, o bien que pertenecen a alguna de las personas físicas mencionadas en la parte I del anexo correspondiente, o bien que están asociadas a la «facción ZANU-PF del Gobierno» y, en el caso de la centésimo decimoséptima demandante, la sociedad OSLEG (Private) Ltd, que está «controlada por el ejército de Zimbabwe».
- 157 A continuación, procede recordar que, a tenor del artículo 6, apartado 1, del Reglamento n° 314/2004, el bloqueo de los capitales y recursos económicos establecido en dicho Reglamento, se aplica a los miembros del Gobierno de Zimbabwe y a sus asociados, tanto si se trata de personas físicas como de personas jurídicas, entidades u organismos. Asimismo, a tenor del artículo 4, apartado 1, y del artículo 5, apartado 1, de la Decisión 2011/101, las medidas restrictivas establecidas por esta última se aplican a los miembros del Gobierno de Zimbabwe y a sus asociados, tanto personas físicas como jurídicas, incluidas las «personas físicas o jurídicas cuyas actividades socaven gravemente la democracia, el respeto de los derechos humanos y el Estado de Derecho en Zimbabwe», las cuales, como se ha dicho en el apartado 146 *supra*, debe considerarse que constituyen una categoría específica de tales asociados.
- 158 De ello se deriva que para estar motivados de modo suficiente en Derecho, los actos impugnados debían incluir, por lo que atañe a cada demandante, una indicación clara y precisa de los hechos que justificaban que la persona afectada fuese calificada como miembro del Gobierno de Zimbabwe o como asociado de tal miembro.
- 159 Con respecto al primer demandante, el Sr. Johannes Tomana, a la cuarta demandante, la Sra. Flora Buka, al undécimo demandante, el Sr. Phineas Chihota, al decimotercer demandante, el Sr. Patrick Anthony Chinamasa, al decimonoveno demandante, el Sr. Ignatius Morgan Chiminya Chombo, al vigésimo primer demandante, el Sr. Nicholas Tasunungurwa Goche, al vigésimo séptimo demandante, el Sr. Saviour Kasukuwere, al trigésimo tercer demandante, el Sr. Andrew Langa, al trigésimo sexto demandante, el Sr. Joseph Mtakwese Made, al cuadragésimo demandante, el Sr. Paul Munyaradzi Mangwana, al cuadragésimo primer demandante, el Sr. Reuben Marumahoko, al quincuagésimo segundo demandante, el Sr. Emmerson Dambudzo Mnangagwa, al quincuagésimo tercer demandante, el Sr. Kembo Campbell Dugishi Mohadi, al quincuagésimo noveno demandante, el Sr. Obert Moses Mpfu, a la sexagésimo segunda demandante, la Sra. Olivia Nyembesi Muchena, al sexagésimo sexto demandante, el Sr. Isack Stanislaus Gorerazvo Mudenge, a la sexagésimo novena demandante, la Sra. Joyce Teurai Ropa Mujuru, al septuagésimo demandante, el Sr. Isaac Mumba, al septuagésimo segundo demandante, el Sr. Herbert Muchemwa Murerwa, al septuagésimo quinto demandante, el Sr. Didymus Noel Edwin Mutasa, al septuagésimo noveno demandante, el Sr. Waltar Mzembi, al octogésimo primer demandante, el Sr. Sylvester Nguni, al octogésimo segundo demandante, el Sr. Francis Chenayimoyo Dustan Nhema, al octogésimo tercer demandante, el Sr. John Landa Nkomo, al octogésimo quinto demandante, el Sr. Magdzire Hubert Nyanhongo, a la octogésimo séptima demandante, la Sra. Sithembiso Gile Glad Nyoni, al nonagésimo quinto demandante, el Sr. S.T. Sekeramayi y al nonagésimo séptimo demandante, el Sr. Webster Kotiwani Shamu, la motivación de la Decisión 2012/97 y del Reglamento de Ejecución n° 151/2012 mencionan claramente las funciones que esas personas ejercían en el momento de la adopción de esos actos. Las funciones mencionadas justifican plenamente la calificación de esos demandantes como miembros del Gobierno de Zimbabwe. Por tanto, debe considerarse que los actos impugnados antes mencionados han sido motivados de modo suficiente en Derecho por lo que atañe a esos demandantes.
- 160 Por lo que atañe a los otros demandantes que son personas físicas, con excepción de los demandantes mencionados en apartado anterior y del decimoquinto demandante, el Sr. Joseph Chinotimba, del trigésimo demandante, el Sr. Nolbert Kunonga y del quincuagésimo cuarto demandante, el Sr. Gilbert

Moyo (cuyos casos se examinarán en los apartados 170 y 171 *infra*), es preciso señalar que se trata de personas cuyas condiciones o funciones son bastante diversas. Más concretamente, se trata de Oficiales del ejército de tierra o del aire; del Director General de la Organización Central de Información; de dirigentes de la policía; de altos funcionarios, a saber, el séptimo demandante, el Sr. George Charamba, que es Secretario permanente de la Secretaría de Estado de Información y Publicidad, el sexagésimo quinto demandante, el Sr. Tobaiwa Mudede, que es «Secretario General de Tribunales», es decir, en particular, responsable de la gestión de las listas electorales, el nonagésimo sexto demandante, el Sr. Lovemore Sekeremayi, que es «Alto funcionario encargado de las Elecciones» y el centésimo décimo demandante, el Sr. Paradzai Willingas Zimondi, que es Director de Prisiones; de gobernadores provinciales; del Gobernador de la Reserve Bank of Zimbabwe (Banco Central de Zimbabue); de parlamentarios, a saber, el vigésimo quinto demandante, el Sr. Newton Kachepa, que es diputado elegido por la circunscripción de Mudzi Norte y la trigésimo séptima demandante, la Sra. Edna Madzongwe, que es Presidenta del Senado; de dirigentes del ZANU-PF, a saber, la trigésimo séptima demandante (Miembro del Politburó y, además, Presidenta del Senado de Zimbabue), el quincuagésimo séptimo demandante, el Sr. Simon Khaya Moyo, que es Presidente del Politburó, la sexagésimo tercera demandante, la Sra. Oppah Chamu Zvipange Muchinguri, y el nonagésimo octavo demandante, el Sr. Nathan Marwirakuwa Shamuyarira, que son Secretarios del Politburó, así como el nonagésimo tercer demandante, el Sr. Stanley Urayayi Sakupwanya, y el nonagésimo cuarto demandante, el Sr. Tendai Savanhu, que son Vicesecretarios del Politburó; y del centésimo tercer demandante, el Sr. Mishek Julius Mpande Sibanda, que es «Cabinet secretary» (jefe de gabinete).

- 161 Procede también mencionar los casos del vigésimo octavo demandante, el Sr. Jawet Kazangarare, del que en los anexos de la Decisión 2012/97 y del Reglamento de Ejecución n° 151/2012 se dice que es «Consejero de ZANU-PF en Hurungwe Norte y ex combatiente», así como del centésimo segundo demandante, el Sr. Jabulani Sibanda, de quien en los mismos actos se señala que es «ex Presidente de la Asociación Nacional de Veteranos de Guerra».
- 162 Finalmente, entre las otras personas físicas contra las que se dirigen los actos impugnados se encuentran antiguos miembros del Gobierno, dos ex gobernadores provinciales, en concreto, el noveno demandante, el Sr. Tinaye Chigudu, y el sexagésimo demandante, el Sr. Cephas George Msipa, y un antiguo «Senior Assistant Police Commissioner», el sexagésimo octavo demandante, el Sr. Bothwell Mugariri.
- 163 Por lo que respecta a la mayor parte de los demandantes mencionados en los apartados 160 a 162 *supra*, es decir, todos ellos con excepción de los mencionados en el apartado 169 *infra*, el Tribunal considera que la referencia a las funciones que ejercían en el momento de la adopción de los actos impugnados, o que habían ejercido anteriormente, es, en sí misma, suficiente para justificar la inclusión de sus nombres en la lista de las personas sujetas a las medidas restrictivas en cuestión. Se trata de altos funcionarios (incluidos los Gobernadores provinciales) y de dirigentes del ejército o de la policía. Las personas que ejercen tales funciones son próximos colaboradores del Gobierno de un país y pueden calificarse legítimamente como «asociados» de los miembros de dicho Gobierno, sin que sea necesaria una justificación suplementaria. Lo mismo sucede con los miembros del Politburó del ZANU-PF, que es el órgano directivo del partido político que ostentó en solitario el poder en Zimbabue desde la independencia del país hasta la celebración del GPA.
- 164 Por otra parte, el Tribunal considera también que, en circunstancias como las del presente asunto, la referencia al hecho de que una persona haya ejercido en el pasado funciones que permitían calificarla, en virtud del ejercicio de esas funciones, como miembro del Gobierno del país de que se trate o como asociado de uno de sus miembros, constituye una justificación suficiente de su calificación, tras el cese de sus funciones, como asociado de los miembros del Gobierno del país de que se trate. En efecto, en la medida en que, como ocurre en el caso de autos, no se produjo entretanto la caída del régimen en el poder en el país en cuestión cuando la persona de que se trata era un miembro de su Gobierno o un

asociado de uno de sus miembros, es posible considerar, si no existen pruebas o indicios en sentido contrario, que, tras el cese de sus funciones, esa persona es un asociado de los miembros del Gobierno de ese país, que son sus antiguos colegas, colaboradores o superiores jerárquicos.

- 165 Por lo que atañe a la eventual alegación según la cual es posible que esas personas hayan sido apartadas de su antigua función porque no aprobaban la política represiva del régimen, supuesto en el cual su inclusión entre las personas sujetas a las medidas restrictivas controvertidas no estaría justificada, es preciso remitirse al objetivo de la obligación de motivación, tal como se desprende de la jurisprudencia citada en el apartado 141 *supra*, y recordar que la cuestión de la motivación, que afecta a una formalidad sustancial, es distinta de la prueba de los hechos alegados, 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 su calificación como elementos que justifican la aplicación de medidas restrictivas frente a la persona afectada (sentencia Consejo/Bamba, citada en el apartado 141 *supra*, apartado 60).
- 166 En efecto, una persona cuyo nombre ha sido incluido en la lista de personas sujetas a las medidas restrictivas en cuestión basándose en que supuestamente es un antiguo miembro del Gobierno o un antiguo alto responsable administrativo de Zimbabue dispone, cuando lee esa información, de elementos esenciales que le permiten cuestionar esa inclusión, alegando, en su caso, que había roto cualquier vínculo con el régimen considerado como represivo por los autores de los actos impugnados y que ese fue precisamente el motivo por el que fue apartado de sus funciones. El juez de la Unión dispone también él de los elementos necesarios para efectuar su control, en la medida en que de la motivación del acto en cuestión se desprende que, a efectos del examen de su adecuada fundamentación, es preciso dilucidar si, habida cuenta de las funciones anteriormente ejercidas por la persona afectada, persisten aún vínculos entre ésta y el régimen o, si por el contrario, esos vínculos se han roto.
- 167 Es preciso subrayar que las consideraciones anteriores, que se inscriben en el marco del análisis del cumplimiento, por parte de las instituciones demandadas, de la obligación de motivación, no implican, en las circunstancias del presente asunto y a la vista de la situación específica de Zimbabue (véase el apartado 130 *supra*), ni el establecimiento de una presunción ni una inversión de la carga de la prueba en detrimento de los interesados. Simplemente significan que la referencia que se hace en la motivación de los actos impugnados a las funciones anteriormente ejercidas por algunos demandantes muestra que los autores de dichos actos consideraron que, por esa razón, los demandantes en cuestión seguían estando asociados a los dirigentes de Zimbabue y no disponían de ningún elemento que pudiera poner en entredicho esa tesis. En caso de impugnación, corresponde a los autores de los actos impugnados demostrar, ante el juez de la Unión, la realidad del vínculo existente con el Gobierno como consecuencia de las funciones precedentemente ejercidas por los interesados, teniendo asimismo éstos también derecho a presentar, para desmentirlo, cualquier elemento de prueba en contrario del que dispongan.
- 168 De ello se deriva que la referencia en los actos impugnados a las funciones anteriormente ejercidas por los demandantes mencionados en el apartado 162 *supra* constituye un motivo suficiente para permitir justificar la inclusión de esos demandantes entre las personas sujetas a las medidas restrictivas en cuestión.
- 169 En cambio, por lo que atañe a los demandantes mencionados a continuación, el Tribunal considera que la mera referencia a su condición o a la función que ejercían no es por sí misma suficiente para justificar la inclusión de sus nombres en la lista de personas afectadas por las medidas restrictivas en cuestión. Pertenecen a esta categoría los militares que tienen el rango de coronel o un rango inferior, a saber, el vigésimo cuarto demandante, el Sr. Stephen Gwekwerere, el trigésimo segundo demandante, el Sr. R. Kwenda, el cuadragésimo segundo demandante, el Sr. G. Mashava, el cuadragésimo noveno demandante, el Sr. Cairo Mhandu, el quincuagésimo demandante, el Sr. Fidellis Mhonda, el quincuagésimo octavo demandante, el Sr. S. Mpabanga, el sexagésimo cuarto demandante, el

Sr. C. Muchono, el septuagésimo octavo demandante, el Sr. S. Mutsvunguma, el octogésimo demandante, el Sr. Morgan S. Mzilikazi, el nonagésimo primer demandante, el Sr. Victor Tapiwe Chashe Rungani, y el centésimo primer demandante, el Sr. Chris Sibanda; los policías de rango inferior a los mencionados en el apartado 160 *supra*, a saber, el sexagésimo séptimo demandante, el Sr. Columbus Mudonhi («Inspector Adjunto»), el septuagésimo demandante, el Sr. Isaac Mumba («Superintendente»); el octogésimo noveno demandante, el Sr. Dani Rangwani («Inspector de Policía»); el vigésimo quinto demandante, el Sr. N. Kachepa (diputado), y, finalmente, los dos demandantes mencionados en el apartado 161 *supra*.

- 170 Por lo que se refiere a los demandantes decimoquinto, trigésimo y quincuagésimo cuarto, respectivamente, los Sres. Joseph Chinotimba, Nolbert Kunonga y Gilbert Moyo, en su escrito de contestación a la demanda, el Consejo consideró que constituían una categoría especial de personas con respecto a las cuales la imposición de medidas restrictivas controvertidas tenían su justificación en las acciones concretas que se les reprochaban en la motivación de la Decisión 2012/97 y del Reglamento de Ejecución nº 151/2012. Pues bien, eso sólo es exacto con respecto al trigésimo demandante, el Sr. Nolbert Kunonga, calificado, en la segunda columna de los anexos de esos dos actos, como «obispo anglicano por propio nombramiento». En efecto, esta única condición no es, obviamente, suficiente para justificar la imposición de medidas restrictivas contra la persona de que se trata.
- 171 En cambio, por lo que atañe a los demandantes decimoquinto y quincuagésimo cuarto, se menciona claramente en la misma columna de esos anexos que los dos eran «dirigente[s] de la milicia de ZANU-PF». Esta condición, suponiéndola acreditada, basta para calificarles como asociados de los miembros del Gobierno de Zimbabwe nombrados por el ZANU-PF y, por tanto, para justificar su inclusión entre las personas sujetas a las medidas restrictivas en cuestión, con independencia de las acciones concretas que se les reprochan en la tercera columna de los mismos anexos.
- 172 Las consideraciones anteriores permiten ya concluir que los actos impugnados están motivados de modo suficiente en Derecho por lo que respecta a todos los demandantes que son personas físicas, con excepción de los demandantes mencionados en el apartado 169 *supra* y del trigésimo demandante, el Sr. Nolbert Kunonga. Para apreciar si la motivación de la Decisión 2012/97 y del Reglamento de Ejecución nº 151/2012 son suficientes por lo que atañe a estos últimos demandantes, es necesario referirse a las acciones que los autores de esos dos actos reprochan a esas personas.
- 173 Debe subrayarse que los actos impugnados incluyen referencias a acciones concretas también con respecto a la mayoría de los otros demandantes que son personas físicas. El Consejo alega que, por lo que atañe a esos otros demandantes, «ha ido mucho más allá de lo exigible» al aportar elementos que muestran su implicación concreta en las políticas que socavan los derechos fundamentales, el Estado de Derecho y la democracia en Zimbabwe. Los demandantes cuestionan esta afirmación, pero este cuestionamiento se basa en una premisa errónea, en la medida en que los demandantes consideran que la condición de una persona, como miembro del Gobierno de Zimbabwe o de asociado de tal miembro, no es suficiente para justificar la inclusión de su nombre en la lista de las personas sujetas a las medidas restrictivas controvertidas. Pues bien, de las consideraciones expuestas en el marco del análisis del primer motivo se desprende que, por lo que se refiere a los miembros del Gobierno que ya tenían esa condición antes de la formación del Gobierno de unidad nacional y a sus asociados, esa condición es claramente suficiente para justificar la adopción de tales medidas (véase, en particular, el apartado 105 *supra*). Lo mismo sucede con los antiguos miembros del Gobierno o antiguos altos funcionarios (véase el apartado 168 *supra*). Por tanto, esa alegación de los demandantes debe rechazarse.
- 174 Por lo que atañe a los demandantes con respecto a los cuales es necesaria una referencia a las acciones concretas que se les reprochan en los actos impugnados (véase el apartado 172 *supra*), de la lectura de dichos actos se desprende que lo que, en esencia, se les reprocha es una participación directa en los actos de violencia e intimidación y además desempeñando un papel de líder y de instigador. En todos

los casos, salvo los de los demandantes trigésimo y octogésimo noveno, los Sres. Nolbert Kunonga y Dani Rangwani (cuyos hechos alegados se remontan a 2011 y 2007, respectivamente), los actos de violencia o de intimidación en cuestión supuestamente tuvieron lugar durante la campaña electoral de 2008. En todos los casos, con excepción del del trigésimo demandante, el Sr. Nolbert Kunonga, y del del octogésimo noveno demandante, el Sr. Dani Rangwani, se menciona el lugar preciso en el que la persona de que se trata supuestamente estuvo activa. En el caso del trigésimo demandante, se señala que supuestamente se trata de un «partidario vehemente del régimen» y se añade que «sus seguidores contaron con el respaldo de la Policía en la comisión de actos violentos contra los simpatizantes de la Iglesia en 2011». En el caso del octogésimo noveno demandante, se señala que supuestamente «formó parte de un grupo de 50 hombres pagados directamente por el ZANU-PF para localizar y torturar a simpatizantes del MDC en abril de 2007».

- 175 Las indicaciones relativas a los demandantes mencionados en el apartado 174 *supra* y, más generalmente, el conjunto de los motivos recogidos en los actos impugnados en la tercera columna del anexo III del Reglamento n° 314/2004 y del cuadro titulado «Personas» que figura en el anexo de la Decisión 2011/101 con respecto a todos los demandantes, tienen un alcance análogo a los considerados suficientes por el Tribunal de Justicia en la sentencia Consejo/Bamba, citada en el apartado 141 *supra* (apartado 57 a 59). Como ocurría en el asunto que dio lugar a esa sentencia, dicha motivación identifica los elementos específicos y concretos, en términos de condición o de función ejercida y de tipos de acciones contempladas, que reflejan, a juicio de los autores de los actos impugnados, una implicación de los interesados en los actos de violencia e intimidación y en las vulneraciones de los derechos fundamentales en Zimbabue.
- 176 Contrariamente a lo que alegan los demandantes, procede señalar que los motivos que figuran en la tercera columna de los anexos mencionados anteriormente no son demasiado vagos y generales, ni en lo que respecta a los 39 demandantes de los que se trata en el apartado 137 *supra*, ni en lo que respecta a las otras personas físicas afectadas. Debe también subrayarse que, tal como asimismo se desprende de los considerandos de los actos impugnados recordados con anterioridad en el marco del examen del primer motivo, las acusaciones contra el régimen del Presidente Robert Mugabe relativas a actos de violencia e intimidación y a vulneraciones de los derechos fundamentales en Zimbabue, tanto en general como, en particular, durante las elecciones de 2008, tuvieron notoriedad internacional y no podían ser ignoradas por los demandantes. Esas acusaciones, con independencia de su veracidad, forman parte del contexto en el que se enmarcan los actos impugnados que, tal como se desprende de la jurisprudencia citada en el apartado 143 *supra*, es pertinente para el examen del cumplimiento de la obligación de motivación.
- 177 En efecto, conscientes de este contexto, los demandantes afectados podían fácilmente comprender lo que se les reprochaba y, en su caso, poner en entredicho esas alegaciones en general o particularmente en lo que atañen al lugar en el que dichos demandantes supuestamente estuvieron activos o, al menos, alegar que, si bien los actos de violencia e intimidación o las vulneraciones de los derechos fundamentales alegadas efectivamente tuvieron lugar, ellos no habían participado en esos hechos (véase, en este sentido, la sentencia Consejo/Bamba, citada en el apartado 141 *supra*, apartado 59).
- 178 Asimismo, es preciso recordar que el Consejo adjuntó, en particular, a su escrito de contestación a la demanda un documento de 1046 páginas (anexo B.19) que comprende, según la indicación correspondiente que figura en la relación detallada de los anexos, «elementos de notoriedad pública que corroboran la información que figura en las medidas» restrictivas controvertidas. Según el Consejo, las indicaciones relativas al comportamiento de los demandantes que socavan los derechos fundamentales, el Estado de Derecho y la democracia en Zimbabue, que figuran en los anexos de los actos controvertidos, son de notoriedad pública, tal como, a su juicio, se desprende precisamente de los diferentes documentos presentados en ese anexo.

- 179 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, no es necesario tener en cuenta ese anexo para apreciar si la motivación de los actos impugnados es suficiente. El Tribunal considera, por tanto, que no procede adoptar la diligencia de ordenación del procedimiento propuesta por los demandantes con respecto a dicho anexo (véase el apartado 25 *supra*).
- 180 A la vista de las explicaciones del Consejo resumidas en el apartado 178 *supra*, resulta evidente que los documentos que figuran en el anexo B.19 de su escrito de contestación a la demanda deben distinguirse de los documentos solicitados por los demandantes en su solicitud mencionada en el apartado 19 *supra*. Tal como ya se ha señalado, poco después de la presentación de su solicitud de adopción de una diligencia de ordenación del procedimiento a la que se hace referencia en el apartado 25 *supra*, el Consejo transmitió a los demandantes los documentos pedidos en su solicitud mencionada en el apartado 19 *supra*. De ello se deriva que los documentos que figuran en el anexo B.19 del escrito de contestación del Consejo no son, en sí mismos, documentos en los que el Consejo se basase cuando adoptó la Decisión 2012/97 y la Decisión de Ejecución 2012/124.
- 181 Debe considerarse, más bien, que el anexo B.19 del escrito de contestación del Consejo no tiene como finalidad motivar *ex post* los actos impugnados, sino mostrar que, habida cuenta del contexto en que se adoptaron dichos actos, su motivación era suficiente (véase, en este sentido, la sentencia Consejo/Bamba, citada en el apartado 141 *supra*, apartado 62).
- 182 Finalmente, el Tribunal asimismo considera que los motivos específicos, expuestos en los anexos de la Decisión 2012/97 y del Reglamento de Ejecución n° 151/2012 con respecto a los demandantes que son personas jurídicas, para justificar su inclusión en la lista de las personas y entidades sujetas a las medidas restrictivas controvertidas son también suficientes. En efecto, con respecto a cada entidad afectada, se indica o bien que pertenece a alguna de las personas físicas sujetas, en virtud de los mismos actos, a medidas restrictivas, o bien que está asociada al Gobierno de Zimbabue, a una agencia de éste o a la «facción ZANU-PF» del Gobierno de Zimbabue. Estos motivos bastan para permitir a las entidades afectadas cuestionar su fundamentación y al Tribunal ejercer su control.
- 183 En conclusión, debe considerarse que los actos impugnados están suficientemente motivados en Derecho con respecto a todos los demandantes y, por consiguiente, desestimarse el tercer motivo por infundado.

*Sobre el cuarto motivo, basado en la vulneración del derecho de defensa*

- 184 Los demandantes alegan que el principio del respeto del derecho de defensa en el contexto del presente asunto impone a las instituciones de la Unión que cumplan dos obligaciones principales. Por una parte, a su entender, deben informar a la persona o la entidad afectada de las alegaciones y elementos de prueba que se esgrimen en su contra para justificar la imposición de medidas restrictivas. Por otra parte, la persona o la entidad afectada debe poder exponer oportunamente su punto de vista con respecto a esos elementos de prueba. Además, los demandantes recuerdan que, en el caso de la renovación de una medida restrictiva ya decidida con respecto a una persona o una entidad, la necesidad de proteger su derecho de defensa y su derecho a ser oída imponen que se pongan a su disposición los elementos tenidos en cuenta en su contra y se le permita formular a ese respecto sus observaciones antes de que se adopte cualquier decisión relativa a la renovación de la medida de que se trate.
- 185 Pues bien, en el caso de autos, según los demandantes, a ninguno de ellos se le transmitieron, ni antes de la adopción de los actos impugnados ni después de ésta, pruebas que pudieran justificar, por lo que respecta a cada uno de ellos los actos controvertidos. Además, afirman que tampoco tuvieron la posibilidad de presentar observaciones relativas a las antedichas pruebas. A su entender, los actos impugnados no incluían a ese respecto ninguna garantía. Asimismo, en opinión de los demandantes, esos actos contenían acusaciones de acciones criminales graves, sin facilitar ninguna indicación sobre

la fuente de dichas acusaciones y sin tener en cuenta los problemas de protección de datos identificados por la Comisión y el Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD), que pueden plantearse si el Consejo o la Comisión tratan datos relativos a infracciones penales o condenas.

- 186 Como el Tribunal de Justicia ha recordado, al controlar las medidas restrictivas, los tribunales de la Unión deben garantizar un control, en principio completo, de la legalidad de todos los actos de la Unión desde el punto de vista de los derechos fundamentales que forman parte integrante de los principios generales del Derecho de la Unión. Esta exigencia se consagra expresamente en el artículo 275 TFUE, párrafo segundo (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de noviembre de 2013, Consejo/Fulmen y Mahmoudian, C-280/12 P, apartado 58, y la jurisprudencia citada).
- 187 El derecho de defensa, consagrado en el artículo 41, apartado 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales y que comprende el derecho a ser oído y el derecho a acceder al expediente, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad, forma parte de esos derechos fundamentales (véase la sentencia Consejo/Fulmen y Mahmoudian, citada en el apartado anterior, apartados 59 y 60, y la jurisprudencia citada).
- 188 Conforme a esta misma jurisprudencia, la existencia de una violación del derecho de defensa debe apreciarse en función de las circunstancias específicas de cada asunto, y en particular de la naturaleza del acto de que se trate, del contexto en que se adoptó y de las normas jurídicas que regulan la materia correspondiente (véase la sentencia Consejo/Fulmen y Mahmoudian, citada en el apartado 186 *supra*, apartado 63, y la jurisprudencia citada).
- 189 En el caso de autos, es preciso señalar que, aunque los demandantes hayan llevado a cabo en su demanda un recordatorio de las disposiciones y de los principios generales, así como de la jurisprudencia aplicables en la materia, su alegación concreta, tal como se resume en el apartado 185 *supra*, se basa en que el Consejo no les transmitió, antes de la adopción de los actos impugnados, las pruebas del comportamiento que se les reprocha en los antedichos actos y que constituye la justificación de las medidas adoptadas contra ellos, y no les dio la oportunidad de presentar sus observaciones sobre esas pruebas.
- 190 Pues bien, de los autos no se desprende, ni tampoco lo alegan los demandantes, que, con anterioridad a la solicitud de la transmisión de pruebas que dirigieron al Consejo cinco días antes de la interposición del recurso (véase el apartado 19 *supra*), hubiesen solicitado al Consejo que les transmitiese los elementos de prueba en los que éste se basó para adoptar contra ellos las medidas restrictivas controvertidas.
- 191 De ello se deriva que los demandantes parten de la premisa según la cual, para respetar sus derechos de defensa, el Consejo debería haberles transmitido esos elementos de prueba de manera espontánea sin necesidad de que ellos lo solicitasen. Sin embargo, esta premisa es errónea.
- 192 Tal como el Tribunal ha declarado en su sentencia de 14 de octubre de 2009, Bank Melli Iran/Consejo (T-390/08, Rec. p. II-3967, apartado 97), cuando se ha comunicado información suficientemente precisa que permite al interesado dar a conocer oportunamente su punto de vista sobre los cargos que le imputa el Consejo, el principio del respeto del derecho de defensa no implica la obligación de dicha institución de permitir espontáneamente el acceso a los documentos incluidos en el expediente relativo al mencionado interesado. Sólo cuando así lo solicite la parte interesada estará el Consejo obligado a facilitar el acceso a todos los documentos administrativos no confidenciales relativos a la medida de que se trate. La comunicación espontánea de los elementos del expediente supondría efectivamente una exigencia excesiva, dado que en el momento en que se adopta una medida restrictiva, de congelación de fondos o de otro tipo, no existe certeza alguna de que la persona afectada tenga la intención de comprobar, mediante el acceso al expediente, los hechos en que se basan los cargos que le imputa el Consejo.

- 193 Pues bien, tras el análisis del tercer motivo, se ha concluido que los actos impugnados estaban motivados de modo suficiente en Derecho (véase el apartado 183 *supra*). En otras palabras, procede considerar que los demandantes dispusieron de información suficientemente precisa, como exige la jurisprudencia en cuestión y que, por tanto, les correspondía a ellos mismos solicitar, si así lo deseaban, la transmisión de los elementos de prueba sobre ellos en los que se había basado el Consejo. Tal como se ha señalado, los demandantes sólo formularon esa solicitud cinco días antes de presentar su escrito de demanda.
- 194 Nada en los autos indica que los demandantes no hubieran podido, si así lo hubiesen deseado, presentar anteriormente una solicitud de ese tipo. En cambio, existen elementos dirigidos a demostrar que los demandantes eran conscientes de la posibilidad de iniciar una comunicación con el Consejo en relación con las medidas restrictivas de que habían sido objeto y, en ese contexto, solicitar la transmisión de las pruebas que les atañían.
- 195 En particular, es preciso señalar que el Consejo ha aportado a los autos una carta de 1 de septiembre de 2011, que el primer demandante, el Sr. Johannes Tomana, había remitido al Presidente del Consejo Europeo, «en nombre de toda persona física o jurídica y de toda entidad jurídica» inscrita en el anexo de la Decisión 2011/101. En esa carta, el Sr. Johannes Tomana ponía en entredicho que los motivos mencionados en el antedicho anexo para justificar la imposición de medidas restrictivas contra todas esas personas fuesen suficientes y estuviesen adecuadamente fundados. En cambio, el Sr. Johannes Tomana no formuló ninguna solicitud relativa a la transmisión de las pruebas de las afirmaciones que figuran en el anexo en cuestión.
- 196 Asimismo, debe señalarse que, en su respuesta a una pregunta escrita del Tribunal, los demandantes, con la excepción del Sr. Johannes Tomana, no afirmaron que no hubiesen autorizado a este último a escribir la carta en cuestión también en su nombre. Solamente negaron que el Sr. Johannes Tomana hubiese actuado en su nombre «a efectos de la notificación [...] de su designación como personas sujetas a las medidas restrictivas» controvertidas.
- 197 Además, no fue el momento en que remitió la carta mencionada anteriormente la única vez que el Sr. Johannes Tomana afirmó que actuaba también en nombre de los otros demandantes. Junto a su escrito de demanda, los demandantes aportaron una carta remitida a sus representantes por el Sr. Johannes Tomana, en la que éste afirma representar a todos los demás demandantes y otorga, también en nombre de estos últimos, mandato a dichos representantes a efectos de la interposición del recurso.
- 198 Es preciso señalar también que se dio respuesta a la carta del Sr. Johannes Tomana de 1 de septiembre de 2011 mediante una carta del Jefe de Gabinete del Presidente del Consejo Europeo, de 20 de septiembre de 2011, en la que se recordaba que los motivos de la imposición de medidas restrictivas contra las personas y entidades en cuestión figuraban en el anexo de la Decisión 2011/101 y, por lo se refiere al resto, se le remitió al Anuncio del Consejo de 16 de febrero de 2011 dirigido a las personas, entidades y organismos a los que se aplican las medidas restrictivas previstas en la Decisión 2011/101 (DO C 49, p. 4). Dicho Anuncio, en particular, mencionaba que las personas, entidades y organismos afectados por las medidas restrictivas en cuestión podían «dirigir al Consejo una solicitud de revisión de la decisión en virtud de la que hayan sido incluidos en la lista en cuestión» e indicaba la dirección a la que tal solicitud debía enviarse. Asimismo, se publicó un anuncio análogo a ese en el Diario Oficial de 18 de febrero de 2012 (DO C 48, p. 13), a raíz de la adopción de la Decisión 2012/97.
- 199 Con independencia de la cuestión relativa a la determinación de si esos elementos justificaban que el Consejo notificase la adopción de la Decisión 2012/97 al Sr. Johannes Tomana, también por lo que atañe a las otras personas físicas mencionadas en ella, como afirma que hizo, tales elementos confirman que los demandantes habrían podido dirigirse anteriormente al Consejo para obtener los elementos que solicitaron y obtuvieron a raíz de su solicitud mencionada en el apartado 19 *supra*.

- 200 Por lo que respecta a esa última solicitud, el Consejo le dio respuesta transmitiendo los elementos solicitados (en una versión no confidencial) con un cierto retraso, de aproximadamente siete meses, justificado, según el Consejo, por la necesidad de obtener la «desclasificación» de un buen número de los documentos de que se trataba. Al no existir ningún elemento en sentido contrario, puede suponerse que la respuesta del Consejo a una eventual solicitud anterior de los demandantes relativa al mismo contenido habría sido la misma, es decir, que les habría transmitido una versión no confidencial de los elementos de prueba solicitados.
- 201 Debe añadirse que el hecho de que el Consejo no transmitiese a los demandantes los elementos solicitados mediante el escrito mencionado en el apartado 19 *supra* hasta el 27 de noviembre de 2012 no tuvo ninguna incidencia sobre su posibilidad de expresar su punto de vista ante el Tribunal. En efecto, los demandantes solicitaron y obtuvieron del Tribunal en dos ocasiones la prórroga del plazo para presentar su réplica y tuvieron de ese modo la posibilidad de comentar esos elementos en ese escrito. Sus alegaciones relativas a esos documentos se examinarán más adelante, en el marco del análisis del segundo motivo.
- 202 En su réplica, tras haber reiterado la imputación resumida en el apartado 185 *supra*, los demandantes alegaron también que, a raíz de la transmisión por el Consejo de los elementos en los que se había basado para adoptar los actos impugnados, sufrieron un grave perjuicio porque hasta 2013 no se les dio la oportunidad de responder a las alegaciones relativas a supuestas acciones que se remontaban a aproximadamente cinco años atrás.
- 203 Sin embargo, una afirmación tan breve y general no es suficiente para justificar la anulación de los actos impugnados por vulneración del derecho de defensa de los demandantes. En efecto, éstos no identifican ni las alegaciones precisas que les resultan difíciles de refutar, ni la naturaleza y las causas de dichas dificultades. Además, los demandantes no explican por qué solicitaron por primera vez la transmisión de dichos elementos tan sólo cinco días antes de la interposición del recurso.
- 204 Aun suponiendo que el presente motivo deba entenderse en el sentido de que los demandantes alegan que, anteriormente a la adopción de los actos impugnados, las instituciones demandadas no les permitieron dar a conocer de modo eficaz su punto de vista con respecto a la motivación tomada en consideración con respecto a ellos en los antedichos actos, es preciso señalar que, según la jurisprudencia, el derecho de una persona o de una entidad, con respecto a la cual se han renovado mediante un nuevo acto medidas restrictivas anteriormente impuestas, a ser oída antes de adoptarse dicho acto, debe ser respetado cuando el autor del acto de que se trata ha apreciado la existencia de nuevos datos respecto a esas personas o entidades y no cuando la renovación se basa, en esencia, en la misma motivación que justificó la adopción del acto inicial que imponía las medidas restrictivas en cuestión (sentencias del Tribunal General de 13 de septiembre de 2013, Makhoulf/Consejo, T-383/11, apartado 43, y de 4 de febrero de 2014, Syrian Lebanese Commercial Bank/Consejo, T-174/12 y T-80/13, apartado 149; véase, asimismo, 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 62).
- 205 Pues bien, en el caso de autos, la motivación que figura en los actos impugnados para justificar la imposición de las medidas restrictivas controvertidas contra los demandantes no es sustancialmente diferente de la que figuraba en los actos anteriores, a saber, la Decisión 2011/101, en su versión anterior a su modificación mediante la Decisión 2012/97, y el Reglamento n° 314/2004, antes de su modificación mediante el Reglamento de Ejecución n° 151/2012.
- 206 En efecto, si bien la motivación de los actos impugnados contiene precisiones por lo que respecta al comportamiento que se reprocha a muchos de los demandantes, o una descripción más detallada de dicho comportamiento, la motivación que justifica la inclusión de los demandantes en la lista de las personas y entidades sujetas a las medidas restrictivas en cuestión siguen siendo sustancialmente las mismas que las que figuran en los actos anteriores. En ningún caso se desprende que al renovarse las

medidas restrictivas en cuestión la motivación mencionada en los actos anteriores se abandonase para ser sustituida por motivos diferentes, como ocurría en el asunto que dio lugar a la sentencia Francia/ People's Mojahedin Organization of Iran, citada en el apartado 204 *supra*.

- 207 En particular, por lo que respecta a las personas incluidas en la lista de las personas y entidades sujetas a las medidas restrictivas en cuestión como consecuencia de las funciones que ejercían o habían ejercido en el pasado, es decir, todos los demandantes, con excepción de los mencionados en el apartado 169 *supra*, ya se ha señalado (véase el apartado 163 *supra*) que la referencia a las funciones que ejercían en el momento de la adopción de los actos impugnados, o que habían ejercido anteriormente, es, en sí misma, suficiente para justificar su inclusión en la lista de las personas sujetas a las medidas restrictivas en cuestión. Pues bien, tanto los actos anteriores como los actos impugnados hacen, con respecto a cada una de esas personas, referencia a las mismas funciones.
- 208 De ello se desprende que, aun suponiendo que los demandantes formulen también una alegación como la contemplada en el apartado 204 *supra*, ésta no podrá prosperar.
- 209 Las otras alegaciones formuladas por los demandantes en el marco del presente motivo no guardan relación con ninguna supuesta vulneración de sus derechos de defensa. Los demandantes alegan, en esencia, que las instituciones demandadas no se han basado en pruebas sólidas cuando establecieron contra ellos las medidas restrictivas controvertidas. En este contexto, subrayan que, si hubiesen tenido que responder ante un órgano jurisdiccional penal por las acciones que se les reprochan en los actos impugnados, tendrían que haberse presentado pruebas pertinentes y sólidas para obtener su condena. Por otra parte, según los demandantes, el Reino Unido reconoció que por lo que respecta a algunos de ellos no existía ningún elemento de prueba de las supuestas acciones mencionadas en los actos impugnados.
- 210 Pues bien, esas alegaciones no resultan pertinentes por lo que atañe a la cuestión de una eventual vulneración del derecho de defensa de los demandantes. En su caso, podrían ser pertinentes si se cuestionase la fundamentación de los actos impugnados y la exactitud material de los hechos en los que dichos actos se basan. Se examinará si los demandantes han efectivamente planteado tal cuestionamiento en los apartados 261 a 266 *infra*.
- 211 Asimismo, los demandantes alegan que, en su propuesta de Reglamento mencionada en el apartado 120 *supra*, la Comisión previó algunas garantías destinadas a asegurar el respeto de sus derechos de defensa, que no se han respetado en el caso de autos. Ahora bien, la propuesta de la Comisión mencionada por los demandantes nunca fue adoptada, de modo que la cuestión relativa a si las garantías que preveía fueron respetadas en el caso de autos carece de pertinencia. Por la misma razón, no es necesario examinar el Dictamen del SEPD relativo a varias propuestas legislativas que imponen determinadas medidas restrictivas específicas respecto de Somalia, Zimbabue, la República Democrática de Corea y Guinea (DO 2010, C 73, p. 1), mencionado también por los demandantes (véase el apartado 185 *supra*). Ese Dictamen atañe asimismo a la propuesta de Comisión mencionada anteriormente, y que no fue adoptada por el Consejo.
- 212 En su réplica, los demandantes han alegado también que las instituciones demandadas nunca les habían escrito para informarles de que sus nombres habían sido incluidos en la lista que contenía los nombres de las personas sujetas a las medidas restrictivas controvertidas. Según los demandantes, la publicación de un anuncio relativo a esa información en el Diario Oficial no puede considerarse suficiente.
- 213 Pues bien, se trata de una alegación referente a la cuestión de la notificación de los actos impugnados a los demandantes, que no es pertinente en el contexto del examen del respeto de sus derechos de defensa antes de la adopción de los antedichos actos. En efecto, la notificación de esos actos es necesariamente posterior a su adopción. La cuestión de si el Consejo debería haber notificado por correo los actos impugnados a cada uno de los demandantes a los que afectaban y, en particular, de si

su notificación por correo al Sr. Johannes Tomana equivale también a su notificación a todos los otros demandantes, como alega el Consejo (véase el apartado 199 *supra*), es pertinente a la hora de identificar el punto de inicio del plazo de interposición del recurso. Sin embargo, en el presente asunto, en todo caso, no hay ninguna duda de que el recurso se interpuso dentro del plazo establecido, no habiendo, por lo demás, las instituciones demandadas formulado ninguna alegación sobre este aspecto.

- 214 Al no poder prosperar ninguna de las alegaciones formuladas por los demandantes en el marco del cuarto motivo, debe desestimarse dicho motivo.

*Sobre el segundo motivo, basado en un error manifiesto de apreciación*

- 215 En el segundo motivo, los demandantes alegan que el Consejo y la Comisión incurrieron en un error manifiesto de apreciación en la medida en que consideraron que se cumplían los criterios que justificaban su inclusión en la lista de las personas y entidades sujetas a las medidas restrictivas controvertidas.

Observaciones preliminares

- 216 El Tribunal ya ha declarado, en su sentencia *Bank Melli Iran/Consejo*, citada en el apartado 192 *supra* (apartado 36), que, en lo que atañe a las reglas generales de las medidas restrictivas, el Consejo disponía de una amplia facultad de apreciación respecto de los elementos que hay que tener en cuenta para tomar medidas de sanciones económicas y financieras con arreglo a los artículos 60 CE y 301 CE, conforme a una posición común adoptada en virtud de la PESC. Teniendo en cuenta que el juez de la Unión no puede, en particular, sustituir la apreciación del Consejo sobre las pruebas, hechos y circunstancias que justifican la adopción de tales medidas por su propia apreciación, el control del Tribunal al respecto debe limitarse a comprobar la observancia de las normas de procedimiento y de motivación, la exactitud material de los hechos, así como la inexistencia de error manifiesto de apreciación de los hechos y de desviación de poder. Este control limitado se aplica, en particular, a la valoración de las consideraciones de oportunidad sobre las que se basa la adopción de tales medidas.
- 217 Estas consideraciones se aplican también por lo que respecta a las medidas restrictivas adoptadas en virtud del artículo 215 TFUE, cuyo contenido refleja el de los artículos 60 CE y 301 CE (véase el apartado 122 *supra*).
- 218 Pues bien, de esa jurisprudencia se desprende que la facultad de apreciación de la que dispone el Consejo en la materia no se opone a que el juez de la Unión compruebe, al ejercer su control de legalidad, la exactitud material de los hechos en los que se basa el Consejo. En efecto, la efectividad del control jurisdiccional garantizado por el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales exige igualmente que el juez de la Unión se asegure de que una decisión que constituye un acto de alcance individual para la persona o la entidad de que se trate, dispone de unos fundamentos de hecho suficientemente sólidos. Ello implica verificar los hechos alegados en el resumen de motivos en que se basa dicha decisión, de modo que el control jurisdiccional no quede limitado a una apreciación de la verosimilitud abstracta de los motivos invocados, sino que examine la cuestión de si tales motivos, o al menos uno de ellos que se considere suficiente, por sí solo, para fundamentar tal decisión, están o no respaldados por hechos (véase, la sentencia *Consejo/Fulmen y Mahmoudian*, citada en el apartado 186 *supra*, apartado 64 y la jurisprudencia citada).
- 219 A estos efectos, incumbe al juez de la Unión proceder a ese examen solicitando, en su caso, a la autoridad competente de la Unión que presente los datos o pruebas, confidenciales o no, pertinentes para ese examen. Efectivamente, es la autoridad competente de la Unión quien debe acreditar, en caso de impugnación, que los motivos invocados contra la persona afectada son fundados, y no es dicha persona quien debe aportar la prueba negativa de la carencia de fundamento de tales motivos. No se

exige que dicha autoridad presente ante el juez de la Unión todos los datos y pruebas inherentes a los motivos expuestos en el acto cuya anulación se solicita. Sin embargo, es preciso que los datos o pruebas presentados respalden los motivos invocados contra la persona afectada (véase la sentencia Consejo/Fulmen y Mahmoudian, citada en el apartado 186 *supra*, apartados 65 a 67, y la jurisprudencia citada).

- 220 Si a la autoridad competente de la Unión le resulta imposible acceder a lo solicitado por el juez de la Unión, éste deberá entonces basarse únicamente en los datos que le han sido comunicados, es decir, la motivación del acto impugnado, las observaciones y pruebas de descargo que haya podido presentar la persona afectada y la respuesta de la autoridad competente de la Unión a tales observaciones. Si tales datos no permiten constatar que un motivo es fundado, el juez de la Unión no tomará en consideración tal motivo como base de la decisión de incluir en la lista o de mantener en ella a la persona afectada. Si, en cambio, la autoridad competente de la Unión presenta datos o pruebas pertinentes, el juez de la Unión deberá verificar la exactitud material de los hechos alegados a la vista de tales datos o pruebas, y evaluar la fuerza probatoria de estos últimos en función de las circunstancias del caso y teniendo en cuenta las eventuales observaciones presentadas sobre los mismos por la persona afectada (véase la sentencia Consejo/Fulmen y Mahmoudian, citada en el apartado 186 *supra*, apartados 68 y 69, y la jurisprudencia citada).
- 221 No obstante, debe subrayarse que, como, por otra parte, señala la jurisprudencia citada en el apartado 219 *supra*, el juez de la Unión debe controlar la exactitud material de los hechos invocados para justificar la adopción de medidas restrictivas únicamente cuando las personas afectadas por esas medidas cuestionan ante él dichos hechos. En efecto, una verificación de esas características forma parte del análisis del fundamento de los actos impugnados que no corresponde al juez de la Unión examinar de oficio.
- 222 Por otra parte, en un caso en el que el Consejo define de manera abstracta los criterios que pueden justificar la inclusión de una persona o de una entidad en la lista de personas o entidades objeto de medidas restrictivas, incumbe al juez de la Unión comprobar basándose en los motivos invocados por la persona o la entidad de que se trate, o, en su caso, determinados de oficio, si su situación se corresponde con los criterios abstractos definidos por el Consejo. Ese control se extiende a la apreciación de los hechos y circunstancias invocados para justificar la inclusión de la persona o de la entidad de que se trate en la lista de quienes son objeto de medidas restrictivas, así como a la verificación de los datos y pruebas en los que se haya basado tal apreciación (véase, en este sentido, la sentencia Bank Melli Iran/Consejo, citada en el apartado 192 *supra*, apartado 37).
- 223 Las anteriores consideraciones deben tenerse en cuenta al proceder al análisis de las imputaciones y alegaciones formuladas por los demandantes en el marco del presente motivo. A este respecto, se examinarán en primer lugar las imputaciones y alegaciones presentadas en el escrito de demanda, antes de proceder al examen de la admisibilidad y, en su caso, del fundamento de las imputaciones y alegaciones formuladas en la réplica.

Sobre las imputaciones y alegaciones presentadas en el escrito de demanda

- 224 Los demandantes alegan que, a tenor de los artículos 4 y 5 de la Decisión 2011/101, las medidas restrictivas impugnadas, al igual que las que las precedieron, van dirigidas contra las personas y entidades «cuyas actividades socaven gravemente la democracia, el respeto de los derechos humanos y el Estado de Derecho en Zimbabue». Según los demandantes, de ello se deriva que el Consejo y la Comisión sólo podían adoptar las antedichas medidas contra las personas y entidades con respecto a las cuales existiesen pruebas de su implicación actual en actividades que socaven gravemente la democracia, el respeto de los derechos humanos y el Estado de Derecho en Zimbabue. Además, a su entender, esa implicación debe ser de carácter continuo.

- 225 Pues bien, en opinión de los demandantes, la conclusión del Consejo y de la Comisión, según la cual todos los demandantes satisfacen ese criterio, es errónea debido a varios motivos. En primer lugar, a su juicio, a algunos de los demandantes se les aplicaron las medidas restrictivas controvertidas porque eran «miembro[s] del Gobierno ZANU-PF» o pertenecían a la «facción ZANU-PF». A su entender, ese motivo no es suficiente ya que no corresponde a una alegación de un comportamiento delictivo. Por otra parte, los demandantes afirman que ser miembro de un partido político es un derecho garantizado por la Constitución de Zimbabue. Además, a su juicio, las medidas restrictivas controvertidas van dirigidas contra los miembros del antiguo Gobierno de Zimbabue. No tienen por objeto ni al Gobierno de unidad nacional, en el poder en Zimbabue en el momento de la adopción de los actos impugnados, ni al ZANU-PF. Asimismo, según los demandantes, la Unión apoya expresamente al Gobierno de unidad nacional.
- 226 En segundo lugar, los demandantes afirman que algunos de los demandantes fueron incluidos en la lista de personas y entidades sujetas a las medidas restrictivas en cuestión por estar asociados a un miembro ZANU-PF del Gobierno o la facción ZANU-PF del Gobierno o tener vínculos con él. A su juicio, un motivo como ese es insuficiente. Por una parte, a esos demandantes no se les reprocha haber cometido acciones ilícitas ni, aún menos, haber efectivamente participado en actividades de las que pueda seriamente afirmarse que socavasen gravemente la democracia, el respeto de los derechos humanos y el Estado de Derecho en Zimbabue. Por otra parte, según los demandantes, en su sentencia *Tay Za/Consejo*, citada en el apartado 119 *supra*, el Tribunal de Justicia subrayó claramente que el mero reproche de asociación de una persona o de una entidad con los dirigentes de un país tercero no basta para justificar la adopción de medidas restrictivas contra esa persona o entidad.
- 227 En tercer lugar, en opinión de los demandantes, por lo que atañe a una gran parte de éstos, los motivos invocados para justificar su inclusión en la lista de las personas o entidades sujetas a las medidas restrictivas en cuestión se refieren a acciones que supuestamente tuvieron lugar en el pasado y, además, en una gran número de casos, varios años antes de la adopción de las medidas impugnadas e, incluso, antes de la formación del Gobierno de unidad nacional. A su entender, tales motivos son insuficientes a la luz del objetivo de las medidas restrictivas en cuestión, que es animar a las personas afectadas por ellas «a rechazar las medidas que conducen a la supresión de los derechos humanos y de la libertad de expresión y entorpecen la buena gestión de los asuntos públicos». Según los demandantes, sujetar a las referidas medidas restrictivas, únicamente sobre la base de sus acciones pasadas, a personas no implicadas en ninguna política gubernamental y sin influencia en esta última no puede animarles a rechazar esas políticas. A este respecto, los demandantes consideran, refiriéndose también a los considerandos de la Posición Común 2002/145 y a una declaración del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que meramente las acciones de los interesados en el pasado no son suficientes para justificar su inclusión en la lista de las personas y entidades sujetas a las medidas restrictivas de que se trata en el caso de autos.
- 228 Debe señalarse que esta argumentación de los demandantes se basa en una premisa errónea, en la medida en que los demandantes parecen considerar que las medidas restrictivas controvertidas sólo podían dirigirse contra personas o entidades cuyas actividades socavasen gravemente la democracia, el respeto de los derechos humanos y el Estado de Derecho en Zimbabue. Pues bien, una alegación de este tipo es inexacta.
- 229 En efecto, tal como ya se ha dicho en el marco del análisis de los motivos primero y tercero, del tenor de los artículos 4 y 5 de la Decisión 2011/101 (véanse los apartados 7 y 8 *supra*), se desprende que aquí sólo se trata de una de las tres categorías de personas contra las que pueden adoptarse las medidas restrictivas contempladas por dicha Decisión. Las otras dos categorías están constituidas, respectivamente, por los «miembros del Gobierno de Zimbabue» y por «cualquier persona física o jurídica, entidades u órganos asociados con ellos». En otras palabras, la condición de una persona o de una entidad, en la medida en que sea miembro del Gobierno de Zimbabue o esté asociada a tal miembro, es, en sí misma, suficiente para justificar la adopción a su respecto de las medidas restrictivas previstas en la Decisión 2011/101.

- 230 Asimismo, de las consideraciones mencionadas en los apartados 129 a 133 *supra* se desprende que las personas y entidades cuyas actividades socaven gravemente la democracia, el respeto de los derechos humanos y el Estado de Derecho en Zimbabue sólo constituyen una categoría específica de asociados de los dirigentes de dicho país. Así pues, su inclusión en el anexo III del Reglamento n° 314/2004 está justificada, aunque el texto de dicho Reglamento no mencione específicamente esa categoría de personas y entidades.
- 231 Habida cuenta de esas consideraciones, las alegaciones de los demandantes resumidas en los apartados 225 y 226 *supra* no pueden prosperar. De la sentencia Tay Za/Consejo, citada en el apartado 119 *supra* (apartado 63), se desprende claramente que, sobre la base de los artículos 60 CE y 301 CE o del artículo 215 TFUE, pueden adoptarse medidas restrictivas contra miembros del Gobierno de Zimbabue, que sin ninguna duda forman parte de los dirigentes de ese país, así como contra sus asociados. Una eventual referencia a las acciones concretas de esta última categoría de personas, en definitiva, sólo tiene por objeto probar su condición de asociados de los miembros del Gobierno de ese país. De ello resulta que tales referencias no son indispensables ni por lo que atañe a los miembros del Gobierno, ni tan siquiera por lo que atañe a sus asociados si, en el caso de estos últimos, su condición de asociados de los miembros del Gobierno se deriva de otras circunstancias, como, por ejemplo, las funciones que ejercen o ejercieron en el pasado.
- 232 Por otra parte, la referencia al hecho de que los miembros del Gobierno de que se trata pertenezcan al ZANU-PF no significa, como parecen pretender los demandantes, que las personas de que se trata (y las entidades que están asociadas a ellas) sean objeto de sanciones únicamente debido a su pertenencia a un partido político. Debe recordarse que el ZANU-PF no es un partido político cualquiera, sino que era el único partido que ostentaba el poder durante los actos de violencia e intimidación y las vulneraciones de los derechos fundamentales del pueblo de Zimbabue invocados por los autores de los actos impugnados y de los demás actos que les precedieron para justificar su adopción. Procede también recordar que el Gobierno de unidad nacional, en el poder en Zimbabue en el momento de la adopción de los actos impugnados, estaba compuesto, por una parte, por personas pertenecientes al partido ZANU-PF, que además ya eran en la mayor parte de los casos miembros del Gobierno de Zimbabue con anterioridad a la formación de ese Gobierno, es decir, durante el período de los actos de violencia e intimidación y de las vulneraciones de los derechos fundamentales que justificaban la adopción de las medidas restrictivas controvertidas, y, por otra parte, por personas propuestas por los partidos de la oposición (véanse, asimismo, los apartados 104, 109 y 110 *supra*).
- 233 En estas circunstancias, resulta evidente que la referencia en la motivación de los actos impugnados al hecho de que un miembro del Gobierno afectado por dichos actos perteneciese al ZANU-PF, o a la «facción ZANU-PF» del Gobierno, tiene por objeto explicar por qué ese miembro del Gobierno está sujeto a las medidas restrictivas, cuando no se han adoptado medidas análogas con respecto a otros miembros del mismo Gobierno propuestos por los partidos de la antigua oposición.
- 234 Asimismo, de lo que ya se ha señalado en el apartado 110 *supra* se deriva que, incluso tras la formación del Gobierno de unidad nacional, podían adoptarse medidas restrictivas contra miembros de dicho Gobierno que formaban ya parte de los dirigentes de Zimbabue antes de la formación de ese Gobierno, así como contra sus asociados. De este modo, por lo que atañe a esas personas, sólo puede haber un error manifiesto de apreciación en el supuesto de que los autores de los actos impugnados se hubiesen equivocado al considerar que alguna de las personas o entidades sujetas a las medidas restrictivas controvertidas era miembro del Gobierno de Zimbabue propuesto por el ZANU-PF o asociado de dicho miembro, no siendo ese el caso. Pues bien, en el escrito de demanda, los demandantes no formulan ninguna alegación en ese sentido.
- 235 Además, es preciso señalar que los demandantes hacen una interpretación errónea de la sentencia Tay Za/Consejo, citada en el apartado 119 *supra*, cuando afirman que el Tribunal de Justicia confirmó en ella que la mera asociación de una persona o de una entidad con los dirigentes de un país tercero no es suficiente para justificar la adopción de medidas restrictivas por lo que a ella respecta. En efecto, en

el apartado 63 de la antedicha sentencia, el Tribunal de Justicia afirmó expresamente que, «para poder adoptar medidas contra personas físicas sobre la base de los artículos 60 CE y 301 CE, como medidas restrictivas contra terceros países, es necesario que tales medidas se refieran exclusivamente a los dirigentes de dichos países y a las personas asociadas con dichos dirigentes». El Tribunal de Justicia sólo ha excluido la aplicación de tales medidas con respecto a los miembros de las familias de las personas asociadas con los dirigentes de un país tercero, cuando esas medidas son adoptadas basándose únicamente en el vínculo familiar de las personas afectadas con los asociados de los dirigentes del país de que se trate, con independencia del comportamiento personal de las personas afectadas (véase el apartado 128 *supra*).

- 236 Tampoco puede prosperar la alegación de los demandantes según la cual, por lo que respecta a una gran parte de ellos, la motivación de los actos impugnados se referían a sus acciones en el pasado, y además a un pasado bastante lejano en varios casos. Es obvio que, en la medida en que los autores de los actos impugnados habían decidido referirse a las acciones concretas de algunas de las personas o entidades objeto de los actos impugnados, sólo podía tratarse de acciones ocurridas en el pasado. No puede considerarse carente de pertinencia una referencia de ese tipo únicamente porque las acciones en cuestión tuvieran lugar en un pasado más o menos lejano. Al no existir alegaciones ni elementos de prueba en sentido contrario, puede considerarse que las personas que, en el pasado, estuvieron personalmente implicadas en los actos de violencia y de vulneración de los derechos fundamentales que los autores de los actos impugnados reprochan a los que dirigían en solitario Zimbabue antes de la formación del Gobierno de unidad nacional y al partido político al que pertenecían, concretamente, el ZANU-PF, siguen siendo «asociados» de los dirigentes de ese país, en el sentido de la jurisprudencia mencionada en el apartado 235 *supra*, de modo que, según esa misma jurisprudencia, la adopción, por lo que a ellos respecta, de medidas restrictivas es posible.
- 237 Por lo que atañe a la alegación de los demandantes según la cual, en esencia, las medidas restrictivas controvertidas están dirigidas, basándose meramente en sus acciones en el pasado, contra personas no implicadas en la política del Gobierno de Zimbabue y sin influencia sobre ésta, sólo puede entenderse en el sentido de que los demandantes alegan que los actos impugnados van dirigidos, al menos parcialmente, contra personas o entidades que no son ni dirigentes de Zimbabue ni asociados de dichos dirigentes.
- 238 Pues bien, en el marco del análisis del tercer motivo, el Tribunal ha examinado si la motivación mencionada en los actos impugnados es suficiente para justificar la imposición de dichas medidas con respecto a todos los demandantes y ha concluido que ese era el caso (véanse los apartados 155 a 182 *supra*). Asimismo, es preciso observar que los demandantes no han precisado a cuáles de ellos les resultaba aplicable la referida alegación. Además, debe señalarse que está comprendida dentro de la categoría de «asociado» de los miembros de los gobiernos de un país tercero no sólo la persona implicada en la formulación de la política de ese gobierno y que ejerce una influencia sobre ella, sino también la persona implicada en la ejecución de dicha política, en particular, cuando la política en cuestión consiste en la perpetración de actos de violencia e intimidación y de vulneraciones de los derechos fundamentales del pueblo. Por todas esas razones, esa alegación debe rechazarse.
- 239 Los demandantes señalan también que el nombre de algunas personas se suprimió de la lista de personas sujetas a las medidas restrictivas en cuestión. Los demandantes mencionan como ejemplo a los Sres. Charumbira, Gambe y Kuruneri, que habían estado sujetos a las medidas restrictivas adoptadas contra Zimbabue hasta 2011, pero con respecto a los cuales dichas medidas no se renovaron posteriormente. Según los demandantes, las personas con respecto a las cuales se habían derogado las medidas restrictivas en cuestión habían sido inicialmente incluidos en la referida lista debido a sus acciones en el pasado. Pues bien, a juicio de los demandantes, la posición del Consejo y de la Comisión por lo que atañe a las personas mantenidas en la lista es arbitraria e ignora los principios de seguridad jurídica y de igualdad de trato. Además, a su entender, las autoridades del Reino Unido confirmaron que personas, que ya no estaban asociadas con el ZANU-PF, habían sido suprimidas de

la lista en cuestión. Por tanto, en opinión de los demandantes, es difícil comprender por qué algunas personas supuestamente implicadas en acciones reprobables en el pasado debían mantenerse en la lista en cuestión, cuando otras fueron suprimidas de tal lista.

- 240 Los motivos de inclusión en la lista de personas sujetas a las medidas restrictivas controvertidas de los nombres de las tres personas mencionadas por los demandantes en el marco de esta alegación se desprenden del anexo III del Reglamento n° 314/2004, en su versión modificada por el Reglamento (CE) n° 77/2009 de la Comisión, de 26 de enero de 2009, por el que se modifica el Reglamento n° 314/2004 (DO L 23, p. 5), así como del anexo de la Posición Común 2004/161, en su versión modificada por la Posición Común 2009/68/PESC del Consejo, de 26 de enero de 2009, relativa a la prórroga de medidas restrictivas contra Zimbabwe (DO L 23, p. 43). En el caso del Sr. Charumbira, esos motivos mencionan que el interesado es «ex Ministro Adjunto de Administraciones Locales, Obras Públicas y Vivienda [y] ex miembro del Gobierno, al que permanece vinculado». En el caso del Sr. Gambe, se señala que es «Presidente de la Comisión de Supervisión Electoral» y que es «corresponsable de las elecciones fraudulentas de 2005». Finalmente, por lo que atañe al Sr. Kuruneri, los dos textos antes mencionados señalan que es «ex Ministro de Finanzas y Desarrollo Económico [y] ex miembro del Gobierno, al que permanece vinculado».
- 241 Al preguntársele, en el marco de una diligencia de ordenación del procedimiento, sobre las razones por las que había decidido no renovar las medidas restrictivas adoptadas con respecto a esas tres personas, el Consejo indicó, en esencia, que «quería rebajar un poco la presión sobre Zimbabwe, habida cuenta de la mejora de la situación en el país».
- 242 El Tribunal recuerda que del artículo 6, apartado 1, del Reglamento n° 314/2004 y de los artículos 4, apartado 1, y 5, apartado 1, de la Decisión 2011/101 se desprende que las medidas restrictivas controvertidas van dirigidas contra los miembros del Gobierno de Zimbabwe y sus asociados, incluyendo también esta categoría las «personas físicas cuyas actividades socaven gravemente la democracia, el respeto de los derechos humanos y el Estado de Derecho en Zimbabwe».
- 243 Sin embargo, de esas disposiciones no se desprende que el Consejo y la Comisión estén obligados a incluir en la lista de las personas objeto de las antedichas medidas a todos los miembros del Gobierno de Zimbabwe y a todos los asociados de tales miembros. Habida cuenta asimismo de la jurisprudencia citada en el apartado 216 *supra*, por el contrario, ha de considerarse que esas disposiciones deben interpretarse en el sentido de que una persona que no es ni miembro del Gobierno de Zimbabwe, ni está asociada a ninguno de sus miembros, no puede estar sujeta a las referidas medidas, pero que, por lo que respecta a los miembros del Gobierno de Zimbabwe y a sus asociados, el Consejo dispone de una amplia facultad de apreciación que le permite, en su caso, no someter a una de esas personas a tales medidas, si estima que, a la luz de sus objetivos, no es oportuno hacerlo.
- 244 En el caso de autos, los motivos de no renovación de las medidas restrictivas en cuestión por lo que atañe a otras personas no son pertinentes en lo que respecta a los demandantes.
- 245 En efecto, para concluir que los actos impugnados adolecen de un error manifiesto de apreciación por lo que respecta a los demandantes, debe demostrarse o bien que se basan en un fundamento fáctico erróneo, o bien que los hechos tenidos en cuenta en lo que atañe a los demandantes son exactos, pero que el Consejo incurrió en un error manifiesto de apreciación al considerar que era conveniente mantener en vigor con respecto a ellos las medidas restrictivas controvertidas. Pues bien, por lo que se refiere a la primera hipótesis, los demandantes no cuestionan en el escrito de demanda la exactitud material de los hechos señalados en los actos impugnados por lo que a ellos respecta (véanse también los apartados 261 a 263 *infra*). Por lo que atañe a la segunda hipótesis, los demandantes no explican en modo alguno por qué motivos el Consejo debería haber considerado que no era conveniente renovar con respecto a ellos las medidas restrictivas a las que estaban sujetos.

- 246 La invocación vaga y general de los principios de igualdad de trato y de seguridad jurídica no permite colmar esas lagunas en la argumentación de los demandantes.
- 247 Según reiterada jurisprudencia, el principio de igualdad de trato prohíbe que situaciones semejantes sean tratadas de modo diferente o que situaciones diferentes sean tratadas de modo igual, a no ser que la diferencia de trato esté objetivamente justificada (véase la sentencia *Bank Melli Iran/Consejo*, citada en el apartado 192 *supra*, apartado 56, y la jurisprudencia citada). Pues bien, en el caso de autos, los demandantes no explican en qué su situación sería comparable a la de las personas con respecto a las cuales no se renovaron las medidas restrictivas.
- 248 Es preciso señalar, a este respecto, que, si la no renovación por lo que atañe a esas otras personas se justifica por motivos válidos, los demandantes debían indicar cuáles eran esos motivos y por qué serían también aplicables a su caso. En ese supuesto, una comparación con la situación de otras personas y, por consiguiente, el recurso al principio de igualdad de trato resultarían superfluos. En efecto, si existen motivos justos por los que las medidas restrictivas no deberían haber sido renovadas con respecto a los demandantes, ello es ya suficiente para justificar la anulación de los actos impugnados, con independencia del trato dado por el Consejo a otras personas anteriormente sujetas a las mismas medidas restrictivas.
- 249 En cambio, si, hipotéticamente, la no renovación de las medidas restrictivas en cuestión con respecto a otras personas no estuviese justificada por ningún motivo válido, se trataría de una ilegalidad cometida por el Consejo, que no podría beneficiar a los demandantes. De reiterada jurisprudencia se desprende que el principio de igualdad de trato debe conciliarse con el principio de legalidad, según el cual nadie puede invocar en su provecho una ilegalidad cometida en favor de otro (véase la sentencia *Bank Melli Iran/Consejo*, citada en el apartado 192 *supra*, apartado 59, y la jurisprudencia citada).
- 250 Asimismo, por lo que respecta a la referencia de los demandantes al principio de seguridad jurídica, basta señalar que éstos en modo alguno explican porque dicho principio habría sido vulnerado como consecuencia de la renovación de las medidas restrictivas en cuestión dirigidas contra ellos. En particular, los demandantes ni siquiera alegan que, a la luz de las disposiciones aplicables en el momento de la adopción de los actos impugnados, tuviesen derecho a esperar, por lo que a ellos se refería, la no renovación de las medidas restrictivas en cuestión.
- 251 En conclusión, nada en las alegaciones expuestas en el escrito de demanda en apoyo del segundo motivo demuestra que los actos impugnados adolezcan de alguna ilegalidad o procedan de un error manifiesto de apreciación.

#### Sobre las imputaciones y alegaciones presentadas en la réplica

- 252 Para poner en entredicho el fundamento de los motivos invocados por los autores de los actos impugnados para justificar la imposición de las medidas restrictivas controvertidas, los demandantes formularon en su réplica una argumentación distinta. Es preciso examinar a continuación la admisibilidad y, en su caso, la fundamentación de dicha argumentación. A este respecto, se distinguirá entre la argumentación relativa a los demandantes que son personas físicas y la relativa a los demandantes que son personas jurídicas.

#### – Sobre los demandantes que son personas físicas

- 253 En una parte de la réplica, titulada «El procedimiento seguido por las demandadas», se afirma que el Consejo y la Comisión «presumen erróneamente que los demandantes no cuestionan la fundamentación de los motivos invocados» para justificar la inclusión de sus nombres en la lista de las personas sujetas a las medidas restrictivas en cuestión. Los demandantes presentaron, como anexo a su réplica, «declaraciones de testigos» elaboradas por 40 de entre ellos. Sostienen que dichas

declaraciones «constituyeron la primera oportunidad [que se les] dio de explicar su punto de vista sobre las razones de su designación en las medidas impugnadas, así como sobre los documentos que figuran en el anexo B.19» del escrito de contestación del Consejo. En esas declaraciones, los demandantes de que se trata cuestionan las alegaciones que se mencionan con respecto a cada uno de ellos en la motivación de los actos impugnados. Algunas de esas declaraciones van acompañadas de anexos.

- 254 Los demandantes añaden que una gran parte de aquellos de entre ellos que presentaron tal declaración afirma no haber visto nunca antes los elementos que sirvieron de fundamento a la inclusión de sus nombres en la lista de personas objeto de las medidas restrictivas en cuestión, ni tampoco los documentos que figuran en el anexo B.19 del escrito de contestación del Consejo. Esos mismos demandantes afirman que no conocen las «fuentes o las fechas» de los documentos incluidos en dicho anexo, que en gran parte parecen provenir de sus adversarios políticos. En cualquier caso, los demandantes declaran que las alegaciones que les atañen «les causan un grave perjuicio y son, de hecho, completamente infundadas». Las «refutan [...] con la mayor firmeza posible, dada su vaguedad».
- 255 Según los demandantes, en un cierto número de casos, aquellos de entre ellos que presentaron declaraciones explican también que colaboraban estrechamente con el partido MDC en el marco del Gobierno de unidad nacional y que, por consiguiente, no podían comprender por qué habían sido sujetos a las medidas restrictivas controvertidas, cuando sus homólogos del MDC que ocupaban puestos análogos en el Gobierno no fueron sujetos a tales medidas.
- 256 A continuación, en la parte de su réplica dedicada a los «errores manifiestos de apreciación», los demandantes alegan que el Consejo y la Comisión no han probado que la inclusión de sus nombres en la lista de personas y entidades sujetas a las medidas restrictivas en cuestión estuviese justificada. Por lo demás, esta parte de la réplica reitera, en esencia, las mismas alegaciones que las formuladas en apoyo del segundo motivo del escrito de demanda, las cuales ya han sido examinadas con anterioridad (véanse los apartados 228 a 251 *supra*).
- 257 Resulta así evidente que, en su réplica, los demandantes cuestionan la exactitud material de los hechos invocados en los actos impugnados para justificar que se les hubieran impuesto las medidas restrictivas en cuestión. Pues bien, es también evidente que la argumentación esgrimida en el escrito de demanda en apoyo del segundo motivo, tal como se resume en los apartados 224 a 227 *supra*, no contiene ningún cuestionamiento de esa naturaleza.
- 258 Es, en esencia, por estas razones por las que el Consejo cuestiona la admisibilidad de esta parte de la argumentación de los demandantes. Por su parte, la Comisión, aunque subraya el hecho de que sólo en la réplica los demandantes han puesto en entredicho por primera vez la exactitud material de los hechos alegados contra ellos en la motivación de los actos impugnados, se abstiene de proponer una excepción de inadmisibilidad contra esta parte de la argumentación de los demandantes.
- 259 Al instárseles, en el marco de una diligencia de ordenación del procedimiento, a responder a las alegaciones resumidas en el apartado 258 *supra*, los demandantes recordaron que, en su escrito de demanda, habían invocado un motivo basado en un error manifiesto de apreciación y que habían indicado claramente, en el mismo escrito de demanda, que las afirmaciones que figuraban en los actos impugnados eran vagas y no estaban demostradas, de modo que no podían responder a ellas en cuanto al fondo. Añadieron que no podía hacerseles ninguna crítica, ya que, con excepción del primer demandante, el Sr. Johannes Tomana, no se les había notificado las medidas restrictivas controvertidas. Asimismo, los demandantes recordaron que habían solicitado al Consejo el «material» en el que se basaban las alegaciones contra ellos en los actos impugnados y que habían dado respuesta acerca del fondo de las antedichas alegaciones, tras haber tenido conocimiento de las explicaciones dadas por el Consejo en su escrito de contestación y en los documentos justificativos presentados por éste.

- 260 El Tribunal recuerda que, en virtud del artículo 48, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento, en el curso del proceso no podrán invocarse motivos nuevos, a menos que se funden en razones de hecho y de Derecho que hayan aparecido durante el procedimiento. No obstante, procede declarar la admisibilidad de un motivo que constituye una ampliación de un motivo invocado anteriormente, directa o implícitamente, en el escrito de demanda y que presenta un estrecho vínculo con éste. Por otra parte, las alegaciones cuya sustancia presenta un vínculo estrecho con un motivo enunciado en el escrito de demanda no pueden considerarse motivos nuevos y es admisible su presentación en la réplica o en la vista (véase la sentencia del Tribunal de 12 de septiembre de 2012, Italia/Comisión, T-394/06, apartado 48, y la jurisprudencia citada).
- 261 En el caso de autos, el Tribunal observa que los demandantes no han afirmado en el escrito de demanda que la motivación de los actos impugnados fuese inexacta en cuanto atañía a cada uno de ellos. En otras palabras, los demandantes no han cuestionado en el escrito de demanda la exactitud material de dichos hechos, lo cual, constituye, tal como se ha señalado en el apartado 221 *supra*, un requisito previo para el control de su exactitud material por parte del juez de la Unión. El segundo motivo, tal como se presenta en el escrito de demanda, reprochaba a los autores de los actos impugnados un error manifiesto, en la medida en que consideraron que la motivación enunciada con respecto a cada uno de los demandantes en esos actos justificaba la adopción de las medidas restrictivas controvertidas contra el demandante de que se tratase. El motivo basado en tal error, ya sea calificado como error de Derecho o error manifiesto de apreciación, debe distinguirse de un motivo que ponga en entredicho la exactitud material de la motivación en cuestión. Ello no constituye la ampliación de tal motivo ni presenta un vínculo estrecho con él.
- 262 Por otra parte, no es posible relacionar la argumentación esgrimida por los demandantes en su réplica, que se ha abordado más arriba, con algunas de sus alegaciones formuladas en el escrito de demanda, con respecto a los motivos primero y cuarto (véanse los apartados 81, 82, 90, 108 y 185 *supra*). Debe recordarse que esos dos motivos no tienen por objeto poner en entredicho la fundamentación de los actos impugnados ni, más concretamente, la exactitud material de su motivación, sino, respectivamente, la existencia de una base jurídica apropiada que justifique su adopción y el respeto del derecho de defensa. Asimismo, e independientemente incluso de dicha consideración, es preciso observar que, si bien, en las partes del escrito de demanda dedicadas a las alegaciones resumidas en los apartados 81 y 185 *supra*, los demandantes hacen referencia a la inexistencia de pruebas de las «acusaciones» que figuran en la motivación de los actos impugnados, no afirman que esas «acusaciones» sean materialmente inexactas ni mucho menos proceden a una refutación detallada y pormenorizada de éstas. Tal refutación detallada resulta aún más necesaria en tanto en cuanto existe un gran número de demandantes y una variedad de motivos mencionados en los actos impugnados.
- 263 De ello se deduce que la argumentación esgrimida por primera vez en la réplica para poner en entredicho la exactitud material de la motivación de los actos impugnados constituye un motivo nuevo. Pues bien, no puede considerarse que dicho motivo se base en elementos de Derecho y de hecho que hayan aparecido durante el procedimiento, en la medida en que, desde el momento de la presentación de la demanda, los demandantes conocían la motivación dada en los actos impugnados con respecto a cada uno de ellos y habían tenido la oportunidad de cuestionar la exactitud material de dicha motivación.
- 264 Contrariamente a lo que alegan los demandantes, la presentación durante el procedimiento por el Consejo, por una parte, del anexo B.19 de su escrito de contestación y, por otra parte, de su respuesta a la solicitud de los demandantes mencionada en el apartado 19 *supra* no puede llevar a una conclusión diferente. Es preciso observar que, mediante la argumentación que esgrimen por primera vez en su réplica, los demandantes no cuestionan la fiabilidad o la pertinencia de ninguno de los elementos de prueba en los que se apoya la motivación de los actos impugnados, sino la exactitud material de la propia motivación. Sin embargo, en la medida en que los demandantes ya habían tenido conocimiento de dichos actos antes de la interposición del recurso, les resultaba ciertamente posible cuestionar ya en el escrito de demanda la exactitud material de la referida motivación, aunque no

tuvieran conocimiento de los elementos de prueba en los que se apoyaban. Tal como se desprende de la jurisprudencia mencionada en el apartado 219 *supra*, en el supuesto de que se produjese ese cuestionamiento, incumbiría a la juez de la Unión solicitar a la autoridad competente que presentase los elementos de prueba en cuestión y examinar si las pruebas presentadas sustentaban la mencionada motivación. Pues bien, los demandantes no han formulado ningún cuestionamiento de este tipo en su escrito de demanda.

265 La consideración según la cual los demandantes habrían podido cuestionar en el escrito de demanda la exactitud material de la motivación de los actos impugnados es aún más exacta si se tiene en cuenta que dicha motivación se refería o bien a los puestos que tenían los demandantes en el Gobierno o en la administración pública de Zimbabue, o bien a sus supuestas acciones. Pues bien, aun suponiendo que cada uno de los demandantes ignorase los elementos de prueba en los que se basaba la motivación enunciada a su respecto en los actos impugnados, cada uno de ellos podía ciertamente determinar, mediante la mera lectura de la motivación correspondiente, sin era o no exacta y, en este último caso, cuestionar la exactitud material ya en el escrito de demanda.

266 De ello se deriva que la argumentación esgrimida en la réplica por los demandantes que son personas físicas, para cuestionar la exactitud material de la motivación que justificaba la adopción de las medidas restrictivas en cuestión dirigidas contra ellos, no es admisible y de debe ser rechazada en cuanto tal, sin proceder a un examen del fondo.

– Sobre los demandantes que son personas jurídicas

267 Al no hacer las afirmaciones de los demandantes realizadas en la réplica y resumidas en el apartado 253 *supra* ninguna distinción entre las personas físicas y las personas jurídicas, es evidente que la exactitud material de la motivación que justificaba la inclusión, en la lista de las entidades sujetas a las medidas restrictivas controvertidas, del nombre de las personas jurídicas que figuran entre los demandantes también se pone en entredicho en la réplica. Pues bien, por las razones ya indicadas (véanse los apartados 260 a 266 *supra*), debe declararse la inadmisibilidad de dicha argumentación por ser extemporánea.

268 Los demandantes también formulan en su réplica otras alegaciones relativas a la legalidad de la imposición de las medidas restrictivas en cuestión a personas jurídicas.

269 Los demandantes recuerdan que el artículo 6, apartado 1, del Reglamento n° 314/2004 y el artículo 5 de la Decisión 2011/101 prevén la congelación de todos los fondos y recurso económicos pertenecientes a las personas jurídicas que están asociadas a los miembros del Gobierno de Zimbabue o «cuyas actividades socaven gravemente la democracia, el respeto de los derechos humanos y el Estado de Derecho en Zimbabue». De ello se deduce, según los demandantes, que los autores de los actos impugnados no tenían derecho a someter a una congelación de fondos de ese tipo a entidades supuestamente asociadas a asociados del Gobierno, al Gobierno en general o a una facción del Gobierno, o a un Ministerio.

270 Basándose en ello, en primer lugar, los demandantes cuestionan la congelación de fondos de la centésimo decimotercera demandante, Divine Homes, supuestamente asociada a un presunto asociado del Gobierno, en concreto, el sexto demandante, el Sr. David Chapfika. Según los demandantes, incluso admitiendo que el Sr. David Chapfika sea un asociado del Gobierno, cosa que ponen en entredicho, esta única circunstancia sería insuficiente para justificar la congelación de fondos de la centésimo decimotercera demandante.

271 En segundo lugar, según los demandantes en los actos impugnados no se menciona a ningún miembro del Gobierno que esté asociado a las demandantes centésimo decimoquinta a centésimo vigésimo primera, Jongwe Printing, M & S Syndicate (Private) Ltd, Osleg, Swift Investments (Private) Ltd, Zidco

Holdings (Private) Ltd, Zimbabwe Defence Industries o Zimbabwe Mining Development. Por tanto, a su juicio, el requisito previo esencial para la inclusión de dichas entidades entre las sujetas a las medidas restrictivas controvertidas no se cumple.

- 272 En tercer lugar, los demandantes consideran que de la jurisprudencia del Tribunal se desprende que la motivación formulada en los actos impugnados para justificar la congelación de los fondos y recursos económicos de las entidades en cuestión es insuficiente. En opinión de los demandantes, los autores de los actos impugnados deberían haber efectuado un análisis caso por caso para evaluar, por una parte, el grado de propiedad o de control de cada entidad y, por otra parte, la naturaleza del supuesto control y su pertinencia a la luz de las medidas restrictivas controvertidas. A su juicio, no se realizó ningún análisis de esta naturaleza con respecto a las antedichas entidades.
- 273 Finalmente, en cuarto lugar, según los demandantes, se propuso al Consejo que retirase el nombre de Zimbabwe Mining Development de la lista de las entidades sujetas a las medidas restrictivas controvertidas y ni el Consejo ni la Comisión explicaron por qué finalmente no se aceptó esta propuesta.
- 274 Cuando, en el marco de una diligencia de ordenación del procedimiento, se les preguntó acerca del motivo del escrito de demanda al que correspondían esas alegaciones y, en su caso, si existían elementos de Derecho y de hecho que hubiesen aparecido durante el procedimiento que justificasen la presentación de dichas alegaciones por primera vez en la réplica, los demandantes respondieron que las referidas alegaciones guardaban relación con los tres primeros motivos del recurso y que, además, daban respuesta a algunas alegaciones formuladas por el Consejo en su escrito de contestación.
- 275 El Tribunal observa que las alegaciones resumidas en los apartados 272 y 273 *supra* plantean, en esencia, una cuestión relativa al carácter suficiente de la motivación de los actos impugnados, que el Tribunal debe, en su caso, controlar de oficio (véase la sentencia 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 67, y la jurisprudencia citada). De ello se deduce que es preciso examinar esas alegaciones en cuanto al fondo.
- 276 Para fundamentar su alegación, resumida en el apartado 272 *supra*, los demandantes invocan las sentencias del Tribunal de 9 de julio de 2009, Melli Bank/Consejo (T-246/08 y T-332/08, Rec. p. II-2629), de 7 de diciembre de 2011, HTTS/Consejo (T-562/10, Rec. p. II-8087), y de 26 de octubre de 2012, CF Sharp Shipping Agencies/Consejo (T-53/12). Pues bien, ninguna de dichas sentencias puede sustentar la argumentación de los demandantes.
- 277 Es cierto que en la sentencia Melli Bank/Consejo, citada en el apartado anterior (apartado 146), el Tribunal señaló que la disposición en cuestión en ese asunto exigía una apreciación caso por caso, por lo que atañía a la entidad de que se tratase, de la condición de entidad «que sea propiedad o esté bajo control» y que, además de indicar el fundamento jurídico de la medida adoptada, la obligación de motivación del autor de dicha medida se refería precisamente a esta circunstancia. Sin embargo, incluso con independencia del hecho de que esa sentencia atañe a la interpretación y la aplicación de un disposición diferente de las controvertidas en el caso de autos, es preciso, en cualquier caso, observar que, en el caso de autos, los autores de los actos impugnados realizaron efectivamente un análisis caso por caso y motivaron los actos impugnados sobre la base de los resultados de dicho análisis.
- 278 Como se ha señalado en el marco del análisis de tercer motivo, los actos impugnados explican de modo suficiente en Derecho las razones que justificaban la inscripción, en la lista de personas y entidades sujetas a las medidas restrictivas en cuestión, de los nombres de la totalidad de los demandantes, incluido el de la centésimo vigésimo primera demandante, Zimbabwe Mining Development. En efecto, los actos impugnados explican, con respecto a cada demandante, tanto persona física como persona jurídica, las razones específicas y particulares que justifican que se

impongan contra él medidas restrictivas controvertidas. Además, los autores de los actos impugnados no estaban específicamente obligados a justificar por qué no decidieron aceptar una propuesta dirigida a retirar de la antedicha lista el nombre de la centésimo vigésimo primera demandante.

- 279 Asimismo, procede señalar que el Tribunal había invocado la consideración anteriormente mencionada de la sentencia *Melli Bank/Consejo*, citada en el apartado 276 *supra* (apartado 146), para rechazar una alegación del Consejo según la cual no era preciso mencionar, en las decisiones de que se trataba en ese asunto, los nombres de las entidades en propiedad o bajo control a las que se aplicaban las medidas de congelación de fondos. Por tanto, esa consideración no es pertinente en el presente asunto en el que se mencionan claramente en los actos impugnados los nombres de todas las entidades a las que se aplican las medidas restrictivas controvertidas.
- 280 En las otras dos sentencias invocadas por los demandantes, el Tribunal anuló los actos impugnados por incumplimiento de la obligación de motivación. Ahora bien, en el caso de autos, ya se ha declarado, en el marco del análisis del tercer motivo, que los actos impugnados estaban motivados de modo suficiente en Derecho por lo que respecta a todos los demandantes. Por tanto, las otras dos sentencias invocadas por los demandantes tampoco son pertinentes en el caso de autos.
- 281 Por lo que atañe a las alegaciones resumidas en los apartados 269 y 270 *supra*, es preciso señalar que presentan un vínculo con la alegación formulada en el marco del segundo motivo y resumida en el apartado 237 *supra*, de modo que constituyen una ampliación del segundo motivo y debe declararse su admisibilidad.
- 282 Por lo que respecta al fondo, las alegaciones en cuestión no pueden prosperar. La tesis de los demandantes es, en esencia, que sólo las entidades que sean propiedad o estén controladas por los miembros del Gobierno de Zimbabwe pueden ser consideradas asociadas a éstos, en el sentido del artículo 6, apartado 1, del Reglamento n° 314/2004 y del artículo 5 de la Decisión 2011/101. Esta tesis no puede admitirse. Una interpretación de las dos disposiciones en cuestión según la cual las entidades que sean propiedad o estén controladas por personas físicas (o, en su caso, personas jurídicas) asociadas a los miembros del Gobierno de Zimbabwe pueden también estar sujetas a las medidas restrictivas previstas en dichas disposiciones es perfectamente compatible con su tenor. Lo mismo sucede con la interpretación según la cual las entidades que sean propiedad o estén controladas por el propio Gobierno de Zimbabwe deben considerarse asociadas a los miembros de dicho Gobierno, en el sentido de esas dos disposiciones.
- 283 Además, esta interpretación de las disposiciones antes mencionadas es la única conforme con el objetivo de las medidas restrictivas en cuestión (véase el apartado 97 *supra*). La interpretación sugerida por los demandantes entrañaría el riesgo de privar a dichas medidas de una gran parte, o incluso de la totalidad, de su efecto útil. En efecto, sería paradójico someter a una persona física asociada a los miembros del Gobierno de Zimbabwe a una congelación de sus fondos y recursos económicos, sin poder extender esa congelación a las entidades que esa persona física controla, directa o indirectamente. En ese caso, a la persona física afectada le resultaría muy fácil evitar la congelación de fondos establecida por las medidas restrictivas en cuestión mediante la utilización a tal efecto de personas jurídicas o de otras entidades bajo su control. Ocurriría también lo mismo si se admitiese que las disposiciones antedichas no permiten la aplicación de una congelación de fondos y de recursos económicos con respecto a entidades directamente controladas por el Gobierno o el Estado de Zimbabwe.
- 284 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede desestimar el segundo motivo.

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

- 285 La mayor parte de la argumentación de los demandantes en apoyo de este motivo consiste en referencias a la jurisprudencia y a diversos textos, a saber, la Carta de los Derechos Fundamentales, la Carta de las Naciones Unidas, el documento 15114/05 del Consejo, de 2 de diciembre de 2005, titulado «Orientaciones sobre la aplicación y evaluación de las medidas restrictivas (sanciones) en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE», el Dictamen del SEPD mencionado en el apartado 211 *supra* y un informe del Independent Reviewer of Terrorism Legislation (Supervisor Independiente de la Legislación Antiterrorista del Reino Unido).
- 286 En esencia, los demandantes invocan, de manera bastante sucinta, una vulneración de sus derechos fundamentales y del principio de proporcionalidad. Recuerdan su argumentación, ya examinada en el marco del análisis del primer motivo, en particular, en el apartado 106 *supra*, según la cual las medidas restrictivas controvertidas no persiguen ningún objetivo legítimo de la PESC. No obstante, a su entender, aun suponiendo que persiguiesen algún objetivo legítimo, son desproporcionadas con respecto a dicho objetivo. En apoyo de esta imputación, los demandantes invocan de forma lacónica algunas alegaciones ya examinadas y rechazadas más arriba. En particular, alegan que, por lo que atañe a algunos de ellos ni siquiera se les ha reprochado en los actos impugnados haber sido responsables, en el momento de la adopción de las medidas en cuestión, de la política del Gobierno de Zimbabue o de haber ejercido alguna influencia sobre ésta. Los demandantes invocan también, en esencia, una falta de motivación de los actos impugnados, en la medida en que, a su entender, sus autores no han explicado en qué podían contribuir las medidas restrictivas controvertidas a la consecución de algún objetivo legítimo de la PESC. Asimismo, recuerdan que el GPA pedía el levantamiento de las medidas restrictivas. No es necesario analizar más estas alegaciones, en la medida en que coinciden ampliamente con las alegaciones mucho más detalladas formuladas en el marco de los tres primeros motivos. Por las razones ya expuestas en el marco del análisis de dichos motivos, procede rechazar también estas alegaciones que, además, no presentan ningún vínculo con el principio de proporcionalidad.
- 287 Los demandantes invocan, asimismo, en apoyo de su imputación según la cual las medidas restrictivas en cuestión son «desproporcionadas», el supuesto «gran alcance» de dichas medidas, su «grave impacto negativo en términos económicos y de reputación», así como la «naturaleza de las acusaciones» en su contra que figuran en la motivación de los actos impugnados.
- 288 Dado que, en su argumentación, los demandantes se refieren también, aunque sólo sea mediante una remisión, a otros textos, al respeto de la vida privada y familiar, a la libertad de empresa y al derecho a la propiedad, debe recordarse que, a tenor del artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales, «toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de sus comunicaciones». Asimismo, en virtud del artículo 16 de la misma Carta, «se reconoce la libertad de empresa de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales». Finalmente, el artículo 17, apartado 1, de la antedicha Carta dispone:
- «Toda persona tiene derecho a disfrutar de la propiedad de los bienes que haya adquirido legalmente, a usarlos, a disponer de ellos y a legarlos. Nadie puede ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública, en los casos y condiciones previstos en la ley y a cambio, en un tiempo razonable, de una justa indemnización por su pérdida. El uso de los bienes podrá regularse por ley en la medida en que resulte necesario para el interés general.»
- 289 En el caso de autos, no hay duda de que las medidas restrictivas incluidas en los actos impugnados limitan el ejercicio por parte de los demandantes de sus derechos fundamentales tal como se contemplan más arriba (véase, en este sentido, la sentencia Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión, citada en el apartado 119 *supra*, apartado 358, y la sentencia del Tribunal General de 28 de mayo de 2013, Trabelsi y otros/Consejo, T-187/11, apartado 76).

- 290 Sin embargo, 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 del Tribunal de Justicia de 28 de noviembre de 2013, Consejo/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, apartado 121, y la sentencia Makhlouf/Consejo, citada en el apartado 204 *supra*, apartado 99, y la jurisprudencia citada). 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 (véase la sentencia Makhlouf/Consejo, citada en el apartado 204 *supra*, apartado 97, y la jurisprudencia citada).
- 291 En particular, el artículo 52, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales establece a este respecto, por una parte, que «cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la [...] Carta [de los Derechos Fundamentales] deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades», y, por otra, que, «dentro del respeto del principio de proporcionalidad, sólo podrán introducirse limitaciones cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás».
- 292 Pues bien, debe considerarse que la limitación del ejercicio de los derechos fundamentales mencionados anteriormente y de los que son titulares los demandantes estaba «establecida por la ley», ya que, tal como se desprende de expuesto precedentemente en relación con motivos primero y segundo, los criterios mencionados en el artículo 6, apartado 1, del Reglamento nº 314/2004 y en los artículos 4, apartado 1, y 5, apartado 1, de la Decisión 2011/101 se cumplieron.
- 293 Por otra parte, del análisis del primer motivo se deriva que las medidas en cuestión efectivamente contribuyen a la consecución de objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás (véase el apartado 93 *supra*).
- 294 En estas circunstancias, el presente motivo sólo puede entenderse en el sentido de que los demandantes invocan una vulneración del principio de proporcionalidad, cuyo respeto es exigido por el artículo 52, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales.
- 295 A este respecto, debe recordarse que el principio de proporcionalidad, como principio general del Derecho de la Unión, exige que los actos de las instituciones de la Unión no rebasen los límites de lo que resulta apropiado y necesario para el logro de los objetivos perseguidos por la normativa de que se trate. Así pues, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, debe recurrirse a la menos onerosa, y las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos (sentencias del Tribunal de Justicia de 12 de julio de 2001, Jippes y otros, C-189/01, Rec. p. I-5689, apartado 81, y del Tribunal General de 6 de mayo de 2010, Comune di Napoli/Comisión, T-388/07, no publicada en la Recopilación, apartado 143).
- 296 No obstante, procede también recordar que, por lo que se refiere al control jurisdiccional del principio de proporcionalidad, el Tribunal de Justicia declaró que debía reconocerse una amplia facultad discrecional al legislador de la Unión en ámbitos en los que deba tomar decisiones de naturaleza política, económica y social, y realizar apreciaciones complejas. De lo antedicho resulta que sólo el carácter manifiestamente inadecuado de una medida adoptada en este ámbito, con relación al objetivo que tiene previsto conseguir la institución competente, puede afectar a la legalidad de tal medida (véase la sentencia Consejo/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, citada en el apartado 290 *supra*, apartado 120, y la jurisprudencia citada).
- 297 En el caso de autos, debe recordarse que, como se ha señalado en el apartado 97 *supra*, las medidas restrictivas controvertidas tienen por objeto lograr que las personas y las entidades afectadas por dichas medidas rechacen las políticas que conducen a la supresión de los derechos humanos, de la

libertad de expresión y del buen gobierno. Es cierto que se trata de medidas dirigidas a producir efectos indirectos, ya que la idea subyacente es que aquéllos sujetos a ellas rechazarán las políticas antes mencionadas para que se deroguen las restricciones adoptadas contra ellos. Sin embargo, en el caso de un Estado tercero soberano, como Zimbabue, es evidente que la Unión sólo puede influir en sus políticas de manera indirecta.

- 298 Asimismo, es preciso recordar que los actos impugnados se adoptaron como consecuencia de la profunda preocupación de las autoridades de la Unión con respecto a la situación en Zimbabue manifestada por primera vez diez años antes (véase el apartado 1 *supra*). Pues bien, dicha preocupación, cuyo carácter justificado no ha sido puesto en entredicho por los demandantes en el marco del presente procedimiento, persistía aún en el momento de la adopción de los actos impugnados. Por tanto, no puede reprocharse a las autoridades competentes de la Unión una vulneración del principio de proporcionalidad por haber mantenido en vigor las medidas restrictivas ya adoptadas y haber ampliado su alcance, con la intención de poner fin a una situación profundamente preocupante y tan prolongada en el tiempo (véase, en este sentido, la sentencia Consejo/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, citada en el apartado 290 *supra*, apartado 126).
- 299 Además, ha de observarse que los demandantes no han mencionado ninguna medida concreta menos gravosa cuyo efecto sea semejante al de las medidas controvertidas y que pueda alcanzar los mismos objetivos.
- 300 Es preciso subrayar también que las medidas restrictivas controvertidas tienen, por su naturaleza, un carácter temporal y reversible y, por tanto, no menoscaban el «contenido esencial» de los derechos fundamentales invocados por los demandantes. Ello es tanto más cierto cuanto que todos los demandantes son personas físicas o jurídicas establecidas en Zimbabue y no en el interior de la Unión, lo cual hace que los inconvenientes que resultan de dichas medidas, aunque sean incuestionablemente importantes, no son tan gravosos como en el caso de personas físicas o jurídicas establecidas en el interior de la Unión.
- 301 Finalmente, debe señalarse que tanto el Reglamento n° 314/2004 como la Decisión 2011/101 prevén excepciones a las medidas restrictivas que establecen. Así, a tenor del artículo 7, apartado 1, del Reglamento n° 314/2004, las autoridades competentes podrán autorizar la liberación de determinados capitales o recursos económicos «necesarios para sufragar gastos básicos, incluido el pago de alimentos, alquileres o hipotecas, medicamentos y tratamientos médicos, impuestos, primas de seguros o servicios públicos», o que «se destinan exclusivamente al pago de honorarios profesionales razonables o al reembolso de gastos asociados con la prestación de servicios jurídicos». Además, el artículo 4, apartados 3 a 5, de la Decisión 2011/101 prevé excepciones a la prohibición de entrada en el territorio de los Estados miembros o tránsito por él, en particular, «en los casos en que el viaje esté justificado por razones humanitarias urgentes e imperiosas».
- 302 A la luz de todos estos elementos y habida cuenta, en particular, de la jurisprudencia citada en el apartado 298 *supra*, el Tribunal considera que el carácter proporcionado de las medidas restrictivas controvertidas ha quedado demostrado. Por tanto, debe desestimarse el quinto motivo y, en consecuencia, el recurso en su totalidad.

### Costas

- 303 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber sido desestimadas las pretensiones de los demandantes, procede condenarlos al pago de las costas del Consejo y de la

Comisión, de acuerdo con lo solicitado en este sentido por estos últimos. El Reino Unido soportará sus propias costas, conforme a lo dispuesto en el artículo 87, apartado 4, del Reglamento de Procedimiento.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Octava)

decide:

- 1) **Desestimar el recurso.**
- 2) **El Sr. Johannes Tomana y los otros 120 demandantes cuyos nombres figuran en el anexo cargarán con sus propias costas y con las costas del Consejo de la Unión Europea y de la Comisión Europea.**
- 3) **El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte cargará con sus propias costas.**

Gratsias

Kancheva

Wetter

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 22 de abril de 2015.

Firmas

#### **Anexo**

Lista de demandantes

Johannes Tomana, con domicilio en Harare (Zimbabue),

Titus Mehliwa Johna Abu Basutu, con domicilio en Harare,

Happyton Mabhuya Bonyongwe, con domicilio en Harare,

Flora Buka, con domicilio en Harare,

Wayne Bvudzijena, con domicilio en Harare,

David Chapfika, con domicilio en Harare,

George Charamba, con domicilio en Harare,

Faber Edmund Chidarikire, con domicilio en Harare,

Tinaye Chigudu, con domicilio en Harare,

Aeneas Soko Chigwedere, con domicilio en Harare,

Phineas Chihota, con domicilio en Harare,

Augustine Chihuri, con domicilio en Harare,

Patrick Anthony Chinamasa, con domicilio en Harare,  
Edward Takaruza Chindori-Chininga, con domicilio en Harare,  
Joseph Chinotimba, con domicilio en Harare,  
Tongesai Shadreck Chipanga, con domicilio en Harare,  
Augustine Chipwere, con domicilio en Harare,  
Constantine Chiwenga, con domicilio en Harare,  
Ignatius Morgan Chiminya Chombo, con domicilio en Harare,  
Martin Dinha, con domicilio en Harare,  
Nicholas Tasunungurwa Goche, con domicilio en Harare,  
Gideon Gono, con domicilio en Harare,  
Cephas T. Gurira, con domicilio en Harare,  
Stephen Gwekwerere, con domicilio en Harare,  
Newton Kachepa, con domicilio en Harare,  
Mike Tichafa Karakadzai, con domicilio en Harare,  
Saviour Kasukuwere, con domicilio en Harare,  
Jawet Kazangarare, con domicilio en Harare,  
Sibangumuzi Khumalo, con domicilio en Harare,  
Nolbert Kunonga, con domicilio en Harare,  
Martin Kwainona, con domicilio en Harare,  
R. Kwenda, con domicilio en Harare,  
Andrew Langa, con domicilio en Harare,  
Musarashana Mabunda, con domicilio en Harare,  
Jason Max Kokerai Machaya, con domicilio en Harare,  
Joseph Mtakwese Made, con domicilio en Harare,  
Edna Madzongwe, con domicilio en Harare,  
Shuvai Ben Mahofa, con domicilio en Harare,  
Titus Maluleke, con domicilio en Harare,

Paul Munyaradzi Mangwana, con domicilio en Harare,  
Reuben Marumahoko, con domicilio en Harare,  
G. Mashava, con domicilio en Harare,  
Angeline Masuku, con domicilio en Harare,  
Cain Ginyilitshe Ndabazekhaya Mathema, con domicilio en Harare,  
Thokozile Mathuthu, con domicilio en Harare,  
Innocent Tonderai Matibiri, con domicilio en Harare,  
Joel Biggie Matiza, con domicilio en Harare,  
Brighton Matonga, con domicilio en Harare,  
Cairo Mhandu, con domicilio en Harare,  
Fidellis Mhonda, con domicilio en Harare,  
Amos Bernard Midzi, con domicilio en Harare,  
Emmerson Dambudzo Mngangwa, con domicilio en Harare,  
Kembo Campbell Dugishi Mohadi, con domicilio en Harare,  
Gilbert Moyo, con domicilio en Harare,  
Jonathan Nathaniel Moyo, con domicilio en Harare,  
Sibusio Bussie Moyo, con domicilio en Harare,  
Simon Khaya Moyo, con domicilio en Harare,  
S. Mpabanga, con domicilio en Harare,  
Obert Moses Mpofu, con domicilio en Harare,  
Cephas George Msipa, con domicilio en Harare,  
Henry Muchena, con domicilio en Harare,  
Olivia Nyembesi Muchena, con domicilio en Harare,  
Oppah Chamu Zvipange Muchinguri, con domicilio en Harare,  
C. Muchono, con domicilio en Harare,  
Tobaiwa Mudede, con domicilio en Harare,  
Isack Stanislaus Goreraivo Mudenge, con domicilio en Harare,

Columbus Mudonhi, con domicilio en Harare,  
Bothwell Mugariri, con domicilio en Harare,  
Joyce Teurai Ropa Mujuru, con domicilio en Harare,  
Isaac Mumba, con domicilio en Harare,  
Simbarashe Simbanenduku Mumbengegwi, con domicilio en Harare,  
Herbert Muchemwa Murerwa, con domicilio en Harare,  
Munyaradzi Musariri, con domicilio en Harare,  
Christopher Chindoti Mushohwe, con domicilio en Harare,  
Didymus Noel Edwin Mutasa, con domicilio en Harare,  
Munacho Thomas Alvar Mutezo, con domicilio en Harare,  
Ambros Mutinhiri, con domicilio en Harare,  
S. Mutsvunguma, con domicilio en Harare,  
Walter Mzembi, con domicilio en Harare,  
Morgan S. Mzilikazi, con domicilio en Harare,  
Sylvester Nguni, con domicilio en Harare,  
Francis Chenayimoyo Dunstan Nhema, con domicilio en Harare,  
John Landa Nkomo, con domicilio en Harare,  
Michael Reuben Nyambuya, con domicilio en Harare,  
Magadzire Hubert Nyanhongo, con domicilio en Harare,  
Douglas Nyikayaramba, con domicilio en Harare,  
Sithembiso Gile Glad Nyoni, con domicilio en Harare,  
David Pagwese Parirenyatwa, con domicilio en Harare,  
Dani Rangwani, con domicilio en Harare,  
Engelbert Abel Rugeje, con domicilio en Harare,  
Victor Tapiwe Chashe Rungani, con domicilio en Harare,  
Richard Ruwodo, con domicilio en Harare,  
Stanley Urayayi Sakupwanyanya, con domicilio en Harare,

Tendai Savanhu, con domicilio en Harare,  
Sydney Tigere Sekeramayi, con domicilio en Harare,  
Lovemore Sekeremayi, con domicilio en Harare,  
Webster Kotiwani Shamu, con domicilio en Harare,  
Nathan Marwirakuwa Shamuyarira, con domicilio en Harare,  
Perence Samson Chikerema Shiri, con domicilio en Harare,  
Etherton Shungu, con domicilio en Harare,  
Chris Sibanda, con domicilio en Harare,  
Jabulani Sibanda, con domicilio en Harare,  
Misheck Julius Mpande Sibanda, con domicilio en Harare,  
Phillip Valerio Sibanda, con domicilio en Harare,  
David Sigauke, con domicilio en Harare,  
Absolom Sikosana, con domicilio en Harare,  
Nathaniel Charles Tarumbwa, con domicilio en Harare,  
Edmore Veterai, con domicilio en Harare,  
Patrick Zhuwao, con domicilio en Harare,  
Paradzai Willings Zimondi, con domicilio en Harare,  
Cold Comfort Farm Cooperative Trust, con domicilio social en Harare,  
Comoil (Private) Ltd, con domicilio social en Harare,  
Divine Homes (Private) Ltd, con domicilio social en Harare,  
Famba Safaris (Private) Ltd, con domicilio social en Harare,  
Jongwe Printing and Publishing Company (Private) Ltd, con domicilio social en Harare,

M & S Syndicate (Private) Ltd, con domicilio social en Harare,

Osleg (Private) Ltd, con domicilio social en Harare,

Swift Investments (Private) Ltd, con domicilio social en Harare,

Zidco Holdings (Private) Ltd, con domicilio social en Harare,

Zimbabwe Defence Industries (Private) Ltd, con domicilio social en Harare,

Zimbabwe Mining Development Corp., con domicilio social en Harare.

## Índice

Antecedentes del litigio .....	2
Procedimiento y pretensiones de las partes .....	5
Fundamentos de Derecho .....	9
1. Sobre los demandantes fallecidos .....	9
2. Sobre la existencia de un poder otorgado a los abogados que han firmado el recurso por parte de todos los demandantes que son personas físicas .....	10
3. Sobre la persistencia del interés en ejercitar la acción de los demandantes .....	12
4. Sobre determinadas alegaciones formuladas por la Comisión para cuestionar la admisibilidad del recurso .....	13
5. Sobre el fondo .....	14
Sobre el primer motivo, basado en la ausencia de una base jurídica apropiada para la inclusión, entre las personas contra las que se dirigen las medidas restrictivas en cuestión, de personas o entidades que no son ni dirigentes de Zimbabue ni asociados suyos .....	14
Sobre la base jurídica de las Decisiones 2011/101 y 2012/97 y de la Decisión de Ejecución 2012/124 .....	17
Sobre la base jurídica del Reglamento de Ejecución nº 151/2012 .....	21
Sobre el tercer motivo, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación .....	25
Recordatorio de la jurisprudencia pertinente .....	26
Sobre los motivos de la adopción y de la renovación de medidas restrictivas con respecto a Zimbabue .....	27
Sobre los motivos específicos que justifican la adopción y la renovación de las medidas restrictivas controvertidas con respecto a cada uno de los demandantes .....	28
Sobre el cuarto motivo, basado en la vulneración del derecho de defensa .....	35
Sobre el segundo motivo, basado en un error manifiesto de apreciación .....	40
Observaciones preliminares .....	40
Sobre las imputaciones y alegaciones presentadas en el escrito de demanda .....	41
Sobre las imputaciones y alegaciones presentadas en la réplica .....	46
– Sobre los demandantes que son personas físicas .....	46
– Sobre los demandantes que son personas jurídicas .....	49
Sobre el quinto motivo, basado en la vulneración de los derechos fundamentales de los demandantes y del principio de proporcionalidad .....	52

Costas ..... 54