



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. YVES BOT
presentadas el 8 de enero de 2015¹

Asuntos C-605/13 P y C-630/13 P

**Issam Anbouba
contra**

Consejo de la Unión Europea

«Recursos de casación — Medidas restrictivas adoptadas contra Siria — Medidas contra personas y entidades beneficiarias de las políticas aplicadas por el régimen o que lo apoyan — Congelación de fondos y de recursos económicos — Criterio de inclusión — Amplia facultad de apreciación del Consejo — Carga de la prueba»

1. Desde el mes de marzo de 2011, el presidente Bachar Al-Assad y el régimen que dirige hacen frente a protestas en Siria. El método preferido de dicho régimen para responder a estas protestas ha sido la represión, lo cual ha abocado al país a una guerra civil.
2. A raíz de los actos de violencia cometidos por el régimen de Bachar Al-Assad, la Unión Europea ha decidido adoptar medidas restrictivas. Estas medidas tienen por objeto presionar al régimen para que desista de aplicar la violencia contra la población civil. Esas medidas son bien de alcance general, en la medida en que tienen por objeto, por ejemplo, prohibir las exportaciones de determinados productos con destino a Siria, bien de alcance individual, en la medida en que afectan, en particular, a personas físicas o jurídicas vinculadas al régimen sirio.
3. Además, aunque las medidas restrictivas tengan como destinatario formal a un Estado, en realidad afectan a personas físicas o jurídicas que, o se consideran directamente responsables de la situación que la Unión pretende combatir, o han contribuido a ella o tienen poder para lograr su resolución.²
4. Las medidas restrictivas adoptadas contra el régimen sirio han sido progresivas. Al principio estaban dirigidas a personas que ocupaban un cargo oficial en el aparato del Estado. Al comprobar que, pese a esta primera tanda de medidas, se seguía aplicando la represión contra la población civil, la Unión amplió posteriormente el alcance de sus medidas a otras categorías de personas, entre las que figuran varios directivos de empresas.
5. Esta ampliación del ámbito de aplicación personal de las medidas restrictivas plantea el problema de la demostración del vínculo entre las personas inscritas en las listas de congelación de fondos y el régimen del Estado tercero destinatario de dichas medidas.
6. Ese es precisamente el problema que se plantea en los presentes asuntos.

1 — Lengua original: francés.

2 — Véase Beaucillon, C., *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, Bruylant, Bruselas, 2014, p. 445.

7. Mediante sus dos recursos de casación, el Sr. Anbouba solicita al Tribunal de Justicia que anule dos sentencias del Tribunal General de la Unión Europea Anbouba/Consejo,³ mediante las cuales el Tribunal General desestimó sus recursos de anulación interpuestos contra diversas decisiones de congelación de fondos que le afectaban.

8. En sus sentencias, el Tribunal General declaró que, al estimar que los directivos de las principales empresas sirias podían considerarse personas asociadas al régimen sirio, dado que las actividades comerciales de sus empresas sólo podían prosperar si gozaban de los favores del citado régimen y le prestaban a cambio cierto apoyo, el Consejo de la Unión Europea había aplicado una presunción de apoyo al régimen sirio a los directivos de las principales empresas de Siria.

9. El Tribunal General consideró, sobre la base de diversos hechos, que podía aplicarse dicha presunción al Sr. Anbouba.

10. Dentro de los límites inherentes a un procedimiento de casación, se solicita al Tribunal de Justicia que determine si, al dictar esas sentencias, el Tribunal General vulneró o no las reglas relativas a la carga de la prueba en materia de medidas restrictivas, según se desprenden de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

11. En las presentes conclusiones, tras efectuar una exposición de la jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia que ha enunciado dichas reglas, propondré que se desestimen los presentes recursos de casación.

12. En efecto, aunque el desarrollo del razonamiento del Tribunal General en torno al concepto de presunción es criticable, expondré los motivos por los que creo que dicho Tribunal llegó acertadamente a la conclusión de que el Consejo había cumplido sus obligaciones en materia de prueba en el ámbito de las medidas restrictivas, habida cuenta, en particular, del criterio de inclusión establecido en las normas generales aplicables a las medidas restrictivas adoptadas contra el régimen sirio, para cuya determinación el Consejo disfruta de una amplia facultad discrecional, de la existencia de un conjunto de hechos notorios y de hechos no rebatidos, de las características de ese régimen y del contexto de guerra civil en Siria.

I. Hechos del litigio principal

13. En las sentencias recurridas, el Tribunal General expone del modo siguiente los hechos que originaron el litigio principal:

«1 El 9 de mayo de 2011, el Consejo [...] adoptó, basándose en lo dispuesto en el artículo 29 TUE, la Decisión 2011/273/PESC, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria (DO L 121, p. 11). El artículo 4, apartado 1, de esa Decisión dispone que se inmovilizarán todos los fondos y recursos económicos cuya propiedad, control o tenencia correspondan a personas responsables de la represión violenta contra la población civil en Siria, y a las personas físicas o jurídicas y entidades asociadas con ellas cuya lista figura como anexo de la citada Decisión. En los restantes apartados del mismo artículo se definen las modalidades de esa inmovilización. Con arreglo al artículo 5, apartado 1, de la Decisión 2011/273, el Consejo establecerá la lista de las personas afectadas.

2 Mediante la Decisión 2011/522/PESC, de 2 de septiembre 2011, por la que se modifica la Decisión 2011/273 (DO L 228, p. 16), el Consejo amplió el ámbito de aplicación del artículo 4, apartado 1, de esa última Decisión a todos los fondos y recursos económicos cuya propiedad,

3 — T-563/11, EU:T:2013:429, en lo sucesivo, «sentencia T-563/11», y T-592/11, EU:T:2013:427, en lo sucesivo, «sentencia T-592/11» (en lo sucesivo, denominadas conjuntamente, «sentencias recurridas»).

control o tenencia correspondan a personas responsables de la represión violenta contra la población civil en Siria, a personas y entidades que se beneficien del régimen o lo apoyen, y a personas y entidades asociadas con ellas, cuya lista figuraba en el anexo. En ese momento, se incluyó en la lista el nombre del Sr. Issam Anbouba. Los motivos de dicha inclusión, contenidos en la correspondiente columna de la citada lista, son los siguientes: “Presidente de Issam Anbouba Est. de agroindustria. [⁴] Presta apoyo económico al régimen sirio.”

- 3 El Reglamento (UE) n° 442/2011 del Consejo, de 9 de mayo de 2011, relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria (DO L 121, p. 1), se adoptó sobre la base del artículo 215 TFUE, apartado 2, [⁵] y de la Decisión 2011/273. En su artículo 4, apartado 1, prevé la inmovilización de todos los capitales y recursos económicos cuya propiedad, control o tenencia corresponda a las personas físicas o jurídicas, entidades y organismos enumerados en el anexo II. El Reglamento (UE) n° 878/2011 del Consejo, de 2 de septiembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento n° 442/2011 (DO L 228, p. 1) introdujo modificaciones, en particular, en el anexo II del Reglamento n° 442/2011 e incluyó el nombre del recurrente en la lista de personas, entidades u organismos afectados por la medida en cuestión. Los motivos indicados para su inclusión en la lista contenida en dicho anexo son idénticos a los recogidos en el anexo de la Decisión 2011/522.
- 4 La Decisión 2011/628/PESC del Consejo, de 23 de septiembre de 2011, por la que se modifica la decisión 2011/273 (DO L 247, p. 17), y el Reglamento (UE) n° 1011/2011 del Consejo, de 13 de octubre de 2011, por el que se modifica el Reglamento n° 442/2011 (DO L 269, p. 18), mantuvieron el nombre del recurrente en la lista mencionada en el apartado 3 *supra* e introdujeron información sobre su fecha y lugar de nacimiento.
- 5 El 7 de octubre de 2011, el recurrente presentó al Consejo una solicitud de reconsideración de la decisión de incluirle en la lista controvertida, que éste denegó el 14 de noviembre de 2011.
- 6 La Decisión 2011/684/PESC del Consejo, de 13 de octubre de 2011, por la que se modifica la Decisión 2011/273 (DO L 269, p. 33) añadió el nombre de una nueva entidad a la lista de personas, entidades y organismos afectados por las medidas controvertidas y modificó determinadas disposiciones de la Decisión 2011/273 sobre el fondo. La Decisión 2011/735/PESC del Consejo, de 14 de noviembre de 2011, por la que se modifica la Decisión 2011/273 (DO L 296, p. 53), estableció medidas restrictivas adicionales contra las personas que figuraban en esa lista.
- 7 El 14 de octubre de 2011, el Consejo publicó un anuncio dirigido a las personas y entidades a las que se aplicaban las medidas restrictivas previstas por la Decisión 2011/273, modificada por la Decisión 2011/684, y por el Reglamento n° 442/2011, modificado por el Reglamento n° 1011/2011 (DO C 303, p. 5).
- 8 La Decisión 2011/273 fue derogada y sustituida por la Decisión 2011/782/PESC del Consejo, de 1 de diciembre de 2011, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria (DO L 319, p. 56) tras la adopción de nuevas medidas adicionales, y en ella se mantenía el nombre del recurrente en la lista de personas, entidades y organismos afectados por esas medidas.

4 — En lo sucesivo, «SAPCO».

5 — Procede señalar, no obstante, que la exposición de motivos del Reglamento n° 442/2011 menciona el artículo 215 TFUE pero no indica si las medidas adoptadas se amparan en su apartado 1 o en su apartado 2.

- 9 La Decisión de Ejecución 2012/37/PESC del Consejo, de 23 de enero de 2012, por la que se aplica la Decisión 2011/782 (DO L 19, p. 33), añadió el nombre de otras personas y entidades a la lista controvertida y la Decisión 2012/122/PESC del Consejo, de 27 de febrero de 2012, por la que se modifica la Decisión 2011/782 (DO L 54, p. 14), estableció nuevas medidas contra las personas incluidas en esa lista.
- 10 El Reglamento (UE) n° 36/2012 del Consejo, de 18 de enero de 2011, relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria y por el que se deroga el Reglamento n° 442/2011 (DO L 16, p. 1), fue modificado a su vez por el Reglamento (UE) n° 168/2012 del Consejo, de 27 de febrero de 2012 (DO L 54, p. 1), que incluyó nuevos nombres en la lista de personas, entidades y organismos afectados por esas medidas y estableció nuevas medidas contra las personas incluidas en dicha lista. El Reglamento de Ejecución (UE) n° 410/2012 del Consejo, de 14 de mayo de 2012, por el que se aplica el artículo 32, apartado 1, del Reglamento n° 36/2012 (DO L 126, p. 3), modificó los datos relativos a la fecha y lugar de nacimiento del recurrente y los motivos de su inclusión en la lista recogida en el anexo II del Reglamento n° 36/2012 del siguiente modo:

“Presta apoyo económico al aparato represor y a los grupos paramilitares que ejercen la violencia contra la población civil en Siria; facilita inmuebles (locales, almacenes) que se utilizan como centros de detención improvisados; relaciones económicas con altos funcionarios sirios.”»

II. Recursos ante el Tribunal General

14. El Sr. Anbouba interpuso dos recursos de anulación ante el Tribunal General.
15. En el primer recurso (asunto T-563/11), los actos cuya anulación se solicitaba, bien en el escrito de demanda inicial o en los escritos de adaptación de las pretensiones, eran los siguientes:
- la Decisión 2011/522;
 - la Decisión 2011/628;
 - la Decisión 2011/782;
 - el Reglamento n° 878/2011, y
 - el Reglamento n° 36/2012,

en la medida en que el nombre del Sr. Anbouba figuraba en la lista de personas sometidas a las medidas restrictivas adoptadas habida cuenta de la situación en Siria.

16. En el segundo recurso (asunto T-592/11), los actos cuya anulación se solicitaba, bien en el escrito de demanda inicial o en los escritos de adaptación de las pretensiones, eran los siguientes:
- la Decisión 2011/684;
 - la Decisión 2011/782;
 - el Reglamento n° 1011/2011;
 - el Reglamento n° 36/2012, y
 - el Reglamento de ejecución n° 410/2012,

en la medida en que el nombre del Sr. Anbouba figuraba en la lista de personas sometidas a las medidas restrictivas adoptadas habida cuenta de la situación en Siria.

III. Sentencias recurridas

17. En su primer recurso (asunto T-563/11), el Sr. Anbouba invocaba seis motivos de anulación, pero desistió de tres de ellos. El Tribunal General examinó los tres restantes, a saber, el segundo, basado en una infracción de las normas en materia de prueba y en errores manifiestos de apreciación en relación con los motivos de la inclusión del Sr. Anbouba en la lista de personas objeto de medidas restrictivas, el tercero, basado en la vulneración del derecho de defensa, y el cuarto, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación.

18. En su segundo recurso (asunto T-592/11), el Sr. Anbouba invocaba seis motivos de anulación, pero desistió de los dos últimos. El Tribunal General examinó los cuatro restantes, a saber, el primero, basado en la vulneración del principio de presunción de inocencia y en la inversión de la carga de la prueba, el segundo, basado en errores manifiestos de apreciación en relación con los motivos de la inclusión del Sr. Anbouba en la lista de personas objeto de medidas restrictivas, el tercero, basado en la vulneración del derecho de defensa, y el cuarto, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación.

19. En ambos procedimientos, tras haber examinado y desestimado cada uno de los motivos, el Tribunal General desestimó el recurso y condenó en costas al Sr. Anbouba.

IV. Pretensiones de las partes ante el Tribunal de Justicia

20. En los asuntos C-605/13 P y C-630/13 P, el Sr. Anbouba solicita al Tribunal de Justicia que:

- 1) Anule las sentencias recurridas.
- 2) Pronuncie una nueva resolución en la que:
 - declare ilegal la decisión de inclusión del Sr. Anbouba en la lista de personas y entidades sometidas a sanciones económicas;
 - anule las Decisiones y Reglamentos controvertidos en los asuntos T-563/11 y T-592/11, y
 - condene al Consejo a cargar con las costas de ambas instancias.

21. El Consejo solicita al Tribunal de Justicia que:

- Desestime los recursos de casación.
- En su caso, con carácter subsidiario, desestime los recursos contra los actos en vigor.
- Condene al Sr. Anbouba a cargar con las costas del procedimiento de casación.

22. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

- Desestime los recursos de casación.
- Condene al Sr. Anbouba a cargar con las costas.

V. Recursos de casación

23. Ambos recursos de casación se basan en los mismos dos motivos.

24. Mediante el primer motivo, el Sr. Anbouba censura que el Tribunal General le haya aplicado una presunción de asociación con el régimen sirio y, mediante el segundo, la omisión de control normal, por parte del Tribunal General, de las Decisiones y Reglamentos controvertidos.

25. Los recursos de casación están dirigidos contra los siguientes apartados de las sentencias recurridas.

26. Los apartados 32 y 33 de la sentencia T-563/11 (que reproducen, en esencia, los apartados 42 y 43 de la sentencia T-592/11) tienen el siguiente tenor:

«32 De los considerandos de la Decisión 2011/522 se desprende que, dado que las medidas restrictivas adoptadas mediante la Decisión 2011/273 no habían permitido poner fin a la represión del régimen sirio contra la población civil [siria], el Consejo consideró que procedía aplicar esas medidas a otras personas y entidades que se benefician del régimen o le prestan apoyo, y en particular a personas y entidades que financian el régimen o le prestan apoyo logístico, sobre todo a su aparato de seguridad, así como a quienes socavan los esfuerzos encaminados a lograr una transición pacífica hacia la democracia. Pues bien, la Decisión 2011/522 amplió las medidas restrictivas a los principales empresarios sirios, al considerar el Consejo que [los directivos de las principales empresas sirias] podían ser considerados personas asociadas al régimen sirio, dado que las actividades comerciales [de dichas empresas] sólo podían prosperar si gozaban de los favores del citado régimen y le prestaban a cambio cierto apoyo. Con ello, el Consejo aplicó una presunción de apoyo al régimen sirio a los directivos de las principales empresas de Siria.

33 En lo referente al recurrente, de los autos se desprende que el Consejo le aplicó esa presunción a raíz de su condición de presidente de [SAPCO], gran empresa de la industria agroalimentaria, que posee, en particular, una cuota de mercado del 60 % en el sector del aceite de soja], de directivo de varias sociedades que operan en el sector inmobiliario y educativo y fundador del consejo de administración de [...] Cham Holding], la sociedad de capital privado más importante de Siria], constituida en 2007, y de su cargo de secretario general de la Cámara de comercio e industria de la ciudad de Homs (Siria).»

27. Para valorar si el Consejo había incurrido en un error de Derecho al aplicar una presunción, el Tribunal General se remitió, en el apartado 35 de la sentencia T-563/11 y en el apartado 45 de la sentencia T-592/11, a la jurisprudencia en materia de Derecho de la competencia según la cual las instituciones pueden recurrir a presunciones que implican que la autoridad sobre la que recae la carga de la prueba está facultada para extraer ciertas conclusiones basadas en reglas de experiencia común derivadas del curso normal de los hechos.⁶ Recordó, en el apartado 36 de la sentencia T-563/11 y en el apartado 46 de la sentencia T-592/11, que una presunción, aunque sea difícil de destruir, continúa estando dentro de unos límites aceptables mientras sea proporcionada al fin legítimo que persigue, exista la posibilidad de aportar prueba en contrario y se garantice el derecho de defensa.⁷

6 — En particular, el Tribunal General citó la sentencia Akzo Nobel y otros/Comisión (C-97/08 P, EU:C:2009:536), apartados 60 a 63.

7 — El Tribunal General mencionó la sentencia Elf Aquitaine/Comisión (C-521/09 P, EU:C:2011:620), apartado 62 y la jurisprudencia citada.

28. En esos mismos apartados, el Tribunal General se basó en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos según la cual el artículo 6, apartado 2, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, no excluye la posibilidad de aplicar presunciones de hecho o de Derecho, pero exige que los Estados las enmarquen dentro de unos límites razonables, teniendo en cuenta la gravedad de las consecuencias y garantizando el derecho de defensa.⁸

29. En el apartado 37 de la sentencia T-563/11 y en el apartado 47 de la sentencia T-592/11, el Tribunal General también se remitió al apartado 69 de la sentencia Tay Za/Consejo,⁹ del que se desprende que, en lo que respecta a las decisiones de inmovilización de fondos, no está excluido el recurso a presunciones cuando éstas estén previstas por los actos controvertidos y respondan a los objetivos de la normativa de que se trata.

30. Aplicando esa jurisprudencia al caso de autos, el Tribunal General consideró, en primer lugar, en el apartado 38 de la sentencia T-563/11 y en el apartado 48 de la sentencia T-592/11, que habida cuenta de la naturaleza autoritaria del régimen sirio y del estrecho control que el Estado ejerce sobre la economía siria, el Consejo podía considerar como regla basada en la experiencia que las actividades de uno de los principales hombres de negocios de Siria, que opera en múltiples sectores, no habrían podido prosperar a menos que éste se hubiera beneficiado de los favores del citado régimen y le hubiera prestado a cambio un cierto apoyo.

31. En segundo lugar, el Tribunal General examinó si dicha presunción era proporcionada al fin que perseguía el Consejo, si era *iuris tantum* y si garantizaba el derecho de defensa del Sr. Anbouba.

32. En el apartado 40 de la sentencia T-563/11 y en el apartado 50 de la sentencia T-592/11, el Tribunal General recordó los objetivos de la Decisión 2011/522, la naturaleza cautelar de las medidas adoptadas y las consideraciones imperiosas que afectan a la seguridad y a las relaciones internacionales de la Unión y de sus Estados miembros, que pueden oponerse a la comunicación de determinados elementos de prueba a los interesados. Concluyó que era proporcionada la aplicación de la presunción por parte del Consejo.

33. En el apartado 41 de la sentencia T-563/11 y en el apartado 51 de la sentencia T-592/11, el Tribunal General observó que la presunción era *iuris tantum* en la medida en que el Consejo debía comunicar a las personas sometidas a medidas restrictivas los motivos de su inclusión y que éstas podían invocar hechos y datos de los que sólo ellas disponían para demostrar que no apoyaban al régimen establecido.

34. En el apartado 43 de la sentencia T-563/11 y en el apartado 53 de la sentencia T-592/11, el Tribunal General estimó, en tercer lugar, que la presunción estaba prevista en los actos controvertidos y que permitía responder a sus objetivos.

35. Habida cuenta de todos esos elementos, el Tribunal General concluyó, en el apartado 44 de la sentencia T-563/11 y en el apartado 54 de la sentencia T-592/11, que el Consejo no había incurrido en un error de Derecho al considerar que la mera condición de hombre de negocios importante en Siria del Sr. Anbouba le permitía presumir que éste prestaba apoyo económico al régimen sirio.

8 — El Tribunal General se refirió a las sentencias Salabiaku c. Francia de 7 de octubre de 1988, serie A n° 141-A, § 28, y Klouvi c. Francia de 30 de junio de 2011, n° 30754/03, § 41.

9 — C-376/10 P, EU:C:2012:138.

36. A continuación, el Tribunal General analizó, en el marco del segundo motivo, los elementos aportados por el Sr. Anbouba para demostrar que el Consejo había incurrido en un error de apreciación al estimar que, en su condición de hombre de negocios importante en Siria, prestaba apoyo económico al régimen sirio. Una vez finalizado dicho análisis, el Tribunal General consideró que el Sr. Anbouba no había aportado ningún elemento que permitiera desvirtuar la presunción.

VI. Alegaciones de las partes

A. Sobre el primer motivo

37. El Sr. Anbouba sostiene que el Tribunal General ha incurrido en un error de Derecho al considerar que el Consejo había aplicado acertadamente una presunción de apoyo al régimen sirio a los directivos de las principales empresas de Siria, pues dicha presunción carece de toda base jurídica, es desproporcionada con respecto al fin legítimo perseguido y no permite prueba en contra.

38. En primer lugar, el Sr. Anbouba invoca la inexistencia de base jurídica para recurrir a la presunción. Sostiene que, en contra del requisito establecido en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los actos controvertidos no prevén el recurso a una presunción. La segunda frase del apartado 32 de la sentencia T-563/11 y del apartado 42 de la sentencia T-592/11 reflejan una interpretación por el Tribunal General de la Decisión 2011/522.

39. En segundo lugar, el Sr. Anbouba se basa en el carácter desproporcionado de la presunción en relación con el objetivo perseguido. El Tribunal General ratificó un prejuicio del Consejo y le dispensó de acreditar el vínculo concreto existente entre las personas sometidas a las medidas restrictivas y el régimen sirio. El Sr. Anbouba censura además la referencia que el Tribunal General realiza a la jurisprudencia en materia de competencia. Sostiene que los conceptos de «reglas de experiencia común» y de «curso normal de los hechos», que figuran en el apartado 35 de la sentencia T-563/11 y en el apartado 45 de la sentencia T-592/11, son vagos y que los asuntos en materia de competencia, relativos a sanciones económicas, se enmarcan en un contexto completamente distinto del de la inmovilización de fondos. El Sr. Anbouba concluye que la presunción, dado su carácter extremadamente general, no está dentro de los límites aceptables, pues es desproporcionada con respecto al fin legítimo perseguido.

40. En último lugar, el Sr. Anbouba aduce que la presunción de que se trata es una presunción que no permite prueba en contra. En efecto, dado que no puede negar ser directivo de empresas en Siria y que la prueba negativa de que no existe apoyo al régimen sirio es materialmente imposible de aportar, la única forma de desvirtuar la presunción sería demostrar su oposición al citado régimen. Aduce que esta presunción no confiere ningún margen a las personas que, sin estar comprendidas en modo alguno en la categoría de personas que apoyan el régimen, tampoco pertenecen a los opositores declarados. Por lo tanto, el Tribunal General no actuó correctamente al rechazar por insuficientes los elementos de prueba aportados por el Sr. Anbouba y que acreditaban la inexistencia de apoyo al régimen establecido.

41. En primer lugar, el Consejo recuerda que es competente con carácter general para adoptar medidas restrictivas contra los miembros del régimen de Siria, responsable de graves violaciones de los derechos humanos. Estas medidas, de carácter cautelar, únicamente tienen por objeto presionar a las autoridades sirias y a las personas asociadas a ellas para que pongan fin a la campaña de represión violenta que ya ha causado miles de muertos en Siria. Para que resulten eficaces, deben ir en contra de las personas responsables de dicha represión y contra aquellas de las que se sospecha que tienen relación con ellas.

42. El Consejo subraya, a continuación, que el objetivo de política exterior de los presentes asuntos supone que el legislador de la Unión dispone de amplias facultades discrecionales y que el control jurisdiccional es limitado.

43. Remitiéndose al punto 40 de las conclusiones presentadas por el Abogado General Mengozzi en el asunto Tay Za/Consejo,¹⁰ en el cual el Abogado General distinguía entre tres círculos de personas contra las que se dirigían medidas restrictivas, a saber, en primer lugar, los dirigentes, en segundo lugar, las personas vinculadas a dichos dirigentes, en particular, las que se benefician de las políticas económicas, y en tercer lugar, los miembros de la familia de las personas que se benefician de las políticas económicas, el Consejo afirma que el Sr. Anbouba forma parte del segundo círculo de personas sometidas a medidas restrictivas.

44. El Consejo recuerda que el Sr. Anbouba es un hombre de negocios importante que forma parte de la clase económica dirigente en Siria, que es uno de los pilares del poder establecido, que es accionista de Cham Holding, sociedad que también está sometida a medidas restrictivas, que es una persona cercana a Rami Makhoulf, él mismo muy cercano al régimen, y que ambos forman parte del consejo de administración de Cham Holding, que está sujeta al control de este último.

45. El Consejo subraya la importancia de los círculos familiares en el ejercicio del poder, tanto político como económico, en Siria, desde hace décadas. Un estudio de la vida política en Siria y del ejercicio del poder por parte del clan Assad¹¹ pone de manifiesto el reparto que históricamente han realizado esas grandes familias, entre ellas, las familias Anbouba y Makhoulf, asociadas las unas a las otras, tanto de cargos en la estructura del Estado (el ejército para el clan Assad), como de puestos clave al servicio de una economía centralizada durante mucho tiempo. A la muerte de Hafez Al-Assad y tras la liberalización económica parcial llevada a cabo, esas familias asociadas al régimen, además de ejercer el control del sector público económico, dominaron todo el nuevo sector privado.

46. El Consejo alega que, en el marco de una decisión adoptada sobre la base del artículo 29 TUE, de conformidad con el Derecho internacional, la Unión puede establecer presunciones sobre las que basar medidas restrictivas contra una categoría de personas y entidades. Subraya que se basó en la circunstancia de que el Sr. Anbouba forma parte de un grupo restringido compuesto por importantes directivos de empresas en Siria y en el hecho de que sus empresas han prosperado con ese régimen, extremo que el Tribunal General constató en el apartado 46 de la sentencia T-563/11 y en el apartado 64 de la sentencia T-592/11. Dichos elementos colocan al Sr. Anbouba en una situación caracterizada con respecto a otras personas.

47. Para desvirtuar esa presunción, incumbe al Sr. Anbouba demostrar, no que se opone al régimen, sino que no se encuentra en una posición caracterizada con respecto a otras personas, prueba que no se ha aportado.

48. En cuanto a la proporcionalidad de la presunción, el Consejo se remite al apartado 50 de la sentencia T-592/11.

49. En sus escritos de formalización de la intervención, la Comisión analiza el artículo 4 de la Decisión 2011/522, que, en su opinión, distingue entre cuatro categorías de personas y entidades que pueden estar sometidas a medidas restrictivas, a saber, las responsables de la represión violenta, las que se benefician de las políticas del régimen, las que apoyan al régimen y las que están vinculadas a las personas y entidades anteriores. Recuerda, además, los cargos del Sr. Anbouba (directivo de varias sociedades, activo en varios sectores, miembro del consejo de administración de Cham Holding,

10 — C-376/10 P, EU:C:2011:786.

11 — El Consejo cita, a modo de ejemplo, la obra de Haddad, B., *Business Networks in Syria — The political economy of authoritarian resilience*, Stanford University Press, 2012.

copresidida por Rami Makhlouf, primo del presidente Bachar Al-Assad, secretario de la Cámara de comercio e industria de la ciudad de Homs). La Comisión sostiene que la regla de experiencia común no se refiere a todos los empresarios sirios, sino a los «principales hombres de negocios de Siria, que opera[n] en múltiples sectores».

50. La Comisión observa que una presunción es un «mecanismo jurídico que consiste en deducir un hecho incierto de uno cierto. Este mecanismo se utiliza cuando la naturaleza del hecho incierto dificulta su determinación y cuando se deriva de un hecho más fácil de acreditar». ¹² El Tribunal de Justicia ha admitido su empleo y, al respecto, la Comisión cita la sentencia Aalborg Portland y otros/Comisión, ¹³ en la cual el Tribunal de Justicia declaró, en el apartado 79, que, «aun cuando la carga legal de la prueba recaiga, [...] bien en la Comisión, bien en la empresa o en la asociación afectada, los elementos de hecho que invoca una parte pueden obligar a la otra a dar una explicación o una justificación sin la cual es posible concluir que se ha satisfecho la carga de la prueba».

51. Según la Comisión, la presunción es asimilable a una serie de indicios que no han sido suficientemente rebatidos por la otra parte. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha señalado además en reiteradas ocasiones que la prueba «más allá de toda duda razonable» puede «derivarse de una serie de indicios o de presunciones no rebatidas, suficientemente graves, precisas y concordantes», ¹⁴ equiparando así el conjunto de indicios con las presunciones no rebatidas.

52. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos también admite las presunciones en el ámbito penal. Según dicho Tribunal, el artículo 6, apartado 2, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales obliga a los Estados a enmarcarlas dentro de unos límites razonables, teniendo en cuenta la gravedad de las consecuencias y respetando el derecho de defensa. ¹⁵ También las admite el Tribunal de Justicia en el ámbito penal. ¹⁶ Con mayor razón, debe admitirse una presunción en un ámbito como el que nos ocupa, en el que se trata de una medida de política exterior y de seguridad, sujeta por otra parte a un control que sólo puede ser limitado.

53. En opinión de la Comisión, una decisión puede basarse en información, como informes públicos, artículos de prensa o informes de los servicios de inteligencia, y no en elementos de prueba, en particular cuando se carece de facultades de investigación en el Estado tercero. Subraya que la adecuación de la aplicación de una presunción es una cuestión de hecho y que sólo puede someterse a un control más bien excepcional en el marco de un recurso de casación.

54. En lo referente a la presunta inexistencia de base jurídica de la presunción, la Comisión aduce, en primer lugar, que aun en caso de que la segunda frase del apartado 32 de la sentencia T-563/11 y del apartado 42 de la sentencia T-592/11 fuera una interpretación por el Tribunal General de la Decisión 2011/522, como sostiene el Sr. Anbouba, no se ha indicado en qué medida dicha interpretación es incorrecta. En segundo lugar afirma que, conforme a Derecho, es incorrecto afirmar que una presunción debe estar prevista en una ley. En efecto, las presunciones «de hecho» se derivan de principios consolidados en el ámbito de la apreciación de las pruebas y han sido admitidas tanto por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos como por el Tribunal de Justicia. Por último, la sentencia Tay Za/Consejo (EU:C:2012:138) versaba sobre una presunción completamente distinta, relativa a los miembros de la familia de un hombre de negocios, y la observación del Tribunal de Justicia, contenida en el apartado 69 de dicha sentencia, apunta a que éste podría haber considerado admisible dicha

12 — Cita la definición de Cabrillac, R., *Dictionnaire du vocabulaire juridique*, 2ª ed., Litec, París, 2004, p. 301.

13 — C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P y C-219/00 P, EU:C:2004:6.

14 — La Comisión cita, en particular, la sentencia del TEDH Öcalan c. Turquía de 12 de mayo de 2005, *Recueil des arrêts y décisions* 2005-IV, § 180.

15 — Sentencia Salabiaku c. Francia, antes citada, § 28.

16 — Sentencia Spector Photo Group y Van Raemdonck (C-45/08, EU:C:2009:806), apartados 43 y 44.

presunción si hubiera estado prevista, al menos, en la posición común o en el reglamento en cuestión, lo que no era el caso. La Comisión concluye que el hecho de que una presunción no esté expresamente prevista en la normativa pertinente carece de relevancia habida cuenta de que, por definición, las presunciones no están previstas por una ley, dado que operan a nivel cognitivo y no normativo.

55. En cuanto al carácter supuestamente desproporcionado de la presunción, la Comisión rebate la alegación del Sr. Anbouba, relativa a las presunciones en materia de Derecho de la competencia. Alega que el hecho de demostrar algo consiste, en todo caso, en actuar con arreglo a reglas de experiencia. Por otra parte, el planteamiento del Sr. Anbouba pasa por alto que ni el Consejo ni el Tribunal General han invocado una presunción «general» que se aplique a todos los regímenes. El Tribunal General se basa en las circunstancias propias del régimen sirio, que no se han discutido en el marco de los recursos de casación. La Comisión subraya, además, que a diferencia de lo que ocurre en el Derecho de la competencia, el Consejo carece de facultades de investigación en territorio sirio, por lo que está obligado a basarse en indicios, lo que justifica una mayor aceptación de las presunciones en un ámbito no penal. Por último, la Comisión señala que el Tribunal General ha tenido en cuenta los intereses en juego (apartado 40 de la sentencia T-563/11 y apartado 50 de la sentencia T-592/11), de conformidad con lo dispuesto en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

56. En lo referente a la presunta naturaleza *iuris et de iure* de la presunción, la Comisión estima que el Sr. Anbouba ha desnaturalizado las sentencias recurridas. En efecto, el Tribunal General no le exige demostrar que es opositor al régimen, sino que no lo apoya o no se beneficia de él. Destaca que los recursos de casación no ponen en cuestión las apreciaciones efectuadas en los apartados 66 a 76 de la sentencia T-592/11. La circunstancia de que esa prueba sea difícil de aportar en lo que atañe a un importante hombre de negocios que opera en diversos sectores puede ratificar el carácter adecuado de una presunción (la presunción parte de una regla de experiencia común que tiene pocas o muy escasas excepciones) y no al contrario.

57. En respuesta a los escritos de formalización de la intervención de la Comisión, el Sr. Anbouba indica que la Comisión distingue entre cuatro categorías de personas/entidades que pueden ser objeto de medidas restrictivas, mientras que el Abogado General Sr. Mengozzi únicamente establecía tres en sus conclusiones en el asunto Tay Za/Consejo (EU:C:2011:786). Sostiene que compete al Tribunal de Justicia comprobar si la presunción tiene base legal, dado que la regla de experiencia común se ha establecido sobre la base de elementos supuestamente notorios, pero que no han sido demostrados. El Sr. Anbouba se opone, en particular, a las conclusiones extraídas por el Consejo y la Comisión de los elementos que le afectan:

- no se ha demostrado que pudiera influir en las actuaciones que se reprochan a Cham Holding y no se ha tenido en cuenta que presentó su dimisión a dicha sociedad en abril de 2011, pese a que la inclusión de una persona física, a raíz de sus vínculos con una persona o entidad incluidas en la lista, no puede estar basada en presunciones no respaldadas por el comportamiento del interesado;¹⁷
- en cuanto a su condición de secretario general de la Cámara de comercio e industria de la ciudad de Homs (entre el año 2005 y el año 2008), el Sr. Anbouba sostiene que los cargos que ha ocupado en el pasado no pueden justificar su inclusión en una lista.¹⁸ El Sr. Anbouba indica, además, que fue elegido para ese cargo realizando campaña contra otro candidato cercano al régimen;
- en lo referente a la diversificación de sus inversiones en varios sectores económicos sin relación entre sí, el Sr. Anbouba aduce que ello no constituye una prueba en sí de apoyo al régimen, y

17 — Véase la sentencia Sedghi y Azizi/Consejo (T-66/12, EU:T:2014:347), apartado 69.

18 — Véase la sentencia Alchaar/Consejo (T-203/12, EU:T:2014:602), apartado 155.

— sobre sus vínculos con la familia del presidente sirio, el Sr. Anbouba alega que probablemente la Comisión se refiere a la obra citada por el Consejo, que alude a varias grandes familias asociadas al clan Assad. Señala que dicha obra únicamente se ha citado en el marco del procedimiento de casación y que no ha podido ejercer su derecho de defensa al respecto. Subraya que, en todo caso, no se le menciona en la citada obra;

58. El Consejo no ha presentado observaciones sobre los escritos de formalización de la intervención presentados por la Comisión.

B. Sobre el segundo motivo

59. El Sr. Anbouba afirma que, de no existir la presunción, correspondía al Consejo aportar los elementos de prueba en los que basó su decisión de incluirlo en la lista de personas sometidas a medidas restrictivas en Siria. Al dispensar al Consejo de la obligación de aportar elementos de prueba o de comunicar los motivos de la no divulgación de dichos elementos y al permitir que su decisión se base exclusivamente en una presunción de la que normalmente no podría valerse, el Tribunal General no sancionó una infracción manifiesta del principio de contradicción y del derecho de defensa.

60. Apoyándose en la sentencia Comisión y otros/Kadi,¹⁹ el Sr. Anbouba considera que, aunque el Consejo tuviera la posibilidad de no comunicarle los elementos de prueba de que disponía por razones imperiosas relacionadas con la seguridad o con la gestión de las relaciones internacionales, sí que debía comunicarlos al Tribunal General para que éste pudiera apreciarlos, por un lado, y justificar la existencia de los motivos que impedían comunicar esos elementos al Sr. Anbouba, por otro.

61. El Consejo no ha manifestado su postura en relación con el segundo motivo.

62. La Comisión sostiene que la presunción desplaza el objeto de la prueba. Los hechos conocidos eran la situación personal del Sr. Anbouba y las características del régimen sirio. Dado que esos hechos no habían sido rebatidos, no era necesario aportar al Tribunal General otros elementos de prueba.

63. Destaca que la sentencia Comisión y otros/Kadi (EU:C:2013:518), mencionada por el Sr. Anbouba, no es pertinente. En efecto, el asunto que dio lugar a esa sentencia versa sobre terrorismo, en cuyo ámbito las exigencias de prueba son distintas. En dicho asunto, la persona sometida a medidas restrictivas negaba todos los hechos y la Comisión no se basaba en datos o presunciones derivadas de hechos de dominio público o reconocidos por esa persona. Por el contrario, la sentencia Consejo/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft²⁰ ilustra una situación en la que los elementos que demostraban la realidad de las razones alegadas contra la persona jurídica en cuestión no resultaban controvertidos y se derivaban de documentos públicos. Por lo tanto, como declaró el Tribunal de Justicia, el Consejo no estaba obligado a demostrar la actividad de Manufacturing Support & Procurement Kala Naft aportando otros elementos de prueba.²¹

VII. Apreciación

64. En mi opinión, aunque el Sr. Anbouba los presente por separado, los dos motivos que invoca en sus recursos de casación están estrechamente vinculados.

19 — C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, EU:C:2013:518.

20 — C-348/12 P, EU:C:2013:776.

21 — Apartados 89 y 105.

65. En efecto, mediante el primer motivo, el Sr. Anbouba sostiene que su mera condición de hombre de negocios importante en Siria no faculta al Consejo para aplicarle una presunción de apoyo al régimen de Bachar Al-Assad. Considera que el Consejo debería haber aportado pruebas adicionales en apoyo de su inclusión en la lista de personas sometidas a medidas restrictivas para demostrar su apoyo al régimen sirio, cuestión que constituye el objeto de su segundo motivo.

66. Según el Sr. Anbouba, al limitarse a su condición de hombre de negocios importante en Siria y al no exigir pruebas adicionales, el Consejo invirtió la carga de la prueba imponiéndole a él la carga de aportar la prueba negativa de que no apoya al régimen de Bachar Al-Assad.

67. Pese a que, en el marco de los presentes recursos de casación, el Sr. Anbouba ha manifestado que no se opone, como tal, al recurso a la presunción como medio de prueba, ha señalado, no obstante, que no podía aplicársele una presunción de apoyo al régimen de Bachar Al-Assad. En efecto, en su opinión, esa presunción carece de base legal, es desproporcionada y tiene naturaleza *iuris et de iure*.

68. En resumen, los dos motivos invocados por el Sr. Anbouba tienen por objeto poner en entredicho el modo en que el Tribunal General apreció si se habían respetado las reglas relativas a la carga de la prueba en materia de medidas restrictivas, al reconocer la existencia de una presunción de apoyo al régimen sirio en su contra y al no exigir al Consejo que aportase pruebas adicionales para demostrar la existencia de ese apoyo.

69. Dada la estrecha relación existente entre los dos motivos invocados por el Sr. Anbouba en sus recursos de casación, los abordaré conjuntamente.

70. Con carácter preliminar, es preciso delimitar correctamente la competencia del Tribunal de Justicia en el marco del procedimiento de casación.

71. Resulta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que la inaplicación alegada de normas aplicables en materia de prueba es una cuestión de Derecho que puede ser examinada en un recurso de casación.²²

72. Más concretamente, el Tribunal de Justicia ha considerado que, «en la medida en que se refieran a la apreciación realizada por el Tribunal [General] de las pruebas que se le presentaron, las imputaciones de la demandante no pueden ser examinadas en un recurso de casación. En cambio, corresponde al Tribunal de Justicia comprobar si, al realizar dicha apreciación, el Tribunal [General] cometió un error de Derecho, violando principios generales del Derecho, como la presunción de inocencia, y reglas aplicables a la prueba, como las relativas a la carga de la prueba».²³

73. Así, «la cuestión del reparto de la carga de la prueba, aunque puede tener una incidencia en las apreciaciones de hecho del Tribunal [General], es una cuestión de fondo».²⁴

74. A la luz de dicha jurisprudencia, en el marco de los presentes recursos de casación, el Tribunal de Justicia debe comprobar si el Tribunal General ha violado o no las reglas aplicables al reparto de la carga de la prueba en materia de medidas restrictivas.

75. En primer lugar, mediante el examen de tres sentencias recordaré las reglas que el Tribunal de Justicia ha elaborado sobre carga de la prueba en materia de medidas restrictivas. A continuación, en un segundo momento, analizaré si el razonamiento del Tribunal General es compatible con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

22 — Véase, en particular, la sentencia Bertelsmann y Sony Corporation of America/Impala (C-413/06 P, EU:C:2008:392), apartado 44 y la jurisprudencia citada.

23 — Sentencia Hüls/Comisión (C-199/92 P, EU:C:1999:358), apartado 65.

24 — Sentencia BAI y Comisión/Bayer (C-2/01 P y C-3/01 P, EU:C:2004:2), apartado 61.

A. Reglas relativas a la carga de la prueba en materia de medidas restrictivas

76. En la situación actual de la evolución del contencioso relativo a medidas restrictivas, las principales indicaciones sobre reglas referentes a la carga de la prueba se encuentran en las sentencias Tay Za/Consejo (EU:C:2012:138), Comisión y otros/Kadi (EU:C:2013:518) y Consejo/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (EU:C:2013:776).

1. Sentencia Tay Za/Consejo

77. La sentencia Tay Za/Consejo (EU:C:2012:138) versa sobre las medidas restrictivas adoptadas contra la República de la Unión de Myanmar. Se habían adoptado medidas de congelación de fondos contra personas que se beneficiaban de las políticas económicas del Gobierno. El nombre del recurrente, acompañado de la información «Hijo de Tay Za», y el nombre de su padre, el Sr. M. Tay Za, acompañado del motivo de que era directivo de empresas, figuraban en las listas de personas cuyos fondos habían sido congelados.

78. El recurrente censuraba que su mera condición de miembro de la familia de un directivo de empresas se considerase suficiente para justificar su inclusión.

79. Dado que las medidas restrictivas controvertidas se habían adoptado sobre la base de los artículos 60 CE y 301 CE, el Tribunal de Justicia precisó las condiciones en las que una persona podía ser objeto de una medida de congelación de sus fondos en virtud de tales artículos.

80. A este respecto, el Tribunal de Justicia recordó que, en su sentencia Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión,²⁵ ya había declarado que «habida cuenta del tenor de los artículos 60 CE y 301 CE, y en particular de las expresiones “respecto de los terceros países de que se trate” y “con uno o varios terceros países” que en ellos figuran, tales artículos se refieren a la adopción de medidas contra países terceros, concepto este último en el que cabe incluir a los dirigentes de países terceros y a los individuos y las entidades asociados con dichos dirigentes o controlados directa o indirectamente por ellos».²⁶

81. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia afirmó, en el apartado 55 de su sentencia Tay Za/Consejo (EU:C:2012:138), que «no cabe excluir que los directivos de determinadas empresas sean los destinatarios de medidas restrictivas adoptadas sobre la base de los artículos 60 CE y 301 CE, *siempre que quede demostrado que están asociados con los dirigentes de la República de la Unión de Myanmar o que las actividades de estas empresas se encuentran bajo el control de estos dirigentes*».²⁷

82. En el asunto que dio lugar a esa sentencia, el hijo del directivo de empresas que figuraba en la lista controvertida estaba sometido a la medida de congelación de sus fondos exclusivamente por pertenecer a la familia de una persona que podía considerarse asociada a los dirigentes de la República de la Unión de Myanmar. En efecto, el Tribunal General había estimado que cabía presumir que los familiares de los directivos de empresas se beneficiaban de la función desempeñada por tales directivos, de modo que nada se oponía a la conclusión de que también esos familiares se beneficiaban de las políticas económicas del Gobierno. Asimismo, el Tribunal General declaró que podía destruirse esta presunción si el recurrente lograba demostrar que no tenía un estrecho vínculo con el directivo que formaba parte de su familia.

25 — C-402/05 P y C-415/05 P, EU:C:2008:461.

26 — Sentencia Tay Za/Consejo (EU:C:2012:138), apartado 53 y jurisprudencia citada.

27 — La cursiva es mía.

83. En consecuencia, el Tribunal General concluyó que las medidas restrictivas, basadas en sanciones selectivas y con destinatarios específicos, dirigidas contra ciertas categorías de personas que el Consejo consideraba asociadas con el régimen en cuestión, entre ellas los familiares de los directivos de empresas importantes del país tercero de que se trata, estaban comprendidas en el ámbito de aplicación de los artículos 60 CE y 301 CE.

84. El Tribunal de Justicia entendió que, al razonar de este modo, el Tribunal General había incurrido en un error de Derecho.

85. Admitiendo que en el apartado 166 de la sentencia Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión (EU:C:2008:461) había realizado una interpretación amplia de los artículos 60 CE y 301 CE en la medida en que incluyó en el concepto de «terceros países» que figura en tales artículos a los dirigentes de esos países y a las personas físicas y entidades asociadas con dichos dirigentes o controladas directa o indirectamente por ellos, el Tribunal de Justicia precisó que tal interpretación estaba sometida a requisitos que perseguían garantizar una aplicación de los artículos 60 CE y 301 CE conforme con el objetivo que se les atribuyó.

86. Según el Tribunal de Justicia, para poder adoptar medidas contra personas físicas sobre la base de los artículos 60 CE y 301 CE, en concepto de 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.

87. En su opinión, esta exigencia garantiza la existencia de un vínculo suficiente entre las personas afectadas y el país tercero contra el que se dirigen las medidas restrictivas adoptadas por la Unión, impidiéndose que los artículos 60 CE y 301 CE sean interpretados de manera excesivamente amplia y, en consecuencia, contraria a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

88. Por lo tanto, el Tribunal de Justicia reprochó al Tribunal General haber ampliado la categoría de las personas físicas que pueden ser objeto de medidas restrictivas selectivas al presumir que los familiares de los directivos de empresas importantes también se benefician de las políticas económicas del Gobierno. A este respecto, según el Tribunal de Justicia, 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 es contraria a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a los artículos 60 CE y 301 CE.

89. En su opinión, en efecto, no resulta sencillo demostrar la existencia de un vínculo, aun indirecto, entre la falta de avances en el proceso de democratización y la continua violación de los derechos humanos en Myanmar y el comportamiento de los familiares de directivos de empresas. Además, el Tribunal de Justicia quiso limitar las categorías de personas físicas contra las que se podían dirigir medidas restrictivas selectivas de modo que únicamente se entendieran comprendidas en ellas aquellas personas cuya vinculación con el tercer país en cuestión estuviera fuera de toda duda; esto es, los dirigentes de los terceros países y las personas asociadas con tales dirigentes.

90. El Tribunal de Justicia añadió que el criterio seguido por el Tribunal General a favor de la inclusión de los familiares de directivos de empresas se basaba en una presunción que no preveía ni el Reglamento (CE) n° 194/2008,²⁸ ni las Posiciones Comunes 2006/318/PESC²⁹ y 2007/750/PESC,³⁰ a las que éste se remite, y que no se ajustaba al objetivo de esta normativa.

28 — Reglamento del Consejo de 25 de febrero de 2008 por el que se renuevan y refuerzan las medidas restrictivas aplicables a Birmania/Myanmar y se deroga el Reglamento (CE) n° 817/2006 (DO L 66, p. 1).

29 — Posición Común del Consejo de 27 de abril de 2006 por la que se renuevan las medidas restrictivas contra Birmania/Myanmar (DO L 116, p. 77).

30 — Posición Común del Consejo de 19 de noviembre de 2007 que modifica la Posición Común 2006/318 (DO L 308, p. 1).

91. El Tribunal de Justicia concluyó que «una medida de bloqueo de los fondos y recursos económicos pertenecientes al recurrente únicamente podía ser adoptada, en el marco de un Reglamento dirigido a sancionar a un tercer país con arreglo a lo dispuesto en los artículos 60 CE y 301 CE, *a partir de elementos precisos y concretos que permitieran demostrar que dicho recurrente se beneficiaba de las medidas económicas de los dirigentes de la República de la Unión de Myanmar*».³¹

92. El razonamiento del Tribunal de Justicia, en su sentencia Tay Za/Consejo (EU:C:2012:138) se articula en torno a las bases jurídicas en vigor en esa época, es decir, los artículos 60 CE y 301 CE. No obstante, en mi opinión, los principales fundamentos de dicha sentencia siguen siendo válidos.

93. En efecto, la problemática relativa al ámbito de aplicación personal de las medidas adoptadas contra un Estado tercero que se adoptan sobre la base de los artículos 60 CE y 301 CE se ha atenuado indudablemente desde que el artículo 215 TFUE, apartado 2, permite adoptar medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales. Sin embargo, el interés de las afirmaciones contenidas en la citada sentencia, en particular, de la exigencia de que el Consejo demuestre la existencia de vínculo suficiente entre la persona incluida en la lista y el régimen del Estado tercero de que se trate, no ha desaparecido completamente, sobre todo porque el contenido del artículo 301 CE ha sido reproducido, en esencia, por el artículo 215 TFUE, apartado 1.

94. Ahora bien, nada impide, en mi opinión que esa última disposición sirva de base jurídica, como ya sucedía anteriormente con los artículos 60 CE y 301 CE, para adoptar medidas contra los dirigentes de Estados terceros y contra las personas asociadas a ellos. Así, el artículo 215 TFUE, apartado 2, comprende a personas que no pueden considerarse asociadas a un Estado tercero, lo cual, por otra parte, es coherente con el tenor literal de esa disposición que se refiere a las personas físicas y jurídicas y a grupos y entidades «no estatales».

95. En el presente asunto, los Reglamentos controvertidos se adoptaron sobre la base del artículo 215 TFUE, si bien no se especifica si las medidas de inmovilización de fondos adoptadas contra las personas consideradas asociadas al régimen sirio se tomaron sobre la base del apartado 1 o del apartado 2 de dicho artículo.

96. En cualquier caso, lo importante es tener presente que las principales aportaciones de la sentencia Tay Za/Consejo (EU:C:2012:138) siguen vigentes, incluso después de que se hayan establecido nuevas bases jurídicas en el artículo 215 TFUE, apartados 1 y 2.

97. Esa sentencia ilustra pues el hecho de que «la principal dificultad que se suscita en el ámbito de las medidas restrictivas individuales dirigidas formalmente contra un Estado radica en la definición del criterio de conexión entre el objetivo real individual y el objetivo formal estatal».³²

98. A este respecto, la principal aportación de la citada sentencia es que, dado que el criterio de inclusión contenido en las normas generales relativas a las medidas restrictivas controvertidas se basa en el vínculo que une a una categoría de personas con el régimen del Estado tercero en cuestión, como el hecho de beneficiarse de las políticas económicas de ese régimen, cuando aplique dicho criterio de inclusión, el Consejo deberá demostrar la existencia de un vínculo suficiente entre la persona que ha decidido incluir y el citado régimen. En efecto, este requisito es el que permitiría considerar que la inclusión de una persona en una lista de inmovilización de fondos es idónea para lograr el objetivo perseguido por el Consejo.

31 — Apartado 70, la cursiva es mía.

32 — Véase Beaucillon, C., *op. cit.*, p. 131.

99. En particular, el Tribunal de Justicia ha admitido que los directivos de determinadas empresas pueden ser sometidos a medidas restrictivas a condición de que quede demostrado que están asociados con los dirigentes del Estado tercero de que se trata o que las actividades de esas empresas se encuentren bajo el control de tales dirigentes.³³

100. Por lo tanto, al Tribunal de Justicia no le basta con una alegación no respaldada por datos y pruebas. A falta de elementos precisos y concretos que permitan demostrar que una persona se beneficia de las políticas económicas adoptadas por los dirigentes de un Estado tercero, no existirá el vínculo suficiente con el régimen, por lo que procederá anular la inscripción.³⁴

101. Como ya tendré la ocasión de exponer con mayor detalle en lo sucesivo, es evidente que, en el marco de los presentes recursos de casación, el vínculo entre el Sr. Anbouba y el régimen sirio es significativamente más estrecho, por lo que no se presta a las críticas formuladas por el Tribunal de Justicia en la sentencia Tay Za/Consejo (EU:C:2012:138). A diferencia de lo que ocurría en el asunto que dio lugar a esa sentencia, el Consejo ha demostrado que el Sr. Anbouba estaba comprendido en el ámbito de aplicación del criterio de inclusión, es decir, que pertenecía, en su condición de hombre de negocios importante en Siria, a la categoría de las personas que se benefician de las políticas económicas del régimen sirio o que lo apoyan.³⁵

2. Sentencia Comisión y otros/Kadi

102. La sentencia Comisión y otros/Kadi (EU:C:2013:518) versa sobre las medidas restrictivas adoptadas contra personas y entidades asociadas con Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y los talibanes.

103. Según la jurisprudencia derivada de dicha sentencia, la efectividad del control jurisdiccional garantizado por el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea exige igualmente que, «al controlar la legalidad de los motivos en que se basa la decisión de incluir o mantener el nombre de una persona concreta en [las listas de personas sometidas a sanciones], el juez de la Unión [debe] asegur[arse] de que dicha decisión [...], 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 la 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 esa inscripción, *están o no respaldados por hechos*».³⁶

33 — Sentencia Tay Za/Consejo (EU:C:2012:138), apartado 55.

34 — Véase Simon, D., «Mesures restrictives (Myanmar)», *Revue Europe*, mayo de 2012, n° 5, com. 174, que pone de manifiesto que «la solución adoptada por el Tribunal de Justicia [...] tiene [...] como consecuencia limitar la categoría de personas que pueden verse afectadas al exigir un determinado grado de vinculación».

35 — En el punto 39 de sus conclusiones en el asunto Tay Za/Consejo (EU:C:2011:786), el Abogado General Mengozzi describió del siguiente modo el vínculo que unía al padre del recurrente, que era directivo de empresas, con el régimen del Estado tercero: «En el caso de autos, resulta ya, según una apreciación del Consejo que no procede cuestionar, que el padre del demandante está vinculado al régimen birmano sin pertenecer, sin embargo, al Gobierno en sí. Su condición de “persona asociada” al régimen birmano se desprende de las ventajas efectivas que obtienen de las medidas económicas birmanas las dos empresas que él dirige, y es en este sentido en que el vínculo que le une a dicho régimen resulta ser suficiente. Dicho esto, en lo que respecta al padre del demandante, este vínculo, aun siendo suficiente, es sobre todo indirecto, pues es descrito como el beneficiario pasivo de medidas económicas sobre las que él no decide.»

36 — Apartado 119. La cursiva es mía.

104. 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. Es preciso que los datos o pruebas presentados respalden los motivos invocados por la autoridad de que se trate contra la persona afectada. 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.³⁷

105. Pues bien, «el respeto [de los derechos de defensa y de tutela judicial efectiva] implica que, en caso de impugnación ante los tribunales, el juez de la Unión controlará si los motivos invocados [en apoyo de la decisión de inclusión o de mantenimiento de la inclusión] son suficientemente precisos y concretos y, en su caso, *si ha quedado acreditada la realidad de los hechos* correspondientes al motivo de que se trate, habida cuenta de los datos que hayan sido comunicados».³⁸

106. Aplicada a la situación de los hombres de negocios importantes en un régimen autoritario, dicha exigencia se suma, en mi opinión, a la expuesta por el Tribunal de Justicia en el apartado 55 de su sentencia *Tay Za/Consejo* (EU:C:2012:138), a saber, que «no cabe excluir que los directivos de determinadas empresas sean los destinatarios de medidas restrictivas [...] *siempre que quede demostrado* que están asociados con los dirigentes [del país tercero en cuestión] o que las actividades de estas empresas se encuentran bajo el control de estos dirigentes».³⁹

107. A este respecto, para que se considere suficiente, la demostración del vínculo entre la persona inscrita y el régimen del Estado tercero de que se trate debe sustentarse en unos fundamentos de hecho suficientemente sólidos.

108. Como señalaré más adelante, los fundamentos de hecho en el marco de los asuntos que han dado lugar a los presentes recursos de casación están compuestos a la vez por hechos notorios y hechos no rebatidos, de modo que la existencia de un vínculo suficiente entre el Sr. Anbouba y el régimen sirio podía considerarse demostrado.

3. Sentencia Consejo/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft

109. Es conveniente mencionar la sentencia Consejo/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (EU:C:2013:776), porque en ella se aplican a un asunto relacionado con medidas restrictivas contra un Estado tercero, los principios desarrollados en la sentencia Comisión y otros/Kadi (EU:C:2013:518), que versaba sobre una medida antiterrorista.

110. El otro punto de interés de esta sentencia es que no sólo constata la naturaleza preventiva de las medidas restrictivas sin extraer conclusiones, sino que tiene debidamente en cuenta dicha naturaleza en su examen de los fundamentos de la medida de inmovilización de fondos recurrida.

111. Sin lugar a dudas, el carácter preventivo y no represivo de las medidas restrictivas influye en la naturaleza, modo e intensidad de la prueba que puede exigirse al Consejo.

37 — Apartados 121 a 123.

38 — Apartado 136. La cursiva es mía.

39 — La cursiva es mía.

112. Ese asunto se refería a la inclusión de Kala Naft en la lista de personas y entidades cuyos fondos se congelan por prestar apoyo a las actividades nucleares de la República Islámica de Irán relacionadas con la proliferación o al desarrollo de sistemas vectores de armas nucleares. Kala Naft es una sociedad iraní perteneciente a la National Iranian Oil Company (en lo sucesivo, «NIOC») que tiene por objetivo actuar como central de compras para las actividades relacionadas con el petróleo, el gas y la industria petroquímica del grupo de NIOC.

113. En mis conclusiones presentadas en ese asunto, insistí en la naturaleza preventiva de las medidas restrictivas adoptadas contra la República Islámica de Irán y las consecuencias que de ello se derivaban a efectos de prueba. Por lo que respecta a la apreciación del fundamento de la motivación, sostuve que cuando, sobre la base de todos los documentos que obran en autos y del contexto de que dispone, el juez de la Unión esté en condiciones de comprobar que el riesgo que entraña una persona o una entidad para la lucha contra la proliferación nuclear queda suficientemente acreditado, podrá considerarse válidamente que esta persona o entidad presta un apoyo a la proliferación nuclear y, por tanto, ha de ser sometida a una medida de congelación de fondos.

114. En mi opinión, la sentencia del Tribunal de Justicia se ajusta a ese criterio.

115. En su sentencia, el Tribunal de Justicia analizó, en primer lugar, el modo en que el Tribunal General había identificado e interpretado las normas generales de los actos aplicables antes de abordar, en particular, la forma en la que había examinado la motivación y el fundamento de los actos controvertidos.

116. En cuanto a las normas generales, el Tribunal de Justicia partió del siguiente doble postulado. Por un lado, dichas normas generales establecían un vínculo entre la adquisición de bienes y de tecnologías prohibidas, en ese caso la adquisición de equipos o tecnología clave destinados a sectores básicos de la industria del petróleo y del gas natural en Irán, y la proliferación nuclear.⁴⁰

117. Por otro lado, las normas generales preveían como criterio de inclusión la participación, la colaboración directa o la prestación de apoyo a las actividades nucleares de Irán que supusieran un riesgo de proliferación. A ese respecto, el Tribunal de Justicia declaró que «el concepto de “apoyo” implica un grado de implicación menor que los conceptos de “participación” y de “colaboración directa” y que puede abarcar la adquisición o la comercialización de bienes y tecnologías vinculadas a la industria del gas o del petróleo».⁴¹ Para respaldar esa interpretación, el Tribunal de Justicia tomó en consideración diversos actos que hacían mención de los ingresos del sector de la energía y el riesgo vinculado al material destinado a la industria del petróleo y del gas. Esos elementos permitieron al Tribunal de Justicia observar que «los actos impugnados se refieren a las industrias del petróleo, del gas y petroquímica iraní debido al riesgo que esa industria presentaba para la proliferación nuclear, tanto por los ingresos que generaba como por la utilización de material y de materias parecidas a las utilizadas en algunas actividades sensibles del ciclo de la combustión nuclear».⁴²

118. El Tribunal General dedujo de ello que el Tribunal General había incurrido en error de Derecho al declarar que «la adopción de medidas restrictivas contra una entidad presupone que ésta haya previamente adoptado un comportamiento reprochable efectivo, sin que sea suficiente el mero riesgo de que la entidad de que se trata adopte tal comportamiento en el futuro».⁴³ «En efecto, las distintas disposiciones de los actos impugnados que prevén la congelación de los fondos están redactadas de manera general (“que participan, mediante colaboración directa o prestando apoyo [...]”), sin hacer

40 — Apartados 76 y 77.

41 — Apartado 80.

42 — Apartado 112.

43 — Apartado 84.

referencia a comportamientos previos a una decisión de congelación de los fondos»⁴⁴ De ello se desprende, según el Tribunal de Justicia, que, «aun cuando se destinan a una entidad determinada, la referencia a una finalidad general reflejada en los estatutos de esa entidad puede bastar para justificar la adopción de medidas restrictivas».⁴⁵

119. A la luz de esas normas generales que definen el criterio de inclusión, el Tribunal de Justicia estimó que el primer motivo de inclusión, según el cual Kala Naft comercia con equipos para los sectores del petróleo y del gas que pueden ser utilizados para el programa nuclear de Irán, era suficientemente preciso y concreto para permitir a Kala Naft verificar el fundamento de los actos impugnados y defenderse ante el Tribunal General, y a éste ejercer su control. Por lo que atañe al fundamento de la medida y, más en particular, a la realidad de los hechos alegados en el primer motivo, el Tribunal de Justicia declaró, a la luz de las normas generales que definen el criterio de inclusión, que «el Consejo tenía derecho a considerar que podían adoptarse medidas frente a Kala Naft, toda vez que ésta comercializaba equipos para los sectores del petróleo y del gas que pueden ser utilizados para el programa nuclear de Irán».⁴⁶

120. A ese respecto, el Tribunal de Justicia tomó en consideración el hecho de que Kala Naft es la central de compras del grupo de la compañía nacional petrolífera iraní, la NIOC. Señaló que ese dato figuraba en los estatutos de dicha sociedad y no había sido discutido por ésta. La propia Kala Naft exponía que de sus métodos de trabajo resulta claramente que su vocación se centra exclusivamente en los sectores del petróleo, del gas y petroquímico.⁴⁷ Asimismo, la propia Kala Naft señaló que participaba, de manera habitual, en la adquisición de compuertas de aleación para la NIOC o sus filiales.⁴⁸

121. En esas circunstancias, el Tribunal de Justicia admitió que procedía declarar que los hechos alegados en el primer motivo quedaban acreditados suficientemente con arreglo a Derecho y que ese primer motivo justificaba por sí sólo la inclusión en las listas de los actos impugnados.

122. En el apartado 105 de su sentencia, el Tribunal de Justicia observó, además, en cuanto a los elementos que demostraban la realidad de las razones que se alegaban contra Kala Naft, que la función de central de compras del grupo de la NIOC que ejercía resultaba tanto de sus estatutos como de los folletos que editaba. Por lo tanto, el Consejo no estaba obligado a demostrar la actividad de Kala Naft aportando otros elementos de prueba.

123. Esta sentencia es importante porque demuestra que la exigencia que aplicó el Tribunal de Justicia en su sentencia Comisión y otros/Kadi (EU:C:2013:518) en lo relativo al nivel probatorio no conduce sistemáticamente a la anulación de las medidas de inmovilización de fondos. En efecto, el concepto de «fundamentos de hecho suficientemente sólidos» es lo bastante amplio y maleable como para permitir a los órganos jurisdiccionales de la Unión adaptar el tipo de prueba y nivel probatorio exigido en función del contexto en el que se inscriban esas medidas.

124. Por otra parte, procede aprobar la manera en la que el Tribunal de Justicia desarrolló su razonamiento en la medida en que, en primer lugar, efectuó un análisis preciso del alcance del criterio de inclusión contenido en las normas generales relativas a las medidas restrictivas controvertidas, antes de extraer consecuencias en el marco de la apreciación del fundamento de la medida individual adoptada contra Kala Naft. Como demuestra ese asunto, la apreciación del fundamento de una medida restrictiva está estrechamente vinculado con el modo de concebir el criterio de inclusión contenido en las normas generales.

44 — Apartado 85.

45 — *Ibidem*

46 — Apartado 88.

47 — Apartado 89.

48 — Apartado 90.

125. A este respecto, ha de observarse que el Tribunal de Justicia insistió en que el Consejo disfruta de un amplio margen de discrecionalidad para determinar el criterio de inclusión contenido en las normas generales. En efecto, en el apartado 120 de su sentencia Consejo/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (EU:C:2013:776) precisó que, aunque la recurrente hubiera rechazado la proporcionalidad de las normas generales en las que se basó su inclusión en las listas, «procede recordar que, por lo que se refiere al control jurisdiccional del respeto del principio de proporcionalidad, el Tribunal de Justicia declaró que debe reconocerse *una amplia facultad discrecional* al legislador de la Unión en ámbitos en los que deba tomar *decisiones de naturaleza política*, económica y social, y realizar apreciaciones complejas. De lo antedicho resulta que sólo el carácter manifiestamente inadecuado de una medida adoptada en este ámbito, con relación al objetivo que tiene previsto conseguir la institución competente, puede afectar a la legalidad de tal medida». ⁴⁹

126. Más concretamente, dicha sentencia constituye una manifestación de que los elementos fácticos objetivos y notorios, deducidos de la actividad de una empresa, junto con la existencia de hechos no rebatidos, pueden bastar para considerar que el Consejo ha cumplido sus obligaciones en materia de prueba.

4. Resumen de los requisitos relativos a la carga de la prueba en materia de medida restrictivas

127. En lo referente a las medidas que tienen por finalidad ejercer presión en un Estado tercero, los criterios de inclusión suelen estar basados con carácter general en el vínculo de conexión entre categorías de personas y ese Estado. A este respecto, los directivos de determinadas empresas pueden ser sometidos a medidas restrictivas a condición de que quede demostrado que están asociados con los dirigentes de ese Estado o que las actividades de esas empresas se encuentren bajo el control de tales dirigentes.

128. La demostración de dicho vínculo de conexión debe efectuarse mediante fundamentos de hecho suficientemente sólidos. En otras palabras, los motivos que justifican la inclusión de una persona en una lista de inmovilización de fondos deben estar suficientemente respaldados por hechos.

129. Dado que una medida restrictiva se impone aplicando un criterio de inclusión basado en el vínculo existente entre una categoría de personas y el régimen del Estado tercero en cuestión, como el beneficio obtenido de las políticas adoptadas por ese régimen o el apoyo prestado al mismo, tal medida sólo puede adoptarse sobre la base de elementos precisos y concretos que acreditan que la persona interesada se beneficia de las políticas económicas seguidas por los dirigentes del citado Estado tercero o los apoya.

130. Estos elementos precisos y concretos pueden consistir en hechos notorios y/o no rebatidos. Los elementos derivados de una actividad económica desarrollada por una persona o de un cargo que ésta ocupa pueden constituir, según el contexto, indicios suficientes de que la inclusión de esa persona permite lograr los objetivos perseguidos por la Unión. En ese caso, el Consejo no está obligado a aportar elementos de prueba adicionales.

131. Llegados a este punto, conviene analizar si el razonamiento del Tribunal General en las sentencias recurridas es conforme a las reglas relativas a la carga de la prueba, según se desprenden de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

49 — La cursiva es mía.

B. Compatibilidad del razonamiento del Tribunal General con las reglas relativas a la carga de la prueba en materia de medidas restrictivas

132. Para rechazar la imputación de que el Consejo invirtió la carga de la prueba, en las sentencias recurridas el Tribunal General desarrolló un razonamiento basado en el concepto de presunción.

133. El razonamiento del Tribunal General puede resumirse del modo siguiente.

134. En primer lugar, el Tribunal General partió de la apreciación, basada en los considerandos de la Decisión 2011/522, de que, dado que las medidas restrictivas adoptadas mediante la Decisión 2011/273 no permitieron poner fin a la represión del régimen sirio contra la población civil siria, el Consejo consideró que procedía aplicar esas medidas a otras personas y entidades que se benefician del régimen o le prestan apoyo, y en particular a personas y entidades que financian el régimen o le prestan apoyo logístico, sobre todo a su aparato de seguridad, así como a quienes socavan los esfuerzos encaminados a lograr una transición pacífica hacia la democracia. Dedujo que la Decisión 2011/522 extendía las medidas restrictivas a los principales empresarios sirios, al considerar el Consejo que los directivos de las principales empresas sirias podían ser considerados personas asociadas con el régimen sirio, dado que sus actividades comerciales sólo podían prosperar si gozaban de los favores del citado régimen y le prestaban a cambio cierto apoyo. El Tribunal General señaló que, con ello, el Consejo aplicó una presunción de apoyo al régimen sirio contra los directivos de las principales empresas de Siria.

135. Por tanto, cuando examinó el criterio de inclusión definido en la Decisión 2011/522, el Tribunal General desarrolló la idea de que la ampliación de dicho criterio se basaba en una presunción de apoyo de los principales directivos de empresas en Siria al régimen sirio. A continuación, el Tribunal General expuso los motivos fácticos por los que el Consejo había aplicado al Sr. Anbouba una presunción de apoyo a ese régimen.

136. El Tribunal General prosiguió su razonamiento analizando si el Consejo podía aplicar esa presunción de apoyo al Sr. Anbouba sin incurrir en un error de Derecho. En ese momento, consideró que la presunción aplicada por el Consejo contra esa persona estaba fundamentada en una base legal, que era proporcionada y que tenía naturaleza *iuris tantum*. El Tribunal General concluyó que el Consejo no había incurrido en un error de Derecho al considerar que la mera condición de hombre de negocios importante en Siria del Sr. Anbouba le permitía presumir que éste prestaba apoyo económico al régimen sirio.

137. Es conveniente examinar si, al seguir ese razonamiento, el Tribunal General vulneró o no las reglas relativas a la carga de la prueba en materia de medidas restrictivas, según se desprenden de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

138. A este respecto, considero que aunque la utilización del concepto de presunción, en torno al cual el Tribunal General articuló su razonamiento, no se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, antes citada, a excepción de la sentencia Tay Za/Consejo (EU:C:2012:138), en la cual en última instancia se consideró insuficiente esa presunción para justificar la medida controvertida en ese asunto, el Tribunal General ha efectuado, en esencia, una apreciación correcta de la carga de la prueba que incumbía al Consejo a la luz de las circunstancias en Siria y de las pruebas y datos de que disponía.

139. Para exponer los motivos por los que comparto la conclusión a la que llegó el Tribunal General, identificaré en primer lugar el criterio de inclusión derivado de las normas generales relativas a las medidas restrictivas en cuestión y, a continuación, analizaré el modo en que se aplicó ese criterio de inclusión.

1. Criterio de inclusión

140. Para controlar la legalidad de las medidas individuales de inclusión en las listas de inmovilización de fondos, el juez de la Unión debe examinar, en primer lugar, cuál es el criterio general de inclusión que ha establecido el Consejo. En efecto, a la luz de ese criterio, el juez de la Unión deberá apreciar, en cada caso, si los motivos enunciados en los actos controvertidos son suficientemente precisos y concretos, si ha quedado acreditada la realidad de los hechos correspondientes al motivo de que se trata a la luz de los elementos que se hayan puesto a su disposición y, en definitiva, si los hechos invocados son suficientes para justificar la medida de inclusión.

141. Ha de observarse, de entrada, que el Tribunal General comenzó su análisis sobre si se habían respetado las reglas relativas a la carga de la prueba analizando el criterio de inclusión previsto en la Decisión 2011/522.

142. De dicho examen se deriva que, en el marco de las medidas restrictivas adoptadas para presionar al régimen sirio, la inclusión de personas en las listas de inmovilización de fondos se amplió progresivamente para abarcar no sólo al círculo de los dirigentes de la República Árabe Siria, sino también a las personas o entidades que se benefician del régimen de ese Estado o que lo apoyan.

143. Mediante la Decisión 2011/273, la Unión condenó firmemente la represión violenta, incluso con el uso de fuego real, de protestas pacíficas en distintos lugares de Siria, que ocasionó la muerte a varios manifestantes, varios heridos y detenciones arbitrarias. Así, la Unión realizó un llamamiento a las autoridades sirias para que se abstuvieran de recurrir a la represión (considerando 2 de esa Decisión). El considerando 3 de esa misma Decisión dispone que, en vista de la gravedad de la situación en Siria, es necesario imponer medidas restrictivas adicionales contra Siria y las personas responsables de la represión violenta contra la población civil en Siria. El artículo 4, apartado 1, de la Decisión 2011/273 dispone que se inmovilizarán todos los fondos y recursos económicos cuya propiedad, control o tenencia correspondan a personas responsables de la represión violenta contra la población civil en Siria, y a las personas físicas o jurídicas y entidades asociadas con ellas.

144. Posteriormente, en su Decisión 2011/522, el Consejo recordó, en el considerando 2 de esa Decisión, que el 18 de agosto de 2011 la Unión condenó de la manera más enérgica la brutal campaña que Bachar Al-Assad y su régimen habían puesto en marcha contra su propio pueblo, que había ocasionado la muerte o heridas a muchos ciudadanos sirios. La Unión ha recalcado en varias ocasiones que debe cesar tal brutal represión, que los manifestantes detenidos tienen que ser liberados, que debe permitirse el libre acceso de las organizaciones de ayuda humanitaria y de derechos humanos y de los medios de comunicación, y que debe ponerse en marcha un auténtico e integrador diálogo nacional. El Consejo observó, en ese mismo considerando, que, sin embargo, los dirigentes sirios han hecho oídos sordos a los llamamientos de la Unión y del conjunto de la comunidad internacional. Así las cosas, la Unión decidió adoptar medidas restrictivas adicionales contra el régimen sirio, según se desprende del considerando 3 de esa Decisión.

145. Pues bien, en el considerando 4 de la Decisión 2011/522, se establece que «las restricciones en las admisiones y la congelación de fondos y recursos económicos deben aplicarse a *otras personas y entidades que se benefician del régimen o le prestan apoyo*, y en particular a personas y entidades *que financian el régimen* o le prestan apoyo logístico, sobre todo a su aparato de seguridad, así como a quienes socavan los esfuerzos encaminados a lograr una transición pacífica hacia la democracia en Siria».⁵⁰

50 — La cursiva es mía.

146. Esta voluntad se plasmó en una modificación del artículo 4, apartado 1, de la Decisión 2011/273 que, desde entonces, prevé que «se inmovilizarán todos los fondos y recursos económicos cuya propiedad, control o tenencia correspondan a personas responsables de la represión violenta contra la población civil en Siria, *a personas y entidades que se beneficien del régimen o lo apoyen*, y a personas y entidades asociadas con ellas». ⁵¹

147. Esa ampliación del criterio de inclusión tuvo como consecuencia el Reglamento n° 878/2011, que modificó el Reglamento n° 442/2011. El artículo 5, apartado 1, de ese Reglamento, en su versión modificada, afecta, además de a las personas responsables de la violenta represión ejercida contra la población civil en Siria, a «las personas y entidades *que se beneficien del régimen o que le presten apoyo*, o [a] las personas y entidades asociadas a ellos». ⁵²

148. Posteriormente, la Decisión 2011/782 derogó la Decisión 2011/273 y agrupó en un único instrumento jurídico las medidas impuestas por esa última Decisión y las medidas adicionales. El artículo 18, apartado 1, de la Decisión 2011/782, sobre restricciones a la admisión, y el artículo 19, apartado 1, de esa misma Decisión, sobre congelación de fondos y recursos económicos, se aplican a las personas «que se beneficien del régimen o lo apoyen y a personas y entidades asociadas con ellas». La Decisión 2011/782 fue aplicada por el Reglamento n° 36/2012, por el que se deroga el Reglamento n° 442/2011.

149. La ampliación del criterio de inclusión en las listas de personas cuyos fondos se congelan vino acompañada de la adopción de medidas restrictivas adicionales, como la prohibición de invertir en el sector del petróleo crudo, la prohibición de participar en determinados proyectos de infraestructura y de inversión en los mismos y la prohibición de entregar billetes o monedas sirios al Banco Central de Siria.

150. Por lo tanto, desde 2011, la estrategia de la Unión ha consistido en adoptar simultáneamente medidas restrictivas de alcance general, como la prohibición de realizar inversiones en determinados sectores económicos, y medidas restrictivas de carácter individual, como las medidas de inmovilización de capitales y de recursos económicos. Las nuevas medidas permanecerán en vigor mientras dure la represión contra la población civil con el fin de incrementar la presión sobre el régimen sirio y obligarle a cambiar de comportamiento. La gravedad de la situación en Siria y la falta de avances apreciables obligan a instaurar medidas restrictivas adicionales.

151. En lo referente a las medidas de inmovilización de fondos, el criterio de inclusión se amplió para abarcar a la categoría de personas y entidades que se benefician de las políticas adoptadas por el régimen o que lo apoyan.

152. Conforme al considerando 4 de la Decisión 2011/522, la ampliación del criterio de inclusión tiene por finalidad poner trabas a los apoyos financieros y logísticos que determinadas personas y entidades prestan al régimen. En efecto, según el Consejo, al impedir ese apoyo puede lograrse el objetivo de poner fin a la violencia que aplica el régimen de Bachar Al-Assad.

153. Al adoptar ese criterio de inclusión, el Consejo estimó que la inmovilización de los fondos pertenecientes a personas o entidades que se benefician de las políticas adoptadas por ese régimen puede contribuir a debilitarlo, al reducir los apoyos que esa categoría de personas y entidades le presta.

51 — Véase el artículo 1, apartado 3, de la Decisión 2011/522. La cursiva es mía.

52 — Véase el artículo 1, apartado 3, del Reglamento n° 878/2011. La cursiva es mía.

154. A este respecto, es preciso recordar que el Consejo disfruta de un amplio margen de apreciación para definir las normas generales relativas a los criterios de inclusión. Ha de observarse que el Tribunal de Justicia se pronunció en ese sentido en el apartado 120 de su sentencia Consejo/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (EU:C:2013:776).

155. De los considerandos 2 y 4 de la Decisión 2011/522 se deriva que el objetivo del Consejo es poner fin a la represión brutal ejercida por el presidente sirio Bachar Al-Assad y su régimen contra su propia población, la liberación de los manifestantes detenidos, permitir el libre acceso al territorio sirio de las organizaciones internacionales de ayuda humanitaria y de derechos humanos y de los medios de comunicación y poner en marcha un auténtico e integrador diálogo nacional.

156. Dada la importancia y la naturaleza de los objetivos perseguidos, el Consejo podía considerar que era necesario ampliar el ámbito de aplicación personal de las medidas restrictivas más allá del círculo de los dirigentes del Estado tercero en cuestión. Le incumbe apreciar si, habida cuenta de los resultados obtenidos a raíz de las medidas restrictivas adoptadas con anterioridad, conviene ampliar el alcance de éstas para incrementar la presión sobre el Estado tercero en cuestión.

157. Además, el Consejo está facultado para considerar que si las medidas restrictivas en cuestión sólo hubieran afectado a los dirigentes del régimen sirio, y no también a las personas que se benefician de él o lo apoyan, la realización de los objetivos pretendidos por el Consejo hubiera podido frustrarse, ya que esos dirigentes habrían podido obtener más fácilmente el apoyo, financiero en especial, que necesitaban para proseguir esa represión a través de otras personas que ocuparan altas funciones de dirección en las principales instituciones del Estado sirio,⁵³ o una posición económica importante en él. Por consiguiente, el Consejo podía estimar lícitamente que la adopción de medidas restrictivas contra la categoría de personas y entidades que se benefician de las políticas adoptadas por el régimen del Estado tercero en cuestión y que, por este motivo, están asociadas con él, era apta para contribuir a ejercer una presión sobre ese régimen que pudiera poner fin a la represión contra la población civil o atenuarla.⁵⁴ La opción escogida por el Consejo de ampliar el ámbito de aplicación personal de las medidas restrictivas a las personas que se benefician de las políticas adoptadas por el régimen es, pues, conforme a la finalidad principal de las medidas encaminadas al cese de la violencia de un régimen autoritario como el régimen sirio, a saber, una finalidad coercitiva en orden a obtener la modificación de una situación o comportamiento.⁵⁵

158. La definición por el Consejo de normas generales relativas a los criterios de inclusión se basa necesariamente en presunciones, en la medida en que esas normas se establecen a partir del examen del vínculo existente entre una categoría de personas con el régimen y, por lo tanto, de la influencia que las medidas restrictivas pueden tener en el logro del objetivo indicado por el Consejo, en este caso, el fin de la despiadada represión contra la población civil en Siria. En otras palabras, en la fase de establecimiento de un criterio de inclusión, el Consejo debe basarse necesariamente en una evaluación de los potenciales efectos que puede tener sobre el objetivo perseguido la designación de personas comprendidas en una determinada categoría.

159. En el caso de autos, cuando estableció el criterio general de inclusión, el Consejo consideró que el hecho de beneficiarse de las políticas adoptadas por el régimen sirio implicaba la existencia de una relación de cercanía con él. Por tanto, al incluir a esa categoría de personas, las medidas de inmovilización de fondos podían contribuir a debilitar a dicho régimen. Al efectuar esa apreciación, el Consejo respetó los límites del amplio margen de apreciación que, como ya he señalado, tiene reconocido.

53 — Véase, al respecto, la sentencia Mayaleh/Consejo (T-307/12 y T-408/13, EU:T:2014:926), apartado 147.

54 — *Ibidem*, apartado 148.

55 — Véase Beaucillon, C., *op. cit.*, p. 485.

2. Aplicación del criterio general de inclusión

160. La adopción de medidas restrictivas contra el Sr. Anboubá refleja la voluntad del Consejo de incluir a determinados directivos de empresas en la categoría de las personas que se benefician de las medidas adoptadas por el régimen sirio o lo apoyan.

161. A este respecto, el Consejo estimó, según se desprende del apartado 32 de la sentencia T-563/11 y del apartado 42 de la sentencia T-592/11, que los directivos de las principales empresas sirias podían ser considerados personas asociadas al régimen sirio, dado que las actividades comerciales de esas empresas sólo podían prosperar si gozaban de los favores del citado régimen y le prestaban a cambio cierto apoyo.

162. El Consejo estableció una relación entre los dos elementos del criterio de inclusión que se refiere, procede recordarlo, alternativamente a la categoría de las personas que se benefician de las medidas adoptadas por el citado régimen o que lo apoyan. Pues bien, el Consejo consideró que una persona no podía beneficiarse de esas medidas sin apoyar al régimen.

163. Esta relación entre los dos elementos del criterio de inclusión se plasmó en los motivos iniciales de inclusión del Sr. Anboubá, es decir «Presidente [de SAPCO]. Presta apoyo económico al régimen sirio». Los motivos que figuran en el anexo II del Reglamento nº 36/2012 también están parcialmente fundados en la existencia de un apoyo económico del Sr. Anboubá al régimen sirio.

164. Según se desprende de esos motivos, el Consejo se basó en la posición económica del Sr. Anboubá para deducir que apoyaba económicamente el régimen de Bachar Al-Assad.

165. Los debates ante el Tribunal General ofrecieron al Consejo la oportunidad de fundamentar dichos motivos mediante diversos elementos fácticos que demuestran, por un lado, la importante posición económica que ocupa el Sr. Anboubá; por otro lado, la existencia de relaciones de negocio entre éste y una persona cercana a Bachar Al-Assad, y, por último, los cargos administrativos que el Sr. Anboubá ocupaba en el sector económico. Esos elementos fácticos están recogidos en el apartado 33 de la sentencia T-563/11 y en el apartado 43 de la sentencia T-592/11.

166. En el apartado 38 de la sentencia T-563/11 y en el apartado 48 de la sentencia T-592/11, el Tribunal General se basó en la naturaleza autoritaria del régimen sirio y en el estrecho control que el Estado ejerce sobre la economía siria, para declarar que el Consejo podía considerar correctamente como regla de experiencia común que las actividades de uno de los principales hombres de negocios de Siria, que opera en múltiples sectores, no habrían podido prosperar a menos que éste se hubiera beneficiado de los favores del citado régimen y le hubiera prestado a cambio un cierto apoyo.

167. Sobre la base de estos fundamentos de hecho, el Tribunal General consideró que el Consejo había aplicado contra el Sr. Anboubá una presunción de apoyo al régimen sirio.

168. Aunque, en esencia, estoy de acuerdo con la conclusión a la que llegó el Tribunal General, es decir, que el Consejo había cumplido sus obligaciones en materia de prueba, no estoy convencido, en cambio, de que una vez identificado el criterio de inclusión, el análisis de su aplicación deba efectuarse recurriendo al concepto de presunción y apreciando en cada caso si dicha presunción está respaldada por una base jurídica, si es proporcionada y si es de naturaleza *iuris tantum*.

169. En mi opinión, los presentes asuntos demuestran que un razonamiento exclusivamente centrado en el concepto de presunción complica el análisis en lugar de simplificarlo. Además, el recurso a este concepto lleva a la paradoja de que cuanto más basada esté la presunción en unos fundamentos de hecho sólidos, más probable será que pueda censurarse su carácter *iuris et de iure* y por tanto, ser discutible en principio.

170. Por tanto, considero a la vez más claro y más acorde con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia comprobar simplemente si, a la luz del criterio de inclusión contenido en las normas generales relativas a las medidas restrictivas controvertidas, el Consejo ha cumplido las obligaciones que le incumben en materia de prueba. Para ello, el juez de la Unión debe determinar si, a la luz de los datos y pruebas aportados por el Consejo, puede considerar que los motivos por los que se ha incluido a una persona están suficientemente respaldados por hechos. Más concretamente, en una situación como la controvertida en los presentes recursos de casación, el juez de la Unión debe comprobar si la medida controvertida se adoptó sobre la base de elementos precisos y concretos que acreditan que la persona incluida se beneficia de las políticas económicas seguidas por los dirigentes del citado Estado tercero o los apoya.

171. Es evidente que si el juez de la Unión quiere efectuar un control realista, debe tener plenamente en cuenta el contexto en el que se enmarcan las medidas restrictivas controvertidas. Como ya expondré con más detalle en lo sucesivo, está claro que cuando esas medidas afectan a un Estado tercero en situación de guerra civil, dirigido por un régimen autoritario, la urgencia de la situación y la dificultad para realizar investigaciones no permiten al juez de la Unión exigir un elevado nivel probatorio. En ese caso, el juez de la Unión deberá considerar que el Consejo ha cumplido sus obligaciones en materia de prueba si le presenta una serie de indicios precisos, concretos y concordantes que respalden los motivos de la inscripción.

172. Dado que soy reacio a admitir el recurso al concepto de presunción en el momento de aplicar el criterio de inclusión, considero que el Tribunal General ha incurrido en un error de Derecho al articular toda su demostración en torno a dicho concepto. Dicho esto, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, si los fundamentos de Derecho de una sentencia del Tribunal General revelan una infracción del Derecho de la Unión, pero el fallo de dicha sentencia resulta no obstante justificado con arreglo a otros fundamentos de Derecho, el recurso de casación debe desestimarse.⁵⁶ Pues bien, en la medida en que estoy de acuerdo, en esencia, con la conclusión a la que llegó el Tribunal General, a saber, que el Consejo ha cumplido sus obligaciones en materia de prueba, no procede estimar los presentes recursos de casación.

173. Conforme a la conclusión alcanzada por el Tribunal General, los motivos en los que se basa la inclusión del Sr. Anbouba pueden considerarse suficientemente respaldados por hechos.

174. En efecto, en la medida de que se habían puesto en su conocimiento hechos notorios y hechos no rebatidos, el Tribunal General estaba facultado para considerar legítimamente que el Consejo había cumplido sus obligaciones en materia de prueba.

175. Por otra parte, a la luz de las características propias del régimen y del contexto de guerra civil en Siria, no puede reprocharse al Tribunal General no haber exigido al Consejo que le presentase elementos de prueba adicionales.

a) Hechos notorios

176. El Tribunal General actuó correctamente al insistir, en el apartado 38 de la sentencia T-563/11 y en el apartado 48 de la sentencia T-592/11, sobre los vínculos de interdependencia entre el mundo de los negocios en Siria y el régimen de Bachar Al-Assad.

177. Según el Tribunal General, la existencia de esos vínculos constituye una «regla de experiencia común». En otras palabras, se trata de un hecho notorio.

56 — Véase, en particular, la sentencia *Artegodan/Comisión* (C-221/10 P, EU:C:2012:216), apartado 94 y jurisprudencia citada.

178. A este respecto, procede precisar que, en principio, la jurisprudencia excluye que pueda apreciarse si un hecho es notorio o no, salvo desnaturalización, en el marco de un recurso de casación.⁵⁷

179. En cualquier caso, ha de observarse que la existencia de vínculos de interdependencia entre el mundo de los negocios de Siria y el régimen de Bachar Al-Assad consta en numerosos estudios realizados sobre ese régimen.

180. Es notorio que, bajo dicho régimen autoritario, dominado por el liderazgo baazista, el acceso a los recursos políticos y económicos se realiza a través de instituciones como el partido Baaz, los servicios de inteligencia y el ejército.

181. Desde los años noventa, el régimen ha sabido granjearse el apoyo de la burguesía empresarial, en particular, en el marco de las elecciones, permitiéndole así acceder al Parlamento.⁵⁸ Ese grupo social se encontró entonces en condiciones de defender intereses sectoriales en el marco del régimen.⁵⁹ Ese sistema de connivencia sentó las bases del régimen baazista y lo sigue sustentando.⁶⁰

182. Por otra parte, el proceso de liberalización de la economía acometido por Bachar Al-Assad no debe ocultar que el Estado sigue ejerciendo un estrecho control de la economía siria.⁶¹ Dado que sigue estando muy regulada y subvencionada, el proceso de liberalización se caracteriza por su carácter selectivo.⁶² Este fenómeno ha contribuido a la emergencia de una «burguesía empresarial clientelista»,⁶³ en un régimen marcado por la corrupción de la Administración.⁶⁴

57 — Según el Tribunal de Justicia, «procede señalar que incumbe normalmente a la persona que alega determinados hechos en apoyo de una demanda aportar la prueba de su realidad (véase la sentencia [...] Brunnhofer, C-381/99, [EU:C:2001:358], apartado 52) y que, pese a que existe una excepción a esa norma cuando se alegan hechos notorios, la comprobación del carácter notorio de los hechos controvertidos corresponde al órgano jurisdiccional de primera instancia y constituye una apreciación de naturaleza fáctica que, salvo desnaturalización, escapa al control del Tribunal de Justicia en el marco de un recurso de casación (véase, en ese sentido, la sentencia [...] OAMI/Celltech, C-273/05 P, [EU:C:2007:224], apartados 39 y 45 y la jurisprudencia citada)» [véase el auto Provincia di Ascoli Piceno y Comune di Monte Urano/Apache Footwear y otros, C-464/07 P(I), EU:C:2008:49, apartado 9].

58 — Véase Belhadj, S., *La Syrie de Bashar al-Asad — Anatomie d'un régime autoritaire*, Berlín, París, 2013, pp. 267 y 268.

59 — *Ibidem*, pp. 270 y 271.

60 — *Ibidem*, p. 272.

61 — *Ibidem*. El autor señala que, pesa a la firme voluntad de pasar de una economía dirigida y protegida a una economía liberal de mercado, «la mayor parte de los altos responsables [baazistas] y, en primer lugar, su jefe, Bachar [Al-Assad] no ocultan que quieren conservar el control total del proceso de transformación de las estructuras de la economía nacional» (pp. 297 y 298).

62 — Véase Friberg Lyme, R., *Sanctioning Assad's Syria — Mapping the economic, socioeconomic and political repercussions of the international sanctions imposed on Syria since March 2011*, Danish Institute for International Studies Report 2012:13. El autor observa respectivamente en las pp. 15 y 18:

«The liberalisation process proved, however, selective and partial as the economy overall remained highly regulated and subsidized. [...] the economy remained restrained by a bloated, corrupt and ineffective public administration.»

«The process [of liberalisation] largely benefitted the educated, urban, upper middle class and saw the rise of economic oligarchs who extracted considerable wealth from virtual monopolies on newly opened business opportunities, particularly in sectors like oil, telecoms, pharmaceuticals and chemicals, electronics, agro-business and tourism, while midrange investment activity was lacking.»

63 — Véase Belhadj, S., *op. cit.*, p. 344.

64 — Véase *Syria Under Bashar (II): Domestic Policy Challenges*, International Crisis Group, Middle East Report n° 24, 11 February 2004, respectivamente pp. 3 y 11:

«Syria developed a quasi-corporatist system, built around patron-client relations and a widespread network of economic allegiance and corruption.»

«The economic and the political are interlinked: deep public sector reforms would undermine patronage and clientelism. [...] Likewise, widespread corruption is a central feature of the system, affecting all administrative levels and regulating entire facets of the economy. [...] Private sector businessmen who took advantage of economic liberalisation have become major beneficiaries of corruption. As a result, they have monopolised most of the new lucrative markets.»

183. Así, se han tejido estrechos vínculos, a menudo con ramificaciones familiares, entre hombres de negocios ansiosos de beneficiarse de la apertura de la economía siria y el régimen que ocupa el poder. Mientras que el régimen se aseguraba el apoyo tanto político como económico de los directivos de empresas, éstos podían aprovecharse de sus contactos con el régimen para hacer prosperar sus actividades comerciales.⁶⁵ Así fue como se desarrolló una relación de interdependencia entre el mundo empresarial y el régimen establecido.⁶⁶ La élite comercial se convirtió en un apoyo esencial de ese régimen.⁶⁷

184. A la luz de esos elementos, el Tribunal General consideró correctamente que los vínculos de interdependencia entre el mundo empresarial y el régimen sirio constituían un indicio serio del apoyo de un directivo de empresas, como el Sr. Anbouba, al régimen sirio.

185. Por otra parte, el Tribunal General fundamentó su razonamiento en una serie de hechos no rebatidos.

b) Hechos no rebatidos

186. El Sr. Anbouba es presidente de SAPCO, gran empresa de la industria agroalimentaria (SAPCO posee una cuota de mercado del 60 % en el sector del aceite de soja).

187. Asimismo, el Sr. Anbouba es directivo de varias sociedades que operan en el sector inmobiliario y educativo.

188. No se discute, y esos elementos fácticos lo atestiguan, que los negocios del Sr. Anbouba han prosperado a medida que avanzaba el proceso de apertura de la economía siria acometido por el régimen de Bachar Al-Assad. Sólo por este hecho queda ya acreditado que la designación del Sr. Anbouba se ha efectuado sobre la base del primer elemento del criterio de inclusión, que se refiere a la categoría de personas que se benefician de las políticas adoptadas por el régimen sirio.

65 — Véase Friberg Lyme, R., *op. cit.* El autor observa, respectivamente en las pp. 20 y 21, lo siguiente:

«An organic alliance between elites within military, security and civilian state institutions and an emerging class of private sector entrepreneurs became a vital pillar of regime power. The selective liberalisation process provided instruments for co-opting and re-organising networks of allegiance and patronage as the resources generated by the economic openings and economic regulation were, first and foremost, exploited by regime elites and their close allies [...]. The new organic networks often involved close kinship between security, military and state officials and a new generation of business entrepreneurs.»

«The lion's share of the new opportunities and market openings went to a small group of individuals associated with the regime, either through family ties and/or through public governmental positions in the military and security services. The new entrepreneurial elite received licensing and concessions within the public services and could delegate management to gain the most profitable projects, benefit from tailor-made regulation, and enjoy privileged access to foreign investments and expatriate Syrian and Arab business communities [...]. They were therefore the ones largely benefitting from the opportunities arising from liberalisation, especially within sectors such as energy (oil and gas), telecoms and IT, duty free zones, pharmaceuticals, chemicals, electronics, agro-business, tourism and car dealerships. [...] These people therefore owed their fortunes (or large parts thereof) to their organic relationship with regime insiders. By gathering patronage networks [...], the regime not only undercut any other collective action to rally private sector businesspeople against the regime, but by creating strategic openings to benefit its allies (and family members), the regime also assured themselves of allies through interdependence.»

66 — *Ibidem.* El autor señala en la p. 24:

«The lucrative business openings, brought about by the liberalisation process, primarily benefitted an emerging entrepreneurial business class due to its organic and tightly knit (often family) ties to the inner core of the regime, creating a high degree of interdependence — and to some degree blurring of the distinction— between the two.»

67 — *Ibidem.* En la nota a pie de página 21 el autor afirma lo siguiente:

«The new elites even challenged the Ba'ath traditionalists as they began seeking political representation. The party's importance as a mobilising driver for the regime declined and was to some degree taken over by the new commercial elite. This was clearly demonstrated in the presidential referendum in 2007 where the business elite mobilised regime support, covering the costs of all meeting venues in the country. These networks have been highly active in organising and financing demonstrations and *shabihas* in favour of the regime during the uprising of 2011.»

189. El Sr. Anbouba aduce que la aplicación de medidas restrictivas a personas físicas a consecuencia de su situación económica y social con independencia de su comportamiento personal es contraria a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de medidas de inmovilización de fondos. No lo creo así. Los fundamentos de hecho suficientemente sólidos que el Tribunal de Justicia exige desde la sentencia Comisión y otros/Kadi (EU:C:2013:518) dependen, en gran medida, del criterio de inclusión contenido en las normas generales relativas a las medidas restrictivas de que se trate, para cuya determinación, como ya he señalado, el Consejo disfruta de un amplio margen de apreciación. Ahora bien, en los presentes asuntos, el Consejo puede demostrar perfectamente el beneficio derivado de las políticas adoptadas por el régimen exponiendo, mediante elementos objetivos como las actividades comerciales desarrolladas por el Sr. Anbouba, la situación económica que éste ha adquirido bajo el actual régimen, sin necesidad de acreditar una conducta personal particular.

190. Por lo demás, otros hechos no rebatidos ratifican que el Sr. Anbouba está efectivamente comprendido en el ámbito de aplicación personal del otro elemento del criterio de inclusión, es decir, el referente a las personas que apoyan el régimen sirio.

191. En efecto, el Sr. Anbouba ha reconocido que, entre el año 2007 y el mes de abril de 2011, fue uno de los nueve miembros del consejo de administración de Cham Holding, la sociedad de capital privado más importante de Siria, copresidida por el primo del presidente sirio Bachar Al-Assad, Rami Makhlouf.

192. Éste último, al igual que su hermano Ehab, es un importante hombre de negocios en Siria. Ambos controlan varias empresas importantes. La Comisión observa en sus escritos de formalización de la intervención que algunas de esas empresas operan sobre la base de licencias concedidas, tras un proceso de liberalización de la economía, a empresas privadas, a menudo controladas por miembros de la familia del presidente sirio, extremo que no ha sido rebatido.

193. Como subraya la Comisión, sin que el Sr. Anbouba lo haya rebatido, Cham Holding, que opera en numerosos sectores económicos a través de sus filiales, está asociada al régimen de Bachar Al-Assad, en particular por los vínculos familiares que unen a éste con Rami Makhlouf. El propio Sr. Anbouba señala que esta entidad es «conocida por ser próxima al aparato estatal sirio».⁶⁸

194. Por lo tanto, la participación del Sr. Anbouba en el consejo de administración de Cham Holding hasta hace relativamente poco demuestra, en sí, la existencia de una relación de cercanía entre éste y el régimen de Bachar Al-Assad.

195. Habida cuenta de ese hecho no rebatido, el Tribunal General dedujo legítimamente de la existencia de relaciones de negocios entre el Sr. Anbouba y una persona cercana a Bachar Al-Assad que, a la luz del carácter autoritario del régimen y del estrecho control ejercido por el Estado sobre la economía siria, el Sr. Anbouba no había podido desarrollar sus actividades comerciales sin contar con la ayuda del régimen y sin brindarle a cambio cierto apoyo.

196. Por lo demás, en su apreciación el Tribunal General tuvo en cuenta que la situación del Sr. Anbouba no podía asimilarse a la de cualquier otro directivo de empresas. En otras palabras, la posición del Sr. Anbouba es específica a raíz de la multitud de sectores económicos en los que ha prosperado y por las relaciones comerciales mantenidas con una persona cercana al régimen establecido.

68 — Véase la p. 7 de sus escritos de contestación a los escritos de formalización de la intervención de la Comisión.

197. La posición del Sr. Anbouba también se caracteriza por el hecho de que reconoció haber sido secretario general de la Cámara de comercio e industria de la ciudad de Homs entre los años 2004 y 2008. Este elemento fáctico no rebatido constituye un indicio serio de la influencia que el Sr. Anbouba tenía en el proceso de liberalización selectiva de la economía siria. Habida cuenta de la naturaleza del régimen sirio y del modo en el que se ha acometido el proceso de liberalización de la economía, resulta razonable considerar que el Sr. Anbouba se pudo beneficiar de su cargo para promover sus negocios y que, en todo caso, dicho cargo pone de manifiesto la existencia de un vínculo real con el régimen de Bachar Al-Assad.⁶⁹

198. Por último, ha de señalarse que el Sr. Anbouba no ha rebatido ni el carácter autoritario del régimen sirio ni el estrecho control que el Estado ejerce en la economía siria. Incluso reconoce en sus escritos la naturaleza «totalitaria» del régimen.⁷⁰

c) Existencia de fundamentos de hecho suficientemente sólidos

199. A la luz de este conjunto de hechos notorios y de hechos no rebatidos, el Tribunal General consideró acertadamente que el Consejo había cumplido sus obligaciones en materia de prueba.

200. En efecto, la propia naturaleza de esos elementos fácticos demostraba que el Sr. Anbouba estaba efectivamente comprendido en el ámbito de aplicación personal del criterio de inclusión, es decir, en el de las personas que se benefician de las políticas adoptadas por el régimen o lo apoyan.

201. Por otra parte, tales elementos fácticos constituían indicios precisos, concretos y concordantes de la existencia del apoyo que el Sr. Anbouba prestaba al régimen de Bachar Al-Assad. Por consiguiente, era lícito considerar que los motivos de la inclusión del Sr. Anbouba en la lista de inmovilización de fondos estaban suficientemente respaldados por hechos.

202. A la luz de la existencia de fundamentos de hecho suficientemente sólidos, el Tribunal General no estaba en ningún caso obligado a exigir al Consejo que le aportara datos o pruebas adicionales.

203. Dada la situación existente en Siria, no sería adecuado incrementar la carga de la prueba que incumbe al Consejo y exigirle ir más allá de los elementos objetivos que expuso al Tribunal General.

204. Para adaptar el nivel probatorio exigible al Consejo a la realidad de las circunstancias de Siria, el juez de la Unión debe tener en cuenta que la República Árabe Siria se encuentra inmersa en una guerra civil, lo que dificulta mucho el acceso a las pruebas y a datos objetivos. Ese contexto de guerra civil se ve agravado por la actual brutalidad del grupo terrorista denominado «Estado Islámico». El propio Sr. Anbouba reconoce que la actual situación de Siria complica la práctica de la prueba que incumbe al Consejo.⁷¹

205. Por otra parte, el régimen afectado por las medidas restrictivas aún está en el poder, lo que excluye cualquier colaboración de la Unión con las autoridades nacionales para obtener los datos o pruebas necesarios.

69 — Véase, en este sentido, Friberg Lyme, R., *op. cit.*, que en la nota a pie de página 20 señala lo siguiente: «Membership of the chambers began in the 1980s where it became a de facto prerequisite for acquiring a commercial, industrial record and business licenses [...]. [...] The chambers of commerce have always been tied to the regime and have played a limited role in representing the interests of the wider merchant class.»

70 — Véase el apartado 33 de sus escritos de demanda.

71 — Véase la p. 3 de sus escritos de contestación a los escritos de formalización de la intervención de la Comisión.

206. Por último, la represión contra la población civil dificulta o incluso imposibilita en la práctica la obtención de testimonios de oponentes que se encuentren en Siria o cuya familia se encuentre en su territorio y que acepten ser identificados. Las dificultades de investigación que de ello se derivan y el peligro al que se exponen las personas que ofrecen información impiden que se puedan aportar pruebas concretas sobre comportamientos personales de apoyo al régimen.

207. Por consiguiente, el estado de guerra en el que se encuentra Siria debe llevar a matizar la carga de la prueba que incumbe al Consejo. Al ser preguntado sobre esta cuestión durante la vista, el Sr. Anbouba reconoció por lo demás que la situación de guerra en Siria hacía más difícil la aportación de la prueba y que exigía una adaptación de los principios que la rigen.

208. Habida cuenta de esas circunstancias, el Consejo cumple sus obligaciones en materia de prueba si aporta al juez de la Unión una serie de indicios suficientemente precisos, concretos y concordantes que permitan establecer un vínculo suficiente entre la persona sometida a una medida de inmovilización de fondos y el régimen que se pretende combatir.

209. La situación anteriormente expuesta exige que se alcance un equilibrio en el ámbito de la carga de la prueba. Aunque no se ajusta a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia derivada de la sentencia Comisión y otros/Kadi (EU:C:2013:518) hacer recaer en la persona inscrita en la lista de inmovilización de fondos la carga de aportar la prueba negativa de la carencia de fundamento de los motivos de inclusión, tampoco debe interpretarse esa misma jurisprudencia en el sentido de imponer al Consejo la obligación de aportar una prueba imposible al exigir un nivel probatorio excesivamente elevado.

210. Basándome en esas consideraciones estimo, como consideró el Tribunal General, en esencia, en las sentencias recurridas, que el Consejo ha cumplido sus obligaciones en materia de prueba en virtud del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, según ha sido interpretado por el Tribunal de Justicia en su sentencia Comisión y otros/Kadi (EU:C:2013:518), al respaldar los motivos de la designación del Sr. Anbouba mediante una serie de hechos notorios y no rebatidos que demuestran suficientemente la existencia de un vínculo entre éste y el régimen sirio.

211. Por otro lado, el Tribunal General respetó la posibilidad de que dispone toda persona inscrita que impugna una medida de inmovilización de sus fondos de demostrar que, pese a la existencia de indicios serios que la incluyen en la categoría de personas y entidades afectadas por el criterio de inclusión, no está vinculada al régimen del Estado tercero en cuestión.

212. El razonamiento expuesto en las sentencias recurridas muestra en diversos puntos que el Tribunal General tuvo en cuenta que el Sr. Anbouba tenía la posibilidad de aportar pruebas en contra, es decir, de que no se beneficiaba de las políticas adoptadas por el régimen o que no lo apoyaba. A este respecto, me remito a los apartados 41 y 42 de la sentencia T-563/11 y a los apartados 51 y 52 de la sentencia T-592/11, así como a los apartados 45 a 60 de la sentencia T-563/11 y a los apartados 63 a 76 de la sentencia T-592/11, en los cuales el Tribunal General insistió en que el Sr. Anbouba disponía de la posibilidad de aportar pruebas en contra y pasó luego a examinar concretamente los elementos aportados por él, destinados a demostrar que el Consejo había incurrido en un error de apreciación al considerar que, en su condición de hombre de negocios importante en Siria, prestaba apoyo económico al régimen sirio.

213. A diferencia de lo que alega el Sr. Anbouba, el Tribunal General respetó efectivamente el principio de contradicción y su derecho de defensa.

214. En realidad, mediante sus recursos de casación, el Sr. Anbouba no pretendía cuestionar la apreciación de pruebas contrarias llevada a cabo por el Tribunal General en el marco de su análisis de los elementos que había aportado para rebatir la existencia de un apoyo por su parte al régimen sirio. En cualquier caso, dado que, como ya he indicado, el Consejo cumplió sus obligaciones probatorias en

materia de medidas restrictivas, no compete al Tribunal de Justicia en el marco de un procedimiento de casación examinar el modo en el que el Tribunal General apreció las pruebas en contra aportadas por el Sr. Anbouba.⁷²

VIII. **Conclusión**

215. Por consiguiente, a la luz de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que:

- Desestime los recursos de casación.
- Condene al Sr. Anbouba a cargar con las costas.

72 — Sentencia Hüls/Comisión (EU:C:1999:358), apartado 65.