



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Quinta)

de 31 de mayo de 2018\*

«Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas adoptadas contra Siria — Congelación de fondos — Desviación de poder — Principio de buena administración — Principio de fuerza de cosa juzgada — Infracción del artículo 266 TFUE — Error manifiesto de apreciación — Derechos fundamentales — Proporcionalidad — Principio de no discriminación»

En el asunto T-461/16,

**Khaled Kaddour**, con domicilio en Damasco (Siria), representado por las Sras. V. Davies y V. Wilkinson, Solicitors, y el Sr. R. Blakeley, Barrister,

parte demandante,

contra

**Consejo de la Unión Europea**, representado inicialmente por los Sres. J. Bauerschmidt y G. Étienne, y posteriormente por el Sr. Bauerschmidt y la Sra. S. Kyriakopoulou, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso interpuesto con arreglo al artículo 263 TFUE mediante el que se solicita la anulación de la Decisión (PESC) 2016/850 del Consejo, de 27 de mayo de 2016, por la que se modifica la Decisión 2013/255/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria (DO 2016, L 141, p. 125), y del Reglamento de Ejecución (UE) 2016/840 del Consejo, de 27 de mayo de 2016, por el que se aplica el Reglamento (UE) n.º 36/2012 relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria (DO 2016, L 141, p. 30), en la medida en que dichos actos afectan al demandante,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Quinta),

integrado por el Sr. D. Gratsias, Presidente, la Sra. I. Labucka y el Sr. I. Ulloa Rubio (Ponente), Jueces;

Secretario: Sra. M. Marescaux, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 16 de noviembre de 2017;

dicta la siguiente

\* Lengua de procedimiento: inglés.

## Sentencia

### Antecedentes del litigio

- 1 El demandante, el Sr. Khaled Kaddour, es un hombre de negocios de nacionalidad siria que desarrolla una actividad mercantil, concretamente en el ámbito del tabaco y del automóvil.
- 2 Tras condenar firmemente la represión violenta de las manifestaciones pacíficas en Siria y hacer un llamamiento a las autoridades sirias para que se abstuvieran de recurrir al uso de la fuerza, el Consejo de la Unión Europea adoptó el 9 de mayo de 2011 la Decisión 2011/273/PESC, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria (DO 2011, L 121, p. 11). Dada la gravedad de la situación, el Consejo impuso un embargo de armas, una prohibición de las exportaciones de equipos que pudieran utilizarse para represión interna, restricciones a la admisión en la Unión Europea y la inmovilización de los fondos y recursos económicos de determinadas personas y entidades responsables de la represión violenta ejercida contra la población civil siria.
- 3 Los nombres de las personas responsables de la represión violenta ejercida contra la población civil en Siria y los de las personas físicas o jurídicas y entidades asociadas con ellas se mencionan en el anexo de la Decisión 2011/273. En virtud del artículo 5, apartado 1, de dicha Decisión, el Consejo, a propuesta de un Estado miembro o del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, podía modificar el citado anexo. El nombre del demandante no figuraba en él.
- 4 Dado que algunas de las medidas restrictivas adoptadas contra la República Árabe Siria están comprendidas en el ámbito de aplicación del Tratado FUE, el Consejo adoptó el Reglamento (UE) n.º 442/2011, de 9 de mayo de 2011, relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria (DO 2011, L 121, p. 1). Ese Reglamento es en esencia idéntico a la Decisión 2011/273, pero establece posibilidades de liberación de los fondos inmovilizados. La lista de las personas, entidades y organismos identificados, bien como responsables de la represión, bien como asociados a dichos responsables, que se recoge en el anexo II de ese Reglamento, es idéntica a la que figura en el anexo de la Decisión 2011/273. El nombre del demandante, por tanto, no figuraba en ella. En virtud del artículo 14, apartados 1 y 4, del Reglamento n.º 442/2011, en caso de que el Consejo decida aplicar a una persona física o jurídica, entidad u organismo las medidas restrictivas referidas, modificará en consecuencia el anexo II y además la lista que figura en este se revisará periódicamente y al menos cada doce meses.

### *Sobre la inscripción inicial del nombre del demandante en las listas de personas sometidas a medidas restrictivas*

- 5 Mediante la Decisión de Ejecución 2011/367/PESC del Consejo, de 23 de junio de 2011, por la que se aplica la Decisión 2011/273 (DO 2011, L 164, p. 14), el Consejo modificó la Decisión 2011/273 a fin de aplicar las medidas restrictivas de que se trata a otras personas y entidades. El nombre del demandante figuraba en la línea 6 del cuadro de la parte A del anexo relativo a las personas contra las que se dirigía la mencionada Decisión de Ejecución y la fecha de la inscripción de su nombre en la lista de que se trata, en este caso el 23 de junio de 2011, y los siguientes motivos:  
  
«Asociado de negocios de Maher Al-Assad; financia el régimen.»
- 6 Ese mismo día, el Consejo adoptó, sobre la base del artículo 215 TFUE, apartado 2, y de la Decisión 2011/273, el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 611/2011, por el que se aplica el Reglamento n.º 442/2011 (DO 2011, L 164, p. 1). El nombre del demandante figura en la línea 6 del cuadro del anexo de ese Reglamento de Ejecución, con la misma información y motivos recogidos en el anexo de la Decisión de Ejecución 2011/367.

- 7 Mediante la Decisión 2011/782/PESC, de 1 de diciembre de 2011, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria y por la que se deroga la Decisión 2011/273 (DO 2011, L 319, p. 56), el Consejo consideró necesario, en vista de la gravedad de la situación en Siria, imponer medidas restrictivas adicionales. En aras de la claridad, las medidas impuestas por la Decisión 2011/273 y las medidas adicionales fueron integradas en un único instrumento jurídico. La Decisión 2011/782 establece en su artículo 18 restricciones a la admisión en el territorio de la Unión y en su artículo 19 la congelación de los fondos y recursos económicos de las personas y entidades cuyo nombre figura en el anexo I. El nombre del demandante figuraba en la línea 29 del cuadro del anexo I relativo a las personas incluidas en dicha Decisión con la misma información y motivos enunciados en el anexo de la Decisión de Ejecución 2011/367.
- 8 El 26 de diciembre de 2011, el demandante interpuso recurso ante el Tribunal en el que solicitaba la anulación de las Decisiones 2011/273 y 2011/782 y del Reglamento n.º 442/2011, tal como habían sido adoptados o modificados hasta el día de la interposición del recurso, en la medida en que le afectaban. Dicho recurso fue registrado con el número T-654/11 en la Secretaría del Tribunal.
- 9 El Reglamento n.º 442/2011 fue sustituido por el Reglamento (UE) n.º 36/2012 del Consejo, de 18 de enero de 2012, relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria y por el que se deroga el Reglamento n.º 442/2011 (DO 2012, L 16, p. 1). El nombre del demandante figura en la línea 29 del cuadro del anexo II de ese último Reglamento, con la misma información y motivos enunciados en el anexo de la Decisión de Ejecución 2011/367.
- 10 Mediante la Decisión 2012/739/PESC del Consejo, de 29 de noviembre de 2012, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria y por la que se deroga la Decisión 2011/782 (DO 2012, L 330, p. 21), las medidas restrictivas de que se trata fueron integradas en un único instrumento jurídico. El nombre del demandante figuraba en la línea 28 del cuadro del anexo I de la Decisión 2012/739, con la misma información y motivos enunciados en el anexo de la Decisión de Ejecución 2011/367.
- 11 La Decisión de Ejecución 2013/185/PESC del Consejo, de 22 de abril de 2013, por la que se aplica la Decisión 2012/739 (DO 2013, L 111, p. 77), tiene por objeto actualizar la lista de las personas y entidades sometidas a medidas restrictivas que figuraba en el anexo I de la Decisión 2012/739. El nombre del demandante figuraba en la línea 28 del cuadro del anexo I, con la misma información y motivo enunciados en el anexo de la Decisión de Ejecución 2011/367.
- 12 El Reglamento de Ejecución (UE) n.º 363/2013 del Consejo, de 22 de abril de 2013, por el que se aplica el Reglamento n.º 36/2012 (DO 2013, L 111, p. 1), contenía la misma información y motivos enunciados en el anexo de la Decisión de Ejecución 2011/367.
- 13 El 31 de mayo de 2013, el Consejo adoptó la Decisión 2013/255/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria (DO 2013, L 147, p.14). El nombre del demandante figuraba en la línea 28 del cuadro del anexo I de esa Decisión, con la misma información y motivos enunciados en el anexo de la Decisión de Ejecución 2011/367.
- 14 Mediante escritos de adaptación presentados en la Secretaría del Tribunal los días 22 y 28 de junio, 23 y 31 de julio de 2012 y 7 de enero y 24 de junio de 2013, el demandante solicitó la anulación, en concreto, del Reglamento n.º 36/2012, de la Decisión 2012/739, de la Decisión de Ejecución 2013/185, del Reglamento de Ejecución n.º 363/2013 y de la Decisión 2013/255, en la medida en que dichos actos le afectaban.
- 15 Mediante sentencia de 13 de noviembre de 2014, Kaddour/Consejo (T-654/11, no publicada, en lo sucesivo, «Kaddour I», EU:T:2014:947), el Tribunal estimó el motivo basado en un error manifiesto de apreciación cometido por el Consejo al inscribir el nombre del demandante en las listas de personas sometidas a las medidas restrictivas. El Tribunal consideró, esencialmente, que el expediente del Consejo no contenía ninguna prueba que fundamentara las alegaciones conforme a las cuales el

demandante mantenía un vínculo profesional con el Sr. Maher Al-Assad o que brindase apoyo financiero al régimen sirio. Por ello, estimando parcialmente el recurso del demandante, el Tribunal anuló el Reglamento n.º 36/2012, el Reglamento de Ejecución n.º 363/2013 y la Decisión 2013/255, en la medida en que le afectaban, con efectos de 23 de enero de 2015. El recurso fue declarado inadmisibile en lo tocante a los demás actos contra los que se dirigía.

- 16 El Consejo no interpuso recurso de casación contra la sentencia de 13 de noviembre de 2014, Kaddour I (T-654/11, no publicada, EU:T:2014:947).

***Sobre la nueva inclusión y el mantenimiento del nombre del demandante en las listas de personas sometidas a las medidas restrictivas***

- 17 El 26 de enero de 2015, el Consejo adoptó la Decisión de Ejecución (PESC) 2015/117, por la que se aplica la Decisión 2013/255 (DO 2015, L 20, p. 85). Ese mismo día adoptó el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 2015/108, por el que se aplica el Reglamento n.º 36/2012 (DO 2015, L 20, p. 2). En virtud de estos actos, el nombre del demandante fue incluido de nuevo en las listas controvertidas.

- 18 En concreto, el nombre del demandante fue incluido nuevamente en la línea 28 del cuadro que constituye las listas de que se trata en la parte «A. Personas», sobre la base de los siguientes motivos:

«Destacado hombre de negocios sirio, próximo a Maher Al-Assad, que es una persona clave del régimen sirio. Khalid Qaddur goza del apoyo del régimen sirio y le presta el suyo, y está asociado con personas que también prestan apoyo al régimen y lo reciben de él.»

- 19 El 27 de marzo de 2015, el demandante interpuso un recurso ante el Tribunal solicitando la anulación de la Decisión de Ejecución 2015/117 y del Reglamento de Ejecución n.º 2015/108, en la medida en que le afectaban. Dicho recurso fue registrado con el número T-155/15 en la Secretaría del Tribunal.

- 20 El 12 de octubre de 2015, el Consejo adoptó la Decisión (PESC) 2015/1836 por la que se modifica la Decisión 2013/255 (DO 2015, L 266, p. 75). Ese mismo día adoptó el Reglamento (UE) 2015/1828 por el que se modifica el Reglamento n.º 36/2012 (DO 2015, L 266, p. 1). Estos actos establecían restricciones a la entrada o al tránsito por el territorio de los Estados miembros y la congelación de fondos de «hombres de negocios destacados que operan en Siria» y de «miembros de las familias Assad o Makhlouf», salvo que existiese «información suficiente que indi[car]a que [esas personas] no est[aba]n vinculad[a]s al régimen o h[ubiese]n dejado de estarlo».

- 21 Mediante escrito de 18 de marzo de 2016, remitido a los representantes del demandante en el asunto T-155/15, el Consejo informó al demandante de su intención de modificar los motivos de la inscripción de su nombre en las listas de que se trata tras haber examinado de nuevo la mencionada inscripción. El Consejo concedió al demandante un plazo para que formulara observaciones.

- 22 Mediante escrito de 13 de abril de 2016, los representantes del demandante en el asunto T-155/15 se opusieron al mantenimiento del nombre del demandante en las listas de que se trata.

- 23 El 27 de mayo de 2016, el Consejo adoptó la Decisión (PESC) 2016/850, por la que se modifica la Decisión 2013/255 (DO 2016, L 141, p. 125). Ese mismo día adoptó el Reglamento de Ejecución (UE) 2016/840 del Consejo, por el que se aplica el Reglamento n.º 36/2012 (DO 2016, L 141, p. 30). Mediante esos actos, (en lo sucesivo, conjuntamente, «actos impugnados»), el nombre del demandante se mantuvo en las listas de que se trata.

- 24 En concreto, el nombre del demandante se mantuvo en la línea 28 del cuadro que constituye las listas de que se trata en la parte «A. Personas» del anexo, con la siguiente motivación:
- «Destacado hombre de negocios que opera en Siria, con intereses o actividades en las telecomunicaciones y las industrias del petróleo y el plástico y estrechas relaciones de negocios con Maher Al-Assad. Presta apoyo al régimen sirio, y se beneficia del él, a través de sus actividades empresariales. Está asociado a Maher Al-Assad, en particular a través de sus actividades empresariales.»
- 25 Mediante escrito de 30 de mayo de 2016, el Consejo comunicó a los representantes del demandante en el asunto T-155/15, pendiente de resolución en aquel momento, los nuevos motivos en los que se basaba la inscripción del demandante en las listas de que se trata y les remitió un expediente que recogía las pruebas que sustentaban mantener esa inscripción.
- 26 Mediante escrito de 6 de julio de 2016, los nuevos representantes del demandante informaron al Consejo de que representaban al demandante a partir de ese momento y solicitaron al Consejo que anulase la inscripción del nombre del demandante en las listas de que se trata.
- 27 Mediante escrito de 26 de julio de 2016, remitido a los nuevos representantes del demandante, el Consejo respondió a su escrito de 6 de julio de 2016 y les notificó una copia de los actos impugnados y de la documentación en la que se basaban dichos actos.
- 28 Mediante sentencia de 26 de octubre de 2016, Kaddour/Consejo (T-155/15, no publicada, en lo sucesivo, «Kaddour II» EU:T:2016:628), el Tribunal desestimó el recurso interpuesto por el demandante contra la Decisión de Ejecución 2015/117 y el Reglamento de Ejecución n.º 2015/108, en la medida en que dichos actos le afectaban. El Tribunal consideró que la reinscripción de su nombre en las listas de que se trata estaba justificada por el hecho de que el Consejo había aportado un conjunto de indicios precisos y concordantes que ponían de manifiesto que el demandante mantenía vínculos con determinadas personalidades clave del régimen sirio como el Sr. Maher Al-Assad, con arreglo al artículo 28, apartado 1, de la Decisión 2013/255 y del artículo 15, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 36/2012.
- 29 El demandante no interpuso recurso de casación contra la sentencia de 26 de octubre de 2016, Kaddour II (T-155/15, no publicada, EU:T:2016:628).

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

- 30 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 19 de agosto de 2016, el demandante interpuso el presente recurso.
- 31 El 28 de noviembre de 2016 el Consejo presentó en la Secretaría del Tribunal el escrito de contestación.
- 32 El demandante solicita al Tribunal que:
- Anule los actos impugnados.
  - Condene en costas al Consejo.
- 33 El Consejo solicita al Tribunal que:
- Desestime el recurso en su totalidad.

- Con carácter subsidiario, en el supuesto de que el Tribunal anulase las medidas restrictivas adoptadas contra el demandante, que ordene que se mantengan los efectos de la Decisión 2016/850 hasta que surta efectos la anulación del Reglamento de Ejecución 2016/840.
- Condene en costas al demandante.

## Fundamentos de Derecho

- 34 Con carácter preliminar, es preciso señalar que la Decisión 2016/850 se adoptó sobre la base del artículo 29 TUE, que otorga competencias al Consejo para adoptar decisiones que definan la posición de la Unión respecto a una cuestión particular de naturaleza geográfica o temática (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de septiembre de 2013, Anboubá/Consejo, T-592/11, no publicada, EU:T:2013:427, apartado 41).
- 35 También sobre la base del artículo 29 TUE, el Consejo adoptó la Decisión 2015/1836, con arreglo a la cual ser un hombre de negocios influyente que ejerce sus actividades en Siria constituye un criterio jurídico que permite la aplicación de medidas restrictivas.
- 36 En efecto, a tenor del considerando 6 de la Decisión 2015/1836:
- «El Consejo ha determinado que, debido al férreo control que el régimen sirio ejerce sobre la economía, a un núcleo restringido de destacados empresarios que operan en Siria solo le resulta posible mantener su estatus si está estrechamente vinculado al régimen y cuenta con su apoyo, y si tiene influencia dentro de este. El Consejo considera que debe establecer medidas restrictivas para imponer restricciones de admisión e inmovilizar todos los fondos y recursos económicos cuya propiedad, titularidad, tenencia o control corresponda a destacados empresarios que operen en Siria, identificados por el Consejo y enumerados en el anexo I, a fin de impedirles que faciliten apoyo material o financiero al régimen, y a través de su influencia, incrementar la presión sobre el propio régimen para que modifique sus políticas de represión.»
- 37 Igualmente, los artículos 27, apartado 2, y 28, apartado 2, de la Decisión 2013/255, en su versión modificada por la Decisión 2015/1836, prevén restricciones a la entrada o al tránsito por el territorio de los Estados miembros y la congelación de fondos de «destacados empresarios que operen en Siria». Además, los artículos 27, apartado 3, y 28, apartado 3, de esa misma Decisión, prevén que esas personas «no se incluirán o mantendrán en la lista de personas y entidades del anexo I si existe información suficiente que indique que no están vinculadas al régimen o han dejado de estarlo, ni ejercen influencia alguna sobre este ni plantean un riesgo real de elusión.»
- 38 En apoyo de su recurso, el demandante invoca, esencialmente, cinco motivos. El primero está basado en desviación de poder y en la violación de los principios de buena administración, de fuerza de cosa juzgada y de seguridad jurídica y del derecho a la tutela judicial efectiva. El segundo motivo está basado en la infracción del artículo 266 TFUE. El tercer motivo está basado en error manifiesto de apreciación. El cuarto motivo está basado en la vulneración de derechos fundamentales en lo tocante al respeto de la reputación, al disfrute pacífico de sus bienes y en la vulneración del principio de proporcionalidad. El quinto motivo está basado en la vulneración del principio de no discriminación.

***Sobre el primer motivo, basado en desviación de poder, en la violación de los principios de buena administración, de fuerza de cosa juzgada y de seguridad jurídica y en la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva***

- 39 El primer motivo se divide en tres partes. En primer lugar, el demandante alega que, al mantener las medidas impugnadas contra él, el Consejo incurrió en desviación de poder. Alega, en segundo lugar, que el Consejo vulneró el principio de buena administración recogido en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, debido a que, hasta el día de hoy, no ha retirado su nombre de las listas de que se trata. El demandante alega, en tercer lugar, que el Consejo vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva y el principio de fuerza de cosa juzgada en la medida en que ha vuelto a inscribir su nombre en las listas, pese a que el Tribunal había anulado la inscripción inicial de dicho nombre en esas listas.

*Sobre la primera parte, basada en desviación de poder*

- 40 El demandante alega que el Consejo «abusó de su poder de forma manifiesta» al volver a inscribir su nombre en las listas de que se trata, eludiendo así la sentencia de 13 de noviembre de 2014, Kaddour I (T-654/11, no publicada, EU:T:2014:947). En su opinión, el Consejo debería haber interpuesto recurso contra esa sentencia en lugar de volver a inscribir su nombre en dichas listas basándose en motivos sustancialmente idénticos a los que el Tribunal declaró infundados. El demandante alega, además, que el Consejo mantuvo la inscripción del nombre en dichas listas sobre la base de criterios de asociación y de apoyo al régimen sirio que ya habían sido invalidados por el Tribunal. Por otra parte, el demandante señala que las nuevas alegaciones del Consejo se basaban también en hechos, pruebas o circunstancias que habían sido declarados insuficientes por el Tribunal y de los que ya disponía el Consejo en el momento de la inscripción inicial de su nombre en estas mismas listas.
- 41 El Consejo refuta las alegaciones del demandante.
- 42 Según la jurisprudencia, un acto solo adolece de desviación de poder cuando existen indicios objetivos, pertinentes y concordantes de que dicho acto ha sido adoptado con el fin exclusivo o, al menos, determinante de alcanzar fines distintos de los alegados o de eludir un procedimiento específicamente establecido por el Tratado para hacer frente a las circunstancias del caso (véase la sentencia de 14 de octubre de 2009, Bank Melli Iran/Consejo, T-390/08, EU:T:2009:401, apartado 50 y jurisprudencia citada). Pues bien, en el presente asunto, el demandante no ha aportado pruebas que permitan acreditar que, al adoptar los actos impugnados, el Consejo persiguiese un objetivo distinto del de poner fin a la represión violenta ejercida por el régimen sirio contra la población civil en Siria mediante la congelación de fondos de las personas que obtienen provecho de dicho régimen y lo apoyan, de conformidad con el procedimiento previsto con este fin por el Tratado FUE y por el Reglamento n.º 36/2012.
- 43 En primer lugar, el argumento del demandante conforme al cual el Consejo abusó manifiestamente de su poder al mantener las medidas impugnadas contra él durante casi cinco años a pesar de que la inscripción inicial de su nombre en las listas de que se trata había sido anulada por la sentencia de 13 de noviembre de 2014, Kaddour I (T-654/11, no publicada, EU:T:2014:947), debe ser desestimado. En efecto, del apartado 93 de la mencionada sentencia se desprende que el Consejo, en el marco de un nuevo examen, tiene la posibilidad de volver a inscribir el nombre del demandante en dichas listas sobre la base de motivos con un fundamento jurídico suficiente.
- 44 Es preciso recordar además que, con arreglo al artículo 32, apartados 1 y 3, del Reglamento n.º 36/2012, cuando el Consejo decide aplicar a una persona física o jurídica, a una entidad o a un organismo las medidas restrictivas adoptadas, debe modificar los anexos II o II *bis* del mencionado Reglamento en consecuencia y que, por otra parte, si se presentan nuevas pruebas sustanciales, debe revisar su

decisión e informar a la persona física afectada. Además, debe examinar las listas recogidas en esos anexos a intervalos regulares y al menos cada doce meses, conforme al apartado 4 de ese artículo. De lo anterior se desprende que el Consejo tiene la obligación de volver a examinar las listas de que se trata y está facultado, si se presentan nuevas pruebas sustanciales, como ocurre en el presente caso, para modificar los motivos o volver a inscribir el nombre del demandante en las listas. Por ello, dado que los actos impugnados son resultado del nuevo examen que debe efectuar el Consejo respecto a las medidas adoptadas contra el demandante, procede considerar que este actuó conforme a las facultades que le han sido otorgadas.

- 45 En segundo lugar, respecto al argumento del demandante conforme al cual la motivación ofrecida por el Consejo para justificar la inscripción de su nombre en las listas de que se trata es prácticamente la misma que apoya los actos anulados por la sentencia de 13 de noviembre de 2014, Kaddour I (T-654/11, no publicada, EU:T:2014:947), procede desestimar esa alegación por infundada. En efecto, como se desprende del apartado 64 de la sentencia de 26 de octubre de 2016, Kaddour II (T-155/15, no publicada, EU:T:2016:628), una decisión de volver a inscribir un nombre en dichas listas adoptada sobre la base de los mismos motivos considerados para la primera inscripción puede ser suficiente para justificar dicha reinscripción siempre que las pruebas aportadas por el Consejo constituyan un fundamento jurídico suficiente de dichos motivos.
- 46 Por otra parte, es preciso señalar que, contrariamente a lo que alega el demandante, la motivación que resulta de los actos impugnados es diferente de la motivación expuesta por el Consejo en los actos anulados por la sentencia de 13 de noviembre de 2014, Kaddour I (T-654/11, no publicada, EU:T:2014:947). En efecto, el nombre del demandante fue inscrito inicialmente en las listas anexas a la Decisión 2011/273 y al Reglamento n.º 442/2011, debido a su asociación con el Sr. Maher Al-Assad y su apoyo financiero al régimen sirio (criterio del apoyo financiero). Por el contrario, el mantenimiento del nombre del demandante en las listas de que se trata se basa, por una parte, en su condición de hombre de negocios influyente (criterio del hombre de negocios influyente que opera en Siria) y, por otra parte, en las estrechas relaciones mercantiles que mantiene con el Sr. Maher Al-Assad (criterio de asociación con el régimen). De ello resulta que, por sus actividades mercantiles, obtiene provecho, según los actos impugnados, de ese régimen y lo apoya (criterio de asociación y de beneficio obtenido del régimen).
- 47 En tercer lugar, en lo tocante al argumento del demandante con arreglo al cual las nuevas alegaciones del Consejo se apoyan en hechos, pruebas o circunstancias que el Tribunal declaró insuficientes en su sentencia de 13 de noviembre de 2014, Kaddour I (T-654/11, no publicada, EU:T:2014:947), es preciso señalar que esta cuestión forma parte de la fundamentación de los motivos adoptados contra el demandante. Esta argumentación debe, por tanto, desestimarse como inoperante en la medida en que se plantea en apoyo de esta parte del motivo.
- 48 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede desestimar la primera parte del primer motivo.

*Sobre la segunda parte, basada en la vulneración del principio de buena administración*

- 49 El demandante alega que, al volver a inscribir y mantener su nombre en las listas de que se trata, el Consejo vulneró el principio de buena administración reconocido en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales. En su opinión, su caso no fue tratado de manera imparcial y equitativa ni en un plazo razonable. A este respecto, el demandante alega, esencialmente, que su nombre ha estado inscrito en las listas de que se trata durante más de cinco años y que el Consejo, al no haber formulado todas sus alegaciones en la inscripción inicial, prolongó la duración de la tramitación de esa inscripción vulnerando el derecho a que sus asuntos sean resueltos en un plazo razonable y el deber de buena administración.

- 50 El Consejo refuta las alegaciones del demandante.
- 51 Con carácter preliminar, procede recordar que el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales prevé lo siguiente:
- «1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.
2. Este derecho incluye en particular:
- a) el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente;
- b) el derecho de toda persona a acceder al expediente que le concierna, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial;
- c) la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.
- [...]»
- 52 Por otra parte, según la jurisprudencia, en el marco de la adopción de medidas restrictivas, el Consejo está obligado a respetar dicho principio de buena administración, que conlleva, según reiterada jurisprudencia, para la institución competente la obligación de examinar minuciosa e imparcialmente todas las circunstancias pertinentes del asunto de que se trate (véase la sentencia de 30 de junio de 2016, *Al Matri/Consejo*, T-545/13, no publicada, EU:T:2016:376, apartado 58 y jurisprudencia citada).
- 53 En el presente asunto, es preciso señalar, de entrada, que, mediante su argumentación, el demandante cuestiona únicamente el hecho de que su nombre siga inscrito en las listas de que se trata, pero no discute que fue oído antes de que dichas medidas se adoptaran contra él, ni que pudo acceder a su expediente administrativo, ni que los actos impugnados están suficientemente motivados con arreglo al artículo 41, apartado 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales.
- 54 Ante todo, en lo que respecta al argumento del demandante con arreglo al cual el Consejo, al volver a inscribir y mantener su nombre en las listas de que se trata, vulneró el principio de buena administración, de los apartados 43 y 44 anteriores se desprende que el Consejo podía válidamente volver a inscribir y mantener el nombre del demandante en dichas listas tras reexaminarlas. Por ello, procede desestimar ese argumento.
- 55 Seguidamente, en lo tocante a las alegaciones del demandante relativas a que el Consejo no trató su caso de manera imparcial y equitativa ni en un plazo razonable, es preciso señalar que el hecho, mencionado por el demandante, de que su nombre aparezca durante en un período prolongado en las listas de que se trata no permite, por sí mismo, considerar que su caso haya sido objeto de un trato parcial o no equitativo o que el Consejo lo tramitara en un plazo no razonable cuando adoptó los actos impugnados. Por otra parte, es preciso recordar que los actos impugnados se adoptaron sobre la base del artículo 29 TUE, que otorga competencias al Consejo para adoptar decisiones que definen la posición de la Unión sobre una cuestión particular de naturaleza geográfica o temática (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de septiembre de 2013, *Anbouba/Consejo*, T-592/11, no publicada, EU:T:2013:427, apartado 41). El mero hecho de que el nombre del demandante aparezca en las listas de que se trata no puede ser suficiente para cuestionar la imparcialidad del Consejo.
- 56 En todo caso, es obligado señalar que el demandante no aporta ningún dato específico en apoyo de sus alegaciones, de modo que estas deben ser desestimadas.

57 Por último, respecto al argumento del demandante con arreglo al cual el Consejo no podía basar la decisión relativa a la nueva inscripción de su nombre en las listas de que se trata en motivos que habría podido invocar al llevar a cabo la inscripción inicial del mencionado nombre en las listas, es preciso señalar que, a la vista de los motivos de la anulación de la decisión relativa a la primera inscripción del nombre en las listas recogidos en la sentencia de 13 de noviembre de 2014, Kaddour I (T-654/11, no publicada, EU:T:2014:947), nada impedía al Consejo llevar a cabo dicha nueva inscripción por los mismos motivos, siempre que esa nueva inscripción se basara en pruebas diferentes de las que el Tribunal consideró insuficientes para justificar la aplicación de las medidas controvertidas al demandante. Por consiguiente, debe rechazarse esta alegación.

58 Se desprende de lo anterior que debe desestimarse la segunda parte del primer motivo.

*Sobre la tercera parte, basada en la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y la violación de los principios de fuerza de cosa juzgada y de seguridad jurídica*

59 El demandante alega, por una parte, que el Consejo vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva debido a que volvió a inscribir su nombre en las listas de que se trata después de que el Tribunal hubiese anulado la inscripción inicial de ese nombre en las mencionadas listas. En su opinión, esta nueva inscripción priva a la demanda, en el asunto que dio lugar a la sentencia de 13 de noviembre de 2014, Kaddour I (T-654/11, no publicada, EU:T:2014:947), de «todo valor en la práctica».

60 El demandante alega, por otra parte, que el Consejo violó los principios de fuerza de cosa juzgada y de seguridad jurídica al volver a inscribir su nombre en las listas de que se trata después de que el Tribunal hubiese anulado la inscripción inicial de dicho nombre en las mencionadas listas.

61 El Consejo refuta los argumentos del demandante.

62 En primer lugar, es preciso recordar que el principio de tutela judicial efectiva es un principio general del Derecho de la Unión que deriva de las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros y que ha sido reconocido en los artículos 6 y 13 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en lo sucesivo, «CEDH»), y en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales (sentencia de 21 de marzo de 2012, Fulmen/Consejo, T-439/10 y T-440/10, EU:T:2012:142, apartado 87).

63 Ante todo, es preciso señalar que los argumentos del demandante relativos al hecho de que el Consejo volvió a inscribir su nombre en las listas de que se trata tras la anulación de la inscripción inicial de dicho nombre ya han sido rechazados en los apartados 43 y 44 anteriores.

64 Seguidamente, en lo tocante a la alegación del demandante conforme a la cual la demanda que dio lugar a la sentencia de 13 de noviembre de 2014, Kaddour I (T-654/11, no publicada, EU:T:2014:947) fue privado de «todo valor en la práctica», procede considerar que la decisión de volver a inscribir y mantener el nombre del demandante en las listas de que se trata no desvirtúa la eficacia del recurso que dio lugar a la mencionada sentencia. En efecto, dicha sentencia tuvo como consecuencia la supresión, con carácter retroactivo, de ese nombre en las mencionadas listas. Sin embargo, como se desprende del apartado 93 de la sentencia, el Consejo, en el marco de un nuevo examen, tenía la posibilidad de volver a inscribir ese nombre en esas listas sobre la base de un fundamento jurídico suficiente.

65 Por último, es obligado señalar que el demandante ha ejercido su derecho a interponer recurso contra los actos impugnados ante el juez de la Unión con arreglo al artículo 275 TFUE, párrafo segundo, en relación con el artículo 263 TFUE, párrafos cuarto y sexto. Por ello, el demandante no puede alegar una vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva.

- 66 De todo lo anterior se desprende que los argumentos del demandante relativos a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva deben desestimarse.
- 67 En segundo lugar, es preciso recordar que, conforme a reiterada jurisprudencia, las sentencias de anulación dictadas por los tribunales de la Unión tienen, desde que adquieren firmeza, fuerza absoluta de cosa juzgada. Dicha fuerza se extiende no solo al fallo de la sentencia de anulación, sino también a los motivos que han conducido a aquel y que constituyen su sustento necesario, en el sentido de que son indispensables para determinar el significado exacto de lo que ha sido resuelto en el fallo (sentencia de 3 de octubre de 2000, *Industrie des poudres sphériques/Consejo*, C-458/98 P, EU:C:2000:531, apartado 81; véase también en este sentido la sentencia de 1 de julio de 2009, *ThyssenKrupp Stainless/Comisión*, T-24/07, EU:T:2009:236, apartados 113 y 140). Cuando, a raíz de una sentencia de anulación, el autor del acto anulado adopta uno nuevo, debe respetar no solo el fallo de la sentencia, sino también los fundamentos que han conducido a aquel y que constituyen su soporte necesario, evitando que ese nuevo acto incurra en irregularidades idénticas a las apreciadas en la sentencia de anulación (véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de septiembre de 2014, *Éditions Odile Jacob/Comisión*, T-471/11, EU:T:2014:739, apartado 56, y de 6 de marzo de 2003, *Interporc/Comisión*, C-41/00 P, EU:C:2003:125, apartados 29 y 30 y jurisprudencia citada).
- 68 No obstante, la fuerza de cosa juzgada solo afecta a los extremos de hecho y de Derecho que fueron efectiva o necesariamente zanjados (sentencia de 19 de febrero de 1991, *Italia/Comisión*, C-281/89, EU:C:1991:59, apartado 14). Así pues, el artículo 266 TFUE solo obliga a la institución de la que emane el acto anulado a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de anulación. Además, el autor del acto puede apoyarse en su nueva decisión en fundamentos distintos de los que sustentaban la primera (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de marzo de 2003, *Interporc/Comisión*, C-41/00 P, EU:C:2003:125, apartados 30 a 32).
- 69 En el presente asunto, el demandante alega que el Consejo violó los principios de la fuerza de cosa juzgada y de seguridad jurídica al volver a inscribir su nombre en las listas de que se trata, pese a que el Tribunal había anulado la inscripción inicial de dicho nombre en las mencionadas listas. Pues bien, basta recordar que el hecho de que el Tribunal haya declarado, en la sentencia de 13 de noviembre de 2014, *Kaddour I* (T-654/11, no publicada, EU:T:2014:947), que el Consejo no había empleado un fundamento jurídico suficiente para los criterios sobre cuya base se adoptó dicha inscripción inicial no tiene influencia respecto a la validez de las posteriores decisiones de volver a inscribir y mantener ese nombre en las listas, que se apoyan en criterios y pruebas diferentes. En efecto, contrariamente a lo que afirma el demandante, para justificar estas últimas decisiones, el Consejo alega, en los actos impugnados, otro fundamento: el del hombre de negocios influyente que opera en Siria y el de su asociación con el régimen sirio.
- 70 Por otra parte, en lo que respecta a la vulneración del principio de seguridad jurídica alegada por el demandante, es preciso señalar que, conforme a reiterada jurisprudencia, ese principio implica que la legislación de la Unión debe ser precisa y su aplicación previsible para los justiciables (véanse las sentencias de 22 de junio de 2006, *Bélgica y Forum 187/Comisión*, C-182/03 y C-217/03, EU:C:2006:416, apartado 69, y de 14 de octubre de 2010, *Nuova Agricast y Cofra/Comisión*, C-67/09 P, EU:C:2010:607, apartado 77).
- 71 En el presente asunto, es preciso recordar de nuevo que el Consejo podía, a raíz de la sentencia de 13 de noviembre de 2014, *Kaddour I* (T-654/11, no publicada, EU:T:2014:947), decidir volver a inscribir el nombre del demandante en las listas de que se trata. En efecto, el Consejo puede, en virtud del artículo 266 TFUE, subsanar las irregularidades apreciadas en la sentencia de anulación adoptando, tras un nuevo examen, una nueva decisión de inscripción sobre la base de motivos con un fundamento jurídico suficiente. Por otra parte, el Tribunal mantuvo los efectos de la Decisión y del Reglamento mediante los cuales el nombre del demandante había sido inscrito inicialmente en las mencionadas listas hasta la expiración del plazo para interponer recurso de casación con el fin de permitir al Consejo subsanar a tiempo las irregularidades declaradas en la sentencia de que se trata y

evitar una merma a la eficacia de las medidas de congelación de fondos que pudieran adoptarse en el futuro contra el demandante (sentencia de 13 de noviembre de 2014, Kaddour I, T-654/11, no publicada, EU:T:2014:947, apartados 92 y 93).

- 72 Pese a que el Consejo no interpuso recurso de casación contra la sentencia de 13 de noviembre de 2014, Kaddour I (T-654/11, no publicada, EU:T:2014:947), y no aprovechó la oportunidad ofrecida por el Tribunal de volver a inscribir el nombre del demandante en las listas de que se trata dentro del plazo para interponer recurso de casación, que expiraba el 23 de enero de 2015, tales circunstancias no pueden haber llevado al demandante a albergar esperanzas de que su nombre no sería inscrito de nuevo en tales listas. En efecto, por una parte, la inexistencia de un recurso de casación interpuesto contra dicha sentencia no puede interpretarse en modo alguno como una renuncia por parte del Consejo a volver a inscribir el nombre del demandante en esas listas, en la medida en que el Consejo había indicado expresamente que le correspondía decidir sobre las medidas de ejecución de esa sentencia, que podían consistir en una nueva inscripción basada en motivos con un fundamento jurídico suficiente. Por otra parte, mantener los efectos de la primera inscripción hasta la expiración del plazo de interposición del recurso de casación tenía por objetivo únicamente evitar que el demandante transfiriese sus fondos fuera de la Unión antes de que el Consejo pudiera subsanar las irregularidades declaradas en la mencionada sentencia. No obstante, no se impuso al Consejo ninguna obligación de llevar a cabo una nueva inscripción del nombre del demandante dentro de ese plazo, que puede, en determinadas circunstancias, resultar insuficiente para que el Consejo pueda llevar a cabo comprobaciones y subsanar dichas irregularidades, en particular cuando ello implica reunir pruebas adicionales, como en el presente caso.
- 73 En tales circunstancias, no se puede reprochar al Consejo la violación de los principios de fuerza de cosa juzgada y de seguridad jurídica.
- 74 A la vista de las consideraciones anteriores, procede desestimar la tercera parte del primer motivo y el primer motivo en su totalidad.

### ***Sobre el segundo motivo, basado en la infracción del artículo 266 TFUE***

- 75 El demandante alega que, con arreglo al artículo 266 TFUE, el Consejo debería haber corregido los errores identificados por el Tribunal en la sentencia de 13 de noviembre de 2014, Kaddour I (T-654/11, no publicada, EU:T:2014:947), o suprimir su nombre de las listas de que se trata. En su opinión, el Consejo eludió no obstante dicha sentencia al volver a inscribir su nombre en las mencionadas listas sobre la base de los mismos criterios jurídicos, razones y pruebas utilizados ya para la inscripción inicial del citado nombre en esas listas. El demandante alega que el Consejo no adoptó las medidas necesarias para subsanar las irregularidades declaradas por el Tribunal durante la inscripción inicial con arreglo al artículo 266 TFUE.
- 76 El Consejo refuta las alegaciones del demandante.
- 77 Con arreglo al artículo 266 TFUE, la institución de la que emane el acto anulado está obligada a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de anulación.
- 78 A raíz de la anulación parcial del Reglamento n.º 36/2012, del Reglamento de Ejecución n.º 363/2013 y de la Decisión 2013/255, corresponde al Consejo, sobre la base del artículo 266 TFUE, llevar a cabo un nuevo examen de los hechos para evaluar si era preciso volver a inscribir dicho nombre en las mencionadas listas, basándose en nuevos motivos con un fundamento jurídico suficiente (véase, en este sentido, la sentencia de 25 de junio de 2015, Iranian Offshore Engineering & Construction/Consejo, T-95/14, no publicada, EU:T:2015:433, apartado 63 y jurisprudencia citada).

- 79 Es preciso recordar, en primer lugar, que, en la sentencia de 13 de noviembre de 2014, Kaddour I (T-654/11, no publicada, EU:T:2014:947), el Tribunal consideró que el Consejo no había acreditado que el demandante tuviera una relación profesional con el Sr. Maher Al-Assad ni que prestase apoyo financiero al régimen sirio y, por ello, anuló el Reglamento n.º 36/2012, el Reglamento de Ejecución n.º 363/2013 y la Decisión 2013/255, con efectos desde el 23 de enero de 2015, en la medida en que afectaba al demandante.
- 80 Es preciso considerar, seguidamente, que el segundo motivo se basa en una interpretación errónea del artículo 266 TFUE. En efecto, debe señalarse, por una parte, que la retirada del nombre del demandante de las listas de que se trata es consecuencia de la sentencia de anulación, en cuya virtud los actos anulados son eliminados retroactivamente del ordenamiento jurídico de la Unión. Por otra parte, como se desprende de la jurisprudencia citada en el apartado 78 anterior, dicho artículo no se opone a la posibilidad de que el Consejo vuelva a inscribir el nombre del recurrente en esas listas por motivos diferentes de aquellos en los que se basaba la inscripción inicial de ese nombre en las mismas listas.
- 81 Así, a raíz de la sentencia de 13 de noviembre de 2014, Kaddour I (T-654/11, no publicada, EU:T:2014:947), el Consejo podía válidamente decidir volver a inscribir el nombre del demandante en las listas de que se trata, como se desprende de los apartados 72 y 73 anteriores. A este respecto, procede recordar que el Tribunal señaló, en el apartado 93 de esa sentencia, que el Consejo podía subsanar las infracciones declaradas en la sentencia de anulación adoptando nuevas medidas restrictivas contra el demandante. Por otra parte, el Tribunal mantuvo los efectos de la inscripción inicial de dicho nombre en las mencionadas listas hasta la expiración del plazo de interposición del recurso de casación con el fin de permitir al Consejo subsanar a tiempo las irregularidades declaradas en esa sentencia y evitar una merma de la eficacia de las medidas de congelación de fondos que pudieran adoptarse en el futuro contra el demandante.
- 82 Pues bien, en los actos impugnados, que mantienen el nombre del demandante en las listas de que se trata, el Consejo aplicó criterios diferentes y se basó en razones también diferentes. En efecto, por una parte, el resumen de motivos de la decisión de mantener la inclusión se apoya en el criterio de asociación, beneficio y apoyo del régimen sirio con arreglo al artículo 28, apartado 1, de la Decisión 2013/255 y al artículo 15, apartado 1, del Reglamento n.º 36/2012 y en el criterio del hombre de negocios influyente que opera en Siria, previsto los artículos 27, apartado 2, y 28, apartado 2, letra a), de la Decisión 2013/255 y en el artículo 15, apartado 1 *bis*, letra a), del Reglamento n.º 36/2012. Por otra parte, los motivos en los que se basa la decisión de mantener la inclusión, a saber, «hombre de negocios influyente que opera en Siria, con intereses y/o actividades en los sectores de las telecomunicaciones, del petróleo y de la industria de materiales plásticos, y que mantiene relaciones mercantiles estrechas con Maher Al-Assad», no figuran en el Reglamento n.º 36/2012, el Reglamento de Ejecución n.º 363/2013 y la Decisión 2013/255, en la medida que le afectaban, con efectos a 23 de enero de 2015, por lo que no han estado sometidos al control del Tribunal en la sentencia de 13 de noviembre de 2014, Kaddour I (T-654/11, no publicada, EU:T:2014:947).
- 83 En todo caso, procede recordar que, como se desprende del apartado 93 de la sentencia de 13 de noviembre de 2014, Kaddour I (T-654/11, no publicada, EU:T:2014:947), el Consejo tiene la posibilidad, al proceder a un nuevo examen, de volver a incluir el nombre del demandante en las listas de que se trata basándose en motivos con un fundamento jurídico suficiente. Por ello, una decisión de mantener el nombre del demandante en dichas listas basada en motivos idénticos a los invocados al efectuar la primera inscripción puede bastar para justificar dicha inclusión, siempre y cuando las pruebas aportadas por el Consejo constituyan un fundamento jurídico suficiente para dichos motivos.
- 84 En lo tocante al argumento del demandante conforme al cual las nuevas alegaciones del Consejo se basan en hechos, pruebas o circunstancias que fueron declaradas insuficientes por el Tribunal en la sentencia de 13 de noviembre de 2014, Kaddour I (T-654/11, no publicada, EU:T:2014:947), procede

declarar que esta cuestión se refiere más bien a la fundamentación de los motivos invocados contra el demandante y, por ello, a la legalidad en cuanto al fondo de los actos controvertidos. Por ello, este argumento debe desestimarse por inoperante en la medida en que ha sido planteado en apoyo del segundo motivo.

85 En consecuencia, el segundo motivo debe desestimarse.

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

86 El demandante alega, ante todo, que el Consejo mantuvo la inscripción de su nombre en las listas de que se trata basándose en las mismas alegaciones que justificaron la inscripción inicial de su nombre en esas listas, a saber, el apoyo financiero que aportaba al régimen sirio (véase el apartado 5 anterior). Alega, seguidamente, que el Consejo no aportó pruebas que demuestren la fundamentación de los motivos para mantener dicha inscripción. Niega, por último, ser actualmente un hombre de negocios influyente en Siria.

87 El Consejo refuta las alegaciones del demandante.

88 Conforme a reiterada jurisprudencia, la efectividad del control jurisdiccional garantizado por el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales exige en especial 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 se asegure de que dicha decisión se sustenta en fundamentos de hecho suficientemente sólidos. Ello implica verificar los hechos alegados en el resumen de motivos en que se basa dicha decisión, de modo que el control jurisdiccional no quede limitado a una apreciación de la verosimilitud abstracta de los motivos invocados, sino que examine la cuestión de si tales motivos, o al menos uno de ellos que se considere suficiente, por sí solo, para fundamentar tal decisión, están o no respaldados por hechos (sentencia de 18 de julio de 2013, Comisión y otros/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, EU:C:2013:518, apartado 119).

89 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 que tales motivos carecen de fundamento. Es preciso que los datos o pruebas presentados por la autoridad de que se trate respalden los motivos invocados contra la persona afectada. Si tales datos no permiten constatar que un motivo es fundado, el juez de la Unión no tomará en consideración ese motivo como base de la decisión de incluir en la lista o de mantener en ella a la persona afectada. (sentencia de 18 de julio de 2013, Comisión y otros/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, EU:C:2013:518, apartados 121 a 123).

90 Con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la apreciación de la fundamentación de los motivos de una inscripción debe llevarse a cabo examinando los medios de prueba, no de forma aislada, sino en el contexto en el que se integran (sentencias de 21 de abril de 2015, Anbouba/Consejo, C-630/13 P, EU:C:2015:247, apartado 51, y de 21 de abril de 2015, Anbouba/Consejo, C-605/13 P, EU:C:2015:248, apartado 50).

91 Además, habida cuenta de la situación en Siria, el Consejo cumple la carga de la prueba que le corresponde si pone de manifiesto ante el juez de la Unión un conjunto de indicios suficientemente concretos, precisos y concordantes que acrediten la existencia de un vínculo suficiente entre la persona sujeta a una medida de congelación de sus fondos y el régimen combatido (sentencia de 21 de abril de 2015, Anbouba/Consejo, C-630/13 P, EU:C:2015:247, apartado 53).

- 92 En el presente asunto, procede recordar que el mantenimiento de la inscripción del nombre del demandante en las listas de que se trata se basa en dos motivos distintos, a saber, por una parte, en su condición de hombre de negocios influyente (criterio del hombre de negocios influyente que opera en Siria) y, por otra parte, en las relaciones comerciales estrechas con el Sr. Maher Al-Assad (criterio de asociación con el régimen). De ello resulta que, debido a esas actividades mercantiles, el demandante obtiene provecho, según los actos impugnados, del régimen sirio y lo apoya (criterio de asociación y de beneficio obtenido del régimen).
- 93 Por otra parte, es obligado señalar que, como se ha recordado en los apartados 35 y 36 anteriores, ser un hombre de negocios influyente que opera en Siria constituye, con arreglo a los artículos 27, apartado 2 y 28, apartado 2, de la Decisión 2013/255, en su versión modificada, en último lugar, por la Decisión 2015/1836, uno de los criterios jurídicos para la aplicación de las medidas restrictivas y, por ello, para la inscripción del nombre del demandante en las listas de que se trata.
- 94 Es cierto que con arreglo a los artículos 27, apartado 3 y 28, apartado 3, de la Decisión 2013/255, en su versión aplicable al presente litigio, los nombres de destacados empresarios que ejercen sus actividades en Siria no se inscriben ni mantienen en la lista de que se trata si existe información suficiente que indique que no están, o han dejado de estar, vinculados al régimen sirio, ni ejercen influencia alguna sobre este ni plantean un riesgo real de elusión.
- 95 El demandante alega, en primer lugar, que el Consejo mantuvo erróneamente la inscripción de su nombre en las listas de que se trata basándose en los mismos motivos que justificaron la inscripción inicial del mencionado nombre en dichas listas, a saber, su asociación con el Sr. Maher Al-Assad y su apoyo financiero al régimen sirio.
- 96 En el presente asunto, procede señalar que, como se desprende de los apartados 82 y 83 anteriores, los motivos para mantener el nombre del demandante en las listas de que se trata no coinciden con los motivos de la inscripción inicial de dicho nombre en las mencionadas listas. En efecto, los motivos «hombre de negocios influyente que opera en Siria, con intereses y/o actividades en los sectores de las telecomunicaciones, del petróleo y de la industria de materiales plásticos, y que mantiene relaciones mercantiles estrechas con Maher Al-Assad» son diferentes de los que fundamentaban la mencionada inscripción inicial. Así, no solo los criterios de inscripción en las listas, sino, también, los motivos adoptados por el Consejo contra él fueron modificados entre, por una parte, esta inscripción inicial y, por otra parte, la nueva inscripción y el mantenimiento del nombre del demandante en las listas de que se trata.
- 97 En todo caso, es preciso recordar que una decisión de mantener el nombre del demandante en las listas de que se trata basada en motivos idénticos a los invocados al efectuar la primera inscripción puede bastar para justificar dicha inclusión, siempre y cuando las pruebas aportadas por el Consejo constituyan un fundamento jurídico suficiente para dichos motivos (véase por analogía, la sentencia de 13 de noviembre de 2014, Kaddour I, T-654/11, no publicada, EU:T:2014:947, apartado 93).
- 98 Procede, por tanto, desestimar la alegación del demandante conforme a la cual el Consejo mantuvo erróneamente la inscripción de su nombre en las listas de que se trata basándose en motivos idénticos a los invocados al efectuar la inscripción inicial de dicho nombre en las mencionadas listas.
- 99 El demandante alega, en segundo lugar, que el Consejo no ha aportado nuevas pruebas o que demuestren la fundamentación de los motivos de la inscripción de su nombre en dichas listas, en particular su asociación con el Sr. Maher Al-Assad y su apoyo al régimen sirio.
- 100 Con carácter preliminar, es preciso recordar que el Tribunal, en la sentencia de 26 de octubre de 2016, Kaddour II (T-155/15, no publicada, EU:T:2016:628), consideró que la nueva inscripción del nombre del demandante en las listas de que se trata estaba justificada por el hecho de que el Consejo había

aportado un conjunto de indicios precisos y concordantes que acreditaba que el demandante mantenía vínculos con determinadas personalidades clave del régimen sirio, como el Sr. Maher Al-Assad.

- 101 Por otra parte, en el presente asunto es preciso señalar que, para justificar el mantenimiento de su nombre en las listas de que se trata, el Consejo entregó a los representantes del demandante el documento COREU de 20 de mayo de 2016 con la referencia PESC/0049/16 — ST 9478/16 y los documentos con referencias 430/16 a 435/16 RELEX. Se trata de varios documentos que contienen información públicamente accesible, con los que el Consejo pretende describir el contexto general y personal del demandante. En concreto, el documento con la referencia COREU de 20 de mayo de 2016 contiene una explicación de los nuevos motivos invocados contra el demandante, así como diversos datos aportados en apoyo de esa motivación. La información aludida consiste, en particular, en enlaces a los sitios de Internet del Washington Institute, de la Jamestown Foundation, del WorldCrunch, de *The New York Sun*, Lebanonwire, Middle East Transparent, Recherches sur le terrorisme, Shabab Kurd, Ya Libnan y de la Syrian Democratic Union Organization que publican artículos relativos al demandante. En lo que atañe a los documentos con la referencia 430/16 a 435/16 RELEX, estos contienen nuevos artículos de prensa citados en el documento COREU de 20 de mayo de 2016 y publicados en los sitios de Internet de Shabab Kurd, Ya Libnan, Writtingcompany, WorldCrunch y de la Syrian Democratic Union Organization, así como un informe de solvencia de una empresa de transporte de automóviles y camionetas elaborado en diciembre de 2015 por Orbis.
- 102 Pues bien, es preciso señalar que los documentos de que se trata aportan, contrariamente a lo que señala el demandante, información distinta, procedente de fuentes abiertas y públicas variadas y diferentes de las que el Tribunal había considerado en la sentencia de 26 de octubre de 2016, Kaddour II (T-155/15, no publicada, EU:T:2016:628), que constituían un conjunto de indicios que permitían justificar volver a incluir el nombre del demandante en las listas de que se trata. La única similitud entre dichos documentos y la documentación aportada por el Consejo para apoyar esa nueva inclusión es que esa información coincide en el hecho de que el demandante forma parte del núcleo de la clase económica dirigente en Siria debido a la gestión de los negocios del Sr. Maher Al-Assad y en el carácter innegable de sus vínculos con el régimen sirio, en la medida en que ejerce una influencia determinante, mediante sus actividades mercantiles y profesionales, en el primer círculo de dirigentes de ese régimen.
- 103 Es preciso poner de relieve, en particular, lo siguiente:
- Ante todo, el documento con la referencia 433/16 RELEX, a saber, un artículo publicado el 27 de marzo de 2005 en el blog Writtingcompany relativo al procedimiento concursal de un banco libanés, identifica al demandante como «encargado de negocios (*officer manager*) del teniente coronel Maher Al-Assad». Igualmente, el documento con la referencia 431/16 RELEX, a saber, un artículo publicado el 9 de febrero de 2013 en el sitio de Internet de Ya Libnan, incluye la afirmación de que «un apartamento situado en Beirut de 2,5 millones de dólares bajo control de Maher fue transmitido sin costes a su encargado de negocios, Khaled Kaddour»;
  - seguidamente, el documento con la referencia 432/16 RELEX, a saber, un artículo publicado el 26 de noviembre de 2015 en el sitio de Internet de WorldCrunch, contiene afirmaciones conforme a las cuales «el clan de los oligarcas sirios incluye también a Maher Al-Assad, el hermano del presidente, y a sus servidores Mohamad Hamcho, Samer Debs y Khaled Kaddour» y que, «a cambio de la contribución del Estado, estos hombres de negocios transfieren una parte de sus beneficios»;

- por otra parte, el documento con la referencia 430/16 RELEX, a saber, un artículo publicado el 27 de marzo de 2012 en el sitio de Internet de Shabab Kurd, hace referencia a una lista de miembros del «grupo económico privado de Maher Al-Assad» que describe al demandante como «el brazo derecho de Maher Al-Assad». En este artículo, se señala también que el demandante «posee una fábrica de plástico y una empresa especializada en contratos para el ejército»;
- además, el documento con la referencia 434/16 RELEX, a saber, un artículo publicado el 3 de junio de 2015 en el sitio de Internet de la Syrian Democratic Union Organization, titulado *La nueva mafia siria de Maher Al-Assad*, recoge la afirmación de que «la corrupción de Maher Al-Assad fuera de Siria pasaba por Mirza Nitham Eddin y su yerno, Khaled Nasser Kaddour, que forman el “organismo de gestores” de sus negocios en el extranjero»;
- por último, el documento con referencia 435/16 RELEX contiene un informe de solvencia elaborado en diciembre de 2015 por Orbis relativo a una empresa de transporte de automóviles y camionetas perteneciente al Sr. Ayman Jaber y constituida en 2010, de la que el demandante posee una importante participación, a saber, el 40 % de su capital.

104 Por ello, procede considerar que, contrariamente a lo que sostiene el demandante, el Consejo aportó, en el marco del presente procedimiento, nuevos documentos que resultan pertinentes para apoyar los motivos del mantenimiento del nombre del demandante en las listas de que se trata.

105 El demandante niega, en tercer lugar, la veracidad de la información recogida en los documentos de que se trata y alega que carecen de fuerza probatoria.

106 A este respecto, es preciso señalar, ante todo, que el demandante cuestiona la veracidad de la información recogida en los documentos de que se trata, pero no aporta ningún dato que apoye ese cuestionamiento, más allá de su propio testimonio anexo al escrito de interposición del recurso.

107 Seguidamente, en lo tocante a la fiabilidad de la información aportada por el Consejo, es preciso recordar que, conforme a reiterada jurisprudencia, la actuación del Tribunal de Justicia y del Tribunal General se rige por el principio de libre apreciación de la prueba y el único criterio de apreciación del valor de las pruebas aportadas reside en su credibilidad. Además, para apreciar el valor probatorio de un documento es necesario comprobar la verosimilitud de la información que en él se contiene y tener en cuenta, en especial, el origen del documento y las circunstancias de su elaboración, así como su destinatario, y preguntarse si, de acuerdo con su contenido, parece razonable y fidedigno (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de septiembre de 2012, *Shell Petroleum y otros/Comisión*, T-343/06, EU:T:2012:478, apartado 161 y jurisprudencia citada).

108 Pues bien, procede señalar que, como resulta del apartado 101 anterior, cada fuente de información digital, accesible públicamente, aporta información diferente y todas esas fuentes concurren, esencialmente, en identificar al demandante como miembro del núcleo de la clase económica dirigente en Siria debido a sus actividades mercantiles y su gestión de los negocios del Sr. Maher Al-Assad, aprovechándose así del régimen sirio, en particular en el contexto actual de guerra civil. Por otra parte, es preciso señalar que esa documentación fue publicada en fechas diferentes e incluso, en lo que respecta a determinados artículos, antes del inicio de la crisis siria, y que, ya en aquel momento, se consideraba que el demandante estaba asociado al Sr. Maher Al-Assad.

109 Por último, esta documentación no solo corroboraba la información tomada en consideración por el Tribunal en la sentencia de 26 de octubre de 2016, *Kaddour II* (T-155/15, no publicada, EU:T:2016:628), como un conjunto de indicios precisos y concordantes que permitía acreditar que el demandante mantenía vínculos con determinadas personalidades clave del régimen sirio, como el Sr. Maher Al-Assad, sino que también aportaba información nueva y más actual, que podía justificar el mantenimiento del nombre del demandante en las listas de que se trata.

- 110 En efecto, en particular, el documento con la referencia 430/16 RELEX, a saber, un artículo publicado el 27 de marzo de 2012 en el sitio de Internet de Shabab Kurd, describe algunas actividades mercantiles del demandante, concretamente, el hecho de que es propietario de «una fábrica de plástico y una empresa especializada en contratos para el ejército». Por otra parte, el documento con la referencia 434/16 RELEX, a saber, un artículo publicado el 3 de junio de 2015 en el sitio de Internet de la Syrian Democratic Union Organization, pone de manifiesto la relación mercantil y el vínculo familiar del demandante con Mirza Nitham Eddin, es decir, que el demandante es cuñado de este, relación reconocida por otra parte por el propio demandante en el escrito de interposición del recurso. Además, en este último artículo se señala que el demandante es el gestor de los negocios en el extranjero del Sr. Maher Al-Assad. Por otra parte, el documento con la referencia 435/16 RELEX, a saber, el informe de solvencia elaborado en diciembre de 2015 por Orbis, destaca que el demandante tiene una participación considerable en una empresa de transporte de automóviles y camionetas perteneciente al Sr. Jaber, hombre de negocios sirio cuyo nombre está también inscrito en las listas de que se trata, extremo que no fue cuestionado por la sentencia de 26 de octubre de 2016, Jaber/Consejo (T-154/15, no publicada, EU:T:2016:629). A este respecto, el demandante se limita a afirmar, sin negar su participación ni aportar ninguna prueba en sentido contrario, que esa empresa nunca ha tenido actividad alguna ni ha realizado operaciones mercantiles. Por ello, nada permite cuestionar la fiabilidad de esa información.
- 111 De ello se desprende que la argumentación del demandante que niega la veracidad de la información recogida en esos documentos y su fiabilidad debe desestimarse por infundada.
- 112 El demandante rebate, en cuarto lugar, las alegaciones del Consejo relativas a los motivos para mantener la inscripción de su nombre en las listas de que se trata, basándose en extractos de su propio testimonio anexo al escrito de interposición del recurso. Emplaza también al Tribunal a «examinar en su totalidad las pruebas aportadas».
- 113 A este respecto, es preciso recordar que, si bien ciertos extremos específicos del texto pueden apoyarse y complementarse mediante remisiones a pasajes determinados de documentos adjuntos, una remisión global a otros escritos, aunque figuren como anexo a la demanda, no puede paliar la falta de los elementos esenciales en la demanda. No incumbe al Tribunal buscar e identificar, en los anexos, los motivos y alegaciones que podría considerar constitutivos del fundamento del recurso, puesto que los anexos tienen una función puramente probatoria e instrumental (véanse el auto de 19 de mayo de 2008, TF1/Comisión, T-144/04, EU:T:2008:155, apartado 29 y jurisprudencia citada, y la sentencia de 25 de octubre de 2012, Arbos/Comisión, T-161/06, no publicada, EU:T:2012:573, apartado 23).
- 114 Por ello, el Tribunal examinará únicamente los extractos del testimonio del demandante expresamente mencionados y analizados en la demanda, ya que las remisiones íntegras a dicho testimonio deben considerarse inadmisibles.
- 115 En lo tocante a los extractos de su testimonio mencionados y analizados en la demanda, el demandante señala, ante todo, que no tiene relación profesional ni mercantil con el Sr. Maher Al-Assad y que nunca apoyó al gobierno ni ocupó un puesto político en él. Señala, a continuación, que su «antigua» fortuna y sus intereses mercantiles no resultan de ventajas o favores concedidos por el régimen sirio, sino de sus propias iniciativas empresariales (en particular en el sector del tabaco). Niega, además, la veracidad de sus supuestas actividades en los sectores de las telecomunicaciones, del petróleo y de la industria de materias plásticas. Alega, por otra parte, que jamás ha celebrado contratos con el gobierno ni efectuado ningún tipo de operación por la que percibiese comisiones. Afirma, por último, ser un hombre de negocios actualmente sin influencia, ya que sus intereses mercantiles han sido destruidos desde el comienzo de la guerra. Aporta en apoyo de su testimonio fotocopias de fotografías que pretenden demostrar la destrucción de su fábrica de tabaco.

- 116 A este respecto, el demandante solo aporta su testimonio y fotocopias de fotografías en blanco y negro y de mala calidad de lo que parece un edificio destruido, sin aportar la más mínima prueba que pueda desvirtuar las alegaciones del Consejo y la documentación en la que este se basó en el presente asunto. En efecto, el demandante podría haber aportado estatutos, contratos u otros documentos que probaran sus actividades mercantiles o profesionales o el cese de toda actividad. Por otra parte, procede señalar que ese testimonio, procedente del propio demandante, solo tiene un reducido valor probatorio.
- 117 Por ello, es obligado declarar que el demandante no ha aportado ninguna prueba que desvirtúe la fundamentación de los motivos considerados para mantener la inscripción de su nombre en las listas de que se trata. Por el contrario, ha reconocido, en sus escritos, haber sido un hombre de negocios influyente en Siria antes del inicio de la guerra.
- 118 Además, como se ha señalado en los anteriores apartados 101, 103, 109 y 110, el Consejo ha aportado toda una serie de documentos de diversos orígenes que demuestran que el demandante estaba vinculado al régimen sirio en el poder, lo que justificaba el mantenimiento de su nombre en las listas de que se trata.
- 119 En efecto, es preciso recordar que el Consejo entregó a los representantes del demandante, mediante escritos de 30 de mayo y 26 de julio de 2016, una copia de los nuevos documentos y de la información (el documento COREU de 20 de mayo de 2016 con la referencia PESC/0049/16 — ST 9478/16 y los documentos con las referencias 430/16 a 435/16 RELEX) relativos al mantenimiento de la inscripción del nombre del demandante en las listas de que se trata y a la modificación del resumen de motivos en el que se basa dicha inscripción (apartados 25 y 27 anteriores). Esta nueva documentación contiene, por una parte, nuevos indicios y nueva información relativa al demandante en lo tocante a los indicios ya considerados suficientes en la sentencia de 26 de octubre de 2016, Kaddour II (T-155/15, no publicada, EU:T:2016:628) para apoyar los motivos adoptados por el Consejo para justificar la nueva inscripción de dicho nombre en las mencionadas listas (véanse los apartados 101, 103 y 110 anteriores), y, por otra parte, información que corrobora los indicios ya presentados por el Consejo al llevar a cabo dicha nueva inscripción.
- 120 Por otra parte, el Consejo adjuntó a su escrito de contestación otros artículos de prensa procedentes de diferentes fuentes. En esos artículos se señalaba que la élite económica estaba formada en gran medida por empresarios escogidos por el Sr. Bachar Al-Assad y su familia ampliada, y que esa élite prosperó gracias a los favores del régimen. Procede considerar que el Consejo tomó en consideración acertadamente estos datos, no para motivar *ex post* los actos controvertidos, sino como indicios que permiten demostrar que, habida cuenta del contexto en que se adoptaron dichos actos, su motivación era suficiente (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de noviembre de 2012, Consejo/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, apartado 62).
- 121 Procede considerar que todos estos documentos constituyen por tanto un conjunto de indicios en el sentido de la sentencia de 21 de abril de 2015, Anbouba/Consejo (C-630/13 P, EU:C:2015:247), apartado 52, que también puede justificar el mantenimiento del nombre del demandante en las listas de que se trata.
- 122 De todo lo anterior se desprende que el Consejo aportó un conjunto de indicios precisos y concordantes, en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 91 anterior, que puede poner de manifiesto que el demandante mantenía vínculos con determinadas personalidades clave del régimen sirio, como el Sr. Maher Al-Assad. Procede por ello concluir que el segundo motivo en apoyo del mantenimiento del nombre del recurrente en las listas de que se trata estaba suficientemente fundamentado.

- 123 Por otra parte, con arreglo a la jurisprudencia, en lo relativo a una decisión por la que se adoptan medidas restrictivas, el Tribunal de Justicia declaró que, habida cuenta de su carácter preventivo, si el juez de la Unión considera que al menos uno de los motivos mencionados es lo bastante preciso y concreto, que está respaldado por hechos y que constituye, por sí solo, una base suficiente para fundamentar la decisión, la circunstancia de que otros de esos motivos no presenten tales características no puede justificar la anulación de dicha decisión (véase la sentencia de 28 de noviembre de 2013, Consejo/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, apartado 72 y jurisprudencia citada).
- 124 En el presente asunto, dado que el segundo motivo para el mantenimiento de la inscripción del nombre del demandante en las listas de que se trata, a saber, sus estrechas relaciones mercantiles con el Sr. Maher Al-Assad, fue debidamente acreditado por el Consejo y dado que constituye una base suficiente de inscripción con arreglo al criterio legal establecido en el artículo 28, apartado 1, de la Decisión 2013/255 y por el artículo 15, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 36/2012, no es necesario examinar la fundamentación del primer motivo.
- 125 No obstante, es preciso señalar, a mayor abundamiento, que el Consejo aportó también nuevos indicios dirigidos a demostrar que el demandante era un hombre de negocios influyente, concretamente el indicio relativo a que era propietario de una fábrica de plásticos y de una empresa especializada en contratos para el ejército y el indicio relativo a su participación del 40 % en el capital de una empresa de transportes de automóviles con el Sr. Jaber, hombre de negocios influyente también inscrito en las listas de que se trata. Además, el propio demandante ha reconocido ser un hombre de negocios influyente en Siria antes del inicio de la guerra en su testimonio aportado en anexo al escrito de interposición del recurso sin aportar datos que permitan considerar que ya no es el caso.
- 126 Pues bien, como se desprende de los artículos 27, apartado 3, y 28, apartado 3, de la Decisión 2013/255, los nombres de los hombres de negocios influyentes no serán inscritos o mantenidos en las listas de personas que figuran en el anexo I de dicha Decisión si existe información suficiente que indique que no están, o han dejado de estar, vinculados al régimen sirio, ni ejercen influencia alguna sobre este ni plantean un riesgo real de elusión. A este respecto, procede declarar que, a parte del testimonio del demandante que, como se señaló en el apartado 116 anterior, no puede considerarse prueba suficiente, de los autos del presente asunto no se desprende que el demandante ya no esté vinculado al régimen y, por ello, el Consejo no incurrió en error al inscribirlo en las listas de que se trata basándose en el criterio del «hombre de negocios influyente» establecido en dichas disposiciones.
- 127 Por otra parte, es preciso recordar que las medidas previstas en los artículos 27, apartado 2, y 28, apartado 2, de la Decisión 2013/255, en su versión modificada, en último lugar, por la Decisión 2015/1836, afectan a «destacados empresarios que [operan] en Siria» y a las «personas asociadas con ellos, enumeradas en el anexo I». Ahora bien, dado que, por una parte, como se desprende de la sentencia de 26 de octubre de 2016, Jaber/Consejo (T-154/15, no publicada, EU:T:2016:629), apartado 109, el Consejo había aportado pruebas suficientes para acreditar que el Sr. Jaber había sido inscrito justificadamente en las listas de que se trata y, por otra parte, como se desprende de las pruebas aportadas en el presente asunto por el Consejo, el demandante tiene vínculos con el Sr. Jaber, el Sr. Kaddour puede estar vinculado al régimen, a efectos de los artículos 27, apartado 2, y 28, apartado 2, de la Decisión 2013/255. Además, ningún elemento de los autos desvirtúa esta apreciación. Al contrario, como ya se ha señalado, el demandante mantiene vínculos con el Sr. Jaber, dado que ambos son accionistas mayoritarios, titulares de un 40 % del capital de una empresa de transportes.
- 128 A la vista de las anteriores consideraciones, procede desestimar el tercer motivo, basado en error manifiesto de apreciación.

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

- 129 El demandante alega, por una parte, que el mantenimiento de su nombre en las listas de que se trata, tras la anulación de la inscripción inicial de dicho nombre en las mencionadas listas, constituye una vulneración de sus derechos al respeto de su reputación y de propiedad garantizados, respectivamente, por los artículos 7 y 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales y por los artículos 1 y 8 del CEDH. Alega, por otra parte, que las medidas adoptadas contra él son desproporcionadas ya que, en primer lugar, el Consejo no ha sido capaz de demostrar la fundamentación de los motivos alegados a este respecto; en segundo lugar, esas medidas no tendrán ningún efecto sobre el régimen sirio debido a que no forma parte del mismo y a que no ocupa una posición influyente, y, en tercer lugar, tales medidas le han causado perjuicios reales a él y a su familia.
- 130 El Consejo refuta las alegaciones del demandante.
- 131 En lo que respecta, en primer lugar, a la alegación del demandante basada en la vulneración de su derecho de propiedad, es preciso señalar que ese derecho forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión y que se encuentra reconocido en el artículo 17 de la Carta de Derechos Fundamentales (véase la sentencia de 13 de septiembre de 2013, Makhlouf/Consejo, T-383/11, EU:T:2013:431, apartado 96 y jurisprudencia citada).
- 132 No obstante, conforme a reiterada jurisprudencia, el derecho de propiedad no goza, en el Derecho de la Unión, de una protección absoluta. Por consiguiente, pueden imponerse restricciones al ejercicio de este derecho fundamental, siempre y cuando estas restricciones respondan efectivamente a objetivos de interés general perseguidos por la Unión y no constituyan, habida cuenta del objetivo perseguido, una intervención desmesurada e intolerable que afecte a la propia esencia del derecho así garantizado (véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de noviembre de 2012, Al-Aqsa/Consejo y Países Bajos/Al-Aqsa, C-539/10 P y C-550/10 P, EU:C:2012:711, apartado 121, y de 25 de junio de 2015, Iranian Offshore Engineering & Construction/Consejo, T-95/14, no publicada, EU:T:2015:433, apartado 59).
- 133 De ello resulta que, dada la importancia crucial de la protección de la población civil en Siria, las restricciones del derecho de propiedad evocadas por el demandante no resultan desproporcionadas (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 13 de septiembre de 2013, Makhlouf/Consejo, T-383/11, EU:T:2013:431, apartado 106), máxime habida cuenta de que la Decisión 2013/255 y el Reglamento n.º 36/2012 prevén determinadas excepciones que permiten a las personas y a las entidades sometidas a medidas restrictivas hacer frente a gastos esenciales.
- 134 En efecto, la Decisión 2013/255 y el Reglamento n.º 36/2012 prevén la posibilidad de autorizar la utilización de fondos inmovilizados para atender a necesidades básicas o cumplir determinadas obligaciones, de conceder autorizaciones expresas que permitan la liberación de fondos u otros activos financieros o recursos económicos y de revisar periódicamente la composición de las listas con el fin de permitir que las personas y entidades que ya no respondan a los criterios para figurar en la lista controvertida sean excluidas de ella (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de septiembre de 2013, Makhlouf/Consejo, T-383/11, EU:T:2013:431, apartados 102 y 105).
- 135 A este respecto, procede señalar que el demandante nunca ha alegado la necesidad de tener acceso a la totalidad o a una parte de los fondos inmovilizados.
- 136 Por consiguiente, procede desestimar este argumento.
- 137 En lo tocante, en segundo lugar, a la alegación del demandante basada en la vulneración del derecho a la reputación, procede recordar que este derecho no constituye una prerrogativa absoluta y que su ejercicio puede ser objeto de restricciones justificadas por objetivos de interés general perseguidos por

- la Unión. De este modo, toda medida restrictiva económica o financiera produce, por definición, efectos que atañen al derecho al honor de la persona o de la entidad a la que afecta, ocasionando así perjuicios a esta. Sin embargo, la importancia de los objetivos perseguidos por las medidas restrictivas de que se trata puede justificar las consecuencias negativas que de ella se deriven para las personas o las entidades afectadas, aunque sean considerables (véase, en este sentido, la sentencia de 25 de marzo de 2015, *Central Bank of Iran/Consejo*, T-563/12, EU:T:2015:187, apartado 115).
- 138 Por otra parte, es en cualquier caso obligado señalar que, como ha apuntado el Consejo, el demandante no ha aportado ningún dato que demuestre que las medidas adoptadas contra él hayan causado un perjuicio a su reputación y, por ello, procede desestimar sus alegaciones.
- 139 En lo tocante, en tercer lugar, al argumento del demandante basado en la violación del principio de proporcionalidad, se desprende de reiterada jurisprudencia que el principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión, exige que los medios que aplica una disposición del Derecho de la Unión sean aptos para alcanzar el objetivo legítimo propuesto por la normativa de la que se trata y no vayan más allá de lo que es necesario para alcanzarlo (sentencias de 15 de noviembre de 2012, *Al-Aqsa/Consejo y Países Bajos/Al-Aqsa*, C-539/10 P y C-550/10 P, EU:C:2012:711, apartado 122; de 25 de junio de 2015, *Iranian Offshore Engineering & Construction/Consejo*, T-95/14, no publicada, EU:T:2015:433, apartado 60, y de 14 de marzo de 2017, *Bank Tejarat/Consejo*, T-346/15, no publicada, EU:T:2017:164, apartado 149).
- 140 Es cierto que los derechos del demandante se ven limitados en cierto grado por las medidas restrictivas adoptadas contra él, dado que no puede, en particular, disponer de sus fondos situados en el territorio de la Unión, ni transferirlos a la Unión, salvo en virtud de autorizaciones específicas. Del mismo modo, las medidas referidas al demandante pueden suscitar cierto recelo o desconfianza de sus socios y clientes con respecto a él.
- 141 No obstante, del examen del tercer motivo se desprende que el Consejo mantuvo debidamente el nombre del demandante en las listas de que se trata basándose en las relaciones profesionales mantenidas con personalidades clave del régimen, en particular con el Sr. Maher Al-Assad. Por ello, el demandante debe ser considerado un hombre de negocios influyente que opera en Siria.
- 142 La decisión de mantener el nombre del demandante en las listas de que se trata, en la medida en que se base en el criterio de la asociación del demandante con el régimen sirio a través de sus relaciones mercantiles estrechas con el Sr. Maher Al-Assad y, por ello, en su apoyo a dicho régimen, es adecuada para alcanzar el objetivo de interés general perseguido por la política de medidas restrictivas adoptada por el Consejo, a saber, el fin de la represión ejercida contra la población civil en Siria, que ha costado la vida a miles de civiles. Este objetivo se inscribe en el marco más amplio de los esfuerzos vinculados al mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional, previstos en el artículo 21 TUE, que establece las disposiciones relativas a la acción exterior de la Unión y es, por ello, legítimo.
- 143 Respecto al carácter supuestamente desproporcionado del mantenimiento del nombre del demandante en las listas de que se trata, es obligado recordar, como se desprende de los apartados 133 y 134 anteriores, que el artículo 28, apartado 6, de la Decisión 2013/255, en su versión modificada, prevé la posibilidad, por una parte, de autorizar la utilización de fondos congelados para hacer frente a gastos esenciales o cumplir determinados compromisos y, por otra parte, de conceder autorizaciones expresas que permitan la liberación de fondos, de activos o de otros recursos económicos (véanse, por analogía, las sentencias de 3 de septiembre de 2008, *Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión*, C-402/05 P y C-415/05 P, EU:C:2008:461, apartado 364, y de 15 de noviembre de 2012, *Al-Aqsa/Consejo y Países Bajos/Al-Aqsa*, C-539/10 P y C-550/10 P, EU:C:2012:711, apartado 127).

- 144 Además, es preciso tomar en consideración que el mantenimiento del nombre del demandante en las listas de que se trata no puede calificarse de desproporcionado en atención a un supuesto carácter potencialmente ilimitado. En efecto, este mantenimiento es objeto de revisión periódica (al menos anual) con el fin de garantizar que las personas y entidades que han dejado de reunir los requisitos para figurar en la lista controvertida sean excluidas de la misma (véanse, por analogía, las sentencias de 3 de septiembre de 2008, Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión, C-402/05 P y C-415/05 P, EU:C:2008:461, apartado 365, y de 15 de noviembre de 2012, Al-Aqsa/Consejo y Países Bajos/Al-Aqsa, C-539/10 P y C-550/10 P, EU:C:2012:711, apartado 129).
- 145 Respecto a los perjuicios alegados por el demandante que habrían sido causados a raíz del mantenimiento de la inscripción de su nombre en las listas de que se trata y, debido a los cuales, según el demandante, sus empresas han sido destruidas y peligran su vida y la de su familia, procede señalar, ante todo, que el demandante no ha formulado una solicitud de indemnización de tales perjuicios en sus pretensiones.
- 146 A este respecto, procede declarar en cualquier caso seguidamente que, para demostrar la existencia de los perjuicios alegados, el demandante se limitó a aportar su propio testimonio y fotocopias de fotos en blanco y negro de mala calidad de lo que parece un edificio destruido. Las pruebas aportadas por el demandante no bastan para demostrar la existencia de los mencionados perjuicios.
- 147 Por último, procede recordar que la importancia de los objetivos perseguidos por los actos impugnados justifica que estos hayan podido tener consecuencias negativas, incluso considerables, para el demandante, sin que ello afecte a su legalidad (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de febrero de 2014, Ezz y otros/Consejo, T-256/11, EU:T:2014:93, apartado 191).
- 148 De ello resulta que, dada la importancia primordial del mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional, las restricciones al derecho de propiedad y a la reputación del demandante causadas eventualmente por los actos impugnados están justificadas por un objetivo de interés general y no son desproporcionadas a la vista de los objetivos perseguidos.
- 149 En virtud de las consideraciones anteriores, procede desestimar el cuarto motivo, basado en la vulneración de derechos fundamentales y del principio de proporcionalidad.

***Sobre el quinto motivo, basado en la violación del principio de no discriminación***

- 150 El demandante alega que el Consejo violó el principio de no discriminación al tratar el mantenimiento de la inscripción de su nombre en las listas de que se trata de la misma manera que el de los nombres de los Sres. Hamcho y Jaber en las mencionadas listas. El demandante alega, a este respecto, que dicho principio implica no solo que asuntos similares deben ser tratados del mismo modo, sino, también, que asuntos distintos deben ser tratados de modo diferente. En su opinión, si bien es cierto que le asiste el mismo representante legal que a los Sres. Hamcho y Jaber, no es menos cierto que los hechos que se le reprochan y su situación profesional son completamente diferentes de los hechos reprochados a estos últimos y a su situación profesional.
- 151 El Consejo refuta las alegaciones del demandante.
- 152 Según la jurisprudencia, el principio de igualdad de trato, que constituye un principio fundamental del Derecho, prohíbe que situaciones semejantes sean tratadas de modo diferente o que situaciones diferentes sean tratadas de modo igual, a no ser que la diferencia de trato esté objetivamente justificada (sentencia de 14 de octubre de 2009, Bank Melli Iran/Consejo, T-390/08, EU:T:2009:401, apartado 56).

153 En el presente asunto, es preciso señalar que, como planteó el Consejo en su escrito de contestación, el demandante fue objeto de las medidas controvertidas tras un examen individual, basado en pruebas concretas. En efecto, los motivos y las pruebas en las que se basó el Consejo para mantener la inscripción del nombre del demandante en las listas de que se trata difieren, como ha reconocido el demandante, de los motivos y las pruebas en que dicha institución se basó para mantener la inscripción de los nombres de los Sres. Hamcho y Jaber en las mencionadas listas. Es cierto que los nombres de esas tres personas fueron inscritos en esas listas por sus actividades mercantiles dado que, pese a que sus actividades son diferentes, obtienen provecho del régimen sirio y lo apoyan (criterio de los destacados empresarios que operan en Siria). No obstante, nada indica que el Consejo haya tratado la situación del demandante del mismo modo que las de los Sres. Hamcho y Jaber.

154 Por consiguiente, debe desestimarse el presente motivo por ser infundado.

155 Por tanto, debe desestimarse el quinto motivo y, en consecuencia, el recurso en su totalidad.

### **Costas**

156 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, la parte que vea desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que el demandante ha visto desestimadas sus pretensiones, procede condenarlo a cargar con sus propias costas y con las costas del Consejo, conforme a lo solicitado por este último.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Quinta)

decide:

- 1) **Desestimar el recurso.**
- 2) **Condenar al Sr. Khaled Kaddour a cargar con sus propias costas y con las del Consejo de la Unión Europea.**

Gratsias

Labucka

Ulloa Rubio

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 31 de mayo de 2018.

Firmas

## Índice

Antecedentes del litigio .....	1
Sobre la inscripción inicial del nombre del demandante en las listas de personas sometidas a medidas restrictivas .....	2
Sobre la nueva inclusión y el mantenimiento del nombre del demandante en las listas de personas sometidas a las medidas restrictivas .....	4
Procedimiento y pretensiones de las partes .....	5
Fundamentos de Derecho .....	6
Sobre el primer motivo, basado en desviación de poder, en la violación de los principios de buena administración, de fuerza de cosa juzgada y de seguridad jurídica y en la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva .....	7
Sobre la primera parte, basada en desviación de poder .....	7
Sobre la segunda parte, basada en la vulneración del principio de buena administración .....	8
Sobre la tercera parte, basada en la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y la violación de los principios de fuerza de cosa juzgada y de seguridad jurídica .....	10
Sobre el segundo motivo, basado en la infracción del artículo 266 TFUE .....	12
Sobre el tercer motivo, basado en error manifiesto de apreciación .....	14
Sobre el cuarto motivo, basado en la vulneración de derechos fundamentales y del principio de proporcionalidad .....	21
Sobre el quinto motivo, basado en la violación del principio de no discriminación .....	23
Costas .....	24