



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Quinta)

de 4 de abril de 2019\*

«Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas adoptadas contra Siria — Inmovilización de fondos — Derecho de defensa — Derecho a la tutela judicial efectiva — Error manifiesto de apreciación — Derecho de propiedad — Proporcionalidad — Menoscabo de la reputación»

En el asunto T-5/17,

**Ammar Sharif**, con domicilio en Damasco (Siria), representado por el Sr. B. Kennelly, QC, y el Sr. J. Pobjoy, Barrister,

parte demandante,

contra

**Consejo de la Unión Europea**, representado por las Sras. S. Kyriakopoulou y P. Mahnič y el Sr. V. Piessevaux, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyado por

**Comisión Europea**, representada por el Sr. L. Havas y la Sra. J. Norris, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto, con carácter principal, un recurso de anulación interpuesto con arreglo al artículo 263 TFUE por el que se solicita la anulación de la Decisión de Ejecución (PESC) 2016/1897 del Consejo, de 27 de octubre de 2016, por la que se aplica la Decisión 2013/255/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria (DO 2016, L 293, p. 36), del Reglamento de Ejecución (UE) 2016/1893 del Consejo, de 27 de octubre 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 293, p. 25), de la Decisión (PESC) 2017/917 del Consejo, de 29 de mayo de 2017, por la que se modifica la Decisión 2013/255/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria (DO 2017, L 139, p. 62), del Reglamento de Ejecución (UE) 2017/907 del Consejo, de 29 de mayo de 2017, 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 2017, L 139, p. 15), de la Decisión (PESC) 2018/778 del Consejo, de 28 de mayo de 2018, por la que se modifica la Decisión 2013/255/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria (DO 2018, L 131, p. 16), y del Reglamento de Ejecución (UE) 2018/774 del Consejo, de 28 de mayo de 2018, 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 2018, L 131, p. 1), en la medida en que estos actos afectan al demandante, y, con carácter subsidiario, una pretensión basada en el

\* Lengua de procedimiento: inglés.

artículo 277 TFUE y dirigida a que se declare la inaplicabilidad del artículo 28, apartado 2, letra a), de la Decisión 2013/255/PESC del Consejo, de 31 de mayo de 2013, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria (DO 2013, L 147, p. 14), en su versión modificada por la Decisión (PESC) 2015/1836 del Consejo, de 12 de octubre de 2015 (DO 2015, L 266, p. 75), y del artículo 15, apartado 1 *bis*, letra a), del 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 (UE) n.º 442/2011 (DO 2012, L 16, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (UE) 2015/1828 del Consejo, de 12 de octubre de 2015 (DO 2015, L 266, p. 1), en la medida en que esas disposiciones son aplicables al demandante,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Quinta),

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

Secretario: Sr. F. Oller, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 7 de septiembre de 2018;

dicta la siguiente

### **Sentencia**<sup>1</sup>

#### **Antecedentes del litigio**

- 1 El demandante, el Sr. Ammar Sharif, es un hombre de negocios de nacionalidad siria.
- 2 Tras condenar firmemente la represión violenta de las manifestaciones pacíficas en distintos lugares de toda 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, puede modificar el citado anexo.
- 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. En virtud del artículo 14, apartados 1 y 4, del Reglamento n.º 442/2011, en

<sup>1</sup> Solo se reproducen los apartados de la presente sentencia cuya publicación considera útil el Tribunal General.

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.

- 5 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 prevé en su artículo 18 restricciones a la admisión en el territorio de la Unión y en su artículo 19 la inmovilización de los fondos y recursos económicos de las personas y entidades cuyo nombre figura en su anexo I.
- 6 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).
- 7 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.
- 8 La Decisión 2012/739 fue sustituida por la Decisión 2013/255/PESC del Consejo, de 31 de mayo de 2013, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria (DO 2013, L 147, p. 14). La Decisión 2013/255 fue prorrogada hasta el 1 de junio de 2015 por la Decisión 2014/309/PESC del Consejo, de 28 de mayo de 2014, que modifica la Decisión 2013/255 (DO 2014, L 160, p. 37).
- 9 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).
- 10 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» y «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».
- 11 La redacción de los artículos 27 y 28 de la Decisión 2013/255 fue modificada por la Decisión 2015/1836. Estos artículos prevén en lo sucesivo restricciones a la entrada y tránsito en el territorio de los Estados miembros y la inmovilización de fondos de «destacados empresarios que operen en Siria», salvo si existe «información suficiente que indique que [esas personas] no están vinculadas al régimen o han dejado de estarlo, ni ejercen influencia alguna sobre este ni plantean un riesgo real de elusión».
- 12 Mediante la Decisión de Ejecución (PESC) 2016/1897, de 27 de octubre de 2016, por la que se aplica la Decisión 2013/255 (DO 2016, L 293, p. 36), el Consejo modificó la Decisión 2013/255 con el propósito, en particular, de aplicar las medidas restrictivas controvertidas a otras personas y entidades cuyos nombres fueron añadidos a la lista contenida en el anexo de esta última Decisión. El nombre del

demandante fue incluido en esta lista en la línea 212 del cuadro A del mencionado anexo, así como la fecha de la inclusión de su nombre en la lista referida, en este caso, el 28 de octubre de 2016, y la siguiente motivación:

«Destacado hombre de negocios que opera en Siria, en los sectores de banca, seguros y hostelería. Socio fundador de Byblos Bank Syria, principal accionista de Unlimited Hospitality Ltd y miembro directivo de Solidarity Alliance Insurance Company y Al-Aqueelah Takaful Insurance Company».

- 13 El 27 de octubre de 2016, el Consejo adoptó el Reglamento de Ejecución (UE) 2016/1893, por el que se aplica el Reglamento n.º 36/2012 (DO 2016, L 293, p. 25). El nombre del demandante figura en el cuadro A del anexo del referido Reglamento de Ejecución, con la misma información y motivación que los incluidos en la Decisión de Ejecución 2016/1897.
- 14 El 28 de octubre de 2016, el Consejo publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* un anuncio a la atención de las personas a las que se aplicaban las medidas restrictivas previstas en la Decisión 2013/255 y en el Reglamento n.º 36/2012 (DO 2016, C 398, p. 4).
- 15 El 29 de mayo de 2017, el Consejo adoptó la Decisión (PESC) 2017/917, por la que se modifica la Decisión 2013/255 (DO 2017, L 139, p. 62). En virtud del artículo 1 de la Decisión 2017/917, el artículo 34 de la Decisión 2013/255 fue modificado para prever la prórroga de las medidas restrictivas establecidas en el anexo de esta última hasta el 1 de junio de 2018. Además, con arreglo al artículo 2 de la Decisión 2017/917, cincuenta y cinco de las indicaciones que figuraban en el anexo I de la Decisión 2013/255, que atañían a personas que no eran el demandante, fueron modificadas. Por último, en virtud de su artículo 3, la Decisión 2017/917 entró en vigor el día de su publicación.
- 16 El mismo día, el Consejo adoptó el Reglamento de Ejecución (UE) 2017/907, por el que se aplica el Reglamento n.º 36/2012 (DO 2017, L 139, p. 15). En virtud del artículo 1 de este Reglamento de ejecución, el anexo II del Reglamento n.º 36/2012 fue modificado para tener en cuenta las modificaciones introducidas en el anexo I de la Decisión 2013/255 por la Decisión 2017/917. Conforme a su artículo 2, este Reglamento entró en vigor el día de su publicación.
- 17 El 28 de mayo de 2018, el Consejo adoptó la Decisión (PESC) 2018/778, por la que se modifica la Decisión 2013/255 (DO 2018, L 131, p. 16). En virtud del artículo 1, de la Decisión 2018/778, el artículo 34 de la Decisión 2013/255 fue modificado para prever la prórroga de las medidas restrictivas establecidas en el anexo de esta última hasta el 1 de junio de 2019. Además, con arreglo al artículo 2 de la Decisión 2018/778, treinta y cuatro de las indicaciones que figuraban en el anexo I de la Decisión 2013/255, que atañían a personas que no eran el demandante, fueron modificadas. Por último, en virtud de su artículo 3, la Decisión 2018/778 entró en vigor al día siguiente de su publicación.
- 18 El mismo día, el Consejo adoptó el Reglamento de Ejecución (UE) 2018/774, por el que se aplica el Reglamento n.º 36/2012 (DO 2018, L 131, p. 1). En virtud del artículo 1 de este Reglamento de ejecución, el anexo II del Reglamento n.º 36/2012 fue modificado para tener en cuenta las modificaciones introducidas en el anexo I de la Decisión 2013/255 por la Decisión 2018/778. Conforme a su artículo 2, este Reglamento entró en vigor al día siguiente de su publicación.

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

- 19 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 4 de enero de 2017, el demandante interpuso el presente recurso contra la Decisión de Ejecución 2016/1897 y el Reglamento de Ejecución 2016/1893.
- 20 El 3 de abril de 2017, el Consejo presentó en la Secretaría del Tribunal el escrito de contestación a la demanda.

- 21 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 31 de marzo de 2017, la Comisión Europea solicitó intervenir en el presente procedimiento en apoyo de las pretensiones del Consejo. Mediante resolución de 28 de abril de 2017, el Presidente de la Sala Quinta del Tribunal admitió dicha intervención. La Comisión presentó su escrito de formalización de la intervención el 22 de junio de 2017. El demandante presentó sus observaciones sobre este en el plazo señalado.
- 22 Los escritos de réplica y dúplica fueron presentados, respectivamente, por el demandante el 19 de mayo de 2017 y por el Consejo el 27 de junio de 2017.
- 23 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 3 de agosto de 2017, el demandante adaptó su demanda, para obtener también la anulación de la Decisión 2017/917 y del Reglamento de Ejecución 2017/907.
- 24 En el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento previstas en el artículo 89, apartado 3, letra d), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, este instó al Consejo, el 27 de febrero de 2018, a que presentara una versión legible de determinados documentos. Este último dio cumplimiento a lo solicitado el 9 de marzo de 2018.
- 25 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 11 de junio de 2018, el demandante adaptó su demanda, para obtener también la anulación de la Decisión 2018/778 y del Reglamento de Ejecución 2018/774.
- 26 En el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento previstas en el artículo 89, apartado 3, letra d), del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal solicitó al Consejo, los días 15 de junio y 28 de septiembre de 2018, que aportase una serie de documentos. Este último dio cumplimiento a lo solicitado por el Tribunal el 20 de junio y el 3 de octubre de 2018, respectivamente.
- 27 El demandante solicita al Tribunal que:
- Anule, en la medida en que esos actos le afectan, la Decisión de Ejecución 2016/1897, el Reglamento de Ejecución 2016/1893, la Decisión 2017/917, el Reglamento de Ejecución 2017/907, la Decisión 2018/778 y el Reglamento de Ejecución 2018/774 (en lo sucesivo, «actos impugnados»).
  - Con carácter subsidiario, declare inaplicables, en virtud de los artículos 277 TFUE y 263 TFUE, el artículo 28, apartado 2, letra a), de la Decisión 2013/255, en su versión modificada por la Decisión 2015/1836, y el artículo 15, apartado 1 *bis*, letra a), del Reglamento n.º 36/2012, en su versión modificada por el Reglamento 2015/1828 en la medida en que son aplicables al demandante.
  - Condene en costas al Consejo.
- 28 En el escrito de demanda, el demandante formuló pretensiones de indemnización, con arreglo al artículo 340 TFUE, párrafo segundo, destinadas a obtener la reparación del perjuicio supuestamente sufrido como consecuencia de la inclusión de su nombre en los actos impugnados. En su escrito de réplica, el demandante se desistió de estas pretensiones alegando que no estaba en condiciones de presentar pruebas detalladas sobre el alcance del daño sufrido.
- 29 El Consejo solicita al Tribunal que:
- Desestime el recurso.
  - Con carácter subsidiario, en el caso de que los actos impugnados deban ser anulados por lo que atañe al demandante, ordene el mantenimiento de los efectos de las decisiones impugnadas en lo que a él respecta hasta la expiración del plazo para interponer recurso de casación.

– Condene en costas al demandante.

30 La Comisión, interviniendo en apoyo del Consejo, solicita al Tribunal que:

– Desestime el recurso.

– Condene en costas al demandante.

31 En la vista, la Comisión renunció a su segunda pretensión.

### **Fundamentos de Derecho:**

#### ***Sobre la admisibilidad de los escritos de adaptación de las pretensiones en la medida en que se refieren al Reglamento de Ejecución 2017/907 y al Reglamento de Ejecución 2018/774***

[omissis]

#### ***Sobre el fondo***

35 En apoyo de su recurso, en el escrito de demanda, el demandante ha invocado dos motivos, basados, el primero, en un error de Derecho y un error de apreciación y, el segundo, en la vulneración del derecho de propiedad, del principio de proporcionalidad, de la libertad de empresa y del derecho al honor. En los escritos de adaptación de las pretensiones, también invocó un tercer motivo basado, formalmente, en la vulneración del derecho de defensa, del derecho a una buena administración y del derecho a la tutela judicial efectiva.

36 El Tribunal estima que, en la medida en que las alegaciones formuladas en apoyo del tercer motivo invocado en los escritos de adaptación de las pretensiones tienen por objeto, en realidad, un error de apreciación, y no una vulneración de los derechos procedimentales, debe considerarse que este motivo se basa en el referido error de apreciación y que ha de examinarse junto con el primer motivo.

37 Además, con carácter subsidiario, el demandante ha invocado un cuarto motivo, basado en una excepción de ilegalidad, según la cual el criterio de designación previsto en el artículo 28, apartado 2, letra a), de la Decisión 2013/255, en su versión modificada por la Decisión 2015/1836, y en el artículo 15, apartado 1 *bis*, letra a), del Reglamento n.º 36/2012, en su versión modificada por el Reglamento 2015/1828, es desproporcionado con respecto a los objetivos perseguidos por los actos impugnados y debe declararse inaplicable por lo que a él atañe.

38 Por consiguiente, el Tribunal considera oportuno examinar, en primer lugar, los motivos primero y tercero conjuntamente, después, el segundo motivo y, por último, el cuarto motivo, basado en la excepción de ilegalidad invocada por el demandante con carácter subsidiario.

[omissis]

#### ***Sobre la excepción de ilegalidad***

86 Con carácter subsidiario, el demandante invoca una excepción de ilegalidad, en virtud del artículo 277 TFUE, que tiene por objeto el criterio de designación previsto en el artículo 28, apartado 2, letra a), de la Decisión 2013/255, en su versión modificada por la Decisión 2015/1836, y en el artículo 15, apartado 1 *bis*, letra a), del Reglamento n.º 36/2012, en su versión modificada por el Reglamento 2015/1828, relativo a la categoría de «destacados empresarios que operen en Siria». El

demandante sostiene a este respecto que este criterio es desproporcionado en relación con los objetivos legítimos perseguidos por los actos impugnados y debe, por consiguiente, declararse inaplicable por lo que a él respecta, si se interpreta en el sentido de que permite referirse a cualquier persona que sea un «destacado empresario que opere en Siria», con independencia de si existe un vínculo entre esa persona y el régimen sirio.

- 87 A este respecto, el demandante cuestiona, en primer lugar, la compatibilidad con el principio de proporcionalidad del criterio de inclusión controvertido. Alega que el ámbito y el alcance arbitrario del criterio que, a su juicio, se deriva de la interpretación que él cuestiona sobrepasa los límites de lo que resulta apropiado y necesario para la consecución de los objetivos de los actos impugnados. Además, el demandante sostiene, por una parte, que el criterio que impugna debe interpretarse en función del objeto y la finalidad de las medidas restrictivas y, por otra parte, que, habida cuenta de la naturaleza opresiva de las medidas restrictivas y del efecto devastador que producen en la reputación y la actividad económica de una persona afectada por tales medidas, la designación de personas sobre una base tan arbitraria no puede justificarse, y mucho menos puede considerarse proporcionada.
- 88 El demandante subraya, en segundo lugar, que, con arreglo al artículo 28, apartado 3, de la Decisión 2013/255, en su versión modificada por la Decisión 2015/1836, y al artículo 15, apartado 1 *bis*, del Reglamento n.º 36/2012, en su versión modificada por el Reglamento 2015/1828, el criterio de inclusión controvertido presupone que exista un vínculo suficiente entre la categoría de «destacados empresarios que operen en Siria» y el régimen sirio. En su opinión, el Consejo no puede justificar el carácter arbitrario de ese criterio considerando que la persona designada por las medidas restrictivas puede probar que no está vinculada con el régimen sirio, dado que no puede exigirse a esta última aportar la prueba negativa de que el criterio no se cumple.
- 89 El Consejo se opone a la excepción de ilegalidad invocada por el demandante y sostiene, por una parte, que la inclusión del nombre de este último es el resultado de una evaluación individual de las pruebas aportadas y, por otra parte, que, según la sentencia de 21 de abril de 2015, *Anbouba/Consejo* (C-630/13 P, EU:C:2015:247), dispone de un amplio margen de apreciación para definir los criterios de designación generales. Además, el Consejo alega que la presunción establecida por la Decisión 2013/255 se basa en un fundamento jurídico y es proporcionada y refutable.
- 90 Procede recordar, para empezar, que, según la jurisprudencia, el principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión, exige que los actos de las instituciones de la Unión no rebasen los límites de lo que resulta apropiado y necesario para el logro de los objetivos legítimos perseguidos por la normativa de que se trate. Así pues, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, debe recurrirse a la menos onerosa, y las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos (véase la sentencia de 27 de febrero de 2014, *Ezz y otros/Consejo*, T-256/11. EU:T:2014:93, apartado 205 y jurisprudencia citada).
- 91 A continuación, debe subrayarse que, con arreglo a la jurisprudencia, las instituciones pueden hacer uso de presunciones que reflejan la posibilidad de que la Administración sobre la que pesa la carga de la prueba deduzca conclusiones basándose en las reglas de experiencia común nacidas en el curso normal de las cosas (véase, por analogía y en este sentido, la sentencia de 10 de septiembre de 2009, *Akzo Nobel y otros/Comisión*, C-97/08 P, EU:C:2009:536, apartados 60 a 63, y conclusiones de la Abogado General Kokott en el asunto *T-Mobile Netherlands y otros*, C-8/08, EU:C:2009:110, apartados 87 a 89).
- 92 Asimismo, de la jurisprudencia se desprende que una presunción, aunque sea difícil de destruir, continúa estando dentro de unos límites aceptables mientras sea proporcionada al fin legítimo que persigue, exista la posibilidad de aportar prueba en contrario y se garantice el derecho de defensa (véase la sentencia de 29 de septiembre de 2011, *Elf Aquitaine/Comisión*, C-521/09 P, EU:C:2011:620, apartado 62 y jurisprudencia citada). Por otra parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos

(TEDH) considera que el artículo 6, apartado 2, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, no excluye la posibilidad de aplicar presunciones de hecho o de Derecho, pero exige que los Estados las enmarquen dentro de unos límites razonables, teniendo en cuenta la gravedad de las consecuencias y garantizando el derecho de defensa (TEDH, sentencia de 7 de octubre de 1988, *Salabiaku c. Francia*, CE:ECHR:1988:1007JUD001051983).

- 93 Procede señalar, por último, que de los considerandos 1 a 6 de la Decisión 2015/1836 se desprende que al no haber permitido las medidas restrictivas adoptadas mediante la Decisión 2011/273 poner fin a la represión ejercida por el régimen sirio contra la población civil siria, el Consejo, habida cuenta de la gravedad de la situación en Siria, decidió, en virtud del artículo 29 TUE, mantener tales medidas restrictivas y garantizar su eficacia desarrollándolas, al mismo tiempo que preservaba el enfoque específico y diferenciado que había adoptado, sin olvidar la situación humanitaria de la población siria.
- 94 Para alcanzar estos objetivos y habida cuenta del estrecho control que ejerce sobre la economía el régimen sirio, el Consejo consideró, por un lado, que el régimen no podía subsistir sin el apoyo de los empresarios y, por otro, que a un núcleo reducido de «destacados empresarios que operan en Siria» solo le resultaba posible mantener su estatus si estaba estrechamente vinculado al régimen y contaba con su apoyo y si tenía influencia dentro de este. Al proceder de este modo, como ya se ha indicado en el anterior apartado 56, el Consejo quiso aplicar una presunción de vinculación con el régimen sirio por lo que atañe a los «destacados empresarios que operan en Siria».
- 95 En efecto, tal como se prevé en el artículo 27, apartado 2, letra a), y en el artículo 28, apartado 2, letra a), de la Decisión 2013/255, en su versión modificada por la Decisión 2015/1836, las personas pertenecientes a la categoría de «destacados empresarios que operen en Siria» quedan en lo sucesivo sujetas a las medidas restrictivas establecidas en dicha Decisión. Además, en virtud del artículo 27, apartado 3, y del artículo 28, apartado 3, de esa misma Decisión, estas personas no son objeto de estas medidas o dejan de serlo únicamente 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.
- 96 En el caso de autos, procede examinar si el criterio de inclusión controvertido es compatible con el principio de proporcionalidad.
- 97 En primer lugar, procede señalar que el criterio de inclusión controvertido es apropiado y necesario para alcanzar los objetivos perseguidos por la Decisión 2013/255 y el Reglamento n.º 36/2012, que son condenar firmemente la represión violenta ejercida por el Sr. Al-Assad y su régimen contra la población civil en Siria y poner fin a la misma. A este respecto, por una parte, procede recordar que el Consejo dispone de una amplia facultad de apreciación por lo que respecta a la definición general y abstracta de los criterios jurídicos y modos de adopción de las medidas restrictivas (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de noviembre de 2013, Consejo/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, apartado 120). Por otro lado, procede señalar que el criterio de inclusión controvertido fue establecido por el Consejo en 2015 basándose en que, a pesar de la adopción de medidas restrictivas para ejercer presión sobre el régimen sirio durante un período de cuatro años, es decir, desde mayo de 2011, la represión de la población siria continuaba. Además, debido al estrecho control ejercido sobre la economía por el régimen sirio, la inmovilización de fondos y otros recursos económicos pertenecientes a la categoría de «destacados empresarios que operen en Siria» impediría que esta categoría de personas siguiera ofreciendo un apoyo material o financiero al régimen sirio y, habida cuenta de la influencia que ejerce, aumentaría la presión sobre el régimen para que modifique su política de represión. En estas circunstancias, procede considerar que la inmovilización de los fondos de «destacados empresarios que operen en Siria» es indispensable para ejercer presión sobre el régimen a efectos de poner fin a la represión contra la población civil o atenuarla y, por tanto, es necesaria y apropiada para garantizar la eficacia de las medidas adoptadas contra esa categoría de personas.

- 98 En segundo lugar, en lo que respecta al carácter suficiente del criterio de inclusión controvertido para la consecución de los objetivos perseguidos, procede observar que, si los actos impugnados no se refiriesen a las personas pertenecientes a la categoría de «destacados empresarios que operen en Siria», el logro de esos objetivos podría ponerse en peligro, ya que esta categoría de personas constituye un apoyo material y financiero clave para el régimen sirio. En efecto, el establecimiento del criterio de inclusión controvertido es consecuencia de la continuación de la represión contra la población civil siria, a pesar de la imposición de medidas restrictivas desde 2011. Además, la introducción de este criterio en la Decisión 2015/1836 y en el Reglamento 2015/1828 es el resultado de una evolución jurisprudencial que llevó al Consejo a afinar los criterios que permiten alcanzar eficazmente los objetivos perseguidos por la normativa controvertida. Habida cuenta de estas consideraciones, el criterio de inclusión controvertido es suficiente para lograr esos objetivos.
- 99 En tercer lugar, por lo que respecta a los inconvenientes causados al demandante, de la jurisprudencia se desprende que los derechos fundamentales no constituyen prerrogativas absolutas 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, independientemente del criterio de inclusión en virtud del cual esta medida se impone, produce, por definición, efectos que atañen a los derechos fundamentales de la persona cuyo nombre esté incluido en las listas de que se trate. La importancia de los objetivos perseguidos por la normativa controvertida puede justificar que se produzcan consecuencias negativas para determinados operadores, aunque sean considerables.
- 100 Por último, es preciso examinar si la presunción de vinculación con el régimen sirio aplicada respecto a las personas pertenecientes a la categoría de «destacados empresarios que operen en Siria», establecida por el Consejo, no es manifiestamente desproporcionada.
- 101 A este respecto, para empezar, procede señalar que el Consejo está facultado para definir los criterios generales de inclusión basándose en las reglas de experiencia común recordadas en los anteriores apartados 2 y siguientes y para extraer consecuencias jurídicas de ellas.
- 102 En el presente asunto, a la hora de establecer el criterio de inclusión controvertido, el Consejo consideró, como se ha indicado en los anteriores apartados 56 y 94, que el hecho de ser un «destacado hombre de negocios que opera en Siria» implicaba la existencia de un vínculo con el régimen sirio.
- 103 A continuación, debe recordarse que, entre las presunciones legales, procede diferenciar entre las que son *iuris tantum* y las que son *iuris et de iure*. En efecto, la presunción legal es simple o *iuris tantum* cuando admite prueba en contrario, mientras que una presunción es absoluta o *iuris et de iure* cuando no admite prueba en contrario.
- 104 A este respecto, procede comprobar si, conforme a la jurisprudencia citada en el anterior apartado 92, la presunción de vinculación con el régimen sirio de las personas pertenecientes a la categoría de «destacados empresarios que operen en Siria» está enmarcada dentro de unos límites aceptables, si admite o no prueba en contrario y si se garantiza el derecho de defensa.
- 105 En primer lugar, debe señalarse que, habida cuenta, para empezar, de la naturaleza autoritaria del régimen sirio, a continuación, de la relación de interdependencia que se ha desarrollado entre el mundo empresarial y el régimen sirio debido al proceso de liberalización de la economía acometido por el Sr. Al-Assad, y, por último, del estrecho control que el Estado ejerce sobre la economía siria, el Consejo podía considerar correctamente como regla de experiencia común que a las personas pertenecientes a la categoría de «destacados empresarios que operen en Siria» solo les resulta posible mantener su estatus si están estrechamente vinculadas al régimen sirio. A este respecto, procede señalar que es razonable suponer que una persona comprendida dentro de esta categoría tiene un vínculo con el régimen del Sr. Al-Assad que le permite desarrollar sus negocios y beneficiarse de las políticas de ese régimen.

- 106 Procede observar, en segundo lugar, como se ha explicado en los anteriores apartados 56 y 94, que el Consejo ha establecido una presunción *iuris tantum* de existencia de un vínculo con el régimen sirio con respecto a las personas pertenecientes a la categoría de «destacados empresarios que operen en Siria». En efecto, no se incluyen los nombres de las personas comprendidas dentro de esta categoría si se demuestra que estas no están vinculadas al régimen o han dejado de estarlo, ni ejercen influencia alguna sobre este ni plantean un riesgo real de elusión. Pues bien, ha de señalarse que, tal como se ha explicado en el anterior apartado 67, el demandante no ha aportado ningún documento que demuestre que se encontraba en alguna de esas situaciones.
- 107 Por tanto, correspondía al demandante, para cuestionar la presunción controvertida, aportar elementos que, por un lado, contradijesen el hecho de que era un «destacado hombre de negocios que opera en Siria» y, por otro, constituir la prueba contraria, a saber, que no estaba vinculado al régimen del Sr. Al-Assad o había dejado de estarlo, ni ejercía ninguna influencia sobre este ni planteaba un riesgo real de elusión.
- 108 El demandante, con el fin de probar su falta de vinculación con el régimen sirio y demostrar, de este modo, que la presunción no podía mantenerse, para obtener la retirada de su nombre de las listas controvertidas, tenía la posibilidad de presentar indicios o pruebas que pudiesen desvirtuar la motivación invocada en su contra, basándose, en particular, en hechos e información de los que solo él podía disponer y que demostrasen que no era miembro del consejo de administración de las sociedades que figuraban en la exposición de motivos presentada por el Consejo o había dejado de serlo, que no tenía acciones de dichas sociedades o había dejado de tenerlas, o que estas no tenían influencia en la economía siria y que, en consecuencia, su participación en tales sociedades no constituía un riesgo de elusión.
- 109 En tercer lugar, procede recordar que, al tener las medidas como las que integran los actos impugnados una gran repercusión en los derechos y las libertades de las personas afectadas, el Consejo está obligado a respetar el derecho de defensa de esas personas comunicándoles los motivos de la inclusión de sus nombres en la lista al mismo tiempo que adopta la decisión o inmediatamente después y permitiéndoles presentar observaciones a más tardar antes de la adopción de la segunda decisión que les ataña y, de ese modo, destruir, en su caso, la presunción en cuestión, alegando los elementos relativos a su situación personal que militen en favor de que se adopte la decisión, de que no se adopte o de que tenga un contenido u otro (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2011, Francia/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, apartados 61 a 67). A este respecto, debe observarse que de los autos se desprende que el Consejo, mediante escrito de 19 de diciembre de 2016, comunicó al demandante las pruebas y la propuesta de inclusión presentada por un Estado miembro sobre cuya base se incluyó su nombre en las listas anexas a los actos impugnados. Por tanto, el Consejo había ofrecido al demandante la posibilidad de probar que, pese a la existencia de indicios serios para estar comprendido dentro de la categoría de personas afectadas por el criterio de inclusión en cuestión, sin embargo, no estaba vinculado al régimen sirio. Por consiguiente, debe considerarse que el derecho de defensa del demandante fue respetado.
- 110 De todo lo anterior se desprende que el criterio de inclusión controvertido es compatible con el principio de proporcionalidad y no tiene carácter arbitrario en la medida en que el Consejo, a la luz del contexto descrito anteriormente, introdujo este criterio en la Decisión 2015/1836 y el Reglamento 2015/1828 de forma justificada y proporcionada por lo que atañe a los objetivos perseguidos por la normativa que regula las medidas restrictivas contra Siria, manteniendo al mismo tiempo la posibilidad de que las personas afectadas destruyesen la presunción de vínculo con el régimen sirio.
- 111 Por consiguiente, procede desestimar la excepción de ilegalidad invocada por el demandante por infundada, sin que sea necesario pronunciarse sobre su admisibilidad, cuestionada por la Comisión.

[omissis]

## Costas

- <sup>113</sup> A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, los Estados miembros y las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas.
- <sup>114</sup> En el presente asunto, al haber sido desestimadas las pretensiones del demandante, procede condenarle en costas, conforme a lo solicitado por el Consejo. Por su parte, como institución coadyuvante, la Comisión cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Quinta),

decide:

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

Gratsias

Labucka

Ulloa Rubio

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 4 de abril de 2019.

Firmas