



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Novena ampliada)

de 12 de febrero de 2020*

«Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas adoptadas habida cuenta de la situación en la República Democrática del Congo — Inmovilización de fondos — Prórroga de la inclusión del nombre del demandante en la lista de personas sujetas a las medidas restrictivas — Obligación de motivación — Derecho de defensa — Obligación del Consejo de comunicar los nuevos elementos que justifican la renovación de las medidas restrictivas — Error de Derecho — Error manifiesto de apreciación — Derecho de propiedad — Proporcionalidad — Presunción de inocencia — Excepción de ilegalidad»

En el asunto T-163/18,

Gabriel Amisi Kumba, con domicilio en Kinsasa (República Democrática del Congo), representado por los Sres. T. Bontinck y P. De Wolf y por las Sras. M. Forgeois y A. Guillerme, abogados,

parte demandante,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por el Sr. J.-P. Hix y las Sras. H. Marcos Fraile y S. Van Overmeire, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso basado en el artículo 263 TFUE por el que se solicita la anulación de la Decisión (PESC) 2017/2282 del Consejo, de 11 de diciembre de 2017, por la que se modifica la Decisión 2010/788/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra la República Democrática del Congo (DO 2017, L 328, p. 19), en la medida en que atañe al demandante,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Novena ampliada),

integrado por el Sr. S. Gervasoni, Presidente, y los Sres. L. Madise y R. da Silva Passos (Ponente), la Sra. K. Kowalik-Bańczyk y el Sr. C. Mac Eochaidh, Jueces;

Secretario: Sr. L. Ramette, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 4 de julio de 2019;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: francés.

Sentencia¹

Antecedentes del litigio

- 1 El demandante, el Sr. Gabriel Amisi Kumba, es nacional de la República Democrática del Congo.
- 2 El presente asunto forma parte de las medidas restrictivas impuestas por el Consejo de la Unión Europea con vistas a lograr una paz duradera en la República Democrática del Congo y ejercer presión sobre las personas y entidades que actúan en violación del embargo de armas impuesto a ese Estado.
- 3 El 18 de julio de 2005, el Consejo adoptó, sobre la base de los artículos 60 CE, 301 CE y 308 CE, el Reglamento (CE) n.º 1183/2005, por el que se imponen medidas restrictivas específicas dirigidas contra personas que incurren en violación del embargo de armas en relación con la República Democrática del Congo (DO 2005, L 193, p. 1).
- 4 El 20 de diciembre de 2010, el Consejo adoptó, sobre la base del artículo 29 TUE, la Decisión 2010/788/PESC, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra la República Democrática del Congo y por la que se deroga la Posición Común 2008/369/PESC (DO 2010, L 336, p. 30).
- 5 El 12 de diciembre de 2016, el Consejo adoptó, sobre la base del artículo 215 TFUE, el Reglamento (UE) 2016/2230, que modifica el Reglamento n.º 1183/2005 (DO 2016, L 336 I, p. 1).
- 6 En la misma fecha, el Consejo adoptó, sobre la base del artículo 29 TUE, la Decisión (PESC) 2016/2231, por la que se modifica la Decisión 2010/788 (DO 2016, L 336 I, p. 7).
- 7 Los considerandos 2 a 4 de la Decisión 2016/2231 tienen el siguiente tenor:
 - «2) El 17 de octubre de 2016 el Consejo adoptó unas conclusiones en las que manifestaba su profunda preocupación por la situación política en la República Democrática del Congo (en lo sucesivo, “RDC”). En particular, condenaba con firmeza los actos de violencia extrema que tuvieron lugar los días 19 y 20 de septiembre en Kinsasa y señalaba que dichos actos no habían hecho sino agravar la situación de punto muerto en la que se encuentra el país debido a la no convocatoria del electorado, dentro del plazo constitucional que expira el 20 de diciembre de 2016, con miras a la organización de elecciones presidenciales.
 - (3) El Consejo hacía hincapié en que, a fin de garantizar un entorno propicio para el diálogo y la celebración de elecciones, el Gobierno de la RDC debía comprometerse inequívocamente a velar por el respeto de los derechos humanos y la primacía de la ley y poner fin a toda instrumentalización de la justicia. También pedía a todos los interesados que rechazaran el uso de la violencia.
 - (4) Asimismo, el Consejo indicaba estar dispuesto a utilizar todos los medios a su alcance, incluida la adopción de medidas restrictivas individuales contra los responsables de violaciones graves de los derechos humanos o contra quienes inciten a la violencia o traten de obstaculizar una salida consensuada y pacífica de la crisis que satisfaga la aspiración del pueblo de la RDC de elegir a sus representantes.»

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

- 8 El artículo 3, apartado 2, de la Decisión 2010/788, en su versión modificada por la Decisión 2016/2231, establece lo siguiente:

«Las medidas restrictivas establecidas en el artículo 4, apartado 1, y en el artículo 5, apartados 1 y 2, se impondrán contra las personas y entidades:

- a) que obstaculicen, también mediante actos de violencia, represión o incitación a la violencia o el menoscabo de la primacía de la ley, una solución consensuada y pacífica que permita convocar elecciones en la [República Democrática del Congo];
- b) que estén involucradas en la planificación, dirección o comisión de actos que constituyan violaciones o abusos graves de los derechos humanos en la [República Democrática del Congo];
- c) que estén relacionadas con aquellas personas a que se refieren las letras a) y b);

las cuales se enumeran en el anexo II.»

- 9 A tenor del artículo 4, apartado 1, de la Decisión 2010/788, en su versión modificada por la Decisión 2016/2231, «los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para impedir la entrada en su territorio o el tránsito por este de las personas a que se refiere el artículo 3».

- 10 El artículo 5, apartados 1, 2 y 5, de la Decisión 2010/788, en su versión modificada por la Decisión 2016/2231, prevé lo siguiente:

«1. Se inmovilizarán todos los fondos, demás activos financieros y recursos económicos que sean de propiedad o estén bajo el control directo o indirecto de las personas o entidades a que se refiere el artículo 3, o que estén en poder de entidades que sean de propiedad o estén bajo el control directo o indirecto de ellas o de cualquier persona o entidad que actúe en su nombre o siguiendo sus instrucciones, las cuales se enumeran en los anexos I y II.

2. No podrán ponerse fondos ni otros activos financieros o recursos económicos directa o indirectamente a disposición de las personas o entidades a que se refiere el apartado 1, ni utilizarse en beneficio de las mismas.

[...]

5. Por lo que respecta a las personas y entidades a que se refiere el artículo 3, apartado 2, la autoridad competente de un Estado miembro podrá autorizar la liberación de determinados fondos o recursos económicos inmovilizados, o la puesta a disposición de determinados fondos o recursos económicos, en las condiciones que considere oportunas y tras haber comprobado que los fondos o recursos económicos de que se trate:

- a) son necesarios para atender las necesidades básicas de las personas y entidades y de los familiares a cargo de dichas personas físicas, como el pago de alimentos, alquileres o hipotecas, medicamentos y tratamientos médicos, impuestos, primas de seguros y tasas de servicios públicos;
- b) se destinan exclusivamente al pago de honorarios profesionales razonables y al reembolso de gastos correspondientes a la prestación de servicios jurídicos;

[...]

- d) son necesarios para sufragar gastos extraordinarios, a condición de que la autoridad competente haya notificado a las autoridades competentes de los demás Estados miembros y a la Comisión, al menos dos semanas antes de la concesión, los motivos por los cuales considera que debe concederse una autorización específica.»
- 11 El artículo 6, apartado 2, de la Decisión 2010/788, en su versión modificada por la Decisión 2016/2231, establece lo siguiente:
- «2. El Consejo, a propuesta de un Estado miembro o del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, establecerá y modificará la lista que figura en el anexo II.»
- 12 El artículo 7, apartados 2 y 3, de la Decisión 2010/788, en su versión modificada por la Decisión 2016/2231, tiene el siguiente tenor:
- «2. El Consejo comunicará la decisión a que se refiere el artículo 6, apartado 2, a la persona o entidad afectada, incluidos los motivos de su inclusión en la lista, ya sea directamente, si se conoce su domicilio, ya sea mediante la publicación de un anuncio, ofreciendo a la persona o entidad la oportunidad de presentar alegaciones.
3. Cuando se presenten alegaciones o se aporten nuevas pruebas sustanciales, el Consejo reconsiderará su decisión e informará en consecuencia a la persona o entidad afectada.»
- 13 Con arreglo al artículo 9, apartado 2, de la Decisión 2010/788, en su versión modificada por la Decisión 2016/2231, «las medidas a que se refiere el artículo 3, apartado 2, serán de aplicación hasta el 12 de diciembre de 2017» y «se prorrogarán o modificarán, según proceda, en caso de que el Consejo considere que no se han cumplido sus objetivos».
- 14 En cuanto al Reglamento n.º 1183/2005, el artículo 2 *ter*, apartado 1, de este, en su versión modificada por el Reglamento 2016/2230, establece lo siguiente:
- «1. El anexo I *bis* incluirá a las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos designados por el Consejo por cualquiera de los motivos siguientes:
- [...]
- b) planear, dirigir o cometer actos constitutivos de violaciones o abusos graves de los derechos humanos en la [República Democrática del Congo]».
- 15 El nombre del demandante fue añadido mediante la Decisión 2016/2231 a la lista de personas y entidades que figura en el anexo II de la Decisión 2010/788 (en lo sucesivo, «lista controvertida») y mediante el Reglamento 2016/2230 a la lista de personas y entidades que figura en el anexo I *bis* del Reglamento n.º 1183/2005.
- 16 En el anexo II de la Decisión 2010/788, en su versión modificada por la Decisión 2016/2231, y en el anexo I *bis* del Reglamento n.º 1183/2005, en su versión modificada por el Reglamento 2016/2230, el Consejo justificó la adopción de las medidas restrictivas contra el demandante por los siguientes motivos:
- «Comandante de la primera zona de defensa del ejército congoleño (FARDC), cuyas fuerzas participaron en el uso desproporcionado de la fuerza y en la represión violenta de septiembre de 2016 en Kinshasa. En tal cargo, Gabriel Amisi Kumba estuvo implicado, por lo tanto, en la planificación, dirección o comisión de actos que constituyen violaciones graves de los derechos humanos en la [República Democrática del Congo]».

- 17 El 13 de diciembre de 2016, el Consejo publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* un anuncio a la atención de las personas sujetas a las medidas restrictivas contempladas en la Decisión 2010/788, modificada por la Decisión 2016/2231, y en el Reglamento n.º 1183/2005, modificado por el Reglamento 2016/2230, por el que se imponen medidas restrictivas contra la República Democrática del Congo (DO 2016, C 463, p. 2). En ese anuncio se precisaba, entre otras cosas, que las personas afectadas podían presentar una solicitud al Consejo antes del 1 de octubre de 2017, junto con la documentación acreditativa correspondiente, para que se reconsiderase la decisión de incluir sus nombres en la lista controvertida y en la lista de personas y entidades que figura en el anexo I *bis* del Reglamento n.º 1183/2005. En el referido anuncio se indicaba también que todas las observaciones recibidas se tendrían en cuenta a efectos de la siguiente revisión que efectuase el Consejo, de conformidad con el artículo 9 de la Decisión 2010/788.
- 18 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 6 de marzo de 2017, el demandante interpuso un recurso en el que solicitaba, en esencia, la anulación del Reglamento 2016/2230, en la medida en que dicho acto le afectaba. Este recurso se registró con el número de asunto T-141/17.
- 19 El 29 de mayo de 2017, el Consejo adoptó, sobre la base, en particular, del artículo 31 TUE, apartado 2, y del artículo 6, apartado 2, de la Decisión 2010/788, la Decisión de Ejecución (PESC) 2017/905, por la que se aplica la Decisión 2010/788 (DO 2017, L 138 I, p. 6). En la misma fecha, el Consejo adoptó el Reglamento de Ejecución (UE) 2017/904, por el que se aplica el artículo 9, apartado 2, del Reglamento n.º 1183/2005 (DO 2017, L 138 I, p. 1). Mediante esos actos, se añadieron los nombres de otras personas físicas a la lista controvertida y a la lista que figura en el anexo I *bis* del Reglamento n.º 1183/2005, respectivamente.
- 20 El 11 de diciembre de 2017, tras el proceso de revisión de las medidas controvertidas, el Consejo adoptó, sobre la base del artículo 29 TUE, la Decisión (PESC) 2017/2282, por la que se modifica la Decisión 2010/788 (DO 2017, L 328, p. 19; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»). De ese modo, el artículo 1 de esa Decisión sustituyó el texto del artículo 9, apartado 2, de la Decisión 2010/788 por el texto siguiente:
- «Las medidas a que se refiere el artículo 3, apartado 2, serán de aplicación hasta el 12 de diciembre de 2018. Se prorrogarán o modificarán, según proceda, en caso de que el Consejo considere que no se han cumplido sus objetivos.»
- 21 A raíz del desistimiento del demandante, el asunto T-141/17, mencionado en el apartado 18 anterior, fue archivado haciéndose constar en el registro del Tribunal mediante auto de 7 de diciembre de 2018.

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 22 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 8 de marzo de 2018, el demandante interpuso el presente recurso.
- 23 Mediante resolución de 12 de octubre de 2018, el Presidente de la Sala Novena del Tribunal decidió acumular el presente asunto con los asuntos T-164/18, Kampete/Consejo, T-165/18, Kahimbi Kasagwe/Consejo, T-166/18, Ilunga Luyoyo/Consejo, T-167/18, Kanyama/Consejo, T-168/18, Numbi/Consejo, y T-169/18, Kibelisa Ngambasai/Consejo, a efectos de la fase escrita y de la eventual fase oral del procedimiento.
- 24 A propuesta del Juez Ponente, el Tribunal decidió iniciar la fase oral del procedimiento. El 15 de mayo de 2019, el Tribunal remitió el asunto a la Sala Novena ampliada.

- 25 En la vista de 4 de julio de 2019 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas orales formuladas por el Tribunal.
- 26 El demandante solicita al Tribunal que:
- Anule la Decisión impugnada, en la medida en que dicho acto le atañe.
 - Condene en costas al Consejo.
- 27 El Consejo solicita al Tribunal que:
- Desestime el recurso.
 - Con carácter subsidiario, en caso de anulación de la Decisión impugnada, mantenga los efectos de esta respecto del demandante hasta la expiración del plazo previsto para interponer un recurso de casación contra la sentencia del Tribunal o, si se interpone un recurso de casación dentro de ese plazo, hasta que sea desestimado.
 - Condene en costas al demandante.

Fundamentos de Derecho

- 28 En apoyo de sus pretensiones de anulación de la Decisión impugnada, el demandante invoca cuatro motivos, basados, el primero, en un incumplimiento de la obligación de motivación y una vulneración del derecho a ser oído; el segundo, en un error de Derecho y un error manifiesto de apreciación; el tercero, en una vulneración del derecho al respeto de la vida privada y familiar, del derecho de propiedad y del principio de proporcionalidad, y, el cuarto, en la ilegalidad del artículo 3, apartado 2, letra b), de la Decisión 2010/788 y del artículo 2 *ter*, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 1183/2005.

Sobre el primer motivo, basado en un incumplimiento de la obligación de motivación y una vulneración del derecho a ser oído

- 29 El primer motivo se divide en dos partes, basadas, respectivamente, la primera, en un incumplimiento de la obligación de motivación y, la segunda, en una vulneración del derecho a ser oído.

Primera parte del primer motivo

- 30 En la primera parte del primer motivo, el demandante alega que el Consejo incumplió la obligación que le incumbe en virtud del artículo 296 TFUE de motivar un acto lesivo. El demandante sostiene que la motivación de la Decisión impugnada es particularmente sucinta, ya que el Consejo no formula ninguna acusación precisa ni se refiere a ningún hecho particular e identificable que permita atribuirle de manera indubitable las acciones que se le imputan en esa motivación. Según el demandante, la Decisión impugnada se basa, pues, en meras afirmaciones presuntivas, imposibles de verificar y que le obligan a aportar una prueba negativa de la inexistencia de los hechos generales que se le imputan, lo que da lugar a una inversión de la carga de la prueba.
- 31 El Consejo rebate estas alegaciones.
- 32 A este respecto, para empezar, ha de recordarse que el objetivo de la obligación de motivar un acto lesivo, tal como prevé el artículo 296 TFUE, párrafo segundo, es, por una parte, facilitar al interesado indicaciones suficientes para saber si el acto está correctamente fundado o si, en su caso, adolece de

un vicio que permita impugnar su validez ante el juez de la Unión, y, por otra parte, permitir a este ejercer su control sobre la legalidad de ese acto. La obligación de motivación así establecida constituye un principio fundamental del Derecho de la Unión que solo puede encontrar excepciones en razón de consideraciones imperiosas. Por lo tanto, en principio, la motivación debe notificarse al interesado al mismo tiempo que el acto lesivo, sin que su inexistencia pueda regularizarse por el hecho de que el interesado tenga conocimiento de los motivos del acto durante el procedimiento ante el juez de la Unión (sentencia de 7 de diciembre de 2011, HTTS/Consejo, T-562/10, EU:T:2011:716, apartado 32).

- 33 A continuación, procede señalar que la motivación debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y al contexto en el cual este se adopte. La exigencia de motivación debe apreciarse en función de las circunstancias de cada caso, en particular del contenido del acto, la naturaleza de los motivos invocados y el interés que los destinatarios u otras personas afectadas directa e individualmente por dicho acto puedan tener en recibir explicaciones. No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que el carácter suficiente de la motivación debe apreciarse en relación no solo con su tenor literal, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate. En particular, un acto lesivo está suficientemente motivado cuando tiene lugar en un contexto conocido por el interesado permitiéndole comprender el alcance de la medida adoptada respecto a él (sentencias de 15 de noviembre de 2012, Consejo/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, apartado 54, y de 14 de octubre de 2009, Bank Melli Iran/Consejo, T-390/08, EU:T:2009:401, apartado 82).
- 34 La obligación de motivación del Consejo se refiere, por una parte, a la indicación del fundamento jurídico de la medida adoptada y, por otra, a las circunstancias que permiten considerar que concurría uno u otro de los criterios de inclusión en el caso de los interesados (sentencia de 18 de septiembre de 2014, Central Bank of Iran/Consejo, T-262/12, no publicada, EU:T:2014:777, apartado 86).
- 35 Por consiguiente, procede examinar si la motivación del acto impugnado contiene referencias explícitas al criterio de inclusión controvertido y si, en su caso, dicha motivación puede considerarse suficiente para permitir a la parte demandante verificar el fundamento del acto impugnado y defenderse ante el Tribunal, y a este ejercer su control (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de septiembre de 2014, Central Bank of Iran/Consejo, T-262/12, no publicada, EU:T:2014:777, apartado 88).
- 36 Finalmente, debe observarse que la motivación de un acto del Consejo que impone una medida restrictiva no solamente debe identificar la base jurídica de dicha medida, sino también las razones específicas y concretas por las que el Consejo considera, en el ejercicio de su facultad discrecional de apreciación, que el interesado tiene que ser objeto de tal medida (sentencias de 15 de noviembre de 2012, Consejo/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, apartado 52, y de 25 de marzo de 2015, Central Bank of Iran/Consejo, T-563/12, EU:T:2015:187, apartado 55).
- 37 En el caso de autos, procede subrayar que la finalidad de la Decisión impugnada es prorrogar la inclusión del nombre del demandante en la lista controvertida manteniendo la motivación expuesta por el Consejo, cuando incluyó inicialmente su nombre en la Decisión 2016/2231, que modificó la Decisión 2010/788.
- 38 Según el demandante, esos motivos son particularmente sucintos, ya que el Consejo no formula ningún reproche concreto que permita atribuirle las acciones que se le imputan en dichos motivos.
- 39 A este respecto, debe recordarse que el artículo 3, apartado 2, letra b), de la Decisión 2010/788, introducido en esta última mediante la Decisión 2016/2231, establece que en el anexo II se incluyen las personas y entidades que, según ha determinado el Consejo, «estén involucradas en la planificación, dirección o comisión de actos que constituyan violaciones o abusos graves de los derechos humanos en la [República Democrática del Congo]».

- 40 Procede recordar también que la motivación dada por el Consejo para la inclusión del nombre del demandante en la lista controvertida, reproducida en el apartado 16 anterior, menciona su condición de comandante de la primera zona de defensa de las Fuerzas Armadas de la República Democrática del Congo (FARDC) y la implicación de estas últimas en el uso desproporcionado de la fuerza y en la represión violenta que tuvieron lugar en septiembre de 2016 en Kinsasa (República Democrática del Congo).
- 41 Una motivación de esas características identifica los elementos específicos y concretos, relativos tanto a las funciones profesionales desempeñadas por el demandante como al tipo de acto al que se refiere, e indica que el demandante estuvo implicado en graves violaciones de los derechos humanos en la República Democrática del Congo. En efecto, dicha motivación permite comprender las razones que llevaron al Consejo a adoptar medidas restrictivas contra el demandante en relación con su presunta responsabilidad, en su calidad de comandante de la primera zona de defensa de las FARDC, en el uso desproporcionado de la fuerza y en la represión violenta que tuvieron lugar en septiembre de 2016 en Kinsasa.
- 42 Como acertadamente alega el Consejo, la motivación de la inclusión del nombre del demandante en la lista controvertida, prorrogada mediante la Decisión impugnada, expone las razones específicas y concretas por las que los criterios de inclusión le eran aplicables y, en particular, por una parte, se menciona una base jurídica claramente identificada y que se remite a los criterios de inclusión y, por otra parte, se fundamenta en motivos relacionados con las actividades del demandante que le permiten comprender las razones que justificaron la inclusión de su nombre en la lista controvertida. Asimismo, el demandante conocía el contexto de la adopción de la Decisión impugnada, dado que cuestionó, en esencia, ante el Tribunal, la legalidad de la primera inclusión de su nombre en la lista, como se ha recordado en los apartados 18 y 21 anteriores, y que los motivos de esa inclusión no fueron modificados por la Decisión impugnada.
- 43 Por consiguiente, el demandante no podía ignorar razonablemente que, cuando, mediante la Decisión impugnada, el Consejo confirmó la motivación de la inclusión inicial de su nombre en la lista controvertida, decidida en la Decisión 2016/2231, se refirió al hecho de que, habida cuenta de sus funciones como comandante de la primera zona de defensa de las FARDC, tenía el poder de hecho de influir directamente en el comportamiento de los militares de las FARDC, que estuvieron presuntamente implicados en el uso desproporcionado de la fuerza y en la represión violenta que tuvieron lugar en septiembre de 2016 en Kinsasa.
- 44 A la luz de la motivación de la inclusión de su nombre en la lista controvertida, el demandante estaba en condiciones de impugnar eficazmente la fundamentación de las medidas restrictivas adoptadas contra él. Por tanto, podía poner en entredicho la realidad de los hechos en los que se basa la Decisión impugnada, en particular, negando su condición de comandante de las FARDC o su responsabilidad en el uso desproporcionado de la fuerza y en la represión violenta en los que estuvieron implicadas las FARDC en septiembre de 2016 en Kinsasa, o cuestionado las existencia de esos acontecimientos, o también refutando que hubiese estado implicado en la planificación, dirección o comisión de actos que constituyen violaciones o abusos graves de los derechos humanos en la República Democrática del Congo. En efecto, eso es lo que, en esencia, ha hecho en la segunda parte del segundo motivo, basada en un error manifiesto de apreciación.
- 45 De lo anterior se desprende que la motivación de la Decisión impugnada era suficiente para que el demandante pudiera impugnar su validez y el Tribunal pudiera ejercer su control de legalidad. Por tanto, debe desestimarse la primera parte del primer motivo.

Segunda parte del primer motivo

- 46 En la segunda parte del primer motivo, el demandante sostiene que el Consejo vulneró su derecho a ser oído. Considera que, si bien es verdad que el efecto sorpresa necesario en una medida de inmovilización de fondos implica que el Consejo no está obligado a celebrar una audiencia antes de la inclusión inicial del nombre de una persona o de una entidad en una lista que impone medidas restrictivas, no es menos cierto que, en el contexto, como en el presente caso, de una revisión de esa decisión de inclusión en la lista inicial, ese efecto sorpresa ya no tiene razón de ser y debe observarse el principio de contradicción tanto en lo que respecta a la comunicación de la motivación con anterioridad a la decisión de mantener su nombre en la lista controvertida como al derecho a ser oído. El demandante añade que solicitó una audiencia ante el Consejo, pero que, en la fecha de interposición del presente recurso, el Consejo aún no se había pronunciado sobre dicha solicitud.
- 47 En el escrito de réplica, por una parte, el demandante alega que nunca fue escuchado por el Bureau conjoint des Nations unies aux droits de l'homme (BCNUDH) (Oficina Conjunta de Derechos Humanos de las Naciones Unidas) durante la elaboración de los diversos informes utilizados por el Consejo en apoyo de la Decisión impugnada, lo cual, a su juicio, no se ajusta a los criterios establecidos por la jurisprudencia y demuestra que debería haber sido oído antes de la adopción de la Decisión impugnada, sobre todo porque proporcionó al Consejo, el 21 de febrero de 2018, elementos que podían poner en duda la fundamentación de la motivación invocada. Por otra parte, el demandante sostiene que, con respecto a la decisión inicial mediante la que se incluyó su nombre en la lista controvertida, el Consejo tuvo en cuenta nuevas pruebas contra él a la hora de adoptar la Decisión impugnada.
- 48 El Consejo niega esas alegaciones señalando que la Decisión impugnada se basa en los mismos motivos que los que fundamentaron la inclusión inicial del nombre del demandante en la lista controvertida en virtud de la Decisión 2016/2231. A juicio del Consejo, de ello se desprende que no estaba obligado a oír al demandante antes de adoptar la Decisión impugnada.
- 49 A este respecto, debe recordarse que el artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») establece que toda persona tiene derecho a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente.
- 50 Según la jurisprudencia, en un procedimiento relativo a la adopción de la decisión de incluir o mantener el nombre de una persona en la lista que figura en el anexo de un acto que contiene medidas restrictivas, el respeto del derecho de defensa y del derecho a una tutela judicial efectiva exige que la autoridad competente de la Unión comunique a la persona afectada los datos en su contra de que dispone para fundamentar su decisión a fin de que dicha persona pueda defender sus derechos en las mejores condiciones posibles y decidir con pleno conocimiento de causa sobre la conveniencia de someter el asunto al juez de la Unión. Además, al proceder a dicha comunicación, la autoridad competente de la Unión debe permitir que esa persona dé a conocer oportunamente su punto de vista sobre los motivos invocados en su contra (sentencias 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 111 y 112, y de 12 de diciembre de 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Consejo, T-228/02, EU:T:2006:384, apartado 93).
- 51 En el caso de una decisión inicial de inmovilización de los fondos de una persona o una entidad, el Consejo no está obligado a comunicar previamente a la persona o entidad afectada los motivos que le llevan a la inclusión inicial de su nombre en la lista de personas o entidades cuyos fondos se inmovilizan. En efecto, por su propia naturaleza, y para no perder eficacia, tal medida debe disfrutar de un efecto sorpresa y aplicarse de inmediato. En tal caso, es suficiente, en principio, que la institución comunique los motivos a la persona o entidad afectada y le permita ejercer su derecho a

ser oída al mismo tiempo que adopta la decisión de inmovilizar los fondos o inmediatamente después (sentencia de 21 de diciembre de 2011, Francia/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, apartado 61).

- 52 En cambio, en el caso de una decisión de inmovilización de fondos posterior, que mantenga en la lista de personas y entidades cuyos fondos se inmovilizan el nombre de una persona o entidad que ya figuraba en ella, el efecto sorpresa ya no es necesario para garantizar la eficacia de la medida, de modo que, en principio, antes de que se adopte dicha decisión es preciso comunicar a la persona o entidad afectada las pruebas de cargo y darle la oportunidad de ser oída (sentencia de 21 de diciembre de 2011, Francia/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, apartado 62).
- 53 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha subrayado que resulta fundamental y esencial para el derecho de defensa la protección que confieren el requisito de comunicar las pruebas de cargo y el derecho de presentar observaciones antes de la adopción de actos que mantienen el nombre de una persona o de una entidad en una lista de personas o entidades sujetas a medidas restrictivas. Ello resulta especialmente cierto cuando las medidas restrictivas en cuestión tienen gran repercusión en los derechos y libertades de las personas y grupos a los que se aplican (sentencia de 21 de diciembre de 2011, Francia/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, apartado 64).
- 54 Ese derecho a ser oído antes de la adopción de tales actos se impone cuando, en la decisión por la que se mantiene la inclusión de su nombre en la lista, el Consejo utiliza contra esa persona nuevas pruebas de cargo, es decir, pruebas que no se tuvieron en cuenta en la decisión inicial de inclusión de su nombre en esa misma lista (véanse, en este sentido, las sentencias de 18 de junio de 2015, Ipatau/Consejo, C-535/14 P, EU:C:2015:407, apartado 26 y jurisprudencia citada, y de 7 de abril de 2016, Central Bank of Iran/Consejo, C-266/15 P, EU:C:2016:208, apartado 33).
- 55 En el caso de autos, es cierto que, como subraya el Consejo, el mantenimiento de la inclusión del nombre del demandante en la lista controvertida, decidido en la Decisión impugnada, se basa en los mismos motivos que justificaron la adopción del acto inicial de imposición de las medidas restrictivas en cuestión.
- 56 Sin embargo, esa circunstancia no puede implicar por sí misma que el Consejo no estuviera obligado a respetar el derecho de defensa del demandante y, en particular, a ofrecerle la posibilidad de dar a conocer oportunamente su punto de vista sobre los elementos de hecho en los que se basó para adoptar la Decisión impugnada, por la que se mantuvo la inclusión de su nombre en la lista controvertida.
- 57 En efecto, la existencia de una violación del derecho de defensa debe apreciarse en función de las circunstancias específicas de cada asunto y en particular de la naturaleza del acto de que se trate, del contexto en que se adoptó y de las normas jurídicas que regulan la materia correspondiente (véase la sentencia 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 102 y jurisprudencia citada).
- 58 A este respecto, procede subrayar que las medidas restrictivas tienen carácter cautelar y, por definición, provisional, y que su validez se supedita siempre a que se mantengan las circunstancias de hecho y de Derecho que justificaron su adopción, así como a la necesidad de su mantenimiento para la consecución del objetivo al que se asocian (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de marzo de 2014, Yusef/Comisión, T-306/10, EU:T:2014:141, apartados 62 y 63). En este sentido, el artículo 9, apartado 2, de la Decisión 2010/788, en su versión modificada por la Decisión 2016/2231, dispone que las medidas restrictivas contra la República Democrática del Congo serán de aplicación hasta el 12 de diciembre de 2017 y se «prorrogarán o modificarán, según proceda, en caso de que el Consejo considere que no se han cumplido sus objetivos».

- 59 De ello se desprende que, al revisar periódicamente esas medidas restrictivas, corresponde al Consejo llevar a cabo una apreciación actualizada de la situación y hacer un balance de los efectos de esas medidas, con miras a determinar si han permitido alcanzar los objetivos perseguidos con la inclusión inicial de los nombres de las personas y entidades afectadas en la lista controvertida o si todavía es posible llegar a la misma conclusión en relación con esas personas y entidades.
- 60 A este respecto, en la sentencia del 27 de septiembre de 2018, Ezz y otros/Consejo (T-288/15, EU:T:2018:619), apartado 316 y jurisprudencia citada, el Tribunal ha declarado que el respeto del derecho de defensa implicaba que el Consejo comunicara a las partes demandantes, antes de adoptar una decisión de renovación de las medidas restrictivas que se les habían impuesto, los elementos que, al realizar la revisión periódica de las medidas en cuestión, le llevaron a actualizar la información que había justificado la inclusión inicial de sus nombres en la lista de personas sujetas a esas medidas restrictivas.
- 61 Así pues, en el caso de autos, a la vista del objetivo inicial perseguido por las medidas restrictivas contra la República Democrática del Congo, a saber, en esencia, garantizar un entorno propicio para la celebración de elecciones y poner fin a las violaciones de los derechos humanos (véase el apartado 7 anterior), debe considerarse que el Consejo tenía la obligación, durante la revisión periódica de las medidas restrictivas impuestas al demandante, de comunicarle, en su caso, cualquier nuevo elemento que le hubiera llevado a actualizar la información relativa no solo a su situación personal, sino también a la situación política y de seguridad en la República Democrática del Congo.
- 62 Pues bien, de los autos se desprende que el Consejo, como este último confirmó en la vista en respuesta a una pregunta formulada por el Tribunal, adoptó la Decisión impugnada teniendo en cuenta, además de la información de que ya disponía en el momento de la inclusión inicial del nombre del demandante en la lista controvertida, la información recogida en el documento interno de 23 de octubre de 2017, con la referencia COREU CFSP/1492/17. En primer lugar, este documento de 23 de octubre de 2017 mencionaba que, en esa fecha, aún no se había publicado el calendario electoral y hacía referencia al anuncio de la Comisión Electoral Nacional Independiente, el 11 de octubre de 2017, de la necesidad de al menos 504 días para organizar las elecciones. En segundo lugar, en el mismo documento se indicaba que la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (Monusco) había informado, por una parte, del deterioro de la seguridad en muchas partes de la República Democrática del Congo y, por otra, del aumento de la inestabilidad regional tras la salida de los civiles que huían de las zonas de conflicto. En tercer lugar, en el documento se señalaba que las libertades de reunión, opinión y expresión seguían siendo reprimidas, como lo demostraba la prohibición de las manifestaciones contra la no publicación del calendario electoral y, en agosto de 2017, el bloqueo de las redes sociales tras el anuncio de una huelga general.
- 63 Asimismo, de las conclusiones del Consejo de 11 de diciembre de 2017 se desprende que, en el momento de la adopción de la Decisión impugnada, este tenía conocimiento de otro elemento de actualización, a saber, el anuncio, el 5 de noviembre de 2017, de un calendario electoral que establecía que las elecciones presidenciales se celebrarían el 23 de diciembre de 2018. Sin embargo, ese anuncio no impidió que el Consejo considerara que el *statu quo* persistía en la República Democrática del Congo.
- 64 Por consiguiente, aunque mediante la Decisión impugnada el Consejo renovó las medidas restrictivas contra el demandante por los mismos motivos que los utilizados para la inclusión inicial de su nombre en la lista controvertida, en la Decisión 2016/2231, los elementos de actualización a los que se hace referencia en los apartados 62 y 63 anteriores constituyen nuevos elementos que el Consejo tuvo en cuenta al adoptar la Decisión impugnada. Por consiguiente, el Consejo debería haber recabado las observaciones del demandante sobre estos elementos antes de adoptar tal Decisión, como se indica en el apartado 61 anterior. Pues bien, ha quedado acreditado que no lo hizo.

- 65 A este respecto, es irrelevante que, por una parte, la inclusión inicial del nombre del demandante en la lista controvertida fuera seguida de la publicación en el Diario Oficial de un anuncio dirigido a las personas afectadas por las medidas, mediante el que se les invitaba a presentar una solicitud de reconsideración al Consejo antes del 1 de octubre de 2017 y que, por otra parte, el demandante no hiciese un uso de esta posibilidad. En efecto, el Consejo no puede ser eximido de su obligación de respetar el derecho de defensa por el hecho de que una persona sujeta a medidas restrictivas tenga la posibilidad de solicitar que se le dejen de aplicar dichas medidas.
- 66 Además, de los autos no se desprende que el demandante pudiera prever que el Consejo llegaría a la conclusión de que en la República Democrática del Congo se mantenía la situación de *statu quo* teniendo en cuenta los elementos descritos en los apartados 62 y 63 anteriores, relativos a la no publicación del calendario electoral, al deterioro de la seguridad y a la continua represión de las libertades públicas en muchas partes del país, elementos sobre los cuales el demandante no tuvo la oportunidad de formular observaciones antes de la adopción de la Decisión impugnada. A este respecto, debe recordarse que las medidas restrictivas tienen carácter provisional (véase el apartado 58 anterior) y que tal carácter está garantizado por las propias disposiciones de la Decisión impugnada (véase el apartado 20 anterior).
- 67 En estas circunstancias, debe considerarse que la Decisión impugnada se adoptó al final de un procedimiento en el que no se respetó el derecho de defensa del demandante.
- 68 Sin embargo, de todo lo anterior no puede deducirse que el hecho de que el Consejo no comunicase al demandante los nuevos elementos mencionados en el documento interno de 23 de octubre de 2017, con la referencia COREU CFSP/1492/17, y en las conclusiones del Consejo de 11 de diciembre de 2017 y de que no se diese al demandante la oportunidad de formular sus observaciones sobre esos elementos antes de que el Consejo adoptara la Decisión impugnada implique la anulación de dicha Decisión.
- 69 En efecto, incumbe al juez de la Unión, cuando considere que concurre una irregularidad que afecta al derecho de defensa, verificar si, en función de las circunstancias de hecho y de Derecho específicas del caso, el procedimiento del que se trate habría podido llevar a un resultado diferente si el demandante hubiese podido preparar mejor su defensa de no ser por esa irregularidad (véanse, en este sentido, las sentencias de 1 de octubre de 2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Consejo, C-141/08 P, EU:C:2009:598, apartados 81, 88, 92, 94 y 107, y de 27 de septiembre de 2018, Ezz y otros/Consejo, T-288/15, EU:T:2018:619, apartado 325 y jurisprudencia citada).
- 70 Pues bien, en el presente caso, nada en los autos permite suponer que, si se hubieran comunicado al demandante los nuevos elementos que llevaron al Consejo a actualizar su apreciación de la situación política y de seguridad en la República Democrática del Congo, las medidas restrictivas de que se trata podrían no haberse mantenido por lo que a él respecta.
- 71 En relación con esta cuestión, debe señalarse que el demandante no ha aportado ningún indicio preciso que indique que si, antes de la adopción de la Decisión impugnada, se le hubiera dado la oportunidad de presentar sus observaciones sobre los nuevos elementos descritos en los apartados 62 y 63 anteriores, habría estado en condiciones de poner en entredicho su contenido o su pertinencia a efectos de la prórroga de la inclusión de su nombre en la lista controvertida.
- 72 Además, en respuesta a una pregunta formulada por el Tribunal en la vista, el demandante no cuestionó, como tal, la existencia de un *statu quo* en la República Democrática del Congo entre el momento de la inclusión inicial de su nombre en la lista controvertida, decidida el 13 de diciembre de 2016, y la adopción de la Decisión impugnada, que mantenía las medidas restrictivas en cuestión.

- 73 En esas circunstancias, no puede considerarse que, si se hubieran comunicado al demandante los elementos mencionados en los apartados 62 y 63 anteriores antes de la adopción de la Decisión impugnada, el resultado del procedimiento podría haber sido diferente. Por tanto, el hecho de que el Consejo tuviera en cuenta ciertos elementos nuevos cuando renovó las medidas restrictivas contra el demandante no entraña la ilegalidad de la Decisión impugnada.
- 74 Asimismo, en la medida en que, en apoyo de la segunda parte del primer motivo, el demandante invoca el hecho de que no fue escuchado por la Oficina Conjunta de Derechos Humanos de las Naciones Unidas cuando esta última elaboró los informes a los que hace referencia el Consejo para defender la Decisión impugnada, basta señalar que los órganos jurisdiccionales de la Unión no son competentes para controlar la conformidad con los derechos fundamentales de las investigaciones dirigidas por los órganos de las Naciones Unidas (ONU) (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de julio de 2017, Badica y Kardiam/Consejo, T-619/15, EU:T:2017:532, apartado 65).
- 75 Finalmente, la alegación del demandante según la cual el Consejo debería haber llevado a cabo una audiencia debe rechazarse, ya que ni la normativa controvertida ni el principio general de respeto del derecho de defensa otorgan al demandante el derecho a una audiencia formal (véase, por analogía, la sentencia de 6 de septiembre de 2013, Bank Melli Iran/Consejo, T-35/10 y T-7/11, EU:T:2013:397, apartado 105 y jurisprudencia citada).
- 76 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede desestimar la segunda parte del primer motivo por infundada y, en consecuencia, el primer motivo en su totalidad.

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

- 77 En el segundo motivo, el demandante sostiene que el Consejo incurrió en errores al concluir que estaba «implicado en la planificación, dirección o comisión de actos que constituyen violaciones graves de los derechos humanos en la República Democrática del Congo».
- 78 El presente motivo se divide en dos partes. En la primera parte, el demandante sostiene, en esencia, que el Consejo incurrió en un error de Derecho al mantener la inclusión de su nombre en la lista controvertida por hechos que, en el momento de la adopción de la Decisión impugnada, habían cesado de ocurrir. En la segunda parte, el demandante cuestiona la apreciación hecha por el Consejo acerca de sus funciones y deberes, así como la existencia de elementos fácticos suficientemente precisos y concretos como para apoyar el mantenimiento de la inclusión de su nombre en la lista controvertida.

Primera parte del segundo motivo

- 79 En la primera parte del segundo motivo, el demandante sostiene que los hechos invocados por el Consejo en la motivación de la inclusión de su nombre en la lista controvertida se refieren a un período de tiempo obsoleto. En efecto, a su entender, del uso del presente de subjuntivo en el artículo 3, apartado 2, de la Decisión 2010/788, en su versión modificada por la Decisión 2016/2231, se desprende que los hechos que se imputan a las personas o entidades sujetas a las medidas restrictivas deben continuar existiendo cuando dichas medidas se renueven. Pues bien, a juicio del demandante, la circunstancia de que por su parte no hubiese una implicación actual en los hechos que se le imputaban, en el momento en que se adoptó la Decisión impugnada, da lugar a la obsolescencia de las medidas restrictivas en cuestión.

- 80 El demandante añade que, al mantener esas medidas por hechos que ya no eran actuales, el Consejo adoptó, en realidad, una sanción penal encubierta, a pesar de que las medidas restrictivas solo tienen un alcance cautelar, cuyo objetivo es inducir a los destinatarios de esas medidas a modificar su conducta.
- 81 A este respecto, es importante subrayar que, como se ha recordado en el apartado 8 anterior, el artículo 3, apartado 2, letra b), de la Decisión 2010/788, en su versión modificada por la Decisión 2016/2231, establece que se impondrán medidas restrictivas a las personas y entidades «que estén involucradas en la planificación, dirección o comisión de actos que constituyan violaciones o abusos graves de los derechos humanos en la [República Democrática del Congo]». Sobre esta base, el nombre del demandante se incluyó inicialmente en la lista controvertida, mediante la Decisión 2016/2231, debido a que, en su calidad de comandante de la primera zona de defensa de las FARDC, estaba implicado en la participación de estas últimas en el uso desproporcionado de la fuerza y en la represión violenta que tuvieron lugar en septiembre de 2016 en Kinsasa (véase el apartado 16 anterior). Mediante la Decisión impugnada, el Consejo prorrogó las medidas restrictivas adoptadas contra el demandante hasta el 12 de diciembre de 2018, manteniendo los mismos motivos de la inclusión inicial de su nombre en la lista controvertida (véase el apartado 20 anterior).
- 82 Pues bien, en primer término, no puede considerarse que el uso, en el artículo 3, apartado 2, letra b), de la Decisión 2010/788, en su versión modificada por la Decisión 2016/2231, del presente de subjuntivo en la definición de los criterios de inclusión en la lista controvertida implique que los hechos que dieron lugar a la inclusión del nombre de una persona o de una entidad en esa lista deban perdurar en el momento en que se decida la inclusión o el mantenimiento de la inclusión. En efecto, ya se ha declarado que, en lo que atañe a la inclusión en una lista de los nombres de personas y entidades sujetas a medidas restrictivas, el presente de subjuntivo remite al sentido general propio de las definiciones legales y no a un determinado período en el tiempo (véase, en este sentido, la sentencia de 23 de octubre de 2008, *People's Mojahedin Organization of Iran/Consejo*, T-256/07, EU:T:2008:461, apartado 108).
- 83 En segundo término, el hecho de que los motivos de la inclusión del nombre del demandante en la lista controvertida se refieran a hechos ocurridos antes de la adopción de la Decisión impugnada, y que ya habían finalizado en esas fechas, no implica necesariamente la obsolescencia de las medidas restrictivas mantenidas por lo que a él respecta mediante esa Decisión. Es obvio que, en la medida en que el Consejo había decidido referirse, en los motivos de la inclusión del nombre del demandante en la lista controvertida, a situaciones concretas en las que estaban implicadas las fuerzas militares que él dirigía, solo podía tratarse de acciones ocurridas en el pasado. Por tanto, no puede considerarse carente de pertinencia una referencia de ese tipo únicamente por el mero hecho de que las acciones en cuestión tuvieran lugar en un pasado más o menos lejano (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de abril de 2015, *Tomana y otros/Consejo y Comisión*, T-190/12, EU:T:2015:222, apartado 236).
- 84 Esta interpretación se ve corroborada por el artículo 9, apartado 2, frase segunda, de la Decisión 2010/788, en su versión modificada por la Decisión impugnada, a tenor del cual las medidas restrictivas en cuestión se prorrogarán o modificarán, según proceda, en caso de que el Consejo considere que no se han cumplido sus objetivos. So pena de privar a esta disposición de su efecto útil, debe considerarse que dicha disposición permite mantener en la lista controvertida los nombres de personas y entidades que no cometieron ninguna nueva violación de los derechos humanos durante el período que precedió a la revisión de la lista, si dicha permanencia sigue estando justificada a la luz del conjunto de las circunstancias pertinentes y, en particular, del hecho de que los objetivos de las medidas restrictivas no se hayan cumplido (véase, por analogía, la sentencia de 23 de octubre de 2008, *People's Mojahedin Organization of Iran/Consejo*, T-256/07, EU:T:2008:461, apartado 108).
- 85 Por consiguiente, contrariamente a lo que alega el demandante, la motivación de la inclusión de su nombre en la lista controvertida no confiere carácter penal a las medidas restrictivas que se adoptaron contra él y que fueron prorrogadas mediante la Decisión impugnada.

86 Por tanto, debe desestimarse la primera parte del segundo motivo.

[*omissis*]

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Novena ampliada)

decide:

- 1) **Desestimar el recurso.**
- 2) **Condenar en costas al Sr. Gabriel Amisi Kumba.**

Gervasoni

Madise

da Silva Passos

Kowalik-Bańczyk

Mac Eochaidh

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 12 de febrero de 2020.

Firmas