



Recopilación de la Jurisprudencia

Asunto T-170/18

(Publicación por extractos)

**Alex Kande Mupompa
contra
Consejo de la Unión Europea**

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 — Derecho al respeto de la vida privada y familiar — Proporcionalidad — Presunción de inocencia — Excepción de ilegalidad — Adaptación de las pretensiones»

1. *Actos de las instituciones — Motivación — Obligación — Alcance — Medidas restrictivas adoptadas contra la República Democrática del Congo — Inmovilización de los fondos de personas que socavan el Estado de Derecho o están involucradas en la comisión de actos que constituyen graves violaciones de los derechos humanos — Requisitos mínimos*
[Art. 296 TFUE; Decisión 2010/788/PESC del Consejo, en su versión modificada por las Decisiones (PESC) 2017/2282 y de Ejecución (PESC) 2018/569, anexo II]

(véanse los apartados 43 y 45 a 47)

2. *Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas adoptadas contra la República Democrática del Congo — Inmovilización de los fondos de personas que socavan el Estado de Derecho o están involucradas en la comisión de actos que constituyen graves violaciones de los derechos humanos — Obligación de identificar en la motivación las razones individuales y específicas que justifican tales medidas — Decisión que se enmarca en un contexto conocido por el interesado que le permite comprender el alcance de la medida adoptada respecto a él*
[Art. 296 TFUE; Decisión 2010/788/PESC del Consejo, en su versión modificada por las Decisiones (PESC) 2017/2282 y de Ejecución (PESC) 2018/569, anexo II]

(véanse los apartados 44 y 52 a 56)

3. *Derecho de la Unión Europea — Principios — Derecho de defensa — Derecho a la tutela judicial efectiva — Medidas restrictivas adoptadas contra la República Democrática del*

Congo — Inmovilización de los fondos de personas que socavan el Estado de Derecho o están involucradas en la comisión de actos que constituyen graves violaciones de los derechos humanos — Obligación de comunicar las razones individuales y específicas que justifican las decisiones adoptadas — Obligación de permitir que el interesado dé a conocer oportunamente su punto de vista sobre los motivos utilizados en su contra — Alcance
 [Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, art. 41, ap. 2, letra a); Decisión 2010/788/PESC del Consejo, en su versión modificada por las Decisiones (PESC) 2017/2282 y de Ejecución (PESC) 2018/569, anexo II]

(véanse los apartados 60, 61 y 63)

4. *Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas adoptadas contra la República Democrática del Congo — Inmovilización de fondos — Derecho de defensa — Decisión subsiguiente en la que se mantuvo el nombre del demandante en la lista de personas afectadas por esas medidas — Inexistencia de motivos nuevos — Obligación del Consejo de comunicar al interesado los nuevos elementos tenidos en cuenta con ocasión de la revisión periódica de las medidas restrictivas — Comunicación de los nuevos elementos al interesado para recabar sus observaciones — Inexistencia — Violación del derecho de defensa*
 [Decisión 2010/788/PESC del Consejo, en su versión modificada por las Decisiones (PESC) 2017/2282 y de Ejecución (PESC) 2018/569, art. 9, ap. 2, y anexo II]

(véanse los apartados 65 a 72, 75, 78 y 79)

5. *Derecho de la Unión Europea — Principios — Derecho de defensa — Medidas restrictivas adoptadas contra la República Democrática del Congo — Obligación de las instituciones de comunicar al interesado los nuevos elementos tenidos en cuenta con ocasión de la revisión periódica de las medidas restrictivas — Alcance — Ilegalidad del acto que depende de la prueba de la posible incidencia procesal del incumplimiento de la referida obligación — Inexistencia de incidencia en el caso de autos*
 [Decisión 2010/788/PESC del Consejo, en su versión modificada por las Decisiones (PESC) 2017/2282 y de Ejecución (PESC) 2018/569, anexo II]

(véanse los apartados 80 a 83, 85 y 88)

6. *Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas adoptadas contra la República Democrática del Congo — Ámbito de aplicación — Personas que estén involucradas en la planificación, dirección o comisión de actos que constituyan violaciones o abusos graves de los derechos humanos — Concepto — Personas que cometieron los antedichos actos en el pasado, a pesar de la inexistencia de elementos que prueben su implicación o participación actuales en tales actos — Inclusión — Interpretación corroborada por la posibilidad de prorrogar las medidas restrictivas — Efecto útil*
 [Decisión 2010/788/PESC del Consejo, en su versión modificada por las Decisiones (PESC) 2016/2231 y 2017/2282 y de Ejecución (PESC) 2018/569, arts. 3, ap. 2, letra b), y 9, ap. 2]

(véanse los apartados 93 a 96 y 98)

7. *Unión Europea — Control jurisdiccional de la legalidad de los actos de las instituciones — Medidas restrictivas adoptadas contra la República Democrática del Congo — Alcance del control — Inclusión del demandante en la lista adjunta a la Decisión impugnada debido a sus funciones — Documentos accesibles al público que acreditan la comisión de graves vulneraciones de los derechos humanos — Valor probatorio — Principio de libre apreciación de la prueba*

[Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, art. 47; Decisión 2010/788/PESC del Consejo, en su versión modificada por las Decisiones (PESC) 2017/2282 y de Ejecución (PESC) 2018/569, anexo II]

(véanse los apartados 105 a 107, 112 y 113)

8. *Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas adoptadas contra la República Democrática del Congo — Inmovilización de los fondos de personas que socavan el Estado de Derecho o están involucradas en la comisión de actos que constituyen graves violaciones de los derechos humanos — Criterios — Funciones que confieren una responsabilidad en la represión de la población civil o el respeto del Estado de Derecho — Prueba en contrario — Toma de posición disociándose del régimen — Inexistencia — Error de apreciación — Inexistencia*

[Decisión 2010/788/PESC del Consejo, en su versión modificada por las Decisiones (PESC) 2016/2231 y 2017/2282 y de Ejecución (PESC) 2018/569, art. 3, ap. 2, letra b), y anexo II]

(véanse los apartados 128 a 135)

9. *Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas adoptadas contra la República Democrática del Congo — Inmovilización de los fondos de personas que socavan el Estado de Derecho o contribuyen a la comisión de actos que constituyen graves violaciones de los derechos humanos — Restricciones al derecho de propiedad — Violación del principio de proporcionalidad — Inexistencia*

[Arts. 3 TUE, ap. 5, 21 TUE, ap. 2, letras b) y c), y 29 TUE; art. 215 TFUE, ap. 2; Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, arts. 17, ap. 1, y 52, ap. 1; Decisión 2010/788/PESC del Consejo, en su versión modificada por las Decisiones (PESC) 2016/2231 y 2017/2282 y de Ejecución (PESC) 2018/569, art. 5, ap. 1]

(véanse los apartados 141 a 154)

10. *Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas adoptadas contra la República Democrática del Congo — Prohibición de entrada y tránsito e inmovilización de los fondos de las personas que socavan el Estado de Derecho o están involucradas en la comisión de actos que constituyen graves violaciones de los derechos humanos — Restricción al derecho al respeto de la vida privada y familiar y a la libre circulación en la Unión — Violación del principio de proporcionalidad — Inexistencia*

[Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, art. 7; Decisión 2010/788/PESC del Consejo, en su versión modificada por las Decisiones (PESC) 2017/2282 y de Ejecución (PESC) 2018/569]

(véanse los apartados 155 y 156)

11. *Derecho de la Unión Europea — Principios — Derechos fundamentales — Presunción de inocencia — Decisión de inmovilización de fondos adoptada contra determinadas personas y entidades habida cuenta de la situación en la República Democrática del Congo — Compatibilidad con el referido principio — Requisitos*
[Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, art. 48, ap. 1; Decisión 2010/788/PESC del Consejo, en su versión modificada por las Decisiones (PESC) 2017/2282 y de Ejecución (PESC) 2018/569, arts. 5, ap. 1, y 9]

(véanse los apartados 158 a 163)

12. *Excepción de ilegalidad — Alcance — Actos cuya ilegalidad puede ser alegada — Acto de carácter general en el que se basa la decisión impugnada — Necesidad de un vínculo jurídico entre el acto recurrido y el acto general impugnado — Inexistencia — Inadmisibilidad*
[Art. 277 TFUE; Decisión 2010/788/PESC del Consejo, art. 3, ap. 2, letra b); Reglamento (CE) n.º 1183/2005 del Consejo, art. 2 ter, ap. 1, letra b)]

(véanse los apartados 167 y 168)

13. *Unión Europea — Control jurisdiccional de la legalidad de los actos de las instituciones — Medidas restrictivas adoptadas contra la República Democrática del Congo — Alcance del control — Control restringido respecto a las reglas generales — Criterios de adopción de las medidas restrictivas — Involucración en la planificación, dirección o comisión de actos que constituyan graves violaciones de los derechos humanos — Alcance — Respeto del principio de seguridad jurídica que exige claridad, precisión y previsibilidad de los efectos de las normas jurídicas*
[Arts. 3 TUE, ap. 5, y 21 TUE, ap. 2, letras b) y c); art. 275 TFUE, párr. 2; Decisiones del Consejo 2010/788/PESC, art. 3, ap. 2, letra b), y (PESC) 2016/2231, considerandos 3 y 4; Reglamento (CE) n.º 1183/2005 del Consejo]

(véanse los apartados 169 a 179)

Resumen

En las sentencias Amisi Kumba/Consejo (T-163/18) y Kande Mupompa/Consejo (T-170/18), dictadas el 12 de febrero de 2020, el Tribunal desestimó los recursos de anulación interpuestos por los demandantes respectivos, a saber, el comandante militar de la primera zona de defensa de las fuerzas armadas de la República Democrática del Congo (FARDC) y el gobernador de Kasai Central, contra los actos del Consejo de la Unión Europea¹ mediante los cuales, en esencia, se mantuvieron sus nombres en la lista de personas y entidades sujetas a las medidas restrictivas adoptadas contra la República Democrática del Congo con vistas a lograr una paz duradera en este país, que se recoge en el anexo II de la Decisión 2010/788 (en lo sucesivo, «lista controvertida»).

¹ 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), así como, por lo que atañe a Alex Kande Mupompa, la Decisión de Ejecución (PESC) 2018/569 del Consejo, de 12 de abril de 2018, por la que se aplica la Decisión 2010/788/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra la República Democrática del Congo (DO 2018, L 95, p. 21), y el Reglamento de Ejecución (UE) 2018/566, de 12 de abril de 2018, por el que se aplica el artículo 9 del 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 2018, L 95, p. 9).

Estas sentencias se enmarcan en el contexto del agravamiento de la situación política en la República Democrática del Congo como consecuencia de la no convocatoria de las elecciones presidenciales a finales de 2016 y del deterioro de la situación en materia de seguridad que se produjo a raíz de ello. Con arreglo al artículo 3, apartado 2, de la Decisión 2010/788, el Consejo había adoptado medidas restrictivas contra las personas involucradas en actos que constituyesen graves violaciones de los derechos humanos en la República Democrática del Congo. Al haber participado las FARDC en el uso desproporcionado de la fuerza y en la represión violenta de manifestaciones que tuvieron lugar en septiembre de 2016 en Kinsasa, el nombre del comandante militar de la primera zona de defensa de las FARDC había sido incluido en la lista controvertida debido a que, en virtud de sus funciones, había estado involucrado en la planificación, dirección o comisión de actos que constituían graves violaciones de los derechos humanos. Por su parte, el nombre del gobernador de Kasai Central había sido incluido en la lista controvertida debido a que, como consecuencia de sus funciones, era «responsable [...] del uso desproporcionado de la fuerza en la represión violenta y de las ejecuciones extrajudiciales» cometidos por las fuerzas de seguridad en esa región desde 2016, incluidas las presuntas ejecuciones sumarias de febrero de 2017. El 11 de diciembre de 2017, mediante la Decisión 2017/2282, el Consejo prorrogó la inclusión de los nombres de los demandantes en la lista controvertida manteniendo los mismos motivos en su contra. La motivación tenida en cuenta por lo que respecta al gobernador de Kasai Central fue posteriormente modificada el 12 de abril de 2018.

En apoyo de sus recursos, los demandantes invocaban varios motivos, basados, en particular, en un incumplimiento de la obligación de motivación, una vulneración del derecho de defensa y un error de Derecho.

Por lo que atañe al incumplimiento de la obligación de motivación, el Tribunal señaló que la motivación adoptada en la Decisión 2017/2282 y en la Decisión de Ejecución 2018/569 exponía las razones específicas y concretas por las que los criterios de inclusión eran aplicables a los demandantes, en la medida en que dicha motivación estaba relacionada con sus funciones y su implicación, como consecuencia de esas funciones, en actos calificados como graves violaciones de los derechos humanos. A este respecto, el Tribunal precisó que los demandantes, habida cuenta de sus funciones, no podían ignorar que tenían el poder de influir directamente en los militares de las FARDC y en las fuerzas de seguridad de la provincia de Kasai Central, que, en la motivación en cuestión, eran considerados responsables de la comisión de las graves violaciones de los derechos humanos antes mencionadas. El Tribunal concluyó que la motivación de los actos impugnados permitía, pues, por una parte, que los demandantes impugnaran la validez del mantenimiento de sus nombres en la lista controvertida y, por otra parte, que el Tribunal ejerciese su control de legalidad. Por consiguiente, el Tribunal desestimó el motivo basado en el incumplimiento de la obligación de motivación.

A continuación, por lo que se refiere al derecho de defensa, el Tribunal consideró que, aunque la prórroga de las medidas adoptadas contra los demandantes en la Decisión 2017/2282 se basó en los mismos motivos que los que habían justificado la adopción de las medidas iniciales, ello no eximía al Consejo del respeto del derecho de defensa de los demandantes y, en particular, de permitirles dar a conocer oportunamente su punto de vista sobre los elementos tenidos en cuenta a la hora de adoptar los actos impugnados. A este respecto, el Tribunal subrayó 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, lo que corresponde apreciar al Consejo cuando revisa periódicamente esas medidas

restrictivas, llevando a cabo una apreciación actualizada de la situación y haciendo un balance de los efectos de tales medidas. Así, el Tribunal recordó que el respeto del derecho de defensa implica que el Consejo comunique a la parte demandante, antes de adoptar una decisión de prórroga de las medidas restrictivas contra ella, los elementos que, al realizar la revisión periódica de las medidas en cuestión, le llevaron a actualizar la información que había justificado su adopción inicial. En el caso de autos, a la vista del objetivo inicial perseguido por las medidas restrictivas contra la República Democrática del Congo, consistente en garantizar un entorno propicio para la celebración de elecciones y poner fin a las violaciones de los derechos humanos, el Consejo tenía la obligación, durante la revisión periódica de las medidas restrictivas impuestas a los demandantes, de comunicarles cualquier nuevo elemento del que tuviera conocimiento y 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. A este respecto, el Tribunal observó que, al no haber recabado las observaciones de los demandantes sobre estos elementos antes de adoptar los actos impugnados, el Consejo vulneró el derecho de defensa de estos últimos.

Sin embargo, el Tribunal recordó que 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 los demandantes hubiesen podido preparar mejor su defensa de no ser por esa irregularidad. El Tribunal concluyó, en consecuencia, que nada permitía suponer que, si se hubieran comunicado a los demandantes los nuevos elementos en cuestión, las medidas restrictivas de que se trata podrían no haberse mantenido por lo que a ellos respecta. Basándose en lo anterior, el Tribunal desestimó el motivo fundado en una vulneración del derecho de defensa.

Finalmente, los demandantes sostenían que el Consejo había incurrido en un error de Derecho al adoptar los actos impugnados basándose en hechos que habían cesado de ocurrir en el momento de su adopción, ignorando el criterio de inclusión que usaba el presente de subjuntivo y atañía a las personas «que estén involucradas en [...] actos que constituyan violaciones [...] graves de los derechos humanos». A este respecto, el Tribunal consideró que el uso del presente de subjuntivo en la definición de los criterios de inclusión en la lista de personas sujetas a las medidas restrictivas no implica 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, dado que el presente de subjuntivo remite al sentido general propio de las definiciones legales y no a un determinado período en el tiempo. El Tribunal añadió que, en la medida en que el Consejo había decidido referirse, en los motivos de la inclusión de los demandantes, a hechos y situaciones concretas en los que estaban involucradas las fuerzas de seguridad que operaban bajo su responsabilidad, solo podía tratarse de acciones ocurridas en el pasado. Finalmente, el Tribunal observó que, salvo que se privase a esa disposición de efecto útil, el artículo 9, apartado 2, de la Decisión 2010/788, en su versión modificada por la Decisión 2017/2282, 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», corroboraba esa interpretación. Por tanto, el Tribunal rechazó el motivo basado en el error de Derecho y desestimó el recurso en su totalidad.