



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Séptima)

de 14 de julio de 2021 *

«Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas adoptadas habida cuenta de la situación en Venezuela — Inmovilización de fondos — Listas de personas, entidades y organismos a los que se aplica la inmovilización de fondos y de recursos económicos — Mantenimiento del nombre del demandante en las listas — Error de apreciación»

En el asunto T-35/19,

Antonio José Benavides Torres, con domicilio en Caracas (Venezuela), representado por los Sres. L. Giuliano y F. Di Gianni, abogados,

parte demandante,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por la Sra. S. Kyriakopoulou, el Sr. V. Piessevaux, la Sra. P. Mahnič y el Sr. A. Antoniadis, 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) 2018/1656 del Consejo, de 6 de noviembre de 2018, por la que se modifica la Decisión (PESC) 2017/2074 relativa a medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Venezuela (DO 2018, L 276, p. 10) y del Reglamento de Ejecución (UE) 2018/1653 del Consejo, de 6 de noviembre de 2018, por el que se aplica el Reglamento (UE) 2017/2063 relativo a medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Venezuela (DO 2018, L 276, p. 1), en la medida en que dichos actos afectan al demandante,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Séptima),

integrado por el Sr. R. da Silva Passos, Presidente, y la Sra. I. Reine (Ponente) y el Sr. L. Truchot, Jueces;

Secretario: Sr. B. Lefebvre, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 3 de septiembre de 2020,

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: inglés.

Sentencia¹

[*omissis*]

Fundamentos de Derecho

[*omissis*]

Sobre el fondo

[*omissis*]

- 43 A estos efectos, incumbe al juez de la Unión proceder a ese examen solicitando, en su caso, a la autoridad competente de la Unión que presente los datos o pruebas, confidenciales o no, pertinentes para ese examen (véanse las 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, apartado 120 y jurisprudencia citada, y de 28 de noviembre de 2013, Consejo/Fulmen y Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, apartado 65).
- 44 Efectivamente, es la autoridad competente de la Unión quien debe acreditar, en caso de impugnación, que los motivos invocados contra la persona afectada son fundados, y no dicha persona quien debe aportar la prueba negativa de la carencia de fundamento de tales motivos (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, apartado 121, y de 28 de noviembre de 2013, Consejo/Fulmen y Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, apartado 66).
- 45 No se exige para ello que dicha autoridad presente ante el juez de la Unión todos los datos y pruebas inherentes a los motivos expuestos en el acto cuya anulación se solicita. Sin embargo, es preciso que los datos o pruebas presentados respalden los motivos invocados contra la persona afectada (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, apartado 122, y de 28 de noviembre de 2013, Consejo/Fulmen y Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, apartado 67).
- 46 Por lo que respecta a los medios de prueba que pueden invocarse, el principio que prevalece en el Derecho de la Unión es el de la libre aportación de la prueba [sentencia de 6 de septiembre de 2013, Persia International Bank/Consejo, T-493/10, EU:T:2013:398, apartado 95 (no publicada)].
- 47 A la luz de estos principios procede apreciar si el Consejo incurrió en error de apreciación cuando, mediante los actos impugnados, decidió mantener el nombre del demandante en las listas controvertidas al término de la revisión periódica.
- 48 Con carácter preliminar, es preciso señalar que el hecho de que la motivación del mantenimiento del nombre del demandante en las listas controvertidas se refiera a hechos acaecidos antes de la adopción de los actos impugnados y que habían finalizado en esa fecha no implica necesariamente la obsolescencia de las medidas restrictivas mantenidas respecto al demandante mediante dichos actos. Es obvio que, en la medida en que el Consejo había decidido referirse, en la motivación del mantenimiento del nombre del demandante en las listas controvertidas, a

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

situaciones concretas en las que estaba implicada la Guardia Nacional Bolivariana que estaba bajo su mando, solo podía tratarse de acciones ocurridas en el pasado. Por lo 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 12 de febrero de 2020, Amisi Kumba/Consejo, T-163/18, EU:T:2020:57, apartado 83 y jurisprudencia citada).

- 49 Esta interpretación viene corroborada por el artículo 13, párrafo segundo, de la Decisión 2017/2074, en su versión modificada por la Decisión 2018/1656, impugnada en el presente caso, a tenor del cual la Decisión 2017/2074 estará sujeta a revisión continua y se prorrogará o modificará, según proceda, si el Consejo estima que no se han cumplido sus objetivos. Por lo tanto, tal disposición permite al Consejo mantener en las listas controvertidas los nombres de personas conservando los motivos de su inclusión inicial, sin que las personas de que se trata hayan cometido ninguna nueva violación de los derechos humanos durante el período que precedió a la revisión de la lista, siempre que dicho mantenimiento siga estando justificado a la luz de todas las circunstancias pertinentes y, en particular, del hecho de que no se hayan alcanzado los objetivos perseguidos por las medidas restrictivas (véase, por analogía, la sentencia de 12 de febrero de 2020, Amisi Kumba/Consejo, T-163/18, EU:T:2020:57, apartado 84 y jurisprudencia citada).
- 50 A este respecto, es preciso recordar que las medidas restrictivas tienen carácter cautelar y, por definición, provisional, y que su validez se supedita siempre a que persistan las circunstancias fácticas y jurídicas que justificaron su adopción, así como a la necesidad de su mantenimiento para la consecución del objetivo que se les asocia. Así pues, incumbe al Consejo, al revisar periódicamente esas medidas restrictivas, llevar a cabo una apreciación actualizada de la situación y hacer un balance de los efectos de tales 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 (sentencia de 12 de febrero de 2020, Amisi Kumba/Consejo, T-163/18, EU:T:2020:57, apartados 58 y 59).
- 51 Por lo tanto, es preciso examinar primero si, en el momento de la adopción de los actos impugnados, el Consejo llevó a cabo una apreciación actualizada de las circunstancias fácticas y jurídicas que justificaron la imposición de medidas restrictivas contra el demandante y que justificaban su mantenimiento para la consecución del objetivo que perseguían.
- 52 A este respecto, el Consejo basó la adopción de las medidas restrictivas en cuestión en el continuo deterioro de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos en Venezuela, expresando en particular su inquietud por las numerosas denuncias de violaciones de los derechos humanos y de uso excesivo de la fuerza y pidiendo a las autoridades de Venezuela que respetasen la Constitución venezolana y el Estado de Derecho y garantizarasen el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales, incluido el derecho a manifestarse pacíficamente (véanse, sobre este particular, los considerandos 1 a 6 de la Decisión 2017/2074). A tal efecto, las medidas restrictivas tenían por objeto presionar a las personas consideradas responsables de graves violaciones o abusos de los derechos humanos o de actos de represión contra la sociedad civil y la oposición democrática, y a personas, entidades u organismos cuyas acciones, políticas o actividades suponían un menoscabo de la democracia o el Estado de Derecho en Venezuela, así como a las personas, entidades y organismos asociados con ellas (véase, sobre este particular, el considerando 7 de la Decisión 2017/2074).

- 53 De este modo se incluyó el nombre del demandante en las listas controvertidas, mediante la Decisión 2018/90 y el Reglamento de Ejecución 2018/88, debido a que ocupaba el cargo de jefe de Gobierno del Distrito Capital, había sido comandante general de la Guardia Nacional Bolivariana hasta el 21 de junio de 2017, había participado en la represión de la sociedad civil y de la oposición democrática en Venezuela y era responsable de graves violaciones de los derechos humanos cometidas bajo su mando por la Guardia Nacional Bolivariana, y sus acciones y políticas como comandante general de la Guardia Nacional Bolivariana, como el hecho de que la Guardia Nacional Bolivariana asumiera el liderazgo de la presencia policial en las manifestaciones civiles y abogara públicamente por que los tribunales militares tuvieran jurisdicción sobre la población civil, han menoscabado el Estado de Derecho en Venezuela.
- 54 En la sentencia dictada hoy, Benavides Torres/Consejo (T-245/18, no publicada), el Tribunal ha señalado que el Consejo podía considerar fundadamente que la Guardia Nacional Bolivariana, bajo el mando del demandante, había hecho un uso excesivo de la fuerza en el mantenimiento del orden durante manifestaciones civiles y que, habida cuenta del contexto general de la situación en Venezuela, el demandante había estado implicado en la represión de la sociedad civil y de la oposición democrática venezolanas y que era responsable de graves violaciones de los derechos humanos cometidas bajo su mando por la Guardia Nacional Bolivariana.
- 55 El demandante no discute que tanto el cargo de jefe de Gobierno del Distrito Capital como el de comandante general de la Guardia Nacional Bolivariana son puestos de muy alto nivel en Venezuela y que, al desempeñar dichos cargos, cabía considerar que el demandante ejercía funciones de responsabilidad dentro del sistema institucional de Venezuela y que, en el ejercicio de esas funciones, estaba plenamente vinculado al régimen venezolano.
- 56 Además, queda acreditado que, en el momento de la adopción de los actos impugnados, no se había producido cambio alguno del régimen en el poder en Venezuela.
- 57 No obstante, es preciso señalar que, cuando se adoptaron los actos impugnados, el 6 de noviembre de 2018, hacía ya aproximadamente un año y medio —a saber, desde el 21 de junio de 2017— que el demandante no ocupaba ya el cargo de comandante general de la Guardia Nacional Bolivariana. Además, como señala el demandante, sin ser contradicho por el Consejo, también había dejado de servir como jefe de Gobierno del Distrito Capital el 4 de enero de 2018, es decir, unos diez meses antes de la adopción de los actos impugnados en el presente caso.
- 58 En estas circunstancias, dada la inexistencia de cambio del régimen en el poder en Venezuela en el momento de la adopción de los actos impugnados, era pertinente que el Consejo examinara, en esa fecha, los vínculos que mantenía el demandante con el Gobierno en el poder, a fin de apreciar la persistencia de las circunstancias fácticas y jurídicas que justificaron la adopción de las medidas restrictivas contra el demandante, así como la necesidad de su mantenimiento para la consecución de su objetivo, recordado en el anterior apartado 52.
- 59 Pues bien, de los autos se desprende que el mantenimiento del nombre del demandante en las listas controvertidas se justificaba por los mismos factores invocados en apoyo de su inclusión inicial (véase el anterior apartado 13). En efecto, en la vista, el Consejo confirmó que, en la revisión que llevó a la adopción de los actos impugnados, no había tomado en consideración ningún factor posterior a los actos por los que se incluyó inicialmente el nombre del demandante en las listas controvertidas.

- 60 Ciertamente, es preciso señalar que transcurrió un lapso de tiempo considerable, superior a diez meses, entre el cese por parte del demandante de sus funciones de jefe de Gobierno del Distrito Capital y la adopción de los actos impugnados. A este respecto, cabe destacar que, en el marco de la apreciación actualizada que estaba obligado a efectuar al revisar las medidas restrictivas en cuestión, el Consejo no demostró, ni siquiera alegó, que le fuera imposible disponer de la información relativa al cese, por parte del demandante, de sus funciones de jefe de Gobierno del Distrito Capital.
- 61 Sin embargo, debe recordarse que el mecanismo de revisión de las medidas restrictivas previsto en la Decisión 2017/2074 establece que se insta a las personas objeto de dichas medidas restrictivas a manifestarse solicitando la reconsideración de la decisión en un plazo determinado. A este respecto, del artículo 8 de dicha Decisión se desprende que el Consejo ofrecerá a la persona afectada por las medidas restrictivas la oportunidad de presentar observaciones y que reconsiderará su decisión si se presentan observaciones o nuevas pruebas sustanciales. Así pues, es la persona contra la que se dirigen las medidas restrictivas la que está en mejor posición para informar al Consejo de cualquier modificación que se produzca en su situación particular.
- 62 Por lo que respecta al demandante, el Consejo había instado específicamente a su representante, mediante correo electrónico de 3 de abril de 2018, a presentar sus eventuales observaciones en el marco de la revisión anual de las medidas restrictivas en cuestión hasta el 1 de septiembre de 2018 (véase el anterior apartado 15). No obstante, de los autos se desprende que el demandante no informó al Consejo de la evolución de su situación hasta el 30 de octubre de 2018, es decir, unos días antes de la adopción de los actos impugnados, como se ha señalado en el anterior apartado 17, cuando se supone que sabía que el Consejo debía adoptar una decisión sobre el mantenimiento o no de las medidas restrictivas en cuestión a más tardar el 14 de noviembre de 2018 (véase el anterior apartado 11).
- 63 Además, es preciso señalar que no se produjo ningún cambio del régimen en el poder en Venezuela entre el momento en que el demandante era comandante general de la Guardia Nacional Bolivariana y jefe de Gobierno del Distrito Capital y aquel en el que ya no desempeñaba dichas funciones. Pues bien, no se desprende del expediente, ni tampoco lo alega el demandante, a quien se preguntó expresamente sobre este punto en la vista, que el cese en sus diversas funciones públicas fuera una decisión que él mismo tomara como reacción a los ataques al Estado de Derecho y a la democracia en Venezuela para distanciarse de dichos ataques [véanse, por analogía, las sentencias de 26 de marzo de 2019, Boshab y otros/Consejo, T-582/17, no publicada, EU:T:2019:193, apartado 152, y de 12 de febrero de 2020, Kande Mupompa/Consejo, T-170/18, EU:T:2020:60, apartado 131 (no publicada)].
- 64 En estas circunstancias, a falta de pruebas e indicios en sentido contrario, el Consejo podía legítimamente considerar que, en la fecha de adopción de los actos impugnados, el demandante seguía vinculado al régimen en el poder en Venezuela, que no había cambiado respecto del momento en el que, en el marco de sus funciones de comandante general de la Guardia Nacional Bolivariana, había menoscabado la democracia y el Estado de Derecho en Venezuela.
- 65 No puede considerarse que las consideraciones anteriores impliquen el establecimiento de una presunción o una inversión de la carga de la prueba en detrimento del demandante, contrariamente a lo que él sostiene. Simplemente significan que la referencia que se hace en la motivación de los actos impugnados a las funciones anteriormente ejercidas por el demandante muestra que el Consejo consideró que, por esa razón, seguía estando vinculado al régimen en el

poder en Venezuela y que el Consejo no disponía de ningún elemento que pudiera poner en entredicho esa tesis (véase, por analogía, la sentencia de 22 de abril de 2015, Tomana y otros/Consejo y Comisión, T-190/12, EU:T:2015:222, apartado 167).

- 66 Por consiguiente, procede desestimar el motivo único y el recurso en su totalidad.

Costas

- 67 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. Por haber sido desestimadas las pretensiones del demandante, procede condenarlo a cargar con sus propias costas y con las del Consejo, conforme a lo solicitado por este.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Séptima)

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar en costas a D. Antonio José Benavides Torres.

da Silva Passos

Reine

Truchot

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 14 de julio de 2021.

Firmas