



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 24 de enero de 2019\*

«Recurso de casación — Artículo 86 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General — Admisibilidad — Procedimiento de adaptación de la demanda — Necesidad de adaptar los motivos y alegaciones — Medidas restrictivas adoptadas contra la República Árabe Siria — Lista de las personas a las que se aplica la congelación de fondos y de recursos económicos — Inclusión del nombre del recurrente»

En el asunto C-313/17 P,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el 26 de mayo de 2017,

**George Haswani**, con domicilio en Yabrud (Siria), representado por el Sr. G. Karouni, abogado,

parte recurrente,

y en el que las otras partes en el procedimiento son:

**Consejo de la Unión Europea**, representado por las Sras. A. Sikora-Kaléda y S. Kyriakopoulou, en calidad de agentes,

parte demandada en primera instancia,

**Comisión Europea**, representada por los Sres. L. Havas y R. Tricot, en calidad de agentes,

parte coadyuvante en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por la Sra. R. Silva de Lapuerta, Vicepresidenta, en funciones de Presidente de la Sala Primera, y los Sres. J.-C. Bonichot, (Ponente), A. Arabadjiev, E. Regan y S. Rodin, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Mengozzi;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 20 de septiembre de 2018;

dicta la siguiente

\* Lengua de procedimiento: francés.

## Sentencia

- 1 Mediante su recurso de casación, el Sr. George Haswani solicita la anulación de la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 22 de marzo de 2017, Haswani/Consejo (T-231/15, no publicada, en lo sucesivo, «sentencia recurrida», EU:T:2017:200), en la medida en que declaró inadmisibles su pretensión de anulación de la Decisión (PESC) 2016/850 del Consejo, de 27 de mayo de 2016, por la que se modifica la Decisión 2013/255/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria (DO 2016, L 141, p. 125), y del Reglamento de Ejecución (UE) 2016/840 del Consejo, de 27 de mayo de 2016, por el que se aplica el Reglamento (UE) n.º 36/2012 relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria (DO 2016, L 141, p. 30) (en lo sucesivo, conjuntamente, «actos de 27 de mayo de 2016»).

### Marco jurídico

- 2 El artículo 86 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, en su versión aplicable al litigio en primera instancia (en lo sucesivo, «Reglamento de Procedimiento del Tribunal General»), bajo la rúbrica «Adaptación de la demanda», tiene el siguiente tenor:

«1. Cuando el acto cuya anulación se ha solicitado sea sustituido o modificado por otro acto que tenga el mismo objeto, el demandante podrá adaptar su demanda antes de la declaración de terminación de la fase oral del procedimiento o antes de que el Tribunal General decida resolver sin fase oral, a fin de tener en cuenta esta novedad.

2. La adaptación de la demanda deberá efectuarse mediante escrito separado y dentro del plazo establecido en el artículo 263 TFUE, párrafo sexto, para la interposición de un recurso de anulación contra el acto que justifica la adaptación de la demanda.

3. El escrito de adaptación de la demanda contendrá:

- a) las pretensiones adaptadas;
- b) si ha lugar, los motivos y alegaciones adaptados;
- c) si ha lugar, las pruebas y la proposición de prueba relacionadas con la adaptación de las pretensiones.

4. El escrito de adaptación de la demanda irá acompañado de una copia del acto que justifique la adaptación de la demanda. Si no se presentara dicha copia, el Secretario fijará al demandante un plazo razonable para presentarla. En caso de que no se efectuara la subsanación en el plazo fijado, el Tribunal General decidirá si la inobservancia de este requisito comporta la inadmisibilidad del escrito de adaptación de la demanda.

5. Sin perjuicio de la futura decisión del Tribunal General sobre la admisibilidad del escrito de adaptación de la demanda, el Presidente fijará un plazo al demandado para que conteste al escrito de adaptación de la demanda.

[...]»

### Antecedentes del litigio, recurso ante el Tribunal General y sentencia recurrida

- 3 El recurrente es un industrial de nacionalidad siria, fundador y copropietario de la sociedad petrolera y gasista HESCO.

- 4 Mediante dos actos de 6 de marzo de 2015, su nombre se añadió a la lista que figura en el anexo I 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), así como a la que figura en el anexo II 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), por los siguientes motivos:

«Prominente empresario sirio, copropietario de la empresa HESCO Engineering and Construction Company, una importante empresa de ingeniería y construcción de Siria. Guarda estrechos vínculos con el régimen sirio.

George Haswani brinda apoyo y se beneficia del régimen a través de su papel como intermediario en transacciones para la compra de petróleo al EIIL por el régimen sirio.

También se beneficia del régimen a través de un trato favorable, que incluye la adjudicación de un contrato (como subcontratista) con Sroytransgaz, una importante compañía petrolera rusa.»

- 5 El 5 de mayo de 2015, el recurrente solicitó al Tribunal General la anulación de los actos de 6 de marzo de 2015.
- 6 El 28 de mayo de 2015, el Consejo adoptó la Decisión (PESC) 2015/837, por la que se modifica la Decisión 2013/255 (DO 2015, L 132, p. 82), que prorroga la Decisión 2013/255 hasta el 1 de junio de 2016 y modifica el anexo I de la citada Decisión. Ese mismo día, el Consejo adoptó también el Reglamento de Ejecución (UE) 2015/828, por el que se aplica el Reglamento n.º 36/2012 (DO 2015, L 132, p. 3), que modifica el anexo II del citado Reglamento n.º 36/2012.
- 7 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal General el 23 de junio de 2015, el recurrente adaptó su demanda, para solicitar también la anulación de la Decisión 2015/837 y del Reglamento de Ejecución 2015/828.
- 8 El 12 de octubre de 2015, el Consejo adoptó, por una parte, la Decisión (PESC) 2015/1836, por la que se modifica la Decisión 2013/255 (DO 2015, L 266, p. 75), y, por otra parte, el Reglamento (UE) 2015/1828, por el que se modifica el Reglamento n.º 36/2012 (DO 2015, L 266, p. 1), que modifican el anexo II de dicho Reglamento (en lo sucesivo, «actos de 12 de octubre de 2015»).
- 9 Las modificaciones versaron, en particular, sobre los criterios de inclusión en las listas anexas por lo que respecta al artículo 28, apartado 2, de la Decisión 2013/255 y al artículo 15, apartado 1 *bis*, del Reglamento n.º 36/2012. En particular, los criterios de responsabilidad en la represión o de vinculación con el régimen se completaron con una lista de personas incluidas en siete categorías, entre las que se encuentra la de «destacados empresarios que operen en Siria» [o «los hombres de negocios destacados que operan en Siria»].
- 10 Mediante escrito de 29 de abril de 2016, el Consejo notificó al recurrente su intención de mantener su nombre en las listas de que se trata, así como la modificación de la motivación utilizada en su contra. El recurrente, a través de su abogado, respondió al Consejo mediante escrito de 12 de mayo de 2016.
- 11 Mediante los actos de 27 de mayo de 2016, el Consejo incluyó el nombre del recurrente en los anexos de dichos actos sobre la base de los siguientes motivos:

«Destacado hombre de negocios que opera en Siria, con intereses o actividades en los sectores de la ingeniería, la construcción, el gas y el petróleo. Tiene intereses o ejerce una influencia significativa en una serie de empresas y entidades en Siria, en particular HESCO Engineering and Construction Company, una importante empresa de ingeniería y construcción.

George Haswani tiene estrechos vínculos con el régimen sirio. Brinda apoyo y se beneficia del régimen a través de su papel como intermediario en transacciones para la compra de petróleo al EIIL por el régimen sirio. También se beneficia del régimen a través de un trato favorable, que incluye la adjudicación de un contrato (como subcontratista) con Stroytransgaz, una importante compañía petrolera rusa.»

- 12 Mediante escrito presentado en la secretaría del Tribunal General el 7 de julio de 2016, el recurrente solicitó la adaptación de su demanda con el fin de obtener también la anulación de los actos de 27 de mayo de 2016 (en lo sucesivo, «segundo escrito de adaptación» o «segunda solicitud de adaptación»).
- 13 Mediante escrito de 22 de julio de 2016, el Consejo presentó sus observaciones sobre el segundo escrito de adaptación, considerándolo incompleto e impreciso.
- 14 En la sentencia recurrida, el Tribunal General, en primer lugar, desestimó por inadmisibles la segunda solicitud de adaptación basándose en que el segundo escrito de adaptación debería haber enunciado los motivos y alegaciones adaptados en apoyo de las pretensiones de anulación, según establece el artículo 86, apartado 4, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General.
- 15 De este modo, en los apartados 41 a 47 de dicha sentencia, el Tribunal General declaró que, dado que el marco jurídico relativo a las medidas restrictivas o los criterios de inclusión en las listas habían cambiado, incumbía al recurrente adaptar sus motivos y alegaciones con el fin de que estos últimos tomaran en consideración dichos cambios y que en el caso de autos no se había cumplido esta exigencia, puesto que la segunda solicitud de adaptación se limitaba a pedir la aplicación extensiva de las pretensiones de la demanda, sin aportar nuevas explicaciones ni elementos de hecho y de Derecho que tuvieran en cuenta la evolución del marco jurídico aplicable, en particular la introducción de nuevos criterios de inclusión en las listas.

### **Pretensiones de las partes ante el Tribunal de Justicia**

- 16 El Sr. Haswani solicita al Tribunal de Justicia que:
  - Anule la sentencia recurrida, en la medida en que declara inadmisibles la segunda solicitud de adaptación.
  - En consecuencia, ordene la supresión del nombre del Sr. George Haswani de los anexos adjuntos a los actos de 27 de mayo de 2016.
  - Anule los actos de 12 de octubre de 2015.
  - Condene al Consejo de la Unión Europea al pago de 700 000 euros en concepto de indemnización por todos los daños y perjuicios sufridos.
  - Condene al Consejo a cargar con la totalidad de las costas del procedimiento ante el Tribunal de Justicia y ante el Tribunal General.
- 17 El Consejo solicita al Tribunal de Justicia que:
  - Desestime el recurso de casación.
  - Condene en costas al recurrente.

- 18 En aplicación del artículo 172 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la Comisión Europea, parte coadyuvante en primera instancia, presentó un escrito de contestación en el que se suma a las pretensiones formuladas por el Consejo y solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso de casación en su totalidad y que condene en costas al recurrente.

### **Sobre el recurso de casación**

- 19 Mediante sus motivos, que procede examinar conjuntamente, el Sr. Haswani sostiene en esencia que, al declarar inadmisibles la segunda solicitud de adaptación por las razones mencionadas en el apartado 15 de la presente sentencia, el Tribunal General incurrió en un triple error de Derecho en su sentencia.

### ***Alegaciones de las partes***

- 20 El Sr. Haswani imputa al Tribunal General un primer error de Derecho en tanto en cuanto no respetó el artículo 86, apartados 4 y 5, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General. A su entender, de lo dispuesto allí se deduce que, si el demandante omite adjuntar a su solicitud una copia del acto que justifica la adaptación solicitada, el Secretario del Tribunal General debe expresamente instarle a la subsanación en los plazos previamente fijados, sin lo cual el Tribunal General no puede declararla inadmisibles. En consecuencia, si no haber aportado el acto que justifica la adaptación de la demanda no conlleva de oficio la inadmisibilidad de una solicitud de adaptación, tampoco la falta de presentación de motivos adaptados conllevará, *a fortiori*, tal inadmisibilidad.
- 21 A su juicio, la sentencia recurrida adolece de un segundo error de Derecho, en la medida en que el Tribunal General consideró que podía declarar inadmisibles las pretensiones del segundo escrito de adaptación del recurrente sin siquiera examinar si el Secretario se había dirigido o no a él instándole a la subsanación.
- 22 El tercer error de Derecho en el que, según el Sr. Haswani, incurrió el Tribunal General se refiere a la inobservancia del inciso «si ha lugar», que figura en el artículo 86, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, del que se deduce que la formulación de motivos y alegaciones adaptados no era necesaria, toda vez que los criterios de inclusión en las listas habían cambiado entre los actos impugnados inicialmente y los actos añadidos a la demanda por la solicitud de adaptación.
- 23 A este respecto, aunque no niega que los actos de 12 de octubre de 2015 ampliaron el número de personas que podían ser objeto de medidas restrictivas, el Sr. Haswani considera «flagrante» que, por encima de sutiles diferencias en la formulación, las razones de las medidas adoptadas contra él durante el año 2016 coinciden esencialmente con las de las medidas adoptadas durante el año 2015. Pues bien, el propio Tribunal General consideró que tales razones carecían de fundamento, ya que el Consejo no había aportado ningún documento con valor probatorio suficiente, al tratarse de artículos de prensa imprecisos o de extractos de páginas de Internet. Por tanto, el Sr. Haswani considera que no podía obligársele a presentar motivos adaptados so pena de inadmisibilidad de la solicitud de adaptación, pues ello habría resultado «redundante».
- 24 El Consejo expresa dudas sobre la admisibilidad del recurso de casación, que, a su juicio, no precisa suficientemente las disposiciones del Derecho de la Unión infringidas, y considera insuficientemente fundamentado el segundo error de Derecho imputado.
- 25 En todo lo demás, el Consejo considera que el recurso de casación es manifiestamente infundado. Recuerda las alegaciones que prosperaron en primera instancia en apoyo de su excepción de inadmisibilidad del segundo escrito de adaptación.

- 26 Tales alegaciones consisten en extrapolar a la solicitud de adaptación los requisitos que deben cumplir los motivos de la demanda originaria que, so pena de inadmisibilidad, debe ir acompañada de una exposición, aun concisa, de los motivos invocados, con arreglo al artículo 76, letra d), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General.
- 27 Dicha institución considera que lo declarado para la solicitud de adaptación controvertida responde a una práctica constante del Tribunal General, que ya había rechazado del mismo modo otra solicitud de adaptación (sentencia de 28 de enero de 2016, Klyuyev/Consejo, T-341/14, EU:T:2016:47, apartados 71 a 73).
- 28 El Consejo, basándose en las conclusiones del Abogado General en el asunto en el HX/Consejo (C-423/16 P, EU:C:2017:493), punto 33, considera que la norma que se desprende del inciso «si ha lugar», que figura en el artículo 86, apartado 3, del Reglamento del Procedimiento del Tribunal General, debe aplicarse caso por caso, y requiere una apreciación de fondo, por el Tribunal General, de la necesidad de presentar motivos y alegaciones adaptados. Según el Consejo, esta interpretación deriva del hecho de que las formalidades, como la que se establece en el propio artículo 86, apartado 3, letra b), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, tienen por objeto garantizar un procedimiento contradictorio y permitir al Tribunal General resolver con pleno conocimiento de causa, sin ser un fin en sí mismas. El Tribunal General goza, a este respecto, de cierto margen de apreciación.
- 29 La Comisión ha intervenido en apoyo de las observaciones escritas presentadas por el Consejo, empleando el mismo tipo de argumentación. Insiste, en particular, en el carácter «sumamente incompleto» del segundo escrito de adaptación. Según ella, cuando un escrito es «tan incompleto», nada impide al Tribunal General declarar inadmisibile la solicitud de adaptación, cuyo fundamento no está en condiciones de apreciar.

### *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 30 Procede rechazar de entrada las objeciones formuladas por el Consejo y por la Comisión por lo que respecta a la admisibilidad del presente recurso de casación. En efecto, de este se desprende claramente que, mediante sus motivos, el recurrente reprocha al Tribunal General haber infringido el artículo 86, apartados 4 y 5, de su Reglamento de Procedimiento, al haber afirmado, en los apartados 39 a 47 de la sentencia recurrida, que la segunda solicitud de adaptación debía declararse inadmisibile por no contener motivos y alegaciones adaptados. En consecuencia, estos motivos del recurrente suscitan una cuestión de Derecho que puede someterse al examen del Tribunal de Justicia en el marco de un recurso de casación.
- 31 Cabe recordar que el artículo 86 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General establece las condiciones en las que el demandante puede, como excepción al principio de inmutabilidad de las pretensiones, adaptar su demanda cuando un acto cuya anulación se ha solicitado al Tribunal General se sustituye o modifica por otro que tiene el mismo objeto (véase, en particular, la sentencia de 9 de noviembre de 2017, HX/Consejo, C-423/16 P, EU:C:2017:848, apartado 18).
- 32 En particular, del apartado 3, letra b), de dicho artículo 86 se desprende que el escrito de adaptación de la demanda debe, si ha lugar, contener motivos y alegaciones adaptados respecto de los de la demanda.
- 33 El empleo del inciso «si ha lugar» en el tenor de esta disposición indica sin ambigüedad que el escrito de adaptación de la demanda solo debe ir acompañado de motivos y alegaciones, a su vez adaptados, si ello resulta necesario.
- 34 Esta conclusión queda corroborada a la luz de las finalidades perseguidas por el artículo 86 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General.

- 35 A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que, aunque está perfectamente justificado exigir ciertas formalidades a toda adaptación de la demanda, dichas formalidades no son un fin en sí mismas, sino que por el contrario tienen por objeto garantizar el carácter contradictorio del procedimiento y una buena administración de justicia (sentencia de 9 de noviembre de 2017, HX/Consejo, C-423/16 P, EU:C:2017:848, apartado 23).
- 36 Según señaló el Abogado General en el punto 61 de sus conclusiones, sería contrario a la buena administración de la justicia y a la economía procesal exigir que un demandante que haya adaptado sus pretensiones repita, en su escrito de adaptación de la demanda, motivos y alegaciones idénticos a los invocados en apoyo de sus pretensiones dirigidas contra el acto impugnado en primer lugar.
- 37 De este modo, cuando un acto posterior impugnado mediante adaptación de la demanda es sustancialmente el mismo que un acto inicialmente impugnado, o solo difiere de él en elementos puramente formales, no puede excluirse que el demandante, al no acompañar su solicitud de adaptación de motivos y alegaciones a su vez adaptados, quiera implícita, pero necesariamente, remitirse a los motivos y alegaciones de su demanda originaria.
- 38 En tal caso, incumbe al Tribunal General, cuando examina la admisibilidad del escrito de adaptación de la demanda, verificar si el acto impugnado mediante la adaptación de la demanda presenta, en relación con el acto impugnado mediante la demanda originaria, diferencias sustanciales que hagan necesaria una adaptación de los motivos y alegaciones invocados en apoyo de la demanda originaria.
- 39 Si el Tribunal General concluye, al término de ese examen, que el recurrente erró al no acompañar el escrito de adaptación de la demanda de motivos y alegaciones a su vez adaptados, está facultado, sobre la base del artículo 86, apartado 6, de su Reglamento de Procedimiento y en contra de lo que sostiene el Sr. Haswani, para declarar la inadmisibilidad de tal escrito por inobservancia de la formalidad establecida en el apartado 3, letra b), de ese artículo, al igual que por cualquier otra inobservancia de una norma establecida en el mencionado artículo.
- 40 En el marco de dicho examen, el Tribunal General no está obligado a instar previamente al demandante a que subsane la falta de invocación de motivos y alegaciones adaptados. En efecto, tal como el Abogado General señaló en los puntos 48 a 57 de sus conclusiones, la carga de apreciar la necesidad de adaptar los motivos y alegaciones de la demanda incumbe al demandante, que tiene la iniciativa del proceso y delimita el litigio, en particular, por las pretensiones y los motivos que formula, tanto en el marco de la solicitud de adaptación como en el de la demanda originaria (véase, por analogía, la sentencia de 14 de noviembre de 2017, British Airways/Comisión, C-122/16 P, EU:C:2017:861, apartados 86 y 87).
- 41 A este respecto, procede recordar que, si bien mediante la sentencia de 9 de noviembre de 2017, HX/Consejo (C-423/16 P, EU:C:2017:848), apartados 22 a 27, el Tribunal de Justicia censuró al Tribunal General que no hubiera dado previamente al demandante la oportunidad de subsanar una solicitud de adaptación en la que no había presentado el escrito separado exigido en el artículo 86, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, obró así habida cuenta de las circunstancias particulares del asunto, en el que existía ambigüedad en la versión lingüística del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General en la lengua de procedimiento elegida por el demandante.
- 42 En el asunto en el que se pronunció la sentencia ahora recurrida en casación, para concluir que el Sr. Haswani debería haber acompañado su solicitud de adaptación de la demanda de motivos y alegaciones adaptados, el Tribunal General se limitó a señalar, en los apartados 41 a 47 de su sentencia, que el marco jurídico de las medidas restrictivas, y en particular las razones de la inclusión de los interesados en las listas de que se trata, había evolucionado desde la presentación de la demanda inicial y que los actos impugnados en el segundo escrito de adaptación tenían en cuenta, en particular, tal evolución, sin indagar si existía una diferencia sustancial entre las razones individuales consideradas

contra el Sr. Haswani en los actos impugnados por la demanda originaria, esto es, los actos de 6 de marzo de 2015 y el Reglamento de Ejecución 2015/828, y las consideradas contra el Sr. Haswani en los actos impugnados en el segundo escrito de adaptación, esto es, los actos de 27 de mayo de 2016, interpretados a la luz de los actos de 12 de octubre de 2015.

- 43 Al actuar así, el Tribunal General no procedió a la verificación mencionada en el apartado 38 de la presente sentencia.
- 44 De ello se desprende que debe anularse el punto 1 del fallo de la sentencia recurrida.

### **Sobre el recurso ante el Tribunal General**

- 45 De conformidad con el artículo 61, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en caso de anulación de la resolución del Tribunal General, el Tribunal de Justicia podrá o bien resolver él mismo definitivamente el litigio, cuando su estado así lo permita, o bien devolver el asunto al Tribunal General para que este resuelva.
- 46 Dado que el Tribunal General declaró inadmisibles la segunda adaptación de la demanda sin haber procedido a la verificación contemplada en el apartado 38 de la presente sentencia y sin haber oído a las partes al respecto, el Tribunal de Justicia considera que el estado del litigio no permite su resolución definitiva.

### **Costas**

- 47 Al devolverse el asunto al Tribunal General, debe reservarse la decisión sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Primera) decide:

- 1) **Anular el punto 1 del fallo de la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 22 de marzo de 2017, Haswani/Consejo (T-231/15, no publicada, EU:T:2017:200).**
- 2) **Devolver el asunto al Tribunal General de la Unión Europea.**
- 3) **Reservar la decisión sobre las costas.**

Firmas