



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Novena ampliada)

de 5 de noviembre de 2014\*

«Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas adoptadas contra Siria — Congelación de fondos — Funciones de gobernador del Banco Central de Siria — Recurso de anulación — Comunicación de un acto que establece medidas restrictivas — Plazo para recurrir — Admisibilidad — Derecho de defensa — Proceso justo — Obligación de motivación — Carga de la prueba — Derecho a la tutela judicial efectiva — Proporcionalidad — Derecho de propiedad — Derecho a la vida privada y familiar — Aplicación de restricciones en materia de admisión a un nacional de un Estado miembro — Libre circulación de los ciudadanos de la Unión»

En los asuntos acumulados T-307/12 y T-408/13,

**Adib Mayaleh**, con domicilio en Damasco (Siria), representado por los Sres. G. Karouni y C. Dumont, abogados,

parte demandante,

contra

**Consejo de la Unión Europea**, representado por los Sres. J.-P. Hix y V. Piessevaux, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto una demanda de anulación parcial de la Decisión de Ejecución 2012/256/PESC del Consejo, de 14 de mayo de 2012, por la que se aplica la Decisión 2011/782/PESC del Consejo relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria (DO L 126, p. 9), en primer lugar, del Reglamento de Ejecución (UE) n° 410/2012 del Consejo, de 14 de mayo de 2012, por el que se aplica el artículo 32, apartado 1, del Reglamento (UE) n° 36/2012 relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria (DO L 126, p. 3), en segundo lugar, de la Decisión 2012/739/PESC del Consejo, de 29 de noviembre de 2012, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria y por la que se deroga la Decisión 2011/782 (DO L 330, p. 21), en tercer lugar, del Reglamento de Ejecución (UE) n° 363/2013 del Consejo, de 22 de abril de 2013, por el que se aplica el Reglamento (UE) n° 36/2012 del Consejo relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria (DO L 111, p. 1, corrección de errores en DO L 127, p. 27), en cuarto lugar, y de la Decisión 2013/255/PESC del Consejo, de 31 de mayo de 2013, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria (DO L 147, p. 14), en quinto lugar,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Novena ampliada),

integrado por el Sr. G. Berardis (Ponente), Presidente, y el Sr. O. Czúcz, la Sra. I. Pelikánová y los Sres. A. Popescu y E. Buttigieg, Jueces;

\* Lengua de procedimiento: francés.

Secretario: Sr. J. Plingers, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 3 de abril de 2014;

dicta la siguiente

## Sentencia

### Antecedentes de los litigios

- 1 El demandante, Sr. Adib Mayaleh, nacional sirio, que adquirió la nacionalidad francesa por carta de naturalización, es el gobernador del Banco Central de Siria. En el momento de adquirir la nacionalidad francesa adoptó el nombre francés André Mayard. Este último nombre es el único que figura en el pasaporte francés del demandante.
- 2 El 9 de mayo de 2011 el Consejo de la Unión Europea adoptó, con fundamento en el artículo 29 TUE, la Decisión 2011/273/PESC, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria (DO L 121, p. 11).
- 3 El artículo 3, apartado 1, de la Decisión 2011/273 prevé que los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para impedir la entrada en sus territorios o el tránsito por los mismos de las personas responsables de la represión violenta contra la población civil en Siria y las personas asociadas con ellas, enumeradas en el anexo de la misma Decisión.
- 4 El artículo 4, apartado 1, de la Decisión 2011/273 dispone que se inmovilizarán todos los fondos y recursos económicos cuya propiedad, control o tenencia correspondan a personas responsables de la represión violenta contra la población civil en Siria, y a las personas físicas o jurídicas y entidades asociadas con ellas. En los restantes apartados del mismo artículo se definen las modalidades de esa inmovilización.
- 5 Con arreglo al artículo 5, apartado 1, de la Decisión 2011/273, el Consejo establecerá la lista de las personas afectadas.
- 6 En la misma fecha, con fundamento en el artículo 215 TFUE, apartado 2, el Consejo adoptó el Reglamento (UE) n° 442/2011, de 9 de mayo de 2011, relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria (DO L 121, p. 1). El artículo 4, apartado 1, de ese Reglamento ordena la inmovilización de todos los capitales y recursos económicos cuya propiedad, control o tenencia corresponda a las personas físicas o jurídicas, entidades y organismos enumerados en el anexo II del mismo Reglamento.
- 7 La Decisión 2011/273 fue sustituida por la Decisión 2011/782/PESC del Consejo, de 1 de diciembre de 2011, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria y por la que se deroga la Decisión 2011/273 (DO L 319, p. 56).
- 8 El artículo 18, apartado 1, y el artículo 19, apartado 1, de la Decisión 2011/782 corresponden respectivamente al artículo 3, apartado 1, y al artículo 4, apartado 1, de la Decisión 2011/273, con la adición de que las medidas restrictivas enunciadas en ellos se aplican también a las personas que se benefician del régimen o que lo apoyan.
- 9 El Reglamento n° 442/2011 fue sustituido por el Reglamento (UE) n° 36/2012 del Consejo, de 18 de enero de 2012, relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria y por el que se deroga el Reglamento n° 442/2011 (DO L 16, p. 1).

10 En la Decisión de Ejecución 2012/256/PESC del Consejo, de 14 de mayo de 2012, por la que se aplica la Decisión 2011/782 (DO L 126, p. 9), el nombre del demandante fue añadido en la lista que figura en el anexo I de esa Decisión, con la motivación siguiente:

«Adib Mayaleh. Responsable de facilitar apoyo económico y financiero al régimen sirio a través de sus funciones de Gobernador del Banco Central de Siria.»

11 Mediante el Reglamento de Ejecución (UE) n° 410/2012 del Consejo, de 14 de mayo de 2012, por el que se aplica el artículo 32, apartado 1, del Reglamento (UE) n° 36/2012 (DO L 126, p. 3), el nombre del demandante fue añadido a la lista que figura en el anexo II de ese Reglamento, con la misma motivación que se expone en el anterior apartado 10.

12 El artículo 21, apartados 2 y 3, de la Decisión 2011/782 prevé:

«2. El Consejo comunicará su decisión a la persona o entidad afectada, incluidos los motivos de su inclusión en la lista, ya sea directamente, si se conoce su domicilio, o mediante la publicación de un anuncio, para que la persona o entidad tenga la oportunidad de presentar sus alegaciones al respecto.

3. Cuando se presenten alegaciones o nuevas pruebas sustantivas, el Consejo reconsiderará su decisión e informará en consecuencia a la persona o entidad afectada.»

13 El artículo 32, apartados 2 y 3, del Reglamento n° 36/2012 contiene una disposición similar.

14 El 15 de mayo de 2012 el Consejo publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* un anuncio dirigido a las personas y entidades a las que se aplicaban las medidas restrictivas previstas por la Decisión 2011/782, que se aplica en virtud de la Decisión de Ejecución 2012/256, y por el Reglamento n° 36/2012, que se aplica en virtud del Reglamento de Ejecución n° 410/2012 (DO C 139, p. 19).

15 Según ese anuncio, las personas y entidades interesadas podían presentar al Consejo una solicitud, junto con la documentación probatoria, de reconsideración de la decisión de incluirlas en las listas anexas a los actos mencionados en el anterior apartado 14.

16 El demandante no se dirigió al Consejo a raíz de su inscripción en las referidas listas. No obstante, por demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 11 de julio de 2012 el demandante interpuso un recurso de anulación del Reglamento de Ejecución n° 410/2012 y de la Decisión de Ejecución 2012/256, en cuanto esos actos le afectaban.

17 En la Decisión 2012/739/PESC del Consejo, de 29 de noviembre de 2012, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria y por la que se deroga la Decisión 2011/782 (DO L 330, p. 21), se mantuvieron las medidas restrictivas aplicadas al demandante, cuyo nombre figura en el anexo I.A de la Decisión 2012/739, con la siguiente motivación:

«Adib Mayaleh. Responsable de apoyo económico y financiero al régimen sirio, gracias a su cargo de Gobernador del Banco Central de Siria.»

18 El 30 de noviembre de 2012 el Consejo publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* un anuncio dirigido a las personas y entidades a las que se aplicaban las medidas restrictivas previstas en la Decisión 2012/739 y en el Reglamento n° 36/2012 (DO C 370, p. 6), cuyo contenido coincide en sustancia con el del anuncio mencionado en los anteriores apartados 14 y 15.

19 Mediante el Reglamento de Ejecución (UE) n° 363/2013 del Consejo, de 22 de abril de 2013, por el que se aplica el Reglamento n° 36/2012 (DO L 111, p. 1, corrección de errores en DO L 127, p. 27), el Consejo sustituyó el anexo II del Reglamento n° 36/2012, a la vez que mantuvo el nombre del demandante en el nuevo anexo con la misma motivación que se expone en el anterior apartado 17.

- 20 El 23 de abril de 2013 el Consejo publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* un anuncio dirigido a las personas y entidades a las que se aplicaban las medidas restrictivas previstas en la Decisión 2012/739, que se aplica en virtud de la Decisión de Ejecución 2013/185/PESC, y en el Reglamento n° 36/2012, que se aplica en virtud del Reglamento de Ejecución n° 363/2013 (DO C 115, p. 5), cuyo contenido coincide en sustancia con el del anuncio mencionado en los anteriores apartados 14 y 15.
- 21 Por la Decisión 2013/255/PESC del Consejo, de 31 de mayo de 2013, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria (DO L 147, p. 14), se mantuvieron las medidas restrictivas aplicadas al demandante, cuyo nombre figura en el anexo I.A de esa Decisión con la misma motivación que se expone en el anterior apartado 17.
- 22 El 1 de junio de 2013 el Consejo publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* un anuncio dirigido a las personas y entidades a las que se aplicaban las medidas restrictivas previstas por la Decisión 2013/255 y por el Reglamento n° 36/2012 (DO C 155, p. 1), cuyo contenido coincide en sustancia con el del anuncio mencionado en los anteriores apartados 14 y 15.

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

- 23 Como se ha señalado en el anterior apartado 16, por demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 11 de julio de 2012, el demandante interpuso un recurso de anulación del Reglamento de Ejecución n° 410/2012 y de la Decisión de Ejecución 2012/256, en cuanto esos actos le afectaban. Este recurso fue registrado con el número T-307/12.
- 24 Por escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 30 de enero de 2013, el demandante solicitó que se le permitiera adaptar sus pretensiones en el asunto T-307/12, de modo que su demanda de anulación se ampliara a la Decisión 2012/739, en cuanto ésta le afectaba (en lo sucesivo, «solicitud de ampliación del recurso a la Decisión 2012/739»).
- 25 Por escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 27 de febrero de 2013, el Consejo comunicó que no formulaba observaciones sobre la solicitud de ampliación del recurso a la Decisión 2012/739.
- 26 Por escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 30 de julio de 2013, el demandante solicitó que se le permitiera adaptar sus pretensiones en el asunto T-307/12, de modo que su demanda de anulación se ampliara al Reglamento de Ejecución n° 363/2013 y a la Decisión 2013/255, en cuanto esos actos le afectaban (en lo sucesivo, respectivamente, «solicitud de ampliación del recurso al Reglamento de Ejecución n° 363/2013» y «solicitud de ampliación del recurso a la Decisión 2013/255»). En esa misma fecha el demandante también interpuso un segundo recurso, registrado con el número T-408/13, con el que solicitaba la anulación del Reglamento de Ejecución n° 363/2013 y de la Decisión 2013/255, en cuanto esos actos le afectaban.
- 27 En el asunto T-307/12, por escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 6 de septiembre de 2013, el Consejo comunicó que no formulaba observaciones sobre la solicitud de ampliación del recurso al Reglamento de Ejecución n° 363/2013 ni sobre la solicitud de ampliación del recurso a la Decisión 2013/255.
- 28 En el asunto T-408/13, en concepto de diligencias de ordenación del procedimiento previstas en el artículo 64 de su Reglamento de Procedimiento, el Tribunal (Sala Novena) instó al Consejo a precisar si el Reglamento de Ejecución n° 363/2013 y la Decisión 2013/255 se habían comunicado directamente al demandante.

- 29 Junto con un escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 15 de octubre de 2013, el Consejo presentó dos escritos, fechados el 13 de mayo y el 3 de junio de 2013, respectivamente, mediante los que había comunicado a uno de los representantes del demandante en el asunto T-307/12, el Sr. Karouni, abogado, en primer término, el Reglamento de Ejecución n° 363/2013 y, después, la Decisión 2013/255.
- 30 Por escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 30 de octubre de 2013, el demandante confirmó que su representante había recibido las comunicaciones antes mencionadas, los días 17 de mayo y 6 de junio de 2013 respectivamente. El demandante puso de relieve sin embargo que ni el Reglamento de Ejecución n° 363/2013 ni la Decisión 2013/255 le habían sido comunicados directamente en su dirección.
- 31 Con fundamento en el artículo 50 del Reglamento de Procedimiento, oídas las partes, por auto del Presidente de la Sala Novena del Tribunal de 6 de noviembre de 2013 se acumularon los asuntos T-307/12 y T-408/13 a efectos de la fase escrita y oral del procedimiento y de la resolución que pusiera fin al proceso.
- 32 El 18 de diciembre de 2013 el Consejo presentó el escrito de contestación en el asunto T-408/13.
- 33 Por decisión de 6 de enero de 2014, el Tribunal (Sala Novena) resolvió que no era necesario un segundo turno de escritos de alegaciones, con fundamento en el artículo 47, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento.
- 34 Por escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 21 de enero de 2014, el demandante solicitó autorización para presentar un escrito de réplica en el asunto T-408/13, a fin de poder manifestarse sobre las excepciones de inadmisibilidad aducidas por el Consejo en el escrito de contestación mencionado en el anterior apartado 32.
- 35 El 22 de enero de 2014, con arreglo al artículo 14 del Reglamento de Procedimiento y a propuesta de la Sala Novena, el Tribunal decidió atribuir los presentes asuntos a la Sala Novena ampliada.
- 36 Por escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 22 de enero de 2014, el demandante solicitó que se le permitiera adaptar sus pretensiones, de modo que sus pretensiones de anulación se ampliaran a la Decisión 2013/760/PESC del Consejo, de 13 de diciembre de 2013, por la que se modifica la Decisión 2013/255 (DO L 335, p. 50), y al Reglamento (UE) n° 1332/2013 de Consejo, de 13 de diciembre de 2013, por el que se modifica el Reglamento n° 36/2012 (DO L 335, p. 3), en cuanto esos actos le afectaban.
- 37 Por decisión de 13 de febrero de 2014, el Tribunal (Sala Novena ampliada) denegó la solicitud del demandante mencionada en el anterior apartado 34.
- 38 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal (Sala Novena ampliada) decidió iniciar la fase oral y, en concepto de diligencias de ordenación del procedimiento previstas por el artículo 64 de su Reglamento de Procedimiento, instó a las partes a responder a varias preguntas. También se solicitaron informaciones a la República Francesa, con fundamento en el artículo 24, párrafo segundo, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
- 39 Las partes dieron cumplimiento a lo solicitado dentro de los plazos señalados. A su vez, la República Francesa aportó las informaciones solicitadas.
- 40 En la vista de 3 de abril de 2014 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas del Tribunal. En ese acto el demandante manifestó que el recurso en el asunto T-408/13 había sido presentado a título subsidiario, para el supuesto de que el Tribunal declarase la inadmisibilidad de sus pretensiones en el asunto T-307/12, adaptadas conforme a las solicitudes

referidas en los anteriores apartados 24 y 26, y, por otro lado, que había renunciado a la solicitud de adaptación de sus pretensiones mencionada en el anterior apartado 36. El Consejo alegó a su vez que el Reglamento de Ejecución n° 363/2013 había sido impugnado tardíamente. A título subsidiario, en el supuesto de que el Tribunal estimara que la corrección de errores de ese Reglamento de Ejecución publicada en el Diario Oficial el 9 de mayo de 2013 (en lo sucesivo, «corrección de errores de 9 de mayo de 2013») se habría debido comunicar al demandante, el Consejo solicitó que el recurso fuera declarado inadmisibile en cuanto impugna ese Reglamento de Ejecución, y se remitió a la prudencia del Tribunal en lo que atañe a esa corrección de errores. Se hicieron constar esas manifestaciones en el acta de la vista.

41 En el asunto T-307/12 el demandante solicita al Tribunal que:

- Anule la Decisión de Ejecución 2012/256, en cuanto le afecta.
- Anule el Reglamento de Ejecución n° 410/2012, en cuanto le afecta.
- Anule la Decisión 2012/739, en cuanto le afecta.
- Anule el Reglamento de Ejecución n° 363/2013, en cuanto le afecta.
- Anule la Decisión 2013/255, en cuanto le afecta.
- Condene en costas al Consejo.

42 En el asunto T-408/13 el demandante solicita al Tribunal que:

- Anule el Reglamento de Ejecución n° 363/2013, en cuanto le afecta.
- Anule la Decisión 2013/255, en cuanto le afecta.
- Condene en costas al Consejo.

43 En el asunto T-307/12 el Consejo solicita al Tribunal que:

- Desestime el recurso.
- Condene en costas al demandante.

44 En el asunto T-408/13 el Consejo solicita al Tribunal que:

- Declare inadmisibile el recurso.
- A título subsidiario, declare inadmisibile el recurso, en cuanto impugna el Reglamento de Ejecución n° 363/2013.
- Con carácter subsidiario de segundo grado, declare el recurso infundado.
- Condene en costas al demandante.

## Fundamentos de Derecho

### A. Sobre el recurso en el asunto T-307/12

#### 1. Sobre la admisibilidad de las solicitudes de adaptación de las pretensiones

45 El demandante ha solicitado ampliar el alcance de su recurso en el asunto T-307/12 a la Decisión 2012/739, al Reglamento de Ejecución nº 363/2013 y a la Decisión 2013/255.

#### a) Sobre la solicitud de ampliación del recurso a la Decisión 2012/739 y a la Decisión 2013/255

46 Hay que recordar que, según resulta de los anteriores apartados 17 y 20, después de la presentación de la demanda en el asunto T-307/12, la Decisión 2011/782, según su modificación por la Decisión de Ejecución 2012/256, fue derogada y sustituida por la Decisión 2012/739 y, por otro lado, no siendo ya aplicable la Decisión 2012/739, fue adoptada la Decisión 2013/255. El nombre del demandante figura en las listas contenidas en el anexo I de la Decisión 2012/739 y de la Decisión 2013/255, con la motivación expuesta en el anterior apartado 17.

47 A este respecto, debe recordarse que, cuando el acto impugnado inicialmente es sustituido durante el procedimiento por otro acto que tiene el mismo objeto, este último debe considerarse un elemento nuevo que permite al demandante adaptar sus pretensiones y motivos. En efecto, no cabría admitir que una institución o un órgano de la Unión, para hacer frente las críticas contenidas en un recurso contra uno de sus actos, pudieran adaptar dicho acto o sustituirlo por otro e invocar durante el procedimiento dicha modificación o sustitución para privar a la otra parte de la posibilidad de hacer extensivas sus pretensiones y motivos iniciales al acto ulterior, o de formular nuevos motivos y pretensiones contra este último (sentencias del Tribunal de Justicia de 3 de marzo de 1982, Alpha Steel/Comisión, 14/81, Rec. p. 749, apartado 8, y del Tribunal General de 6 de septiembre de 2013, Bank Melli Iran/Consejo, T-35/10 y T-7/11, apartado 53).

48 Por otra parte, para ser admisible, una solicitud de adaptación de las pretensiones debe presentarse en el plazo de recurso de dos meses establecido en el artículo 263 TFUE, párrafo sexto, ampliado por razón de la distancia en el plazo de diez días previsto en el artículo 102, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, y en su caso en los catorce días adicionales previstos en el artículo 102, apartado 1, del mismo Reglamento (véase el posterior apartado 65). Ese plazo de recurso es de orden público y debe ser aplicado por el juez de la Unión de manera que se garanticen la seguridad jurídica y la igualdad de los justiciables ante la ley. Corresponde al juez comprobar, en su caso de oficio, si se ha observado ese plazo (véase la sentencia Bank Melli Iran/Consejo, apartado 47 *supra*, apartado 55, y la jurisprudencia citada).

49 Se debe reconocer la admisibilidad de la solicitud de ampliación del recurso a la Decisión 2012/739 y de la solicitud de ampliación de éste a la Decisión 2013/255. En efecto, toda vez que esas Decisiones, en virtud de las que el demandante sigue sometido a las medidas restrictivas contra Siria, fueron adoptadas respectivamente el 29 de noviembre de 2012 y el 31 de mayo de 2013, es preciso apreciar que esas solicitudes, presentadas respectivamente en la Secretaría del Tribunal el 30 de enero de 2013 y el 30 de julio de 2013, fueron indudablemente presentadas dentro del plazo de recurso aplicable a cada una de las referidas Decisiones.

#### b) Sobre la solicitud de ampliación del recurso al Reglamento de Ejecución nº 363/2013

50 Aunque en sus observaciones presentadas en la Secretaría del Tribunal el 6 de septiembre de 2013 (véase el anterior apartado 27), el Consejo no hubiera aducido la extemporaneidad de la solicitud de ampliación del recurso al Reglamento de Ejecución nº 363/2013, en la vista, común para los dos

asuntos acumulados, alegó que el demandante había impugnado ese acto fuera de plazo. En sustancia, como ya había expuesto en el escrito de contestación en el asunto T-408/13, el Consejo mantuvo que el demandante habría debido actuar ante el Tribunal a más tardar el 29 de julio de 2013, puesto que el 17 de mayo de 2013 uno de los abogados que ya representaban al demandante en el asunto T-307/12 había acusado recibo de la comunicación del Reglamento de Ejecución realizada por el Consejo en la dirección de su despacho, y ello teniendo en cuenta las disposiciones sobre plazos de recurso contenidas en el artículo 263 TFUE, párrafo sexto, en el artículo 102, apartado 2, y en el artículo 101, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento.

- 51 En la vista el demandante afirmó que esa comunicación no era válida y que por tanto la solicitud de ampliación del recurso al Reglamento de Ejecución n° 363/2013 no era extemporánea.
- 52 Se ha de apreciar si el Consejo estaba obligado a comunicar al demandante el Reglamento de Ejecución n° 363/2013 y, en caso afirmativo, en qué forma debía realizarse esa comunicación.

Sobre la obligación de comunicar al demandante el Reglamento de Ejecución n° 363/2013

- 53 Es oportuno observar previamente que los principios recordados en los anteriores apartados 47 y 48 se aplican también cuando se trata de una solicitud de adaptación de las pretensiones que tenga por objeto un acto como el Reglamento de Ejecución n° 363/2013, que, sin derogar un acto anterior, mantienen la inscripción de una persona en las listas de las personas afectadas por medidas restrictivas, a raíz de un procedimiento de revisión expresamente impuesto por la normativa aplicable (véase en ese sentido la sentencia *Bank Melli Iran/Consejo*, apartado 47 *supra*, apartado 54).
- 54 Por otro lado, debe recordarse que, según la jurisprudencia, el principio de tutela judicial efectiva exige que la autoridad de la Unión que adopta o mantiene medidas restrictivas individuales frente a una persona o una entidad comunique los motivos en que se basan dichas medidas, ya sea en el momento en que se adoptan dichas medidas o, al menos, tan pronto como sea posible una vez adoptadas, a fin de permitir a estas personas o entidades ejercer su derecho de recurso (véase la sentencia *Bank Melli Iran/Consejo*, apartado 47 *supra*, apartado 56, y la jurisprudencia citada).
- 55 En el presente caso ese principio se aplica en el artículo 32, apartados 1 y 2, del Reglamento n° 36/2012, a cuyo tenor:

«1. Si el Consejo decide someter a una persona física o jurídica, entidad u organismo a las medidas mencionadas en el artículo 14, modificará según corresponda los anexos II o II *bis*.

2. El Consejo comunicará su decisión, junto con los motivos de la inclusión en la lista, a la persona física o jurídica, entidad u organismo a que se refiere el apartado 1, bien de forma directa, cuando se conozca su dirección, bien mediante la publicación de un anuncio, ofreciendo a dicha persona física o jurídica, entidad u organismo la posibilidad de formular observaciones.»

- 56 De ello se sigue que el plazo para interponer un recurso de anulación contra un acto que impone medidas restrictivas a una persona o entidad empieza a correr únicamente a partir de la fecha de la comunicación de dicho acto al interesado, y no de la fecha de su publicación, ya que para las personas afectadas por esas medidas ese acto es similar a un conjunto de decisiones individuales. De igual modo, el plazo para la presentación de una solicitud de ampliación de las pretensiones y los motivos a un acto que mantenga esas medidas empezará a correr sólo a partir de la fecha de la comunicación de este nuevo acto a la persona o entidad interesada (véase en ese sentido la sentencia *Bank Melli Iran/Consejo*, apartado 47 *supra*, apartado 57; véase también en ese sentido y por analogía la sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de abril de 2013, *Gbagbo y otros/Consejo*, C-478/11 P a C-482/11 P, apartados 56 a 58).

- 57 En el presente asunto, el Reglamento de Ejecución n° 363/2013 es un acto por el que el Consejo mantuvo el nombre del demandante en la lista anexa al Reglamento n° 36/2012. Por tanto, el Consejo estaba obligado a comunicar ese acto al demandante y ello con abstracción de si el Consejo se había basado en factores nuevos para decidir mantener su nombre en esa lista. En efecto, en contra de lo que el Consejo alegó en la vista, de la sentencia del Tribunal de 4 de febrero de 2014, Syrian Lebanese Commercial Bank/Consejo (T-174/12 y T-80/13, apartado 149), no se deduce en absoluto que la obligación de comunicar al interesado un acto que mantiene medidas restrictivas frente a él sólo sea exigible cuando ese acto se sustente en nuevos factores, distintos de los que habían justificado inicialmente la adopción de esas medidas. En realidad, la jurisprudencia invocada por el Consejo atañe a la cuestión de si el respeto del derecho de defensa de una persona afectada por medidas restrictivas exige que sea oída antes de la adopción de actos que mantengan las medidas restrictivas para esa persona. En ese contexto la jurisprudencia ha establecido que el derecho a ser oído antes de la adopción de actos que mantengan medidas restrictivas para personas ya afectadas por ellas requiere que el Consejo haya apreciado factores nuevos contra esas personas (véase la sentencia Syrian Lebanese Commercial Bank/Consejo, antes citada, apartado 149, y la jurisprudencia citada).
- 58 De ello resulta que el Consejo estaba obligado en este caso a comunicar al demandante el Reglamento de Ejecución n° 363/2013.

Sobre la alternativa entre la comunicación directa a los interesados del Reglamento de Ejecución n° 363/2013 y la publicación de un anuncio de ese acto en el *Diario Oficial de la Unión Europea*

- 59 Para determinar cuál era el hecho que hacía correr el plazo que el demandante debía observar para impugnar ante el Tribunal el Reglamento de Ejecución n° 363/2013 es preciso definir cuáles eran las formas en las que el Consejo estaba obligado a comunicarle ese acto.
- 60 De la jurisprudencia se sigue que el artículo 32, apartados 1 y 2, del Reglamento n° 36/2012 debe ser interpretado en el sentido de que, cuando el Consejo conoce la dirección de una persona afectada por medidas restrictivas, en defecto de comunicación directa de los actos que imponen esas medidas, el plazo de recurso dentro del que esa persona debe impugnarlos ante el Tribunal no empieza a correr. Así pues, sólo cuando es imposible comunicar individualmente al interesado el acto por el cual se adoptan o se mantienen medidas restrictivas en relación con él la publicación de un anuncio en el *Diario Oficial de la Unión Europea* determina el inicio del plazo para recurrir dicho acto (véanse en ese sentido las sentencias Bank Melli Iran/Consejo, apartado 47 *supra*, apartado 59, y Syrian Lebanese Commercial Bank/Consejo, apartado 57 *supra*, apartados 59 y 60; véase también en ese sentido y por analogía la sentencia Gbagbo y otros/Consejo, apartado 56 *supra*, apartados 61 y 62).
- 61 En ese sentido, cabe considerar que era imposible para el Consejo comunicar individualmente a una persona física o jurídica un acto que imponía medidas restrictivas que la afectaban, bien cuando la dirección de esa persona o entidad no era pública y no le había sido facilitada o bien cuando la comunicación enviada a la dirección que el Consejo conocía no llegó a su destinatario, a pesar de las actuaciones que éste había emprendido con toda la diligencia exigible para realizar esa comunicación.
- 62 En este asunto, consta que el 23 de abril de 2013, fecha de adopción del Reglamento de Ejecución n° 363/2013, el Consejo conocía la dirección del demandante. En efecto, la demanda en el asunto T-307/12, presentada en la Secretaría del Tribunal el 11 de julio de 2012 y notificada al Consejo el 13 de julio de 2012, expresaba el domicilio del demandante, conforme al artículo 44, apartado 1, letra a), del Reglamento de Procedimiento, y precisaba que éste estaba domiciliado en el Banco Central de Siria, cuya dirección también se indicaba.

- 63 Por tanto, se debe excluir en principio que la publicación en el Diario Oficial del anuncio referente al Reglamento de Ejecución n° 363/2013, mencionado en el anterior apartado 20, pueda considerarse como el hecho que dio inicio al plazo que el demandante debía observar para impugnar ese acto ante el Tribunal.
- 64 En este asunto, toda vez que el Consejo ni siquiera ha alegado que le fuera imposible notificar individualmente al demandante el Reglamento de Ejecución n° 363/2013 (véase en ese sentido la sentencia Syrian Lebanese Commercial Bank/Consejo, apartado 57 *supra*, apartado 61), la fecha de publicación de ese anuncio sólo podría ser el punto de inicio del plazo de recurso si se acreditara que la comunicación directa no pudo lograrse (véase el anterior apartado 61). Ahora bien, no sucede eso en el presente asunto.
- 65 Por otro lado, se ha de señalar que, cuando el Consejo conoce la dirección en la que está domiciliada una persona afectada por medidas restrictivas y le comunica válidamente en esa dirección los actos que imponen esas medidas, no se puede atribuir ninguna pertinencia al hecho de que el plazo de recurso contra esos actos podría ser más favorable para esa persona si se calculara a partir de la fecha de publicación en el Diario Oficial del anuncio de los referidos actos, a causa de la aplicación del artículo 102, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, que prevé catorce días adicionales para el cómputo del plazo de recurso a partir de la publicación de un acto en el *Diario Oficial* (véase en ese sentido la sentencia Syrian Lebanese Commercial Bank/Consejo, apartado 57 *supra*, apartado 65). En efecto, una comunicación directa recibida por el destinatario le permite conocer el contenido de los actos que le afectan y los motivos en los que se basan. Por tanto, la fecha de recepción de esa comunicación hace correr el plazo de recurso contra esos actos (véanse en ese sentido y por analogía los autos del Tribunal de 4 de junio de 2012, ICO Satellite/Comisión, T-350/09, apartados 29 y 33, y de 18 de diciembre de 2012, Hungría/Comisión, T-320/11, apartados 19 y 23). Debe recordarse además que el objetivo del plazo adicional de catorce días establecido en el artículo 102, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento es garantizar a los interesados un lapso de tiempo suficiente para interponer un recurso contra los actos publicados y contra los actos comunicados a los interesados mediante la publicación de un anuncio (véase en ese sentido la sentencia Syrian Lebanese Commercial Bank/Consejo, apartado 57 *supra*, apartados 64 y 65). En cambio, no hay razón alguna para conceder ese plazo cuando el acto se comunica directamente al interesado.
- 66 Puesto que de cuanto precede se sigue que el Consejo estaba obligado a comunicar directamente al demandante el Reglamento de Ejecución n° 363/2013, y que por otro lado, en el supuesto de que esa comunicación no se hubiera realizado válidamente, el plazo que el demandante debía observar para impugnar ese acto ante el Tribunal no habría comenzado a correr en ningún momento, debe apreciarse si el Consejo cumplió esa obligación.

#### Sobre las formas de comunicación al demandante del Reglamento de Ejecución n° 363/2013

- 67 Consta que el Consejo no comunicó el Reglamento de Ejecución n° 363/2013 a la dirección del demandante en el Banco Central de Siria, y que uno de los abogados que representan al demandante en el asunto T-307/12 recibió el 17 de mayo de 2013 un escrito del Consejo fechado el 13 de mayo de 2013, al que se adjuntaba el Reglamento de Ejecución n° 363/2013 (en lo sucesivo, «escrito recibido el 17 de mayo de 2013»).
- 68 El demandante alega que el escrito de 17 de mayo de 2013 no es una comunicación válida porque el Consejo no le comunicó, en primer lugar, la corrección de errores de 9 de mayo de 2013 (véase el anterior apartado 40), en segundo lugar, incluyó ese escrito dentro de un sobre único que contenía también comunicaciones concernientes a otros clientes del despacho de sus representantes y, en tercer lugar, no se sirvió de la dirección del demandante en el Banco Central de Siria.

- 69 Acerca del primer argumento del demandante, hay que observar que, ciertamente, el Reglamento de Ejecución n° 363/2013 fue objeto de una corrección de errores el 9 de mayo de 2013 y que no resulta de los autos que esa corrección de errores se adjuntara al escrito recibido el 17 de mayo de 2013. No obstante, las partes concuerdan en que la corrección de errores de 9 de mayo de 2013 sólo pretendía corregir la forma de escritura en árabe de los nombres de las personas incluidas en las listas anexas al Reglamento de Ejecución.
- 70 En ese sentido, se debe señalar, ante todo, que el Reglamento de Ejecución n° 363/2013, tanto en su versión original como en la resultante de la corrección de errores de 9 de mayo de 2013, indica los nombres de las personas incluidas en las listas anexas en caracteres latinos, figurando la mención en árabe sólo entre paréntesis. Por otra parte, los actos de imposición de medidas restrictivas contra Siria adoptados antes de ese Reglamento de Ejecución sólo contenían la versión en caracteres latinos de los nombres de las personas afectadas, lo que no impidió que el demandante tomara conocimiento de ellos y los impugnara ante el Tribunal. Por último, el árabe no es una lengua oficial de la Unión.
- 71 Siendo así, debe considerarse que la corrección de errores de 9 de mayo de 2013 no tiene incidencia en los efectos que el Reglamento de Ejecución n° 363/2013 produce para el demandante (véase en ese sentido y por analogía la sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de junio de 1994, AC-ATEL Electronics, C-30/93, Rec. p. I-2305, apartado 24). Por tanto, el hecho de que al escrito de 17 de mayo de 2013 se adjuntara el Reglamento de Ejecución n° 363/2013, pero no la corrección de errores de 9 de mayo de 2013, no permite considerar que no fuera una comunicación válida, por lo que debe desestimarse el primer argumento del demandante.
- 72 Tampoco es fundado el segundo argumento del demandante. En efecto, basta observar que, en el escrito recibido el 17 de mayo de 2013, se precisaba claramente con la rúbrica «objeto» que concernía al demandante. Por tanto es evidente que la expresión «su cliente» en el texto, ciertamente estandarizado, de ese escrito no se refiere a cualquier cliente del despacho de los representantes del demandante sino a este último. Por otro lado, ese escrito lleva un número de registro de la secretaría general del Consejo, que permite en principio diferenciarlo de los otros escritos contenidos en el sobre único recibido por el representante del demandante.
- 73 En lo que atañe al tercer argumento del demandante, conviene recordar que el artículo 263 TFUE, párrafo sexto, se refiere a la «notificación [del acto] al recurrente», y no a la notificación del acto al representante de éste.
- 74 De ello se sigue que, cuando un acto debe ser notificado para que comience a correr el plazo de recurso, la notificación debe dirigirse en principio al destinatario de ese acto y no a los abogados que le representan. En efecto, según la jurisprudencia, la notificación al representante de un demandante sólo equivale a la notificación al destinatario cuando esa forma de notificación está expresamente prevista por una normativa o un acuerdo entre las partes (véanse en ese sentido el auto del Tribunal de 8 de julio de 2009, Thoss/Tribunal de Cuentas, T-545/08, no publicado en la Recopilación, apartados 41 y 42, y la sentencia del Tribunal de 11 de julio de 2013, BVGD/Comisión, T-104/07 y T-339/08, apartado 146).
- 75 En el presente asunto, se debe atender también a la normativa aplicable, a saber, el artículo 32, apartados 1 y 2, del Reglamento n° 36/2012 (véase el anterior apartado 55), y constatar que no hace referencia expresa alguna a la posibilidad de que la notificación prevista por la jurisprudencia, recordada en el anterior apartado, tenga la forma de la comunicación de un acto al abogado representante de la persona afectada por éste.
- 76 De ello resulta que, mediante la comunicación del Reglamento de Ejecución n° 363/2013 a uno de los abogados que representaban al demandante en el asunto T-307/12, el Consejo no se ajustó a la letra de esa normativa que él mismo se había impuesto.

- 77 Por lo demás, es preciso señalar que ningún dato obrante en los autos permite considerar que hubiera un acuerdo entre las partes, en el sentido de la jurisprudencia recordada en el anterior apartado 74, que permitiera al Consejo comunicar el Reglamento de Ejecución n° 363/2013 a ese representante. Acerca de ello debe observarse que el demandante no se dirigió nunca al Consejo, directamente o a través de sus abogados, por lo que la existencia de tal acuerdo sólo podría deducirse de los documentos presentados ante el Tribunal en este procedimiento. Pues bien, esos documentos no permiten apreciar que se hubiera concluido tal acuerdo.
- 78 Siendo así, es preciso apreciar que, al no haber comunicado el Consejo válidamente el Reglamento de Ejecución n° 363/2013 al demandante, el 30 de julio de 2013, no había precluido la facultad de éste para solicitar la ampliación del recurso a ese acto. Así pues, la excepción de inadmisibilidad aducida por el Consejo frente a esa solicitud debe ser desestimada.
- 79 Por consiguiente, cuando se aprecie el fondo del recurso en el asunto T-307/12 se deberá considerar admisible la pretensión por el demandante de anulación de la Decisión 2011/782, según su modificación por la Decisión de Ejecución 2012/256, del Reglamento n° 36/2012, según su modificación por el Reglamento de Ejecución n° 410/2012, de la Decisión 2012/739, del Reglamento de Ejecución n° 363/2013 y de la Decisión 2013/255 (en lo sucesivo, designados conjuntamente, «actos impugnados»), en cuanto éstos le afectan.

## 2. Sobre el fondo

- 80 En apoyo de su recurso, el demandante aduce, en sustancia, cuatro motivos, basados:
- el primero, en la vulneración del derecho de defensa y del derecho a un proceso justo y a la tutela judicial efectiva;
  - el segundo, en el incumplimiento de la obligación de motivación;
  - el tercero, en la falta de prueba de un nexo suficiente entre el demandante y la situación que origina la adopción de medidas contra Siria y en la infracción del principio de proporcionalidad;
  - el cuarto, en la vulneración del principio de proporcionalidad, del derecho de propiedad, del derecho a la vida privada y familiar y del derecho de libre circulación así como en la infracción de las reglas nacionales y de la Unión aplicables exclusivamente a los ciudadanos de los Estados miembros y de la Unión.
- 81 Es oportuno apreciar, en primer término, el segundo motivo, después el primero y, finalmente, los demás.

### a) Sobre el segundo motivo, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación

- 82 El demandante afirma que los actos impugnados no precisan las razones específicas y concretas por las que el Consejo, en ejercicio de su facultad de apreciación, estimó que se debía someter al demandante a las medidas restrictivas contra Siria. La motivación manifestada en esos actos es vaga y general y se limita a mencionar las funciones profesionales del demandante, en lugar de exponer datos objetivos que permitieran concluir que éste participa, con una conducta efectiva por su parte, en las actuaciones reprochadas al Banco Central de Siria y ligadas a la represión contra la población civil.
- 83 Por otra parte, no le fue comunicada ninguna motivación adicional tras la adopción de los actos impugnados.
- 84 El Consejo rebate los argumentos del demandante.

- 85 Se ha de recordar que la obligación de motivar un acto jurídico lesivo, prevista en el artículo 296 TFUE, párrafo segundo, tiene la finalidad, por una parte, de proporcionar al interesado una indicación suficiente sobre si el acto está bien fundado o si eventualmente adolece de algún vicio que permita impugnar su validez ante el juez de la Unión y, por otra parte, de permitir a éste el ejercicio de su control sobre la legalidad de dicho acto. La obligación de motivación así establecida constituye un principio esencial del Derecho de la Unión que sólo puede ser objeto de excepciones en razón de consideraciones imperiosas. En principio, por lo tanto, la motivación debe comunicarse al interesado al mismo tiempo que el acto lesivo, sin que la falta de motivación pueda ser subsanada por el hecho de que el interesado averigüe los motivos del acto en el procedimiento ante el juez de la Unión (véanse en este sentido las sentencias del Tribunal de Justicia de 15 de noviembre de 2012, Consejo/Bamba, C-417/11 P, apartado 49, y del Tribunal General de 14 de octubre de 2009, Bank Melli Iran/Consejo, T-390/08, Rec. p. II-3967, apartado 80).
- 86 Por lo tanto, a menos que consideraciones imperiosas que afecten a la seguridad de la Unión o de sus Estados miembros o a la dirección de sus relaciones internacionales se opongan a la comunicación de determinados datos, el Consejo está obligado a poner en conocimiento de la persona o entidad sometida a las medidas restrictivas las razones específicas y concretas por las que considera que dichas medidas debían adoptarse. Ha de mencionar también los elementos de hecho y de Derecho de los que depende la justificación legal de las medidas de que se trata y las consideraciones que le han llevado a adoptarlas (véase en ese sentido la sentencia de 14 de octubre de 2009, Bank Melli Iran/Consejo, apartado 85 *supra*, apartado 81).
- 87 Además, la motivación debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y al contexto en el cual éste se adopte. La exigencia de motivación debe apreciarse en función de las circunstancias de cada caso, en particular, el 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, ya que el carácter suficiente de la motivación debe apreciarse en relación no sólo 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 se produce en un contexto conocido por el interesado, que le permite comprender el alcance de la medida adoptada respecto a él (sentencias Consejo/Bamba, apartado 85 *supra*, apartados 53 y 54, y de 14 de octubre de 2009, Bank Melli Iran/Consejo, apartado 85 *supra*, apartado 82).
- 88 En el presente caso, la motivación expuesta por el Consejo a partir de la inscripción del demandante en las listas relacionadas con las medidas restrictivas contra Siria ha sido siempre, en sustancia, la de que ejerce las funciones de gobernador del Banco Central de Siria.
- 89 En ese sentido hay que observar que, en contra de lo manifestado por el demandante en respuesta a una pregunta del Tribunal, las ligeras diferencias de redacción entre la motivación de la Decisión de Ejecución 2012/256 y del Reglamento de Ejecución n° 410/2012 (véanse los anteriores apartados 10 y 11), por un lado, y la de la Decisión 2012/739, del Reglamento de Ejecución n° 363/2013 y de la Decisión 2013/255 (véanse los anteriores apartados 17 y 21), por otro, carecen de incidencia alguna en la motivación sustancial expuesta por el Consejo.
- 90 En efecto, el hecho de considerar que el demandante aporta apoyo económico y financiero al régimen sirio a través de sus funciones como gobernador equivale a afirmar que es responsable de prestar ese apoyo gracias a ese cargo. Tanto en un caso como en el otro, a juicio del Consejo las funciones del demandante son de tal naturaleza que implican un papel de apoyo económico y financiero al régimen sirio.

- 91 Como observa el Consejo, las modificaciones apuntadas por el demandante no se explican por un cambio de sentido de la motivación inicialmente expuesta respecto a él sino por el propósito de hacer más coherentes entre ellas desde un punto de vista puramente literal las diferentes versiones lingüísticas de los actos impugnados.
- 92 Por otra parte hay que recordar que, según reiterada jurisprudencia, la necesidad de una interpretación uniforme de los actos de la Unión excluye la posibilidad de que, en caso de duda, el texto de una disposición sea considerado aisladamente y, en cambio, exige que sea interpretado y aplicado a la luz de las versiones redactadas en las demás lenguas oficiales (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de noviembre de 2011, Homawoo, C-412/10, Rec. p. I-11603, apartado 28, y la jurisprudencia citada). Pues bien, en varias versiones lingüísticas de los actos impugnados, en particular en la versión en lengua inglesa, la motivación expuesta acerca del demandante no fue modificada. Esa circunstancia confirmaría, si fuera preciso, que la motivación sustancial siguió siendo la misma.
- 93 Precisado eso, hay que señalar que la lectura de los actos impugnados permitió al demandante comprender que había sido incluido en las listas de las personas afectadas por las medidas restrictivas contra Siria en razón de sus funciones profesionales.
- 94 La confirmación de que el demandante comprendió bien que el Consejo se había apoyado en sus funciones profesionales está en la circunstancia de que en el presente recurso ha aducido un motivo, el tercero, que impugna precisamente la posibilidad de que el Consejo adoptara contra él medidas restrictivas por la única razón de sus funciones.
- 95 Además, dado que las razones de la decisión del Consejo fueron claramente manifestadas en los actos impugnados, el Tribunal está en condiciones de evaluar su fundamento.
- 96 A este respecto, procede recordar que la obligación de motivación de un acto constituye una formalidad sustancial que debe distinguirse de la cuestión del fundamento de la motivación, pues ésta corresponde a la legalidad del acto controvertido en cuanto al fondo. En efecto, la motivación de un acto consiste en expresar formalmente los fundamentos en los que se basa ese acto. Si estos fundamentos incurren en errores, éstos vician la legalidad del acto en el fondo, pero no su motivación, que puede ser suficiente aunque exprese una fundamentación equivocada (véanse en este sentido las sentencias del Tribunal de Justicia de 10 de julio de 2008, Bertelsmann y Sony Corporation of America/Impala, C-413/06 P, Rec. p. I-4951, apartado 181, y Consejo/Bamba, apartado 85 *supra*, apartado 60).
- 97 Por las anteriores consideraciones se debe desestimar el motivo basado en el incumplimiento de la obligación de motivación, debiendo apreciarse el fundamento de las razones determinadas por el Consejo frente al demandante al examinar el tercer motivo.
- b) Sobre el primer motivo, basado en la vulneración del derecho de defensa y del derecho a un proceso justo y a la tutela judicial efectiva
- 98 El demandante afirma que fue incluido en la lista de las personas afectadas por las medidas restrictivas contra Siria, que tienen carácter penal, sin haber sido previamente informado de las razones de esa inscripción ni haber sido oído sobre ellas. La necesidad de que esas medidas produjeran efecto por sorpresa no impedía convocar una audiencia previa a su adopción.
- 99 Además, según el demandante, el Consejo incumplió su obligación de comunicarle los actos impugnados, incluidos los motivos de su adopción, pese a que no podía ignorar su dirección. La publicación de un anuncio en el Diario Oficial no le dio la «posibilidad concreta» de presentar

observaciones. En efecto, el procedimiento de reconsideración mencionado en esos anuncios no le permitía exponer eficazmente su punto de vista ni ofrece garantías suficientes. Por tanto, poco importa que hubiera presentado o no una solicitud a ese efecto.

- 100 Finalmente, el demandante mantiene que no pudo ejercer su derecho a la tutela judicial efectiva porque el Consejo no le comunicó los motivos por los que se le sometía a las medidas restrictivas contra Siria.
- 101 El Consejo refuta los argumentos del demandante.
- 102 Es oportuno recordar que el derecho fundamental al respeto del derecho de defensa en los procedimientos previos a la adopción de una medida restrictiva está expresamente consagrado en el artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, a la que el artículo 6 TUE, apartado 1, reconoce el mismo valor jurídico que los Tratados (sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de diciembre de 2011, Francia/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, Rec. p. I-13427, apartado 66).
- 103 También hay que recordar que, según reiterada jurisprudencia, el principio de tutela judicial efectiva es un principio general del Derecho de la Unión, que resulta de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, que ha sido consagrado en los artículos 6 y 13 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y que también ha sido reafirmado en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (sentencias del Tribunal de Justicia de 13 de marzo de 2007, Unibet, C-432/05, Rec. p. I-2271, apartado 37, y de 3 de septiembre de 2008, Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión, C-402/05 P y C-415/05 P, Rec. p. I-6351; en lo sucesivo, «sentencia Kadi», apartado 335).
- 104 Además, según constante jurisprudencia, la eficacia del control jurisdiccional, que debe poder valorar la legalidad de los motivos en que se basa, en cada caso concreto, una autoridad de la Unión para incluir el nombre de una persona o de una entidad en las listas de los destinatarios de las medidas restrictivas adoptadas por dicha autoridad, requiere que ésta esté obligada a comunicar dichos motivos a la persona o entidad afectada, en la mayor medida posible, ya sea al decidirse la inclusión en la lista o, al menos, tan pronto como sea posible una vez adoptada dicha decisión, a fin de permitir que dicha persona o entidad ejerciten dentro de plazo su derecho de recurso (véase, en este sentido, la sentencia Kadi, apartado 103 *supra*, apartado 336).
- 105 El cumplimiento de la obligación de comunicar tales motivos es necesario tanto para permitir que los destinatarios de las medidas restrictivas defiendan sus derechos en las mejores condiciones posibles y decidan con pleno conocimiento de causa sobre la conveniencia de someter el asunto al juez de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de octubre de 1987, Heylens y otros, 222/86, Rec. p. 4097, apartado 15) como para que este último esté en condiciones de ejercer plenamente el control de legalidad del acto de la Unión que le incumbe en virtud del Tratado (sentencia Kadi, apartado 103 *supra*, apartado 337).
- 106 Pues bien, conforme a las exigencias impuestas por dicha jurisprudencia, el artículo 21, apartados 2 y 3, de la Decisión 2011/782, el artículo 32, apartados 2 y 3, del Reglamento n° 36/2012, el artículo 27, apartados 2 y 3, de la Decisión 2012/739 y el artículo 30, apartados 2 y 3, de la Decisión 2013/255 prevén que el Consejo comunique su decisión, junto con los motivos de la inclusión en la lista, a la persona física o jurídica, entidad u organismo afectado, bien de forma directa, cuando se conozca su dirección, bien mediante la publicación de un anuncio, ofreciéndole la posibilidad de formular observaciones. En caso de que se formulen observaciones, o de que se presenten nuevos elementos de prueba sustanciales, el Consejo reconsiderará su decisión e informará en consecuencia a la persona física o jurídica, entidad u organismo interesado.

- 107 Además, conviene recordar que del artículo 25 de la Decisión 2011/782, del artículo 31 de la Decisión 2012/739 y del artículo 34 de la Decisión 2013/255 resulta que esas Decisiones están sujetas a revisión continua, y por otro lado que, según el artículo 32, apartado 4, del Reglamento n° 36/2012, las listas que figuran en los anexos de este último se revisarán periódicamente.
- 108 En el presente caso, a raíz de la adopción del Reglamento de Ejecución n° 410/2012 y de la Decisión de Ejecución 2012/256, el anuncio mencionado en los anteriores apartados 14 y 15 fue publicado, dando así al demandante la posibilidad de presentar observaciones al Consejo.
- 109 El hecho de que dicha comunicación se efectuara después de la primera inscripción del demandante en la lista de las personas afectadas por las medidas restrictivas referidas no puede considerarse en sí como una vulneración del derecho de defensa.
- 110 A este respecto, procede recordar que, según la jurisprudencia, el respeto del derecho de defensa y, en particular, del derecho a ser oído, cuando se trata de medidas restrictivas, no exige que las autoridades de la Unión, con carácter previo a la inscripción inicial de una persona o entidad en la lista para la imposición de medidas restrictivas, comuniquen los motivos de dicha inscripción a la persona o entidad afectada (véase, en este sentido, la sentencia Kadi, apartado 103 *supra*, apartado 338).
- 111 En efecto, tal notificación previa podría perjudicar la eficacia de las medidas de congelación de fondos y de recursos económicos impuestas por dichas autoridades (véase, en este sentido, la sentencia Kadi, apartado 103 *supra*, apartado 339).
- 112 Para alcanzar el objetivo perseguido, tales medidas, por su propia naturaleza, deben poder producir efectos por sorpresa y aplicarse con efecto inmediato (véase, en este sentido, la sentencia Kadi, apartado 103 *supra*, apartado 340).
- 113 Así pues, el Consejo no estaba obligado a oír al demandante antes de su primera inscripción en la lista de las personas afectadas por las medidas restrictivas contra Siria.
- 114 No obstante, en lo referente a la adopción de la Decisión 2012/739, del Reglamento de Ejecución n° 363/2013 y de la Decisión 2013/255, que son actos posteriores que mantuvieron el nombre del demandante en las listas de las personas sometidas a medidas restrictivas, el argumento del efecto de sorpresa de esas medidas ya no puede invocarse válidamente, en principio (sentencias del Tribunal de 13 de septiembre de 2013, Makhlouf/Consejo, T-383/11, apartado 42, y Syrian Lebanese Commercial Bank/Consejo, apartado 57 *supra*, apartado 148; véase también en ese sentido y por analogía la sentencia France/People's Mojahedin Organization of Iran, apartado 102 *supra*, apartado 62).
- 115 No obstante, se desprende de la jurisprudencia que el derecho a ser oído antes de adoptarse actos por los que se mantienen medidas restrictivas contra personas ya afectadas por ellos presupone que el Consejo haya apreciado la existencia de nuevos datos respecto a esas personas (sentencias Makhlouf/Consejo, apartado 114 *supra*, apartado 43, et Syrian Lebanese Commercial Bank/Consejo, apartado 57 *supra*, apartado 149; véase también en ese sentido y por analogía sentencia France/People's Mojahedin Organization of Iran, apartado 102 *supra*, apartado 63).
- 116 En el presente asunto, se ha de observar que, cuando el Consejo mantuvo el nombre del demandante en las listas de las personas afectadas por las medidas restrictivas contra Siria no apreció factores nuevos que no se hubieran puesto en conocimiento del demandante después de adoptarse los actos que decidieron su primera inscripción en las listas referidas. En efecto, como se ha constatado en los anteriores apartados 88 a 92, la inclusión y el mantenimiento del demandante en esas listas se fundamentan en sus funciones de gobernador del Banco Central de Siria.

- 117 Además, hay que recordar que, conforme a las disposiciones recordadas en los anteriores apartados 106 y 107, el demandante tenía la posibilidad, a iniciativa propia, de presentar sus observaciones al Consejo sin que se le invitara expresamente de nuevo a ello antes de adoptarse cada acto posterior, ya que no se habían apreciado datos nuevos respecto a él.
- 118 Pues bien, el demandante no hizo uso de esta posibilidad.
- 119 Siendo así, debe considerarse que el demandante tuvo ocasión durante varios meses de presentar al Consejo sus observaciones y de refutar el fundamento de los motivos, indicados con suficiente claridad en los actos impugnados (véanse los anteriores apartados 93 a 95), que condujeron a su inscripción y mantenimiento en las listas de las personas afectadas por las medidas restrictivas.
- 120 En lo que se refiere al hecho de que el Consejo no concediera una audiencia al demandante, hay que observar que ni la normativa considerada ni el principio general de respeto del derecho de defensa confieren a los interesados el derecho a una audiencia formal (véase la sentencia de 6 de septiembre de 2013, *Bank Melli Iran/Consejo*, apartado 47 *supra*, apartado 105, y la jurisprudencia citada), ya se trate de la primera inscripción o bien del mantenimiento de su nombre en las listas referidas.
- 121 En cuanto al argumento del demandante sobre la falta de comunicación individual de los actos impugnados, puede considerarse ciertamente que el Consejo conocía la dirección profesional del demandante en el Banco Central de Siria al menos a partir del 13 de julio de 2012, fecha en la que le fue notificada la demanda en el asunto T-307/12, en la que figura la información de que el demandante está domiciliado en la sede de ese Banco, cuya dirección se expresa (véase el anterior apartado 61).
- 122 Sin embargo, debe apreciarse que la falta de comunicación individual de los actos impugnados, aun si tiene incidencia en el momento en el que comenzó a correr el plazo de recurso, no justifica por sí sola la anulación de los referidos actos. En ese sentido el demandante no expone argumentos para demostrar que en el presente caso la falta de comunicación individual de esos actos a su dirección en Siria tuvo como consecuencia una vulneración de sus derechos que justificara por sí sola la anulación de los referidos actos en cuanto le afectan (véase en ese sentido la sentencia de 6 de septiembre de 2013, *Bank Melli Iran/Consejo*, apartado 47 *supra*, apartados 112 y 113).
- 123 Por las consideraciones precedentes, hay que concluir que el derecho de defensa del demandante y su derecho a la tutela judicial efectiva no se vulneraron con ocasión de su inscripción ni de su mantenimiento en las listas de las personas afectadas por las medidas restrictivas contra Siria, por lo que debe desestimarse el presente motivo.

c) Sobre el tercer motivo, basado en la falta de prueba de un nexo suficiente entre el demandante y la situación que origina la adopción de medidas contra Siria y en la infracción del principio de proporcionalidad

- 124 La apreciación del tercer motivo del demandante, fundado en la falta de prueba de un nexo suficiente entre el propio demandante y la situación que origina la adopción de medidas contra Siria y en la infracción del principio de proporcionalidad, requiere que el Tribunal se pronuncie previamente sobre la intensidad del control que debe ejercer, a continuación, sobre la cuestión de si el Consejo podía basarse exclusivamente en las funciones profesionales del demandante y, por último, sobre los otros argumentos aducidos por éste en ese contexto.

### Sobre la intensidad del control ejercido por el Tribunal

- 125 El demandante mantiene que el Tribunal no puede limitarse a comprobar la verosimilitud abstracta de los motivos apreciados por el Consejo, sino que debe asegurarse de que éste se apoyó en informaciones y pruebas precisas y concretas, lo que no hizo en este caso. El Tribunal debería ejercer el mismo tipo de control que ejerce respecto a las medidas restrictivas relacionadas con presuntas actividades terroristas.
- 126 El Consejo afirma que, dada la amplia facultad de apreciación de la que dispone en materia de adopción de medidas restrictivas frente a un tercer país, el Tribunal no puede poner en cuestión la oportunidad de someter al demandante a esas medidas en razón de sus funciones como gobernador del Banco Central de Siria, salvo en caso de error manifiesto. El control del Tribunal debe tener por objeto la realidad material de los hechos apreciados por el Consejo en relación con las funciones ejercidas por el demandante.
- 127 Hay que recordar que, según la jurisprudencia, en lo que atañe a las reglas generales que definen las modalidades de las medidas restrictivas, el Consejo dispone de una amplia facultad de apreciación de los factores que hay que tener en cuenta para tomar medidas de sanciones económicas y financieras con fundamento en el artículo 215 TFUE, conforme a una decisión adoptada en virtud del capítulo 2 del título V del Tratado UE, en particular del artículo 29 TUE. Dado que el juez de la Unión no puede, en particular, sustituir la apreciación del Consejo sobre las pruebas, hechos y circunstancias que justifican la adopción de tales medidas por su propia apreciación, el control ejercido por ese juez debe limitarse a comprobar la observancia de las normas de procedimiento y de motivación, la exactitud material de los hechos, así como la inexistencia de error manifiesto de apreciación de los hechos y de desviación de poder. Este control limitado se aplica, en particular, a la valoración de las consideraciones de oportunidad en las que se basan tales medidas (sentencias del Tribunal de 14 de octubre de 2009, *Bank Melli Iran/Consejo*, apartado 85 *supra*, apartado 36, y de 25 de abril de 2013, *Gossio/Consejo*, T-130/11, apartado 57).
- 128 En el ejercicio del control de la legalidad de la decisión de inscripción del nombre de una persona o una entidad en las listas anexas a los actos de imposición de medidas restrictivas, el juez de la Unión debe asegurarse de que esa decisión, que constituye un acto de alcance individual para la persona interesada, se sustenta en unos fundamentos de hecho suficientemente sólidos. Ello implica verificar los hechos alegados en la exposición de los motivos en que se basa dicha decisión, de modo que el control jurisdiccional no se limite a la apreciación de la verosimilitud abstracta de los motivos invocados, sino que examine si tales motivos, o al menos uno de ellos que se considere suficiente, por sí solo, para fundamentar esa inscripción, están o no respaldados por hechos. En caso de impugnación, corresponde al Consejo acreditar que los motivos apreciados contra la persona afectada son fundados, y no es dicha persona quien debe aportar la prueba negativa de la carencia de fundamento de tales motivos (véanse en ese sentido las sentencias del Tribunal General de 14 de octubre de 2009, *Bank Melli Iran/Consejo*, apartado 85 *supra*, apartado 37, y de 5 de diciembre de 2012, *Qualitest/Consejo*, T-421/11, apartado 55; véase también en ese sentido y por analogía la sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de julio de 2013, *Comisión y otros/Kadi* C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, apartados 119 y 121).
- 129 Por otro lado, la prueba del comportamiento alegado, que guarda relación con la legalidad en el fondo del acto considerado, implica verificar la realidad de los hechos mencionados en este acto así como la calificación de esos hechos como factores que justifican la aplicación de medidas restrictivas contra la persona afectada (sentencia Consejo/Bamba, apartado 85 *supra*, apartado 60).
- 130 A la luz de esas consideraciones debe apreciarse el fundamento de los argumentos aducidos por el demandante en este motivo.

Sobre la posibilidad de que el Consejo se base únicamente en las funciones profesionales del demandante

- 131 El demandante denuncia el hecho de que los actos impugnados no contienen pruebas acreditativas de la existencia de un nexo entre su persona, su conducta y sus actividades, por una parte, y los objetivos de las medidas restrictivas contra Siria, por otra. En defecto de prueba alguna de su implicación en la represión contra la población civil y de todo nexo de causalidad entre su conducta y esa represión, el solo hecho de que el demandante sea el gobernador del Banco Central de Siria no justifica la adopción en su contra de medidas restrictivas, que infringen por tanto el principio de proporcionalidad. Los artículos de prensa presentados por el Consejo al Tribunal no son medios de prueba suficientes para demostrar la existencia de un apoyo por su parte al régimen sirio en la mencionada represión.
- 132 En particular, según el demandante, a través de su inscripción en las listas referidas, el Consejo se proponía en realidad afectar en mayor grado al Banco Central de Siria, objeto ya de las medidas restrictivas. Observa, en ese sentido, que el Consejo previó excepciones a la aplicación de las medidas restrictivas a ese banco, lo que equivale a reconocer el papel fundamental de esa institución en la financiación de todos los sectores de la economía del país. Es incoherente y desproporcionado que el Consejo adopte medidas restrictivas contra el gobernador del Banco Central de Siria a la vez que reconoce la necesidad de que éste pueda funcionar con normalidad. En efecto, ese funcionamiento presupone que haya un gobernador al frente de la institución.
- 133 Por otra parte, el hecho de sancionar personalmente al demandante no tiene impacto alguno en las actividades del Banco Central de Siria, ni en las del régimen sirio, dado el funcionamiento de esa institución en particular, que no es comparable al de una empresa privada.
- 134 El Consejo rebate los argumentos del demandante.
- 135 Hay que recordar, en primer término, que, puesto que las medidas restrictivas adoptadas en la Decisión 2011/273 no lograron poner fin a la represión del régimen sirio contra la población civil, el Consejo consideró que esas medidas se debían aplicar no sólo a las personas responsables de esa represión sino también a las que se beneficiaban de la política practicada por ese régimen o la apoyaban y a las personas asociadas con ellas. Esas disposiciones se encuentran respectivamente en el artículo 18, apartado 1, y en el artículo 19, apartado 1, de la Decisión 2011/782, en el artículo 24, apartado 1, y en el artículo 25, apartado 1, de la Decisión 2012/739 así como en el artículo 27, apartado 1, y en el artículo 28, apartado 1, de la Decisión 2013/255.
- 136 En segundo lugar, es preciso señalar que, aunque el concepto de «apoyo al régimen» no esté definido por esas disposiciones, nada permite concluir que sólo puedan ser sometidas a las medidas restrictivas las personas que apoyan al régimen con el fin específico de permitirle proseguir sus actividades de represión contra la población civil. En efecto, dada la imposibilidad de que el Consejo controle con qué fines se utilizan los recursos proporcionados a ese régimen, era necesario adoptar medidas que afectaran a toda forma de apoyo.
- 137 En tercer lugar, a la vista del extracto del sitio Internet del Banco Central de Siria presentado por el Consejo y cuyo contenido no ha refutado el demandante, consta que ese banco tiene, en especial, la función de servir como institución bancaria al Gobierno de ese país. Por consiguiente, no cabe negar que ese banco apoya financieramente al régimen sirio.
- 138 En cuarto lugar, aun cuando es cierto que, según la jurisprudencia, en caso de impugnación corresponde a la autoridad competente de la Unión acreditar que los motivos apreciados contra la persona afectada son fundados, y no es dicha persona quien debe aportar la prueba negativa de la carencia de fundamento de tales motivos (sentencia *Commission y otros/Kadi*, apartado 128 *supra*,

apartado 121), en el presente asunto el demandante no ha negado en ningún momento el hecho, apreciado por el Consejo como motivo de su inscripción, de ser el gobernador del Banco Central de Siria.

- 139 En ese sentido, a pesar de que tenía la posibilidad de dirigirse al Consejo en aplicación de las disposiciones mencionadas en el anterior apartado 106, el demandante no alegó ante el Consejo que, aun siendo gobernador del Banco Central de Siria, no apoyaba al régimen sirio.
- 140 Por otro lado, ante el Tribunal, el demandante se ha limitado a simples afirmaciones de que sólo ejercía funciones de naturaleza administrativa o técnica y de que carecía de influencia real en la dirección del Banco Central de Siria, que es un organismo del Estado.
- 141 En respuesta a esos argumentos, el Consejo presentó, como anexo del escrito de contestación, dos artículos de prensa de los que resulta, en particular, que el demandante estaba capacitado para tomar importantes decisiones sobre la política monetaria de Siria.
- 142 Pues bien, es oportuno observar que esos artículos confirman que el demandante, como gobernador, ejerce funciones fundamentales en el Banco Central de Siria, que no pueden calificarse como solamente administrativas o técnicas.
- 143 Además, hay que señalar que una persona que ejerza funciones que le confieren poder de dirección en una entidad sometida a medidas restrictivas puede ser considerada por lo general como implicada en las actividades que han justificado la adopción de las medidas restrictivas de las que es objeto esa entidad (véase en ese sentido la sentencia del Tribunal de 12 de diciembre de 2013, Nabipour y otros/Consejo, T-58/12, apartado 110).
- 144 Pues bien, el propio demandante reconoce que el gobernador del Banco Central de Siria está a la cabeza de éste.
- 145 En ese sentido, la circunstancia alegada por el demandante en la vista de que el Banco Central de Siria está sujeto a la tutela política del Ministro de asuntos económicos y financieros, no es un indicio de que el demandante, en cuanto autoridad suprema en ese banco, no esté implicado en la puesta a disposición del régimen sirio de recursos económicos. Por el contrario, tiende a demostrar la existencia de lazos estrechos entre la gestión de los recursos financieros de ese régimen y las funciones profesionales ejercidas por el demandante.
- 146 En quinto lugar, se ha de apreciar si el Consejo respetó el principio de proporcionalidad, que, según jurisprudencia reiterada, forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión y exige que los medios puestos en aplicación por una disposición del Derecho de la Unión sean aptos para alcanzar el objetivo legítimo perseguido por la normativa de la que se trata y no vayan más allá de lo que es necesario para alcanzarlos (sentencias del Tribunal de Justicia de 12 de mayo de 2011, Luxemburgo/Parlamento y Consejo, C-176/09, Rec. p. I-3727, apartado 61, y de 15 de noviembre de 2012, Al-Aqsa/Consejo y Países Bajos/Al-Aqsa, C-539/10 P y C-550/10 P, apartado 122).
- 147 Acerca de ello, conviene recordar, ante todo, que, según resulta de los considerandos de la Decisión 2011/273, el Consejo estableció medidas restrictivas contra un tercer país, Siria, como reacción a la represión violenta ejercida por las autoridades de ese país contra la población civil. La misma preocupación sustenta los actos impugnados, que dan prolongación a la Decisión 2011/273. Seguidamente, es preciso observar que si las medidas restrictivas consideradas sólo hubieran afectado a los dirigentes del régimen sirio, y no también a las personas que apoyan a ese régimen, la realización de los objetivos pretendidos por el Consejo hubiera podido frustrarse ya que esos dirigentes habrían podido obtener más fácilmente el apoyo, financiero en especial, que necesitaban

para proseguir esa represión a través de otras personas que ocuparan altas funciones de dirección en las principales instituciones del Estado sirio. Finalmente, hay que tener en cuenta la importancia para la Unión del objetivo de mantener la paz y la seguridad internacional y de proteger a la población civil.

- 148 De ello se deduce que, sin infringir el principio de proporcionalidad, el Consejo podía basarse en las funciones del demandante para apreciar que se hallaba en una posición de poder y de influencia en relación con el apoyo financiero al régimen sirio prestado por el Banco Central de Siria. En consecuencia, el Consejo también podía estimar lícitamente que la adopción de medidas restrictivas contra el demandante era apta para contribuir a ejercer una presión sobre ese régimen que pudiera poner fin a la represión contra la población civil o atenuarla. La cuestión de si los actos impugnados conllevan para el demandante limitaciones de sus derechos compatibles con el referido principio se examinará al apreciar el cuarto motivo.
- 149 En sexto lugar debe observarse que no cabe atribuir pertinencia alguna al hecho de que, cuando decidió adoptar medidas restrictivas frente al Banco Central de Siria, el Consejo incluyó disposiciones específicas en los actos vigentes en ese momento, mediante la Decisión 2012/122/PESC del Consejo, de 27 de febrero de 2012, por la que se modifica la Decisión 2011/782 (DO L 54, p. 14), y el Reglamento (UE) n° 168/2012 del Consejo, de 27 de febrero de 2012, por el que se modifica el Reglamento n° 36/2012 (DO L 54, p. 1), para prever excepciones.
- 150 Importa señalar en ese sentido que, como observa fundadamente el Consejo, esas excepciones se relacionan, en sustancia, con las transferencias de fondos a favor de instituciones financieras establecidas en los Estados miembros destinadas a financiar los intercambios comerciales autorizados por éstos, en particular porque habían podido comprobar que los fondos referidos no serían percibidos por una persona o una entidad sometida a las medidas restrictivas contra Siria.
- 151 Por otro lado, el Reglamento (UE) n° 867/2012 del Consejo, de 24 de septiembre de 2012, por el que se modifica el Reglamento n° 36/2012 (DO L 257, p. 1), hizo más restrictivas las condiciones exigidas para aplicar esas excepciones.
- 152 Al igual que el Consejo y, en contra de lo alegado por el demandante, es oportuno señalar que esas excepciones no se proponen permitir que el Banco Central de Siria funcione con normalidad sino únicamente no penalizar a las personas y entidades no sometidas a las medidas restrictivas ni los intercambios comerciales no prohibidos entre los Estados miembros y Siria.
- 153 Toda vez que las medidas restrictivas que afectan personalmente al demandante no pueden como tales perjudicar a las personas y entidades no sometidas a ellas ni a los intercambios comerciales no prohibidos, la existencia de las excepciones antes referidas respecto al Banco Central de Siria no origina contradicciones que pongan en cuestión la adopción de medidas restrictivas contra el demandante o permitan apreciar la infracción del principio de proporcionalidad.
- 154 Por las precedentes consideraciones se ha de apreciar que el Consejo no incurrió en errores al adoptar medidas restrictivas contra el demandante por la única razón de que era el gobernador del Banco Central de Siria.

Sobre los otros argumentos del demandante

– Sobre la supuesta necesidad de iniciar investigaciones o actuaciones penales contra el demandante antes de incluirle en las listas de las personas afectadas por las medidas restrictivas

- 155 El demandante alega que no se inició ninguna investigación ni actuación penal en su contra antes de incluir su nombre en las listas referidas.

156 El Consejo rebate la tesis del demandante.

157 Es preciso señalar que el demandante se apoya en la sentencia del Tribunal General de 9 de septiembre de 2010, Al-Aqsa/Consejo (T-348/07, Rec. p. II-4575), que fue anulada por la sentencia Al-Aqsa/Consejo y Pases Bajos/Al-Aqsa, apartado 146 *supra*, y guardaba relación con las medidas restrictivas adoptadas en virtud de la Posición Común 2001/931/PESC del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo (DO L 344, p. 93), que establecía condiciones diferentes a las enunciadas en los actos impugnados para que una persona pudiera ser objeto de las medidas restrictivas.

158 En efecto, el artículo 1, apartado 4, de esa Posición Común prevé que la lista de las personas afectadas «se confeccionará sobre la base de informaciones concretas o de elementos del expediente que muestren que una autoridad competente ha adoptado una decisión respecto de las personas, grupos y entidades mencionados, tanto si se trata de la apertura de investigaciones o de procedimientos en relación con un acto terrorista, como de la tentativa de cometer, o de participar, o de facilitar dicho acto, basada en pruebas o en indicios serios y creíbles, o si se trata de una condena por dichos hechos».

159 Ahora bien, es preciso observar que, en el presente asunto, los actos impugnados no contienen ninguna disposición comparable a la citada en el anterior apartado 158.

160 De ello se deduce que se ha de desestimar este argumento.

– Sobre la cuantía de los recursos económicos personales del demandante y su supuesta falta de implicación en la política y en la represión contra la población civil

161 El demandante afirma que sus recursos económicos personales son modestos y que no existe ninguna prueba de actividades políticas o militares por su parte ni aún menos de su implicación en la represión contra la población civil.

162 El Consejo rebate los argumentos del demandante.

163 Se debe señalar que resulta con claridad de los actos impugnados, y el Consejo lo ha confirmado en sus escritos ante el Tribunal, que el demandante fue sometido a las medidas restrictivas consideradas únicamente en razón del apoyo que aportaba al régimen sirio en el ejercicio de sus funciones de gobernador del Banco Central de Siria. El examen expuesto en los anteriores apartados 125 a 160 demuestra que esa razón es fundada y suficiente.

164 Por tanto, deben desestimarse estos argumentos del demandante por ineficaces.

165 En cualquier caso, hay que observar que nada en los actos impugnados permite considerar que la adopción de medidas restrictivas frente a una persona esté condicionada por la cuantía de los recursos de los que disponga.

166 Por todas las consideraciones expuestas acerca del tercer motivo, debe desestimarse éste en su integridad.

d) Sobre el cuarto motivo, fundado en la vulneración del principio de proporcionalidad, del derecho de propiedad, del derecho a la vida privada y familiar y del derecho de libre circulación así como en la infracción de las reglas nacionales y de la Unión aplicables exclusivamente a los ciudadanos de los Estados miembros y de la Unión

167 Según el demandante, la congelación de sus fondos derivada de los actos impugnados constituye una lesión desproporcionada de su derecho de propiedad, protegido, en particular, por el artículo 17, apartado 1, de la Carta de los derechos fundamentales ya que le impide disfrutar libremente de sus bienes y ello sin haber sido oído y sin que esa limitación de su derecho sea necesaria ni apropiada para lograr los objetivos perseguidos por el Consejo. A pesar de su carácter preventivo y de su aplicabilidad exclusiva a los recursos económicos situados en la Unión, las medidas restrictivas que le afectan le privan de su derecho de propiedad puesto que no puede disponer de él.

168 Por razones análogas, las restricciones impuestas por las referidas medidas a su libertad de circulación constituyen una lesión desproporcionada de su derecho a la vida privada y familiar, reconocido en particular por el artículo 7 de la Carta de los derechos fundamentales.

169 En segundo término, el demandante alega que tiene la doble nacionalidad siria y francesa y que debe poder beneficiarse de los derechos conferidos a los ciudadanos de la Unión. El vínculo del demandante con Francia se confirma por el hecho de que su familia reside en ese país. Aunque el demandante reconoce que el artículo 18, apartado 2, de la Decisión 2011/782 no obliga a los Estados miembros a denegar a sus propios nacionales el acceso a su territorio, mantiene que esa disposición origina una situación ambigua que no se ajusta a las reglas de Derecho internacional y de Derecho francés que prohíben de forma imperativa esa denegación de acceso. Además, el demandante recuerda que varias disposiciones del Derecho de la Unión garantizan a todo ciudadano de la Unión el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.

170 Finalmente, el demandante observa que las posibilidades previstas en los actos impugnados de excepciones a las restricciones de sus derechos no son suficientes, ya que implican una solicitud complementaria presentada *a posteriori*, una vez que la sustancia misma de los derechos afectados se ha lesionado, y que la concesión de esas excepciones depende de decisiones discrecionales del Consejo y de los Estados miembros.

171 El Consejo refuta los argumentos del demandante.

#### Observaciones previas

172 Es oportuno recordar que el derecho de propiedad forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión y está consagrado en el artículo 17 de la Carta de los derechos fundamentales. Por otra parte, el artículo 7 de ésta reconoce el derecho al respeto de la vida privada y familiar (véase en ese sentido la sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de diciembre de 2012, O. y otros, C-356/11 y C-357/11, apartado 76).

173 Pues bien, según reiterada jurisprudencia, estos derechos fundamentales no disfrutan en el Derecho de la Unión de una protección absoluta, sino que deben considerarse en relación con su función en la sociedad (véase en ese sentido la sentencia Kadi, apartado 103 *supra*, apartado 355). Por consiguiente, pueden imponerse restricciones al ejercicio del derecho de propiedad, siempre que estas restricciones respondan efectivamente a objetivos de interés general perseguidos por la Unión y no constituyan, habida cuenta del objetivo perseguido, una intervención desmesurada e intolerable que afecte a la propia esencia de los derechos así garantizados (véanse en ese sentido las sentencias del Tribunal de Justicia de 30 de julio de 1996, Bosphorus, C-84/95, Rec. p. I-3953, apartado 21, y Al-Aqsa/Consejo y Países Bajos/Al-Aqsa, apartado 146 *supra*, apartado 121).

174 En lo referente al principio de proporcionalidad hay que remitir a la jurisprudencia mencionada en el apartado 146, y recordar además que conforme al artículo 52, apartado 1, de la Carta de los derechos fundamentales, cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por ella debe ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades. Dentro del respeto del principio de proporcionalidad, sólo podrán introducirse limitaciones cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás (sentencia del Tribunal de Justicia de 31 de enero de 2013, McDonagh, C-12/11, apartado 61).

#### Sobre la vulneración del derecho de propiedad

175 Es preciso señalar que las medidas de congelación de los fondos, de los activos financieros y de otros recursos económicos de las personas acerca de las cuales se ha apreciado que apoyan al régimen sirio impuesta por los actos impugnados tienen naturaleza cautelar y no pretenden privar de su propiedad a las personas afectadas (véase en ese sentido y por analogía sentencia Kadi, apartado 103 *supra*, apartado 358). Sin embargo, las medidas referidas originan indudablemente una restricción al ejercicio del derecho de propiedad (véase en ese sentido y por analogía la sentencia Al-Aqsa/Consejo y Países Bajos/Al-Aqsa, apartado 146 *supra*, apartado 120).

176 Esas medidas están «establecidas por la ley» [véase por analogía Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), sentencia Lavents c. Letonia de 28 de noviembre de 2002, n° 58442/00, § 135], dado que se enuncian en actos que tienen un alcance general (véase en ese sentido la sentencia Gbagbo y otros/Consejo, apartado 56 *supra*, apartado 56; véase también por analogía la sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de noviembre de 2010, Volker und Markus Schecke y Eifert, C-92/09 y C-93/09, Rec. p. I-11063, apartado 66), y disponen de una base jurídica clara en el Derecho de la Unión, y además se formulan en términos suficientemente precisos en lo que atañe a su alcance así como a las razones que justifican su aplicación al demandante (véanse los anteriores apartados 88 a 94).

177 En cuanto al carácter apropiado de las medidas referidas, a la luz de un objetivo de interés general tan fundamental para la comunidad internacional como la protección de la población civil y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, esas medidas no pueden calificarse, en sí, como inadecuadas (véanse en ese sentido las sentencias Kadi, apartado 103 *supra*, apartado 363, y Al-Aqsa/Consejo y Países Bajos /Al-Aqsa, apartado 146 *supra*, apartado 123).

178 Por lo que respecta a su carácter necesario, debe señalarse que las medidas alternativas y menos restrictivas, como un sistema de autorización previa o una obligación de justificación *a posteriori* del uso de los fondos desembolsados, no permiten alcanzar tan eficazmente el objetivo perseguido, a saber, ejercer presión sobre los apoyos del régimen sirio, habida cuenta en especial de la posibilidad de eludir las restricciones impuestas (véase por analogía la sentencia Al-Aqsa/Consejo y Países Bajos/Al-Aqsa, apartado 146 *supra*, apartado 125).

179 Además, se ha de recordar que el artículo 19, apartados 3 a 7, de la Decisión 2011/782, el artículo 25, apartados 3 a 11, de la Decisión 2012/739, el artículo 28, apartados 3 a 11, de la Decisión 2013/255 y los artículos 16 a 18 del Reglamento n° 36/2012 prevén la posibilidad de autorizar la utilización de fondos inmovilizados para satisfacer necesidades básicas o cumplir ciertas obligaciones así como de conceder autorizaciones específicas que permitan liberar fondos, otros activos financieros u otros recursos económicos.

180 Por último, se debe observar que el mantenimiento del nombre del demandante en las listas anexas a los actos impugnados es objeto de una revisión periódica con el fin de garantizar que las personas y entidades que han dejado de ajustarse a los criterios para la inclusión en la lista referida sean excluidas de ella (véanse por analogía las sentencias Kadi, apartado 103 *supra*, apartado 365, y Al-Aqsa/Consejo y Países Bajos/Al-Aqsa, apartado 146 *supra*, apartado 129).

181 Debe concluirse, por tanto, que las medidas de congelación de los fondos, los activos financieros y otros recursos económicos del demandante respetan el principio de proporcionalidad y son, así pues, compatibles con su derecho de propiedad.

Sobre la vulneración del derecho a la vida privada y familiar, de la libertad de circulación así como la infracción de las reglas nacionales y de la Unión aplicables exclusivamente a los ciudadanos de los Estados miembros y de la Unión

182 Es preciso apreciar los argumentos del demandante contra las medidas restrictivas que establecen limitaciones de acceso a los territorios de los Estados miembros, diferenciando para ello el territorio de la República Francesa, de la que es nacional el demandante, y los territorios de los otros Estados miembros.

– Sobre la restricción de acceso al territorio francés

183 Hay que recordar que en el artículo 18, apartado 1, de la Decisión 2011/782, en el artículo 24, apartado 1, de la Decisión 2012/739 y en el artículo 27, apartado 1, de la Decisión 2013/255 (en lo sucesivo, «disposiciones sobre las restricciones en materia de admisión»), el Consejo estableció lo siguiente:

«Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para impedir la entrada en sus territorios o el tránsito por los mismos de las personas responsables de la represión violenta contra la población civil en Siria, las personas que se benefician del régimen o que lo apoyan y las personas asociadas con aquéllas, enumeradas en el anexo I.»

184 No obstante, en las decisiones mencionadas en el anterior apartado se incluyó una regla especial relativa a los nacionales de los Estados miembros.

185 En efecto, según el artículo 18, apartado 2, de la Decisión 2011/782, el artículo 24, apartado 2, de la Decisión 2012/739 y el artículo 27, apartado 2, de la Decisión 2013/255 (en lo sucesivo, «disposiciones sobre los nacionales»):

«Lo dispuesto en el apartado 1 no obligará a los Estados miembros a denegar la entrada en su territorio a sus propios nacionales.»

186 Esa disposición reconoce así la competencia exclusiva de los Estados miembros en la aplicación de las referidas restricciones a sus propios nacionales. De ello resulta que el Derecho de la Unión no obliga a las autoridades francesas a prohibir el acceso al territorio de la República Francesa a una persona que, como el demandante, tiene, además de la nacionalidad siria, la nacionalidad francesa.

187 En respuesta a una solicitud de información que le dirigió el Tribunal (véanse los anteriores apartados 38 y 39), la República Francesa precisó que consideraba las disposiciones sobre los nacionales como una cláusula de salvaguardia que le permitía garantizar a sus ciudadanos el derecho de acceder al territorio nacional, derecho que a su juicio derivaba en especial del valor constitucional de la libertad de desplazarse y del artículo 3 del Protocolo n° 4 del Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. La República Francesa explicó también que el

demandante, por el solo hecho de tener un pasaporte francés, que le identificaba como nacional francés con el nombre de André Mayard, podía entrar en Francia incluso si ese pasaporte hubiera caducado.

188 En su respuesta a una pregunta escrita del Tribunal, el Consejo confirmó también que la aplicación de las disposiciones sobre los nacionales era de la competencia de los Estados miembros, que ni siquiera estaban obligados a informar al Consejo del hecho de que hicieran uso de esas disposiciones.

189 En esas condiciones, y toda vez que el demandante no ha refutado la información aportada por la República Francesa ni la respuesta del Consejo, debe apreciarse que su alegación acerca de la supuesta imposibilidad de ir a Francia, donde reside su familia, carece de fundamento de hecho y debe ser desestimada. También debe serlo la alegada lesión del derecho a la vida privada y familiar del demandante, puesto que de lo antes expuesto se sigue que los actos impugnados no afectan a la posibilidad de que visite a su familia en Francia.

– Sobre la restricción a la libre circulación en la Unión

190 Se debe observar que, no obstante las disposiciones sobre los nacionales, un ciudadano de un Estado miembro, y por tanto de la Unión, cuyo nombre figure en las listas de las personas afectadas por las disposiciones sobre las restricciones en materia de admisión, entra en el ámbito de aplicación de éstas en lo que concierne a los Estados miembros distintos de aquel del que es nacional.

191 Ello deriva del hecho de que las disposiciones sobre las restricciones en materia de admisión, en cuanto se dirigen a Estados miembros distintos de aquel del que es nacional una persona afectada por las medidas restrictivas referidas, no están acompañadas de ninguna excepción específica para los ciudadanos de la Unión. Por tanto, los Estados miembros están obligados a aplicar esas restricciones en sus territorios respectivos incluso a esos ciudadanos. En efecto, las disposiciones sobre los nacionales sólo se aplican al territorio del Estado miembro del que es nacional esa persona.

192 Es preciso apreciar si la situación creada por las disposiciones sobre las restricciones en materia de admisión respecto a los ciudadanos de la Unión es compatible con los derechos de los que son titulares éstos.

193 En ese sentido hay que recordar que conforme al artículo 21 TFUE, apartado 1:

«Todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación.»

194 Por otro lado, según la jurisprudencia, el derecho a la libre circulación de los ciudadanos de la Unión no es incondicional (sentencias del Tribunal de Justicia de 10 de julio de 2008, Jipa, C-33/07, Rec. p. I-5157, apartado 21, y de 17 de noviembre de 2011, Aladzhev, C-434/10, Rec. p. I-11659, apartado 28).

195 Debe observarse que la reserva enunciada en la segunda frase del apartado 1 del artículo 21 TFUE (véase el anterior apartado 193) hace referencia a los Tratados en plural, lo que incluye también el Tratado UE. Ahora bien, las restricciones en materia de admisión que figuran en decisiones adoptadas con fundamento en el artículo 29 TUE son evidentemente disposiciones adoptadas para la aplicación del Tratado UE.

- 196 Por consiguiente, es preciso apreciar que, al adoptar actos en materia de política exterior y de seguridad común, el Consejo podía en principio limitar el derecho de libre circulación en la Unión que confiere al demandante su condición de ciudadano de ésta. No obstante, se debe comprobar si el Consejo actuó respetando el principio de proporcionalidad según lo define la jurisprudencia recordada en los anteriores apartados 146 y 174.
- 197 En ese sentido debe señalarse que las consideraciones expuestas en los anteriores apartados 177, 178 y 180 sobre el carácter apropiado, necesario y limitado en el tiempo de las medidas de congelación de fondos del demandante son aplicables por analogía a las disposiciones sobre las restricciones en materia de admisión. Por otro lado hay que recordar que, conforme al artículo 18, apartado 6, de la Decisión 2011/782, al artículo 24, apartado 6, de la Decisión 2012/739 y al artículo 27, apartado 6, de la Decisión 2013/255, la autoridad competente de un Estado miembro puede autorizar la entrada en su territorio por motivos humanitarios urgentes en particular.
- 198 En lo concerniente al argumento que el demandante pretende deducir de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) n° 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (DO L 158, p. 77), se debe señalar que las disposiciones sobre las restricciones en materia de admisión, en cuanto se aplican a los ciudadanos de la Unión, deben considerarse una *lex specialis* en relación con esa Directiva, de manera que aquellas disposiciones prevalecen sobre las de esta última en las situaciones que específicamente se proponen regular (véanse en ese sentido y por analogía las sentencias del Tribunal de Justicia de 19 de junio de 2003, Mayer Parry Recycling, C-444/00, Rec. p. I-6163, apartado 57, y del Tribunal General de 14 de julio de 2005, Le Voci/Consejo, T-371/03, RecFP pp. I-A-209 y II-957, apartado 122).
- 199 Por lo demás, esa *lex specialis* no hace otra cosa que reflejar en un plano común y en un contexto específico restricciones de la libre circulación que los Estados miembros pueden, *uti singuli*, aplicar a ciertas personas conforme al artículo 27 de la Directiva 2004/38. En efecto, esta última no confiere a los ciudadanos de la Unión un derecho incondicional a la libre circulación en la Unión sino que permite a los Estados miembros restringir esa libertad por razones en especial de orden público, o de seguridad pública, respetando el principio de proporcionalidad (véase en ese sentido la sentencia Jipa, apartado 194 *supra*, apartados 22 y 29).
- 200 Por cuantas consideraciones se han expuesto debe desestimarse también el cuarto motivo y por consiguiente el recurso en el asunto T-307/12 en su totalidad.

#### B. Sobre el recurso en el asunto T-408/13

- 201 Como se ha indicado en el anterior apartado 40, el demandante precisó en la vista que el recurso en el asunto T-408/13 debía considerarse interpuesto a título subsidiario, para el supuesto de que el Tribunal apreciara que el recurso en el asunto T-307/12 es inadmisibile al menos en parte.
- 202 Ahora bien, toda vez que de los anteriores apartados 45 a 79 resulta que el recurso en el asunto T-307/12 es plenamente admisible, no ha lugar a pronunciarse sobre el recurso en el asunto T-408/13.

## Costas

- 203 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por otro lado, en virtud del artículo 87, apartado 6, del Reglamento de Procedimiento, en caso de sobreseimiento el Tribunal resolverá discrecionalmente sobre las costas.
- 204 En el asunto T-307/12, dado que se ha desestimado el recurso, se debe condenar en costas al demandante de conformidad con las pretensiones del Consejo.
- 205 En el asunto T-408/13 la justa apreciación de las circunstancias del asunto lleva a condenar también en costas al demandante. En efecto, el Tribunal no ha tenido que pronunciarse sobre el recurso en ese asunto porque se había interpuesto a título subsidiario, para el supuesto de la posible inadmisibilidad del recurso en el asunto T-307/12, que sin embargo no fue aducida en modo alguno por el Consejo al tiempo de la interposición del recurso en el asunto T-408/13.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Novena ampliada)

decide:

- 1) **Desestimar el recurso en el asunto T-307/12.**
- 2) **No ha lugar a pronunciarse sobre el recurso en el asunto T-408/13.**
- 3) **Condenar en costas al Sr. Adib Mayaleh.**

Berardis

Czúcz

Pelikánová

Popescu

Buttigieg

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 5 de noviembre de 2014.

Firmas

## Índice

Antecedentes de los litigios .....	2
Procedimiento y pretensiones de las partes .....	4
Fundamentos de Derecho .....	7
A. Sobre el recurso en el asunto T-307/12 .....	7
1. Sobre la admisibilidad de las solicitudes de adaptación de las pretensiones .....	7
a) Sobre la solicitud de ampliación del recurso a la Decisión 2012/739 y a la Decisión 2013/255 .....	7
b) Sobre la solicitud de ampliación del recurso al Reglamento de Ejecución nº 363/2013 .....	7
Sobre la obligación de comunicar al demandante el Reglamento de Ejecución nº 363/2013 ..	8
Sobre la alternativa entre la comunicación directa a los interesados del Reglamento de Ejecución nº 363/2013 y la publicación de un anuncio de ese acto en el Diario Oficial de la Unión Europea .....	9
Sobre las formas de comunicación al demandante del Reglamento de Ejecución nº 363/2013 .....	10
2. Sobre el fondo .....	12
a) Sobre el segundo motivo, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación .....	12
b) Sobre el primer motivo, basado en la vulneración del derecho de defensa y del derecho a un proceso justo y a la tutela judicial efectiva .....	14
c) Sobre el tercer motivo, basado en la falta de prueba de un nexo suficiente entre el demandante y la situación que origina la adopción de medidas contra Siria y en la infracción del principio de proporcionalidad .....	17
Sobre la intensidad del control ejercido por el Tribunal .....	18
Sobre la posibilidad de que el Consejo se base únicamente en las funciones profesionales del demandante .....	19
Sobre los otros argumentos del demandante .....	21
– Sobre la supuesta necesidad de iniciar investigaciones o actuaciones penales contra el demandante antes de incluirle en las listas de las personas afectadas por las medidas restrictivas .....	21
– Sobre la cuantía de los recursos económicos personales del demandante y su supuesta falta de implicación en la política y en la represión contra la población civil .....	22
d) Sobre el cuarto motivo, fundado en la vulneración del principio de proporcionalidad, del derecho de propiedad, del derecho a la vida privada y familiar y del derecho de libre circulación así como en la infracción de las reglas nacionales y de la Unión aplicables exclusivamente a los ciudadanos de los Estados miembros y de la Unión .....	23

Observaciones previas .....	23
Sobre la vulneración del derecho de propiedad .....	24
Sobre la vulneración del derecho a la vida privada y familiar, de la libertad de circulación así como la infracción de las reglas nacionales y de la Unión aplicables exclusivamente a los ciudadanos de los Estados miembros y de la Unión .....	25
– Sobre la restricción de acceso al territorio francés .....	25
– Sobre la restricción a la libre circulación en la Unión .....	26
B. Sobre el recurso en el asunto T-408/13 .....	27
Costas .....	28