



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta)

de 23 de septiembre de 2020*

«Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas adoptadas contra Siria — Congelación de fondos — Error de apreciación — Derecho de propiedad — Proporcionalidad — Menoscabo de la reputación — Determinación de los criterios de inclusión»

En el asunto T-510/18,

Khaled Kaddour, con domicilio en Damasco (Siria), representado por las Sras. V. Davies y V. Wilkinson, Solicitors, el Sr. R. Blakeley, Barrister, y la Sra. M. Lester, QC,

parte demandante,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por el Sr. V. Piessevaux y la Sra. T. Haas, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso interpuesto con arreglo al artículo 263 TFUE por el que se solicita la anulación de la Decisión (PESC) 2018/778 del Consejo, de 28 de mayo de 2018, por la que se modifica la Decisión 2013/255/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria (DO 2018, L 131, p. 16), y del Reglamento de Ejecución (UE) 2018/774 del Consejo, de 28 de mayo de 2018, por el que se aplica el Reglamento (UE) n.º 36/2012 relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria (DO 2018, L 131, p. 1), en la medida en que dichos actos afectan al demandante,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. S. Gervasoni, Presidente, y los Sres. L. Madise y J. Martín y Pérez de Nanclares (Ponente), Jueces;

Secretaria: Sra. E. Artemiou, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 5 de marzo de 2020;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: inglés.

Sentencia¹

I. Antecedentes del litigio

- 1 El demandante, el Sr. Khaled Kaddour, es un hombre de negocios de nacionalidad siria que desarrolla una actividad mercantil, concretamente, en el ámbito de las telecomunicaciones y del petróleo.

[omissis]

B. Sobre la nueva inclusión y el mantenimiento del nombre del demandante en las listas de personas sujetas a las medidas restrictivas

[omissis]

- 20 El 12 de octubre de 2015, el Consejo adoptó la Decisión (PESC) 2015/1836, por la que se modifica la Decisión 2013/255 (DO 2015, L 266, p. 75). Ese mismo día, adoptó el Reglamento (UE) 2015/1828, por el que se modifica el Reglamento n.º 36/2012 (DO 2015, L 266, p. 1).
- 21 A tenor del considerando 6 de la Decisión 2015/1836, «el Consejo ha determinado que, debido al férreo control que el régimen sirio ejerce sobre la economía, a un núcleo restringido de destacados empresarios que operan en Siria solo le resulta posible mantener su estatus si está estrechamente vinculado al régimen y cuenta con su apoyo, y si tiene influencia dentro de este» y «el Consejo considera que debe establecer medidas restrictivas para imponer restricciones de admisión e inmovilizar todos los fondos y recursos económicos cuya propiedad, titularidad, tenencia o control corresponda a destacados empresarios que operen en Siria, identificados por el Consejo y enumerados en el anexo I, a fin de impedirles que faciliten apoyo material o financiero al régimen, y a través de su influencia, incrementar la presión sobre el propio régimen para que modifique sus políticas de represión».
- 22 El tenor de los artículos 27 y 28 de la Decisión 2013/255 fue modificado por la Decisión 2015/1836. Estos artículos prevén en lo sucesivo restricciones a la entrada y tránsito en el territorio de los Estados miembros y la congelación de fondos de «destacados empresarios que operen en Siria», salvo si existe «información suficiente que indique que [esas personas] no están vinculadas al régimen o han dejado de estarlo, ni ejercen influencia alguna sobre este ni plantean un riesgo real de elusión».
- 23 El Reglamento 2015/1828 modificó, en particular, el tenor del artículo 15 del Reglamento n.º 36/2012 con el fin de integrar en él los nuevos criterios de inclusión definidos en la Decisión 2015/1836 e introducidos en la Decisión 2013/255.

[omissis]

2. Sobre los motivos de inclusión y la determinación de los criterios de inclusión

- 66 Habida cuenta de que el demandante y el Consejo mantuvieron un intercambio de opiniones en la vista sobre si se había mantenido el nombre del demandante en las listas controvertidas debido a dos o a tres motivos de inclusión, el Tribunal considera necesario realizar las siguientes precisiones.

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

67 En el caso de autos, como se desprende del anterior apartado 27, los motivos de inclusión del nombre del demandante en las listas de que se trata no fueron modificados con respecto a la Decisión 2016/850 y al Reglamento de Ejecución 2016/840, y son los siguientes:

«Destacado hombre de negocios que opera en Siria, con intereses o actividades en las telecomunicaciones y las industrias del petróleo y el plástico y estrechas relaciones de negocios con Maher Al-Assad.

Presta apoyo al régimen sirio, y se beneficia de él, a través de sus actividades empresariales.

Está asociado a Maher Al-Assad, en particular a través de sus actividades empresariales.»

68 Con arreglo al artículo 28, apartados 1, 2, letra a), y 3, de la Decisión 2013/255, en su versión modificada por la Decisión 2015/1836:

«1. Se inmovilizarán todos los fondos y recursos económicos cuya propiedad, titularidad, tenencia o control corresponda a personas responsables de la represión violenta de la población civil en Siria, a personas y entidades que se beneficien del régimen o lo apoyen y a las personas y entidades asociadas a ellas, enumeradas en los anexos I y II.

2. De conformidad con las consideraciones y determinaciones del Consejo en el contexto de la situación en Siria establecidas en los considerandos 5 a 11, se inmovilizarán todos los fondos y recursos económicos cuya propiedad, titularidad, tenencia o control corresponda a:

a) destacados empresarios que operen en Siria; [...]

3. Las personas, entidades u organismos pertenecientes a alguna de las categorías contempladas en el apartado 2 no se incluirán o mantendrán en la lista de personas y entidades del anexo I si existe información suficiente que indique que no están vinculadas al régimen o han dejado de estarlo, ni ejercen influencia alguna sobre este ni plantean un riesgo real de elusión.»

69 El artículo 15, apartados 1, letra a), 1 *bis*, letra a), y 1 *ter*, del Reglamento n.º 36/2012, en su versión modificada por el Reglamento 2015/1828, está redactado en términos casi idénticos.

70 A la vista de la formulación de los motivos de inclusión del nombre del demandante y de la formulación de los criterios de inclusión, cabe considerar que, en el caso de autos, se han tenido en cuenta tres motivos de inclusión por lo que a él respecta. El párrafo primero, que corresponde al primer motivo, se refiere a la condición de destacado empresario que opera en Siria; el párrafo segundo, que corresponde al segundo motivo, se refiere al beneficio obtenido del régimen sirio y al apoyo que le ha prestado, y el párrafo tercero, que corresponde al tercer motivo, se refiere al vínculo con el régimen sirio.

71 De ello resulta que el primer motivo de inclusión del nombre del demandante en las listas en cuestión se basa en el criterio legal definido en el artículo 28, apartado 2, letra a), de la Decisión 2013/255, en su versión modificada por la Decisión 2015/1836, y en el artículo 15, apartado 1 *bis*, letra a), del Reglamento n.º 36/2012, en su versión modificada por el Reglamento 2015/1828 (criterio del destacado empresario que opera en Siria) y que los motivos segundo y tercero de la inclusión del nombre del demandante se basan en el criterio legal definido en el artículo 28, apartado 1, de la Decisión 2013/255, en su versión modificada por la Decisión 2015/1836, y en el artículo 15, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 36/2012, en su versión modificada por el Reglamento 2015/1828 (criterio de asociación con el régimen) en razón de la ventaja que obtiene del régimen sirio y del apoyo que le presta o de su relación con el Sr. M. Al-Assad, figura clave del régimen sirio.

- 72 En la medida en que el Consejo expuso en la vista que no debía interpretarse la referencia a los beneficios obtenidos del régimen sirio y al apoyo prestado a dicho régimen como un tercer motivo de inclusión del nombre del demandante en las listas de que se trata, a lo que no se opuso el demandante, el Tribunal considera útil realizar las aclaraciones siguientes.
- 73 El beneficio obtenido del régimen sirio o el apoyo prestado a este constituye un criterio jurídico autónomo, previsto en el artículo 28, apartado 1, de la Decisión 2013/255, en su versión modificada por la Decisión 2015/1836, que debe distinguirse, por ello, del de «destacados empresarios que operen en Siria» previsto en el artículo 28, apartado 2, letra a), de dicha Decisión, o incluso del de los vínculos con personas pertenecientes a dicho régimen, previsto en el artículo 28, apartado 1, de esa misma Decisión.
- 74 Así se desprende de los propios términos del artículo 28 de la Decisión 2013/255, en su versión modificada por la Decisión 2015/1836. Este artículo prevé, en su apartado 1, la inmovilización de fondos y recursos económicos de tres categorías de personas, a saber, en primer lugar, las responsables de la represión violenta ejercida contra la población civil, en segundo lugar, las que se benefician de las políticas aplicadas por el régimen o lo apoyan y, en tercer lugar, las asociadas a ellas. En su apartado 2, contempla la inmovilización de los fondos y de los recursos económicos de una serie de categorías de personas, entre ellas los destacados empresarios que operen en Siria. Por lo tanto, los apartados 1 y 2 del artículo 28 de la Decisión 2013/255, en su versión modificada por la Decisión 2015/1836, se refieren, en principio, a categorías diferentes de personas, lo que se ve confirmado por la posibilidad que únicamente se ofrece a las personas comprendidas en el artículo 28, apartado 2, de la Decisión 2013/255, en su versión modificada por la Decisión 2015/1836, de invocar el apartado 3 de dicha disposición, que les permite, en determinadas condiciones, que su nombre no se incluya o mantenga en las listas de que se trata.
- 75 La interpretación literal de esta disposición es conforme con el contexto en el que se adoptó y con el objetivo perseguido por esta (véanse, en este sentido, las sentencias de 17 de noviembre de 1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, apartado 12, y de 10 de marzo de 2005, easyCar, C-336/03, EU:C:2005:150, apartado 21). En efecto, procede recordar, en primer lugar, que del considerando 5 de la Decisión 2015/1836 se desprende que el Consejo estableció una serie de categorías de personas, introducidas en el artículo 28, apartado 2, de la Decisión 2013/255, con el fin de desarrollar, manteniendo un planteamiento específico y diferenciado, las medidas restrictivas ya existentes que pretendía mantener. Así, expresó claramente su voluntad de añadir criterios de inclusión a los ya existentes, previstos en el artículo 28, apartado 1, de la Decisión 2013/255. A continuación, la Decisión 2015/1836, que introdujo el apartado 3 del artículo 28 de la Decisión 2013/255, quiso referirse únicamente a estas nuevas categorías de personas, como se desprende del considerando 14 de dicha Decisión. Por último, debe señalarse que la posibilidad ofrecida por el artículo 28, apartado 3, de la Decisión 2013/255 no tenía equivalente en el artículo 28 de la mencionada Decisión 2013/255 antes de su modificación por la Decisión 2015/1836.
- 76 El hecho de que el artículo 28 de la Decisión 2013/255, en su versión modificada por la Decisión 2015/1836, prevea diferentes categorías de personas no significa, sin embargo, que una persona no pueda estar comprendida en varias categorías. Ello significa, en cambio, que, cuando el Consejo decide incluir o mantener el nombre de una persona en las listas controvertidas, debe determinar, a la luz de los elementos de prueba de que dispone, la categoría o las categorías a las que dicha persona puede pertenecer. A este respecto, ha de preguntarse sobre el criterio o los criterios que tomará en consideración para incluir o mantener el nombre de una persona en las listas de que se trate, por una parte, y sobre la cuestión de si dispone de un conjunto de indicios suficientemente concretos, precisos y concordantes que puedan demostrar el fundamento de cada uno de los motivos de inclusión, basados en el criterio o los criterios que ha elegido, por otra.

- 77 A este respecto, no cabe excluir que, para una persona determinada, los motivos de inclusión se solapan en cierta medida, en el sentido de que una persona pueda ser calificada de destacado empresario que opera en Siria y pueda considerarse que se beneficia, en el marco de sus actividades, del régimen sirio o que lo apoya a través de esas mismas actividades. Así se desprende precisamente del hecho de que, como se establece en el considerando 6 de la Decisión 2015/1836, los estrechos vínculos con el régimen sirio y el apoyo a este prestado por esa categoría de personas sean una de las razones por las que el Consejo decidió crear esa categoría. No es menos cierto que se trata, incluso en este supuesto, de criterios diferentes.
- 78 En efecto, la jurisprudencia ha reconocido que la Decisión 2015/1836 introdujo como criterio de inclusión objetivo, autónomo y suficiente, el de «destacado empresario que opere en Siria», de modo que el Consejo ya no está obligado a demostrar la existencia de un vínculo entre esta categoría de personas y el régimen sirio, ni tampoco entre dicha categoría de personas y el apoyo prestado al referido régimen o el beneficio obtenido de este, dado que el hecho de ser un destacado empresario que opera en Siria basta para que se apliquen las medidas restrictivas de que se trate a una persona (véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de septiembre de 2019, HX/Consejo, C-540/18 P, no publicada, EU:C:2019:707, apartado 38; de 4 de abril de 2019, Sharif/Consejo, T-5/17, EU:T:2019:216, apartados 55 y 56, y el auto de 11 de septiembre de 2019, Haswani/Consejo, T-231/15 RENV, no publicado, EU:T:2019:589, apartado 56).
- 79 De las consideraciones anteriores se desprende que, cuando el Consejo decide incluir el nombre de una persona debido a su condición de destacado empresario que opera en Siria, no está obligado a precisar, en los motivos de inclusión de esa persona, que se beneficia del régimen sirio o le apoya. Si lo hace, es que también pretende aplicarle el criterio previsto en el artículo 28, apartado 1, de la Decisión 2013/255. Esta interpretación es la que mejor puede garantizar el efecto útil de cada uno de los apartados del artículo 28 de la Decisión 2013/255, en su versión modificada por la Decisión 2015/1836, y permitir a las personas incluidas determinar con precisión sobre la base de qué criterios se ha incluido o mantenido su nombre en las listas de que se trata.
- 80 Por consiguiente, cuando el Consejo se refiere expresamente, en los motivos de inclusión del nombre de una persona, al beneficio que obtiene del régimen sirio o al apoyo que le presta, ello implica que el Consejo debe demostrar, mediante un conjunto de indicios concretos, precisos y concordantes, de qué manera apoya la persona al régimen sirio o se beneficia de este. En este sentido, aunque el Consejo considere que el beneficio obtenido del régimen sirio o el apoyo a este se deriva de las actividades ejercidas por una persona calificada, por otra parte, de destacado empresario que opera en Siria, los elementos de prueba que el Consejo debería poseer y podría verse obligado a aportar para demostrar el beneficio o el apoyo no son necesariamente los mismos que los que permiten demostrar la condición de «destacados empresarios que operen en Siria».
- 81 De ello resulta que, en el presente asunto, contrariamente a lo sostenido por el Consejo, la referencia a los beneficios obtenidos del régimen sirio y al apoyo que el demandante prestó a dicho régimen debe interpretarse como un motivo de inclusión del nombre del demandante en las listas en cuestión distinto del relativo al estatuto de destacado empresario que opera en Siria y del relativo a su vínculo con una figura clave del régimen sirio. Por lo tanto, el Consejo debe poder demostrar, mediante un conjunto de indicios suficientemente concretos, precisos y concordantes, la fundamentación de dicho motivo.
- 82 Una vez aportadas estas precisiones y aclaraciones, procede comprobar si, en el caso de autos, el Consejo, como sostiene el demandante, incurrió en un error de apreciación al decidir mantener su nombre en las listas de que se trata.

3. Sobre el error de apreciación

[omissis]

- 88 El Consejo recuerda, en esencia, que los actos impugnados mantuvieron el nombre del demandante en las listas de que se trata basándose en los mismos motivos que figuraban en la Decisión 2016/850 y en el Reglamento de Ejecución 2016/840. Pues bien, según el Consejo, en lo que atañe a esos actos de 2016, debe señalarse que el Tribunal declaró, en la sentencia de 31 de mayo de 2018, Kaddour III (T-461/16, EU:T:2018:316), apartado 102, que las pruebas en las que se había apoyado el Consejo para mantener la inclusión del demandante en las listas controvertidas constituían un conjunto de indicios que permitían justificar volver a incluir su nombre en las listas de que se trata. Además, a juicio del Consejo, el demandante no ha presentado ningún elemento que pueda cuestionar la apreciación del Tribunal que se desprende de la sentencia de 31 de mayo de 2018, Kaddour III (T-461/16, EU:T:2018:316).
- 89 Así pues, es preciso preguntarse sobre la incidencia, en el análisis del presente motivo de recurso, de la sentencia de 31 de mayo de 2018, Kaddour III (T-461/16, EU:T:2018:316), pero también de la sentencia de 26 de octubre de 2016, Kaddour II (T-155/15, no publicada, EU:T:2016:628), en la medida en que esas dos sentencias analizaron los elementos de prueba contenidos en el presente procedimiento.
- 90 A este respecto, procede señalar que el artículo 30, apartado 3, de la Decisión 2013/255 y el artículo 32, apartado 3, del Reglamento n.º 36/2012 disponen que, 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 afectado. Por otra parte, de conformidad con el artículo 32, apartado 4, del antedicho Reglamento, las listas de que se trata se revisarán periódicamente y al menos cada doce meses.
- 91 De la combinación de ambas disposiciones resulta que, a la hora de realizar cualquier revisión previa a la adopción de actos por los que se mantiene el nombre de una persona incluida en las listas de que se trate, o incluso en cualquier momento, el Consejo puede verse obligado a comprobar, a la vista de elementos de prueba sustanciales o de las observaciones que le son presentadas, si la situación fáctica ha cambiado de tal manera desde la inclusión inicial o la nueva inclusión del nombre de la parte demandante o desde una revisión precedente que su designación ya no está justificada (véanse, en este sentido y por analogía, las sentencias de 26 de julio de 2017, Consejo/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, apartado 46, y de 27 de septiembre de 2018, Ezz y otros/Consejo, T-288/15, EU:T:2018:619, apartado 50).
- 92 Por otra parte, sin estar vinculado en sentido estricto desde el punto de vista de la fuerza de cosa juzgada, dado que el objeto de los recursos desestimados por las sentencias de 26 de octubre de 2016, Kaddour II (T-155/15, no publicada, EU:T:2016:628), y de 31 de mayo de 2018, Kaddour III (T-461/16, EU:T:2018:316), no es idéntico al del presente recurso, el Tribunal no puede hacer abstracción totalmente del razonamiento que desarrolló en esos dos asuntos, que se refieren a las mismas partes y plantean, en esencia, las mismas cuestiones jurídicas.
- 93 Sin embargo, nada permite presumir, sin entrar en un análisis de los elementos fácticos y jurídicos presentados en apoyo del presente motivo de recurso, que el Tribunal llegaría a las mismas conclusiones que alcanzó en las sentencias de 26 de octubre de 2016, Kaddour II (T-155/15, no publicada, EU:T:2016:628), y de 31 de mayo de 2018, Kaddour III (T-461/16, EU:T:2018:316) (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de septiembre de 2018, Ezz y otros/Consejo, T-288/15, EU:T:2018:619, apartado 53).
- 94 Por lo tanto, en el caso de autos, no puede excluirse, sin proceder a su examen, que los elementos presentados por el demandante en el marco de su motivo de recurso puedan demostrar que el Consejo decidió erróneamente, en 2018, mantener su nombre en las listas de que se trata.

[omissis]

a) Sobre la pertinencia de los elementos de prueba aportados por el Consejo

- 96 El demandante cuestiona la pertinencia de los elementos de prueba aportados por el Consejo para demostrar, en 2018, que el mantenimiento de su nombre en las listas de que se trata seguía siendo fundado.
- 97 Procede señalar que, en materia de medidas restrictivas adoptadas en el marco de la lucha contra el terrorismo, la cuestión relevante a la hora de analizar el mantenimiento de una persona en la lista controvertida consiste en determinar si, tras la inclusión de esa persona en dicha lista o después de la revisión precedente, la situación fáctica ha cambiado de tal manera que ya no permite sustentar la misma conclusión respecto de la implicación en actividades terroristas de la persona en cuestión (sentencia de 15 de noviembre de 2012, Al-Aqsa/Consejo y Países Bajos/Al-Aqsa, C-539/10 P y C-550/10 P, EU:C:2012:711, apartado 82). Además, en el marco de las medidas restrictivas adoptadas contra Irán, se ha precisado que el Consejo no está obligado a aducir nuevos hechos, siempre y cuando los que fundamentaron la primera inclusión en la lista sean relevantes y suficientes para que la persona o entidad en cuestión siga incluida en ella (conclusiones de la Abogada General Sharpston presentadas en el asunto Islamic Republic of Iran Shipping Lines y otros/Consejo, C-225/17 P, EU:C:2018:720, punto 182).
- 98 Por último, se ha declarado que el Consejo está obligado a presentar nuevos elementos de prueba para demostrar el fundamento de la inclusión del nombre de una persona cuando el criterio y los motivos de esa inclusión hayan cambiado (véase, en este sentido, el auto de 11 de septiembre de 2019, Haswani/Consejo, T-231/15 RENV, no publicado, EU:T:2019:589, apartado 56).
- 99 De las consideraciones anteriores resulta que, para justificar el mantenimiento del nombre de una persona en las listas de que se trata, no se prohíbe al Consejo basarse en los mismos elementos de prueba que justificaron la inclusión inicial, la nueva inclusión o el mantenimiento anterior del nombre de la parte demandante en tales listas, siempre que, por un lado, los motivos de inclusión no hayan cambiado y, por otro, el contexto no haya evolucionado de tal manera que esos elementos de prueba hayan quedado obsoletos.
- 100 En este sentido, cabe recordar también que es inherente a la naturaleza de las medidas adoptadas dentro de la política exterior y de seguridad común (PESC) que estas se sometan a una revisión periódica y que se puedan aplicar reiteradamente en períodos sucesivos. Es lo que sucede, en particular, cuando, a pesar de haberse aplicado previamente las medidas restrictivas, la situación geopolítica no cambia. En esa hipótesis, el Consejo debe poder continuar aplicando las medidas necesarias, aunque la situación no haya cambiado, siempre que los hechos que fundamenten el mantenimiento de las medidas restrictivas sigan justificando su aplicación en el momento de su adopción, en particular por seguir siendo suficientemente recientes (véanse, en este sentido, las conclusiones de la Abogada General Sharpston presentadas en el asunto Islamic Republic of Iran Shipping Lines y otros/Consejo, C-225/17 P, EU:C:2018:720, puntos 201 y 202).
- 101 Así pues, en el presente asunto, toda vez que, como se ha mencionado en el anterior apartado 67, los motivos de inclusión del nombre del demandante no fueron modificados, únicamente procede comprobar si, en los autos que obran en poder del Tribunal, existen elementos que permitan pensar que la situación fáctica del demandante o la de Siria evolucionaron de tal manera que los elementos de prueba aportados por el Consejo para justificar el fundamento del mantenimiento del nombre del demandante en las listas en cuestión en 2016 ya no son pertinentes para justificar el mantenimiento de su nombre en tales listas en 2018.

- 102 A este respecto, por una parte, es preciso señalar que la situación en Siria no experimentó ninguna mejora entre 2016 y 2018. Las pruebas aportadas por el demandante en el marco de la demanda dirigidas a demostrar que la situación económica en Siria es tal que sería ilusorio pensar que podría apoyar al régimen con el escaso patrimonio que le quedaba no permiten considerar que el contexto sirio haya cambiado de tal manera que el mantenimiento del nombre del demandante en las listas en cuestión ya no esté justificado. Por el contrario, el informe de 2017 del Grupo del Banco Mundial sobre las consecuencias económicas y sociales del conflicto en Siria, el artículo del periódico *International Business Times*, de 14 de marzo de 2016, que trata de los costes de la guerra en Siria para Rusia y Estados Unidos y, por último, el artículo de la revista *Time*, de 9 de abril de 2018, que se propone responder a la cuestión de por qué la guerra civil siria se vuelve aún más compleja, demuestran que la guerra en Siria sigue estando de actualidad. En este contexto, el Consejo y la Unión pueden mantener fundadamente las medidas restrictivas que consideren necesarias para presionar al régimen sirio.
- 103 Por otra parte, si bien el demandante sostiene que sus actividades comerciales cesaron y que nunca tuvo relación con el Sr. M. Al-Assad, debe observarse que ya había formulado tales alegaciones en el marco del asunto en el que recayó la sentencia de 31 de mayo de 2018, Kaddour III (T-461/16, EU:T:2018:316), apartado 115, y que no ha aportado, en sus escritos, indicio alguno de que su situación personal hubiera cambiado entre 2016 y 2018. En cuanto a los documentos presentados por el demandante para demostrar que el general Bilal era el jefe de gabinete del Sr. M. Al-Assad, ha de señalarse que, sin perjuicio del examen de su fuerza probatoria y de su capacidad para desvirtuar los elementos de prueba aportados por el Consejo, examen que se lleva a cabo en el posterior apartado 120, esas pruebas solo hacen referencia a dicho general y no permiten, como tales, poner de manifiesto un cambio concreto en la situación del demandante del que el Consejo habría podido y habría debido tener conocimiento en el momento de adoptar la decisión de mantener el nombre del demandante en las listas en cuestión. Además, esos documentos pretenden cuestionar este aspecto de la relación entre el demandante y el Sr. M. Al-Assad, pero no se refieren a las relaciones comerciales existentes entre ellos.
- 104 Por consiguiente, sin prejuzgar en esta fase del razonamiento del Tribunal la cuestión de si los elementos de prueba presentados por el Consejo permiten efectivamente demostrar el fundamento, en 2018, de los motivos de inclusión del nombre del demandante en las listas de que se trata, el Consejo no estaba obligado a aportar elementos de prueba adicionales respecto de los presentados en 2016 debido a cambios en la situación del demandante o de Siria que pudieran justificar que su nombre fuera retirado de tales listas.
- 105 Por tanto, procede desestimar las alegaciones formuladas por el demandante dirigidas a negar la pertinencia de las pruebas aportadas a la vista de su antigüedad o de la falta de pruebas nuevas que las corroboren. Por otra parte, y en cualquier caso, procede desestimar la alegación del demandante según la cual el Consejo no podía basarse en artículos que el Tribunal, en el marco de la sentencia de 13 de noviembre de 2014, Kaddour I (T-654/11, no publicada, EU:T:2014:947), había considerado que no demostraban el fundamento de los motivos de su inclusión. En efecto, la sentencia de 26 de octubre de 2016, Kaddour II (T-155/15, no publicada, EU:T:2016:628), apartado 78, ya desestimó esta alegación relativa a los mismos elementos de prueba recordando que cada asunto presentado ante el Tribunal dispone de sus propios autos y que cada uno de esos autos es completamente independiente. Así pues, el hecho de que el Consejo aporte, en el presente procedimiento, algunos de los documentos que el Tribunal, en el marco de otro asunto, consideró que no satisfacían la carga de la prueba, no priva al Consejo de la posibilidad de invocar tales documentos, entre otros elementos de prueba, a efectos de la constitución de un conjunto de indicios suficientemente concretos, precisos y concordantes que puedan justificar el fundamento del mantenimiento de la inclusión del nombre del demandante en las listas de que se trata.

[omissis]

B. Sobre el segundo motivo de recurso, basado en una infracción de los artículos 27, apartado 3, y 28, apartado 3, de la Decisión 2013/255, en su versión modificada por la Decisión 2015/1836, y del artículo 15, apartado 1 ter, del Reglamento n.º 36/2012, en su versión modificada por el Reglamento 2015/1828

143 El demandante considera que tiene derecho a acogerse a las disposiciones de los artículos 27, apartado 3, y 28, apartado 3, de la Decisión 2013/255, en su versión modificada por la Decisión 2015/1836, y del artículo 15, apartado 1 *ter*, del Reglamento n.º 36/2012, en su versión modificada por el Reglamento 2015/1828.

144 A este respecto, según el demandante, los requisitos establecidos por estas disposiciones no son acumulativos, de modo que, contrariamente a lo que sostiene el Consejo en su escrito de contestación, puede invocar el beneficio de dichas disposiciones si cumple uno de los requisitos que en ellas se establecen.

[*omissis*]

147 En este sentido, procede recordar que, según los artículos 27, apartado 3, y 28, apartado 3, de la Decisión 2013/255, en su versión modificada por la Decisión 2015/1836, las personas, entidades u organismos pertenecientes a alguna de las categorías contempladas en el apartado 2 de estos artículos no se incluirán ni mantendrán en las listas de personas y entidades del anexo I de la Decisión 2013/255 si existe información suficiente que indique que no están vinculadas al régimen o han dejado de estarlo ni ejercen influencia alguna sobre este ni plantean un riesgo real de elusión. Los mismos requisitos se recogen, por lo que respecta a la congelación de fondos, en el artículo 15, apartado 1 *ter*, del Reglamento n.º 36/2012, en su versión modificada por el Reglamento 2015/1828.

148 En lo que atañe, en primer lugar, a la alegación del demandante de que estos requisitos son alternativos y no acumulativos, ha de señalarse que es necesario realizar una interpretación de las referidas disposiciones. Según la jurisprudencia, las disposiciones deben interpretarse teniendo en cuenta no solo su tenor, sino también su contexto y sus objetivos (véanse, en este sentido, las sentencias de 17 de noviembre de 1983, *Merck*, 292/82, EU:C:1983:335, apartado 12, y de 10 de marzo de 2005, *easyCar*, C-336/03, EU:C:2005:150, apartado 21).

149 A este respecto, procede señalar que los requisitos enumerados en los artículos 27, apartado 3, y 28, apartado 3, de la Decisión 2013/255, en su versión modificada por la Decisión 2015/1836, así como en el artículo 15, apartado 1 *ter*, del Reglamento n.º 36/2012, en su versión modificada por el Reglamento 2015/1828, están separados en las versiones en lengua inglesa de dichas disposiciones por la conjunción coordinante «or». En la medida en que esta conjunción, desde un punto de vista lingüístico, puede tener un significado alternativo o acumulativo, debe, por tanto, interpretarse en el contexto en el que se emplea y a la luz de las finalidades del acto de que se trate [véase, por analogía, la sentencia de 14 de mayo de 2019, *M y otros* (Revocación del estatuto de refugiado), C-391/16, C-77/17 y C-78/17, EU:C:2019:403, apartado 102].

150 Pues bien, el objetivo perseguido por el régimen de medidas restrictivas establecido por la Decisión 2013/255 y por el Reglamento de Ejecución n.º 36/2012 es prohibir cualquier forma de apoyo al régimen sirio para presionar a este para que modifique su política de represión de la población civil. Para alcanzar ese objetivo, el Consejo adoptó la Decisión 2015/1836, por la que se modifica la Decisión 2013/255, porque precisamente ha observado que el régimen sirio intentaba eludir las medidas restrictivas de la Unión para seguir financiando y apoyando la política de violenta represión de la población civil (considerando 4 de la Decisión 2015/1836). Así, para garantizar la eficacia de tales medidas, el Consejo definió determinadas categorías de personas y entidades que tienen una particular importancia para la consecución de tal objetivo (considerando 5 de la Decisión 2015/1836), personas y entidades respecto de las cuales debían adoptarse, en particular, medidas de congelación de fondos.

Estas categorías de personas y de entidades se definieron a la luz del vínculo que presentan con el régimen, de la influencia que pueden ejercer sobre este o del apoyo, bajo cualquier forma, que puedan prestarle (considerandos 6 a 12 de la Decisión 2015/1836).

¹⁵¹ Por consiguiente, la formulación empleada en los artículos 27, apartado 3, y 28, apartado 3, de la Decisión 2013/255, en su versión modificada por la Decisión 2015/1836, y en el artículo 15, apartado 1 *ter*, del Reglamento n.º 36/2012, en su versión modificada por el Reglamento 2015/1828, debe entenderse en el sentido de que refleja las diferentes maneras a través de las cuales una persona se ve inducida a favorecer al régimen sirio actualmente existente sin que puedan considerarse exclusivas unas de otras. Habida cuenta de este contexto y del objetivo perseguido por la Decisión 2013/255 y el Reglamento n.º 36/2012, los requisitos enumerados en esos diferentes artículos son necesariamente acumulativos.

¹⁵² No podría ser de otro modo, so pena de privar de sentido al régimen de medidas restrictivas de que se trata. En efecto, ello equivaldría a admitir que una persona o una entidad pudiera ser retirada de las listas en cuestión porque ya no está asociada al régimen cuando lo cierto es que, por ejemplo, ejerce una influencia sobre él o plantea un riesgo real de elusión.

[*omissis*]

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta)

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar al Sr. Khaled Kaddour a cargar con sus propias costas y con las del Consejo de la Unión Europea.

Gervasoni

Madise

Martín y Pérez de Nanclares

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 23 de septiembre de 2020.

Firmas