Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. PAOLO MENGOZZI
presentadas el 20 de septiembre de 2018 [1]

Asunto C-313/17 P

George Haswani
contra

Consejo de la Unión Europea

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

I. Introducción

1. ¿Cuál es el margen de apreciación de que dispone el Tribunal General de la Unión Europea para determinar si un recurrente debe presentar motivos y alegaciones adaptados cuando, en el marco de un recurso directo, dicho recurrente ha hecho extensivas sus pretensiones de anulación iniciales a un acto con el mismo objeto y que ha sido adoptado en el curso del procedimiento?

2. Esta es, en esencia, la cuestión que se plantea en el presente recurso de casación interpuesto por el Sr. Haswani contra la sentencia del Tribunal General, de 22 de marzo de 2017, Haswani/Consejo (T-231/15, no publicada, EU:T:2017:200; en lo sucesivo, «sentencia recurrida»), en la medida en que este último declaró inadmisible su recurso de anulación de la Decisión (PESC) 2016/850 [2] del Consejo, de 27 de mayo de 2016, por la que se modifica la Decisión 2013/255/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria, y del Reglamento de Ejecución (UE) 2016/840 [3] del Consejo, de 27 de mayo de 2016, por el que se aplica el Reglamento (UE) n.º 36/2012 relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria (en lo sucesivo, «actos de 27 de mayo de 2016»).

3. En principio, no está permitido formular pretensiones y motivos nuevos. La seguridad jurídica y la buena administración de justicia exigen una redacción clara y precisa de la petición del recurrente ante los órganos jurisdiccionales de la Unión. [4] Sin embargo, en particular en el ámbito de las medidas restrictivas de la Unión, es habitual que en el curso del proceso se reemplace el acto inicialmente impugnado. Ello permite que las partes puedan modificar sus demandas mediante la adaptación de sus pretensiones y, en su caso, de sus motivos y alegaciones.

1 Lengua original: francés.

2 DO 2016, L 141, p. 125.

3 DO 2016, L 141, p. 30.

4 El artículo 21, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea establece, en particular, que la demanda ha de contener «las pretensiones y una exposición sumaria de los motivos invocados».

4. El presente asunto brinda al Tribunal de Justicia la oportunidad de pronunciarse sobre el *modus operandi* del Tribunal General cuando conoce de una solicitud de adaptación de las pretensiones, sin adaptación de los motivos y alegaciones. El artículo 86, apartado 4, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General,[5] cuya interpretación constituye el núcleo del presente litigio, dispone que el escrito de adaptación de la demanda contendrá, además de las pretensiones adaptadas, en particular, «si ha lugar, los motivos y alegaciones adaptados». Así pues, procede determinar el alcance de la expresión «si ha lugar».

5. El presente asunto pone de relieve la tensión que puede existir, por una parte, entre el paralelismo de las formas que conecta las normas relativas a la adaptación de las pretensiones y los motivos y alegaciones con las normas relativas a la presentación de la demanda inicial, y, por otra parte, las exigencias de economía procesal que tienen por objeto evitar que el recurrente esté obligado a interponer un nuevo recurso respecto a cada acto que prorrogue o modifique una decisión anterior dictada respecto a él.

6. Para responder a la cuestión que se plantea en el presente asunto, el Tribunal de Justicia, ponderando los diferentes principios en juego, deberá encontrar un justo equilibrio entre estas normas y exigencias.

II. Actos controvertidos, procedimiento ante el Tribunal General y sentencia recurrida

7. El recurrente es un empresario de nacionalidad siria, ingeniero de formación, fundador de la sociedad HESCO, especializada en el sector del petróleo y el gas.

8. El recurrente ha sido objeto de medidas restrictivas en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Su nombre fue incorporado a la lista que figura en el anexo I de la Decisión 2013/255/PESC del Consejo, de 31 de mayo de 2013, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria,[6] mediante la Decisión de Ejecución (PESC) 2015/383 del Consejo, de 6 de marzo de 2015,[7] así como a la lista que figura en el anexo II del Reglamento n.º 36/2012 del Consejo, de 18 de enero de 2012, relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria y por el que se deroga el Reglamento n.º 442/2011,[8] mediante el Reglamento de Ejecución (UE) 2015/375[9] (en lo sucesivo, «actos de 6 de marzo de 2015»). En particular, el artículo 28, apartado 1, de la Decisión 2013/255 prevé la congelación de todos los fondos y recursos económicos cuya propiedad correspondan a las personas físicas o jurídicas y entidades que se beneficien del régimen.

9. Mediante los actos de 6 de marzo de 2015, se inmovilizaron los activos del recurrente por los siguientes motivos:

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

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

5 Reglamento de Procedimiento del Tribunal General de 4 de marzo de 2015 (DO 2015, L 105, p. 1). El artículo 1, punto 7, de las modificaciones de dicho Reglamento, de 13 de julio de 2016 (DO 2016, L 217, p. 73), vigentes a partir del 1 de septiembre de 2016, modifica la numeración del artículo 86, apartados 3 a 6. Dichos apartados son los actuales apartados 4 a 7 de dicho artículo. Si bien la sentencia impugnada se refiere a la nueva numeración del artículo 86, he de señalar que en los escritos de las partes del procedimiento de casación en ocasiones se hace referencia erróneamente a la numeración antigua, lo que puede dar lugar a confusión.

6 DO 2013, L 147, p. 14.

7 DO 2015, L 64, p. 41.

8 DO 2011, L 16, p. 1.

9 DO 2015, L 64, p. 10.

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

10. El 5 de mayo de 2015, el recurrente interpuso un recurso ante el Tribunal General dirigido a obtener la anulación de los actos de 6 de marzo de 2015.

11. El 28 de mayo de 2015, el Consejo adoptó la Decisión (PESC) 2015/837, por la que se modifica la Decisión 2013/255,[10] por la que se prorroga dicha Decisión hasta el 1 de junio de 2016 y se modifica el anexo I de la citada Decisión. Ese mismo día, el Consejo adoptó asimismo el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 2015/828, por el que se aplica el Reglamento n.º 36/2012[11] y se modifica el anexo II del citado Reglamento (en lo sucesivo, «actos de 28 de mayo de 2015»).

12. Mediante escrito presentado en la secretaría del Tribunal General el 23 de junio de 2015, el recurrente adaptó la demanda con el fin de obtener también la anulación de los actos de 28 de mayo de 2015 (en lo sucesivo, «primer escrito de adaptación de la demanda»).

13. El 12 de octubre de 2015, el Consejo adoptó, por una parte, la Decisión (PESC) 2015/1836, por la que se modifica la Decisión 2013/255,[12] y, por otra parte, el Reglamento de Ejecución (UE) 2015/1828, por el que se modifica el Reglamento n.º 36/2012[13] (en lo sucesivo, «actos de 12 de octubre de 2015»). En particular, la Decisión 2015/1836 añade un apartado 2 al artículo 28 de la Decisión 2013/255, en virtud del cual se precisa que se inmovilizarán todos los fondos y recursos económicos cuya propiedad, titularidad, tenencia o control corresponda, en particular, a la categoría de «destacados empresarios que operen en Siria».

14. Mediante escrito de 29 de abril de 2016, el Consejo notificó al recurrente su intención de mantenerlo en las listas controvertidas, así como la modificación de la motivación utilizada en su contra. El recurrente, a través de su abogado, respondió al Consejo mediante escrito de 12 de mayo de 2016.

15. Mediante los actos de 27 de mayo de 2016, el Consejo incorporó el nombre del recurrente a los anexos de dichos actos sobre la base de los siguientes motivos:

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

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

16. Mediante escrito presentado en la secretaría del Tribunal General el 7 de julio de 2016, el recurrente adaptó la demanda presentada en primera instancia para obtener además la anulación de los actos de 27 de mayo de 2016 (en lo sucesivo, «segundo escrito de adaptación de la demanda» o «segunda solicitud de adaptación de la demanda»).

17. Mediante escrito de 22 de julio de 2016, el Consejo presentó sus observaciones sobre dicho escrito.

10 DO 2015, L 132, p. 82.
11 DO 2015, L 132, p. 3.
12 DO 2015, L 266, p. 75.
13 DO 2015, L 266, p. 1.

18. En la sentencia recurrida, el Tribunal General, en primer lugar, desestimó por inadmisible la segunda solicitud de adaptación de la demanda sobre la base de que el segundo escrito de adaptación de la demanda debería haber enunciado los motivos y alegaciones adaptados en apoyo de las pretensiones de anulación, según lo previsto en el artículo 86, apartado 4, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General.

19. Más concretamente, el Tribunal General consideró, en esencia, en los apartados 41 a 47 de la sentencia recurrida, que, dado que el marco jurídico relativo a las medidas restrictivas o los criterios de inclusión en las listas habían cambiado, incumbía al recurrente adaptar sus motivos y alegaciones al efecto de tener en cuenta dichos cambios. Pues bien, según el Tribunal General, no había cumplido este requisito puesto que la solicitud de adaptación controvertida se limitaba a solicitar la aplicación extensiva de las pretensiones de la demanda, sin aportar nuevas explicaciones ni elementos de hecho y de Derecho que tuvieran en cuenta la evolución del marco jurídico aplicable, en particular, la introducción de nuevos criterios de inclusión en la lista.

20. El Tribunal General desestimó asimismo por infundada la solicitud de indemnización presentada por el recurrente en la medida en la que no se había demostrado la existencia de un perjuicio.

21. En un segundo momento, el Tribunal General estimó el tercer motivo de recurso, basado en el error de apreciación del Consejo, y anuló los actos de 6 de marzo de 2015, así como los actos de 28 de mayo de 2015. Según el Tribunal General, los elementos aportados por el Consejo en el caso de autos no constituían un abanico de indicios suficientemente concretos, precisos y concordantes que permitan acreditar de modo suficiente en Derecho la procedencia de los motivos invocados contra el recurrente, sin que el Consejo haya aportado elementos de prueba que puedan demostrar la existencia de una relación entre el recurrente y el régimen sirio.

III. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes

22. Mediante su recurso de casación, el recurrente solicita al Tribunal de Justicia que:

– Anule la sentencia recurrida en la medida en que declara inadmisible la pretensión de anulación de los actos de 27 de mayo de 2016, desestima la solicitud de indemnización y condena al recurrente a cargar, además de con sus propias costas, con dos terceras partes de las costas en que haya incurrido el Consejo.

– Se pronuncie sobre el fondo del asunto, ordene la supresión del nombre del recurrente de los anexos de los actos antes mencionados y examine y anule los actos de 12 de octubre de 2015.

– Condene al Consejo al pago de 700 000 euros en concepto de indemnización por todos los daños y perjuicios sufridos.

– Condene al Consejo a cargar con las costas causadas ante el Tribunal de Justicia y con la totalidad de las costas del procedimiento seguido ante el Tribunal General.

23. El Consejo solicita al Tribunal de Justicia que:

– Desestime el recurso de casación por manifiestamente inadmisible o manifiestamente infundado.

– Condene en costas al recurrente.

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

IV. Análisis

25. En apoyo de su recurso de casación, dirigido contra los apartados 39 a 47 de la sentencia recurrida, el recurrente aduce cinco motivos. En esencia, tres de dichos motivos se refieren al primer punto del fallo de la sentencia recurrida y reprochan al Tribunal General haber infringido el artículo 86, apartados 4 y 5, de su Reglamento de Procedimiento en la medida en que desestimó por inadmisible su segunda solicitud de adaptación. Mediante el cuarto motivo, el recurrente solicita que se anulen los actos de 12 de octubre de 2015 y que se le conceda la indemnización solicitada en primera instancia, mientras que el quinto motivo se refiere a los puntos cuarto y quinto del fallo de la sentencia recurrida en la medida en que el Tribunal General condenó al recurrente a cargar con una parte de sus propias costas así como con una parte de las costas del Consejo.

26. A continuación me centraré en el examen de los tres primeros motivos de recurso de casación, los cuales considero que procede estimar. En cambio, el cuarto motivo, mediante el cual el recurrente solicita que se anulen los actos de 12 de octubre de 2015, me parece manifiestamente inadmisible por cuanto que esos dos actos no fueron impugnados en primera instancia. En cuanto al quinto motivo, su futuro dependerá esencialmente de si el Tribunal de Justicia puede o no evocar el recurso interpuesto ante el Tribunal General. Adelanto ya que a mi juicio el estado del asunto no permite resolverlo. Por consiguiente, estimo que procederá devolver el asunto al Tribunal General y reservar la decisión sobre las costas. [14]

A. Sobre los tres primeros motivos de casación, basados en la vulneración del artículo 86, apartados 4 y 5, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General

1. Resumen de las alegaciones de las partes

27. El recurrente expone que el artículo 86, apartado 4, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General no permite a este decidir la inadmisibilidad de la segunda solicitud de adaptación de la demanda. Añade que, a diferencia de lo que ocurre con el artículo 86, apartado 5, de dicho Reglamento, el apartado 4 de este mismo precepto no establece en modo alguno que los elementos que debe contener un escrito de adaptación deban constar obligatoriamente so pena de que se declare su inadmisibilidad. El recurrente sostiene que el Tribunal General no puede desestimar las pretensiones que figuran en un escrito de adaptación sin siquiera examinar si el Secretario dirigió o no al recurrente una solicitud de subsanación. Para llegar a esta conclusión, el recurrente hace extensiva al artículo 86, apartado 4, la obligación que figura expresamente en el apartado 5 de este mismo artículo, según la cual el Secretario debe solicitar una subsanación de la omisión de adjuntar el acto que justifica la adaptación de la demanda antes de que el Tribunal General pueda declarar, en su caso, la inadmisibilidad del escrito de adaptación de la demanda. Por otro lado, el recurrente alega que la expresión «si ha lugar» que figura en el artículo 86, apartado 4, letra b), del Reglamento de

14 He de precisar que dicha propuesta es aplicable a las costas correspondientes al procedimiento relativo a la segunda solicitud de adaptación de la demanda, a las que se refiere el punto 5 del fallo de la sentencia recurrida. Procede señalar que, en su cuarta pretensión, el recurrente solicita asimismo que se anule el punto 4 del fallo de la sentencia recurrida en la medida en que condena al recurrente a cargar con dos tercios de las costas que causó en el procedimiento relativo a los actos de 6 de marzo de 2015 y de 28 de mayo de 2015. Pues bien, al haber anulado el Tribunal General dichos actos, el recurrente no puede, bajo sanción de inadmisibilidad, reprochar únicamente, en la fase de casación, la resolución del Tribunal General sobre la imposición y la cuantía de las costas correspondientes a la parte del procedimiento relativa a la legalidad de dichos actos, de conformidad con el artículo 58, párrafo segundo, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. No volveré a referirme a esta cuestión en lo que resta de las presentes conclusiones.

Procedimiento del Tribunal General significa que el escrito de adaptación de la demanda solo debe contener motivos y alegaciones adaptados cuando sean necesarios, es decir, únicamente cuando las resoluciones impugnadas sean sustancialmente diferentes, más allá de meras diferencias de formulación. Pues bien, no es esta la situación en el caso de autos. En efecto, en opinión del recurrente, la modificación de los motivos de inclusión mediante los actos de 27 de mayo de 2016 no requería de adaptación de los motivos y alegaciones de la demanda presentada en primera instancia, en contra de lo que consideró el Tribunal General.

28. Con carácter preliminar, el Consejo, respaldado por la Comisión, alega que el recurrente no especificó de modo suficiente en Derecho las disposiciones del Derecho de la Unión cuya vulneración se imputa al Tribunal General, lo que comporta la inadmisibilidad de los tres primeros motivos de recurso. La Comisión añade que, al sostener que los motivos de inclusión no han cambiado, el recurrente pretende cuestionar la apreciación de los hechos realizada por el Tribunal General, lo cual es inadmisible en fase de casación.

29. En cuanto al fondo, según el Consejo, no se plantea la problemática de la subsanación prevista en el artículo 86, apartado 5, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, puesto que el segundo escrito de adaptación de la demanda iba efectivamente acompañado de los actos que justifican la adaptación de la demanda y que, por tanto, no era necesario efectuar una eventual subsanación. Por otro lado, del artículo 86, apartado 4, de dicho Reglamento se desprende que pesa sobre el interesado una obligación de presentar los motivos y alegaciones adaptados «si ha lugar». Esta obligación debe aplicarse individualmente a cada caso concreto, lo que implica que el Tribunal General lleve a cabo un examen en cuanto al fondo sobre la necesidad de presentar motivos y alegaciones adaptados. A este respecto, el Consejo estima que, dado que el Tribunal General consideró que los criterios y los motivos de inclusión aplicables al recurrente habían sido modificados mediante la adopción de los actos a que se refiere el segundo escrito de adaptación de la demanda del recurrente, incumbía a este último presentar los motivos y alegaciones adaptados a una modificación del marco jurídico aplicable. Por consiguiente, incumbía al recurrente indicar en el segundo escrito de adaptación de la demanda las alegaciones que pudieran suscitar el examen sobre el fondo de legalidad de los actos de 27 de mayo de 2016, así como permitir al Consejo preparar su defensa.

30. La Comisión, sumándose al Consejo, añade que el recurrente, en su segundo escrito de adaptación de la demanda, ha incumplido su deber de diligencia al presentar un escrito de adaptación particularmente pobre en información que no cumple en absoluto los requisitos exigidos.

2. Apreciación

31. Con carácter preliminar, procede desestimar inmediatamente las causas de inadmisión aducidas por el Consejo y la Comisión. En lo que atañe a la causa formulada por el Consejo, no cabe duda de que, mediante los tres primeros motivos de casación, el recurrente reprocha al Tribunal General la vulneración del artículo 86, apartados 4 y 5, de su propio Reglamento de Procedimiento cuando este señaló, en los apartados 39 a 47 de la sentencia recurrida que el segundo escrito de adaptación de la demanda debía considerarse inadmisible por no contener motivos y alegaciones adaptados.

32. Tampoco resulta convincente la objeción formulada por la Comisión, según la cual el recurrente se limita a poner en entredicho la apreciación fáctica del Tribunal General de que el marco jurídico y los motivos individuales de inclusión del recurrente en las listas habían sido «modificados». A este respecto, es importante señalar que el recurrente critica, en esencia, las consecuencias jurídicas que el Tribunal General dedujo del establecimiento de nuevos criterios de inclusión y de la modificación de los motivos de inclusión de su nombre en las listas a los efectos de la interpretación del artículo 86, apartado 4, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General. En otras palabras, el recurrente considera que la apreciación de una modificación del marco jurídico pertinente y de los motivos de

inclusión individuales no basta para rechazar un escrito de adaptación de una demanda que no contiene motivos y alegaciones adaptados, en aplicación del artículo 86, apartado 4, del mencionado Reglamento. Esta cuestión es sin duda una cuestión de Derecho que entra en el ámbito de competencia del Tribunal de Justicia en el marco del recurso de casación.

33. Una vez expuestas estas observaciones preliminares, paso a analizar el núcleo del litigio remitido al Tribunal de Justicia.

34. Procede recordar que, según la jurisprudencia, las pretensiones de las partes se caracterizan en principio por su inmutabilidad. [15]

35. No obstante, el Tribunal de Justicia ha admitido, cuando menos, una excepción a este principio, a saber, la posibilidad de que las partes adapten sus pretensiones y motivos como consecuencia de la sustitución de la decisión impugnada por un acto que tenga el mismo objeto, estando el procedimiento en curso. [16]

36. Dicha excepción está justificada por la buena administración de justicia y la exigencia de economía procesal, por cuanto que evita que la parte demandante deba interponer un nuevo recurso. Por otro lado, también se basa en la circunstancia de que sería injusto que la institución de que se trate, para hacer frente a las críticas contenidas en un recurso contra un acto presentado ante el juez de la Unión, pudiera adaptar el acto impugnado 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 formular nuevos motivos y pretensiones contra este último. [17]

37. Como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, el artículo 86 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General constituye la codificación de la jurisprudencia preexistente relativa a dicha excepción al principio de inmutabilidad. [18]

38. El artículo 86 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General dispone, en efecto, que cuando el acto cuya anulación se ha solicitado sea sustituido o modificado por otro acto que tenga el mismo objeto, el demandante podrá adaptar su demanda antes de la declaración de terminación de la fase oral del procedimiento o antes de que el Tribunal General decida resolver sin fase oral, a fin de tener en cuenta esta novedad.

39. Este mismo artículo precisa, en su apartado 4, que el escrito de adaptación de la demanda no solo contendrá las pretensiones adaptadas, sino también, «*si ha lugar*, los motivos y alegaciones adaptados». [19]

40. Por otro lado, a tenor del artículo 86, apartado 5, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, el escrito de adaptación de la demanda irá acompañado de una copia del acto que justifique la adaptación de la demanda. Si no se presentara dicha copia, el Secretario fijará al demandante un plazo razonable para presentarla. En caso de que no se efectuara la subsanación en el plazo fijado, el Tribunal General decidirá si la inobservancia de este requisito comporta la inadmisibilidad del escrito de adaptación de la demanda.

15 Véase la sentencia de 9 de noviembre de 2017, HX/Consejo (C-423/16 P, EU:C:2017:848), apartado 18 y la jurisprudencia citada.

16 Véase, en este sentido, la sentencia de 10 de abril de 2003, Hendrickx/Cedefop (C-217/01 P, EU:C:2003:226), apartado 29 y la jurisprudencia citada.

17 Véanse, en este sentido, las sentencias de 3 de marzo de 1982, Alpha Steel/Comisión (C-14/81, EU:C:1982:76), apartado 8, y de 14 de julio de 1988, Stahlwerke Peine-Salzgitter/Comisión (C-103/85, EU:C:1988:398), apartados 11 y 12. Véase asimismo la sentencia de 25 de enero de 2017, Almaz-Antey Air and Space Defence/Consejo (T-255/15, no publicada, EU:T:2017:25), apartado 36 y la jurisprudencia citada.

18 Véase, en este sentido, la sentencia de 9 de noviembre de 2017, HX/Consejo (C-423/16 P, EU:C:2017:848), apartado 18.

19 El subrayado es mío.

41. Por último, según el apartado 6 de este mismo artículo, el Presidente fijará un plazo al demandado para que conteste al escrito de adaptación de la demanda, *sin perjuicio de la futura decisión del Tribunal General sobre la admisibilidad del escrito de adaptación de la demanda*.

42. *En sus motivos primero y segundo*, el recurrente sostiene, en referencia al artículo 86, apartado 5, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, que este último no podía declarar inadmisible el segundo escrito de adaptación de la demanda por cuanto que el hecho de no formular motivos y alegaciones adaptados no está sancionado expresamente con la inadmisibilidad. Con carácter subsidiario, el recurrente alega que, suponiendo que el Tribunal General pueda declarar la inadmisibilidad de la segunda solicitud de adaptación de la demanda por no contener motivos y alegaciones adaptados, el Tribunal General debería haber instado previamente al demandante en cualquier caso a subsanar dicha solicitud, en aplicación del artículo 86, apartado 5, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General.

43. No me convence este planteamiento.

44. En primer lugar, en lo tocante a la argumentación desarrollada con carácter principal, estimo que el recurrente realiza una interpretación parcial del artículo 86 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General. En efecto, el apartado 6 de dicho artículo concede al Tribunal General la posibilidad de declarar la inadmisibilidad del escrito de adaptación de la demanda, aun cuando se haya notificado dicho escrito al demandado, por cualquier razón distinta a la prevista en el artículo 86, apartado 5, esto es, la falta de presentación del acto que justifique la adaptación de la demanda. En otras palabras, al indicar que el Tribunal General insta al demandado a contestar al escrito de adaptación «sin perjuicio de la futura decisión del Tribunal General sobre la admisibilidad del escrito de adaptación de la demanda», el artículo 86, apartado 6, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General se refiere necesariamente a todos los demás casos distintos del específicamente regulado por el apartado 5 de este mismo artículo.

45. Limitar, como pretende el recurrente, la facultad del Tribunal General para declarar inadmisible el escrito de adaptación de la demanda al único supuesto indicado en el artículo 86, apartado 5, de su Reglamento de Procedimiento, implicaría, por ejemplo, prohibirle declarar inadmisible un escrito de este tipo presentado fuera del plazo previsto en el artículo 263 TFUE, párrafo sexto, al que se refiere el artículo 86, apartado 2, del citado Reglamento de Procedimiento.

46. No creo que esa haya sido la intención del Consejo al adoptar el Reglamento de Procedimiento del Tribunal General. [20]

47. Por tanto, el artículo 86, apartado 6, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General debe interpretarse, en mi opinión, en el sentido de que concede al Tribunal General la facultad de resolver sobre la admisibilidad del escrito de adaptación de la demanda en relación con cualquier incumplimiento de los requisitos establecidos por dicho artículo.

48. En segundo lugar, en lo que se refiere a la argumentación del recurrente desarrollada con carácter subsidiario, contrariamente a lo que afirma este último, no creo que se pueda invocar el artículo 86, apartado 5, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General con objeto de obligar a este a instar al demandante a subsanar o rectificar su escrito de adaptación de la demanda antes de declarar su inadmisibilidad.

20 Además, aun cuando hubiera sido esta la voluntad del Consejo, en la medida en que las disposiciones que regulan los plazos para interponer recursos judiciales son una cuestión de orden público y no constituyen un elemento discrecional para las partes, podría considerarse que el Reglamento de Procedimiento del Tribunal General es incompatible con el artículo 263 TFUE, párrafo sexto.

49. Es cierto que tal invitación que incumbe hacer al Tribunal General no se limita al supuesto de la falta de presentación del acto que justifica la adaptación de la demanda previsto expresamente en el artículo 86, apartado 5, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General.

50. En efecto, en la sentencia de 9 de noviembre de 2017, HX/Consejo (C-423/16 P, EU:C:2017:848), apartados 22 a 27, el Tribunal de Justicia anuló una sentencia del Tribunal General por la que este había declarado inadmisible una solicitud de adaptación de la demanda sobre la base de que dicha solicitud no se había presentado mediante escrito separado, conforme a lo dispuesto en el artículo 86, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General. En este sentido, el Tribunal de Justicia consideró que si el Tribunal General estimaba que la solicitud de adaptación de la demanda, formulada verbalmente en la vista oral ante este último, no respetaba las formas previstas por su Reglamento de Procedimiento, incumbía entonces al Tribunal General «cuando menos, advertir al recurrente de su error y permitirle rectificarlo».

51. Aunque el Tribunal de Justicia no haya descartado la posibilidad de que el Tribunal General sancione el incumplimiento de tal requisito de forma, previsto por su Reglamento de Procedimiento, mediante una declaración de inadmisibilidad del escrito de adaptación de la demanda, ha supeditado dicha facultad del Tribunal General a que inste previamente al demandante a subsanar o rectificar su solicitud.

52. Sin embargo, aunque la anterior afirmación pueda hacerse extensiva a otros requisitos de forma como el que figura en el artículo 86, apartado 5, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, en mi opinión, no puede aplicarse al contenido del escrito de adaptación de la demanda.

53. En efecto, así como el Tribunal General no puede instar a un demandante a que haga extensivo el alcance de sus pretensiones a un nuevo acto al que dicho demandante no ha adaptado su demanda [21] y, que, por consiguiente, no ha impugnado, tampoco puede solicitar a tal demandante que adapte sus motivos y alegaciones aun cuando este, deliberadamente o no, no los haya adaptado.

54. Este planteamiento deriva de la función del juez de la Unión en el marco del sistema de control judicial de la legalidad de los actos de la Unión. Conviene recordar que dicho sistema se caracteriza por el principio de justicia rogada, en virtud del cual son las partes quienes tienen la iniciativa del proceso y quienes delimitan el objeto del litigio, debiendo el juez, por consiguiente, pronunciarse sobre todo aquello que se le solicita y únicamente sobre aquello que se le solicita. [22]

21 A este respecto, no comparto el *obiter dictum* que se desprende del apartado 42 de la sentencia de 31 de mayo de 2017, DEI/Comisión (C-228/16 P, EU:C:2017:409), en el que el Tribunal de Justicia, en referencia al artículo 86 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, indicó que el Tribunal General «habría podido» preguntar a la recurrente en dicho procedimiento si, a raíz de la adopción de una decisión confirmatoria, «tenía la intención de adaptar sus pretensiones» de anulación de una decisión anterior y dirigirlas también contra la decisión confirmatoria. En efecto, por una parte, tal como se desprende claramente de la sentencia del Tribunal de Justicia, en el contexto concreto de dicho asunto, el Tribunal General conocía de dos recursos distintos, uno contra la primera resolución (asunto T-639/14, que tuvo por objeto el recurso de casación en el asunto C-228/16 P) y el otro contra la decisión confirmatoria (asunto T-352/15). Pues bien, cuando el Tribunal General conoce de dos demandas distintas contra actos que tienen un mismo objeto, no se trata ya de aplicar el artículo 86 de su Reglamento de Procedimiento, sino de una eventual acumulación de ambas demandas. Por otro lado, el Tribunal General no puede actuar de oficio para conocer de unas pretensiones de anulación. En otras palabras, el Tribunal General no descubre la existencia de un acto modificativo o sustitutivo de un acto anterior con el mismo objeto hasta que conoce o bien de pretensiones de anulación en el marco de una demanda autónoma, en aplicación del artículo 76 de su Reglamento de Procedimiento, o bien de pretensiones de adaptación, en aplicación del artículo 86 de dicho Reglamento. Por consiguiente, en el primer supuesto, como se ha indicado *supra*, el litigio no está comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 86 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General y no procede instar al recurrente a adaptar sus pretensiones. Del mismo modo, en el segundo supuesto, no es en absoluto necesario instar al recurrente a adaptar sus pretensiones, puesto que ya se ha presentado la solicitud de adaptación.

22 Véase el punto 84 de mis conclusiones presentadas en el asunto British Airways/Comisión (C-122/16 P, EU:C:2017:406), al cual hace referencia el Tribunal de Justicia en el apartado 87 de la sentencia de 14 de noviembre de 2017, British Airways/Comisión (C-122/16 P, EU:C:2017:861).

55. El principio de justicia rogada se manifiesta precisamente en diferentes normas que rigen el procedimiento ante los órganos jurisdiccionales de la Unión, y en particular en el artículo 21 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en el artículo 120, letra c), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia y en el artículo 76, letra d) del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, en virtud de los cuales el procedimiento se iniciará ante los órganos jurisdiccionales de la Unión mediante una demanda que deberá contener, *inter alia*, el objeto del litigio, las pretensiones y una exposición sumaria de los motivos invocados. [23]

56. En mi opinión, es evidente que este mismo principio se encuentra también plasmado en el artículo 86, apartado 4, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, el cual enumera los elementos que ha de contener el escrito de adaptación de la demanda, como hace el artículo 76 de dicho Reglamento de Procedimiento en lo que atañe a la interposición de la demanda. Esto significa que el Tribunal General no puede, so pena de vulnerar la autonomía de las partes y el principio de equilibrio institucional, instar a un demandante a que rectifique su escrito de adaptación de la demanda con objeto de adaptar sus motivos y alegaciones cuando dicho demandante ha considerado *a priori* que no era necesario. A fin de cuentas, depende en gran medida de la voluntad del demandante la decisión de invocar sus derechos ante el juez y en qué medida hacerlo y no corresponde al juez de la Unión actuar en su lugar.

57. Por consiguiente, la facultad del Tribunal General de declarar inadmisible un escrito de adaptación de la demanda que no contiene motivos y alegaciones adaptados no está supeditada a una advertencia previa al demandante para que subsane dicho escrito.

58. En cambio, dicha facultad no significa que el Tribunal General pueda desestimar inmediatamente todo escrito de adaptación de la demanda que carezca de motivos y alegaciones adaptados.

59. En efecto, de conformidad con el artículo 86, apartado 4, letra b), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, dicha facultad está supeditada a que este último compruebe si efectivamente había lugar a que se expusieran tales motivos y alegaciones adaptados.

60. Como han alegado tanto el recurrente en su *tercer motivo de recurso* como el Consejo, la cuestión de «si ha lugar», en el sentido del artículo 86, apartado 4, letra b), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, supone examinar, en cada caso concreto, la necesidad de que el demandante efectúe dicha adaptación. [24]

61. Dicho criterio de «necesidad» se entiende a la luz de los objetivos del artículo 86 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General. En efecto, sería contrario a la buena administración de la justicia y a la economía procesal exigir que un demandante *que haya adaptado sus pretensiones* repita en su escrito de adaptación de la demanda motivos y alegaciones idénticos a los desarrollados contra el acto impugnado en primer lugar.

23 Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto British Airways/Comisión (C-122/16 P, EU:C:2017:406), nota al pie 39, así como, en el mismo sentido, la sentencia de 14 de noviembre de 2017, British Airways/Comisión (C-122/16 P, EU:C:2017:861), apartado 86.

24 Véanse asimismo, en este sentido, las conclusiones presentadas por la Abogado General Kokott en el asunto HX/Consejo (C-423/16 P, EU:C:2017:493), punto 34.

62. Desde esta perspectiva, es preciso presentar motivos y alegaciones adaptados cuando el acto que justifica la adaptación de la demanda, a pesar de conservar el mismo objeto,[25] presenta diferencias sustanciales con el acto impugnado en primer lugar y no diferencias meramente formales.[26] En efecto, si el acto ulterior solo contiene diferencias meramente formales respecto al acto impugnado en primer lugar, basta con la aplicación extensiva implícita de los motivos y alegaciones presentados contra este último, la cual deriva de la adaptación explícita de las pretensiones.

63. Pues bien, en el caso de autos y en primer lugar, sin cuestionar que todos los actos controvertidos poseen el mismo objeto, se desprende de la sentencia recurrida que el Tribunal General se limitó a señalar o a declarar que se habían modificado los *motivos de la inclusión* del demandante, sin explicar en qué aspectos existían diferencias sustanciales entre, por una parte, los actos de 6 de marzo de 2015 (actos impugnados en primer lugar) y los de 28 de mayo de 2015 (objeto de la primera solicitud de adaptación) y, por otra parte, los actos de 27 de mayo de 2016 (objeto de la segunda solicitud de adaptación), de manera que fuera necesaria la presentación de motivos y alegaciones adaptados.

64. En efecto, en el apartado 42 de la misma sentencia, el Tribunal General «señaló» que «se han modificado los motivos de la inclusión y el mantenimiento del nombre del demandante en las listas controvertidas», limitándose a citar, *in extenso*, en dicho apartado así como en el apartado 43 de la sentencia recurrida, las dos versiones de los motivos concretos formulados contra el recurrente que justifican su inclusión en las listas.

65. Pues bien, el Tribunal General no identificó ninguna diferencia sustancial entre los motivos concretos formulados en contra del recurrente que figuran, por una parte, en los actos de 6 de marzo de 2015 y de 28 de mayo de 2015 y, por otra parte, en los actos de 27 de mayo de 2016. Por lo demás, de la mera lectura de dichas citas, reproducidas en los puntos 9 y 15 de las presentes conclusiones, no se aprecia la existencia de ninguna diferencia sustancial entre dichos motivos.

66. Identificar tal diferencia sustancial entre los motivos concretos de la inclusión del recurrente era tanto más importante, en mi opinión, por cuanto que el Tribunal General consideró que el Consejo no había demostrado que el recurrente ejerciera como intermediario en las operaciones de compra de petróleo, ni la existencia de un vínculo entre el recurrente y el régimen sirio, ni tampoco había facilitado suficientes aclaraciones en cuanto al contrato celebrado con la sociedad Stroytransgaz, motivos que es manifiesto que se figuran tanto en los actos de 6 de marzo y de 28 de mayo de 2015, que el Tribunal General anuló, como en los de 27 de mayo de 2016, que justificaron la segunda solicitud de adaptación.

67. En segundo lugar, si entiendo bien el razonamiento desarrollado por el Tribunal General, parece que una mera modificación del *marco jurídico* con posterioridad a la presentación de la demanda puede bastar para exigir al demandante que adapte sus motivos y alegaciones.

68. En efecto, en el apartado 41 de la sentencia recurrida, el Tribunal General, en primer lugar, indicó que «se ha observado que el marco jurídico relativo a las medidas restrictivas ha sido modificado» por los actos de 12 de octubre de 2015. A continuación, en el apartado 44 de la sentencia recurrida, el Tribunal General señaló nuevamente y recordó que «los motivos inicialmente formulados […] han sido modificados y sustituidos por los motivos que figuran en los anexos» de los actos de 27 de mayo de 2016, indicando que dichos actos «toman especialmente en consideración los criterios de inclusión incorporados» por los actos de 12 de octubre de 2015, «especialmente aquel […] según el cual se inmovilizarán todos los fondos y recursos económicos cuya propiedad, titularidad, tenencia o control corresponda a destacados empresarios que operen en Siria […]». Sobre este fundamento, el Tribunal

25 Naturalmente, si el acto ulterior no tiene el mismo objeto que el acto impugnado en primer lugar, debe presentarse una nueva demanda que inicie el proceso con arreglo a las condiciones establecidas por el artículo 76, letra d), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General.

26 Véase, en este sentido, el razonamiento desarrollado por el Tribunal General en los apartados 61 a 73 de la sentencia de 28 de enero de 2016, Klyuyev/Consejo (T-341/14, EU:T:2016:47).

General llegó a la conclusión, en el apartado 45 de la sentencia recurrida, de que «al haberse adoptado [los actos de 12 de octubre de 2015] con posterioridad a la presentación de la demanda, el demandante no pudo tomar en consideración en el escrito de interposición de dicha demanda los criterios de inclusión incorporados por estos actos para impugnar los motivos formulados en su contra en [los actos de 27 de mayo de 2016]. En consecuencia, para cumplir las exigencias que figuran en el artículo 86, apartado 4, del Reglamento de Procedimiento, correspondía al demandante adaptar sus motivos y alegaciones al efecto de tener en cuenta dichos criterios de inclusión».

69. Pues bien, el Tribunal General no explica en ningún momento en la sentencia recurrida, ni demuestra, *a fortiori*, que la modificación de los criterios de inclusión haya dado lugar a una diferencia sustancial de los motivos de la inclusión y el mantenimiento del nombre del recurrente en las listas.

70. En particular, el Tribunal General no explica de modo alguno como se articulan el artículo 28, apartado 1, de la Decisión 2013/255, el cual indica que se congelarán todos los fondos y recursos económicos cuya propiedad corresponda a «personas [...] que se beneficien del régimen», y el artículo 28, apartado 2, de esta misma Decisión, incorporado por la Decisión 2015/1836, de 12 de octubre de 2015, el cual precisa que se inmovilizarán, en particular, todos los fondos y recursos económicos cuya propiedad, titularidad, tenencia o control corresponda a «destacados empresarios que operen en Siria».

71. Tal explicación habría sido, en mi opinión, particularmente necesaria, habida cuenta del hecho, por una parte, de que el Tribunal General anuló los actos de 6 de marzo de 2015 y de 28 de mayo de 2015 sobre la base de que el Consejo no había aportado ningún elemento de prueba que pudiera acreditar o corroborar la existencia de un vínculo entre el recurrente y el régimen sirio, esto es, en definitiva, sobre la base de la vulneración del artículo 28, apartado 1, de la Decisión 2013/255 y, por otra parte, de que el carácter «destacado» de los empresarios a que se refiere el artículo 28, apartado 2, de dicha Decisión podría no ser más que una mera precisión del vínculo requerido entre la persona de que se trate y el régimen sirio, enunciado en el apartado 1 de este mismo artículo.

72. Por tanto, el hecho de que la modificación de los criterios de inclusión se efectuara con posterioridad a la presentación de la demanda no bastaba para exigir al demandante la adaptación de sus motivos y alegaciones. Entenderlo de otro modo, como hizo el Tribunal General, implicaría que todo escrito de adaptación —que, por definición, se presenta tras la adopción de un acto de fecha posterior a la interposición de la demanda— debería contener motivos y alegaciones adaptados, lo que sería evidentemente contrario al tenor literal («si ha lugar») y a los objetivos del artículo 86, apartado 4, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General.

73. En consecuencia, en mi opinión, el Tribunal General no motivó adecuadamente la exigencia al recurrente, en el apartado 46 de la sentencia recurrida, de que aportara, respecto a los motivos de anulación del recurso, explicaciones y elementos de hecho y de Derecho adicionales «que tuvieran en cuenta la evolución del marco jurídico aplicable, en particular, la introducción de nuevos criterios de inclusión en la lista y la modificación de los motivos formulados en su contra».

74. En estas circunstancias, propongo que se anule el punto 1 del fallo de la sentencia recurrida en la medida en que desestima por inadmisible la segunda solicitud de adaptación de la demanda presentada por el recurrente en primera instancia.

B. Sobre el cuarto motivo de recurso

75. En el marco de su cuarto motivo de recurso, el recurrente solicita, en primer lugar, que se declare la ilegalidad de los actos de 12 de octubre de 2015, en virtud de los cuales se inmovilizan los fondos y recursos económicos cuya propiedad, titularidad, tenencia o control corresponda a «destacados empresarios que operen en Siria», porque una calificación tan amplia y vaga, que incluye a un número de personas tan elevado, es manifiestamente contraria al capítulo VI de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En segundo lugar, solicita que se le reconozca una indemnización de 700 000 euros por todos los perjuicios sufridos.

76. Estas pretensiones son, en mi opinión, claramente inadmisibles.

77. En cuanto a la primera de ellas, procede recordar que, de conformidad con el artículo 170, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, el recurso de casación no puede modificar el objeto del litigio planteado ante el Tribunal General.

78. De ese modo, según reiterada jurisprudencia, la competencia del Tribunal de Justicia en el marco de un recurso de casación se limita a la apreciación de la solución jurídica que se haya dado a los motivos objeto de debate ante los jueces de primera instancia. Por tanto, una parte no puede invocar por primera vez ante el Tribunal de Justicia un motivo que no ha invocado ante el Tribunal General, ya que ello equivaldría a permitirle plantear al Tribunal de Justicia, cuya competencia en materia de recurso de casación es limitada, un litigio más extenso que aquel del que conoció el Tribunal General. [27]

79. Procede observar, como ha alegado acertadamente el Consejo, que la anulación solicitada de los actos de 12 de octubre de 2015 no se interesó en primera instancia. Por consiguiente, esta imputación del cuarto motivo de recurso es inadmisible.

80. La acción de indemnización debe compartir la misma suerte. En efecto, el recurrente no ha impugnado en modo alguno las razones por las que el Tribunal General, en el apartado 89 de la sentencia recurrida, desestimó su acción de indemnización por los perjuicios presuntamente sufridos, interpuesta en primera instancia. Además, el recurrente no formula ninguna alegación en apoyo de su pretensión de que el Tribunal de Justicia le conceda la indemnización solicitada.

C. Sobre el recurso ante el Tribunal General

81. Como he indicado en los puntos 73 y 74 de las presentes conclusiones, propongo al Tribunal de Justicia que anule el punto 1 del fallo de la sentencia recurrida por cuanto el Tribunal General motivó de manera inadecuada la razón por la que consideró inadmisible la segunda solicitud de adaptación de la demanda.

82. Según el artículo 61, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Tribunal de Justicia puede resolver él mismo definitivamente el litigio cuando su estado así lo permita.

83. Desde mi punto de vista, no ocurre así en el caso de autos. En efecto, el Tribunal General desestimó por inadmisible el segundo escrito de adaptación de la demanda sin haber oído a las partes en relación con el carácter sustancial de las diferencias existentes entre, por una parte, los actos de 6 de marzo de 2015 (impugnados en primer lugar) y de 28 de mayo de 2015 (objeto de la primera solicitud de adaptación) y, por otra parte, los actos de 27 de mayo de 2016 (objeto de la segunda

27 Sentencia de 13 de julio de 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Comisión (C-60/15 P, EU:C:2017:540), apartado 50 y la jurisprudencia citada.

solicitud de adaptación), a la luz de los actos de 12 de octubre de 2015 (por los que se modificaron los criterios de inclusión). Por consiguiente, deberá oír a las partes en relación con esta cuestión y extraer todas las consecuencias que mejor procedan conforme a Derecho. En consecuencia, procede devolver el asunto al Tribunal General.

V. Conclusión

84. A la luz de las anteriores consideraciones, propongo al Tribunal de Justicia que resuelva de la siguiente manera:

1) Anular el punto 1 del fallo de la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 22 de marzo de 2017, Haswani/Consejo (T-231/15, no publicada, EU:T:2017:200).

2) Devolver el asunto al Tribunal General de la Unión Europea en la medida en que se refiere a la admisibilidad y, en su caso, la procedencia de la segunda solicitud de adaptación de la demanda presentada en primera instancia por el recurrente.

3) Reservar la decisión sobre las costas.