Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Quinta)

de 18 de diciembre de 2024*

«Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas adoptadas respecto de acciones que desestabilizan a Moldavia — Inmovilización de fondos — Restricción a la entrada en el territorio de los Estados miembros — Listas de personas, entidades y organismos a los que se aplica la inmovilización de fondos y de recursos económicos o que están sujetos a restricciones a la entrada en el territorio de los Estados miembros — Inclusión y mantenimiento del nombre del demandante en las listas — Planificación y dirección de manifestaciones violentas — Artículos 1, apartado 1, letra a), inciso ii), y 2, apartado 1, letra a), inciso ii), de la Decisión (PESC) 2023/891 y artículo 2, apartado 3, letra a), inciso ii), del Reglamento (UE) 2023/888 — Obligación de motivación — Excepción de ilegalidad — Error de apreciación — Libertad de empresa — Derecho de propiedad — Responsabilidad extracontractual»

En el asunto T-489/23,

Ilan Mironovich Shor, con domicilio en Cesarea (Israel), representado por el Sr. T. Bontinck y la Sra. L. Marchal, abogados, y por el Sr. C. Zatschler, SC,

parte demandante,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por los Sres. A. Boggio-Tomasaz y E. Nadbath, en calidad de agentes, asistidos por la Sra. E. Raoult, abogada,

parte demandada,

apoyado por

Comisión Europea, representada por la Sra. M. Carpus Carcea y los Sres. L. Baumgart y T. Baumé, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Quinta),

integrado por el Sr. J. Svenningsen (Ponente), Presidente, y el Sr. C. Mac Eochaidh y la Sra. M. Stancu, Jueces;

Secretaria: Sra. H. Eriksson, administradora;

* Lengua de procedimiento: francés.

habiendo considerado los escritos obrantes en autos, en particular:

– el escrito de demanda presentado en la Secretaría del Tribunal General el 9 de agosto de 2023;

– la resolución de 11 de diciembre de 2023 por la que se admite la intervención de la Comisión en apoyo del Consejo;

– el escrito de adaptación presentado en la Secretaría del Tribunal General el 5 de julio de 2024;

celebrada la vista el 1 de octubre de 2024;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso, el demandante, el Sr. Ilan Mironovich Shor, solicita, por una parte, sobre la base del artículo 263 TFUE, la anulación, en primer lugar, de la Decisión (PESC) 2023/1047 del Consejo, de 30 de mayo de 2023, por la que se modifica la Decisión (PESC) 2023/891 relativa a la adopción de medidas restrictivas respecto de acciones que desestabilizan la República de Moldavia (DO 2023, L 140 I, p. 9), y del Reglamento de Ejecución (UE) 2023/1045 del Consejo, de 30 de mayo de 2023, por el que se aplica el Reglamento (UE) 2023/888 relativo a la adopción de medidas restrictivas respecto de acciones que desestabilizan la República de Moldavia (DO 2023, L 140 I, p. 1) (en lo sucesivo, conjuntamente, «actos iniciales»), y, en segundo lugar, de la Decisión (PESC) 2024/1244 del Consejo, de 26 de abril de 2024, por la que se modifica la Decisión (PESC) 2023/891 relativa a la adopción de medidas restrictivas respecto de acciones que desestabilizan la República de Moldavia (DO L, 2024/1242, 29.4.2024), y del Reglamento de Ejecución (UE) 2024/1243 del Consejo, de 26 de abril de 2024, por el que se aplica el Reglamento (UE) 2023/888 relativo a la adopción de medidas restrictivas respecto de acciones que desestabilizan la República de Moldavia (DO L, 2024/1243, 29.4.2024) (en lo sucesivo, conjuntamente, «actos de mantenimiento»), en la medida en que dichos actos (en lo sucesivo, conjuntamente, «actos impugnados») le afectan, y, por otra parte, sobre la base del artículo 268 TFUE, la reparación del perjuicio moral supuestamente sufrido como consecuencia de la adopción de los actos iniciales.

Antecedentes del litigio

2 El demandante es un empresario y político de nacionalidad moldava e israelí. Fue dirigente del partido político moldavo ȘOR hasta su disolución el 19 de junio de 2023.

3 El presente asunto se inscribe en el contexto de las medidas restrictivas adoptadas por la Unión Europea, a petición de los actuales dirigentes de la República de Moldavia, a raíz de las acciones de desestabilización a las que se enfrenta este país, acciones que han aumentado desde el inicio de la guerra de agresión de la Federación de Rusia contra Ucrania y que amenazan con obstaculizar su adhesión a la Unión.

4 El 28 de abril de 2023, el Consejo de la Unión Europea adoptó, sobre la base del artículo 29 TUE, la Decisión (PESC) 2023/891, relativa a la adopción de medidas restrictivas respecto de acciones que desestabilizan la República de Moldavia (DO 2023, L 114, p. 15; corrección de errores en DO L, 2024/90729, 15.11.2024). En la misma fecha, el Consejo adoptó, sobre la base del

artículo 215 TFUE, apartado 2, el Reglamento (UE) 2023/888, relativo a la adopción de medidas restrictivas respecto de acciones que desestabilizan la República de Moldavia (DO 2023, L 114, p. 1).

5 El artículo 1, apartado 1, de la Decisión 2023/891 establece lo siguiente:

«Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para impedir la entrada en sus territorios o el tránsito por ellos a:

a) personas físicas que sean responsables de acciones o políticas que menoscaben o amenacen la soberanía e independencia de la República de Moldavia, o la democracia, el Estado de Derecho, la estabilidad o la seguridad en la República de Moldavia, o que apoyen o ejecuten dichas acciones o políticas, mediante cualquiera de las siguientes acciones:
   i) obstruir o menoscabar el proceso político democrático, también obstaculizando o menoscabando gravemente la celebración de elecciones o intentando desestabilizar o derrocar el orden constitucional,
   ii) la planificación, dirección, participación, directa o indirecta, el apoyo o la facilitación por otros medios de manifestaciones violentas u otros actos de violencia, o
   iii) las infracciones financieras graves en relación con los fondos públicos y las salidas no autorizadas de capitales;

[…]».

6 El artículo 2, apartado 1, letra a), de la Decisión 2023/891 establece que se inmovilizarán todos los fondos y recursos económicos cuya propiedad, tenencia o control correspondan a personas físicas, entidades u organismos que sean responsables de acciones o políticas que menoscaben o amenacen la soberanía e independencia de la República de Moldavia, o la democracia, el Estado de Derecho, la estabilidad o la seguridad en la República de Moldavia, o que apoyen o ejecuten dichas acciones o políticas, mediante cualquiera de las tres acciones mencionadas en el apartado 5 anterior.

7 Mediante los actos iniciales, el nombre del demandante fue incluido en las listas de personas, entidades y organismos sujetos a las medidas restrictivas que figuran en el anexo de la Decisión 2023/891 y en el anexo I del Reglamento 2023/888 (en lo sucesivo, «listas controvertidas»), por los motivos siguientes:

«Ilan Shor es un político (líder del partido político ȘOR) y empresario de la República de Moldavia implicado en actividades de financiación ilegal de partidos políticos en la República de Moldavia e incitación a la violencia contra la oposición política. El partido político ȘOR, que dirige Ilan Shor, participaba en el pago y la formación de personas con el fin de provocar desórdenes y disturbios durante las protestas ocurridas en la República de Moldavia.

Mediante resolución de 13 de abril de 2023, el Tribunal de Apelación de Chisináu condenó a Ilan Shor por fraude y blanqueo de capitales en el caso “Fraude bancario” a quince años de prisión y le confiscó bienes por valor de 254 millones EUR. Según las autoridades de la República de Moldavia, los fondos provenientes de este fraude bancario a gran escala y sus vínculos con oligarcas corruptos y entidades con sede en Moscú se han utilizado y se siguen utilizando para crear artificialmente agitación política en el país.

Sus acciones encaminadas a subvertir la democracia en la República de Moldavia incluyen la financiación ilegal en apoyo de la actividad política a favor del Kremlin en la República de Moldavia. Un ejemplo del uso de estos fondos es la organización de protestas y concentraciones violentas, principalmente en la capital, Chisináu, con la ayuda de manifestantes pagados por el partido ŞOR durante el período 2022 y 2023.

Por dirigir y planificar manifestaciones violentas, así como por sus infracciones financieras graves en relación con fondos públicos y la salida no autorizada de capitales, Ilan Shor es responsable de acciones que menoscaban y amenazan la soberanía y la independencia de la República de Moldavia, así como la democracia, el Estado de Derecho, la estabilidad y la seguridad en la República de Moldavia.»

8 El 31 de mayo de 2023, el Consejo publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* un Anuncio a la atención de las personas sujetas a las medidas restrictivas establecidas en la Decisión [2023/891], modificada por la Decisión [2023/1047], y el Reglamento [2023/888], aplicado por el Reglamento de Ejecución 2023/1045 (DO 2023, C 190, p. 5). Mediante este anuncio, se informó a las personas sujetas a esas medidas restrictivas de que podían enviar al Consejo una solicitud de reconsideración de la inclusión de su nombre en las listas controvertidas.

9 El 8 de junio de 2023, el demandante solicitó que se le comunicaran las pruebas que fundamentaban la inclusión de su nombre en las listas controvertidas.

10 El 14 de junio de 2023, el Consejo remitió al demandante el documento WK 6381/2023 REV 1, que contenía las pruebas que le conciernen (en lo sucesivo, «documento WK 6381/2023»).

Hechos posteriores a la interposición del recurso

11 Mediante correo electrónico de 27 de febrero de 2024, el Consejo informó al demandante de que tenía intención de mantener su nombre en las listas controvertidas sobre la base de motivos esencialmente idénticos a los que justificaron su inclusión inicial. Asimismo, el Consejo le remitió el documento WK 2428/2024, que contenía las pruebas que justificaban el mantenimiento de su nombre en las listas controvertidas (en lo sucesivo, «documento WK 2428/2024») y le informó de que tenía la posibilidad de presentar observaciones antes del 13 de marzo de 2024.

12 Mediante correo electrónico de 18 de marzo de 2024, el demandante presentó sus observaciones sobre el correo electrónico de 27 de febrero de 2024 y sobre el documento WK 2428/2024.

13 El 26 de abril de 2024, el Consejo adoptó los actos de mantenimiento, mediante los cuales se prorrogaron hasta el 29 de abril de 2025 las medidas restrictivas adoptadas contra el demandante.

14 En los actos de mantenimiento, el Consejo justificó la prórroga de las medidas restrictivas contra el demandante introduciendo dos modificaciones en los motivos iniciales en relación con el hecho de que su partido político había sido declarado inconstitucional en junio de 2023. Así, la motivación de los actos de mantenimiento precisa que, por una parte, «antes de ser declarado inconstitucional en junio de 2023, el partido [del demandante] participaba en el pago y la formación de personas con el fin de provocar desórdenes y disturbios durante las protestas ocurridas en la República de Moldavia» y que, por otra parte, «después de que el partido [del

demandante] fuera declarado inconstitucional, [él] siguió propiciando la influencia rusa en el entorno político de la República de Moldavia, financiando ilegalmente a otros partidos e intentando sobornar a políticos».

15 Mediante correo electrónico de 29 de abril de 2024, el Consejo comunicó a los representantes del demandante que había decidido mantener el nombre de este en las listas controvertidas y de la posibilidad de presentar nuevas observaciones antes del 1 de noviembre de 2024.

Pretensiones de las partes

16 El demandante solicita al Tribunal General que:

– Anule los actos impugnados en tanto en cuanto le afectan.

– Condene al Consejo a pagar 100 000 euros en concepto de indemnización por el daño moral sufrido como consecuencia de la adopción de los actos iniciales.

– Condene en costas al Consejo.

17 El Consejo solicita al Tribunal General que:

– Desestime el recurso.

– Con carácter subsidiario, en el supuesto de que se anulen la Decisión 2023/1047 o la Decisión 2024/1244, ordene que se mantengan sus efectos hasta la expiración del plazo para interponer un recurso de casación conforme a lo establecido en el artículo 56, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea o, si se interpusiera un recurso de casación dentro de dicho plazo, hasta la eventual desestimación de dicho recurso.

– Condene en costas al demandante.

18 La Comisión Europea solicita al Tribunal General que desestime el recurso y condene en costas al demandante.

Fundamentos de Derecho

Sobre las pretensiones de anulación de los actos impugnados

19 De los motivos de inclusión y de mantenimiento del nombre del demandante en las listas controvertidas se desprende expresamente que este es objeto de medidas restrictivas porque el Consejo consideró que era responsable de acciones que menoscababan y amenazaban la soberanía e independencia de la República de Moldavia, así como la democracia, el Estado de Derecho, la estabilidad y la seguridad de dicho Estado debido a dos de las tres acciones contempladas en los artículos 1, apartado 1, letra a), y 2, apartado 1, letra a), de la Decisión 2023/891.

20 Por una parte, el Consejo acusa al demandante de dirigir y planificar manifestaciones violentas en la República de Moldavia, en el sentido del criterio enunciado en los artículos 1, apartado 1, letra a), inciso ii), y 2, apartado 1, letra a), inciso ii), de la Decisión 2023/891, así como en el artículo 2, apartado 3, letra a), inciso ii), del Reglamento 2023/888 [en lo sucesivo, «criterio ii)»]. Por otra parte, el Consejo considera que el demandante es responsable de infracciones financieras graves en relación con fondos públicos y de la salida no autorizada de capitales, en el sentido del criterio establecido en los artículos 1, apartado 1, letra a), inciso iii), y 2, apartado 1, letra a), inciso iii), de la Decisión 2023/891, así como en el artículo 2, apartado 3, letra a), inciso iii), del Reglamento 2023/888 [en lo sucesivo, «criterio iii)»].

21 Habida cuenta de su carácter alternativo, para que los actos impugnados estén fundados en Derecho, basta con que se aplicara acertadamente uno de los dos criterios que el Consejo utilizó para incluir y mantener el nombre del demandante en las listas controvertidas, como, por otra parte, las partes reconocieron en la vista (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de noviembre de 2013, Consejo/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, apartado 72 y jurisprudencia citada). En consecuencia, el Tribunal General considera oportuno examinar en primer lugar los motivos y alegaciones del demandante que critican la legalidad de los actos impugnados en la medida en que se basan en el criterio ii).

22 A este respecto, en apoyo de su recurso, el demandante invoca cuatro motivos, basados, en primer lugar, en una excepción de ilegalidad de la Decisión 2023/891 y del Reglamento 2023/888; en segundo lugar, en el incumplimiento de la obligación de motivación y en la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, que procede examinar en primer lugar; en tercer lugar, en errores de apreciación, y, en cuarto lugar, en la vulneración de los derechos fundamentales.

Sobre el segundo motivo, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación y en la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva

23 El demandante alega que los actos impugnados adolecen de insuficiencia de motivación, lo que le impide defenderse y menoscaba así su derecho a la tutela judicial efectiva.

24 En particular, afirma que, en la medida en que se le reprocha haber «dirigido y planificado manifestaciones violentas», la motivación de los actos impugnados no le permite comprender qué acciones se le reprochan concretamente. Sostiene que la motivación de los actos impugnados es imprecisa y los elementos fácticos en los que se basó el Consejo para considerar que se cumplía este criterio no son identificables.

25 El Consejo refuta esta alegación.

26 Según la jurisprudencia, la motivación de un acto del Consejo que impone una medida restrictiva no solamente debe identificar la base jurídica de dicha medida, sino también las razones específicas y concretas por las que el Consejo considera, en el ejercicio de su facultad discrecional, que el interesado tenía que ser objeto de tal medida (véase la sentencia de 13 de septiembre de 2018, Sberbank of Russia/Consejo, T-732/14, EU:T:2018:541, apartado 97 y jurisprudencia citada).

27 No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que el carácter suficiente de la motivación debe apreciarse en relación no solo 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 (véase la sentencia de 15 de noviembre de 2012, Consejo/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, apartado 53 y jurisprudencia citada).

28 En el presente asunto, los fundamentos jurídicos de los actos impugnados son fácilmente identificables, puesto que se desprenden expresamente de los motivos recordados en los apartados 7 y 14 anteriores.

29 En efecto, como se señala en el apartado 19 anterior, el Consejo consideró que el demandante era responsable de acciones que menoscababan y amenazaban la soberanía e independencia de la República de Moldavia, así como la democracia, el Estado de Derecho, la estabilidad y la seguridad de dicho Estado, debido a dos de las tres acciones contempladas en los artículos 1, apartado 1, letra a), y 2, apartado 1, letra a), de la Decisión 2023/891 y en el artículo 2, apartado 3, letra a), del Reglamento 2023/888, a saber, los criterios ii) y iii).

30 Por lo que respecta al criterio ii), el Consejo expuso de manera comprensible e inequívoca las razones específicas y concretas por las que consideró, en el ejercicio de su facultad discrecional de apreciación, que las manifestaciones dirigidas y planificadas por el demandante le hacían responsable de acciones que menoscababan y amenazaban la soberanía e independencia de la República de Moldavia, así como la democracia, el Estado de Derecho, la estabilidad y la seguridad de dicho Estado.

31 En efecto, por una parte, el Consejo señaló que el demandante estaba implicado en acciones de incitación a la violencia contra el Gobierno actual de la República de Moldavia. Por otra parte, le acusa de apoyar la actividad política prorrusa en el país, en particular remunerando a personas a cambio de que participaran en manifestaciones planificadas por su partido y formándolas para provocar artificialmente agitación en el país.

32 De conformidad con la jurisprudencia citada en el apartado 27 anterior, estas afirmaciones deben interpretarse a la luz del contexto en el que se adoptaron los actos impugnados. A este respecto, de los considerandos 1 a 12 de la Decisión 2023/891 se desprende, en esencia, que el Consejo se comprometió a apoyar a la República de Moldavia frente a las actividades desestabilizadoras llevadas a cabo con la ayuda y en interés de la Federación de Rusia con el fin de obstaculizar su adhesión a la Unión, dirigiéndose, en particular, a las personas que, mediante actos de violencia como los que se imputan al demandante, representan una amenaza para la democracia y el Estado de Derecho, así como para la estabilidad y la seguridad, de la República de Moldavia.

33 Habida cuenta de este contexto, en virtud del criterio ii), la motivación de los actos impugnados era suficiente para permitir al demandante defenderse y comprender las razones específicas y concretas de la inclusión y del mantenimiento de su nombre en las listas controvertidas y al Tribunal General controlar su legalidad.

34 Por otra parte, en la medida en que se fundamentan en el criterio ii), es preciso señalar que los actos impugnados no se basan en la resolución de 13 de abril de 2023 del Tribunal de Apelación de Chisináu (Moldavia), a la que se hace referencia en los actos impugnados para justificar la inclusión y el mantenimiento del nombre del demandante únicamente con arreglo al criterio iii).

35 Por lo tanto, para cumplir su obligación de motivar la adopción de los actos impugnados con arreglo al criterio ii), el Consejo no estaba obligado a exponer las razones por las que consideraba que en la adopción de dicha resolución judicial se habían respetado tanto su derecho de defensa como su derecho a la tutela judicial efectiva, como exige la jurisprudencia derivada, en particular, de la sentencia de 19 de diciembre de 2018, Azarov/Consejo (C-530/17 P, EU:C:2018:1031), como, por otra parte, el demandante reconoció en la vista.

36 Por último, debe desestimarse la alegación formulada contra los actos de mantenimiento basada en que, en el escrito de contestación y en la dúplica, el Consejo afirmó que el nombre del demandante había sido incluido en las listas controvertidas sobre la base del criterio previsto en el artículo 2, apartado 1, letra a), inciso i), de la Decisión 2023/891, referido a las personas que obstruyen o menoscaban el proceso político democrático en la República de Moldavia. En efecto, el carácter suficiente de la motivación de los actos impugnados no puede apreciarse a la luz del contenido de los escritos procesales presentados por el Consejo, máxime cuando este último reconoció que dichos escritos adolecían de un error material sobre este extremo.

37 Habida cuenta de lo anterior, procede desestimar el segundo motivo por infundado.

Sobre el primer motivo, basado en la excepción de ilegalidad de la Decisión 2023/891 y del Reglamento 2023/888

38 El primer motivo se divide, en esencia, en cinco partes, basadas, en primer lugar, en la falta de base jurídica de la Decisión 2023/891 y del Reglamento 2023/888; en segundo lugar, en la vulneración del principio de proporcionalidad; en tercer lugar, en la vulneración del principio de seguridad jurídica; en cuarto lugar, en una desviación de poder, y, en quinto lugar, en la infracción de los artículos 2 TUE, 8 TUE y 21 TUE, apartado 1.

– *Sobre la competencia del Tribunal General*

39 El Consejo sostiene que, mediante el primer motivo, el demandante solicita al Tribunal General que declare inaplicables en su totalidad la Decisión 2023/891 y el Reglamento 2023/888. Pues bien, según el Consejo, con arreglo al artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y al artículo 275 TFUE, el Tribunal General no es competente para juzgar la oportunidad de la adopción de esos actos en el ámbito de la política exterior y de seguridad común (PESC).

40 El demandante refuta esta alegación.

41 Es cierto que, según el artículo 275 TFUE, párrafo primero, el juez de la Unión no será competente para pronunciarse sobre las disposiciones relativas a la PESC ni sobre los actos adoptados sobre la base de estas.

42 No obstante, a tenor del artículo 275 TFUE, párrafo segundo, el juez de la Unión será competente para pronunciarse sobre los recursos interpuestos en las condiciones contempladas en el párrafo cuarto del artículo 263 TFUE y relativos al control de la legalidad de las decisiones adoptadas por el Consejo en virtud del capítulo 2 del título V del TUE por las que se establezcan medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas. Esa disposición no excluye la posibilidad de impugnar, por vía incidental en virtud del artículo 277 TFUE, la legalidad de un acto de alcance

general, en apoyo de un recurso de anulación interpuesto contra una medida restrictiva individual (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de enero de 2016, Azarov/Consejo, T-331/14, EU:T:2016:49, apartado 62).

43 Dicho esto, dado que el artículo 277 TFUE no tiene por objeto permitir que una parte impugne la aplicabilidad de cualquier acto de alcance general en apoyo de cualquier tipo de recurso, el alcance de una excepción de ilegalidad debe limitarse a lo que sea indispensable para la solución del litigio (véase la sentencia de 30 de abril de 2019, Wattiau/Parlamento, T-737/17, EU:T:2019:273, apartado 56 y jurisprudencia citada). De este modo, con ocasión de recursos de anulación interpuestos contra decisiones del Consejo por las que se imponen medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas, el Tribunal General ha admitido que podía válidamente ser objeto de una excepción de ilegalidad la disposición del acto de alcance general que enunciaba el criterio en virtud del cual el nombre del interesado había sido incluido en las listas controvertidas (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de septiembre de 2016, Yanukovych/Consejo, T-348/14, EU:T:2016:508, apartados 57 a 59 y jurisprudencia citada).

44 En el presente asunto, por lo tanto, el Tribunal General es competente para conocer de una excepción de ilegalidad limitada a las disposiciones de la Decisión 2023/891 y del Reglamento 2023/888 que establecen los criterios ii) y iii), extremo que, por otra parte, reconoció el Consejo en respuesta a una pregunta del Tribunal General en la vista.

45 En consecuencia, habida cuenta de lo expuesto en el apartado 21 anterior, procede examinar el primer motivo en la medida en que pretende cuestionar la legalidad de las disposiciones que establecen el criterio ii).

– Sobre la primera parte del primer motivo, basada en la falta de base jurídica de la Decisión 2023/891 y del Reglamento 2023/888, la cuarta parte del primer motivo, basada en una desviación de poder, y la quinta parte del primer motivo, basada en la infracción de los artículos 2 TUE, 8 TUE y 21 TUE, apartado 1

46 En las partes primera, cuarta y quinta del primer motivo, que procede examinar conjuntamente, el demandante sostiene, en esencia, que la Decisión 2023/891 y el Reglamento 2023/888 persiguen objetivos distintos de los que el Consejo está facultado para perseguir en el marco de la PESC.

47 Según el demandante, el objetivo consistente en facilitar la adhesión de un Estado tercero a la Unión no es un objetivo de la PESC, ya que el proceso de adhesión se rige por el artículo 49 TUE, que no figura en un capítulo del Tratado relativo a la PESC. El demandante afirma, asimismo, que el Consejo persigue en realidad el objetivo de falsear el proceso democrático interno de un país vecino, de modo que el recurso al artículo 29 TUE y al artículo 215 TFUE, apartado 2, para justificar la adopción, respectivamente, de la Decisión 2023/891 y del Reglamento 2023/888 constituye, a su juicio, una desviación de poder. Según el demandante, el único objetivo de estas medidas restrictivas era dirigirse contra determinados miembros de la oposición política, a petición del Gobierno moldavo, lo que constituye una injerencia en el proceso político democrático interno de la República de Moldavia, en contravención de los artículos 2 TUE, 8 TUE y 21 TUE, apartado 1.

48 El Consejo, apoyado por la Comisión, refuta esta alegación.

49 En el presente asunto, las bases jurídicas de la Decisión 2023/891 y del Reglamento 2023/888 son, respectivamente, el artículo 29 TUE y el artículo 215 TFUE, apartado 2, es decir, las bases jurídicas pertinentes en materia de PESC, extremo que el demandante no discute como tal. En efecto, la argumentación de este último implica más bien comprobar si dichos actos se inscriben efectivamente en el ámbito de la PESC.

50 A este respecto, habida cuenta del amplio alcance de los fines y los objetivos de la PESC, que se expresan en los artículos 3 TUE, apartado 5, y 21 TUE y en las disposiciones específicas sobre dicha política, en particular los artículos 23 TUE y 24 TUE, el juez de la Unión reconoce al Consejo una gran libertad para definir el objeto de las medidas restrictivas que adopte la Unión en el ámbito de la PESC (véase la sentencia de 27 de julio de 2022, RT France/Consejo, T-125/22, EU:T:2022:483, apartado 52 y jurisprudencia citada).

51 La elección de la base jurídica de los actos de que se trate debe controlarse a la luz de elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional, entre los que figuran la finalidad y el contenido del acto en cuestión (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de marzo de 2015, Ezz y otros/Consejo, C-220/14 P, EU:C:2015:147, apartado 42 y jurisprudencia citada).

52 En el presente asunto, según su considerando 11, la Decisión 2023/891 tiene como finalidad imponer restricciones de viajes y medidas de inmovilización de activos a las personas responsables de apoyar o ejecutar acciones o políticas que menoscaben o amenacen la soberanía y la independencia de la República de Moldavia, la democracia, el Estado de Derecho, la estabilidad o la seguridad del país, y a las personas, entidades u organismos asociados con ellas.

53 Según el considerando 2 de la Decisión 2023/891, estas medidas restrictivas se inscriben en el marco de una política de apoyo a los actuales dirigentes de la República de Moldavia, país candidato a la adhesión a la Unión, destinada a reforzar la resiliencia, la seguridad, la estabilidad, la economía y el suministro energético del país, ante las actividades desestabilizadoras de agentes externos.

54 Esta política de apoyo se inscribe a su vez en el contexto recordado en los considerandos 3 y 4 de la Decisión 2023/891, según el cual el Gobierno moldavo ha realizado importantes avances en la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho, así como en la lucha contra la corrupción, pero ha abordado múltiples crisis y se ha enfrentado cada vez con más frecuencia a amenazas directas para su estabilidad procedentes tanto de grupos internos con intereses específicos como de la Federación de Rusia, que a menudo confluyen para apartar al país de su senda de reformas. Del considerando 6 de dicha Decisión se desprende asimismo que, según la apreciación del Consejo, tales actividades desestabilizadoras exigían una reacción inmediata, habida cuenta de la importancia que revestía la estabilidad de la República de Moldavia como país candidato y limítrofe con la Unión.

55 En este contexto, en el considerando 7 de la Decisión 2023/891, el Consejo señaló que las personas responsables de actos de violencia suponían una amenaza para la democracia y el Estado de Derecho, así como para la estabilidad y la seguridad, de la República de Moldavia.

56 Habida cuenta de la finalidad y del contenido de la Decisión 2023/891, resulta que dicha Decisión está directamente relacionada con las finalidades de la PESC enunciadas en el artículo 21 TUE, apartado 2, letra b), en la medida en que tiene por objeto, en esencia, consolidar y respaldar la democracia y el Estado de Derecho en la República de Moldavia.

57 En este contexto, procede considerar que la planificación o dirección de manifestaciones violentas u otros actos de violencia, o la participación en ellos, puede justificar una acción de la Unión en el marco de la PESC basada en el objetivo de consolidar y respaldar la democracia y el Estado de Derecho en un país tercero.

58 En efecto, a diferencia de las manifestaciones pacíficas, que son un componente esencial de la democracia en un Estado de Derecho, las manifestaciones violentas pueden menoscabar los fundamentos jurídicos e institucionales del país de que se trate y no forman parte del derecho fundamental a la libertad de reunión pacífica garantizado por el artículo 11 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950 (CEDH), y por el artículo 12, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).

59 De ello se desprende que el criterio ii) podía introducirse en el ordenamiento jurídico de la Unión mediante la Decisión 2023/891 y el Reglamento 2023/888, basados, respectivamente, en el artículo 29 TUE y en el artículo 215 TFUE, apartado 2.

60 Esta conclusión no queda desvirtuada por las alegaciones del demandante.

61 En primer lugar, procede desestimar la alegación de que, al intentar facilitar la adhesión a la Unión de un país candidato, el Consejo persiga un objetivo que no guarda relación con la PESC.

62 En efecto, el respeto del Estado de Derecho, valor esencial en el que se basa la Unión, es una condición previa para la adhesión a la Unión y el artículo 21 TUE, apartado 2, letra b), faculta al Consejo para adoptar medidas restrictivas destinadas a respaldar, en particular, el Estado de Derecho en un país tercero. Por lo tanto, el Consejo es competente para adoptar medidas restrictivas de respaldo al Estado de Derecho en un país tercero candidato a la adhesión a la Unión.

63 En segundo lugar, no puede prosperar la alegación del demandante basada en una desviación de poder. En efecto, según reiterada jurisprudencia, un acto solo incurre en desviación de poder cuando existen indicios objetivos, pertinentes y concordantes de que ha sido adoptado exclusivamente o, al menos, de modo determinante para alcanzar fines distintos de aquellos para los que se ha conferido la facultad de que se trate o para eludir un procedimiento específicamente establecido por los Tratados para hacer frente a las circunstancias del caso (véase la sentencia de 15 de noviembre de 2023, OT/Consejo, T-193/22, EU:T:2023:716, apartado 208 y jurisprudencia citada).

64 Pues bien, el demandante no ha aportado tales indicios que puedan demostrar que el Consejo perseguía objetivos distintos del que resultaba de la Decisión 2023/891. En particular, el mero hecho de que el Consejo respondiera positivamente a una solicitud de apoyo de la Unión frente a acciones que amenazaban con desestabilizar la República de Moldavia no significa que los actos adoptados a este respecto adolezcan de desviación de poder. Asimismo, la alegación de que las medidas restrictivas fueron concebidas «para dirigirse […] específicamente contra [los] principales líderes de la oposición» se contradice con la redacción general de los criterios de inclusión de que se trata, redacción que hace que puedan aplicarse a categorías de personas distintas de los cargos políticos.

65 Por último, dado que ha quedado acreditado que el Consejo estaba facultado para adoptar la Decisión 2023/891 y el Reglamento 2023/888, en particular con el fin de respaldar la democracia y el Estado de Derecho en la República de Moldavia de conformidad con el artículo 21 TUE, apartado 2, letra b), la alegación basada en infracciones de los artículos 2, 8 y 21, apartado 1, de dicho Tratado no puede prosperar.

66 Contrariamente a lo que sostiene el demandante en el escrito de adaptación, las conclusiones anteriores tampoco quedan desvirtuadas por el hecho de que el Consejo indicara que no disponía de documentos relativos a la solicitud de apoyo formulada por la República de Moldavia, a la que se hace referencia en el considerando 10 de la Decisión 2023/891.

67 A este respecto, el demandante no explica cómo la falta de documentación en relación con esta solicitud permite demostrar que la Decisión 2023/891 y el Reglamento 2023/888 adolecen de alguna ilegalidad.

68 Por lo tanto, las partes primera, cuarta y quinta del primer motivo deben desestimarse por infundadas.

– Sobre la segunda parte del primer motivo, basada en la violación del principio de proporcionalidad

69 El demandante alega que la interpretación que el Consejo hace del criterio ii) es desproporcionada y tiene como consecuencia que numerosos políticos de la Unión, hombres y mujeres, pudieran cumplirlo. En su opinión, habida cuenta del derecho fundamental a la libertad de reunión pacífica, solo pueden ser objeto de medidas restrictivas las manifestaciones planificadas intencionadamente con el objetivo de cometer actos de violencia.

70 El Consejo, apoyado por la Comisión, refuta esta alegación.

71 A este respecto, por lo que se refiere al control jurisdiccional del respeto del principio de proporcionalidad, el Tribunal de Justicia ha declarado que debía reconocerse una amplia facultad discrecional al legislador de la Unión en ámbitos en los que debiera tomar decisiones de naturaleza política, económica y social y realizar apreciaciones complejas. De lo antedicho resulta que solo el carácter manifiestamente inadecuado de una medida adoptada en esos ámbitos, con relación al objetivo que tenía previsto conseguir la institución competente, podía afectar a la legalidad de tal medida (véase la sentencia de 28 de marzo de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, apartado 146 y jurisprudencia citada).

72 En el presente asunto, contrariamente a lo que sostiene en esencia el demandante, el círculo de personas potencialmente afectadas por las medidas restrictivas basadas en el criterio ii) no puede considerarse desproporcionado.

73 En efecto, del propio tenor de los artículos 1, apartado 1, letra a), inciso ii), y 2, apartado 1, letra a), inciso ii), de la Decisión 2023/891 se desprende que no toda planificación o dirección de manifestaciones violentas u otros actos de violencia, o participación en ellos, justifica la adopción de medidas restrictivas.

74 En primer lugar, para adoptar medidas restrictivas sobre la base de este criterio, es preciso que las acciones del interesado puedan menoscabar o amenazar la soberanía e independencia de la República de Moldavia, o la democracia, el Estado de Derecho, la estabilidad o la seguridad en

dicho Estado. En otras palabras, es necesario que dichas acciones puedan menoscabar los fundamentos institucionales y jurídicos de ese país (véase, por analogía, la sentencia de 15 de septiembre de 2016, Yanukovych/Consejo, T-346/14, EU:T:2016:497, apartado 101).

75 A continuación, como señala el demandante, el empleo de los términos «manifestaciones violentas» y «otros actos de violencia» implica necesariamente que no pueden adoptarse medidas restrictivas contra personas responsables de la planificación o dirección de manifestaciones amparadas por el derecho a la libertad de reunión pacífica consagrado en el artículo 11 del CEDH y en el artículo 12, apartado 1, de la Carta, o de la participación en ellas.

76 A este respecto, de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos relativa al artículo 11 del CEDH, que debe tenerse en cuenta en virtud del artículo 52, apartado 3, de la Carta para determinar el sentido y el alcance del derecho a la libertad de reunión pacífica consagrado en el artículo 12, apartado 1, de esta, se desprende que no cualquier manifestación en la que se hayan constatado actos violentos puede justificar la adopción de medidas restrictivas contra sus planificadores.

77 Según el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el derecho a la libertad de reunión pacífica se aplica a todas las concentraciones, a excepción de aquellas en las que los planificadores o los participantes estén movidos por intenciones violentas, inciten a la violencia o pongan en entredicho de otro modo los fundamentos de la sociedad democrática (véase TEDH, sentencia de 15 de octubre de 2015, Kudrevičius y otros c. Lituania, CE:ECHR:2015:1015JUD003755305, § 92 y jurisprudencia citada). Además, una persona no se ve privada del derecho a la libertad de reunión pacífica por actos de violencia esporádicos u otros actos reprensibles cometidos por otras personas durante la manifestación, siempre que las intenciones o el comportamiento del interesado sigan siendo pacíficos (véase TEDH, sentencia de 5 de enero de 2016, Frumkin c. Rusia, CE:ECHR:2016:0105JUD007456812, § 99 y jurisprudencia citada).

78 Por último, existe una proporcionalidad razonable entre el criterio ii) y los objetivos perseguidos por la Decisión 2023/891 y el Reglamento 2023/888. En efecto, en la medida en que el Consejo pretendía respaldar, en particular, la democracia y el Estado de Derecho en la República de Moldavia, impidiendo que las actividades desestabilizadoras de agentes externos amenazaran con obstaculizar la adhesión a la Unión de ese país, el enfoque consistente en dirigirse a las personas responsables de la planificación o dirección de manifestaciones violentas u otros actos de violencia que pudieran comprometer dicha adhesión, o de la participación en ellos, responde de manera coherente a esos objetivos.

79 Habida cuenta de lo anterior, el criterio ii) no resulta manifiestamente inadecuado a la luz de los objetivos perseguidos por el Consejo.

80 Por lo tanto, la segunda parte del primer motivo debe desestimarse por infundada.

– Sobre la tercera parte del primer motivo, basada en la violación del principio de seguridad jurídica

81 El demandante sostiene que el Consejo vulneró el principio de seguridad jurídica debido a que los criterios enunciados en la Decisión 2023/891 y en el Reglamento 2023/888 imposibilitan que las personas afectadas eviten las medidas restrictivas, cualquiera que sea su comportamiento. A este respecto, el demandante aduce que, en su respuesta de 13 de mayo de 2024 a la solicitud de acceso a los documentos presentada por él sobre la base del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del

Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DO 2001, L 145, p. 43), el Consejo afirmó que la divulgación de los actos de trámite de preparación de los actos impugnados podía privar a las medidas restrictivas de su efecto útil al poner de manifiesto cómo las personas afectadas podrían evitar más fácilmente el régimen de medidas restrictivas, lo que sería incompatible con el principio de seguridad jurídica.

82 Asimismo, el demandante afirma que el criterio ii) tiene por objeto imponer sanciones penales con carácter retroactivo por comportamientos pasados y que no es suficientemente claro.

83 El Consejo, apoyado por la Comisión, refuta esta alegación.

84 El principio de seguridad jurídica implica que la legislación de la Unión debe ser precisa y su aplicación previsible para los justiciables (véase la sentencia de 17 de febrero de 2017, Islamic Republic of Iran Shipping Lines y otros/Consejo, T-14/14 y T-87/14, EU:T:2017:102, apartado 192 y jurisprudencia citada). Esta legislación debe ser clara y precisa, con el fin de que los justiciables puedan conocer sin ambigüedad sus derechos y obligaciones y adoptar las medidas oportunas en consecuencia (véase la sentencia de 28 de marzo de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, apartado 161 y jurisprudencia citada).

85 En el presente asunto, en primer lugar, el demandante no ha identificado los aspectos del criterio ii) que, en su opinión, carecían de claridad o de precisión.

86 A continuación, debe desestimarse la alegación de que el criterio ii) tiene por objeto sancionar penalmente a determinadas personas por comportamientos pasados.

87 En efecto, con carácter general, las medidas restrictivas no tienen carácter de sanción penal, ya que los fondos de que se trata están inmovilizados con carácter cautelar y, por lo tanto, provisional.

88 En el presente asunto, el carácter cautelar de las medidas restrictivas controvertidas queda acreditado por los considerandos 4, 5 y 7 a 10 de la Decisión 2023/891, de los que se desprende que los diferentes criterios de inclusión que establece tienen por objeto combatir los actos de desestabilización que representan una «amenaza» para la democracia y el Estado de Derecho en la República de Moldavia.

89 En otras palabras, las personas responsables de tales actividades desestabilizadoras no son sancionadas por su comportamiento pasado, sino que son objeto de medidas restrictivas porque el Consejo consideró que, debido a sus acciones, representaban, en la fecha en que se adoptaron dichas medidas, una amenaza para la democracia y el Estado de Derecho en ese país.

90 En este sentido, esas medidas tienen esencialmente por objeto evitar que se cometan o se repitan tales actos y se basan más en una valoración de amenazas actuales o futuras que en una apreciación de comportamientos pasados (véase, por analogía, la sentencia de 23 de octubre de 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Consejo, T-256/07, EU:T:2008:461, apartado 110). Cualquier otra interpretación tendría como consecuencia obligar al Consejo a basarse únicamente en acciones posteriores al establecimiento de los criterios en cuestión, privando así de toda efectividad a las competencias que le confieren el artículo 29 TUE y el artículo 215 TFUE.

91 Por último, no puede prosperar la alegación de que la redacción de este criterio implica la imposibilidad de evitar las medidas restrictivas.

92 En efecto, la validez de las medidas restrictivas se supedita siempre a que se mantengan las circunstancias de hecho y de Derecho que justificaron su adopción, así como a la necesidad de su mantenimiento para la consecución del objetivo al que se asocian. De ese modo, al reconsiderar periódicamente esas medidas restrictivas, corresponde al Consejo llevar a cabo una apreciación actualizada de la situación y hacer un balance de los efectos de tales medidas, con miras a determinar si han permitido alcanzar los objetivos perseguidos con la inclusión inicial de los nombres de las personas y entidades afectadas en la lista controvertida o si todavía es posible llegar a la misma conclusión en relación con esas personas y entidades (véase la sentencia de 15 de noviembre de 2023, OT/Consejo, T-193/22, EU:T:2023:716, apartado 168 y jurisprudencia citada).

93 A este respecto, la alegación basada en el contenido de la respuesta del Consejo de 13 de mayo de 2024 a la solicitud confirmatoria de acceso que los representantes del demandante presentaron sobre la base del Reglamento n.º 1049/2001 tampoco demuestra que la Decisión 2023/891 y el Reglamento 2023/888 vulneren el principio de seguridad jurídica.

94 En efecto, esta alegación pretende, en realidad, criticar la legalidad de la decisión del Consejo de 13 de mayo de 2024 por la que se deniega parcialmente el acceso a determinados documentos. Dado que esta decisión puede ser objeto de un recurso de anulación en virtud del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, el demandante no puede invocar su ilegalidad en el presente procedimiento (véase, por analogía, la sentencia de 28 de marzo de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, apartado 128 y jurisprudencia citada).

95 Por lo tanto, procede desestimar por infundada la tercera parte del primer motivo.

96 En vista de lo anterior, el primer motivo debe desestimarse en su totalidad por infundado.

Sobre el tercer motivo, basado en errores de apreciación

97 Por una parte, el demandante sostiene que no puede atribuirse valor probatorio alguno a los artículos de prensa contenidos en el expediente de pruebas del Consejo, ya que la prensa moldava no es independiente. Además, afirma que solo cuando el Consejo carece de competencias de investigación en un país tercero puede basarse en este tipo de artículos de prensa. En el presente asunto, a juicio del demandante, la Delegación de la Unión en la República de Moldavia estaba perfectamente en condiciones de llevar a cabo investigaciones sobre el terreno.

98 Por otra parte, el demandante señala que las concentraciones de 19 de junio de 2022 y de 12 de marzo de 2023 no pueden calificarse de «violentas» en el sentido del criterio ii).

99 Según el demandante, estas manifestaciones, motivadas por reivindicaciones legítimas contra la disminución del nivel de vida en la República de Moldavia, se desarrollaron de manera pacífica y en modo alguno estaban relacionadas con intentos de desestabilizar ese país. Por el contrario, a su juicio, solo eran el reflejo de la labor de la oposición elegida democráticamente. El demandante sostiene, asimismo, que las únicas acciones violentas constatadas en estas concentraciones son imputables a la policía, que bloqueó el acceso de los participantes a los lugares de reunión y detuvo a manifestantes de forma injustificada. Por otra parte, afirma que el hecho de remunerar a personas para que participen en manifestaciones no es ilegal. A este respecto, señala que la

financiación a la que hace referencia el Consejo tenía únicamente por objeto garantizar el transporte de los manifestantes y ofrecerles alimentos y material para que pudieran participar en las manifestaciones. Por último, el demandante niega haber organizado «viajes» a Turquía para formar a jóvenes moldavos en técnicas orientadas a provocar disturbios masivos durante las manifestaciones. Sostiene que su partido, que tiene experiencia en la organización de acontecimientos, se limitó a ayudar a una organización juvenil a reservar un hotel en Turquía y a organizar actividades.

100 Por lo que respecta a los actos de mantenimiento, el demandante sostiene que las investigaciones y los procedimientos judiciales incoados en un contexto caracterizado por altos niveles de corrupción y en el que el respeto del derecho de defensa no estaba garantizado no podían servir para fundamentar el mantenimiento de su nombre en las listas controvertidas. Añade, por otra parte, que los artículos contenidos en el documento WK 6381/2023 tienen más de un año de antigüedad y que el Consejo no ha explicado cómo, tras la disolución de su partido en junio de 2023, seguía planificando manifestaciones violentas en el sentido del criterio ii).

101 El Consejo, apoyado por la Comisión, refuta esta alegación.

– Sobre las pruebas tomadas en consideración por el Consejo para fundamentar la apreciación según la cual el demandante planificó y dirigió manifestaciones violentas en el sentido del criterio ii)

102 En primer lugar, por lo que respecta a la cuestión de si el Consejo podía adoptar los actos impugnados sin llevar a cabo él mismo comprobaciones sobre el terreno, procede recordar que, al carecer de competencias de investigación en los países terceros, la apreciación de las autoridades de la Unión debe basarse, por ello, en fuentes de información accesibles al público, informes, artículos de prensa u otras fuentes de información similares (véase la sentencia de 20 de marzo de 2024, Belshyna/Consejo, T-115/22, EU:T:2024:187, apartado 68 y jurisprudencia citada).

103 En el presente asunto, el hecho de que la Unión disponga de una delegación en la República de Moldavia no implica que tenga competencias de investigación en ese país. En efecto, esta Delegación no es competente para llevar a cabo investigaciones en el territorio moldavo con el fin de recabar pruebas que fundamenten la adopción de medidas restrictivas por el Consejo.

104 El hecho de que el régimen de medidas restrictivas controvertido haya sido adoptado en respuesta a una solicitud de apoyo de la República de Moldavia y la circunstancia de que se trate de un país candidato a la adhesión a la Unión no desvirtúan la constatación de la falta de competencias de investigación de la Unión en ese país tercero.

105 Por lo tanto, a efectos de la adopción de los actos impugnados, el Consejo podía basarse en información de acceso público, como enlaces a sitios de Internet, artículos de prensa y capturas de pantalla relativas a las manifestaciones organizadas por el demandante y su partido.

106 En segundo lugar, por lo que respecta a la fiabilidad de los elementos de prueba en los que se basó el Consejo para adoptar los actos impugnados, procede recordar que el principio que prevalece en el Derecho de la Unión es el de la libre apreciación de la prueba, que implica que, si un elemento de prueba se ha obtenido lícitamente, el único criterio pertinente para apreciar el valor probatorio

de las pruebas aportadas lícitamente reside en su credibilidad (véase la sentencia de 26 de septiembre de 2018, Infineon Technologies/Comisión, C-99/17 P, EU:C:2018:773, apartado 65 y jurisprudencia citada).

107 Dicho esto, corresponde a la parte demandante identificar con precisión los elementos de prueba que podrían plantear dudas en cuanto a su fiabilidad (véase la sentencia de 8 de marzo de 2023, Assaad/Consejo, T-426/21, EU:T:2023:114, apartado 86 y jurisprudencia citada).

108 En este contexto, al no haberse formulado ninguna alegación concreta sobre los elementos de prueba en los que se basó el Consejo para adoptar los actos impugnados con arreglo al criterio ii), la presentación general que hace el demandante del «panorama mediático moldavo» no basta para privar de valor probatorio a los artículos de prensa que figuran en dichos documentos, que proceden, por lo demás, de fuentes no solo moldavas, sino también rumanas, inglesas y estadounidenses, cuya fiabilidad no se cuestiona.

109 Es cierto que, a modo de ejemplo, el demandante criticó la supuesta falta de independencia de los sitios de Internet «anticoruptie.md» y «deschide.md».

110 No obstante, por una parte, los documentos WK 6381/2023 y WK 2428/2024 contienen cada uno de ellos un único artículo de prensa procedente del sitio de Internet «anticoruptie.md» y se refieren únicamente a las alegaciones de financiación ilegal de partidos políticos por parte del demandante, lo que, según se alegaba, le hacía responsable de infracciones financieras graves en relación con fondos públicos en el sentido del criterio iii). Por lo tanto, estos artículos no respaldan la apreciación del Consejo según la cual el demandante es responsable de la planificación y dirección de manifestaciones violentas en el sentido del criterio ii). En consecuencia, carecen de pertinencia para apreciar la legalidad de los actos impugnados en la medida en que se basan en el criterio ii).

111 Por otra parte, en cuanto a las críticas relativas al sitio de Internet «deschide.md», basta señalar que los expedientes de pruebas del Consejo no incluyen ningún artículo de prensa procedente de dicho sitio.

112 En estas circunstancias, la alegación basada en la falta de valor probatorio de los elementos de prueba que figuran en los documentos WK 6381/2023 y WK 2428/2024 debe desestimarse por inoperante.

– Sobre el fundamento de los motivos que justifican la inclusión y el mantenimiento del nombre del demandante en las listas controvertidas con arreglo al criterio ii)

113 De entrada, es preciso señalar que el demandante no niega que su partido planificó en 2022 y 2023 varias manifestaciones en Chisináu contra el Gobierno.

114 Habida cuenta de la jurisprudencia recordada en el apartado 76 anterior, para poder calificar estas manifestaciones de «violentas» en el sentido del criterio ii), procede examinar si el Consejo cumplió la carga de la prueba que le incumbía al poner de manifiesto un conjunto de indicios suficientemente concretos, precisos y concordantes que permitan acreditar que el demandante, en su condición de dirigente del partido que planificó las manifestaciones en cuestión, estaba movido por intenciones violentas o incitó a la violencia o puso en entredicho de otro modo los fundamentos de la sociedad democrática.

115 A este respecto, en primer término, de los elementos de prueba n.os 9 y 17 del documento WK 6381/2023, a saber, de los artículos publicados, respectivamente, el 7 de marzo de 2023 en el sitio de Internet «hotnews.ro» y el 17 de abril de 2023 en el sitio de Internet del periódico *Times*, se desprende que, entre el 3 y el 6 de marzo de 2023, el partido del demandante organizó un viaje a Belek (Turquía) con el fin de formar a unas 80 personas en técnicas orientadas a crear disturbios masivos durante manifestaciones, en particular mediante el fomento de enfrentamientos con la policía, procurando franquear las barreras establecidas por las fuerzas del orden y lanzando piedras o bombas de humo.

116 A este respecto, el demandante no niega que se produjera un viaje a Turquía organizado con la ayuda de su partido. No obstante, sostiene que se trataba de las vacaciones de los miembros de una organización juvenil y que su partido solo los ayudó a reservar el hotel y a organizar actividades, ya que disponía de «más experiencia en la organización de este tipo de acontecimientos».

117 Sin embargo, esta afirmación no se apoya en ningún elemento obrante en autos.

118 En particular, el demandante no ha aportado ninguna prueba que permita al Tribunal General apreciar si la implicación de su partido en la gestión de ese viaje se limitó a la reserva de un hotel y a la organización de actividades o, más en general, si su partido había organizado otros viajes de este tipo con anterioridad. A este respecto, los estatutos de su partido, presentados en el anexo A.7 de la demanda, no ponen de manifiesto que este tenga por objeto social, por ejemplo, la organización de vacaciones en el extranjero, lo que resta credibilidad a la alegación de que su partido tiene experiencia en la organización de este tipo de acontecimientos.

119 De ello se deduce que la afirmación contenida en la motivación de los actos impugnados según la cual el demandante participó en la formación de personas con el fin de provocar desórdenes y disturbios durante las manifestaciones en la República de Moldavia no adolece de un error de apreciación.

120 En segundo término, varias pruebas ponen de manifiesto de manera concreta, precisa y concordante que numerosas personas fueron seleccionadas y remuneradas por el partido del demandante para que participaran en las manifestaciones en cuestión. De ellas se desprende, en particular, que la intención del demandante era hacer participar en estas manifestaciones a determinadas personas con un perfil particular que pudiera causar desórdenes y disturbios en ellas, con el fin de intimidar al Gobierno.

121 A este respecto, la prueba n.º 13 del documento WK 6381/2023, a saber, un artículo publicado el 3 de octubre de 2022 en el sitio de Internet «Zdg.md», menciona una investigación llevada a cabo por periodistas que se infiltraron en una manifestación planificada por el partido del demandante.

122 Para comenzar, este artículo pone de relieve la compleja organización del partido del demandante para seleccionar a las personas, llevarlas en minibús al lugar de las manifestaciones y pagarles entre 200 y 400 leus moldavos (MDL) (aproximadamente entre 10 y 20 euros) a cambio de participar en las manifestaciones durante unas horas. Según este artículo, a otras personas se les pagaron hasta 200 dólares estadounidenses (USD) (aproximadamente 185 euros) por acampar durante dos noches en tiendas de campaña instaladas frente al Parlamento moldavo.

123 A continuación, el artículo describe las técnicas utilizadas por los representantes del partido para ocultar su ardid. Por una parte, utilizaban entre ellos un lenguaje codificado cuando hablaban acerca de la remuneración pagada a las personas que reclutaban. Por otra parte, por si eran sometidas a un control policial, proporcionaban a cada persona un billete de autobús para que pudieran alegar que habían intentado acudir a las manifestaciones por sus propios medios y que el minibús del partido del demandante los había recogido por el camino.

124 Por último, de dicho artículo se desprende que los representantes del partido del demandante daban instrucciones a las personas presentes para que protestaran activamente. Aquellas que mostraban menos entusiasmo eran reprendidas.

125 La existencia de una remuneración abonada a las personas reclutadas para participar en las manifestaciones queda corroborada por la prueba n.º 20 del documento WK 6381/2023, a saber, un artículo publicado el 28 de octubre de 2022 en el sitio de Internet del periódico *Washington Post*, en el que se menciona la detención de 24 personas, entre ellas miembros del partido del demandante, y la incautación de 20 bolsas llenas de billetes por un total de 3,5 millones de MDL (aproximadamente 183 000 euros) que iban a utilizarse para financiar las manifestaciones.

126 El hecho de que algunas de las personas presentes en las manifestaciones fueron seleccionadas por el partido del demandante se ve respaldado también por las pruebas n.os 18 y 19 del documento WK 6381/2023, a saber, artículos publicados el 17 de febrero de 2023 en el sitio de Internet del periódico *Times*.

127 En efecto, estos artículos explican, en particular reproduciendo la declaración de uno de los periodistas infiltrados en las manifestaciones, que el demandante seleccionaba a miembros de grupos paramilitares y antiguos soldados y policías con el fin de crear agitación social en esas concentraciones.

128 De lo anterior se deriva que, contrariamente a lo que sostiene el demandante, la planificación de las manifestaciones iba más allá de la mera puesta a disposición de medios de transporte para llegar hasta allí.

129 En particular, las pruebas aportadas por el Consejo demuestran que el partido formó y seleccionó a personas con un perfil muy concreto, capaces de provocar violencia y participar en manifestaciones por motivos, en parte, económicos y, por lo tanto, sin relación con el objeto de estas últimas. Por ello, no puede considerarse que estas personas pretendieran ejercer su derecho a la libertad de reunión pacífica participando en las manifestaciones planificadas por el partido del demandante. En efecto, participaron en ellas a cambio de una remuneración y no para expresar sus convicciones y opiniones personales.

130 Por otra parte, el hecho de que el demandante y su partido remuneraran a personas por participar en las manifestaciones demuestra el carácter artificial de los disturbios que se pretendía provocar.

131 De ello se deduce que la afirmación contenida en la motivación de los actos impugnados según la cual el partido del demandante organizó protestas y concentraciones violentas, principalmente en la capital, Chisináu, con la ayuda de manifestantes pagados por su partido, durante 2022 y 2023, no adolece de un error de apreciación.

132 En tercer término, varias pruebas demuestran que, mediante sus declaraciones, el demandante incitó a la violencia contra la oposición política.

133 En este sentido, la prueba n.º 14 del documento WK 6381/2023, a saber, un comunicado de prensa publicado en el sitio de Internet del partido del demandante, contenía la siguiente declaración:

«Por último, los que están en el poder intentan convencernos de que la razón de las crisis que atravesamos es el conflicto de Ucrania. Eso es mentira. Ya antes de que estallara esta crisis, el pueblo moldavo vivía cada vez peor. Hoy declaramos la guerra total al régimen actual e instamos a todo el mundo a que luche para expulsarlo del poder. Hoy decimos "basta". Nuestro mensaje es el siguiente: o Maia Sandu se va por su propio pie, con todos los miembros de su camarilla, o los agarraremos por las orejas y los llevaremos donde deben estar: en prisión y en el manicomio.»

134 La cuenta de Facebook del demandante contiene otros vídeos de la misma naturaleza en los que se hace un llamamiento a la violencia contra la oposición política, como se desprende de la prueba n.º 2 del documento WK 6381/2023, a saber, un artículo publicado en enero de 2019 en el sitio de Internet «moldovacurata.md», en el que se transmite la siguiente declaración sobre un político de un partido distinto al suyo:

«Hablemos ahora de mi cinturón, tiene cuatro años, me lo regaló mi mujer, es mi cinturón de la suerte, me lo he puesto y me lo pondré y con la hebilla también te voy a dar pero bien, Andruşa, y a [tu] madre. Y si hay periodistas que os permitís escribir cosas obscenas sobre la gente cuando yo llegue al poder, y eso será muy pronto, os castigaré. Parad u os dolerá.»

135 Habida cuenta de las intenciones del demandante (véanse los apartados 115 a 131 anteriores), sus propias declaraciones deben analizarse como llamamientos a derrocar al Gobierno mediante el uso de la violencia.

136 De ello se desprende que la afirmación contenida en la motivación de los actos impugnados según la cual el demandante incurrió en incitación a la violencia contra la oposición política no adolece de un error de apreciación.

137 Habida cuenta de lo anterior, procede concluir que el Consejo cumplió la carga de la prueba que le incumbía al poner de manifiesto un conjunto de indicios suficientemente concretos, precisos y concordantes que permiten acreditar que el demandante, en su condición de dirigente del partido que planificó las manifestaciones en cuestión, estaba movido por intenciones violentas e incitó a la violencia, en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 76 anterior.

138 Por lo tanto, queda por apreciar si el hecho de haber dirigido y planificado estas manifestaciones violentas basta para considerar al demandante responsable de acciones que menoscaban o amenazan la democracia y el Estado de Derecho en la República de Moldavia, en el sentido de los artículos 1, apartado 1, letra a), y 2, apartado 1, letra a), de la Decisión 2023/891.

139 Esta apreciación debe llevarse a cabo examinando los medios de prueba no de forma aislada, sino en el contexto en el que se integran (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de abril de 2015, Anbouba/Consejo, C-605/13 P, EU:C:2015:248, apartado 50 y jurisprudencia citada).

140 A este respecto, en primer lugar, de los considerandos 1 a 7 de la Decisión 2023/891 se desprende que la República de Moldavia se enfrenta a actividades desestabilizadoras que, por una parte, pretenden obstaculizar su adhesión a la Unión y, por otra parte, proceden de agentes externos, como la Federación de Rusia, cuyas acciones se han intensificado desde el inicio de su guerra de agresión contra Ucrania.

141 Las pruebas n.os 5, 6 y 10 del documento WK 6381/2023, a saber, un artículo de 19 de febrero de 2023 publicado en el sitio de Internet «rferl.org», un comunicado de prensa del United States Department of the Treasury (Departamento del Tesoro de los Estados Unidos de América) de 26 de octubre de 2022 y un artículo de 15 de marzo de 2023 publicado en el sitio de Internet «G4Media.ro», ponen de manifiesto que la estrategia de la Federación de Rusia es explotar las debilidades de determinados países objetivo con el fin de instalar en ellos un Gobierno prorruso que se una a su guerra de agresión contra Ucrania.

142 Por lo que respecta a las actividades desestabilizadoras de la Federación de Rusia de que se trata en el presente asunto, las pruebas n.os 11, 18 y 20 del documento WK 6381/2023, a saber, un artículo de 3 de noviembre de 2022 publicado en el sitio de Internet «rferl.org», un artículo de 17 de febrero de 2023 publicado en el sitio de Internet del periódico *Times* y un artículo de 28 de octubre de 2022 publicado en el sitio de Internet del periódico *Washington Post*, explican cómo la Federación de Rusia trata de explotar la dependencia de la República de Moldavia respecto del gas ruso para crear agitación entre la población e intimidar al Gobierno actual.

143 En esencia, estas distintas fuentes de información demuestran que la Federación de Rusia, sumiendo al país en una crisis energética, trata de crear las condiciones necesarias para avivar el descontento de la población hacia el Gobierno moldavo actual con el objetivo de derrocarlo.

144 En segundo lugar, los vínculos existentes entre la Federación de Rusia y el demandante están respaldados por diversos documentos, como el artículo de 19 de febrero de 2023 publicado en el sitio de Internet «rferl.org», el artículo de 7 de marzo de 2023 publicado en el sitio de Internet «hotnews.ro» o incluso el artículo de 12 de abril de 2023 publicado en el sitio de Internet «romania.europalibera.org».

145 En efecto, al partido del demandante se le describe como «favorable a los rusos» o «prorruso». En varios artículos se describe al demandante como persona estrechamente vinculada a la Federación de Rusia, e incluso como alguien «a sueldo» de la Oficina Federal de Seguridad rusa.

146 A modo de ejemplo, el artículo publicado el 3 de noviembre de 2022 en el sitio de Internet «rferl.org» y el comunicado de prensa del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos de 26 de octubre de 2022 explican que el demandante intentó crear una alianza con rusos para controlar al Parlamento moldavo con el fin de apoyar proyectos de ley favorables a los intereses rusos y menoscabar la votación sobre la solicitud de concesión del estatuto de país candidato a la adhesión a la Unión. El artículo de 3 de noviembre de 2022 indica también que, con ocasión de una visita de miembros del partido del demandante a Rusia, el presidente de la Comisión de Asuntos Internacionales de la Gosudarstvennaya Duma Federal'nogo Sobrania Rossiyskoy Federatsii (Duma Estatal de la Asamblea Federal de la Federación de Rusia) elogió al demandante y a su partido tildándolos de «socios fiables» de la Federación de Rusia. En el mismo sentido, la prueba n.º 7 del documento WK 6381/2023, a saber, un comunicado de prensa publicado el 14 de abril de 2023 en el sitio de Internet del partido del demandante, hace referencia al apoyo prestado por el presidente de la Comisión de Asuntos Internacionales de la Duma Estatal de la Asamblea Federal de la Federación de Rusia al candidato del partido del demandante en la elección del gobernador de Gagaúzia.

147 Por otra parte, de sus propias declaraciones (véase el apartado 133 anterior) se desprende que el demandante intenta responsabilizar al Gobierno moldavo del aumento de los costes de la energía, contribuyendo así a avivar el descontento de la población con el objetivo de derrocar a dicho Gobierno.

148 En tercer lugar, varias pruebas demuestran que ha habido diversos intentos por parte de la Federación de Rusia de explotar las manifestaciones planificadas por el partido del demandante para crear disturbios y desestabilizar al Gobierno moldavo.

149 A este respecto, el informe de 9 de marzo de 2023 de la Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas de la Comisión, titulado «Ucrania/Moldavia — la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania», anexo al documento WK 6381/2023, explica que la Federación de Rusia seguía intentando desestabilizar la situación política en la República de Moldavia utilizando diversas amenazas híbridas, en particular las manifestaciones planificadas por el partido del demandante, a las que asistían manifestantes procedentes de Rusia.

150 Más concretamente, los artículos publicados, respectivamente, el 15 de marzo de 2023 en el sitio de Internet «G4Media.ro», el 12 de abril de 2023 en el sitio de Internet «romania.europalibera.org» y el 17 de abril de 2023 en el sitio de Internet del periódico *Times* describen cómo las autoridades moldavas frustraron un intento de varias personas apoyadas por la Federación de Rusia que habían sido formadas para incitar a la violencia durante las manifestaciones planificadas por el partido del demandante, lo que se saldó con siete detenciones.

151 De lo anterior se desprende que las manifestaciones violentas en cuestión se organizaron en interés y con la ayuda de la Federación de Rusia, de modo que se inscriben plenamente en el marco de las actividades desestabilizadoras contra el Gobierno moldavo a las que las medidas restrictivas controvertidas pretenden responder.

152 A la luz de este contexto, el Consejo no incurrió en un error de apreciación al considerar que las manifestaciones violentas dirigidas y planificadas por el demandante hacían a este último responsable de acciones que menoscababan o amenazaban la democracia y el Estado de Derecho en la República de Moldavia en el sentido de los artículos 1, apartado 1, letra a), y 2, apartado 1, letra a), de la Decisión 2023/891.

153 Contrariamente a lo que sostiene el demandante, el hecho de que su partido fuera declarado inconstitucional en junio de 2023 no dejó obsoletas las medidas restrictivas adoptadas contra él.

154 En efecto, en materia de medidas restrictivas, la cuestión relevante a la hora de examinar el mantenimiento del nombre de una persona en las listas controvertidas es si, tras la inclusión de su nombre o después de la reconsideración precedente, la situación fáctica ha cambiado de tal manera que ya no permite sustentar la misma conclusión respecto de la implicación de dicha persona en las actividades objeto de las medidas restrictivas (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de abril de 2021, Consejo/PKK, C-46/19 P, EU:C:2021:316, apartado 49 y jurisprudencia citada).

155 Es cierto que el hecho de que el partido del demandante fuera declarado inconstitucional y, en consecuencia, disuelto, le privó de ciertas facilidades a efectos de planificar manifestaciones violentas como las que justificaron la inclusión de su nombre en las listas controvertidas.

156 No obstante, la continuación de tales acciones no depende como tal de la existencia del partido político del que era presidente.

157 En efecto, la implicación destacada del demandante en la planificación de manifestaciones violentas —incluidos el reclutamiento y la formación de personas remuneradas para participar en ellas—, que condujo a su inclusión en las listas controvertidas (véanse los apartados 119, 120 y 127

anteriores), el hecho de que esas manifestaciones violentas formaran parte de los intentos de desestabilizar la situación política en la República de Moldavia (véanse los apartados 149 a 151 anteriores) y las declaraciones del demandante y su actividad en las redes sociales, que atestiguan su intención de atizar desórdenes y disturbios entre la población (véanse los apartados 133, 134 y 147 anteriores), permitieron que el Consejo considerara válidamente que el demandante seguía siendo capaz de planificar o dirigir, directa o indirectamente, manifestaciones violentas u otros actos de violencia, o de participar en ellos.

158 Por otra parte, el hecho de que los motivos de la inclusión del nombre del demandante en las listas controvertidas se refieran a una situación fáctica existente antes de adoptarse los actos iniciales y que se ha modificado muy recientemente no implica necesariamente la obsolescencia de las medidas restrictivas adoptadas contra él mediante dichos actos (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de noviembre de 2023, OT/Consejo, T-193/22, EU:T:2023:716, apartado 153 y jurisprudencia citada).

159 Esta interpretación se ve corroborada por el artículo 8, párrafo segundo, de la Decisión 2023/891, a tenor del cual las medidas restrictivas controvertidas se prorrogarán o modificarán, según proceda, en caso de que el Consejo considere que no se han cumplido sus objetivos, y por el artículo 13, apartado 4, del Reglamento 2023/888, según el cual la lista del anexo I se revisará periódicamente y al menos cada doce meses. So pena de privar a estas disposiciones de su efecto útil, debe considerarse que permiten mantener en las listas controvertidas los nombres de personas y entidades que no cometieron ningún acto de desestabilización de la República de Moldavia durante el período anterior a la reconsideración, si dicho mantenimiento siguiera estando justificado habida cuenta del conjunto de circunstancias pertinentes y, en particular, habida cuenta de que no se hubieran cumplido los objetivos contemplados por las medidas restrictivas (véase, por analogía, la sentencia de 27 de abril de 2022, Ilunga Luyoyo/Consejo, T-108/21, EU:T:2022:253, apartado 56 y jurisprudencia citada).

160 Así, a pesar de que el Consejo no aportara la prueba de que el demandante hubiera planificado o dirigido, directa o indirectamente, manifestaciones violentas u otros actos de violencia, o participado en ellos, desde la inclusión de su nombre en las listas controvertidas, y habida cuenta de que el Consejo estimó en el considerando 3 de la Decisión 2024/1244 que continuaba la amenaza para la democracia y el Estado de Derecho, así como para la estabilidad y seguridad, de la República de Moldavia, la mera disolución del partido del demandante no podía bastar para dejar obsoletas las medidas restrictivas adoptadas contra él.

161 Por lo demás, la prueba n.º 3 del documento WK 2428/2024, a saber, un artículo de prensa publicado el 11 de octubre de 2023 en el sitio de Internet «hotnews.ro», recoge, en particular, una declaración del demandante anunciando la creación de una nueva formación política denominada «Ș.OR Bloc» y su alianza con el partido político «Chance» inmediatamente después de la disolución de su propio partido en junio de 2023. Esta información se ve corroborada por la prueba n.º 5 del documento WK 2428/2024, a saber, un artículo de prensa publicado el 3 de noviembre de 2023 en el sitio de Internet «moldova.europalibera.org», del que se desprende, según otra declaración del demandante, que este financia al partido «Chance».

162 Por otra parte, la prueba n.º 1 del documento WK 2428/2024, a saber, un artículo de prensa publicado el 22 de septiembre de 2023 en el sitio de Internet «Zdg.md» y el artículo de 3 de noviembre de 2023 publicado en el sitio de Internet «moldova.europalibera.org»,

concuerdan en que los vínculos existentes entre el demandante y la Federación de Rusia, descritos en los apartados 144 a 147 anteriores, no desaparecieron por el mero hecho de disolverse su partido en junio de 2023.

163 De lo anterior se desprende que el contexto que justificó la inclusión inicial del nombre del demandante en las listas controvertidas no evolucionó de tal manera que impidiera al Consejo mantener el nombre del demandante en esas listas con arreglo al criterio ii) basándose en los mismos elementos de prueba que justificaron la inclusión inicial de su nombre, completados por los que figuran en el documento WK 2428/2024.

164 A este respecto, la alegación basada en el hecho de que los artículos contenidos en el documento WK 6381/2023 se publicaron hace más de un año no puede dar lugar a la anulación de los actos de mantenimiento.

165 En efecto, a excepción de un artículo publicado en enero de 2019, todos los elementos de prueba que figuran en el documento WK 6381/2023 fueron publicados en Internet entre el 21 de marzo de 2022 y el 18 de abril de 2023. El lapso de tiempo transcurrido entre, por una parte, la publicación de la información que sirvió de base para la inclusión inicial del nombre del demandante y, por otra parte, la adopción de los actos de mantenimiento el 26 de abril de 2024 no puede considerarse significativo.

166 Por lo tanto, estos diversos elementos de prueba seguían siendo pertinentes para apreciar el mantenimiento del nombre del demandante en las listas controvertidas.

167 Por consiguiente, procede desestimar el tercer motivo por infundado.

Sobre el cuarto motivo, basado en la vulneración de derechos fundamentales

168 El demandante considera que la adopción de medidas restrictivas individuales contra él es desproporcionada en la medida en que vulnera su libertad de empresa y su derecho de propiedad. A este respecto, invoca el hecho de que la inmovilización de sus activos le impide emprender acciones financieras o realizar transacciones mobiliarias e inmobiliarias. Afirma que le es imposible recibir donaciones o efectuar gastos para una campaña electoral y, en consecuencia, participar en la vida política moldava. Según el demandante, el menoscabo de su derecho de propiedad no es ni adecuado ni necesario para alcanzar los objetivos perseguidos por la Decisión 2023/891. Además, señala que estas medidas restrictivas vulneran su derecho a la libertad de asociación y a la libertad de expresión. A su juicio, el objetivo de defender el Estado de Derecho en Moldavia no puede alcanzarse mediante la adopción de medidas restrictivas contra los miembros de los partidos políticos de la oposición.

169 El Consejo considera que este motivo es inadmisible debido a su falta de claridad. En cualquier caso, al igual que la Comisión, considera que esta alegación carece de fundamento.

170 Dado que el Consejo pudo responder en cuanto al fondo a las alegaciones formuladas en apoyo de este motivo, no cabe sino desestimar la excepción de inadmisibilidad basada en la supuesta falta de claridad de los escritos procesales del demandante.

171 En cuanto al fondo, procede recordar que derechos fundamentales como los invocados por el demandante no son prerrogativas absolutas y que su ejercicio puede ser objeto de restricciones justificadas por objetivos de interés general perseguidos por la Unión, siempre y cuando las

restricciones respondan efectivamente a dichos objetivos de interés general y no constituyan, habida cuenta del objetivo perseguido, una intervención desmesurada e intolerable que afecte a la propia esencia de los derechos así garantizados (véase, en este sentido, la sentencia de 29 de noviembre de 2018, National Iranian Tanker Company/Consejo, C-600/16 P, EU:C:2018:966, apartado 83 y jurisprudencia citada).

172 Así, para ser conformes con el Derecho de la Unión, las injerencias en los derechos fundamentales de que se trate deben estar establecidas por la ley, respetar su contenido esencial, tener un objetivo de interés general reconocido como tal por la Unión y no ser desproporcionadas (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de julio de 2022, RT France/Consejo, T-125/22, EU:T:2022:483, apartado 222 y jurisprudencia citada).

173 En el presente asunto, se cumplen estos cuatro requisitos.

174 En primer lugar, las medidas restrictivas de que se trata están «establecidas por la ley», dado que se recogen en actos que tienen alcance general y una base jurídica clara en el Derecho de la Unión, así como la suficiente previsibilidad.

175 En segundo lugar, los actos impugnados se aplican durante un período determinado y estarán sujetos a revisión continua, como prevé el artículo 8, párrafo segundo, de la Decisión 2023/891. Dado que estas medidas son temporales y reversibles, procede considerar que no menoscaban el contenido esencial de las libertades invocadas. Además, la Decisión 2023/891 y el Reglamento 2023/888 prevén la posibilidad de conceder excepciones a las medidas restrictivas aplicadas. En particular, por lo que respecta a la inmovilización de fondos y de recursos económicos, el artículo 2, apartados 3 y 4, de la Decisión 2023/891 y los artículos 3, apartado 1, 4, apartado 2, 5, apartado 1, y 6, apartado 1, del Reglamento 2023/888 contemplan la posibilidad, por una parte, de que se autorice la utilización de fondos inmovilizados para atender necesidades básicas o cumplir determinados compromisos y, por otra, de que se otorguen autorizaciones específicas que permitan la movilización de fondos, otros activos financieros u otros recursos económicos.

176 En tercer lugar, las medidas restrictivas en cuestión responden a un objetivo de interés general reconocido como tal por la Unión que puede justificar las consecuencias negativas, aun cuando sean considerables, que dichos actos tengan para determinados agentes. En efecto, tienen por objeto prestar apoyo a las autoridades moldavas frente a las acciones de desestabilización a las que se enfrentan y que pueden obstaculizar la adhesión de ese Estado a la Unión, dirigiéndose, en particular, a las personas que, mediante sus actos de violencia, representan una amenaza para la democracia y el Estado de Derecho en la República de Moldavia.

177 En cuarto lugar, por lo que respecta al carácter adecuado de las medidas restrictivas de que se trata, procede señalar que, a la luz de objetivos de interés general tan fundamentales como los mencionados en el apartado 176 de la presente sentencia, esas medidas no pueden calificarse, en sí, de inapropiadas. Por otra parte, el demandante no ha alegado que unas medidas menos restrictivas hubieran sido igual de eficaces para alcanzar los objetivos perseguidos.

178 En este contexto, los inconvenientes causados al demandante no pueden considerarse desmesurados en relación con la importancia de los objetivos que se persiguen mediante los actos impugnados.

179 A este respecto, debe desestimarse la alegación de que la adopción de medidas restrictivas contra miembros de partidos políticos de la oposición no contribuye a apoyar el Estado de Derecho en la República de Moldavia. En efecto, las medidas restrictivas controvertidas no se adoptaron porque el demandante fuera miembro de un partido político de la oposición, sino porque había planificado manifestaciones violentas e incitado a la violencia contra la oposición política, lo que le hacía responsable de acciones que menoscababan o amenazaban la soberanía e independencia de la República de Moldavia, así como la democracia, el Estado de Derecho, la estabilidad y la seguridad en dicho Estado.

180 Por lo demás, las medidas restrictivas adoptadas contra el demandante no impiden irremediablemente que prosiga una actividad política de oposición en la República de Moldavia, en su caso planificando manifestaciones contra el Gobierno actual, siempre que sean «pacíficas» en el sentido del artículo 11 del CEDH y del artículo 12, apartado 1, de la Carta y que no se inscriban en el contexto de actividades desestabilizadoras llevadas a cabo por agentes externos, como la Federación de Rusia.

181 Por lo tanto, el cuarto motivo debe desestimarse por infundado. Habida cuenta de lo anterior, procede desestimar las pretensiones de anulación.

Sobre la pretensión de indemnización

182 El demandante solicita al Tribunal General que condene al Consejo a reparar el perjuicio causado a su reputación como consecuencia de la adopción de los actos iniciales, abonándole una cantidad de 100 000 euros con carácter provisional. El demandante precisa que su nombre se asocia ahora públicamente a una conducta considerada perjudicial para la paz, la seguridad y el proceso democrático en la República de Moldavia, lo que necesariamente le causa un perjuicio.

183 El Consejo, apoyado por la Comisión, refuta esta alegación.

184 Es necesario recordar que la responsabilidad extracontractual de la Unión solo nace si el demandante ha sufrido efectivamente un perjuicio «real y cierto» y, a este respecto, incumbe al interesado aportar pruebas concluyentes de la existencia y la amplitud del perjuicio alegado (véase, en este sentido, la sentencia de 30 de mayo de 2017, Safa Nicu Sepahan/Consejo, C-45/15 P, EU:C:2017:402, apartados 61 y 62).

185 En el presente asunto, el demandante se ha limitado a alegar en el apartado 267 de la demanda y en el apartado 46 de sus observaciones sobre el escrito de formalización de la intervención de la Comisión que los actos iniciales han perjudicado su reputación, sin aportar ningún principio de prueba de la existencia y amplitud de tal perjuicio.

186 En cualquier caso, por lo que respecta al hecho de que su nombre pueda estar ahora asociado a una conducta incompatible con el proceso democrático en la República de Moldavia, basta con señalar que de lo anterior se desprende que la inclusión y el mantenimiento de su nombre en las listas controvertidas sobre la base del criterio ii) no adolecen de ilegalidad alguna.

187 Por lo tanto, procede desestimar la pretensión de indemnización.

188 Habida cuenta de lo anterior, procede desestimar el recurso en su totalidad, sin que sea necesario examinar la legalidad de la inclusión y del mantenimiento del nombre del demandante en las listas controvertidas sobre la base del criterio iii) ni pronunciarse sobre las solicitudes de diligencias de ordenación del procedimiento que ha solicitado, puesto que el Tribunal General está suficientemente informado por los elementos que obran en autos para poder resolver el litigio.

Costas

189 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Además, según el artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, los Estados miembros y las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas.

190 En el presente asunto, al haber sido desestimadas las pretensiones del demandante, procede condenarle a cargar con sus propias costas y con las del Consejo, conforme a lo solicitado por este. La Comisión, por su parte, cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Quinta)

decide:

1) **Desestimar el recurso.**

2) **Condenar al Sr. Ilan Mironovich Shor a cargar con sus propias costas y con las del Consejo de la Unión Europea.**

3) **La Comisión Europea cargará con sus propias costas.**

Svenningsen Mac Eochaidh Stancu

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 18 de diciembre de 2024.

Firmas