Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Séptima)

de 27 de abril de 2022 *

«Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas adoptadas habida cuenta de la situación en la República Democrática del Congo — Inmovilización de fondos — Restricción en materia de admisión en los territorios de los Estados miembros — Mantenimiento del nombre del demandante en las listas de personas sujetas a las medidas restrictivas — Prueba del fundamento de la inclusión y del mantenimiento en las listas — Mantenimiento de las circunstancias de hecho y de Derecho que dieron lugar a la adopción de las medidas restrictivas»

En el asunto T-108/21,

Ferdinand Ilunga Luyoyo, con domicilio en Kinsasa (República Democrática del Congo), representado por los Sres. T. Bontinck y P. De Wolf y por las Sras. A. Guillerme y T. Payan, abogados,

parte demandante,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por las Sras. M.-C. Cadilhac y H. Marcos Fraile, en calidad de agentes,

parte demandada,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Séptima),

integrado por el Sr. R. da Silva Passos (Ponente), Presidente, y la Sra. I. Reine y el Sr. L. Truchot, Jueces;

Secretario: Sr. E. Coulon;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

no habiendo solicitado las partes el señalamiento de vista dentro del plazo de tres semanas a partir de la notificación de la declaración de terminación de la fase escrita del procedimiento y habiéndose decidido resolver el recurso sin fase oral, con arreglo al artículo 106, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: francés.

Sentencia

1 Mediante su recurso basado en el artículo 263 TFUE, el Sr. Ferdinand Ilunga Luyoyo, demandante, solicita la anulación, por una parte, de la Decisión (PESC) 2020/2033 del Consejo, de 10 de diciembre de 2020, por la que se modifica la Decisión 2010/788/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra la República Democrática del Congo (DO 2020, L 419, p. 30), y, por otra parte, del Reglamento de Ejecución (UE) 2020/2021 del Consejo, de 10 de diciembre de 2020, por el que se aplica el artículo 9 del Reglamento (CE) n.º 1183/2005 por el que se imponen medidas restrictivas específicas dirigidas contra personas que incurren en violación del embargo de armas en relación con la República Democrática del Congo (DO 2020, L 419, p. 5) (en lo sucesivo, conjuntamente, «actos impugnados»), en la medida en que estos actos le afectan.

Antecedentes del litigio

Contexto de las medidas restrictivas

2 El demandante es un nacional de la República Democrática del Congo que ha ocupado en la policía nacional congoleña (en lo sucesivo, «PNC») los cargos de comandante de la Legión Nacional de Intervención (Légion Nationale d'Intervention; en lo sucesivo, «LNI») y posteriormente de comandante de la unidad encargada de la protección de instituciones y oficiales de alta graduación.

3 El presente asunto forma parte de las medidas restrictivas impuestas por el Consejo de la Unión Europea con vistas a lograr una paz duradera en la República Democrática del Congo y ejercer presión sobre las personas y entidades actúan en violación del embargo de armas impuesto a este Estado.

Medidas adoptadas por la Unión de manera autónoma

4 El 18 de julio de 2005, el Consejo adoptó, sobre la base de los artículos 60 CE, 301 CE y 308 CE, el Reglamento (CE) n.º 1183/2005, por el que se imponen medidas restrictivas específicas dirigidas contra personas que incurren en violación del embargo de armas en relación con la República Democrática del Congo (DO 2005, L 193, p. 1).

5 El 20 de diciembre de 2010, el Consejo adoptó, sobre la base del artículo 29 TUE, la Decisión 2010/788/PESC, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra la República Democrática del Congo y por la que se deroga la Posición Común 2008/369/PESC (DO 2010, L 336, p. 30).

6 El 17 de octubre de 2016, el Consejo adoptó unas conclusiones en las que, en un primer momento, manifestaba la profunda preocupación de la Unión Europea por la situación en la República Democrática del Congo, agravada por los «actos de violencia extrema que [habían tenido] lugar los días 19 y 20 de septiembre de 2016, en particular en Kinshasa [(República Democrática del Congo)]», y recordó «la responsabilidad principal de las autoridades de la República Democrática de Congo en la organización de las elecciones». A continuación, el Consejo indicó que, con el fin de garantizar un entorno propicio para el diálogo y la celebración de elecciones, el Gobierno de la República Democrática del Congo debía comprometerse inequívocamente a velar por el respeto de los derechos humanos y del Estado de Derecho y a poner fin a toda instrumentalización de la

justicia. Además, el Consejo señaló que la Unión instaba a la liberación de todos los presos políticos y al cese de los enjuiciamientos políticamente motivados contra miembros de la oposición y de la sociedad civil, así como a la rehabilitación de las víctimas de juicios políticos, antes de precisar que la prohibición de las manifestaciones pacíficas y la intimidación y el acoso que sufrían la oposición, la sociedad civil y los medios de comunicación impedían organizar una transición pacífica y democrática. Por último, el Consejo afirmó que «la [Unión utilizaría] todos los medios a su alcance, incluida la adopción de medidas restrictivas individuales contra los responsables de violaciones graves de los derechos humanos o contra quienes [incitasen] a la violencia o [hubieran obstaculizado] una salida consensuada, pacífica y respetuosa de la crisis, con el fin de dar satisfacción a la aspiración del pueblo congoleño de elegir a sus representantes».

7 El 12 de diciembre de 2016, el Consejo adoptó, sobre la base del artículo 29 TUE, la Decisión (PESC) 2016/2231, por la que se modifica la Decisión 2010/788 (DO 2016, L 336 I, p. 7).

8 El mismo día, el Consejo adoptó, sobre la base del artículo 215 TFUE, el Reglamento (UE) 2016/2230, que modifica el Reglamento n.º 1183/2005 (DO 2016, L 336 I, p. 1).

9 Los considerandos 2 a 4 de la Decisión 2016/2231 reproducen las conclusiones adoptadas por el Consejo el 17 de octubre de 2016, a las que se hace referencia en el apartado 6 anterior.

10 El 6 de marzo de 2017, el Consejo adoptó unas conclusiones en las que, en un primer momento, manifestaba la preocupación de la Unión por la situación política en la República Democrática del Congo, provocada, en particular, por la situación de seguridad en varias regiones del país, sometidas a un uso desproporcionado de la fuerza. A continuación, el Consejo precisó, tras condenar las violaciones graves de los derechos humanos, que la lucha contra la impunidad era uno de los requisitos necesarios para una transición pacífica y una estabilización duradera del país. Por último, el Consejo indicó que la Unión lamentaba el surgimiento de focos de violencia en las tres provincias de Kasái y en Congo Central (República Democrática del Congo) y que le preocupaban las informaciones que señalaban violaciones graves de los derechos humanos y del Derecho humanitario cometidas por las milicias locales en Kasái, en particular el recrudecimiento y el uso ilegal de niños soldados, así como el asesinato de civiles por parte de los miembros de las fuerzas de seguridad de la República Democrática del Congo, que eventualmente constituían crímenes de guerra desde la perspectiva del Derecho internacional.

11 El 29 de mayo de 2017, el Consejo adoptó, sobre la base, en particular, del artículo 31 TUE, apartado 2, y del artículo 6, apartado 2, de la Decisión 2010/788, la Decisión de Ejecución (PESC) 2017/905, por la que se aplica la Decisión 2010/788 (DO 2017, L 138 I, p. 6). El mismo día, el Consejo adoptó el Reglamento de Ejecución (UE) 2017/904, por el que se aplica el artículo 9, apartado 2, del Reglamento n.º 1183/2005 (DO 2017, L 138 I, p. 1).

Criterios aplicados para adoptar medidas restrictivas contra la República Democrática del Congo

12 El artículo 3, apartado 2, de la Decisión 2010/788, en su versión modificada por la Decisión 2016/2231, tiene el siguiente tenor:

«Las medidas restrictivas establecidas en el artículo 4, apartado 1, y en el artículo 5, apartados 1 y 2, se impondrán contra las personas y entidades:

a) que obstaculicen, también mediante actos de violencia, represión o incitación a la violencia o el menoscabo de la primacía de la ley, una solución consensuada y pacífica que permita convocar elecciones en la [República Democrática del Congo];

b) que estén involucradas en la planificación, dirección o comisión de actos que constituyan violaciones o abusos graves de los derechos humanos en la [República Democrática del Congo];

c) que estén relacionadas con aquellas personas a que se refieren las letras a) y b);

las cuales se enumeran en el anexo II.»

13 El artículo 4, apartado 1, de la Decisión 2010/788, en su versión modificada por la Decisión 2016/2231, dispone que «los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para impedir la entrada en su territorio o el tránsito por este de las personas a que se refiere el artículo 3».

14 El artículo 5, apartados 1 y 2, de la Decisión 2010/788, en su versión modificada por la Decisión 2016/2231, establece lo siguiente:

«1. Se inmovilizarán todos los fondos, demás activos financieros y recursos económicos que sean de propiedad o estén bajo el control directo o indirecto de las personas o entidades a que se refiere el artículo 3, o que estén en poder de entidades que sean de propiedad o estén bajo el control directo o indirecto de ellas o de cualquier persona o entidad que actúe en su nombre o siguiendo sus instrucciones, las cuales se enumeran en los anexos I y II.

2. No podrán ponerse fondos ni otros activos financieros o recursos económicos directa o indirectamente a disposición de las personas o entidades a que se refiere el apartado 1, ni utilizarse en beneficio de las mismas.»

15 Por lo que se refiere al Reglamento n.º 1183/2005, su artículo 2 *ter*, apartado 1, en su versión modificada por el Reglamento 2016/2230, está redactado en los siguientes términos:

«El anexo I *bis* incluirá a las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos designados por el Consejo por cualquiera de los motivos siguientes:

a) obstaculizar una solución consensuada y pacífica de cara a unas elecciones en la [República Democrática del Congo], entre otras cosas, mediante actos de violencia, represión o incitación a la violencia, o debilitando el Estado de Derecho;

b) planear, dirigir o cometer actos constitutivos de violaciones o abusos graves de los derechos humanos en la [República Democrática del Congo];

c) estar asociados con las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos a que hacen referencia las letras a) y b).»

16 El artículo 2 del Reglamento n.º 1183/2005, en su versión modificada por el Reglamento 2016/2230, prevé lo siguiente:

«1. Se bloquearán todos los fondos y recursos económicos cuya propiedad, tenencia o control corresponda, directa o indirectamente, a las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos enumerados en los anexos I o I *bis*, también a terceros que actúen en su nombre o bajo su dirección.

2. No se pondrá a disposición directa ni indirecta de las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos enumerados en los anexos I o I *bis* ni se utilizará en su beneficio ningún tipo de fondos o recursos económicos.»

Duración inicial de la aplicación de las medidas restrictivas

17 Según el artículo 9, apartado 2, de la Decisión 2010/788, en su versión modificada por la Decisión 2016/2231, «las medidas a que se refiere el artículo 3, apartado 2, serán de aplicación hasta el 12 de diciembre de 2017» y «se prorrogarán o modificarán, según proceda, en caso de que el Consejo considere que no se han cumplido sus objetivos».

Inclusión inicial del nombre del demandante en las listas de personas sujetas a las medidas restrictivas

18 Mediante la Decisión 2016/2231 y el Reglamento 2016/2230, el nombre del demandante se incluyó en las listas de personas y entidades sujetas a las medidas restrictivas que figuran en el anexo II de la Decisión 2010/788 y en el anexo I *bis* del Reglamento n.º 1183/2005 (en lo sucesivo, conjuntamente, «listas controvertidas»).

19 El Consejo justificó tal inclusión alegando lo siguiente:

«En su cargo de comandante del cuerpo antidisturbios [LNI] de la [PNC], Ferdinand Ilunga Luyoyo fue responsable de un uso desproporcionado de la fuerza y de la represión violenta de septiembre de 2016 en Kinshasa. En tal cargo, Ferdinand Ilunga Luyoyo estuvo implicado, por lo tanto, en la planificación, dirección o comisión de actos que constituyen violaciones graves de los derechos humanos en la [República Democrática del Congo].»

20 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 6 de marzo de 2017, el demandante interpuso un recurso registrado con el número de asunto T-143/17, cuyo objeto era, en particular, anular el Reglamento 2016/2230, en cuanto dicho acto le concernía. El asunto fue archivado y eliminado del registro del Tribunal General mediante el auto de 7 de diciembre de 2018, Ilunga Luyoyo/Consejo (T-143/17, no publicado, EU:T:2018:987), por desistimiento del demandante.

Tres primeras prórrogas de las medidas restrictivas impuestas al demandante

21 Mediante la Decisión (PESC) 2017/2282 del Consejo, de 11 de diciembre de 2017, por la que se modifica la Decisión 2010/788 (DO 2017, L 328, p. 19), se mantuvieron las medidas restrictivas aplicadas al demandante, por los mismos motivos, hasta el 12 de diciembre de 2018.

22 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 8 de marzo de 2018, el demandante interpuso un recurso registrado con el número de asunto T-166/18, contra la Decisión 2017/2282, en cuanto dicha Decisión le concernía. Este recurso fue desestimado mediante la sentencia de 12 de febrero de 2020, Ilunga Luyoyo/Consejo (T-166/18, no publicada, EU:T:2020:50).

23 El 10 de diciembre de 2018, el Consejo adoptó la Decisión (PESC) 2018/1940, por la que se modifica la Decisión 2010/788 (DO 2018, L 314, p. 47), y el Reglamento de Ejecución (UE) 2018/1931, por el que se aplica el artículo 9 del Reglamento n.º 1183/2005 (DO 2018, L 314, p. 1). Mediante estos actos, la inclusión del nombre del demandante en las listas controvertidas se mantuvo hasta el 12 de diciembre de 2019. Los motivos de inclusión del nombre del demandante en las listas controvertidas se actualizaron para añadir una mención según la cual, «en julio de 2017, Ferdinand Ilunga Luyoyo [había sido] nombrado comandante de la unidad de la policía nacional congoleña encargada de la protección de instituciones y altos cargos».

24 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 20 de febrero de 2019, el demandante interpuso un recurso registrado con el número de asunto T-124/19, contra la Decisión 2018/1940 y contra el Reglamento de Ejecución 2018/1931, en cuanto dichos actos le concernían. Este recurso fue desestimado mediante la sentencia de 3 de febrero de 2021, Ilunga Luyoyo/Consejo (T-124/19, no publicada, EU:T:2021:63).

25 El 9 de diciembre de 2019, el Consejo adoptó la Decisión (PESC) 2019/2109, por la que se modifica la Decisión 2010/788 (DO 2019, L 318, p. 134), y el Reglamento de Ejecución (UE) 2019/2101, por el que se aplica el artículo 9 del Reglamento n.º 1183/2005 (DO 2019, L 318, p. 1). Mediante estos actos, la inclusión del nombre del demandante en las listas controvertidas se mantuvo hasta el 12 de diciembre de 2020. El Consejo actualizó los motivos de dicha inclusión añadiendo, tras la referencia a sus funciones de comandante de la unidad encargada de la protección de instituciones y oficiales de alta graduación, la mención según la cual, «debido a su función, [era] responsable de las recientes violaciones de los derechos humanos cometidas por la [PNC]».

26 Mediante escrito de 10 de diciembre de 2019, el Consejo notificó al demandante la Decisión 2019/2109 e indicó que, en caso de que deseara presentar nuevas observaciones, debería remitirlas antes del 1 de septiembre de 2020.

27 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 19 de febrero de 2020, el demandante interpuso un recurso registrado con el número de asunto T-101/20, contra la Decisión 2019/2109 y el Reglamento de Ejecución 2019/2101, en cuanto dichos actos le concernían. Este recurso fue desestimado mediante la sentencia de 15 de septiembre de 2021, Ilunga Luyoyo/Consejo (T-101/20, no publicada, EU:T:2021:575).

Reconsideración

28 Mediante escrito de 4 de junio de 2020, los abogados del demandante presentaron al Consejo una solicitud de acceso al expediente y solicitaron la prórroga, hasta el 1 de octubre de 2020, de la fecha límite para la presentación de los elementos que respaldasen una solicitud de reconsideración de la inclusión de su nombre en las listas controvertidas.

29 Mediante escrito de 7 de julio de 2020, el Consejo informó a los abogados del demandante de que accedía a su solicitud de prórroga hasta el 1 de octubre de 2020 de la fecha límite para la presentación de una solicitud de reconsideración.

30 Mediante escrito de 23 de julio de 2020, el Consejo comunicó a los abogados del demandante ocho documentos de trabajo.

31 El 1 de octubre de 2020, los abogados del demandante presentaron formalmente ante el Consejo una solicitud de reconsideración, en la que alegaron, en particular, que había incurrido en un error de apreciación. A este respecto, subrayaron que las funciones del demandante habían cambiado, puesto que, desde diciembre de 2019, ya no ocupaba ningún cargo efectivo en la policía congoleña, si bien conserva su rango de general y el sueldo correspondiente, y que, durante 2020, no desempeñó ningún cargo ni participó en ninguna acción política, militar o administrativa de la República Democrática del Congo, limitándose a desempeñar, en su capacidad personal, el cargo de presidente de la Federación Congoleña de Boxeo.

32 Como anexos a un escrito dirigido a los abogados del demandante el 30 de octubre de 2020, el Consejo les comunicó cuatro documentos de trabajo relativos a la inclusión del nombre del demandante en las listas controvertidas.

33 En el escrito de 30 de octubre de 2020, el Consejo indicó que dichos elementos le habían llevado a plantearse actualizar el resumen de motivos correspondiente al demandante, precisando en la misma que había sido comandante de la unidad encargada de la protección de instituciones y oficiales de alta graduación «hasta diciembre de 2019» y añadiendo la mención según la cual este «[había] conservado su rango de general y [seguía en] activo en la escena pública de la [República Democrática del Congo]».

34 El Consejo también precisó que, en caso de que el demandante deseara presentar nuevas observaciones, debería remitirlas antes del 20 de noviembre de 2020.

35 Mediante escrito de 20 de noviembre de 2020 dirigido al Consejo, los abogados del demandante presentaron sus observaciones sobre los documentos mencionados en el apartado 32 anterior, alegando que ninguno de ellos justificaba la prórroga de las medidas en cuestión. En particular, señalaron que, si bien es cierto que uno de los elementos aportados por el Consejo como anexo de su escrito de 30 de octubre de 2020 ponía de relieve el nuevo cargo del demandante de presidente de la Federación Congoleña de Boxeo, rebatían que dicho motivo pudiera justificar que se siguiera manteniendo la inclusión de su nombre en las listas controvertidas.

Cuarta prórroga de las medidas restrictivas impuestas al demandante

36 El 10 de diciembre de 2020, el Consejo adoptó los actos impugnados, mediante los cuales la inclusión del nombre del demandante en las listas controvertidas se mantuvo hasta el 12 de diciembre de 2021; el resumen de motivos de dicha inclusión tiene ahora el siguiente tenor:

«En su cargo de comandante de la unidad antidisturbios, denominada [LNI,] de la [PNC] hasta 2017, y de comandante de la unidad de la policía nacional congoleña encargada de la protección de instituciones y oficiales de alta graduación hasta diciembre de 2019, Ferdinand Ilunga Luyoyo fue responsable de un uso desproporcionado de la fuerza y de la represión violenta en septiembre de 2016 en Kinshasa, y es responsable de las posteriores violaciones de los derechos humanos cometidas por la [PNC].

Por tanto, Ferdinand Ilunga Luyoyo estuvo implicado en la planificación, dirección o comisión de actos que constituyen violaciones o abusos graves de los derechos humanos en la [República Democrática del Congo].

Ferdinand Ilunga Luyoyo conservó su rango de general y sigue en activo en la escena pública de la [República Democrática del Congo].»

37 Mediante escrito de 11 de diciembre de 2020, el Consejo notificó al demandante la Decisión 2020/2033, recordando que las situaciones de violaciones de los derechos humanos persistían.

38 En dicho escrito, el Consejo precisó que la situación del demandante, en el momento de la adopción de los actos impugnados, justificaba el mantenimiento de su nombre en las listas controvertidas, en la medida en que, «en su cargo de comandante de la unidad antidisturbios de la PNC hasta 2017 y de comandante de la unidad de la policía nacional congoleña encargada de la protección de instituciones y oficiales de alta graduación hasta diciembre de 2019, [era] responsable de un uso desproporcionado de la fuerza y de la represión violenta en septiembre de 2016 en Kinshasa, y [era] responsable de las posteriores violaciones de los derechos humanos cometidas por la PNC», y en que, «aunque ya no [desempeñaba] ningún cargo en la PNC[,] [había conservado] su rango de general y [seguía] en activo en la escena pública de la [República Democrática del Congo], como [demostraban] los documentos que se [le habían] transmitido».

39 El Consejo añadió que, en caso de que el demandante deseara presentar nuevas observaciones, debería remitirlas antes del 1 de septiembre de 2021.

Pretensiones de las partes

40 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 19 de febrero de 2021, el demandante interpuso el presente recurso. Solicita al Tribunal General que:

– Anule los actos impugnados, en la medida en que actos le afectan.

– Condene en costas al Consejo.

41 El Consejo solicita al Tribunal General que:

– Desestime el recurso.

– Con carácter subsidiario, en caso de anulación de los actos impugnados, mantenga los efectos de la Decisión 2020/2033 «hasta que sea efectiva la anulación parcial del Reglamento de Ejecución 2020/2021».

– Condene en costas al demandante.

Fundamentos de Derecho

42 En apoyo de sus pretensiones de anulación de los actos impugnados, el demandante invoca dos motivos, basados, el primero, en una vulneración del derecho a ser oído y, el segundo, en errores de apreciación. El Tribunal General considera que procede examinar para comenzar el segundo motivo.

Sobre el segundo motivo, basado en errores de apreciación

43 En primer lugar, el demandante invoca un error manifiesto de apreciación en cuanto al contexto de la reconsideración de la situación democrática y política en la República Democrática del Congo anterior a la prórroga de las medidas restrictivas adoptadas en su contra.

44 En segundo lugar, el demandante cuestiona, en esencia, el fundamento de los actos impugnados en la medida en que mantienen la inclusión de su nombre en las listas controvertidas, a pesar de que, en el momento en que se adoptaron estos actos, no podía considerarse que estuviera implicado en graves violaciones de los derechos humanos en la República Democrática del Congo.

45 Por una parte, el demandante reprocha al Consejo haber mantenido la inclusión de su nombre en las listas controvertidas por hechos pasados y como consecuencia de cargos que ya no ocupaba en el momento de la adopción de los actos impugnados, incumpliendo el criterio de inclusión, que está redactado en presente.

46 A este respecto, el demandante alega que, desde su salida de la LNI de la PNC en 2017, ya no ocupa ningún cargo de comandante en la PNC y que, desde diciembre de 2019, ya no es comandante de la unidad encargada de la protección de instituciones y oficiales de alta graduación. Subraya que, aunque ha conservado su rango de general, ya no ejerce ninguna función pública particular.

47 Por otra parte, el demandante cuestiona los elementos que el Consejo tuvo en cuenta y que se refieren a su cargo de presidente de la Federación Congoleña de Boxeo, en la medida en que dicho cargo, que ejerce en su capacidad personal, no permite considerar que siga estando implicado en actos que justifican el mantenimiento de medidas restrictivas en su contra. En particular, el demandante cuestiona la pertinencia y el valor probatorio, debido a la parcialidad del autor, de un artículo de 8 de octubre de 2020 publicado en el sitio de Internet «desc-wondo.org», del que supuestamente se desprende que conserva influencia política como consecuencia de dicho cargo.

48 El Consejo sostiene que los objetivos contemplados por las medidas restrictivas, que incluyen, en particular, el apoyo al Estado de Derecho y a los derechos humanos, no se habían cumplido en el momento de la adopción de los actos impugnados, especialmente porque las graves violaciones de los derechos humanos cometidas por los agentes de la PNC habían continuado durante el período de reconsideración en cuestión. Además, alega que el régimen dirigido por el antiguo presidente cambió en 2019 solamente de manera parcial, con el nombramiento del nuevo presidente de la República Democrática del Congo, y que esta situación política se mantuvo a lo largo de 2020.

Subraya asimismo que el demandante no aporta pruebas o indicios que demuestren que ha tomado posición disociándose del antiguo régimen. De este modo, considera que, puesto que en el momento en que se adoptaron los actos impugnados no se había producido un cambio suficientemente profundo del contexto político y de seguridad de la República Democrática del Congo, era pertinente basarse en la posición actual del demandante, a fin de apreciar la perpetuación de las circunstancias de hecho y de Derecho que dieron lugar a la adopción de las medidas restrictivas y la necesidad de su mantenimiento con vistas a la realización de su objetivo.

49 A este respecto, el Consejo señala que, aunque el demandante había dejado de desempeñar su cargo de comandante de la unidad encargada de la protección de instituciones y oficiales de alta graduación a partir de diciembre de 2019, tras haber sido suspendido por su implicación en hechos violentos y la agresión contra un abogado, conserva su rango de general y sigue en activo en la escena pública de la República Democrática del Congo, en particular debido a su nuevo cargo de presidente de la Federación Congoleña de Boxeo, puesto que se trata de un cargo altamente politizado que le permite establecer relaciones estrechas con los principales actores políticos del país.

50 El Consejo asocia estas constataciones con el hecho de que, en el momento de la adopción de los actos impugnados, el demandante no hubiera dejado hasta diciembre de 2019, es decir, apenas un año antes de tal adopción, de desempeñar su cargo de comandante de la unidad encargada de la protección de instituciones y oficiales de alta graduación y de que, además, estuviera implicado en actos que constituyen graves violaciones de los derechos humanos en septiembre de 2016 y en los cometidos posteriormente por la PNC, así como en hechos violentos en diciembre de 2019. Así, considera que podía legítimamente llegar a la conclusión de que era necesario mantener las medidas restrictivas contra el demandante con miras a la realización de los objetivos perseguidos por estas y que disponía de pruebas sólidas y fiables que le permitían extraer, con respecto al demandante, las conclusiones, actualizadas, contenidas en los actos impugnados.

51 Con carácter preliminar, ha de recordarse que, según la jurisprudencia, la efectividad del control jurisdiccional garantizado por el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea exige, en particular, que el juez de la Unión se asegure de que la decisión mediante la cual se adoptaron o mantuvieron medidas restrictivas, que constituye un acto de alcance individual para la persona o entidad afectada, dispone de unos fundamentos de hecho suficientemente sólidos. Ello implica verificar los hechos alegados en el resumen de motivos en que se basa dicha decisión, de modo que el control jurisdiccional no quede limitado a una apreciación de la verosimilitud abstracta de los motivos invocados, sino que examine si tales motivos, o al menos uno de ellos que se considere suficiente, por sí solo, para fundamentar tal decisión, están o no respaldados por hechos (sentencia de 18 de julio de 2013, Comisión y otros/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, EU:C:2013:518, apartado 119).

52 Es el Consejo quien debe acreditar, en caso de impugnación, que los motivos invocados contra la persona afectada son fundados, y no es dicha persona quien debe aportar la prueba negativa de la carencia de fundamento de tales motivos (véanse, en este sentido, las sentencias de 18 de julio de 2013, Comisión y otros/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, EU:C:2013:518, apartado 121, y de 28 de noviembre de 2013, Consejo/Fulmen y Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, apartado 66).

53 No se exige para ello que el Consejo presente ante el juez de la Unión todos los datos y pruebas inherentes a los motivos expuestos en el acto cuya anulación se solicita. Sin embargo, es preciso que los datos o pruebas presentados respalden los motivos invocados contra la persona afectada

(véanse, en este sentido, las sentencias de 18 de julio de 2013, Comisión y otros/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, EU:C:2013:518, apartado 122, y de 28 de noviembre de 2013, Consejo/Fulmen y Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, apartado 67).

54 La apreciación del carácter suficientemente sólido de la base fáctica escogida por el Consejo ha de efectuarse examinando los elementos de prueba y de información, no de forma aislada, sino atendiendo al contexto en el que se insertan. En efecto, el Consejo cumple la carga de la prueba que le corresponde si pone de manifiesto ante el juez de la Unión un conjunto de indicios suficientemente precisos, concretos y concordantes que permitan acreditar un vínculo suficiente entre la entidad sometida a una medida de congelación de sus fondos y el régimen o, en general, las situaciones que se pretende combatir (véase la sentencia de 20 de julio de 2017, Badica y Kardiam/Consejo, T-619/15, EU:T:2017:532, apartado 99 y jurisprudencia citada).

55 Por otra parte, es preciso recordar que las medidas restrictivas tienen carácter cautelar y, por definición, provisional, y que su validez se supedita siempre a que se mantengan las circunstancias de hecho y de Derecho que dieron lugar a su adopción, así como a la necesidad de su mantenimiento para la consecución del objetivo al que se asocian. De este modo, corresponde al Consejo, al reconsiderar periódicamente esas medidas restrictivas, llevar a cabo una apreciación actualizada de la situación y hacer un balance de los efectos de esas 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 (sentencia de 12 de febrero de 2020, Amisi Kumba/Consejo, T-163/18, EU:T:2020:57, apartados 58 y 59).

56 En este contexto, el Tribunal General ha declarado que el Consejo podía decidir mantener en las listas controvertidas los nombres de las personas, conservando la motivación relativa a hechos pasados y expuestos en decisiones anteriores que las afectaban, sin que tales personas hubieran cometido nuevas violaciones de los derechos humanos durante el período anterior a la reconsideración, siempre que dicho mantenimiento siguiera estando justificado habida cuenta del conjunto de circunstancias pertinentes y, en particular, habida cuenta de que no se habían cumplido los objetivos contemplados por las medidas restrictivas (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de febrero de 2020, Amisi Kumba/Consejo, T-163/18, EU:T:2020:57, apartados 82 a 84 y jurisprudencia citada).

57 En el presente asunto, de los considerandos 3 y 4 de la Decisión 2016/2231 se desprende que las medidas restrictivas en cuestión adoptadas contra determinadas categorías de personas, y en particular contra las que están implicadas en graves violaciones de los derechos humanos, tenían principalmente como objetivo permitir una estabilización de la situación en la República Democrática del Congo, induciendo al Gobierno a garantizar un entorno propicio para el mantenimiento de un diálogo democrático, velar por el respeto de los derechos humanos y la primacía de la ley y poner fin a toda instrumentalización de la justicia a fin de poder llevar ante un tribunal independiente a los autores de violaciones graves de tales derechos (véanse los apartados 6 a 11 anteriores). A tal fin, estaban encaminadas a presionar a las personas consideradas responsables de la inestabilidad de la situación de seguridad en la República Democrática del Congo.

58 De este modo, el nombre del demandante fue incluido en las listas controvertidas, mediante la Decisión 2016/2231 y el Reglamento 2016/2230, debido a que, principalmente, ocupaba el cargo de comandante de la LNI, unidad de la PNC que había participado en el uso desproporcionado de la fuerza y en la represión violenta de manifestaciones celebradas en Kinsasa en septiembre de

2016. A este respecto, el Tribunal General ya ha declarado tales motivos probados en las sentencias de 12 de febrero de 2020, Ilunga Luyoyo/Consejo (T-166/18, no publicada, EU:T:2020:50), apartados 87 a 136, y de 3 de febrero de 2021, Ilunga Luyoyo/Consejo (T-124/19, no publicada, EU:T:2021:63), apartados 96 a 144, en relación, respectivamente, con la primera y la segunda prórroga de la inclusión del nombre del demandante en las listas controvertidas.

59 Por otro lado, mediante la adopción de la Decisión 2019/2109 y del Reglamento de Ejecución 2019/2101, que tienen por objeto la tercera prórroga de la inclusión del nombre del demandante en las listas controvertidas, el Consejo añadió al resumen de motivos de dicha inclusión la mención según la cual el demandante, que era desde 2017 comandante de la unidad de la PNC encargada de la protección de instituciones y oficiales de alta graduación, era responsable de las violaciones de los derechos humanos cometidas por la PNC en la República Democrática del Congo. En el recurso interpuesto contra dichos actos, el Tribunal General constató que el Consejo había demostrado suficientemente el vínculo existente entre el demandante y dichas violaciones (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de septiembre de 2021, Ilunga Luyoyo/Consejo, T-101/20, no publicada, EU:T:2021:575, apartados 156 a 160).

60 En los actos impugnados, cuyos términos se reproducen en el apartado 36 anterior, el Consejo continúa haciendo referencia a los hechos descritos en los apartados 58 y 59 anteriores y que se refieren a la implicación del demandante en violaciones de derechos humanos en virtud de su cargo de comandante, en un primer momento de la LNI, hasta 2017, y posteriormente de la unidad encargada de la protección de instituciones y oficiales de alta graduación. No obstante, el Consejo actualizó el resumen de motivos formulados contra el demandante, por una parte, precisando que había sido comandante de la unidad encargada de la protección de instituciones y oficiales de alta graduación hasta diciembre de 2019 y, por otra parte, añadiendo que había conservado su rango de general y que seguía en activo en la escena pública de la República Democrática del Congo.

61 El demandante cuestiona el fundamento del mantenimiento frente a él de las medidas restrictivas en cuestión, que se decidió en los actos impugnados, habida cuenta de que, en el momento en que se adoptaron dichos actos, ya no desempeñaba ningún cargo en la PNC y que, en esencia, su nuevo cargo de presidente de la Federación Congoleña de Boxeo no permitía demostrar la existencia de un vínculo suficiente entre él y la situación de seguridad en la República Democrática del Congo. Por lo tanto, procede verificar si, con arreglo a la jurisprudencia citada en los apartados 55 y 56 anteriores, el Consejo podía, al término de su apreciación actualizada de la situación, efectuada en el marco de la reconsideración de las medidas restrictivas en cuestión, seguir refiriéndose a hechos pasados y que ya figuraban en las decisiones anteriores que afectaban al demandante para justificar el mantenimiento de las medidas restrictivas adoptadas contra él.

62 A este respecto, por una parte, en lo que atañe a la situación de seguridad en la República Democrática del Congo en el momento de la adopción de los actos impugnados, es preciso señalar que el Consejo disponía de un conjunto de informaciones procedentes de diversas fuentes, según las cuales, pese a la celebración de las elecciones presidenciales de 30 de diciembre de 2018, seguía existiendo una situación preocupante en cuanto al respeto del Estado de Derecho y de los derechos humanos en la República Democrática del Congo. En efecto, la constatación de una tendencia al alza de las violaciones de derechos humanos durante el período de reconsideración en cuestión, y en particular de las relacionadas con la democracia cometidas por los agentes de la PNC, se ve respaldada por los elementos transmitidos por el Consejo al demandante, como anexos de su escrito de 30 de octubre de 2020, en especial por tres notas de la

Oficina Conjunta de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (OCDHNU) sobre las principales tendencias de las violaciones de los derechos humanos entre enero y junio de 2020, así como en julio y agosto de 2020.

63 Así, el Consejo disponía de suficientes elementos para considerar que se cumplían los requisitos previstos en el artículo 3, apartado 2, letra b), de la Decisión 2010/788 y en el artículo 2 *ter*, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 1183/2005.

64 Por otra parte, en lo tocante a la situación individual del demandante en el momento de la adopción de los actos impugnados, en primer lugar, es pacífico entre las partes que el demandante ya no ocupaba ningún cargo en la PNC desde diciembre de 2019. Además, el Consejo ya disponía de esta información en el momento de proceder a la reconsideración de las medidas restrictivas adoptadas contra el demandante. Constituye una muestra de ello el escrito que dirigió al demandante el 30 de octubre de 2020, en el que le informó de su intención de considerar dicha información en la actualización del resumen de motivos formulados contra él.

65 En estas circunstancias, en segundo lugar, es preciso examinar el motivo de los actos impugnados según el cual el mantenimiento del nombre del demandante en las listas controvertidas seguía estando justificado en el momento de la adopción de los actos impugnados dado que, pese a su implicación en diversas violaciones de los derechos humanos cometidas entre septiembre de 2016 y diciembre de 2019, el demandante había conservado su rango de general y ocupaba un nuevo cargo de presidente de la Federación Congoleña de Boxeo, que le permitía ejercer influencia a nivel político.

66 A este respecto, en primer lugar, es preciso constatar que el Consejo no invoca elementos que puedan demostrar la existencia de un vínculo entre las violaciones de los derechos humanos y el demandante a partir de diciembre de 2019, es decir, casi un año antes de la adopción de los actos impugnados.

67 Efectivamente, de un artículo del sitio de Internet «actualite.cd», de 18 de diciembre de 2019, titulado «[República Democrática del Congo]: la policía suspende al general Ilunga Luyoyo por la agresión de un abogado en Lubumbashi», presentado por el Consejo como anexo del escrito de 30 de octubre de 2020, se desprende que el demandante estuvo implicado personalmente en la agresión a un abogado. Sin embargo, el demandante fue cesado de su cargo en la PNC precisamente en respuesta a estos hechos. Por otra parte, dicho artículo señala que la agresión en cuestión tuvo lugar a raíz de un altercado entre el demandante y una persona que ejercía, además, la abogacía, por motivos pertenecientes al ámbito privado y no específicamente relacionados con esta profesión. Del expediente del Consejo se desprende menos aún, y este último tampoco lo alega, que, en el momento de la adopción de los actos impugnados, que tuvo lugar casi un año después de estos hechos, el demandante se hubiera reincorporado a su antiguo cargo en la PNC o a cualquier otro cargo relacionado con la situación de seguridad en la República Democrática del Congo, ni que existiera la posibilidad de que fuera a hacerlo.

68 En segundo lugar, la circunstancia de que, tras el cese de su cargo en la PNC en diciembre de 2019, el demandante conservara su rango de general no permite, por sí sola, considerar que pudiera ejercer alguna función respecto de las fuerzas de seguridad de la República Democrática del Congo. Además, esto no es lo que sostiene el Consejo, que se limita a constatar que el demandante había conservado su rango de general, si bien este último afirma expresamente en la demanda que ya no ejerce «ninguna función particular».

69 En tercer lugar, por lo que se refiere al cargo de presidente de la Federación Congoleña de Boxeo desempeñado por el demandante, el Consejo se basa en tres artículos, a saber, un artículo del sitio de Internet «Matininfos.net», de 9 de septiembre de 2020, titulado «Boxeo: Ilunga Makabu defenderá su cinturón WBC en noviembre en Kinsasa»; un artículo del sitio de Internet «Scoop.rdc», de 5 de febrero de 2020, titulado «Coronado campeón del mundo de boxeo "WBC" golden: ¡Junior Makabu Ilunga recibido por Fatshi!», y un artículo de 8 de octubre de 2020, publicado en el sitio de Internet «desc-wondo.org» y que lleva por título «La Unión Europea debe prolongar las sanciones contra los antiguos colaboradores de Joseph Kabila» (en lo sucesivo, «artículo de 8 de octubre de 2020»).

70 Ciertamente, el artículo de 8 de octubre de 2020 señala que el «demandante sigue desempeñado un cargo altamente politizado».

71 No obstante, con independencia de su fiabilidad, cuestionada por el demandante debido a una supuesta parcialidad de su autor, el artículo de 8 de octubre de 2020 no contiene ningún elemento de información concreto que permita respaldar la influencia que podría tener, en el plano de la política de seguridad, el presidente de la Federación Nacional de Boxeo en la República Democrática del Congo.

72 Por otra parte, los otros dos artículos mencionados en el apartado 69 anterior indican que, durante el período de reconsideración en cuestión, el demandante estuvo en contacto con el poder político de la República Democrática del Congo debido a su cargo de presidente de la Federación Congoleña de Boxeo, en la recepción honorífica organizada por la Presidencia de la República a un joven profesional congoleño de boxeo que se había convertido en campeón del mundo y en el marco de una solicitud de apoyo económico presentada por dicho boxeador ante el ministère des Sports et Loisirs (Ministerio de Deportes y Ocio) a fin de financiar su actividad deportiva.

73 Pues bien, de estos hechos no se desprende que el demandante excediera los límites del ejercicio normal de las funciones del cargo de presidente de una federación deportiva nacional, que pueden incluir, entre otras, la de prestar asistencia a los profesionales de dicho sector mediante actividades de apoyo a las solicitudes de subvenciones presentadas ante el ministerio encargado específicamente de este sector y de acompañamiento en actos públicos honoríficos.

74 En consecuencia, los artículos descritos en el apartado 72 anterior no permiten corroborar la información presentada en el artículo de 8 de octubre de 2020 según la cual el demandante ejercía un cargo «altamente politizado» como presidente de la Federación Congoleña de Boxeo.

75 De lo anterior se desprende que, por una parte, el demandante ya no ocupaba ningún cargo relacionado con la PNC desde hacía un período considerable de casi un año antes de la adopción de los actos impugnados y que, por otra parte, el Consejo no ha demostrado suficientemente que el demandante estuviera en condiciones de influir en la política de seguridad de la República Democrática del Congo.

76 En estas condiciones, las circunstancias, mencionadas en los actos impugnados, según las cuales el demandante conservaba su rango de general y seguía en activo en la escena pública, no permiten concluir que siguiera estando justificado mantener las medidas restrictivas adoptadas en su contra a fin de alcanzar los objetivos contemplados por dichas medidas, a saber, en particular, apoyar la mejora de la situación de los derechos humanos en este Estado.

77 En lo que atañe, por último, a la posibilidad de que dispone el Consejo de invocar el hecho de que el demandante no haya tomado posición disociándose del régimen que ocupaba anteriormente el poder en la República Democrática del Congo, es preciso subrayar que, en determinadas circunstancias propias de cada caso, el Consejo puede considerar la falta de disociación de la persona de que se trate respecto del régimen que ocupa el poder como un elemento que debe tenerse en cuenta en apoyo del mantenimiento de las medidas restrictivas adoptadas en su contra.

78 Sin embargo, en el presente asunto, de lo anterior se desprende que el demandante ya no ocupaba los distintos cargos que habían justificado la inclusión inicial de su nombre en las listas controvertidas, así como las prórrogas sucesivas de dicha inclusión, desde hacía un período de tiempo considerable de casi un año antes de la adopción de los actos impugnados. También resulta de ello que el Consejo fue informado, oportunamente, de dicho cese del cargo. Pues bien, a pesar de estas circunstancias, el Consejo no ha aportado elementos suficientes que permitan considerar que, al término del período de reconsideración en cuestión, aún existía un vínculo suficiente entre el demandante y la situación de seguridad que dio lugar a los actos de violaciones de los derechos humanos en la República Democrática del Congo. En estas condiciones, a fin de fundamentar el mantenimiento de las medidas restrictivas adoptadas contra el demandante, el Consejo no puede basarse válidamente en el hecho de que no ha tomado posición disociándose del régimen que ocupaba anteriormente el poder en la República Democrática del Congo. En las circunstancias propias del presente asunto, este argumento no basta, por lo tanto, para justificar los actos impugnados.

79 En consecuencia, frente a estas impugnaciones del demandante, el Consejo no ha podido demostrar el fundamento del mantenimiento de las medidas restrictivas en cuestión adoptadas en su contra.

80 De ello se desprende que el Consejo incurrió en un error de apreciación al concluir, en los actos impugnados, que la inclusión del nombre del demandante en las listas controvertidas seguía estando justificada porque había estado implicado en la planificación, dirección o comisión de actos que constituyen violaciones o abusos graves de los derechos humanos en la República Democrática del Congo.

81 Por consiguiente, procede estimar la segunda parte del segundo motivo, sin que sea necesario pronunciarse sobre el resto de alegaciones del demandante ni sobre la primera parte de este motivo.

82 Habida cuenta de lo anterior, procede anular los actos impugnados en la medida en que afectan al demandante, sin que sea necesario examinar el primer motivo invocado por este.

Sobre los efectos temporales de la anulación parcial de la Decisión 2020/2033

83 Por lo que se refiere a la solicitud presentada por el Consejo con carácter subsidiario en su escrito de contestación, dirigida al mantenimiento de los efectos de la Decisión 2020/2033 hasta que sea efectiva la anulación parcial del Reglamento de Ejecución 2020/2021 respecto del demandante, es preciso recordar que, mediante esta Decisión, el Consejo mantuvo, desde el 12 de diciembre de 2020 y hasta el 12 de diciembre de 2021, el nombre del demandante en la lista de las personas sujetas a las medidas restrictivas que figura en el anexo II de la Decisión 2010/788.

84 Pues bien, mediante la Decisión (PESC) 2021/2181 del Consejo, de 9 de diciembre de 2021, por la que se modifica la Decisión 2010/788 (DO 2021, L 443, p. 75), el Consejo actualizó la lista de las personas sujetas a las medidas restrictivas que figura en el anexo II de la Decisión 2010/788, manteniendo el nombre del demandante en dicha lista hasta el 12 de diciembre de 2022.

85 Por lo tanto, si bien la anulación de la Decisión 2020/2033 en la medida en que afecta al demandante conlleva la anulación de la inclusión de su nombre en la lista que figura en el anexo II de la Decisión 2010/788 para el período comprendido entre el 12 de diciembre de 2020 y el 12 de diciembre de 2021, dicha anulación no puede, en cambio, cuestionar la legalidad de esta inclusión respecto del período posterior, habida cuenta de que el presente recurso no se refiere a la Decisión 2021/2181.

86 En consecuencia, dado que, actualmente, el demandante es objeto de nuevas medidas restrictivas, la solicitud presentada por el Consejo con carácter subsidiario relativa a los efectos temporales de la anulación parcial de la Decisión 2020/2033, recordada en el apartado 83 anterior, ha quedado sin objeto.

Costas

87 Con arreglo al 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. Por haber sido desestimadas las pretensiones del Consejo, procede condenarlo en costas, conforme a lo solicitado por el demandante.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Séptima)

decide:

1) **Anular la Decisión (PESC) 2020/2033 del Consejo, de 10 de diciembre de 2020, por la que se modifica la Decisión 2010/788/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra la República Democrática del Congo, y el Reglamento de Ejecución (UE) 2020/2021 del Consejo, de 10 de diciembre de 2020, por el que se aplica el artículo 9 del Reglamento (CE) n.º 1183/2005 por el que se imponen medidas restrictivas específicas dirigidas contra personas que incurren en violación del embargo de armas en relación con la República Democrática del Congo, en la medida en que dichos actos afectan al Sr. Ferdinand Ilunga Luyoyo.**

2) **Condenar en costas al Consejo de la Unión Europea.**

da Silva Passos Reine Truchot

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 27 de abril de 2022.

Firmas