

SENTENCIA DEL TRIBUNAL (sala quinta)

18 de diciembre de 2024 (*)

«Política exterior y de seguridad común – Medidas restrictivas adoptadas debido a acciones desestabilizadoras en Moldavia – Congelación de fondos – Restricción de la entrada en el territorio de los Estados miembros – Listas de personas, entidades y organismos a los que está sujeta la congelación de fondos y recursos económicos a las restricciones de admisión en el territorio de los Estados miembros – Inscripción y mantenimiento del nombre del solicitante en las listas – Organización y dirección de manifestaciones violentas – Artículo 1, apartado 1, infra a), ii), y artículo 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 Estado motivos – 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 los Sres. M. ^{es} T. Bontinck, L. Marchal, abogados, y M. C. Zatschler, SC,

parte solicitante,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por MM. A. Boggio-Tomasaz y E. Nadbath, en calidad de agentes, asistidos por M.^y E. Raoult, abogado,

acusado,

apoyado por

Comisión Europea, representada por ^{la Sra} . M. Carpus Carcea, MM. L. Baumgart y T. Baumé, en calidad de agentes,

parte interviniente,

EL TRIBUNAL (sala quinta),

compuesto por MM. J. Svenningsen (Relator), Presidente, C. Mac Eochaidh y Sra. ^{M.} Stancu, Jueces,

Registradora: Sra. ^{H.} Eriksson, administradora,

Vista la fase escrita del procedimiento, en particular:

- la demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 9 de agosto de 2023,
- la decisión de 11 de diciembre de 2023 por la que se admite a la Comisión para intervenir en apoyo del Consejo,
- el escrito de adaptación presentado en la Secretaría del Tribunal el 5 de julio de 2024,

tras la audiencia del 1 de octubre ^{de 2024} ,

devuelve el presente

Detener

- 1 Mediante su recurso, el demandante, Sr. Ilan Mironovich Shor, solicita, por una parte, basándose en el 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, sobre medidas restrictivas debidas a acciones desestabilizadoras de la República de Moldavia (DO 2023, L 140 I, p. 9), y 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 medidas restrictivas debidas a acciones desestabilizadoras de la República de Moldavia (DO 2023, L 140). I, p. 1) (en adelante, en conjunto, los "actos iniciales"), 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 sobre medidas restrictivas debidas a acciones desestabilizadoras de la República de Moldavia (DO L de 2024/1242), y Reglamento de Ejecución (UE) 2024/1243 del Consejo, de 26 de abril 2024, Reglamento de aplicación (UE) 2023/888 relativo a medidas restrictivas debidas a acciones desestabilizadoras de la República de Moldavia (DO L, 2024/1243) (en adelante, en conjunto, las "Actas de mantenimiento"), en el sentido de que estos actos (en adelante, tomados en conjunto, los "actos impugnados") le conciernen y, por otra parte, sobre la base del artículo 268 TFUE, la compensación por daño moral que supuestamente sufrió tras la adopción de los actos iniciales.

Historia de la disputa

- 2 El demandante es un empresario y político de nacionalidad moldava e israelí. Fue líder del partido político moldavo ȘOR hasta su disolución el 19 de junio de 2023.
- 3 El presente caso forma parte de las medidas restrictivas adoptadas por la Unión Europea, a solicitud de los actuales líderes de la República de Moldavia, debido a las acciones desestabilizadoras que enfrenta este país, acciones que se han intensificado desde el inicio de la guerra de agresión emprendida por 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 sobre medidas restrictivas debidas a acciones desestabilizadoras de la República de Moldavia (DO 2023, L 114, p. 15). El mismo día, el Consejo adoptó, sobre la base del artículo 215, apartado 2, del TFUE, el Reglamento (UE) 2023/888, relativo a medidas restrictivas en caso de acciones desestabilizadoras de la República de Moldavia (DO 2023, L 114, p. 15).
- 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 o el tránsito por su territorio:

 - a) personas físicas responsables de acciones o políticas que comprometan o amenacen la soberanía y la 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 implementen estas acciones o políticas mediante cualquiera de las siguientes acciones:
 - i) obstruir o socavar el proceso político democrático, en particular obstruyendo o socavando gravemente la celebración de elecciones o intentando desestabilizar o derrocar el orden constitucional;
 - (ii) organizar, dirigir o participar, directa o indirectamente, en manifestaciones violentas u otros actos de violencia, o apoyar o facilitar de otro modo dichas manifestaciones o actos; O
 - (iii) cometer faltas financieras graves que involucren fondos públicos y realizar exportaciones no autorizadas de capitales [...]
- 6 El artículo 2, apartado 1, letra a), de la Decisión 2023/891 establece que todos los fondos y recursos económicos que pertenezcan, posean, posean o controlen a personas físicas, entidades u organismos responsables de acciones o políticas que comprometan o amenacen la soberanía y la 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 implementen estos acciones o políticas por una de las tres acciones mencionadas en el punto 5 anterior.

- 7 Mediante los actos iniciales, el nombre del demandante fue incluido en las listas de personas, entidades y organismos afectados por 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 en cuestión”), por las siguientes razones:

“Ilan Shor es un político (líder del partido político ȘOR) y empresario de la República de Moldavia que participa en la financiación ilegal de partidos políticos en la República de Moldavia y en la incitación a la violencia contra la oposición política. El partido ȘOR, dirigido por Ilan Shor, se dedica a pagar y formar a personas con el objetivo de provocar disturbios y agitación durante las protestas en la República de Moldavia.

Mediante decisión del 13 de abril de 2023, el Tribunal de Apelación de Chisináu condenó a Ilan Shor por fraude y blanqueo de dinero en el caso de “fraude bancario” a 15 años de prisión y confiscación de activos por valor de 254 millones de euros. Los fondos de este fraude bancario a gran escala y las conexiones con oligarcas corruptos y entidades con sede en Moscú se han utilizado y se siguen utilizando, según las autoridades de la República de Moldavia, para fomentar artificialmente el malestar político en el país.

Sus acciones para socavar la democracia en la República de Moldavia incluyen proporcionar financiación ilegal para apoyar la actividad política pro-Kremlin en la República de Moldavia. Como ejemplo del uso de estos fondos, podemos citar la organización de manifestaciones y mítines violentos, principalmente en la capital, Chisináu, con la asistencia de manifestantes pagados por el partido ȘOR, en 2022 y 2023.

Al liderar y organizar protestas violentas y a través de sus graves faltas financieras relacionadas con fondos públicos y exportaciones no autorizadas de capital, Ilan Shor es responsable de acciones que comprometen y amenazan la soberanía y la independencia de la República de Moldavia, así como la democracia, el Estado de Derecho, estabilidad y 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 dirigido a las personas sujetas a las medidas restrictivas previstas por la Decisión 2023/891, modificada por la Decisión 2023/1047, y por el Reglamento 2023/888, , aplicado por el Reglamento de Ejecución 2023/1045 (DO 2023, C 190, pág. Mediante este aviso, se informó a las personas sujetas a estas medidas restrictivas que podían enviar al Consejo una solicitud de revisión de la inclusión de sus nombres en las listas en cuestión.
- 9 El 8 de junio de 2023, el solicitante solicitó la divulgación de pruebas que sustentaran la inclusión de su nombre en las listas en cuestión.
- 10 El 14 de junio de 2023, el Consejo comunicó 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 Por correo electrónico de 27 de febrero de 2024, el Consejo informó al demandante de su intención de mantener su nombre en las listas en cuestión por razones esencialmente idénticas a las que justificaron la inclusión inicial de su nombre. El Consejo le comunicó también el documento WK 2428/2024 que contiene las pruebas que justifican el mantenimiento de su nombre en las listas en cuestión (en lo sucesivo, "documento WK 2428/2024") y le informó de 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, por los que se prorrogaron las medidas restrictivas adoptadas contra la demandante hasta el 29 de abril de 2025.
- 14 En los actos de mantenimiento, el Consejo justificó la prórroga de las medidas restrictivas dirigidas al demandante introduciendo dos modificaciones en los motivos iniciales relativos al hecho de que su partido político había sido declarado inconstitucional en junio de 2023. Así, los motivos de los actos de mantenimiento mantenimiento precisan que, por un lado, “[a]ntes de ser declarado inconstitucional en junio de 2023, el partido [del demandante] estuvo involucrado en el pago y

capacitación de personas con el objetivo de provocar malestar y agitación durante las manifestaciones en la República de Moldavia" y que, por otro lado, "[después de] que el partido [del demandante] fuera declarado inconstitucional, [él] continuó favoreciendo la influencia de Rusia en la escena política del República de Moldavia financiando ilegalmente a otros partidos e intentando sobornar a funcionarios políticos".

- 15 Mediante correo electrónico de 29 de abril de 2024, el Consejo informó a los representantes del demandante de su decisión de mantener su nombre en las listas en cuestión y de la posibilidad de presentar nuevas observaciones antes del 1 de ^{noviembre} de 2024.

Conclusiones de las partes.

- 16 El demandante solicita al Tribunal de Justicia que:
- Anule los actos impugnados en la medida en que le conciernen.
 - Condene al Consejo a pagar la cantidad de 100.000 euros en concepto de indemnización por el daño moral sufrido tras la adopción de los actos iniciales;
 - Condene en costas al Consejo.
- 17 El Consejo concluye que el Tribunal de Justicia debería:
- desestime el recurso;
 - Con carácter subsidiario, en caso de que se anule la Decisión 2023/1047 o la Decisión 2024/1244, ordenar que se mantengan sus efectos hasta la fecha de expiración del plazo de recurso a que se refiere el artículo 56, párrafo primero, del Estatuto de la Tribunal de Justicia de la Unión Europea o, si se interpusiera recurso dentro de dicho plazo, hasta la posible desestimación de este recurso;
 - Condene en costas a la demandante.
- 18 La Comisión Europea solicita que se desestime el recurso y se condene en costas a la demandante.

Lugar

Sobre las conclusiones de anulación de los actos impugnados

- 19 De los motivos de inclusión y mantenimiento del nombre del demandante en las listas en cuestión se desprende explícitamente que es objeto de medidas restrictivas, ya que el Consejo consideró que era responsable de acciones que comprometían y amenazaban la soberanía y la independencia de la República de Moldavia, así como la democracia, el Estado de derecho, la estabilidad y la seguridad de ese Estado debido a dos de los tres actos mencionados en el artículo 1^o apartado 1, párrafo a), y el artículo 2, apartado 1, letra a), de la Decisión 2023/891.
- 20 Por un lado, el Consejo reprocha al demandante haber dirigido y organizado manifestaciones violentas en la República de Moldavia, en el sentido del criterio establecido en el artículo 1, apartado ¹, letra a), inciso ii), y en el artículo 2, apartado 1, a), inciso ii), de la Decisión 2023/891 y artículo 2, apartado 3, letra a), inciso ii), del Reglamento 2023/888 [en adelante "criterio (ii)"]. Además, el Consejo considera que el demandante es responsable de graves deficiencias financieras relacionadas con fondos públicos y de exportación no autorizada de capitales, en el sentido del criterio previsto en el artículo 1, apartado ¹, letras a), iii), y en el artículo 2, apartado 1. Letra a), inciso iii), de la Decisión 2023/891 y artículo 2, apartado 3, letra a), inciso iii), del Reglamento 2023/888 [en adelante "criterio (iii)"].
- 21 Habida cuenta de su carácter alternativo, para que los actos impugnados estén fundados jurídicamente basta que uno de los dos criterios utilizados por el Consejo para incluir y mantener el nombre del demandante en las listas en cuestión lo esté correctamente, como también

reconocieron las partes durante la vista (véase, en este sentido, sentencia de 28 de noviembre de 2013, [Conseil/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft](#) , C-348/12 P, EU:C:2013:776, apartado 72 y jurisprudencia citada). En consecuencia, el Tribunal considera apropiado examinar en primer lugar los motivos y argumentos 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, por un lado, en una excepción de ilegalidad de la Decisión 2023/891 y del Reglamento 2023/888 y, por otro, en el incumplimiento de la obligación de la motivación y el derecho a la tutela judicial efectiva, que deben ser examinados en primer lugar, en tercer lugar, los errores de apreciación y, en cuarto lugar, la vulneración de derechos fundamentales.

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

- 23 El demandante alega que los actos impugnados adolecen de una motivación insuficiente, lo que le impediría defenderse y vulneraría así su derecho a la tutela judicial efectiva.
- 24 En particular, al ser acusado de haber “dirigido y organizado manifestaciones violentas”, la motivación de los actos atacados no le permitiría comprender de qué acciones se le acusa específicamente. Los motivos de los actos impugnados son imprecisos y los elementos fácticos en los que se basó el Consejo para considerar que se cumplía este criterio no son identificables.
- 25 El Consejo cuestiona este argumento.
- 26 Según la jurisprudencia, la motivación de un acto del Consejo por el que se impone una medida restrictiva no sólo debe identificar la base jurídica de esa medida, sino también las razones específicas y concretas por las que el Consejo considera, en el ejercicio de su facultad discrecional, que la persona interesada debería estar sujeta a 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 es necesario que la motivación especifique todos los elementos fácticos y jurídicos pertinentes, en la medida en que la suficiencia de una motivación debe apreciarse no sólo en relación con su tenor, sino también con su contexto, así como con todos los elementos normas jurídicas que regulan la materia en cuestión (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 caso, los fundamentos jurídicos de los actos impugnados son fácilmente identificables, ya que surgen explícitamente de los motivos expuestos en los puntos 7 y 14 anteriores.
- 29 De hecho, como se señaló en el párrafo 19 anterior, el Consejo consideró que el demandante era responsable de acciones que comprometían y amenazaban la soberanía y la independencia de la República de Moldavia, así como la democracia, el Estado de derecho, la estabilidad y la seguridad de ese Estado debido a dos de los tres actos mencionados en el artículo 1, ^{apartado 1}, letra a), y en el artículo 2, apartado 1, letra a), del Decisión 2023/891, así como el artículo 2, apartado 3, letra a), del Reglamento 2023/888, a saber, los criterios ii) y iii).
- 30 En cuanto 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 organizadas por el demandante le hacían responsable de acciones que comprometieron y amenazaron la soberanía y la independencia de la República de Moldavia, así como la democracia, el estado de derecho, la estabilidad y la seguridad de ese Estado.
- 31 En efecto, por un lado, el Consejo indicó que el demandante estaba implicado en la incitación a la violencia contra el actual Gobierno de la República de Moldavia. Por otro lado, lo acusa de apoyar la actividad política prorrusa en este país, en particular pagando a personas para que participen en manifestaciones organizadas por su partido y entrenándolas para provocar artificialmente disturbios en el país.

- 32 Según la jurisprudencia citada en el apartado 27 supra, estas indicaciones deben leerse 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 esencialmente que el Consejo se compromete a apoyar a la República de Moldavia frente a las acciones desestabilizadoras llevadas a cabo con la asistencia y en interés de la Federación de Rusia con el objetivo de obstaculizar su adhesión a la Unión, atacando en particular a personas que, mediante actos de violencia como los de los que se acusa al demandante, representan una amenaza para la democracia y el Estado de Derecho, así como para el estabilidad y seguridad de la República de Moldavia.
- 33 Teniendo en cuenta 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 el mantenimiento de su nombre en las listas en cuestión. causa y para que el Tribunal revise su legalidad.
- 34 Además, al basarse en el criterio ii), es importante señalar que los actos impugnados no se basan en la decisión de 13 de abril de 2023 del Tribunal de Apelación de Chişinău (Moldavia), a la que se hace referencia en los actos impugnados para justificar la inclusión y el mantenimiento del nombre del solicitante únicamente según el 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 indicar los motivos por los que consideró que esa decisión judicial había sido adoptada respetando sus derechos de defensa y su derecho a la tutela judicial efectiva, como exige la jurisprudencia resultante, en particular, de la sentencia de 19 de diciembre de 2018, [Azarov/Consejo](#) (C-530/17 P, EU:C:2018:1031), como admitió la demandante en la vista.
- 36 Por último, procede desestimar el argumento formulado contra las medidas de alimentos, basándose en que, en el escrito de contestación y en la dúplica, el Consejo afirmó que el nombre de la demandante había sido inscrito en las listas en cuestión sobre la base del criterio expuesto previsto en el artículo 2, apartado 1, letra a), inciso i), de la Decisión 2023/891, relativo a las personas que obstruyen o socavan el proceso político democrático en la República de Moldavia. En efecto, la motivación suficiente de los actos impugnados no puede apreciarse a la luz del contenido de los escritos presentados por el Consejo, tanto más cuanto que éste reconoció que dichos escritos adolecían de un error material a este respecto.
- 37 Habida cuenta de lo que antecede, procede desestimar el segundo motivo por infundado.
- Sobre el primer motivo, basado en una 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 fundamento jurídico de la Decisión 2023/891 y del Reglamento 2023/888, en segundo lugar, en la violación del principio de proporcionalidad, en tercer lugar, en la violación del principio de seguridad jurídica, en cuarto lugar, desviación de poder y, en quinto lugar, violaciones de los artículos 2, 8 y 21, apartado 2. 1, MAR.
- *Sobre la competencia de la Corte*
- 39 El Consejo sostiene que, mediante el primer motivo, la demandante solicita al Tribunal de Justicia que declare inaplicables la Decisión 2023/891 y el Reglamento 2023/888 en su conjunto. Sin embargo, en virtud del artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y del artículo 275 TFUE, el Tribunal General no sería competente para juzgar la idoneidad de la adopción de estos actos en el ámbito de la política exterior y de la seguridad común (PESC).
- 40 La demandante rebate este argumento.
- 41 Ciertamente, según el artículo 275 TFUE, párrafo primero, los tribunales de la Unión no son competentes respecto de las disposiciones relativas a la PESC ni respecto de los actos adoptados en base a ellas.
- 42 Sin embargo, conforme al artículo 275 TFUE, párrafo segundo, los tribunales de la Unión son competentes para pronunciarse sobre los recursos interpuestos en las condiciones previstas en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, relativos al control de legalidad de las decisiones que

establecen medidas restrictivas contra las personas naturales. o personas jurídicas adoptado por el Consejo sobre la base del Título V, Capítulo 2, del Tratado UE. Esta disposición no excluye la posibilidad de impugnar, incidentalmente 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 pretende permitir a una parte impugnar la aplicabilidad de cualquier acto de alcance general mediante cualquier recurso, el alcance de una excepción de ilegalidad debe limitarse a lo que es esencial para la solución del litigio (véase sentencia de 30 de abril de 2019, [Wattiau/Parlamento](#) , T-737/17, EU:T:2019:273, apartado 56 y jurisprudencia citada). Así, en el marco de los recursos de anulación interpuestos contra decisiones del Consejo que imponen medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas, el Tribunal de Justicia admitió que podía hacerse válidamente una excepción a la ilegalidad de la disposición del acto de alcance general que establece el criterio en virtud de de los cuales el nombre del interesado había sido incluido en las listas en cuestión (véase, en este sentido, sentencia de 15 de septiembre de 2016, [Yanukovich/Consejo](#) (T-348/14, EU:T:2016:508), apartados 57 a 59 y jurisprudencia citada).
- 44 Por lo tanto, en el presente asunto el Tribunal de Justicia 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), que el Consejo también admitió en respuesta a una pregunta del Tribunal durante la audiencia.
- 45 Teniendo en cuenta el apartado 21 supra, procede, por tanto, examinar el primer motivo en la medida en que pretende cuestionar la legalidad de las disposiciones que prevén 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 desviación de poder, y la quinta parte del primer motivo, basada en Infracciones de los artículos 2, 8 y 21, apartado 1, del TUE*
- 46 En el marco de las partes primera, cuarta y quinta del primer motivo, que deben examinarse conjuntamente, la demandante alega, en esencia, que la Decisión 2023/891 y el Reglamento 2023/888 persiguen objetivos distintos de los que el Consejo está autorizado a llevar a cabo en el marco de la PESC.
- 47 Según la demandante, el objetivo de facilitar la adhesión de un tercer Estado 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. Además, el Consejo perseguiría en realidad el objetivo de distorsionar el proceso democrático interno de un país vecino, de modo que sería necesario recurrir al artículo 29 TUE y al artículo 215, apartado 2, del TFUE para justificar la adopción, respectivamente, de la Decisión 2023/891 y del Reglamento 2023. /888 constituiría un abuso de poder. Según el demandante, estas medidas restrictivas sólo apuntarían a determinados miembros de la oposición política, a petición del gobierno moldavo, lo que constituiría una injerencia en el proceso político democrático interno de la República de Moldavia, en violación del artículo 2. Artículo 8 y artículo 21, apartado 1, del TUE.
- 48 El Consejo, apoyado por la Comisión, cuestiona este argumento.
- 49 En el presente caso, la Decisión 2023/891 y el Reglamento 2023/888 tienen como base jurídica, respectivamente, el artículo 29 TUE y el artículo 215 TFUE, apartado 2, es decir, las bases jurídicas pertinentes en materia de PESC, lo que no es tan tal impugnada por el solicitante. En realidad, el argumento de este último implica más bien verificar si estos actos entran realmente en el marco de la PESC.
- 50 A este respecto, debido al amplio alcance de las finalidades y objetivos de la PESC, tal como se expresan en el artículo 3, apartado 5, y en el artículo 21 TUE, así como en las disposiciones específicas al respecto, en particular en los artículos 23 y 24 TUE, la Los jueces de la Unión reconocen que el Consejo tiene un margen considerable a la hora de definir el objeto de las medidas restrictivas que la Unión adopta en el ámbito de la PESC (véase 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 su base jurídica debe revisarse a la luz de elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional, incluidos 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 este caso, según su considerando 11, el objetivo de la Decisión 2023/891 es imponer restricciones de viaje y medidas de congelación de activos contra las personas responsables de acciones o políticas que comprometan o amenacen la soberanía y la independencia de la República de Moldavia, así como la democracia. , el estado de derecho, la estabilidad o la seguridad en este Estado, o que apoyan o implementan estas acciones o políticas y las personas, entidades u organismos que están asociados.
- 53 Según el considerando 2 de la Decisión 2023/891, estas medidas restrictivas forman parte 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, economía y suministro energético de este país frente a actividades desestabilizadoras llevadas a cabo por actores externos.
- 54 Esta política de apoyo se enmarca en el contexto recordado en los considerandos 3 y 4 de la Decisión 2023/891, según el cual el Gobierno moldavo ha logrado avances significativos en el fortalecimiento de la democracia y el Estado de derecho, así como en la lucha contra la corrupción. enfrenta múltiples crisis y enfrenta cada vez más amenazas directas a su estabilidad, provenientes tanto de grupos internos con intereses creados como de la Federación de Rusia, que a menudo contribuyen a desviar al país de su trayectoria reformista. Del considerando 6 de dicha Decisión se desprende también que, según la evaluación del Consejo, tales acciones desestabilizadoras exigen una reacción inmediata habida cuenta de la importancia de la estabilidad de la República de Moldavia como país candidato a la adhesión a la Unión situado en sus fronteras.
- 55 En este contexto, en el considerando 7 de la Decisión 2023/891, el Consejo indicó que los responsables de actos de violencia representaban una amenaza para la democracia y el Estado de Derecho, así como para la estabilidad y la seguridad de la República de Moldavia.
- 56 Teniendo en cuenta la finalidad y el contenido de la Decisión 2023/891, parece, por tanto, que dicha Decisión está directamente vinculada a los objetivos de la PESC establecidos en el artículo 21, apartado 2, letra b), del TUE, en la medida en que -tiene como objetivo, en esencia, , para consolidar y apoyar la democracia y el Estado de derecho en la República de Moldavia.
- 57 En este contexto, debe considerarse que la organización, el liderazgo o la participación en manifestaciones violentas u otros actos de violencia pueden justificar la acción de la Unión en el marco de la PESC basada en el objetivo de consolidar y apoyar la democracia y el Estado de derecho en un tercer país.
- 58 De hecho, a diferencia de las manifestaciones pacíficas, que son un componente esencial de la democracia en un estado de derecho, las manifestaciones violentas probablemente socaven los fundamentos legales e institucionales del país en cuestión y no entran dentro del derecho fundamental a la libertad. de reunión pacífica garantizada por el artículo 11 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en adelante, el "CEDH") y por el artículo 12, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en adelante, la "Carta").
- 59 De ello se deduce que el criterio ii) podría 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 el artículo 215, apartado 2, TFUE.
- 60 Esta conclusión no queda desmentida por las alegaciones de la demandante.
- 61 En primer lugar, procede rechazar el argumento según el cual, al intentar facilitar la adhesión de un país candidato a la Unión, el Consejo persigue un objetivo ajeno a la PESC.
- 62 De hecho, el respeto del Estado de derecho, que es un valor esencial en el que se basa la Unión, es una condición previa para ser miembro de la Unión y el artículo 21(2)(b) del TUE faculta al Consejo para adoptar medidas restrictivas para apoyar , en particular, el Estado de derecho en un

tercer país. Por lo tanto, el Consejo es competente para adoptar medidas restrictivas destinadas a apoyar el Estado de Derecho en un tercer país que solicite ser miembro de la Unión.

- 63 A continuación, la alegación de la demandante basada en una desviación de poder no puede prosperar. De hecho, según reiterada jurisprudencia, un acto sólo está viciado de abuso de poder si parece, sobre la base de pruebas objetivas, pertinentes y coherentes, que fue adoptado exclusivamente, o al menos de manera decisiva, para fines distintos de aquellos para los cuales la facultad en cuestión fue conferida o con el objetivo de eludir un procedimiento especialmente previsto por los Tratados para atender las circunstancias del caso (ver sentencia de 15 de noviembre 2023, [OT/Consejo](#) , T-193/22, EU:T:2023:716, apartado 208 y jurisprudencia citada).
- 64 Sin embargo, la demandante no ha aportado elementos que permitan demostrar que el Consejo persiguió objetivos distintos de los que se desprenden de la Decisión 2023/891. En particular, el simple hecho de que el Consejo haya respondido 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 estén viciados por un abuso de poder. Asimismo, la alegación de que las medidas restrictivas estaban diseñadas “para apuntar [...] específicamente a [los] principales líderes de la oposición” se contradice con la redacción general de los criterios de registro en cuestión, redacción que los hace susceptibles de aplicarse a categorías de personas distintas de figuras políticas.
- 65 Por último, puesto que está acreditado que el Consejo estaba facultado para adoptar la Decisión 2023/891 y el Reglamento 2023/888, en particular para apoyar la democracia y el Estado de Derecho en la República de Moldavia, de conformidad con el artículo 21, apartado 2, b) TUE, el argumento basado en las violaciones de los artículos 2, 8 y 21, apartado 1, de dicho Tratado no puede prosperar.
- 66 Contrariamente a lo que sostiene la demandante en la declaración de adaptación, las conclusiones anteriores tampoco quedan desvirtuadas por el hecho de que el Consejo haya indicado que no poseía documentos relativos a la solicitud de apoyo presentada por la República de Moldavia, a la que se hace referencia en el considerando 10 de la Decisión 2023/891.
- 67 A este respecto, la demandante no explica cómo la falta de un documento relativo a esta solicitud permitiría demostrar que la Decisión 2023/891 y el Reglamento 2023/888 adolecen de alguna ilegalidad.
- 68 Por consiguiente, procede desestimar por infundadas las partes primera, cuarta y quinta del primer motivo.
- *Sobre la segunda parte del primer motivo, basada en la violación del principio de proporcionalidad*
- 69 El demandante alega que la interpretación que hace el Consejo del criterio ii) es desproporcionada y tiene como consecuencia que muchos políticos de la Unión podrían cumplirlo. Según él, teniendo en cuenta el derecho fundamental a la libertad de reunión pacífica, sólo las manifestaciones organizadas intencionalmente con el objetivo de cometer actos de violencia podrían ser objeto de medidas restrictivas.
- 70 El Consejo, apoyado por la Comisión, cuestiona este argumento.
- 71 A este respecto, por lo que se refiere al control jurisdiccional del respeto del principio de proporcionalidad, el Tribunal de Justicia consideró apropiado reconocer un amplio poder de apreciación al legislador de la Unión en ámbitos que implicaban, por parte de este último, la elección de un partido político, económico y social, y en el que fue llamado a realizar valoraciones complejas. Dedujo que sólo el carácter manifiestamente inadecuado de una medida adoptada en estos ámbitos, con respecto al objetivo que la institución competente pretendía perseguir, podía afectar a la legalidad de tal medida (véase sentencia de 28 de marzo de 2017, [Rosneft](#) , C- 72/15, EU:C:2017:236, apartado 146 y jurisprudencia citada).
- 72 En el caso de autos, contrariamente a lo que sostiene esencialmente el demandante, el círculo de personas potencialmente objeto de medidas restrictivas basadas en el criterio ii) no puede considerarse desproporcionado.

- 73 En efecto, del propio tenor del artículo 1, apartado 1, letra a), inciso ii), y del artículo 2, apartado 1, letra a), inciso ii), de la Decisión 2023/891 se desprende ^{que} cualquier organización, liderazgo o participación en una manifestación violenta u otros actos de violencia no justifica la adopción de medidas restrictivas.
- 74 En primer lugar, para que se adopten medidas restrictivas sobre la base de este criterio, las acciones del interesado deben ser de naturaleza tal que comprometan o amenacen la soberanía y la independencia de la República de Moldavia, o la democracia, el Estado de derecho, la estabilidad o la seguridad en ese Estado. En otras palabras, estas acciones deben socavar los fundamentos institucionales y jurídicos de ese país (véase, por analogía, la sentencia de 15 de septiembre de 2016, *Yanukovich/Consejo*, T-346/14, EU:T: 2016:497, apartado 101).
- 75 A continuación, como señala el demandante, el uso de los términos “manifestaciones violentas” y “otros actos de violencia” implica necesariamente que no pueden adoptarse medidas restrictivas contra las personas responsables de la organización, la dirección o la participación en manifestaciones cubiertas por el derecho a la libertad de reunión pacífica consagrada en el artículo 11 del CEDH y en el artículo 12, apartado 1, de la Carta.
- 76 A este respecto, se desprende de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos relativa al artículo 11 del CEDH, que debe tenerse en cuenta de conformidad con el artículo 52, apartado 3, de la Carta para determinar el significado y alcance de el derecho a la libertad de reunión pacífica consagrado en el artículo 12, párrafo 1, que cualquier manifestación en la que se haya observado violencia no puede justificar la adopción medidas restrictivas contra sus organizadores.
- 77 Según el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el derecho a la libertad de reunión pacífica se aplica a todas las reuniones, con excepción de aquellas en las que los organizadores o participantes están motivados por intenciones violentas, incitan a la violencia o niegan de otro modo los fundamentos de la sociedad democrática (ver TEDH, 15 de octubre de 2015, *Kudrevičius y otros c. Lituania*, CE:ECHR:2015:1015JUD003755305, apartado 92 y jurisprudencia citada). Además, una persona no deja de disfrutar del derecho a la libertad de reunión pacífica debido a actos esporádicos de violencia u otros delitos cometidos por otros durante la manifestación, siempre que las intenciones o el comportamiento de la persona en cuestión sigan siendo pacíficos (véase TEDH, 5 de enero de 2016, *Frumkin contra Rusia*, CE:ECHR:2016:0105JUD007456812, punto 99 y jurisprudencia citada).
- 78 Por último, existe una relación razonable entre el criterio (ii) y los objetivos perseguidos por la Decisión 2023/891 y el Reglamento 2023/888. De hecho, en la medida en que el Consejo pretendía apoyar, en particular, la democracia y el Estado de Derecho en la República de Moldavia impidiendo que las acciones desestabilizadoras llevadas a cabo por agentes externos amenazaran con obstaculizar la adhesión de este país a la Unión, el enfoque de Dirigirse a los responsables de organizar, dirigir o participar en manifestaciones violentas u otros actos de violencia que podrían comprometer a esta membresía cumple coherentemente con estos objetivos.
- 79 Habida cuenta de lo anterior, el criterio ii) no parece manifiestamente inadecuado habida cuenta de los objetivos perseguidos por el Consejo.
- 80 Por tanto, procede desestimar la segunda parte del primer motivo 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 violó el principio de seguridad jurídica porque los criterios establecidos por la Decisión 2023/891 y el Reglamento 2023/888 hacen imposible que una persona interesada eluda las medidas restrictivas, cualquiera que sea su comportamiento. A este respecto, en su respuesta de 13 de mayo de 2024 a la solicitud de acceso a los documentos presentada por el solicitante en base al Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público Según documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DO 2001, L 145, p. 43), el Consejo alegó que la divulgación de los actos Las medidas preparatorias de los actos impugnados corrían el riesgo de privar a las medidas restrictivas de su efecto útil al mostrar cómo las personas interesadas podrían escapar más fácilmente al régimen de medidas restrictivas, lo que sería incompatible con el principio de seguridad jurídica.

- 82 Además, el criterio (ii) buscaría imponer retroactivamente sanciones penales debido a conductas pasadas y no sería suficientemente claro.
- 83 El Consejo, apoyado por la Comisión, cuestiona este argumento.
- 84 El principio de seguridad jurídica implica que la legislación de la Unión es cierta y su aplicación es previsible para los litigantes (véase la sentencia de 17 de febrero de 2017, [Islamic Republic of Iran Shipping Lines and Others/Consejo](#), T-14/14 y T-87/14, EU:T:2017:102, apartado 192 y jurisprudencia citada). Esta legislación debe ser clara y precisa, de modo que los litigantes puedan conocer sin ambigüedades sus derechos y obligaciones y tomar medidas 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 caso de autos, en primer lugar, el demandante no identificó los aspectos del criterio ii) que, según él, carecían de claridad o precisión.
- 86 A continuación, debe desestimarse la alegación según la cual el criterio ii) pretende penalizar a determinadas personas por su comportamiento pasado.
- 87 En efecto, en general, las medidas restrictivas no tienen carácter de sanción penal, ya que los fondos en cuestión se congelan con carácter cautelar y, por tanto, provisional.
- 88 En el presente caso, el carácter tutelar de las medidas restrictivas en cuestión queda atestiguado por los considerandos 4 y 5 y 7 a 10 de la Decisión 2023/891, de los que se desprende que los distintos criterios de inclusión que establece tienen como objetivo combatir los actos desestabilizadores que representan una “amenaza” a la democracia y el Estado de derecho en la República de Moldavia.
- 89 En otras palabras, las personas responsables de tales acciones desestabilizadoras no son sancionadas por su comportamiento pasado, sino que están sujetas a medidas restrictivas porque el Consejo consideró que, debido a sus acciones, representaban, el día en que se adoptaron estas medidas, un amenaza a la democracia y al Estado de derecho en este país.
- 90 En este sentido, las medidas pretenden esencialmente impedir la comisión de tales actos o su repetición y se basan más en la evaluación de una amenaza actual o futura que en la evaluación de un comportamiento pasado (véase, por analogía, la sentencia de 23 de octubre de 2008, [Organización de Muyahidines del Pueblo de Irán/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 eficacia a las competencias que le confieren los artículos 29 TUE y 215 TFUE.
- 91 Por último, no puede prosperar la alegación según la cual la formulación de este criterio haría imposible eludir las medidas restrictivas.
- 92 En efecto, la validez de las medidas restrictivas está siempre supeditada a la perpetuación de las circunstancias fácticas y jurídicas que gobernaron su adopción, así como a la necesidad de su mantenimiento con vistas a alcanzar el objetivo asociado a ellas. Por lo tanto, corresponde al Consejo, durante la revisión periódica de estas medidas restrictivas, realizar una evaluación actualizada de la situación y establecer una evaluación del impacto de dichas medidas, con el fin de determinar si han permitido lograr los objetivos perseguidos por la inscripción inicial de los nombres de las personas y entidades interesadas en la lista en cuestión o si aún es posible sacar la misma conclusión respecto de dichas personas y entidades (ver 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 presentada por los representantes de la demandante sobre la base del Reglamento n.º ^{1049/2001} no permite demostrar que la Decisión 2023/891 y el Reglamento 2023/888 ignora el principio de seguridad jurídica.
- 94 De hecho, este argumento pretende, en realidad, criticar la legalidad de la decisión del Consejo del 13 de mayo de 2024 que deniega parcialmente el acceso a determinados documentos. Dado que esta decisión puede ser objeto de un recurso de anulación con arreglo al artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, la demandante no puede invocar su ilegalidad en el marco del 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 citado).

- 95 Por tanto, debe desestimarse por infundada la tercera parte del primer motivo.
- 96 Habida cuenta de lo que antecede, procede desestimar el primer motivo en su totalidad por infundado.

Sobre el tercer motivo, basado en errores de apreciación

- 97 Por una parte, el demandante sostiene que los artículos de prensa contenidos en el expediente del Consejo no pueden tener ningún valor probatorio, porque la prensa moldava no es independiente. Además, sólo cuando el Consejo no tiene competencias de investigación en un tercer país podrá basarse en tales artículos de prensa. En este caso, la delegación de la Unión en la República de Moldavia habría sido perfectamente capaz de realizar investigaciones sobre el terreno.
- 98 Por otro lado, las reuniones del 19 de junio de 2022 y del 12 de marzo de 2023 no podrían calificarse de "violentas" en el sentido del criterio ii).
- 99 Según el demandante, estas manifestaciones, que planteaban demandas legítimas contra la caída del nivel de vida en la República de Moldavia, se desarrollaron pacíficamente y no tenían ningún vínculo con intentos de desestabilizar ese país. Por el contrario, sólo reflejarían el trabajo de la oposición democráticamente elegida. Además, las únicas acciones violentas observadas durante estas concentraciones fueron atribuibles a la policía, que bloqueó el acceso de los participantes a los lugares de reunión y detuvo a los manifestantes sin justificación. Además, pagar a la gente para que participe en manifestaciones no sería ilegal. En este sentido, la financiación mencionada por el Consejo sólo habría tenido como objetivo garantizar el transporte de los manifestantes y ofrecerles alimentos y equipos para permitirles participar en las manifestaciones. Por último, el demandante niega haber organizado "viajes" a Türkiye para formar a jóvenes moldavos en técnicas para provocar disturbios masivos durante las manifestaciones. Sostiene que su partido, que tiene experiencia en la organización de eventos, sólo ayudó a una organización juvenil a reservar un hotel en Türkiye y organizar actividades.
- 100 En cuanto a las leyes de alimentos, el demandante sostiene que las investigaciones y los procedimientos judiciales iniciados en un contexto de alta corrupción y sin garantizar el respeto del derecho de defensa no podrían servir para apoyar el mantenimiento de su nombre en las listas en cuestión. Añade, además, que los artículos contenidos en el documento WK 6381/2023 tienen más de un año y que el Consejo no ha explicado cómo, tras la disolución de su partido en junio de 2023, siguió organizando manifestaciones violentas en el sentido del criterio ii).
- 101 El Consejo, apoyado por la Comisión, rebate este argumento.
- *Sobre las pruebas tomadas en consideración por el Consejo para respaldar la evaluación de que el solicitante organizó y dirigió manifestaciones violentas en el sentido del criterio (ii)*
- 102 En primer lugar, por lo que se refiere a la cuestión de si el Consejo podría adoptar los actos impugnados sin realizar él mismo controles sobre el terreno, procede recordar que, a falta de competencias de investigación en terceros países, la apreciación de las autoridades de la Unión que adoptan De hecho, las medidas restrictivas deben basarse en fuentes de información, informes, artículos de prensa u otras fuentes de información similares de acceso público (véase sentencia de 20 de marzo). 2024, [Belshyna/Consejo](#), T-115/22, EU:T:2024:187, apartado 68 y jurisprudencia citada).
- 103 En el presente caso, el hecho de que la Unión tenga una delegación en la República de Moldavia no implica que tenga competencias de investigación en ese país. De hecho, esta delegación no tiene competencia para realizar investigaciones en territorio moldavo con el fin de buscar pruebas que puedan fundamentar la adopción de medidas restrictivas por parte del Consejo.
- 104 El hecho de que el régimen de medidas restrictivas en cuestión haya sido adoptado en respuesta a una solicitud de apoyo de la República de Moldavia, así como el hecho de que sea un país candidato a ser miembro de la Unión, no invalidan la conclusión de la ausencia de las competencias de investigación de la Unión en este tercer país.

- 105 Por lo tanto, a efectos de adoptar los actos impugnados, el Consejo podría basarse en información accesible al público, como enlaces a sitios web, artículos de prensa y capturas de pantalla relacionados con los eventos organizados por el demandante y su partido.
- 106 En segundo lugar, por lo que se refiere a la fiabilidad de las pruebas en las 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 valoración de las pruebas, de lo que se deduce que, una vez presentadas las pruebas se ha obtenido regularmente, el único criterio relevante para evaluar la fuerza probatoria de las pruebas presentadas regularmente 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 demandante identificar con precisión los elementos de prueba que podrían suscitar dudas sobre 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, a falta de un argumento específico dirigido a las pruebas en las que se basó el Consejo para adoptar los actos impugnados con arreglo al criterio (ii), la presentación general que hace el demandante del «paisaje mediático moldavo» no puede ser suficiente para privar de valor probatorio los artículos de prensa que aparecen en estos documentos, que, además, proceden no sólo de fuentes moldavas, sino también rumanas, inglesas y americanas, cuya fiabilidad no se pone en duda.
- 109 En efecto, a modo de ejemplo, el demandante criticó la supuesta falta de independencia de los sitios web “anticoruptie.md” y “deschide.md”.
- 110 Sin embargo, por un lado, los documentos WK 6381/2023 y WK 2428/2024 contienen cada uno un único artículo de prensa del sitio web “anticoruptie.md” y se refieren únicamente a las acusaciones de financiación ilegal de partidos políticos por parte del demandante, lo que haría lo hace responsable de violaciones financieras graves que afectan a fondos públicos en el sentido del criterio iii). Por lo tanto, estos artículos no respaldan la evaluación del Consejo de que el solicitante es responsable de la organización y dirección de manifestaciones violentas en el sentido del criterio (ii). Por tanto, son irrelevantes para apreciar la legalidad de los actos impugnados en la medida en que se basan en el criterio ii).
- 111 Además, en cuanto a las críticas dirigidas al sitio web “deschide.md”, basta señalar que los archivos de pruebas del Consejo no incluyen ningún artículo de prensa procedente de este sitio.
- 112 En estas circunstancias, debe desestimarse por inoperante la alegación basada en la falta de valor probatorio de las pruebas contenidas en los documentos WK 6381/2023 y WK 2428/2024.
- *Sobre el fondo de las razones que justifican la inclusión y el mantenimiento del nombre del solicitante en las listas en cuestión según el criterio (ii)*
- 113 Desde el principio, es importante señalar que el demandante no niega que su partido organizó varias manifestaciones en Chişinău contra el gobierno en 2022 y 2023.
- 114 Teniendo en cuenta la jurisprudencia recordada en el párrafo 76 supra, para calificar estas manifestaciones como “violentas” en el sentido del criterio (ii), es necesario examinar si el Consejo cumplió con la carga de la prueba que le incumbe al informar un conjunto de elementos de prueba suficientemente concretos, precisos y coherentes que permitan demostrar que el demandante, en su calidad de líder del partido que organizó las manifestaciones en cuestión, tenía intenciones violentas o había incitado violencia o de otra manera se les niegan los fundamentos de la sociedad democrática.
- 115 A este respecto, en primer lugar, se desprende de las pruebas ^{núms} . 9 y 17 del documento WK 6381/2023, a saber, artículos publicados, respectivamente, el 7 de marzo de 2023 en el sitio web “hotnews.ro” y el 17 de abril de 2023 en el sitio web del periódico *Times*, que, entre el 3 y el 6 de marzo de 2023, el partido del demandante organizó un viaje a Belek (Turquía) tenía la intención de formar a unas 80 personas en técnicas para crear disturbios masivos durante las manifestaciones, incluido el fomento de enfrentamientos con la policía intentando atravesar controles de carreteras y lanzando piedras o bombas de humo.

- 116 A este respecto, el demandante no niega la existencia de un viaje a Turquía organizado con la ayuda de su grupo. Sostiene, sin embargo, que se trataba de unas vacaciones de miembros de una organización juvenil y que su partido sólo les ayudó con las reservas de hotel y la organización de actividades, porque habría tenido "más experiencia en la organización de este tipo de eventos".
- 117 Sin embargo, esta afirmación no está respaldada por ninguna prueba obrante en el expediente.
- 118 En particular, el demandante no ha aportado ningún elemento que permita al Tribunal apreciar si la participación de su parte en la gestión de este viaje se limitó a la reserva de un hotel y a la organización de actividades o, más en general, si había organizado otros viajes de este tipo en el pasado. A este respecto, los estatutos de su partido, presentados en el anexo A.7 de la demanda, no demuestran que tenga, por ejemplo, la organización de vacaciones en el extranjero, lo que tiende a restar credibilidad a la alegación de que su partido tiene experiencia en organizando este tipo de eventos.
- 119 De lo anterior se deduce que la indicación en los motivos de los actos impugnados de que el demandante participó en la formación de personas con el fin de provocar disturbios y agitación durante las manifestaciones en la República de Moldavia no incurre en un error de apreciación.
- 120 En segundo lugar, varios elementos de prueba demuestran de manera concreta, precisa y concordante que el partido del demandante seleccionó y pagó a numerosas personas para participar en las manifestaciones en cuestión. Parece, en particular, que la intención del demandante era involucrar en estas manifestaciones a determinadas personas con un perfil particular capaz de provocar disturbios y agitación durante las mismas, con el objetivo de intimidar al gobierno.
- 121 A este respecto, la prueba núm. ¹³ del documento WK 6381/2023, a saber, un artículo publicado el 3 de octubre de 2022 en el sitio web "Zdg.md", informa de una investigación realizada por periodistas que se infiltraron en una manifestación organizada por el partido del demandante.
- 122 En primer lugar, 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 una remuneración que oscila entre 200 y 400 lei moldavos (MDL) (aproximadamente entre 10 y 20 euros). a cambio de participar en los eventos durante unas horas. Según el artículo, a otros se les pagó hasta 200 dólares estadounidenses (USD) (unos 185 euros) para acampar durante dos noches en tiendas de campaña instaladas frente al Parlamento moldavo.
- 123 A continuación, este artículo describe las técnicas utilizadas por los representantes de los partidos para ocultar su estratagema. Por un lado, utilizaban un lenguaje codificado entre ellos al comunicarse sobre la compensación pagada a las personas que reclutaban. Por otro lado, en caso de que fueran detenidos por la policía, entregaron a cada uno un billete de autobús para que pudieran afirmar que habían intentado llegar solos a las manifestaciones y que el minibús del partido del demandante los había recogido. en el camino.
- 124 Por último, de este artículo se desprende que los representantes del partido del demandante dieron instrucciones a los presentes para que se manifestaran activamente. Los que mostraron menos entusiasmo también fueron reprendidos.
- 125 La existencia de remuneraciones pagadas a personas reclutadas para participar en las manifestaciones está corroborada por la prueba núm. ²⁰ del documento WK 6381/2023, a saber, un artículo publicado el 28 de octubre de 2022 en el sitio web del *periódico Washington Post*, que menciona el arresto de 24 personas, incluidos miembros del partido del demandante, así como la incautación de 20 bolsas llenas de billetes por un total de 3,5 millones de MDL (unos 183.000 euros) que estaban destinados a financiar las protestas.
- 126 El hecho de que algunas de las personas presentes en las manifestaciones fueran seleccionadas por el partido del demandante se ve corroborado también por las pruebas núms. ¹⁸ y ¹⁹ del documento WK 6381/2023, a saber, artículos publicados el 17 de febrero de 2023 en el sitio web del periódico *Times*.
- 127 En efecto, estos artículos explican, en particular transmitiendo una declaración de uno de los periodistas infiltrados en las manifestaciones, que el demandante seleccionó a miembros de grupos paramilitares y a ex soldados y policías para crear malestar social durante estas reuniones.

- 128 De lo anterior se desprende que, contrariamente a lo que sostiene la demandante, la organización de las manifestaciones iba más allá de la simple provisión 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 particular capaces de causar violencia y participar en manifestaciones por razones parcialmente financieras y, por tanto, no relacionadas con el objetivo de ésta. En esta medida, no se puede considerar que estas personas tuvieran la intención de ejercer su derecho a la libertad de reunión pacífica participando en las manifestaciones organizadas por el partido del demandante. De hecho, participaron a cambio de una remuneración y no para expresar sus creencias y opiniones personales.
- 130 Además, el hecho de que el demandante y su partido pagaran a personas para que participaran en las manifestaciones demuestra el carácter artificial de los disturbios cuya aparición se pretendía.
- 131 De ello se deduce que la indicación contenida en los motivos de los actos impugnados de que el partido del demandante organizó manifestaciones y concentraciones violentas, principalmente en la capital, Chisináu, con la ayuda de manifestantes pagados por su partido en 2022 y 2023, no está viciada por un error de evaluación.
- 132 En tercer lugar, varios elementos de prueba demuestran que, a través de sus declaraciones, el demandante incitó a la violencia contra la oposición política.
- 133 En este sentido, la prueba núm. ¹⁴ del documento WK 6381/2023, a saber, un comunicado de prensa publicado en el sitio web del partido del demandante, transmite la siguiente afirmación:
- “Finalmente, esta potencia está tratando de convencernos de que la razón de las crisis que estamos viviendo es el conflicto en Ucrania. Es mentira. Y hasta que estalló esta crisis, el pueblo moldavo vivía cada vez peor. Hoy declaramos la guerra total al régimen actual e instamos a todos a luchar para sacarlo del poder. Hoy decimos basta. Nuestro mensaje es este: o Maia Sandu se va sola, con toda su camarilla, o los agarramos de las orejas y los llevamos a donde pertenecen, a la prisión y al manicomio. »
- 134 La cuenta de Facebook del demandante contiene otros vídeos de naturaleza similar que instan 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 web “moldovacurata.md”. , que transmite la siguiente afirmación sobre un político de un partido distinto al suyo:
- “Ahora hablemos de mi cinturón, tiene cuatro años, me lo regaló mi mujer, es mi cinturón de la suerte, lo he usado y lo usaré y con su hebilla también te besaré a ti Andrusa y a [tu] madre. Y si los periodistas pueden permitirse el lujo de escribir cosas obscenas sobre la gente cuando yo llego al poder, y será muy pronto, los castigaré. Detente o te dolerá. »
- 135 En vista de las intenciones del demandante (ver párrafos 115 a 131 supra), sus propias declaraciones deben verse como llamados a derrocar al gobierno mediante el uso de la violencia.
- 136 De lo anterior se deduce que la indicación en los motivos de los actos impugnados de que el demandante participa en una incitación a la violencia contra la oposición política no incurre en un error de apreciación.
- 137 Habida cuenta de lo que antecede, procede concluir que el Consejo cumplió la carga de la prueba que le incumbía aportando un conjunto de elementos de prueba suficientemente concretos, precisos y coherentes que permitían demostrar que el demandante, en su calidad de líder de la partido que organizó las manifestaciones en cuestión, tenía intenciones violentas y había incitado a la violencia, en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 76 supra.
- 138 Por lo tanto, queda por evaluar si el hecho de haber dirigido y organizado estas manifestaciones violentas es suficiente para responsabilizar al demandante de acciones que comprometen o amenazan la democracia y el Estado de Derecho en la República de Moldavia en el sentido del artículo 1^{er}. apartado 1, letra a), y artículo 2, apartado 1, letra a), de la Decisión 2023/891.

- 139 Esta valoración debe realizarse examinando las pruebas no de forma aislada, sino en el contexto en el que encajan (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de abril de 2015, [Anboubá/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 acciones desestabilizadoras que, por un lado, pretenden obstaculizar su adhesión a la Unión y, por otro, por otro lado, emanan de actores externos, como la Federación de Rusia, cuyas acciones se han intensificado desde el inicio de su guerra de agresión contra Ucrania.
- 141 Pruebas Nos. ⁵ , 6 y 10 del documento WK 6381/2023, concretamente un artículo de fecha 19 de febrero de 2023 publicado en el sitio web “[rferl.org](#)”, comunicado de prensa del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos (Department of the Treasury de los Estados Unidos de América) de 26 de octubre de 2022 y artículo de 15 de marzo de 2023 publicado en el sitio web “[G 4Media.ro](#)”, muestran que la estrategia de la Federación Rusa es explotar las debilidades de ciertos países objetivo para instalar allí un gobierno prorruso que se sumaría a su guerra de agresión contra Ucrania.
- 142 En lo que respecta a las acciones desestabilizadoras emanadas de la Federación de Rusia en cuestión en el presente caso, las pruebas núms. ¹¹ , 18 y 20 del documento WK 6381/2023, a saber, un artículo del 3 de noviembre de 2022 publicado en el sitio web “[rferl.org](#)” , un artículo del 17 de febrero de 2023 publicado en el sitio web del periódico *Times* y un artículo del 28 de octubre 2022, publicado en el sitio web del periódico *Washington Post* , explica cómo la Federación Rusa intenta explotar la dependencia de la República de Moldavia del gas ruso para crear malestar entre la población e intimidar al gobierno actual.
- 143 En esencia, estas diferentes fuentes de información establecen que la Federación Rusa busca crear las condiciones necesarias para alimentar el descontento de la población con el actual gobierno moldavo con el objetivo de derrocarlo, hundiendo al país en una crisis energética.
- 144 En segundo lugar, los vínculos entre la Federación de Rusia y el solicitante están respaldados por varios documentos, como el artículo del 19 de febrero de 2023 publicado en el sitio web “[rferl.org](#)”, el artículo del 7 de marzo de 2023 publicado en el sitio web “[hotnews .ro](#)” o el artículo del 12 de abril de 2023 publicado en el sitio web “[romania.europalibera.org](#)”.
- 145 De hecho, el partido del demandante es calificado de “prorruso” o “prorruso”. En varios artículos se describe que él mismo tiene estrechos vínculos con la Federación Rusa, o incluso que está “a sueldo” de la Oficina Federal de Seguridad de Rusia.
- 146 Como ejemplos, el artículo publicado el 3 de noviembre de 2022 en el sitio web “[rferl.org](#)” y el comunicado de prensa del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos del 26 de octubre de 2022 explican que el solicitante intentó crear una alianza con los rusos para controlar Parlamento moldavo con el fin de apoyar proyectos de ley favorables a los intereses rusos y comprometer la votación sobre la solicitud de concesión del estatuto de país candidato a la adhesión a la Unión. El artículo del 3 de noviembre de 2022 indica también que, con motivo de una visita de miembros del partido del demandante a Rusia, el presidente del comité de asuntos internacionales de la Gosudarstvennaya Duma Federal'nogo Sobranía Rossiiskoi Federatsii (Duma del Estado de la Federación Asamblea de la Federación de Rusia) elogió al demandante y a su partido como “socios fiables” de la Federación de Rusia. En la misma línea, la prueba n^o ⁷ del documento WK 6381/2023, concretamente un comunicado de prensa publicado el 14 de abril de 2023 en el sitio web del partido del demandante, se refiere al apoyo brindado 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 de gobernador de Gagauzia.
- 147 Además, de sus propias declaraciones (véase el apartado 133 supra) se desprende que el demandante intenta responsabilizar al Gobierno moldavo del aumento del coste de la energía, lo que contribuye a alimentar el descontento de la población con el objetivo de derrocar a este gobierno.
- 148 En tercer lugar, varios elementos de prueba demuestran la existencia de intentos por parte de la Federación Rusa de explotar las manifestaciones organizadas 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 Europeas de Ayuda Humanitaria 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 continúa sus intentos de desestabilizar la situación política en la República de Moldavia recurriendo a diversas amenazas híbridas, incluidas protestas organizadas por el partido del demandante, en el que estaban presentes manifestantes de Rusia.
- 150 Más concretamente, los artículos publicados, respectivamente, el 15 de marzo de 2023 en el sitio web “G 4Media.ro”, el 12 de abril de 2023 en el sitio web “romania.europalibera.org” y el 17 de abril de 2023 en el sitio web de El periódico *Times* describe cómo las autoridades moldavas frustraron un intento de varios individuos respaldados por Rusia que habían sido entrenados para incitar a la violencia durante las protestas organizado por el partido del demandante, dando lugar a siete detenciones.
- 151 De lo anterior se desprende que las manifestaciones violentas en cuestión fueron organizadas en interés y con la asistencia de la Federación de Rusia, de modo que encajen plenamente en el marco de las acciones desestabilizadoras del gobierno moldavo a las que las medidas restrictivas en cuestión pretenden responder. .
- 152 A la luz de este contexto, el Consejo no cometió ningún error de apreciación al considerar que las manifestaciones violentas dirigidas y organizadas por el demandante lo hacían responsable de acciones que comprometían o amenazaban la democracia y el Estado de derecho en la República de Moldavia en el significado del artículo 1^o, apartado 1, letra a), y del artículo 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 hizo obsoletas las medidas restrictivas adoptadas contra él.
- 154 De hecho, en materia de medidas restrictivas, la cuestión importante al examinar si el nombre de una persona se mantiene en las listas en cuestión es si, desde el registro del nombre de la persona o desde la revisión anterior, la situación fáctica ha cambiado de tal manera que ya no permite sacar la misma conclusión sobre la participación de esta persona en las actividades objeto de las medidas restrictivas (véase, en este sentido, sentencia de 22 de abril de 2021, [Consejo/PKK](#), C-46/19 P, EU:C:2021:316, apartado 49 y jurisprudencia citada).
- 155 Ciertamente, el hecho de que el partido del demandante haya sido declarado inconstitucional y, en consecuencia, disuelto priva a este último de ciertas facilidades para organizar manifestaciones violentas como las que justificaron la inclusión de su nombre en las listas en cuestión.
- 156 Sin embargo, la realización de tales acciones no depende como tal de la existencia del partido político del que era presidente.
- 157 De hecho, la importante participación del demandante en la organización de las manifestaciones violentas – incluido el reclutamiento y la formación de personas remuneradas para participar en ellas – llevó a su inclusión en las listas en cuestión (véanse los apartados 119, 120 y 127 supra), el hecho de que estas manifestaciones violentas son parte de intentos de desestabilizar la situación política en la República de Moldavia (véanse los párrafos 149 a 151 supra) así como las declaraciones del demandante y su actividad en las redes sociales que atestiguan su intención de provocar disturbios y agitación entre la población (véanse los apartados 133, 134 y 147 anteriores) podrían haber permitido al Consejo considerar válidamente que seguía siendo probable que organizara, dirigiera o participara, directa o indirectamente, en manifestaciones violentas u otros actos de violencia.
- 158 Además, el hecho de que los motivos para incluir el nombre del demandante en las listas en cuestión se refieran a una situación de hecho que existía antes de la adopción de los actos iniciales y que fue modificada muy recientemente no implica necesariamente la obsolescencia de las medidas restrictivas adoptadas en respecto de él mediante dichos actos (véase, en este sentido, sentencia de 15 de noviembre de 2023, [OT/Consejo](#), T-193/22, EU:T:2023:716, apartado 153 y jurisprudencia citada).
- 159 Esta interpretación queda corroborada por el artículo 8, párrafo segundo, de la Decisión 2023/891, según el cual las medidas restrictivas en cuestión se prorrogarán o modificarán, en su caso, si el Consejo considera que sus objetivos no se han alcanzado, y por el artículo 13, 4) del Reglamento 2023/888, según el cual la lista del anexo I se revisa 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 en cuestión los nombres de personas y entidades que no hayan cometido ningún acto de desestabilización de la República de Moldavia durante el período anterior a la revisión, si este mantenimiento sigue estando justificado a la luz de todas las circunstancias pertinentes y, en particular, habida cuenta de que los objetivos perseguidos por las medidas restrictivas no se han alcanzado (véase, por analogía, la sentencia de 27 de abril 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 ha aportado pruebas de que el demandante había organizado, dirigido o participado, directa o indirectamente, en manifestaciones violentas u otros actos de violencia desde que su nombre fue inscrito en las listas en cuestión, y habida cuenta de el hecho de que el Consejo considerara en el considerando 3 de la Decisión 2024/1244 que la amenaza a la democracia y al Estado de Derecho, así como a la estabilidad y seguridad de la República de Moldavia, la simple disolución del partido del demandante no puede bastar para dejar obsoletas las medidas restrictivas adoptadas contra él.
- 161 Además, 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 web “hotnews.ro”, transmite 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 2023. Esta información está 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 web “moldova.europalibera.org”, del que se desprende, según otro comunicado del demandante, que éste financia el partido “Chance”.
- 162 Además, 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 web “Zdg.md”, y el artículo del 3 de noviembre de 2023 publicado en el sitio web “moldova.europalibera”. org” acepta que los vínculos entre el solicitante y la Federación de Rusia, descritos en los puntos 144 a 147 supra, no desapareció únicamente por la disolución de 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 en cuestión no evolucionó de manera que impidiera al Consejo mantener el nombre del demandante en dichas listas en aplicación del criterio ii). basándose en los mismos elementos de prueba que justificaron el registro inicial de su nombre, complementados con los contenidos en el documento WK 2428/2024.
- 164 A este respecto, el argumento basado en el hecho de que los artículos contenidos en el documento WK 6381/2023 tienen más de un año de antigüedad no puede conducir a la anulación de las leyes de alimentos.
- 165 De hecho, con excepción de un artículo publicado en enero de 2019, todas las pruebas contenidas en el documento WK 6381/2023 se publicaron en línea en Internet entre el 21 de marzo de 2022 y el 18 de abril de 2023. El período de tiempo transcurrido entre, por ejemplo, por un lado, la publicación de estos elementos de información que sirvieron de base para el registro inicial del nombre del solicitante y, por otro lado, la adopción de las leyes de alimentos el 26 de abril de 2024 no puede calificarse de importante.
- 166 Por lo tanto, estos distintos elementos de prueba seguían siendo pertinentes a efectos de apreciar si el nombre del demandante seguía figurando en las listas en cuestión.
- 167 Por tanto, procede desestimar el tercer motivo por infundado.

Sobre el cuarto motivo, basado en la violación de los 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. Al respecto, alega que la congelación de sus activos le impediría realizar acciones financieras o realizar transacciones de valores e inmuebles. Le resultaría imposible recibir donaciones o incurrir en gastos para una campaña electoral y, por tanto, participar en la vida política moldava. Según el demandante, la vulneración de sus derechos de propiedad no sería adecuada ni necesaria para alcanzar los objetivos perseguidos por la Decisión 2023/891. Además, estas medidas restrictivas violarían su derecho a la libertad de asociación y de expresión. El objetivo de defender el Estado

de derecho en Moldavia no podría lograrse adoptando medidas restrictivas contra miembros de partidos políticos de oposición.

- 169 El Consejo considera que este motivo es inadmisibles por falta de claridad. En cualquier caso, al igual que la Comisión, considera que este argumento es infundado.
- 170 Habiendo podido el Consejo responder en cuanto al fondo a los argumentos formulados en apoyo de este motivo, no cabe más que desestimar la excepción de inadmisibilidad basada en una supuesta falta de claridad de los escritos del demandante.
- 171 En cuanto al fondo, procede recordar que los derechos fundamentales, como los invocados por el demandante, no son prerrogativas absolutas y que su ejercicio puede estar sujeto a restricciones justificadas por objetivos de interés general perseguidos por la Unión, siempre que dichas restricciones respondan efectivamente a dichos objetivos de interés general y no constituir, en relación con el fin perseguido, una intervención desproporcionada e intolerable que menoscabe la sustancia misma de los derechos así garantizados (véase, en este sentido, sentencia de 29 de noviembre de 2018, [National Iran Tanker Company/Consejo](#), C-600/16 P, EU:C:2018:966, apartado 83 y jurisprudencia citada).
- 172 Así, para ser coherente con el Derecho de la Unión, un ataque a los derechos fundamentales en cuestión debe estar previsto por la ley, respetar su contenido esencial, perseguir un objetivo de interés general, reconocido como tal por la Unión, y no ser desproporcionado (véase, en este sentido, sentencia de 27 de julio de 2022, [RT Francia/Consejo](#), T-125/22, EU:T:2022:483, punto 222 y jurisprudencia citada).
- 173 En el presente caso, se cumplen estas cuatro condiciones.
- 174 En primer lugar, las medidas restrictivas de que se trata están "establecidas por la ley", ya que se establecen en actos que tienen, en particular, un alcance general y una base jurídica clara en el Derecho de la Unión, así como una previsibilidad suficiente.
- 175 En segundo lugar, los actos impugnados tienen una duración determinada y están sujetos a un control constante, tal como establece el artículo 8, párrafo segundo, de la Decisión 2023/891. Dado que dichas medidas son temporales y reversibles, debe considerarse que no vulneran el contenido esencial de las libertades invocadas. Además, la Decisión 2023/891 y el Reglamento 2023/888 prevén la posibilidad de conceder exenciones de las medidas restrictivas aplicadas. En particular, en lo que respecta a la congelación de fondos y recursos económicos, el artículo 2, apartados 3 y 4, de la Decisión 2023/891 y el artículo 3, apartado 1, el artículo 4, apartado 2, el artículo 5, apartado 1, y el artículo 6, apartado 1, del Reglamento 2023/888 prevén la posibilidad, por un lado, de autorizar el uso de fondos congelados para hacer frente a necesidades esenciales o para cumplir determinados compromisos y, por otra parte, conceder autorizaciones específicas que permitan descongelar fondos, otros activos financieros u otros recursos económicos.
- 176 En tercer lugar, las medidas restrictivas controvertidas responden a un objetivo de interés general, reconocido como tal por la Unión, que justifica consecuencias negativas, incluso considerables, para determinados operadores. En efecto, su objetivo es prestar apoyo a las autoridades moldavas frente a las acciones desestabilizadoras a las que se enfrentan y que pueden obstaculizar la adhesión de este Estado a la Unión, dirigiéndose en particular a personas que, con 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 a la idoneidad de las medidas restrictivas controvertidas, procede señalar que, habida cuenta de objetivos de interés general tan fundamentales como los mencionados en el apartado 176 supra, no pueden considerarse, como tales, inadecuados. Además, la demandante no ha alegado que medidas menos restrictivas habrían permitido alcanzar con la misma eficacia los objetivos perseguidos.
- 178 En este contexto, no puede considerarse que las molestias causadas a la demandante sean desproporcionadas en relación con la importancia de los objetivos perseguidos por los actos impugnados.
- 179 A este respecto, debe desestimarse el argumento según el cual la adopción de medidas restrictivas contra miembros de partidos políticos de la oposición no permitiría defender el Estado

de Derecho en la República de Moldavia. En efecto, las medidas restrictivas en cuestión no se adoptaron porque el demandante fuera miembro de un partido político de oposición, sino porque había organizado manifestaciones violentas e incitado a la violencia contra la oposición política, lo que le hacía responsable de acciones que comprometían o amenazaban la soberanía y la independencia de la República de Moldavia, así como la democracia, el Estado de derecho, la estabilidad y la seguridad en ese Estado.

- 180 Además, las medidas restrictivas adoptadas contra el demandante no le impiden irremediablemente continuar con actividades políticas de oposición en la República de Moldavia, si es necesario organizando manifestaciones contra el gobierno actual, siempre que sean “pacíficas” en el sentido del artículo 11. del CEDH y el artículo 12, apartado 1, de la Carta y que no entran dentro del ámbito como parte de acciones desestabilizadoras llevadas a cabo por actores externos, como la Federación de Rusia.
- 181 Por tanto, procede desestimar el cuarto motivo por infundado. En vista de lo anterior, procede desestimar las pretensiones de anulación.

Sobre las conclusiones sobre compensación

- 182 El demandante solicita al Tribunal de Justicia que ordene al Consejo reparar el daño causado a su reputación como consecuencia de la adopción de los actos iniciales pagándole provisionalmente una cantidad de 100.000 euros. El demandante afirma que su nombre ahora se asocia públicamente con un comportamiento considerado perjudicial para la paz, la seguridad y el proceso democrático en la República de Moldova, que necesariamente le causa daño.
- 183 El Consejo, apoyado por la Comisión, cuestiona este argumento.
- 184 Conviene recordar que la responsabilidad extracontractual de la Unión sólo puede incurrir si el demandante ha sufrido efectivamente un daño “real y cierto” y, a este respecto, corresponde al interesado aportar pruebas concluyentes de ambos la existencia y el alcance del daño alegado (véase, en este sentido, 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 caso, el demandante se limitó a alegar en el punto 267 de la demanda y en el punto 46 de sus observaciones sobre el escrito de intervención de la Comisión que los actos iniciales habían perjudicado su reputación, sin aportar ninguna prueba inicial de la existencia y el alcance de tal daño.
- 186 En cualquier caso, en lo que respecta al hecho de que su nombre se asociaría en lo sucesivo con un comportamiento incompatible con el proceso democrático en la República de Moldavia, basta señalar que de lo anterior se desprende que el registro y mantenimiento de su nombre en las listas en cuestión sobre la base del criterio (ii) no están viciados por ninguna ilegalidad.
- 187 Por lo tanto, deben desestimarse las pretensiones de indemnización.
- 188 Habida cuenta de lo que antecede, procede desestimar el recurso en su totalidad, sin que sea necesario examinar la legalidad de la inscripción y del mantenimiento del nombre del demandante en las listas en cuestión sobre la base del criterio iii) ni pronunciarse sobre las solicitudes de diligencias de ordenación del procedimiento que solicitó, estando el Tribunal suficientemente informado de los elementos obrantes en el expediente para pronunciarse sobre el litigio.

sobre los costos

- 189 Según el artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, la parte perdedora será condenada en costas, en caso de que se le concedan las costas. Además, según el artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, los Estados miembros y las instituciones que intervinieron en el litigio cargarán con sus costas.
- 190 En el caso de autos, al haber sido desestimado el recurso, procede condenar al demandante a cargar con sus propias costas y con las del Consejo, conforme a las conclusiones de este último. La Comisión, por su parte, cargará con sus propias costas.

Por estas razones,

EL TRIBUNAL (sala quinta)

declara y detiene:

- 1) **Se desestima el recurso.**
- 2) **El Sr. Ilan Mironovich Shor cargará 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

Así pronunciado en audiencia pública en Luxemburgo, el 18 de diciembre de 2024.

el empleado

el presidente

V. Di Bucci

S. Papasavvas