



# Recopilación de la Jurisprudencia

(Asunto T-257/19)

(publicación por extractos)

**Khaldoun Al Zoubi**  
**contra**  
**Consejo de la Unión Europea**

**Sentencia del Tribunal General (Sala Cuarta) de 24 de noviembre de 2021**

«Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas adoptadas contra Siria — Congelación de fondos — Errores de apreciación»

- Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades habida cuenta de la situación en Siria — Decisión 2013/255/PESC del Consejo y Reglamento (UE) n.º 36/2012 del Consejo — Criterios de adopción de las medidas restrictivas — Destacados empresarios que operen en Siria — Concepto*  
[Art. 29 TUE; Decisión 2013/255/PESC del Consejo, en su versión modificada por la Decisión de Ejecución (PESC) 2019/87 del Consejo, y las Decisiones del Consejo (PESC) 2015/1836, (PESC) 2019/806 y (PESC) 2020/719, art. 27, aps. 2, letra a), y 3, y art. 28, aps. 2, letra a) y 3; Reglamento (UE) n.º 36/2012 del Consejo, en su versión modificada por el Reglamento (UE) 2015/1828 del Consejo, art. 15, aps. 1 bis, letra a), y 1 ter, y los Reglamentos de Ejecución del Consejo (UE) 2019/85, (UE) 2019/798 y (UE) 2020/716]

(véanse los apartados 51 y 52)

- Unión Europea — Control jurisdiccional de la legalidad de los actos de las instituciones — Medidas restrictivas contra Siria — Alcance del control — Inclusión del demandante en la lista anexa a la decisión impugnada debido a su condición de destacado empresario que opera en Siria — Documentos de acceso público — Valor probatorio*  
[Decisión 2013/255/PESC del Consejo, en su versión modificada por la Decisión de Ejecución (PESC) 2019/87 del Consejo y las Decisiones del Consejo (PESC) 2019/806 y (PESC) 2020/719, anexo I; Reglamento (UE) n.º 36/2012 del Consejo; Reglamentos de Ejecución del Consejo (UE) 2019/85, (UE) 2019/798 y (UE) 2020/716, anexo II]

(véanse los apartados 55, 70, 73 y 80)

- Unión Europea — Control jurisdiccional de la legalidad de los actos de las instituciones — Medidas restrictivas contra Siria — Alcance del control — Apreciación de la legalidad en función de la información disponible al adoptarse la decisión*

*[Art. 263 TFUE; Decisión 2013/255/PESC del Consejo, en su versión modificada por la Decisión de Ejecución (PESC) 2019/87 del Consejo y las Decisiones del Consejo (PESC) 2019/806 y (PESC) 2020/719, anexo I; Reglamento (UE) n.º 36/2012 del Consejo; Reglamentos de Ejecución del Consejo (UE) 2019/85, (UE) 2019/798 y (UE) 2020/716, anexo II]*

(véase el apartado 58)

4. *Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas contra Siria — Congelación de fondos y recursos económicos — Recurso de anulación presentado por un destacado empresario que opera en Siria afectado por una decisión de congelación de fondos — Reparto de la carga de la prueba — Decisión basada en un conjunto de indicios — Valor probatorio — Alcance*

*[Decisión 2013/255/PESC del Consejo, en su versión modificada por la Decisión de Ejecución (PESC) 2019/87 del Consejo y las Decisiones del Consejo (PESC) 2019/806 y (PESC) 2020/719, anexo I; Reglamento (UE) n.º 36/2012 del Consejo; Reglamentos de Ejecución del Consejo (UE) 2019/85, (UE) 2019/798 y (UE) 2020/716, anexo II]*

(véanse los apartados 81, 82, 91, 94 a 96, 99, 102 a 104, 110 y 116 a 121)

5. *Unión Europea — Control jurisdiccional de la legalidad de los actos de las instituciones — Medidas restrictivas contra Siria — Alcance del control — Prueba de la procedencia de la medida — Obligación de la autoridad competente de la Unión de acreditar, en caso de impugnación, que los motivos utilizados en contra de las personas o entidades afectadas son fundados*

*[Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, art. 47; Decisión 2013/255/PESC del Consejo, en su versión modificada por la Decisión de Ejecución (PESC) 2019/87 del Consejo y las Decisiones del Consejo (PESC) 2019/806 y (PESC) 2020/719, anexo I; Reglamento (UE) n.º 36/2012 del Consejo; Reglamentos de Ejecución del Consejo (UE) 2019/85, (UE) 2019/798 y (UE) 2020/716, anexo II]*

(véanse los apartados 87 a 93)

6. *Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades habida cuenta de la situación en Siria — Decisión 2013/255/PESC del Consejo y Reglamento (UE) n.º 36/2012 del Consejo — Criterios de adopción de las medidas restrictivas — Apoyo al régimen sirio y beneficio obtenido de este — Concepto — Criterio jurídico autónomo — Inclusión en las listas basada en un conjunto de indicios precisos, concretos y concordantes — Inexistencia*

*[Art. 263 TFUE; Decisión 2013/255/PESC del Consejo, en su versión modificada por las Decisiones del Consejo (PESC) 2019/87, (PESC) 2019/806 y (PESC) 2020/719, anexo I; Reglamento (UE) n.º 36/2012 del Consejo; Reglamentos de Ejecución del Consejo (UE) 2019/85, (UE) 2019/798 y (UE) 2020/716, anexo II]*

(véanse los apartados 125 y 128)

## Resumen

El Sr. Khaldoun Al Zoubi es un empresario de nacionalidad siria con intereses y actividades en múltiples sectores de la economía siria, según el Consejo. Su nombre había sido incluido en enero de 2019<sup>1</sup> en las listas de personas y entidades objeto de las medidas restrictivas adoptadas contra la República Árabe Siria por el Consejo y había sido después mantenido en dichas listas en mayo de 2019 y en mayo de 2020,<sup>2</sup> en tanto que destacado empresario que opera en Siria, vicepresidente de Aman Holding y accionista mayoritario de una compañía aérea, actividades por las que mantenía vínculos con el Sr. Samer Foz, quien estaba también incluido en las listas. El Consejo de la Unión Europea había indicado igualmente que la sociedad Aman Holding poseía una participación mayoritaria en Aman Dimashq, una empresa dedicada a la construcción de un complejo comercial y residencial de lujo respaldado por el régimen sirio, y que el Sr. Khaldoun Al Zoubi se beneficiaba del régimen sirio y lo apoyaba.

Esos motivos se basaban, por una parte, en el criterio del hombre de negocios destacado que opera en Siria, definido en el apartado 2, letra a), del artículo 27 y del artículo 28 de la Decisión 2013/255,<sup>3</sup> en su versión modificada por la Decisión 2015/1836, y en el apartado 1 *bis*, letra a), del artículo 15 del Reglamento n.º 36/2012,<sup>4</sup> en su versión modificada por el Reglamento 2015/1828, y, por otra parte, en el criterio de la asociación con el régimen sirio definido en el apartado 1 del artículo 27 y del artículo 28 de dicha Decisión y en el apartado 1, letra a), del artículo 15, del citado Reglamento.

El Tribunal General estima el recurso de anulación interpuesto por el demandante contra los actos impugnados (en lo sucesivo, «actos iniciales», «actos de mantenimiento de 2019» y «actos de mantenimiento de 2020»), dado que el hecho de tener intereses en una única entidad no demuestra, por sí sola, la existencia de intereses y de actividades en múltiples sectores de la economía que justifiquen la calificación de destacado empresario que opera en Siria.

### *Apreciación del Tribunal General*

Por lo que respecta, en primer lugar, a la supuesta condición de destacado empresario que opera en Siria, el Tribunal General examina los elementos de prueba aportados tanto por el Consejo como por el demandante en relación con las actividades económicas de este último.

<sup>1</sup> Decisión de Ejecución (PESC) 2019/87 del Consejo, de 21 de enero de 2019, por la que se aplica la Decisión 2013/255/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria (DO 2019, L 18 I, p. 13), y Reglamento de Ejecución (UE) 2019/85 del Consejo, de 21 de enero de 2019, por el que se aplica el Reglamento (UE) n.º 36/2012 relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria (DO 2019, L 18 I, p. 4).

<sup>2</sup> Decisión (PESC) 2019/806 del Consejo, de 17 de mayo de 2019, por la que se modifica la Decisión 2013/255/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria (DO 2019, L 132, p. 36), y Reglamento de Ejecución (UE) 2019/798 del Consejo, de 17 de mayo de 2019, por el que se aplica el Reglamento (UE) n.º 36/2012 relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria (DO 2019, L 132, p. 1); Decisión (PESC) 2020/719 del Consejo, de 28 de mayo de 2020, por la que se modifica la Decisión 2013/255/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria (DO 2020, L 168, p. 66), y Reglamento de Ejecución (UE) 2020/716 del Consejo, de 28 de mayo de 2020, por el que se aplica el Reglamento (UE) n.º 36/2012 relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria (DO 2020, L 168, p. 1).

<sup>3</sup> Decisión 2013/255/PESC del Consejo, de 31 de mayo de 2013, relativa a las medidas restrictivas contra Siria (DO 2013, L 147, p. 14), en su versión modificada por la Decisión (PESC) 2015/1836 del Consejo, de 12 de octubre de 2015 (DO 2015, L 266, p. 75).

<sup>4</sup> Reglamento (UE) n.º 36/2012 del Consejo, de 18 de enero de 2012, relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 442/2011 (DO 2012, L 16, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (UE) 2015/1828 del Consejo, de 12 de octubre de 2015 (DO 2015, L 266, p. 1).

Con respecto a la condición de accionista mayoritario de la compañía aérea Fly Aman, el Tribunal General observa, en primer término, que este motivo solo está fundamentado al fin y al cabo para los actos iniciales, puesto que el demandante ha demostrado que ya no era accionista mayoritario en la fecha en que se adoptaron los actos de mantenimiento de 2019 y de 2020. En cuanto a la condición de vicepresidente de Aman Holding, el Tribunal General hace constar asimismo que el demandante ha demostrado válidamente que no ocupaba tal puesto. Por consiguiente, en lo que se refiere a la participación de esta sociedad en la Junta Directiva de Aman Dimashq, una empresa implicada en el complejo residencial Marota City respaldado por el régimen sirio, el Consejo no podía alegar, para demostrar la condición de destacado empresario del demandante, la participación de Aman Holding en el expresado complejo residencial y la supuesta condición de vicepresidente de Aman Holding del demandante, siendo así que este solo era un empleado de Aman Holding y no estaba integrado en la Junta Directiva de Aman Dimashq. En lo atinente a los vínculos del demandante con el Sr. Samer Foz, el Tribunal General concluye, por otra parte, que el Consejo no ha aportado indicios suficientemente concretos, precisos y concordantes que demuestren suficientemente los vínculos existentes entre el demandante y el Sr. Foz. En lo atinente, finalmente, a la constitución de la sociedad Asas Iron Company, el Tribunal General observa que el demandante demostró válidamente que, en la fecha en que se adoptaron los actos de mantenimiento de 2020, no poseía ninguna participación en dicha sociedad y no era uno de sus miembros fundadores.

Por cuanto antecede, el Tribunal General concluye que el Consejo, no fundándose válidamente, en los actos iniciales, más que en la condición del demandante de accionista mayoritario de Fly Aman, no ha logrado demostrar que el demandante fuera un destacado empresario que opera en Siria. En lo atinente a los actos de mantenimiento de 2019 y de 2020, señala que el Consejo tampoco ha logrado demostrar que el demandante tuviera la condición de destacado empresario que opera en Siria en la fecha de adopción de dichos actos. Por lo tanto, el Tribunal General concluye que el primer motivo de inclusión no está suficientemente probado.

Por lo que respecta, en segundo lugar, al apoyo al régimen sirio y al provecho que supuestamente obtuvo el demandante de dicho régimen, el Tribunal General recuerda, en primer término, que, para una persona determinada, los motivos de inclusión en las listas pueden solaparse y que, en consecuencia, una persona puede ser calificada de destacado empresario o empresaria que opera en Siria y puede considerarse, al mismo tiempo y a través de las mismas actividades, que se beneficia del régimen sirio o que lo apoya.

En el presente asunto, dado que no era vicepresidente de Aman Holding en la fecha en que se adoptaron los actos impugnados, no podía considerarse que el demandante se beneficiara del régimen sirio en tal concepto, ni que lo apoyara por su participación en el complejo Marota City. De igual forma, dado que el demandante ya no era accionista mayoritario de Fly Aman, el Tribunal General observa que ningún elemento de prueba demuestra que el demandante se beneficiara, en la referida condición, del régimen sirio o que lo apoyara. Al no haber aportado el Consejo un conjunto de indicios concretos, precisos y concordantes que pongan de manifiesto que el demandante apoyaba al régimen sirio y se beneficiaba de él, el Tribunal General concluye que la inclusión del nombre del demandante tampoco está fundamentada en lo que respecta a este motivo.

En consecuencia, anula los actos impugnados en la medida en que afecten al demandante.