Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta)

de 8 de julio de 2020*

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

En el asunto T-186/19,

Khaled Zubedi, domiciliado en Damasco (Siria), representado por la Sra. M. Lester, QC, y el Sr. M. O'Kane, Solicitor,

parte demandante,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por los Sres. V. Piessevaux y A. Limonet, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso basado en el artículo 263 TFUE por el que se solicita la anulación de la 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 del 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), en la medida en que dichos actos afectan al demandante,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. S. Gervasoni, Presidente, y los Sres. L. Madise y J. Martín y Pérez de Nanclares (Ponente), Jueces;

Secretario: Sr. E. Coulon;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: inglés.

Sentencia [1]

Antecedentes del litigio

1 El demandante, el Sr. Khaled Zubedi, es un empresario de nacionalidad siria que desarrolla actividades comerciales en el sector inmobiliario.

[*omissis*]

8 El 12 de octubre de 2015, el Consejo adoptó la Decisión (PESC) 2015/1836, por la que se modifica la Decisión 2013/255 (DO 2015, L 266, p. 75). Ese mismo día, adoptó el Reglamento (UE) 2015/1828, por el que se modifica el Reglamento n.º 36/2012 (DO 2015, L 266, p. 1).

9 A tenor del considerando 6 de la Decisión 2015/1836, «el Consejo ha determinado que, debido al férreo control que el régimen sirio ejerce sobre la economía, a un núcleo restringido de destacados empresarios que operan en Siria solo le resulta posible mantener su estatus si está estrechamente vinculado al régimen y cuenta con su apoyo, y si tiene influencia dentro de este» y «el Consejo considera que debe establecer medidas restrictivas para imponer restricciones de admisión e inmovilizar todos los fondos y recursos económicos cuya propiedad, titularidad, tenencia o control corresponda a destacados empresarios que operen en Siria, identificados por el Consejo y enumerados en el anexo I, a fin de impedirles que faciliten apoyo material o financiero al régimen, y a través de su influencia, incrementar la presión sobre el propio régimen para que modifique sus políticas de represión».

10 La redacción de los artículos 27 y 28 de la Decisión 2013/255 fue modificada por la Decisión 2015/1836. Estos artículos prevén desde entonces restricciones a la entrada y tránsito en el territorio de los Estados miembros y la inmovilización de fondos de «destacados empresarios que operen en Siria», salvo si existe «información suficiente que indique que [esas personas] no están vinculadas al régimen o han dejado de estarlo, ni ejercen influencia alguna sobre este ni plantean un riesgo real de elusión».

[*omissis*]

Fundamentos de Derecho

[*omissis*]

36 Es preciso recordar que los criterios generales de inclusión en las listas establecidos en los artículos 27, apartado 1, y 28, apartado 1, de la Decisión 2013/255, que se reproducen, en lo que respecta a la inmovilización de capitales, en el artículo 15, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 36/2012, disponen que las personas y entidades que se beneficien de las políticas aplicadas por el régimen sirio o que lo apoyen han de estar sujetas a medidas restrictivas. Asimismo, los artículos 27, apartados 2, letra a), y 3, y 28, apartados 2, letra a), y 3, de esa Decisión, que se reproducen, en lo que respecta a la inmovilización de capitales, en el artículo 15, apartados 1, letra a), y 1 *ter*, del referido Reglamento, disponen que la categoría de «destacados empresarios que operen en Siria» estará sujeta a medidas restrictivas, a menos que exista información suficiente que indique que no están vinculados al régimen o han dejado de estarlo, ni ejercen influencia alguna sobre este ni plantean un riesgo real de elusión.

1 Solo se reproducen los apartados de la presente sentencia cuya publicación considera útil el Tribunal General.

37 Además, como se ha mencionado en el apartado 12 de la presente sentencia, las causas para incluir el nombre del demandante en las listas en cuestión se redactaron en los siguientes términos:

«Destacado empresario que opera en Siria, con importantes inversiones en el sector de la construcción, incluida una participación financiera del 50 % en Zub[e]di and [Kalai] LLC, que participa en la construcción del centro turístico de lujo Grand Town y al que el régimen ha concedido un acuerdo de 45 años a cambio del 19-21 % de sus ingresos. Como tal, está vinculado con Nader [Kalai]. Khaled al-Zub[e]di se beneficia del régimen y/o lo apoya a través de sus actividades empresariales, en particular a través de su participación financiera en la construcción de Grand Town.»

38 De ello cabe deducir que la inclusión del nombre del demandante en las listas en cuestión se debió, en primer lugar, a su condición de destacado empresario que opera en Siria y, en segundo lugar, a su vinculación con el régimen sirio.

39 En otras palabras, la inclusión del nombre del demandante se basa, por una parte, en el criterio definido en los artículos 27, apartado 2, letra a), y 28, apartado 2, letra a), de la Decisión 2013/255 y en el artículo 15, apartado 1 *bis*, letra a), del Reglamento n.º 36/2012 (criterio consistente en ser destacado empresario que opera en Siria) y, por otra parte, en el criterio definido en los artículos 27, apartado 1, y 28, apartado 1, de dicha Decisión y en el artículo 15, apartado 1, letra a), del citado Reglamento (criterio referido a la asociación con el régimen).

40 A la luz de estas consideraciones, es preciso examinar el único motivo planteado por el demandante y, en primer lugar, la primera alegación, dirigida, en esencia, a cuestionar la primera de las causas de inclusión en la lista, a saber, que el demandante es un destacado empresario que opera en Siria.

41 A este respecto, cabe señalar que el demandante admite ser empresario, pero niega ser «destacado» empresario y, como tal, pertenecer a un «núcleo restringido de destacados empresarios que operan en Siria».

[*omissis*]

66 Por último, el demandante sostiene, en esencia, que el Consejo debía probar la existencia de un vínculo entre él y el régimen sirio.

67 A este respecto, debe señalarse que la jurisprudencia en la que se basa el demandante se enmarca en un contexto regulatorio diferente del existente en el momento en que se adoptaron los actos impugnados. En particular, la sentencia de 21 de abril de 2015, Anbouba/Consejo (C-605/13 P, EU:C:2015:248), apartado 52, que obligaba al Consejo a presentar ante el juez de la Unión un conjunto de indicios, precisos y concordantes que permitieran acreditar un vínculo suficiente entre la persona sujeta a una medida de congelación de sus fondos y el régimen combatido, se inscribía en un contexto regulatorio específico, a saber, el que resultaba de la Decisión 2013/255 antes de ser modificada en 2015 por la Decisión 2015/1836, contexto en el que los únicos criterios que había para incluir el nombre de una persona en las listas en cuestión eran, precisamente, tener vínculos estrechos con el régimen sirio, apoyarlo o beneficiarse de él.

68 Sin embargo, en el caso de autos, la inclusión del nombre del demandante en las listas en cuestión tuvo lugar en el contexto regulatorio de la Decisión 2013/255 en su versión modificada por la Decisión 2015/1836. A este respecto, la Decisión 2015/1836 estableció, en particular, como criterio de inclusión objetivo, autónomo y suficiente el de ser «destacados empresarios que operen en Siria», de manera que el Consejo ya no está obligado a probar la existencia de un vínculo entre esa categoría de personas y el régimen sirio, ni tampoco entre dicha categoría de personas y el hecho de apoyar al régimen o beneficiarse de él, puesto que basta con ser un destacado empresario que opera en Siria para que a una persona se le apliquen las medidas restrictivas [véanse, a este respecto, las sentencias de 11 de septiembre de 2019, HX/Consejo, C-540/18 P, no publicada, EU:C:2019:707, apartado 38; de

4 de abril de 2019, Sharif/Consejo, T-5/17, EU:T:2019:216, apartados 55 y 56 (no publicados), y el auto de 11 de septiembre de 2019, Haswani/Consejo, T-231/15 RENV, no publicado, EU:T:2019:589, apartado 56].

69 En este sentido, el Tribunal consideró que, del criterio de tener la condición de «destacado empresario que opere en Siria», cabía extraer la presunción *iuris tantum* de existencia de un vínculo con el régimen sirio (véanse, en este sentido, la sentencia de 4 de abril de 2019, Sharif/Consejo, T-5/17, EU:T:2019:216, apartado 106, y el auto de 11 de septiembre de 2019, Haswani/Consejo, T-231/15 RENV, no publicado, EU:T:2019:589, apartado 60). Esta presunción se aplica si el Consejo puede demostrar que la persona no solo es empresario que opera en Siria, sino que además puede calificársele de destacado. En efecto, como se desprende de los términos del considerando 6 de la Decisión 2015/1836, a que se ha hecho mención en el apartado 9 de la presente sentencia, el Consejo pretende precisamente hacer uso de la influencia que esta categoría de personas es capaz de ejercer sobre el régimen sirio, forzando a esas personas, mediante las medidas restrictivas que adopta contra ellas, a que ejerzan presión sobre el citado régimen para que cambie su política de represión. Así pues, una vez que el Consejo ha logrado demostrar la influencia que un empresario puede ejercer sobre el régimen sirio, se presume el vínculo entre esa persona y el referido régimen.

70 Cabe recordar, además, que la observancia de las normas sobre la carga y la práctica de la prueba por parte del Tribunal General en materia de medidas restrictivas implica que este se ajuste al principio establecido en la jurisprudencia mencionada en el apartado 31 de la presente sentencia y que el Tribunal de Justicia recordó en la sentencia de 11 de septiembre de 2019, HX/Consejo (C-540/18 P, no publicada, EU:C:2019:707), según el cual, en esencia, en caso de que se impugne la procedencia de las causas de inclusión, la carga de la prueba recaerá en la institución. Así, el Tribunal de Justicia ha declarado que no incumbía a la parte demandante la carga de la prueba sobre la existencia de información suficiente en el sentido de los artículos 27, apartado 3, y 28, apartado 3, de la Decisión 2013/255 que demuestre que el demandante no estaba vinculado al régimen sirio o había dejado de estarlo, no ejercía influencia alguna sobre este ni planteaba un riesgo real de elusión de la medidas restrictivas adoptadas en relación con dicho régimen (véanse, en este sentido, las sentencias de 14 de junio de 2018, Makhlouf/Consejo, C-458/17 P, no publicada, EU:C:2018:441, apartado 86, y de 11 de septiembre de 2019, HX/Consejo, C-540/18 P, no publicada, EU:C:2019:707, apartados 50 y 51).

71 Por lo tanto, no se puede imponer al demandante un nivel de prueba excesivo para refutar la presunción de existencia de un vínculo con el régimen sirio. Así, debe considerarse que el demandante logra desvirtuar dicha presunción si presenta argumentos o datos que puedan cuestionar seriamente la fiabilidad de los elementos de prueba presentados por el Consejo o su apreciación, en particular, a la luz de los requisitos establecidos en los artículos 27, apartado 3, y 28, apartado 3, de la Decisión 2013/255, o si presenta ante el juez de la Unión un conjunto de indicios sobre la inexistencia o la desaparición del vínculo con dicho régimen, sobre la nula influencia sobre dicho régimen o sobre la imposibilidad de que plantee un riesgo real de elusión de las medidas restrictivas, conforme a los artículos 27, apartado 3, y 28, apartado 3, de la referida Decisión.

72 En el caso de autos, no obstante, el demandante no ha logrado desvirtuar la presunción de vinculación con el régimen sirio. En efecto, por un lado, es preciso destacar que, en la primera de las alegaciones, el recurrente no ha presentado ningún argumento o dato que pueda poner en duda la fiabilidad de los elementos de prueba presentados por el Consejo o la apreciación que de ellos procedía efectuar, ni tampoco ha presentado ningún indicio concreto que permita al Tribunal considerar que no existía o había desaparecido cualquier tipo de vínculo entre él y el mencionado régimen, que no tenía ninguna influencia sobre el régimen o que era ajeno a cualquier tipo de riesgo real de elusión de las medidas restrictivas. Por otro lado, aun teniendo en cuenta las argumentaciones formuladas por el demandante en la tercera de las alegaciones mediante la que se pone en cuestión la segunda causa de inclusión, referida a la asociación con el régimen en los términos descritos en los artículos 27, apartado 1, y 28, apartado 1, de la Decisión 2013/255, no puede considerarse que el demandante haya aportado indicios capaces de desvirtuar la referida presunción.

73 En efecto, debe declararse que el demandante niega la existencia de vinculación con el régimen sirio y su influencia en él, pero confirma su participación en el proyecto «Grand Town», en el que participa el Ministerio de Turismo de Siria.

74 Habida cuenta de cuanto antecede, ha de declararse que la causa de inclusión del nombre del demandante en las listas en cuestión, basada en su condición de destacado empresario que opera en Siria, está suficientemente fundamentada, de modo que, a la luz de este criterio, tal inclusión está justificada. Por consiguiente, procede desestimar la primera alegación.

[*omissis*]

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta)

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar al Sr. Khaled Zubedi a cargar con sus propias costas y con las del Consejo de la Unión Europea.

Gervasoni Madise Martín y Pérez de Nanclares

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 8 de julio de 2020.

Firmas