

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Séptima)

de 30 de septiembre de 2009 *

En el asunto T-341/07,

José María Sison, con domicilio en Utrecht (Países Bajos), representado por los Sres. J. Fermon, A. Comte, H. Schultz, D. Gürses y W. Kaleck, abogados,

parte demandante,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por el Sr. M. Bishop y la Sra. E. Finnegan, en calidad de agentes,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: inglés.

apoyado por

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado por la Sra. S. Behzadi Spencer y la Sra. I. Rao, en calidad de agentes,

por

Reino de los Países Bajos, representado por las Sras. C. Wissels, M. de Mol, M. Noort y el Sr. Y. de Vries, en calidad de agentes,

y por

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. P. Aalto y la Sra. S. Boelaert, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

que tiene inicialmente por objeto, por una parte, un recurso de anulación parcial de la Decisión 2007/445/CE del Consejo, de 28 de junio de 2007, por la que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 2580/2001, (DO L 169, p. 58), y, por otra parte, una demanda de indemnización,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (Sala Séptima),

integrado por los Sres. N.J. Forwood (Ponente), Presidente, D. Šváby y E. Moavero Milanese, Jueces;

Secretaria: Sra. C. Kantza, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 30 de abril de 2009;

dicta la siguiente

Sentencia

Antecedentes del litigio

- ¹ Para una exposición de los primeros antecedentes del presente litigio, procede remitirse a la sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 2007, Sison/Consejo (T-47/03; en lo sucesivo, «sentencia Sison»), en especial a los apartados 46 a 70, donde se describen los procedimientos administrativos y jurisdiccionales en los Países Bajos relativos al demandante, el Sr. José María Sison, que dieron lugar a las sentencias del Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos) de 17 de diciembre de 1992 (en lo sucesivo, «sentencia del Raad van State de 1992») y de 21 de febrero de 1995 (en lo sucesivo, «sentencia del Raad van State de 1995») y a la resolución del arrondissementsrechtbank te's-Gravenhage (tribunal de distrito de La Haya; en lo sucesivo, «rechtbank»), Sector Bestuursrecht, Rechtseenheidskamer Vreemdelingenzaken (sección de Derecho administrativo, sala para la aplicación uniforme del Derecho, asuntos referentes a los extranjeros) de 11 de septiembre de 1997 (en lo sucesivo, «resolución del rechtbank»).

- 2 Mediante la sentencia Sison, el Tribunal anuló la Decisión 2006/379/CE del Consejo, de 29 de mayo de 2006, relativa a la aplicación del apartado 3 del artículo 2 del Reglamento (CE) n° 2580/2001 sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo y por la que se deroga la Decisión 2005/930/CE (DO L 144, p. 21), en la medida en que afectaba al demandante, debido a que dicha Decisión carecía de motivación, a que se había adoptado en un procedimiento en el que no se había respetado el derecho de defensa y a que el propio Tribunal de Justicia no podía realizar el control jurisdiccional de legalidad de la mencionada decisión (véase la sentencia Sison, apartado 226).

- 3 Después de la vista en el asunto original de dicha sentencia Sison, que se celebró el 30 de mayo de 2006, pero antes de su pronunciamiento, el Consejo de la Unión Europea adoptó la Decisión 2007/445/CE, de 28 de junio de 2007, por la que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 2580/2001, y se derogan las Decisiones 2006/379/CE y 2006/1008/CE (DO L 169, p. 58). Mediante esta Decisión, el Consejo mantuvo el nombre del demandante en la lista que figura en el anexo del Reglamento (CE) n° 2580/2001 del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo (DO L 344, p. 70) (en lo sucesivo; «lista controvertida»).

- 4 Antes de adoptarse esta Decisión, el Consejo, mediante escrito de 23 de abril de 2007, notificó al demandante que consideraba que seguían siendo válidos los motivos para incluirlo en la lista controvertida, y que, por tanto, se proponía mantenerlo en la lista. Se adjuntaba a este escrito una exposición de los motivos invocados por el Consejo. Asimismo se indicaba al demandante que, en el plazo de un mes, podía presentar al Consejo observaciones sobre la intención de éste de mantenerlo en la lista y sobre los motivos invocados al respecto por dicha institución, así como cualquier documento en apoyo de estas observaciones.

- 5 En la exposición de motivos adjunta a dicho escrito, el Consejo señaló lo siguiente:

«SISON, José María (alias Armando Liwanag, alias Joma, dirigente del partido comunista de Filipinas, incluido el NPA), nacido el 8 de febrero de 1939 en Cabugao, Filipinas.

José María Sison es el fundador y dirigente del partido comunista de Filipinas, incluido el New People's Army (NPA) (Filipinas), que está incluido en la lista de grupos implicados en actos terroristas en el sentido del artículo 1, apartado 2, de la Posición Común 2001/931/PESC. Ha abogado en varias ocasiones por el empleo de la violencia para la consecución de objetivos políticos y se le confió la dirección del NPA, grupo responsable de varios ataques terroristas en Filipinas. Estos actos están comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 1, apartado 3, inciso iii), [...] y letras i) y j), de la Posición Común 2001/931/PESC (denominada, en lo sucesivo, "Posición común") y se cometieron de forma deliberada, en el sentido del artículo 1, apartado 3, inciso iii), de la Posición común.

Con fecha de 11 de septiembre de 1997, el [rechtbank] confirmó (...) [la sentencia del Raad van State de 1995]. La sección administrativa del Raad van State resolvió que el estatuto de solicitante de asilo en los Países Bajos había sido denegado conforme a Derecho, ya que se había probado que el interesado dirigía (o había tratado de dirigir) el brazo armado del CPP, el NPA, que es responsable de varios ataques terroristas en Filipinas, y además se había revelado que mantenía contactos con organizaciones terroristas en todo el mundo.

Mediante Orden ministerial (regeling) n° DJZ/BR/749-02, de 13 de agosto de 2002, (Sanctieregeling terrorisme 2002, III) publicada en el diario oficial neerlandés Staatscourant el 13 de agosto de 2002, El Ministro de Asuntos Exteriores y el Ministro de Hacienda [de los Países Bajos] resolvieron bloquear todas las cuentas de José María Sison y del partido comunista de Filipinas, incluyendo al New People's Army (NPA).

El Gobierno norteamericano señaló a José María Sison como "Specially Designated Global Terrorist" (terrorista mundial especialmente señalado) de acuerdo con la US Executive Order 13224. Esta resolución puede ser objeto de recurso de acuerdo con el Derecho norteamericano.

Por tanto, en lo que respecta a José María Sison, se han adoptado varias decisiones por las autoridades competentes, en el sentido del artículo 1, apartado 4, de la Posición Común.

El Consejo tiene la certeza de que siguen siendo válidas las razones para incluir a José María Sison en la lista de personas y entidades a las que se aplican las medidas del artículo 2, apartados 1 y 2, del Reglamento n° 2580/2001.»

- 6 Mediante escrito de 22 de mayo de 2007, el demandante respondió al Consejo, presentando sus observaciones. Alegó en particular que ni la sentencia del Raad van State de 1995 ni la resolución del rechtbank cumplían los requisitos exigidos en la legislación comunitaria aplicable para servir de fundamento a una resolución de bloqueo de fondos. Asimismo solicitó al Consejo, por una parte, que le diera la posibilidad de ser oído antes de adoptar una nueva decisión de bloqueo de fondos y, por otra parte, que enviara a todos los Estados miembros una copia de sus observaciones escritas y de todos los documentos del procedimiento en el asunto T-47/03.
- 7 La Decisión 2007/455 fue notificada al demandante mediante un escrito del Consejo de 29 de junio de 2007. El escrito se acompañaba de una exposición de motivos idéntica a la que se adjuntaba al escrito del Consejo de 23 de abril de 2007.
- 8 Mediante la Decisión 2007/868/CE, de 20 de diciembre de 2007, por la que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 2580/2001 y se deroga la Decisión 2007/445/CE (DO L 340, p. 100), el Consejo aprobó una nueva lista actualizada de personas, grupos y entidades a los que se aplica dicho Reglamento. Se recogen de nuevo en dicha lista el nombre del demandante y el de la New People's Army (NPA), en los mismos términos que los utilizados en el anexo de la Decisión 2007/445.
- 9 La Decisión 2007/868 se notificó al demandante mediante un escrito del Consejo de 3 de enero de 2008. Este escrito se acompañaba de una exposición de motivos idéntica a la de las cartas del Consejo de 23 de abril y 29 de junio de 2007.

10 Mediante la Decisión 2008/343/CE, de 29 de abril de 2008, por la que se modifica la Decisión 2007/868 (DO L 116, p. 25), el Consejo resolvió mantener al demandante en la lista controvertida, si bien modificando las entradas que afectaban a su persona y al partido comunista de Filipinas (CPP), en el anexo de la Decisión 2007/868.

11 A tenor del artículo 1 de la Decisión 2008/343:

«En el anexo de la Decisión 2007/868/CE, la entrada correspondiente a SISON, Jose Maria (alias Armando Liwanag, alias Joma) se sustituye por el texto siguiente:

“SISON, Jose Maria (alias Armando Liwanag, alias Joma), nacido el 8.2.1939 en Cabugao (Filipinas); persona que desempeña un papel destacado en el Partido Comunista de Filipinas, incluido el NPA”.»

12 A tenor del artículo 2 de la Decisión 2008/343:

«En el anexo de la Decisión 2007/868/CE, la entrada correspondiente al Partido Comunista de Filipinas se sustituye por el texto siguiente:

“Partido Comunista de Filipinas, incluido el ‘New People’s Army’-‘NPA’ (‘Nuevo Ejército del Pueblo’-‘NEP’), Filipinas, vinculado a SISON, Jose Maria (alias Armando Liwanag, alias Joma, que desempeña un papel destacado en el ‘Partido Comunista de Filipinas’, incluido el ‘NPA’).”»

- 13 Antes de adoptarse esta Decisión, el Consejo, mediante escrito de 25 de febrero de 2008, indicó al demandante que, a su juicio, los motivos invocados para incluirlo en la lista controvertida seguían siendo válidos y que, en consecuencia, se proponía mantenerlo en esta lista. Por una parte, el Consejo se remitió a la exposición de motivos notificada al demandante mediante escrito de 3 de enero de 2008. Por otra parte, el Consejo indicó que se le habían proporcionado nuevas informaciones referentes a las resoluciones de una autoridad competente en el sentido del artículo 1, apartado 4, de la Posición común 2001/931/PESC del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo (DO L 344, p. 93), informaciones que, una vez examinadas, le llevaban a modificar dicha exposición de motivos. Este escrito se acompañaba de una exposición actualizada de los motivos invocados por el Consejo. También se informaba al demandante de que, en el plazo de un mes, podía presentar al Consejo observaciones sobre la intención de la institución de mantenerlo en la lista y sobre los motivos invocados para ello, además de cualquier documento en apoyo de dichas observaciones.
- 14 La exposición de motivos adjunta al escrito de 25 de febrero de 2008 reproduce, en esencia, las exposiciones de motivos previamente notificadas al demandante. Además, el Consejo añadió lo siguiente:

«[El rechtbank] concluyó, en su sentencia de 13 de septiembre de 2007 (LJN:BB3484), que numerosos indicios permiten considerar que José María Sison estaba implicado en el comité central (CC) del CPP y de su brazo armado, el NPA. [El rechtbank] también llegó a la conclusión de que hay indicios que permiten considerar que José María Sison sigue desempeñando una función preeminente en las actividades clandestinas del CC, del CPP y del NPA.

En la apelación, el Tribunal de Apelación de La Haya concluyó, en su sentencia de 3 de octubre de 2007 (LJN:BB4662), que el expediente contiene numerosos indicios de los que se desprende que José María Sison ha seguido desempeñando una función preeminente en el CPP, como dirigente o de otra forma, durante sus numerosos años de exilio.»

- 15 Mediante escrito de 24 de marzo de 2008, el demandante respondió al Consejo presentando sus observaciones. A la vez que reiteraba los argumentos anteriormente opuestos al Consejo, alegaba en especial que ni la sentencia del rechtbank ni la

sentencia del Tribunal de Apelación de La Haya cumplían los requisitos exigidos por la normativa comunitaria aplicable para servir de fundamento a una Decisión de congelación de fondos.

- 16 La Decisión 2008/343 fue notificada al demandante mediante un escrito del Consejo de 29 de abril de 2008. Este escrito se acompañaba de una exposición de motivos idéntica a la que se adjuntó al escrito del Consejo de 25 de febrero de 2008.
- 17 Mediante la Decisión 2008/583/CE, de 15 de julio de 2008, por la que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 2580/2001 y se deroga la Decisión 2007/868 (DO L 188, p. 21), el Consejo aprobó una nueva lista actualizada de las personas, grupos y entidades a los que se aplica dicho Reglamento. El nombre del demandante y el del NPA se recogen nuevamente en dicha lista, en los mismos términos que los utilizados en el anexo de la Decisión 2007/868, en su versión modificada por la Decisión 2008/343.
- 18 La Decisión 2008/583 fue notificada al demandante mediante un escrito del Consejo de 15 de julio de 2008. Este escrito se acompañaba de una exposición de motivos idéntica a los escritos del Consejo de 25 de febrero y de 29 de abril de 2008.
- 19 Mediante Decisión 2009/62/CE, de 26 de enero de 2009, por la que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 2580/2001 y se deroga la Decisión 2008/583 (DO L 23, p. 25), el Consejo estableció una nueva lista actualizada de las personas, grupos y entidades a los que se aplica dicho Reglamento. El nombre del demandante y el del NPA se incluyen nuevamente en dicha lista, en los mismos términos que los utilizados en el anexo de la Decisión 2007/868, en su versión modificada por la Decisión 2008/343.
- 20 La Decisión 2009/62 se notificó al demandante mediante un escrito del Consejo de 27 de enero de 2009. Este escrito se acompañaba de una exposición de motivos idéntica a la adjunta a los escritos del Consejo de 25 de febrero, 29 de abril y 15 de julio de 2008.

- 21 Mediante el Reglamento (CE) n° 501/2009, de 15 de junio de 2009, por el que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 2580/2001, y se deroga la Decisión 2009/62 (DO L 151, p. 14), el Consejo aprobó una nueva lista actualizada de las personas, grupos y entidades a los que se aplica el Reglamento n° 2580/2001. El nombre del demandante y el del NPA se incluyen de nuevo en dicha lista, en los mismos términos que los utilizados en el anexo de la Decisión 2009/62.
- 22 El Reglamento n° 501/2009 fue notificado al demandante mediante un escrito del Consejo de 16 de junio de 2009. Este escrito se acompañaba de una exposición de motivos idéntica a la adjunta al escrito del Consejo de 27 de enero de 2009.

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 23 El demandante interpuso el presente recurso mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 10 de septiembre de 2007. El recurso tiene inicialmente por objeto, por una parte, una petición de anulación parcial de la Decisión 2007/445 con arreglo al artículo 230 CE y, por otra parte, una demanda de indemnización con arreglo a los artículos 235 y 238 CE.
- 24 Mediante escrito separado, presentado ese mismo día en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia, el demandante solicitó que el asunto fuera sustanciado en un procedimiento acelerado, de conformidad con el artículo 76 *bis* del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia. El Consejo presentó sus observaciones sobre esta solicitud el 28 de septiembre de 2007.
- 25 Antes de pronunciarse sobre dicha solicitud, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Séptima) decidió, el 11 de octubre de 2007, convocar a las partes para celebrar una reunión informal en presencia del Juez Ponente, de conformidad con el artículo 64 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia. Esta reunión tuvo lugar el 8 de noviembre de 2007.

26 El 13 de noviembre de 2007, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Séptima) decidió sustanciar el asunto en un procedimiento acelerado, en lo que respecta al recurso de anulación conforme al artículo 230 CE, a condición de que el demandante presentara, en un plazo de siete días, una versión abreviada de su demanda y una lista limitada a aquellos anexos que debían ser tomados en consideración, de conformidad con el proyecto que el demandante había redactado para la reunión informal y de acuerdo con las Instrucciones Prácticas a las Partes (DO 2007, L 232, p. 7). El demandante cumplió este requisito.

27 Previa solicitud de las partes, el Presidente de la Sala Séptima del Tribunal de Primera Instancia suspendió el procedimiento mediante auto de 13 de noviembre de 2007, en lo que respecta a la solicitud de indemnización con arreglo a los artículos 235 y 288 CE, hasta que se dicte sentencia sobre el recurso de nulidad con arreglo al artículo 230 CE.

28 En la versión abreviada de su demanda, presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 19 de noviembre de 2007, el demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

- Anule la Decisión 2007/445 y, especialmente, los apartados 1.33 y 2.7 de su anexo, en la medida en que estas disposiciones le afectasen.

- Condene en costas al Consejo.

29 En su escrito de contestación a la demanda, presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 5 de diciembre de 2007, el Consejo solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

- Desestime el recurso.

— Condene en costas al demandante.

³⁰ Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 24 de enero de 2008, el demandante solicitó que se le diera la posibilidad de adaptar sus conclusiones, motivos y alegaciones para que tuvieran también por objeto la Decisión 2007/868. En este escrito, solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Admita la adaptación y que el recurso de anulación se considerase interpuesto contra la Decisión 2007/868.

— Anule en parte la Decisión 2007/868 y, concretamente, los apartados 1.33 y 2.7 de su anexo, en la medida en que estas disposiciones le afectasen.

— Condene en costas al Consejo.

³¹ En sus observaciones, presentadas en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 15 de febrero de 2008, el Consejo manifestó su conformidad con esta solicitud de adaptación.

³² Mediante autos de 12 de febrero y de 22 de abril de 2008, oídas las partes, el Presidente de la Sala Séptima del Tribunal de Primera Instancia admitió la intervención del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, del Reino de los Países Bajos y de la Comisión de las Comunidades Europeas en apoyo de las pretensiones del Consejo.

- 33 Mediante escrito de 7 de mayo de 2008, el Consejo presentó en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia las copias respectivas de la Decisión 2008/343, del escrito mediante el cual notificó esta Decisión al demandante y de la nueva exposición de motivos adjunta a dicho escrito. Dichos documentos fueron unidos a los autos.
- 34 El demandante respondió formulando sus observaciones mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 11 de junio de 2008.
- 35 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 8 de julio de 2008, el demandante solicitó que se le diera la posibilidad de adaptar sus conclusiones, motivos y alegaciones para que tuvieran también por objeto la Decisión 2008/343. En dicho escrito, solicita al Tribunal de Primera Instancia que:
- Admita la adaptación y que el recurso de anulación se considerase interpuesto contra la Decisión 2008/343.
 - Anule en parte la Decisión 2008/343 y, concretamente, sus artículos 1 y 2, en cuanto mencionan su nombre.
 - Anule en parte la Decisión 2007/868 y, concretamente, los apartados 1.33 y 2.7 de su anexo, en la medida en que estas disposiciones le afectasen.
 - Anule en parte la Decisión 2007/445, de acuerdo con sus pretensiones iniciales.

— Condene en costas al Consejo.

³⁶ En sus observaciones, presentadas en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 29 de julio de 2008, el Consejo manifestó su conformidad con esta solicitud de adaptación y respondió a las alegaciones contenidas en dicho escrito.

³⁷ Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 15 de septiembre de 2008, el demandante solicitó que se le diera la posibilidad de adaptar sus conclusiones, motivos y alegaciones para que tuvieran también por objeto la Decisión 2008/583. En dicho escrito, el demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Admita la adaptación y que el recurso de anulación se considerase interpuesto contra la Decisión 2008/583.

— Anule en parte la Decisión 2008/583 y, más concretamente, los apartados 1.26 y 2.7 de su anexo, en la medida en que estas disposiciones le afectasen.

— Anule en parte las Decisiones 2007/445, 2007/868 y 2008/343, de conformidad con sus pretensiones anteriores.

— Condene en costas al Consejo.

38 En sus observaciones, presentadas en la Secretaría el 10 de octubre de 2008, el Consejo manifestó su conformidad con esta solicitud de adaptación.

39 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 26 de febrero de 2009, el demandante solicitó que se le diera la posibilidad de adaptar sus conclusiones, motivos y alegaciones para que tuvieran también por objeto la Decisión 2009/62. En dicho escrito, solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

- Admita la adaptación y que el recurso de anulación se considerase interpuesto contra la Decisión 2009/62.
- Anule en parte la Decisión 2009/62 y, concretamente, los apartados 1.26 y 2.7 de su anexo, en la medida en que estas disposiciones le afectasen.
- Anule en parte las Decisiones 2007/445, 2007/868, 2008/343 y 2008/583, de acuerdo con sus pretensiones anteriores.
- Condene en costas al Consejo.

40 En sus observaciones, presentadas en la Secretaría el 18 de marzo de 2009, el Consejo manifestó su conformidad con esta solicitud de adaptación.

- 41 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Séptima) decidió iniciar la fase oral.
- 42 Con excepción del Reino Unido, que excusó su asistencia, en la vista de 30 de abril de 2009 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas planteadas por el Tribunal de Primera Instancia.
- 43 En la vista, el Tribunal de Primera Instancia instó al demandante a aportar, en un plazo de siete días, un documento ya incorporado a los autos en el asunto T-47/03 y nuevamente invocado por su asesor durante su informe oral en el presente asunto, en concreto, la declaración realizada el 8 de octubre de 2002, en respuesta a una pregunta parlamentaria, por el entonces Ministro de Asuntos Exteriores, el Sr. J. de Hoop Scheffer, en relación con las actividades en los Países Bajos del CPP, del NPA y del demandante.
- 44 Dado que el demandante accedió a este requerimiento, el Tribunal de Primera Instancia instó a las otras partes a formular sus observaciones escritas sobre el citado documento en un plazo de siete días, a cuyo término concluyó la fase oral.
- 45 Mediante escrito depositado en la Secretaría el 28 de junio de 2009, el demandante solicitó al Tribunal de Primera Instancia que volviera a abrir la fase oral para la adopción de una diligencia de ordenación del procedimiento que le permitiera adaptar sus pretensiones, motivos y alegaciones, debido a la aprobación del Reglamento nº 501/2009. En dicho escrito, solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Admita la adaptación y que el recurso de nulidad se considerase interpuesto contra el Reglamento nº 501/2009.

- Anule en parte el Reglamento n° 501/2009 y, concretamente, los apartados 1.24 y 2.7 de su anexo, en la medida en que estas disposiciones le afectasen.
- Anule en parte las Decisiones 2007/445, 2007/868, 2008/343, 2008/583 y 2009/62, de acuerdo con sus pretensiones anteriores.
- Condene en costas al Consejo.

⁴⁶ Mediante auto de 8 de julio de 2009, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Séptima) decidió acordar la reapertura de la fase oral del procedimiento, de conformidad con el artículo 62 del Reglamento de Procedimiento. Mediante escrito de la Secretaría de 10 de julio de 2009, se instó a las otras partes a manifestar su opinión sobre la solicitud de adopción de diligencias de ordenación del procedimiento contenida en el documento mencionado en el apartado 45 *supra*. Oídas dichas partes, se reservó la decisión del Tribunal de Primera Instancia sobre esta solicitud y la fase oral del procedimiento se dio por concluida de nuevo mediante resolución de 7 de agosto de 2009.

Sobre las consecuencias procedimentales de la derogación del acto inicialmente impugnado y de su sustitución por otros actos durante el proceso

⁴⁷ Como se desprende de lo anterior, la Decisión 2007/445 fue derogada y sustituida, desde la presentación de la demanda, primero por la Decisión 2007/868, después por la Decisión 2008/343, después por la Decisión 2008/583, después por la Decisión 2009/62 y, finalmente, por el Reglamento n° 501/2009. El demandante ha solicitado sucesivamente que se le permitiera adaptar sus pretensiones iniciales de modo que su recurso tuviera por objeto la anulación de esas cuatro Decisiones y de ese Reglamento, en la medida en que estos actos le afecten. Por otra parte, ha mantenido sus pretensiones de anulación de los actos anteriores derogados, alegando al respecto, y haciendo referencia a la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 3 de abril de 2008, PKK/Consejo (T-229/02, apartado 49, y la jurisprudencia citada), que sigue

interesado en obtener la anulación de todos los actos que lo han incluido o mantenido en la lista controvertida, a pesar de su derogación.

48 Según reiterada jurisprudencia en materia de recursos interpuestos contra sucesivas medidas de congelación de fondos adoptadas con arreglo al Reglamento n° 2580/2001 (véase la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 23 de octubre de 2008, *People's Mojahedin Organization of Iran/Consejo*, T-256/07, Rec. p. II-3019; en lo sucesivo «sentencia PMOI I», apartados 45 a 48, y la jurisprudencia citada), procede acceder a estas solicitudes.

49 Por tanto, en el caso de autos procede estimar que el recurso tiene por objeto, en la fecha de terminación de la fase oral del procedimiento, después de su reapertura, la anulación de las Decisiones 2007/445, 2007/868, 2008/343, 2008/583 y 2009/62, así como la del Reglamento n° 501/2009, en la medida en que estos actos afecten al demandante, y permitir a las partes que reformulen sus pretensiones, motivos y alegaciones a la luz de esos nuevos datos, lo que implica que tienen derecho a formular pretensiones, motivos y alegaciones complementarias (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 12 de diciembre de 2006, *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Consejo*, T-228/02, Rec. p. II-4665; en lo sucesivo, «sentencia OMPI», apartado 30).

50 Puesto que la exposición de motivos invocados por el Consejo para justificar las Decisiones 2008/343, 2008/583 y 2009/62, así como el Reglamento n° 501/2009, se ha completado en relación con la invocada para justificar las Decisiones 2007/445 y 2007/868, y puesto que el demandante ha modificado, en consecuencia, las alegaciones que desarrolla en apoyo de sus pretensiones de anulación de dichas Decisiones, éstas serán objeto, a continuación, de un examen particular.

Sobre las pretensiones de anulación de las Decisiones 2007/445 y 2007/868

- 51 En este procedimiento acelerado, el demandante invoca, en esencia, cuatro motivos en apoyo de sus pretensiones de anulación de la Decisión 2007/445. El primero se basa en la vulneración de la obligación de motivación y en un error manifiesto de apreciación. El segundo se basa en la infracción del artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 2580/2001 y del artículo 1, apartado 4, de la Posición común 2001/931. El tercero se basa en la vulneración del principio de proporcionalidad. El cuarto se basa en la vulneración de los principios generales del Derecho comunitario y de los derechos fundamentales.
- 52 El demandante considera, por otra parte, que estos motivos y las alegaciones que los sustentan justifican igualmente, *mutatis mutandis*, la anulación de la Decisión 2007/868.

Sobre el primer motivo, basado en la vulneración de la obligación de motivación y en un error manifiesto de apreciación

Alegaciones de las partes

- 53 El demandante sostiene que la exposición de motivos que acompaña a los escritos del Consejo de 23 de abril y de 29 de junio de 2007 no cumple la exigencia de motivación establecida en el artículo 253 CE y concretada por la jurisprudencia.
- 54 En primer lugar, el Consejo no respondió a las observaciones detalladas comunicadas por el demandante el 22 de mayo de 2007, ni siquiera las mencionó, lo que indica que no se tomaron en consideración.

- 55 En segundo lugar, la motivación adjunta al escrito de notificación es manifiestamente errónea, por lo que no cabe considerar que sea conforme a Derecho. En primer lugar, la exposición de motivos se basa en una serie de alegaciones de hechos no probadas e inexactas (véase al respecto el apartado 73, *infra*). En segundo lugar, el Consejo interpretó erróneamente la sentencia del Raad van State de 1995 y la resolución del rechtbank (véanse, a este respecto, los apartados 75 a 78, *infra*). En tercer lugar, ninguna de las cuatro decisiones de autoridades nacionales invocadas por el Consejo para justificar la adopción de la Decisión 2007/445 cumplen los criterios del artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 2580/2001 y del artículo 1, apartado 4, de la Posición común 2001/931 (véanse, en este sentido, los apartados 74, 79 y 80 *infra*).
- 56 En tercer lugar, la motivación adjunta al escrito de notificación no es «específica y concreta», en el sentido de la sentencia Sison (apartados 198 y 217). En primer lugar, el Consejo se limita a efectuar consideraciones generales. En segundo lugar, el Consejo no ha explicado el motivo de que siga estando justificada la congelación de fondos del demandante diez años después de la resolución del rechtbank y doce años después de la sentencia del Raad van State de 1995, las cuales se referían a hechos todavía más antiguos. En tercer lugar, el Consejo no ha explicado de qué manera puede contribuir la congelación de fondos del demandante, de forma concreta, a la lucha contra el terrorismo. El Consejo no proporciona prueba alguna que tienda a demostrar, de forma razonable, que el demandante podría utilizar sus fondos para cometer o facilitar actos de terrorismo en el futuro.
- 57 El Consejo, que también se remite a sus alegaciones en respuesta al segundo motivo (véanse los apartados 82 a 85 *infra*), considera que ha respetado la exigencia de motivación de las Decisiones de congelación de fondos tal como se especifica en la sentencia Sison, al proporcionar al demandante las informaciones precisas que demuestran que se han tomado las decisiones apropiadas respecto a él por las autoridades nacionales competentes, en el sentido del artículo 1, apartado 4, de la Posición común 2001/931. La exposición de motivos adjunta al escrito de notificación especifica también que el Consejo está convencido de que siguen siendo válidas las razones que llevaron a la inclusión del demandante en la lista controvertida.
- 58 El Consejo sostiene, a este respecto, que la cuestión de si deben mantenerse las medidas restrictivas adoptadas contra un terrorista o una organización terrorista es de naturaleza política, y que sólo al legislador incumbe decidirla. Debe tener en cuenta el conjunto de elementos en juego y, en particular, la implicación pasada de la persona

afectada en actos de terrorismo y sus futuras intenciones. También debe tener en cuenta la naturaleza de las resoluciones adoptadas por las autoridades nacionales competentes. Todos estos elementos afectan a la seguridad de los particulares y a la protección del orden público, ámbitos en los que el Consejo dispone de amplias facultades de apreciación.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 59 El objeto de la garantía relativa a la obligación de motivación, en el contexto de la adopción de una decisión de congelación de fondos al amparo del artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 2580/2001, así como las limitaciones de esta garantía que en tal contexto pueden imponerse legítimamente a los interesados, han sido definidos por el Tribunal de Primera Instancia en sus sentencias OMPI (apartados 138 a 151) y Sison (apartados 185 a 198).
- 60 Se desprende, en particular, de los apartados 143 a 146 y 151 de la sentencia OMPI que tanto la motivación de una decisión inicial de congelación de fondos como la motivación de las decisiones subsiguientes no solamente deben referirse a los requisitos legales de aplicación del Reglamento n° 2580/2001, en particular, a la existencia de una decisión nacional adoptada por una autoridad competente, sino también a las razones específicas y concretas por las que el Consejo considera, en el ejercicio de su facultad discrecional de apreciación, que es preciso aplicar al interesado una medida de congelación de fondos (véase, igualmente, la sentencia PMOI I, apartado 81).
- 61 Por otra parte, se desprende tanto del apartado 145 de la misma sentencia como del artículo 1, apartado 6, de la Posición común 2001/931, al que se remite también el artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 2580/2001, que, si bien es cierto que las decisiones subsiguientes de congelación de fondos deben ir precedidas de una «revisión» de la situación del interesado, ello es para asegurarse de que su permanencia en la lista litigiosa «está justificada», en su caso sobre la base de nuevos datos o nuevas pruebas (véase también la sentencia PMOI I, apartado 82, y la jurisprudencia citada).

- 62 A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia precisó no obstante que, cuando los motivos de una decisión subsiguiente de congelación de fondos son esencialmente idénticos a los que ya se invocaron para una decisión anterior, una mera declaración a tal efecto podrá ser suficiente, en particular cuando el interesado es un grupo o una entidad (véanse la sentencia PMOI I, apartado 82, y la jurisprudencia citada).
- 63 En este caso, el Tribunal de Primera Instancia observa que el Consejo ha observado debidamente los principios así enunciados en las sentencias OMPI, Sison y PMOI I, para la adopción de las Decisiones impugnadas.
- 64 En efecto, en las exposiciones de motivos adjuntas a sus escritos de 23 de abril, 29 de junio de 2007 y 21 de enero de 2008, remitidos al demandante, el Consejo dejó constancia de las relaciones existentes, a su juicio, entre el demandante, el CPP y el NPA, y se refirió a una serie de actos, supuestamente cometidos por el demandante o por el NPA, que consideró comprendidos en el ámbito de aplicación de las disposiciones del artículo 1, apartado 3, inciso iii), letras i) y j), de la Posición común 2001/931, y que se habían cometido con los objetivos enunciados en su artículo 1, apartado 3, inciso iii). En los siguientes apartados de su exposición de motivos, el Consejo se refirió también a la sentencia del Raad van State de 1995, a la resolución del rechtbank, a la orden ministerial DJZ/BR/749-02, de 13 de agosto de 2002, de los ministros de asuntos exteriores y de hacienda de los Países Bajos (en lo sucesivo, «Sanctieregeling») y a la resolución del Gobierno de los Estados Unidos por la que se señala al demandante como «Specially Designated Global Terrorist», de conformidad con la Executive Order (Orden presidencial) n° 13224, firmada por el Presidente George W. Bush el 23 de septiembre de 2001 (en lo sucesivo, «resolución norteamericana», la cual, como indicó el Consejo, puede ser objeto de recurso de acuerdo con el Derecho norteamericano. El Consejo deduce de ello que se habían adoptado algunas decisiones en relación con el demandante en el sentido del artículo 1, apartado 4, de la Posición común 2001/931. Puesto que a continuación expresó su convicción de que seguían siendo válidos los motivos de inclusión del demandante en la lista controvertida, el Consejo le notificó su resolución de continuar sometiéndolo a las medidas previstas en el artículo 2, apartados 1 y 2, del Reglamento n° 2580/2001.
- 65 Por lo demás, cabe admitir que la amplia facultad de apreciación de que dispone el Consejo, en cuanto a los datos que hay que tomar en consideración para adoptar o mantener una medida de congelación de fondos (sentencia OMPI, apartado 159), se extiende a la evaluación de la amenaza que una persona o una entidad pueden seguir

representando si en el pasado cometieron actos terroristas, aunque haya suspendido sus actividades terroristas durante un tiempo más o menos largo (sentencia PMOI I, apartado 112).

- ⁶⁶ En estas circunstancias, y teniendo en cuenta la jurisprudencia citada más arriba en el apartado 62, no puede exigirse al Consejo que indique de forma más específica en qué modo el bloqueo de fondos del demandante contribuye, de forma concreta, a la lucha contra el terrorismo o que proporcione pruebas que tiendan a demostrar que el interesado podría utilizar sus fondos para cometer o facilitar actos de terrorismo en el futuro, contrariamente a lo que éste sostiene.
- ⁶⁷ En la medida en que el demandante reprocha al Consejo el que se haya basado en una motivación manifiestamente errónea, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, la obligación de motivación constituye una formalidad sustancial que debe distinguirse de la cuestión del fundamento de la motivación, pues ésta pertenece al ámbito de la legalidad del acto controvertido en cuanto al fondo (véanse la sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de diciembre de 2005, Italia/Comisión, C-66/02, Rec. p. I-10901, apartado 26, y las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 5 de diciembre de 2006, Westfalen Gassen Nederland/Comisión, T-303/02, Rec. p. II-4567, apartado 72, y PMOI I, apartado 85). Por lo tanto, no procede examinar la impugnación del fundamento de dicha motivación en la fase de control del cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 253 CE (véase la sentencia Italia/Comisión, antes citada, apartado 55).
- ⁶⁸ Por tanto, esta alegación debe desestimarse por inoperante en el ámbito del presente motivo. No obstante, se tendrá en cuenta cuando se examine el motivo basado en la vulneración del artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 2580/2001 y del artículo 1, apartado 4, de la Posición común 2001/1931, en donde podría ser pertinente (véase el apartado 87 *infra*).
- ⁶⁹ En cuanto a la alegación del demandante de que el Consejo no respondió a sus observaciones escritas, debe recordarse que, si bien en virtud del artículo 253 CE el Consejo está obligado a mencionar los elementos de hecho de los que depende la justificación de los actos que adopta y los fundamentos de Derecho que le han llevado a adoptar dichos actos, esta disposición no exige que el Consejo examine todos los

elementos de hecho y de Derecho invocados por los interesados durante el procedimiento administrativo (véase la sentencia PMOI I, apartado 101, y la jurisprudencia citada).

- 70 Por lo tanto, esta alegación también debe desestimarse por inoperante en el ámbito del presente motivo. No obstante, podría ser pertinente para el examen del motivo basado en la vulneración del derecho de defensa.
- 71 Se desprende de lo anterior que no se ha demostrado en el presente asunto la alegada vulneración de la obligación de motivación, por lo que el primer motivo debe desestimarse por infundado.

Sobre el segundo motivo, basado en la vulneración del artículo 2, apartado 3, del Reglamento nº 2580/2001, y del artículo 1, apartado 4, de la Posición común 2001/931

Alegaciones de las partes

- 72 El demandante alega que en el caso de autos no se han cumplido los requisitos legales establecidos en el artículo 2, apartado 3, del Reglamento nº 2580/2001 y en el artículo 1, apartado 4, de la Posición común 2001/931.
- 73 En primer lugar, afirma que las alegaciones de hecho presentadas por el Consejo son erróneas y carecen de fundamento. Por tanto, no constituyen «informaciones precisas o datos del expediente», en el sentido de las disposiciones aplicables. Primero, el Consejo sostiene erróneamente y sin pruebas que el demandante es Armando Liwanag. Posteriormente, el Consejo sostiene erróneamente y sin pruebas que el demandante es el dirigente o jefe del «partido comunista de Filipinas, incluido el New People's Army (NPA)». En tercer lugar, el Consejo presenta erróneamente y sin pruebas al demandante como «abogado del empleo de la violencia», a pesar de su papel en el

proceso de paz de Filipinas. En cuarto lugar, el Consejo sostiene erróneamente y sin pruebas que el demandante ha dado instrucciones al NPA para realizar supuestos ataques terroristas en Filipinas.

74 En segundo lugar, ni el Raad van State en 1995 ni el rechtbank en 1997 eran competentes para abrir una investigación o emprender diligencias en relación con un acto de terrorismo. En este sentido, si bien el Raad van State y el rechtbank son autoridades judiciales, no pueden considerarse como «autoridades competentes», en el sentido de las disposiciones aplicables.

75 Por otra parte, el Consejo interpretó la sentencia del Raad van State de 1995 y la resolución del rechtbank de forma totalmente errónea.

76 En primer lugar, el rechtbank no ha «confirmado» la sentencia del Raad van State de 1995, ya que la cuestión de que conocía era totalmente distinta de la conocida por el Raad van State. Por una parte, en efecto, el Raad van State tuvo que resolver la cuestión de si el Ministro de Justicia neerlandés podía aplicar al demandante la disposición del artículo 1, parte F, de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, modificada por el Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967 (en lo sucesivo, «Convención de Ginebra»), para denegarle el estatuto de refugiado. El Raad van State respondió negativamente a esta cuestión y reconoció al demandante el estatuto de refugiado en virtud del artículo 1, parte A, de dicha Convención. Por otra parte, el rechtbank tuvo que resolver la cuestión de si el Ministro de Justicia neerlandés podía legalmente denegar al demandante un permiso de residencia en los Países Bajos, aun cuando hubiera sido reconocido como refugiado, por razones de interés general. El único extremo en que el rechtbank «confirmó» la sentencia del Raad van State de 1995 se refería a la no aplicabilidad al demandante del artículo 1, parte F, de la Convención de Ginebra.

77 En segundo lugar, los órganos jurisdiccionales neerlandeses no concluyeron ni declararon de hecho que el demandante fuera «responsable de varios ataques terroristas en Filipinas», puesto que, por otra parte, nunca se les sometió esta cuestión.

El rechtbank tuvo que pronunciarse sobre la cuestión de si el Ministro de Justicia podía denegar al demandante la concesión de un permiso de residencia «por graves razones de interés general» y, en particular, teniendo en cuenta «el interés esencial del Estado neerlandés, concretamente la integridad y credibilidad de los Países Bajos como Estado soberano, en particular en lo que respecta a sus responsabilidades ante los demás Estados». Es evidente que el concepto de «interés general» no equivale al contemplado por la expresión «cometer o facilitar un acto de terrorismo». Igualmente, el Raad van State tuvo que pronunciarse sobre la aplicabilidad del artículo 1, parte F, de la Convención de Ginebra. En esta ocasión, el Raad van State estimó que los elementos de prueba presentados por los servicios de seguridad neerlandeses «no ofrecían [...] un fundamento de hecho suficiente para justificar la conclusión de que el [demandante] [había] dirigido las operaciones [terroristas de la NPA en Filipinas] y [era] responsable de ellas hasta tal punto que pudiera considerarse que existían serias razones para suponer que el [demandante] [había] cometido efectivamente los graves delitos contemplados [en el artículo 1, parte F, de la Convención de Ginebra]».

78 En tercer lugar, los órganos jurisdiccionales neerlandeses no concluyeron que el demandante «mantuviera contactos con organizaciones terroristas en todo el mundo». En su resolución, el rechtbank se limitó a hacer referencia, de modo incidental, a «indicios de contactos personales entre el demandante y representantes de organizaciones terroristas». El demandante niega haber tenido tales contactos y señala que no ha tenido acceso a los documentos de los servicios de seguridad neerlandeses en los que se basa esta consideración del rechtbank, lo cual, a su juicio, constituye una violación del artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH), firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950. En todo caso, el demandante sostiene que los simples contactos con miembros de una organización considerada terrorista por las autoridades nacionales no constituyen, en sí mismos, un acto de participación en un acto de terrorismo o de facilitación del mismo, en el sentido del artículo 1, apartado 4, de la Posición común 2001/931.

79 En tercer lugar, en lo que respecta, por una parte, a la Sanctieregeling (véase la sentencia Sison, apartado 80) y, por otra parte, a la resolución norteamericana (véase la sentencia Sison, apartado 79), el demandante señala que se trata de resoluciones adoptadas por autoridades administrativas, y no por autoridades judiciales o equivalentes. Por ello, estas resoluciones no pueden considerarse adoptadas por una «autoridad competente» en el sentido de las disposiciones aplicables.

- 80 Respecto a la circunstancia, invocada por el Consejo, de que la resolución norteamericana «puede ser objeto de recurso de acuerdo con el Derecho norteamericano», el demandante sostiene que ello no la convierte en la resolución de una autoridad judicial. Añade que, si todavía no ha interpuesto un recurso contra esta resolución, es precisamente porque carece de los medios financieros para hacerlo, debido a la congelación de sus fondos impuesta por la Decisión 2007/445, y no porque la consienta.
- 81 El Consejo sostiene que en el caso de autos se han cumplido los requisitos legales establecidos en el artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 2580/2001 y en el artículo 1, apartado 4, de la Posición común 2001/931.
- 82 En primer lugar aduce, por una parte, que todas las alegaciones de hecho formuladas en las exposiciones de motivos adjuntas a los escritos de notificación son exactas y, por otra parte, que interpretó correctamente la sentencia del Raad van State de 1995 y la resolución del rechtbank. A su juicio, la forma en que el demandante describe los citados hechos, la sentencia y la resolución es errónea y falaz.
- 83 Respecto a esto, el Consejo refiere el desarrollo de los procedimientos administrativos y judiciales en los Países Bajos que tuvieron por objeto al demandante, así como el resumen de la sentencia del Raad van State de 1995 y de la resolución del rechtbank contenido en los apartados 49, 50 y 56 a 70 de la sentencia Sison. A la vista de estos datos, el demandante se equivoca al considerar no demostradas las afirmaciones del Consejo de que es el dirigente del CPP, incluido el NPA; de que ha predicado el uso la violencia; de que ha dirigido o tratado de dirigir el NPA, grupo responsable de varios ataques terroristas en Filipinas; y de que ha mantenido contactos con organizaciones terroristas en todo el mundo. Asimismo de forma falaz, el demandante alega que ha sido reconocido como refugiado por el Raad van State y por el rechtbank. En realidad, el demandante nunca ha obtenido el estatuto de refugiado ni el permiso de residencia en los Países Bajos, lo cual fue confirmado por el rechtbank.
- 84 Respecto a la alegación del demandante de que no pudo defenderse eficazmente ante el rechtbank, debido al hecho de que no había tenido acceso a determinados datos del expediente, considerados confidenciales (véase el apartado 78 *supra*), el Consejo

replica, por una parte, que dicha alegación se refiere al procedimiento ante el órgano jurisdiccional nacional competente y, por otra parte, que el demandante aceptó entonces que los datos del expediente en cuestión fueran examinados por el presidente del rechtbank y tomados en consideración por éste sin que se le comunicaran, como resulta del apartado 6 de la resolución del rechtbank (véase, asimismo, la sentencia Sison, apartado 62).

85 El Consejo alega, en segundo lugar, que el Raad van State y el rechtbank consideraron probados los hechos mencionados en la exposición de motivos adjunta al escrito de notificación y mencionados en el apartado 83 *supra*. Estos hechos, según el Consejo, están comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 1, apartado 3, inciso iii), letras i) (amenaza de cometer actos de terrorismo) y j) (dirección de un grupo terrorista), de la Posición común 2001/931. El Consejo considera, por tanto, que el artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 2580/2001 se ha aplicado correctamente a la situación del demandante y que no ha cometido un error manifiesto de apreciación al respecto, único que puede ser objeto de control jurisdiccional por el Tribunal de Primera Instancia (sentencia Sison, apartado 206).

86 El Consejo alega, en tercer lugar, respecto a las resoluciones adoptadas en relación con el demandante por las autoridades administrativas neerlandesas y norteamericanas (véase el apartado 79 *supra*), que el artículo 1, apartado 4, de la Posición común 2001/931 no exige que la decisión de la autoridad nacional competente haya sido adoptada necesariamente por una autoridad judicial. Señala, por otra parte, que esas decisiones pueden ser revisadas por los órganos jurisdiccionales neerlandeses y norteamericanos. En todo caso, el Consejo sostiene que no basó las Decisiones impugnadas en las resoluciones en cuestión, sino en la sentencia del Raad van State de 1995 y en la resolución del rechtbank.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

87 Procede examinar en primer lugar la alegación del demandante de que las alegaciones de hecho contenidas en las exposiciones de motivos adjuntas a los escritos del Consejo de 23 de abril, 29 de junio de 2007 y de 21 de enero de 2008 son erróneas y sin fundamento. Esta alegación es en esencia idéntica a la desarrollada en el primer motivo,

según la cual la motivación adjunta a los escritos de notificación es manifiestamente errónea (véase el apartado 55 *supra*).

88 Sin embargo, es preciso señalar que las alegaciones en cuestión –salvo la que afirma que el demandante es Armando Liwanag, que no obstante carece de toda pertinencia en este caso– están debidamente sustentadas por los datos del expediente presentados al Tribunal de Primera Instancia y, concretamente, por la constatación de los hechos efectuada soberanamente por el Raad van State y reiterada por el rechtbank, que tiene fuerza de cosa juzgada. Al respecto, basta con hacer una remisión a los apartados 46 a 70 de la sentencia Sison, también reproducidos en el apartado 106 *infra*.

89 En estas circunstancias, procede desestimar como infundadas las alegaciones del demandante basadas en un error, en su caso manifiesto, de apreciación de los hechos.

90 En segundo lugar, procede examinar, reagrupándolas, las alegaciones del demandante de que ni la sentencia del Raad van State de 1995 ni la resolución del rechtbank, ni la Sanctieregeling, ni la resolución norteamericana constituyen decisiones de las autoridades competentes en el sentido del artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 2580/2001 y del artículo 1, apartado 4, de la Posición común 2001/931.

91 A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia recuerda que, en sus sentencias OMPI, PMOI I y de 4 de diciembre de 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/ Consejo (T-284/08, Rec. p. II-3487; en lo sucesivo, «sentencia PMOI II») ha precisado cuáles son: a) los requisitos de aplicación del artículo 1, apartado 4, de la Posición común 2001/931 y del artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 2580/2001; b) la carga de la prueba que en este contexto incumbe al Consejo; y c) la extensión del control judicial en la materia.

92

Como señaló el Tribunal de Primera Instancia en los apartados 115 y 116 de la sentencia OMPI, en el apartado 130 de la sentencia PMOI I y en el apartado 50 de la sentencia PMOI II, los elementos de hecho y de Derecho que pueden condicionar la aplicación de una medida de congelación de fondos a una persona, grupo o entidad vienen determinados por el artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 2580/2001. A tenor de dicha disposición, el Consejo, por unanimidad, establecerá, revisará y modificará la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplica dicho Reglamento, con arreglo a las disposiciones previstas en los apartados 4, 5 y 6 del artículo 1 de la Posición común 2001/931. La lista en cuestión debe, pues, confeccionarse, de acuerdo con el artículo 1, apartado 4, de la Posición común 2001/931, sobre la base de informaciones concretas o de elementos del expediente que muestren que una autoridad competente ha adoptado una decisión respecto de las personas, grupos y entidades mencionados, tanto si se trata de la apertura de investigaciones o de procedimientos en relación con un acto terrorista, como de la tentativa de cometer, o de participar en, o de facilitar dicho acto, basada en pruebas o en indicios serios y creíbles, como si se trata de una condena por dichos hechos. Se entiende por «autoridad competente» una autoridad judicial o, cuando las autoridades judiciales no tengan competencia en el ámbito contemplado en la materia, una autoridad competente equivalente en dicho ámbito. Además, los nombres de las personas y entidades inscritas en la lista deben revisarse periódicamente, al menos una vez por semestre, con el fin de asegurar que su permanencia en la lista está justificada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1, apartado 6, de la Posición común 2001/931.

93

En el apartado 117 de la sentencia OMPI, en el apartado 131 de la sentencia PMOI I y en el apartado 51 de la sentencia PMOI II, el Tribunal de Primera Instancia dedujo de estas disposiciones que el procedimiento que puede terminar con una medida de congelación de fondos en virtud de la normativa pertinente se desarrolla en dos ámbitos, uno nacional y otro comunitario. En un primer momento, una autoridad nacional competente, en principio judicial, deberá adoptar, respecto del interesado, una decisión que responda a la definición del artículo 1, apartado 4, de la Posición común 2001/931. Si se trata de una decisión de abrir investigaciones o procedimientos en relación con un acto terrorista, ésta debe basarse en pruebas o indicios serios y creíbles. En un segundo momento, el Consejo, por unanimidad, debe decidir la inclusión del interesado en la lista litigiosa sobre la base de informaciones concretas o de elementos del expediente que muestren que se ha adoptado tal decisión. Posteriormente, el Consejo debe garantizar periódicamente, al menos una vez por semestre, que la permanencia del interesado en la lista está justificada. A este respecto, la comprobación de que existe una decisión de una autoridad nacional que responde a la mencionada definición se revela como un requisito previo esencial para que el Consejo adopte una decisión inicial de congelación de fondos, en tanto que la comprobación del seguimiento que se da a esta decisión en el ámbito nacional es indispensable en el contexto de la adopción de una decisión subsiguiente de congelación de fondos.

- 94 En el apartado 123 de la sentencia OMPI, en el apartado 132 de la sentencia PMOI I y en el apartado 52 de la sentencia PMOI II, por otra parte, el Tribunal de Primera Instancia recordó que, en virtud del artículo 10 CE, las relaciones entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias se rigen por deberes recíprocos de cooperación leal (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de octubre de 2003, Irlanda/Comisión, C-339/00, Rec. p. I-11757, apartados 71 y 72, y la jurisprudencia que se cita). Este principio es de aplicación general y se impone, en particular, en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal (comúnmente llamada «Justicia y Asuntos de Interior») (JAI), regulada en el título VI del Tratado UE, la cual se basa íntegramente en la cooperación entre los Estados miembros y las Instituciones (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de junio de 2005, Pupino, C-105/03, Rec. p. I-5285, apartado 42).
- 95 En el apartado 124 de la sentencia OMPI, en el apartado 133 de la sentencia PMOI I y en el apartado 53 de la sentencia PMOI II, el Tribunal de Primera Instancia estimó que, en caso de aplicación del artículo 1, apartado 4, de la Posición común 2001/931 y del artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 2580/2001, disposiciones que instauran una forma de cooperación específica entre el Consejo y los Estados miembros en el marco de la lucha común contra el terrorismo, dicho principio entraña, para el Consejo, la obligación de ajustarse tanto como sea posible a la apreciación de la autoridad nacional competente, al menos cuando se trata de una autoridad judicial, en particular en lo que se refiere a la existencia de «pruebas o indicios serios y creíbles» en los cuales se basa su decisión.
- 96 Como se ha declarado en el apartado 134 de la sentencia PMOI I y en el apartado 54 de la sentencia PMOI II, de lo anterior resulta que, si bien es cierto que incumbe al Consejo la carga de la prueba de que la congelación de fondos de una persona, grupo o entidad está o sigue estando justificada legalmente con respecto a la normativa pertinente, no lo es menos que esta carga tiene un objeto relativamente limitado, en el ámbito del procedimiento comunitario de congelación de fondos. En el caso de una decisión inicial de congelación de fondos, la carga de la prueba se refiere esencialmente a la existencia de información concreta o de elementos del expediente que demuestren que una autoridad nacional que responde a la definición del artículo 1, apartado 4, de la Posición común 2001/931 adoptó una decisión en contra del interesado. Por otra parte, en el caso de una decisión subsiguiente de congelación de fondos, previa revisión, la carga de la prueba se refiere esencialmente a la cuestión de si la congelación de fondos sigue estando justificada a la luz de todas las circunstancias relevantes del asunto de que se trate y, muy en particular, teniendo en cuenta las medidas que se hayan tomado a raíz de esta decisión de la autoridad nacional competente.

- 97 En cuanto al control ejercido por el Tribunal de Primera Instancia, éste reconoció en el apartado 159 de la sentencia OMPI, en el apartado 137 de la sentencia PMOI I y en el apartado 55 de la sentencia PMOI II, que el Consejo dispone de una amplia facultad de apreciación en cuanto a los elementos que hay que tener en cuenta para adoptar sanciones económicas y financieras al amparo de los artículos 60 CE, 301 CE y 308 CE, de conformidad con una Posición común adoptada en virtud de la política exterior y de seguridad común. Esta facultad de apreciación se refiere, en particular, a las consideraciones de oportunidad sobre las que se basan tales decisiones.
- 98 Sin embargo, si bien el Tribunal de Primera Instancia reconoce al Consejo un margen de apreciación en la materia, ello no implica que deba abstenerse de controlar la interpretación que esta Institución haga de los datos relevantes (véanse las sentencias PMOI I, apartado 138, y PMOI II, apartado 55). En efecto, el juez comunitario no sólo debe verificar la exactitud material de los elementos probatorios invocados, su fiabilidad y su coherencia, sino también comprobar si tales elementos constituyen el conjunto de datos pertinentes que deben tomarse en consideración para apreciar la situación y si son adecuados para sostener las conclusiones que se deducen de los mismos. No obstante, en el marco de este control, no le corresponde sustituir la apreciación del Consejo por la suya propia (véase, por analogía, la sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de noviembre de 2007, España/Lenzing, C-525/04 P, Rec. p. I-9947, apartado 57, y la jurisprudencia citada).
- 99 En el presente asunto, procede ante todo verificar, con arreglo a esta jurisprudencia, si las resoluciones impugnadas se adoptaron sobre la base de informaciones concretas o de datos del expediente que demuestren que se ha adoptado respecto al demandante una resolución que responda a la definición del artículo 1, apartado 4, de la Posición común 2001/931.
- 100 A este respecto, las exposiciones de motivos adjuntas a los escritos del Consejo de 23 de abril, 29 de junio de 2007 y 21 de enero de 2008 remitidas al demandante se refieren a cuatro resoluciones respecto a las que podría alegarse, en principio, que se adoptaron por autoridades competentes en el sentido del artículo 1, apartado 4, de la Posición común 2001/931, a saber: la sentencia del Raad van State de 1995, la resolución del rechtbank, la Sanctieregeling y la resolución norteamericana.

- 101 Sin embargo, en su escrito de contestación a la demanda (apartado 31), el Consejo afirmó que, a efectos del presente procedimiento, y aun cuando estime que tiene derecho a considerar que también la Sanctieregeling y la resolución norteamericana son resoluciones de las autoridades competentes en el sentido de esta disposición, sobre las cuales podría haber basado su propia decisión, únicamente invoca como fundamento de esas Decisiones la sentencia del Raad van State de 1995 y la resolución del rechtbank.
- 102 En la vista, el Consejo y el Reino de los Países Bajos confirmaron expresamente este extremo, en respuesta a una pregunta del Tribunal de Primera Instancia, precisando que la sentencia del Raad van State de 1995 y la resolución del rechtbank constituyen en efecto las dos únicas decisiones adoptadas por las autoridades competentes, en el sentido del artículo 1, apartado 4, de la Posición común 2001/931, en las que se basan las Decisiones impugnadas. El Consejo añadió que sólo tuvo en cuenta la Sanctieregeling y la resolución norteamericana, en el ejercicio de su facultad de apreciación, en la medida en que constituyen datos factuales que corroboran las constataciones realizadas en las dos resoluciones en cuestión, referidas a la implicación continuada del demandante en el CPP y el NPA.
- 103 Estas explicaciones, por lo demás en consonancia con las ya presentadas por el Consejo y los Países Bajos en el asunto T-47/03 (véase la sentencia Sison, apartados 211 y 222), equivalen a una confesión judicial que debe beneficiar al demandante, ya que no son manifiestamente incompatibles con el mismo tenor de las Decisiones impugnadas mediante el presente recurso.
- 104 Por otra parte, no se ha probado, ni siquiera alegado, que las Decisiones impugnadas se adoptaran con fundamento en otra resolución de una autoridad competente, en el sentido del artículo 1, apartado 4, de la Posición común 2001/931. En particular, no se ha alegado que el demandante sea o haya sido objeto de resolución alguna de investigación, de diligencias o de condena en Filipinas, en relación con las supuestas actividades terroristas del CPP y del NPA.

- 105 Por consiguiente, el Tribunal de Primera Instancia debe ceñir su control de legalidad de las Decisiones impugnadas, teniendo en cuenta las exigencias que se acaban de recordar del artículo 1, apartado 4, de la Posición común 2001/931 y del artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 2580/2001, únicamente al examen de la sentencia del Raad van State de 1995 y de la resolución del rechtbank.
- 106 A este respecto, procede comenzar por recordar el contexto en que se dictaron la sentencia del Raad van State de 1995 y la resolución del rechtbank, así como el contenido y alcance exactos de esta sentencia y de esta resolución, tal como se definieron por el Tribunal de Primera Instancia en los apartados 46 a 70 de la sentencia Sison:
- «46 Se desprende de los autos que el demandante, que es ciudadano filipino, reside en los Países Bajos desde 1987. Después de que el Gobierno filipino le retirara su pasaporte, en septiembre de 1988, presentó una solicitud para que se le reconociera el estatuto de refugiado y para obtener un permiso de residencia en los Países Bajos por motivos humanitarios. Esta solicitud fue denegada por resolución del Secretario de Estado de Justicia (en lo sucesivo, “Secretario de Estado”) de 13 de julio de 1990, con base en lo dispuesto en el artículo 1, parte F, de la Convención de Ginebra [...]
- 47 Puesto que la solicitud del demandante para la revisión de esta resolución fue denegada con carácter presunto por el Secretario de Estado, el demandante interpuso un recurso ante el Raad van State (Consejo de Estado de los Países Bajos) contra dicha resolución denegatoria presunta.
- 48 Mediante sentencia de 17 de diciembre de 1992 (en lo sucesivo, “sentencia del Raad van State de 1992”, el Raad van State anuló dicha resolución denegatoria presunta. Este órgano jurisdiccional consideró, en esencia, que el Secretario de Estado no había indicado de modo suficiente con arreglo a Derecho qué supuestos actos del demandante le habían llevado a la conclusión de que éste se encontraba en la situación contemplada en el artículo 1, parte F, de la Convención de Ginebra. En este contexto, el Raad van State destacó que los documentos que se le habían trasladado con carácter confidencial por el Secretario de Estado no aportaban suficiente claridad sobre este extremo. Dado que no podía subsanarse esta falta de claridad a través de una vista contradictoria entre las partes, debido al carácter

confidencial de los citados documentos, el Raad van State consideró que las informaciones que éstos contenían, al no ser claras, no podían interpretarse en sentido desfavorable al demandante.

- 49 Mediante una resolución de 26 de marzo de 1993, el Secretario de Estado desestimó nuevamente la solicitud del demandante para la revisión de su resolución de 13 de julio de 1990. Esta resolución de denegación se fundó, con carácter principal, en lo dispuesto en el artículo 1, parte F, de la Convención de Ginebra y, con carácter subsidiario, en lo dispuesto en el artículo 15, párrafo segundo, de la Vreemdelingenwet (Ley neerlandesa de extranjería), en consideración a los intereses superiores del Estado neerlandés, concretamente, la integridad, y credibilidad de los Países Bajos como Estado soberano, en particular respecto a sus obligaciones ante otros Estados.
- 50 A raíz de un recurso del demandante, el Raad van State, mediante sentencia de 21 de febrero de 1995 (en lo sucesivo, “sentencia del Raad van State de 1995”), anuló dicha resolución del Secretario de Estado de 26 de marzo de 1993.
- 51 En esta sentencia, el Raad van State señaló que el Secretario de Estado había justificado su resolución basándose en los siguientes datos:
 - Un escrito del Binnenlandse Veiligheidsdienst (Servicio de seguridad interior de los Países Bajos; en lo sucesivo, “BVD”) de 3 de marzo de 1993, del que resultaba, por una parte, que el demandante era el presidente titular y jefe del partido comunista filipino (en lo sucesivo, “CPP”) y, por otra parte, que la rama militar del CPP, el NPA, dependía del comité central del CPP y, por tanto, del demandante.
 - Las comprobaciones del BVD según las cuales, por una parte, el demandante dirigía de hecho el NPA y, por otra parte, el NPA, por lo que el interesado era responsable de numerosos actos de terrorismo en Filipinas.

- 52 El Raad van State ha señalado los siguientes ejemplos de tales actos de terrorismo, mencionados por el Secretario de Estado en su resolución de 26 de marzo de 1993:
- El asesinato de cuarenta habitantes (en su mayoría mujeres y niños indefensos) del pueblo de Digos, en la isla de Mindanao (Filipinas), el 25 de junio de 1989.
 - El fusilamiento de catorce personas, seis de ellas niños, en el pueblo de Dipalog (Filipinas), en agosto de 1989.
 - La ejecución de cuatro habitantes del pueblo de Del Monte (Filipinas), el 16 de octubre de 1991.
- 53 El Raad van State señaló además que el Secretario de Estado se había referido a las purgas efectuadas en 1985 en las filas del CPP y del NPA, en el curso de las cuales se estimaba que ochocientos miembros de estas organizaciones habían sido asesinados sin más.
- 54 Finalmente, el Raad van State señaló que, según el Secretario de Estado, el BVD había comprobado igualmente que el CPP y el NPA mantenían contactos con organizaciones terroristas en todo el mundo, y que igualmente se habían verificado contactos personales entre el demandante y los representantes de estas organizaciones.

- 55 El Raad van State tuvo entonces conocimiento, de acuerdo con un procedimiento especial, de ciertos datos confidenciales del expediente del Secretario de Estado y de los “datos operativos” en los que se basaba el escrito dirigido a éste por el BVD el 3 de marzo de 1993 (apartado 51 *supra*).
- 56 A continuación, basándose en los datos anteriores, el Raad van State resolvió en Derecho de la siguiente manera:

“El [Raad van State], con base en los datos que anteceden, considera suficientemente verosímil que el [demandante] era, en el momento de la resolución [de 26 de marzo de 1993], el presidente y dirigente del CPP. Además, los documentos acreditan la conclusión de que el NPA está subordinado al comité central del CPP y la conclusión de que, en el momento de la resolución [26 de marzo de 1993], el [demandante] ha tratado al menos de dirigir de hecho el NPA desde los Países Bajos. El [Raad van State] considera asimismo suficientemente verosímil, basándose únicamente en fuentes accesibles al público como los informes de Amnesty International, que el NPA es responsable de numerosos actos de terrorismo en Filipinas. Los documentos aportan, además, un fundamento de hecho a la conclusión de que el [demandante] ha tratado al menos de dirigir las actividades antes mencionadas, efectuadas bajo la responsabilidad del NPA en Filipinas. Se desprende asimismo de los documentos aportados que existe un fundamento de hecho que justifica la tesis del [Secretario de Estado] de que el CPP [y el] NPA mantienen contactos con organizaciones terroristas en todo el mundo y de que han existido contactos personales entre el [demandante] y los representantes de tales organizaciones. Los documentos en cuestión, sin embargo, no proporcionan un fundamento de hecho suficiente para justificar la conclusión de que el [demandante] haya dirigido las operaciones de que se trata y sea responsable de ellas hasta tal punto que pueda considerarse que existan serias razones para suponer que el [demandante] haya cometido efectivamente los delitos graves mencionados [en el artículo 1, parte F, de la Convención de Ginebra]. A este respecto, el [Raad van State] ha tenido en cuenta expresamente que, como ya declaró en su sentencia de 17 de diciembre de 1992, el artículo 1, parte F, de la Convención de Ginebra debe interpretarse de forma restrictiva.

Por tanto, el [Raad van State] considera que el [Secretario de Estado] no podía permitir, con base en los documentos mencionados, que se denegara al [demandante] la protección conferida por la Convención [de Ginebra]”.

- 57 El Raad van State, por otra parte, declaró que el demandante tenía razones válidas para temer una persecución si era expulsado a Filipinas y que por tanto debía ser considerado un refugiado en el sentido del artículo 1, apartado A, punto 2, de la Convención de Ginebra.
- 58 El Raad van State examinó a continuación el fundamento de la motivación proporcionada con carácter subsidiario por el Secretario de Estado para denegar la admisión del demandante en los Países Bajos por razones de interés público, de acuerdo con el artículo 15, párrafo segundo, de la Vreemdelingenwet.
- 59 A este respecto, el Raad van State resolvió, en particular, lo siguiente:

“Aun cuando el [Raad van State] reconozca la importancia del interés destacado por el [Secretario de Estado], teniendo especialmente en cuenta los indicios que ha señalado a partir de los contactos entre el [demandante] y los representantes de organizaciones terroristas, ello no puede justificar que se invoque el artículo 15, párrafo segundo, de la Vreemdelingenwet si no está garantizado que el demandante será admitido en un país distinto de las Filipinas. A ello se opone el hecho de que tal negativa a admitir al [demandante] debe considerarse contraria al artículo 3 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.”

- 60 Tras esta sentencia, el Secretario de Estado, mediante resolución de 4 de junio de 1996, denegó nuevamente la solicitud del demandante de revisar su resolución de 13 de julio de 1990. A la vez que ordenaba al demandado que abandonara los Países Bajos, el Secretario de Estado resolvió que no se le expulsaría a las Filipinas mientras se tuvieran buenas razones para temer una persecución en el sentido de la

Convención de Ginebra, o un tratamiento incompatible con el artículo 3 del Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (CEDH).

- 61 Mediante resolución de 11 de septiembre de 1997 [... el rechtbank] desestimó por infundado el recurso interpuesto por el demandante contra dicha resolución del Secretario de Estado de 4 de junio de 1996.
- 62 En el procedimiento ante el rechtbank, se dio traslado a éste, con carácter confidencial, del conjunto de los documentos relativos a la investigación realizada por el BVD sobre las actividades del demandante en los Países Bajos y, en particular, del escrito de este Servicio dirigido al Secretario de Estado el 3 de marzo de 1993 (véase el apartado 51 *supra*), así como de los datos operativos en los que se fundó la mencionada investigación. El Presidente del rechtbank tomó conocimiento de ellos de acuerdo con un procedimiento especial. Con base en el informe elaborado por su Presidente, el rechtbank resolvió que era legítimo no dar traslado de esos documentos al demandante. Puesto que éste dio la autorización prevista por la ley a estos efectos, el rechtbank tuvo en cuenta, sin embargo, el contenido de esos documentos para resolver el litigio.
- 63 El rechtbank apreció entonces si la resolución impugnada ante él podía confirmarse con arreglo a Derecho, dado que denegaba la admisión del demandante como refugiado y la concesión a éste de un permiso de residencia.
- 64 Respecto a los hechos en que debía basarse su resolución, el rechtbank se remitió a la sentencia del Raad van State de 1995.
- 65 Con base en esta sentencia, el rechtbank consideró que debía considerarse probado con arreglo a Derecho que el artículo 1, parte F, de la Convención de Ginebra no era invocable ante el demandante, que éste tenía motivos fundados de ser perseguido

en el sentido del artículo 1, apartado A, de dicha Convención y del artículo 15 de la Vreemdelingenwet, y que el artículo 3 del CEDH se oponía a que se enviase al demandante, directa o indirectamente, hacia su país de origen.

- 66 El rechtbank examinó seguidamente la cuestión de si la sentencia del Raad van State de 1995 daba al Secretario de Estado la posibilidad de denegar la admisión del demandante como refugiado, en aplicación del artículo 15, párrafo segundo, de la Vreemdelingenwet, con arreglo al cual “la admisión sólo podrá denegarse por razones graves basadas en el interés general si esta denegación obliga al extranjero a desplazarse inmediatamente a un país contemplado en el primer párrafo”, cuando el Secretario de Estado no había conseguido asegurar la admisión del demandante en un país distinto de las Filipinas.
- 67 En este sentido, el rechtbank citó *in extenso* el apartado de la sentencia del Raad van State de 1995 reproducido en el apartado 59 *supra*.
- 68 El rechtbank se pronunció entonces sobre el extremo de si el Secretario de Estado había ejercido legítimamente, en este asunto, su facultad de exceptuar la regla de que un extranjero es admitido normalmente en los Países Bajos como refugiado cuando éste acredita un temor fundado de ser perseguido en el sentido del artículo 1, parte A, de la Convención de Ginebra, y no existe otro país dispuesto a admitirlo como solicitante de asilo, circunstancias que se correspondían, a juicio del rechtbank, con las del caso de autos. Al respecto, el rechtbank declaró lo siguiente:

“El rechtbank considera que no puede sostenerse que el [Secretario de Estado] no haya utilizado estas facultades de manera razonable respecto al [demandante], teniendo en cuenta ‘el interés esencial del Estado neerlandés, concretamente la integridad y credibilidad de los Países Bajos como Estado soberano, en especial en lo que se refiere a sus responsabilidades ante los otros Estados’, también reconocido por el [Raad van State]. Los hechos en que el [Raad van State] basó

esta apreciación también revisten una importancia decisiva para el rechtbank. No se ha acreditado que el [Secretario de Estado] debiera haber dado a estos hechos otro significado en el momento en que se adoptó la resolución [de que se trata en este asunto]. Las observaciones del [demandante] en cuanto al cambio de la situación política en Filipinas y en cuanto a su papel en las negociaciones entre las autoridades filipinas y el [CPP] no cambian nada en ellos, pues los motivos importantes se apoyan en otros hechos, como se desprende de la sentencia del [Raad van State].”

69 Por tanto, el rechtbank desestimó por infundado el recurso interpuesto por el demandante contra la denegación de admitirlo como refugiado en los Países Bajos.

70 De forma similar, el rechtbank desestimó por infundado el recurso interpuesto por el demandante contra la denegación de un permiso de residencia. El rechtbank, que se pronunció más en particular sobre la cuestión de si el Secretario de Estado había adoptado su decisión tras una ponderación razonable de los intereses, remitió a su conclusión citada en el apartado 68 *supra* y añadió que el Secretario de Estado había resuelto con razón dar menos peso a los intereses alegados, en este sentido, por el demandante.»

107 Teniendo en cuenta su contenido, alcance y contexto, el Tribunal de Primera Instancia considera que ni la sentencia del Raad van State de 1995, ni la resolución del rechtbank constituyen decisiones adoptadas por una autoridad competente, en el sentido del artículo 1, apartado 4, de la Posición común 2001/931 y del artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 2580/2001.

108 Por una parte, esta sentencia y esta resolución, con toda evidencia, no contienen «condena» alguna del demandante, en el sentido de estas disposiciones.

- 109 Por otra parte, dichas sentencia y resolución tampoco constituyen decisiones de «apertura de investigaciones o de procedimientos en relación con un acto terrorista», etc., en el sentido de estas mismas disposiciones.
- 110 A este respecto, debe recordarse que, para determinar el alcance de una disposición de Derecho comunitario, hay que tener en cuenta tanto sus términos como su contexto y sus finalidades (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de diciembre de 2005, *Jyske Finans*, C-280/04, Rec. p. I-10683, apartado 34, y la jurisprudencia citada).
- 111 Sin embargo, el Tribunal de Primera Instancia estima, teniendo en cuenta tanto los términos, el contexto y las finalidades de las disposiciones en cuestión en el presente asunto (véase, en particular, el primer considerando de la exposición de motivos de la Posición común 2001/931), como la función preponderante desempeñada por las autoridades nacionales en el proceso de congelación de fondos previsto en el artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 2580/2001 (véase la sentencia *Sison*, apartados 164 y siguientes), que una decisión de «apertura de investigaciones o de procedimientos» debe, para poder ser invocada de forma válida por el Consejo, inscribirse en el marco de un procedimiento nacional que tenga por objeto directo y principal la imposición de una medida preventiva o represiva contra el interesado, en relación con la lucha contra el terrorismo y debido a su implicación en éste. No cumple esta exigencia la resolución de una autoridad judicial nacional que sólo se pronuncia con carácter accesorio e incidental sobre la posible implicación del interesado en tal actividad, en el marco de un litigio que versa, por ejemplo, sobre derechos y obligaciones de carácter civil.
- 112 Esta interpretación restrictiva del concepto de «apertura de investigaciones o procedimientos» queda confirmada, además, por las diferentes versiones lingüísticas del artículo 1, apartado 4, de la Posición común 2001/931.
- 113 Sin embargo, en el presente asunto, el demandante señala con razón que los procedimientos ante el Raad van State y el rechtbank no tenían por objeto, en modo alguno, la represión de su posible participación en actos de terrorismo, sino únicamente el control de legalidad de la resolución del Secretario de Estado de Justicia por la que se le denegaban el reconocimiento del estatuto de refugiado y la concesión de un permiso de residencia en los Países Bajos, con carácter principal con arreglo al artículo 1, parte F,

de la Convención de Ginebra y, con carácter subsidiario, con arreglo al artículo 15, párrafo segundo, de la Vreemdelingenwet.

- 114 Si bien es cierto que el Raad van State y el rechtbank tuvieron conocimiento, con ocasión de estos procedimientos, del expediente del Servicio de seguridad interior de los Países Bajos (en lo sucesivo, «BVD») relativo a la pretendida implicación del demandante en determinadas actividades terroristas en Filipinas, no por ello resolvieron abrir una investigación sobre estos hechos, y mucho menos iniciar un procedimiento contra el demandante.
- 115 De ello se desprende que no podía considerarse que la sentencia del Raad van State de 1995 y la resolución del rechtbank cumplieran las exigencias del artículo 1, apartado 4, de la Posición común 2001/931 y que por ello no podían justificar, por sí solas, la adopción de una resolución de congelación de fondos del demandante con arreglo al artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 2580/2001.
- 116 En todo caso, debe indicarse que el Consejo, cuando pretende adoptar o mantener, después de una revisión, una medida de congelación de fondos con arreglo al Reglamento n° 2580/2001, basada en una decisión nacional de «apertura de investigaciones o de procedimientos» por un acto de terrorismo, no puede ignorar los resultados posteriores de estas investigaciones o de estos procedimientos (véanse, en este sentido, las sentencias PMOI I y PMOI II). De este modo, puede ocurrir que una investigación policial o de seguridad concluya sin dar lugar a un procedimiento judicial, por no haberse podido obtener pruebas suficientes, o que una instrucción judicial sea objeto de sobreseimiento por las mismas razones. De igual modo, el inicio de un procedimiento puede desembocar en el abandono del procedimiento o en una absolución penal. Sería inadmisibles que el Consejo no tuviera en cuenta dichos datos, que integran el conjunto de la información relevante que debe tomarse en consideración para apreciar la situación (véase el apartado 98, *supra*). Resolver de otro modo supondría atribuir al Consejo y a los Estados miembros la facultad exorbitante de congelar indefinidamente las cuentas de una persona prescindiendo de todo control jurisdiccional y cualquiera que fuese el resultado de los procedimientos judiciales que pudieran incoarse.

- 117 En el presente asunto, por tanto, hay que tener en cuenta la apreciación realizada por el Raad van State y por el rechtbank respecto a la seriedad y credibilidad de las pruebas o de los indicios reunidos por el BVD durante su investigación. Sin embargo, no se evidencia con carácter manifiesto que estas apreciaciones corroboren la tesis que defienden el Consejo y los Países Bajos. Ciertamente, esos órganos jurisdiccionales han considerado «suficientemente verosímiles» o «que ofrecen un fundamento de hecho a la [...] tesis del Secretario de Estado» varios datos que figuran en el expediente del BVD, en relación, especialmente, con las alegaciones de que el demandante había «al menos, tratado de impartir directrices sobre las actividades [terroristas] realizadas bajo la responsabilidad del NPA en Filipinas» y con las relativas a los «contactos personales» que mantuvo con representantes de organizaciones terroristas en todo el mundo. De todos modos, estos órganos jurisdiccionales han considerado al fin que los datos en cuestión «no ofrecían [...] suficientes fundamentos de hecho para justificar la conclusión de que el demandante hubiera dirigido tales actividades y fuera responsable de ellas hasta el punto de que pudiera considerarse que existían serias razones para suponer que el [demandante] había cometido, efectivamente, delitos graves» en el sentido del artículo 1, parte F, de la Convención de Ginebra. Por otra parte, si bien el rechtbank ha admitido la tesis subsidiaria del Secretario de Estado, según la cual éste podía denegar la admisión del demandante como refugiado en los Países Bajos y la concesión de un permiso de residencia por motivos de interés general, de acuerdo con el artículo 15, párrafo segundo, de la Vreemdelingenwet, el demandante observa con razón que el concepto de «interés general», en el sentido de esta disposición, y concretamente «la integridad y credibilidad de los Países Bajos como Estado soberano, en particular en lo que respecta a sus responsabilidades ante los otros Estados», no corresponde en absoluto al criterio de «terrorismo» adoptado por el Consejo en la Posición común 2001/931 y en el Reglamento n° 2580/2001.
- 118 Pero, además, resulta del expediente transmitido al Tribunal de Primera Instancia que, basándose en la información obtenida por el BVD, el Ministerio Fiscal neerlandés consideró que no existían datos que permitieran iniciar un procedimiento penal contra el demandante en los Países Bajos.
- 119 Éste invoca, en tal sentido, una declaración oficial del entonces Ministro neerlandés de Asuntos Exteriores, el Sr. J. De Hoop Scheffer, en respuesta a una pregunta parlamentaria planteada el 16 de agosto de 2002 en los siguientes términos: «¿Han investigado los Países Bajos de forma independiente las acusaciones de terrorismo [referentes al CPP, al NPA y al Sr. Sison]? En caso afirmativo, ¿desde cuándo y de qué

forma?» En respuesta a esta pregunta, el 8 de octubre de 2002, el Sr. De Hoop Scheffer hizo saber al Parlamento neerlandés (Tweede kamer der Staten-Generaal) que:

«Los Países Bajos han investigado las actividades del CPP, [del] NPA y del Sr. Sison en los Países Bajos. Ello se desprende, en particular, del informe anual del año 2001 del [BVD, posteriormente denominado Algemeen Inlichtingen- en Veiligheidsdienst o AIVD (Servicio general de información y seguridad)] [...] Con base, especialmente, en los indicios del AIVD de que el CPP [y el] NPA [están] dirigidos desde los Países Bajos, se investigó, bajo la responsabilidad del Ministerio Fiscal, si existían suficientes datos para iniciar una investigación penal. Posteriormente se descubrió que no era así.»

120 Así, está acreditado oficialmente que, el 8 de octubre de 2002, es decir, menos de tres semanas antes de la primera inclusión del demandante en la lista controvertida, efectuada el 28 de octubre de 2002, el Ministerio Fiscal neerlandés, que, según ha afirmado el Reino de los Países Bajos, es una autoridad judicial independiente, consideró que el expediente del BVD y de la AIVD no contenía pruebas o indicios suficientemente serios y creíbles que permitieran en los Países Bajos la apertura de investigaciones o de procedimientos penales contra el demandante, por actos de terrorismo referidos a su implicación en las actividades del CPP o del NPA.

121 En estas circunstancias, y en todo caso, el Tribunal de Primera Instancia considera que ni la sentencia del Raad van State de 1995 ni la resolución del rechtbank podían considerarse tampoco, en la fecha de adopción de las Decisiones impugnadas, conformes con las exigencias del artículo 1, apartado 4, de la Posición común 2001/931. Por tanto, no podían justificar legalmente la adopción, en esa fecha, de las Decisiones en cuestión, con arreglo al artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 2580/2001.

122 Habida cuenta de las consideraciones precedentes, procede desestimar las alegaciones del demandante basadas en un error de apreciación de los hechos, en su caso manifiesto, a la vez que se acoge, en lo referido a la sentencia del Raad van State de 1995 y a la resolución del rechtbank, su alegación principal de que no se cumplieron los

requisitos legales establecidos en el artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 2580/2001 y en el artículo 1, apartado 4, de la Posición común 2001/931.

- ¹²³ Teniendo en cuenta lo expuesto en los precedentes apartados 100 a 105, la estimación de dicha alegación conlleva necesariamente la anulación de las Decisiones 2007/445 y 2007/868, en la medida en que afectan al demandante, sin que por tanto sea necesario analizar los otros motivos invocados por éste.

Sobre las pretensiones de anulación de las Decisiones 2008/343, 2008/583 y 2009/62, así como del Reglamento n° 501/2009

Alegaciones de las partes

- ¹²⁴ A la vez que se basa, *mutatis mutandis*, en los motivos y alegaciones ya expresados en apoyo de sus pretensiones de anulación de las Decisiones 2007/445 y 2007/868, el demandante desarrolla una nueva argumentación en apoyo de sus pretensiones de anulación de las Decisiones 2008/343, 2008/583 y 2009/62, así como del Reglamento n° 501/2009. Esta argumentación se refiere concretamente a los nuevos datos invocados por el Consejo en la exposición de motivos que se adjunta a su escrito de 25 de febrero de 2008 (véase el apartado 14 *supra*).
- ¹²⁵ A este respecto, el demandante afirma, por una parte, que el Consejo efectuó una interpretación manifiestamente errónea y una exposición engañosa de la resolución del *rechtbank* de 13 de septiembre de 2007 y de la sentencia del Tribunal de Apelación de La Haya de 3 de octubre de 2007, que están relacionadas con una investigación penal iniciada contra él en los Países Bajos el 28 de agosto de 2007, por haber incitado a cometer determinados asesinatos en Filipinas.

- 126 En primer lugar, prosigue, en ambas resoluciones, aportadas como anexos 4 y 5 al escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 8 de julio de 2008, los órganos jurisdiccionales en cuestión consideraron que no existía indicio alguno concreto de implicación delictiva directa del demandante en los hechos de que se trata, que pudiera justificar su permanencia en prisión preventiva. Por otra parte, la resolución del rechtbank fue anulada y sustituida por la sentencia del Tribunal de Apelación, por lo que carece de toda pertinencia.
- 127 En segundo lugar, como el demandante había señalado al Consejo desde antes de que se aprobara la Decisión 2008/343, las acusaciones en cuestión ya habían sido desestimadas en cuanto al fondo, al estar fundadas en «consideraciones políticas», por la sentencia del Tribunal Supremo de Filipinas de 2 de julio de 2007 (anexo 9 de la demanda). Por tanto, resulta inadmisibile que los mismos hechos sean objeto de una investigación penal en los Países Bajos.
- 128 En tercer lugar, el Consejo tampoco tuvo en cuenta la resolución del rechter-commissaris (juez de instrucción) de 21 de noviembre de 2007, por la que se concluye la instrucción penal por falta de pruebas sólidas (anexo 6 del escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 8 de julio de 2008).
- 129 Por otra parte, el demandante afirma que las citadas resoluciones de tres órganos jurisdiccionales neerlandeses, en el procedimiento penal que le afecta, al igual que la resolución del Tribunal Supremo de Filipinas, no señalan pruebas o indicios serios y creíbles de su participación en ningún tipo de actividad terrorista, antes al contrario. Por lo demás, los actos imputados en el proceso penal en los Países Bajos no son actos de terrorismo en el sentido de la Posición común 2001/931.
- 130 El Consejo replica que el rechtbank concluyó, en su resolución de 13 de septiembre de 2007, que muchos datos indicaban que el demandante había estado vinculado al comité central del partido comunista de Filipinas y a su brazo armado, el NPA. Ese tribunal también declaró que existían datos que indicaban que el demandante seguía

desempeñando una función preponderante en las actividades clandestinas del comité central del partido comunista de Filipinas y del NPA. En la apelación, el Tribunal de Apelación de la Haya concluyó, en su sentencia de 3 de octubre de 2007, que los autos contenían muchos datos que indicaban que el demandante había continuado desempeñando una función preponderante en el seno del partido comunista de Filipinas, a lo largo de sus numerosos años de exilio.

¹³¹ El Consejo considera que ambas resoluciones corroboran de forma directa su tesis de que el demandante estuvo implicado en actos de terrorismo y de que las autoridades competentes adoptaron decisiones en relación con él en el sentido de la Posición común 2001/931.

¹³² Respecto a la conclusión del Tribunal de Apelación de La Haya de que no se demostró vinculación directa alguna entre las funciones del demandante en el seno del partido comunista de Filipinas y los asesinatos en Filipinas, a los que se referían las imputaciones realizadas contra él, el Consejo la considera irrelevante, ya que no pretende basarse en la culpabilidad del demandante en esos crímenes, sino en las funciones de primer orden que desempeñaba en el partido comunista de Filipinas a pesar de su exilio en los Países Bajos. Lo mismo cabe decir de la conclusión de la instrucción penal.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

¹³³ Hay que observar que la resolución del rechtbank de 13 de septiembre de 2007 y la sentencia del Tribunal de Apelación de La Haya de 3 de octubre de 2007 constituyen decisiones adoptadas en el marco de una instrucción penal iniciada contra el demandante en los Países Bajos el 28 de agosto de 2007, por haber participado o por

incitar a la comisión de determinados asesinatos o tentativas de asesinato en Filipinas, en 2003 y 2004, a raíz de ciertas disensiones internas en el CPP.

134 Siendo esto así, no se ha probado, ni siquiera alegado, que dichos asesinatos o tentativas de asesinato, aun suponiendo que puedan imputarse al demandante, puedan calificarse de actos de terrorismo, en el sentido del artículo 1, apartado 3, de la Posición común 2001/931.

135 Por tanto, es preciso declarar que, la resolución del rechtbank de 13 de septiembre de 2007 y la sentencia del Tribunal de La Haya de 3 de octubre de 2007 no cumplen, en mayor medida que la sentencia del Raad van State de 1995 y la resolución del rechtbank, lo establecido en el artículo 1, apartado 4, de la Posición común 2001/931.

136 Con independencia del curso dado a la instrucción penal en cuestión y, en particular, a la resolución del rechter-commissaris de 21 de noviembre de 2007 por la que se concluye aquella por falta de pruebas sólidas, esa resolución y esa sentencia no podían en modo alguno, por tanto, justificar legalmente que, con arreglo al artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 2580/2001, se aprobaran las Decisiones y el Reglamento impugnados.

137 Por lo demás, como el Consejo ha alegado en sus escritos y confirmado expresamente en la vista, la resolución del rechtbank de 13 de septiembre de 2007 y la sentencia del Tribunal de Apelación de La Haya de 3 de octubre de 2007 no son invocadas en las exposiciones de motivos que se adjuntan a sus escritos de 25 de febrero, 29 de abril y 15 de julio de 2008, y de 27 de enero de 2009, como decisiones de las autoridades competentes en el sentido del artículo 1, apartado 4, de la Posición común 2001/931, sino como datos de hecho destinados a corroborar las constataciones efectuadas por el Raad van State en su sentencia de 1995 y por el rechtbank en su resolución, referentes a

la implicación continuada del demandante en el CPP y el NPA. La misma conclusión se impone respecto a la exposición de motivos que se adjunta al escrito del Consejo de 16 de junio de 2009.

¹³⁸ Por cuanto antecede, el análisis del segundo motivo de anulación de las Decisiones 2007/445 y 2007/868 no puede tener otra consecuencia que la anulación de las Decisiones 2008/343, 2008/583 y 2009/62, así como del Reglamento n° 501/2009, en la medida en que estos actos afectan al demandante, sin que sea necesario analizar el resto de las alegaciones invocadas por éste.

Costas

¹³⁹ A tenor de lo dispuesto en el artículo 87, apartado 1, de su Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Primera Instancia decidirá sobre las costas en la sentencia o en el auto que ponga fin al proceso.

¹⁴⁰ En el presente asunto, esta sentencia no pone fin al proceso, dado que se ha suspendido el procedimiento en lo que respecta a la solicitud de indemnización con arreglo a los artículos 235 CE y 288 CE, hasta la fecha del pronunciamiento (véase el apartado 27, *supra*).

141 En estas circunstancias, procede reservar la decisión sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Séptima)

decide:

- 1) **Anular la Decisión 2007/445/CE del Consejo, de 28 de junio de 2007, por la que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 2580/2001, sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo y se derogan las Decisiones 2006/379/CE y 2006/1008/CE, la Decisión 2007/868/CE del Consejo, de 20 de diciembre de 2007, por la que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 2580/2001 y se deroga la Decisión 2007/445/CE, la Decisión 2008/343/CE del Consejo, de 29 de abril de 2008, que modifica la Decisión 2007/868/CE, la Decisión 2008/583/CE del Consejo, de 15 de julio de 2008, por la que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 2580/2001 y se deroga la Decisión 2007/868/CE, la Decisión 2009/62/CE del Consejo, de 26 de enero de 2009, por la que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 2580/2001 y se deroga la Decisión 2008/583/CE, y el reglamento (CE) n° 501/2009 del Consejo, de 15 de junio de 2009, por el que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 2580/2001 y se deroga la Decisión 2009/62/CE, en la medida en que dichos actos afectan a José María Sison.**

2) Reservar la decisión sobre las costas.

Forwood

Šváby

Moavero Milanesi

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 30 de septiembre de 2009.

Firmas