



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Segunda)

de 17 de diciembre de 2014\*

«Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas adoptadas contra ciertas personas y entidades en el contexto de la lucha contra el terrorismo — Congelación de fondos — Fundamento de hecho de las decisiones de congelación de fondos — Referencia a actos de terrorismo — Necesidad de una decisión de una autoridad competente en el sentido de la Posición Común 2001/931 — Obligación de motivación — Modulación en el tiempo de los efectos de una anulación»

En el asunto T-400/10,

**Hamas**, domiciliada en Doha (Qatar), representada por el Sr. L. Glock, abogado,

parte demandante,

contra

**Consejo de la Unión Europea**, representado inicialmente por los Sres. B. Driessen y R. Szostak, posteriormente por los Sres. Driessen y G. Étienne, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyado por

**Comisión Europea**, representada inicialmente por el Sr. M. Konstantinidis y la Sra. É. Cujo, posteriormente por los Sres. Konstantinidis y F. Castillo de la Torre, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto inicial una demanda de anulación del aviso del Consejo a aquellas personas, grupos o entidades que han sido incluidos en la lista contemplada en el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 2580/2001 del Consejo sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo (DO 2010, C 188, p. 13), de la Decisión 2010/386/PESC del Consejo, de 12 de julio de 2010, por la que se actualiza la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplican los artículos 2, 3 y 4 de la Posición Común 2001/931/PESC sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo (DO L 178, p. 28), y del Reglamento de Ejecución (UE) n° 610/2010 del Consejo, de 12 de julio de 2010, por el que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 2580/2001 y se deroga el Reglamento de Ejecución (UE) n° 1285/2009 (DO L 178, p. 1), en cuanto esos actos afectan a la demandante,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Segunda),

integrado por el Sr. N.J. Forwood, Presidente, y los Sres. F. Dehousse (Ponente) y J. Schwarcz, Jueces;

\* Lengua de procedimiento: francés.

Secretario: Sra. C. Kristensen, administradora;

celebrada la vista el 28 de febrero de 2014 y terminada la fase oral el 9 de abril de 2014;

vista la decisión de 15 de octubre de 2014 de reapertura de la fase oral y terminada ésta el 20 de noviembre de 2014;

dicta la siguiente

## Sentencia

### Antecedentes del litigio

- 1 El 27 de diciembre de 2001, el Consejo de la Unión Europea adoptó la Posición común 2001/931/PESC sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo (DO L 344, p. 93), el Reglamento (CE) n° 2580/2001 sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo (DO L 344, p. 70), y la Decisión 2001/927/CE por la que se establece la lista prevista en el apartado 3 del artículo 2 del Reglamento n° 2580/2001 (DO L 344, p. 83).
- 2 «Hamás-Izz al-Din al-Qassem (rama terrorista de Hamás)» figuraba en las listas anexas a la Posición Común 2001/931 y a la Decisión 2001/927.
- 3 Esos dos instrumentos jurídicos fueron actualizados periódicamente en aplicación del artículo 1, apartado 6, de la Posición Común 2001/931 y del artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 2580/2001, y «Hamás-Izz al-Din al-Qassem (rama terrorista de Hamás)» permaneció inscrita en las listas. Desde el 12 de septiembre de 2003 la entidad inscrita en las listas es «Hamás (incluido Hamás-Izz al-Din al-Qassem)».
- 4 El 12 de julio de 2010, el Consejo adoptó la Decisión 2010/386/PESC por la que se actualiza la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplican los artículos 2, 3 y 4 de la Posición Común 2001/931 (DO L 178, p. 28), y el Reglamento de Ejecución (UE) n° 610/2010 por el que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 2580/2001 y se deroga el Reglamento de Ejecución (UE) n° 1285/2009 (DO L 178, p. 1) (en lo sucesivo, designados conjuntamente, «actos del Consejo de julio de 2010»).
- 5 «Hamás (incluido Hamás-Izz al-Din al-Qassem)» seguía inscrita en las listas contenidas en esos actos.
- 6 El 13 de julio de 2010, el Consejo publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* un aviso a aquellas personas, grupos o entidades que han sido incluidos en la lista contemplada en el artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 2580/2001 (DO C 188, p. 13; en lo sucesivo, «aviso de julio de 2010»).

### Procedimiento y nuevos hechos en el curso del proceso

- 7 Por escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 12 de septiembre de 2010, la demandante, Hamás, interpuso el presente recurso.
- 8 En su demanda la demandante solicita al Tribunal que:
  - Anule el aviso de julio de 2010 y los actos del Consejo de julio de 2010.
  - Condene en costas al Consejo.

- 9 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 21 de diciembre de 2010, la Comisión Europea solicitó intervenir en apoyo de las pretensiones del Consejo. Se admitió esa demanda por auto del Presidente de la Sala Segunda del Tribunal de 7 de febrero de 2011.
- 10 El 31 de enero de 2011, el Consejo adoptó la Decisión 2011/70/PESC por la que se actualiza la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplican los artículos 2, 3 y 4 de la Posición Común 2001/931 (DO L 28, p. 57), que mantenía a la demandante en la lista, y el Reglamento de Ejecución (UE) n° 83/2011 por el que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 2580/2001 y se deroga el Reglamento de Ejecución n° 610/2010 (DO L 28, p. 14) (en lo sucesivo, designados conjuntamente, «actos del Consejo de enero de 2011»).
- 11 El 2 de febrero de 2011, el Consejo publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* un aviso a aquellas personas, grupos o entidades que han sido incluidos en la lista contemplada en el artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 2580/2001 (DO 2011, C 33, p. 14).
- 12 Con un escrito de 2 de febrero de 2011, notificado a la demandante el 7 de febrero de 2011, el Consejo comunicó a ésta la exposición de motivos de su mantenimiento en la lista.
- 13 En escrito de 17 de febrero de 2011, presentado en la Secretaría del Tribunal el mismo día, la demandante hizo referencia a los actos del Consejo de enero de 2011 y al escrito de 2 de febrero de 2011. Manifestó que mantenía los motivos aducidos en su demanda contra esos actos y que desarrollaría sus críticas contra los motivos de su mantenimiento en la lista notificados con el escrito de 2 de febrero de 2011.
- 14 Mediante escrito de 30 de mayo de 2011, el Consejo informó a la demandante de su intención de mantenerla, con ocasión de la próxima reconsideración de las medidas restrictivas, en la lista de personas, grupos y entidades sujetos a las medidas restrictivas previstas por el Reglamento n° 2580/2001.
- 15 Oídas las otras partes, el Tribunal autorizó a la demandante, mediante escrito de la Secretaría de 15 de junio de 2011, a adaptar en su réplica los motivos y pretensiones de su recurso en relación con los actos del Consejo de enero de 2011, en su caso a la luz de los motivos expuestos en el escrito de 2 de febrero de 2011. En cambio, el Tribunal no autorizó a la demandante a adaptar sus pretensiones en relación con el escrito de 2 de febrero de 2011.
- 16 Se fijó el 27 de julio de 2011 como fecha límite para la presentación del escrito de réplica.
- 17 El 18 de julio de 2011, el Consejo adoptó la Decisión 2011/430/PESC por la que se actualiza la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplican los artículos 2, 3 y 4 de la Posición Común 2001/931 (DO L 188, p. 47), que mantenía a la demandante en la lista, y el Reglamento de Ejecución (UE) n° 687/2011 por el que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 2580/2001 y se derogan los Reglamentos de Ejecución n° 610/2010 y n° 83/2011 (DO L 188, p. 2) (en lo sucesivo, designados conjuntamente, «actos del Consejo de julio de 2011»).
- 18 El 19 de julio de 2011, el Consejo publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* un aviso a aquellas personas, grupos o entidades que han sido incluidos en la lista contemplada en el artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 2580/2001 (DO 2011, C 212, p. 20).
- 19 Mediante escrito de 19 de julio de 2011, el Consejo comunicó a la demandante la exposición de motivos de su mantenimiento en la lista.

- 20 En escrito de 27 de julio de 2011, la demandante hizo referencia a los actos del Consejo de julio de 2011 y al escrito de 19 de julio de 2011, en cuanto sustitutivos de los actos inicialmente impugnados. Manifestó que la publicación o la notificación de éstos abría un nuevo plazo de recurso de dos meses. Expuso las razones por las que no había presentado la réplica.
- 21 El escrito de 27 de julio de 2011 fue unido a los autos, en concepto de solicitud de prórroga del plazo para presentar la réplica.
- 22 Mediante escritos de la Secretaría de 16 de septiembre de 2011, el Tribunal informó a las partes de su decisión de no acceder a esa solicitud de prórroga y fijó el 2 de noviembre de 2011 como fecha límite para la presentación por la Comisión de su escrito de formalización de la intervención.
- 23 El 28 de septiembre de 2011, la demandante presentó en la Secretaría del Tribunal un escrito complementario. En él manifestó que «extendía sus pretensiones de anulación a [los actos del Consejo de julio de 2011]».
- 24 También indicó que, a la vista de la demanda inicial, del escrito de 17 de febrero de 2011 y del escrito complementario, debía considerarse en adelante que el recurso impugnaba los actos del Consejo de julio de 2010, de enero de 2011 y de julio de 2011. La demandante añadió que también mantenía las pretensiones formuladas contra el aviso de julio de 2010 y puntualizó que sus pretensiones de anulación se referían a los actos referidos solamente en cuanto la afectaban.
- 25 El 28 de octubre de 2011, la Comisión presentó su escrito de formalización de la intervención.
- 26 Con un escrito de 15 de noviembre de 2011, el Consejo informó al abogado de la demandante de su intención de mantener a ésta, con ocasión de la próxima reconsideración de las medidas restrictivas, en la lista de personas, grupos y entidades sujetos a las medidas restrictivas previstas por el Reglamento n° 2580/2001.
- 27 Por decisión del Tribunal de 8 de diciembre de 2011, se unió a los autos el escrito complementario.
- 28 Mediante escrito de 20 de diciembre de 2011, el Tribunal informó a las partes de que, dada la terminación del plazo para el recurso de anulación contra los actos del Consejo de enero de 2011 antes de la presentación del escrito complementario, la adaptación de las pretensiones del recurso interpuesto contra esos actos, admisible en sí, puesto que ya se había solicitado y formalizado de modo suficiente en Derecho mediante el escrito de la demandante de 17 de febrero de 2011, sería examinada únicamente a la luz de los motivos y alegaciones formulados por esa parte antes de la terminación del plazo para el recurso de anulación contra esos actos, esto es, los aducidos en el escrito de demanda.
- 29 El Tribunal fijó el 17 de febrero de 2012 como fecha límite para la presentación por el Consejo y la Comisión de sus observaciones sobre la adaptación de las pretensiones contra los actos del Consejo de enero de 2011, y el 5 de marzo de 2012, prorrogado hasta el 3 de abril de 2012, como fecha límite para la presentación por esas mismas partes de sus observaciones sobre el escrito complementario.
- 30 El 22 de diciembre de 2011, el Consejo adoptó la Decisión 2011/872/PESC por la que se actualiza la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplican los artículos 2, 3 y 4 de la Posición Común 2001/931 y se deroga la Decisión 2011/430 (DO L 343, p. 54), que mantenía a la demandante en la lista, y el Reglamento de Ejecución (UE) n° 1375/2011, por el que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 2580/2001 y se deroga el Reglamento de Ejecución n° 687/2011 (DO L 343, p. 10) (en lo sucesivo, designados conjuntamente, «actos del Consejo de diciembre de 2011»).

- 31 El 23 de diciembre de 2011, el Consejo publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* un aviso a aquellas personas, grupos o entidades que han sido incluidos en la lista contemplada en el artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 2580/2001 (DO 2011, C 377, p. 17).
- 32 Por escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 1 de febrero de 2012, la demandante adaptó sus pretensiones contra los actos del Consejo de diciembre de 2011.
- 33 En escritos presentados en la Secretaría del Tribunal el 13 y el 16 de febrero de 2012 la Comisión y el Consejo, a instancias del Tribunal, presentaron sus observaciones sobre la adaptación de las pretensiones contra los actos del Consejo de enero de 2011.
- 34 Mediante escritos presentados en la Secretaría del Tribunal el 3 de abril de 2012, el Consejo y la Comisión, a instancias del Tribunal, presentaron sus observaciones sobre el escrito complementario.
- 35 El 25 de junio de 2012, el Consejo adoptó la Decisión 2012/333/PESC por la que se actualiza la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplican los artículos 2, 3 y 4 de la Posición Común 2001/931 y se deroga la Decisión 2011/872 (DO L 165, p. 72), que mantenía a la demandante en la lista, y el Reglamento de Ejecución (UE) n° 542/2012 por el que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 2580/2001 y se deroga el Reglamento de Ejecución n° 1375/2011 (DO L 165, p. 12) (en lo sucesivo, designados conjuntamente, «actos del Consejo de junio de 2012»).
- 36 El 26 de junio de 2012, el Consejo publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* un aviso a aquellas personas, grupos o entidades que han sido incluidos en la lista contemplada en el artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 2580/2001 (DO 2012, C 186, p. 1).
- 37 En escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 28 de junio de 2012, la demandante, a instancias del Tribunal, presentó sus observaciones en respuesta a las observaciones del Consejo y de la Comisión de 3 de abril de 2012.
- 38 Por escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 10 de julio de 2012, la demandante adaptó sus pretensiones contra los actos del Consejo de junio de 2012.
- 39 Mediante escritos presentados en la Secretaría del Tribunal el 20 y el 23 de julio de 2012, la Comisión y el Consejo, a instancias del Tribunal, presentaron sus observaciones sobre la adaptación de las pretensiones contra los actos del Consejo de junio de 2012.
- 40 Con escritos presentados en la Secretaría del Tribunal el 5 y el 6 de septiembre de 2012, la Comisión y el Consejo, a instancias del Tribunal, respondieron a las observaciones de la demandante de 28 de junio de 2012.
- 41 El 10 de diciembre de 2012, el Consejo adoptó la Decisión 2012/765/PESC por la que se actualiza la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplican los artículos 2, 3 y 4 de la Posición Común 2001/931 y se deroga la Decisión 2012/333 (DO L 337, p. 50), que mantenía a la demandante en la lista, y el Reglamento de Ejecución (UE) n° 1169/2012 por el que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 2580/2001 y se deroga el Reglamento de Ejecución n° 542/2012 (DO L 337, p. 2) (en lo sucesivo, designados conjuntamente, «actos del Consejo de diciembre de 2012»).
- 42 El 11 de diciembre de 2012, el Consejo publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* un aviso a aquellas personas, grupos o entidades que han sido incluidos en la lista contemplada en el artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 2580/2001 (DO 2012, C 380, p. 6).
- 43 En escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 11 de febrero de 2013, la demandante adaptó sus pretensiones contra los actos del Consejo de diciembre de 2012.

- 44 Mediante escritos presentados en la Secretaría del Tribunal el 11 y el 13 de marzo de 2013 la Comisión y el Consejo, a instancias del Tribunal, presentaron sus observaciones sobre la adaptación de las pretensiones contra los actos del Consejo de diciembre de 2012.
- 45 El 25 de julio de 2013, el Consejo adoptó la Decisión 2013/395/PESC por la que se actualiza y modifica la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplican los artículos 2, 3 y 4 de la Posición Común 2001/931 y se deroga la Decisión 2012/765 (DO L 201, p. 57), que mantenía a la demandante en la lista, y el Reglamento de Ejecución (UE) n° 714/2013 por el que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 2580/2001 y se deroga el Reglamento de Ejecución n° 1169/2012 (DO L 201, p. 10) (en lo sucesivo, designados conjuntamente, «actos del Consejo de julio de 2013»).
- 46 En escrito de 24 de septiembre de 2013 la demandante adaptó sus pretensiones contra los actos del Consejo de julio de 2013.
- 47 Mediante escrito de 4 de octubre de 2013 el Tribunal instó a presentar ciertos documentos al Consejo, que atendió a lo solicitado por escrito de 28 de octubre de 2013, y formuló varias preguntas a las partes cara a la vista.
- 48 Mediante escritos presentados en la Secretaría del Tribunal el 28 y el 30 de octubre de 2013 la Comisión y el Consejo, a instancias del Tribunal, presentaron sus observaciones sobre la adaptación de las pretensiones contra los actos del Consejo de julio de 2013.
- 49 El 10 de febrero de 2014 el Consejo adoptó la Decisión 2014/72/PESC, por la que se actualiza y modifica la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplican los artículos 2, 3 y 4 de la Posición Común 2001/931 y se deroga la Decisión 2013/395 (DO L 40, p. 56), que mantenía a la demandante en la lista, y el Reglamento de Ejecución (UE) n° 125/2014, por el que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 2580/2001 y se deroga el Reglamento de Ejecución n° 714/2013 (DO L 40, p. 9) (en lo sucesivo, designados conjuntamente, «actos del Consejo de febrero de 2014»).
- 50 El 28 de febrero de 2014 la demandante adaptó sus pretensiones contra los actos del Consejo de febrero de 2014.
- 51 Mediante escritos presentados en la Secretaría del Tribunal el 4 y el 5 de marzo de 2014, la Comisión y el Consejo, a instancias del Tribunal, presentaron sus observaciones sobre la adaptación de las pretensiones contra los actos del Consejo de febrero de 2014.
- 52 El 22 de julio de 2014, el Consejo adoptó la Decisión 2014/483/PESC, por la que se actualiza y modifica la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplican los artículos 2, 3 y 4 de la Posición Común 2001/931 y se deroga la Decisión 2014/72 (DO L 217, p. 35), que mantenía a la demandante en la lista, y el Reglamento de Ejecución (UE) n° 790/2014 por el que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 2580/2001 y se deroga el Reglamento de Ejecución n° 125/2014 (DO L 217, p. 1) (en lo sucesivo, designados conjuntamente, «actos del Consejo de julio de 2014»); los actos del Consejo de julio de 2010, de enero, de julio y de diciembre de 2011, de junio y de diciembre de 2012, de julio de 2013, y de febrero y de julio de 2014 se designarán en lo sucesivo, conjuntamente, como «actos del Consejo de julio de 2010 a julio de 2014»).
- 53 El 21 de septiembre de 2014, la demandante adaptó sus pretensiones contra los actos del Consejo de julio de 2014.
- 54 Mediante escritos presentados en la Secretaría del Tribunal el 23 de octubre y el 4 de noviembre de 2014, el Consejo y la Comisión, a instancias del Tribunal, presentaron sus observaciones sobre la adaptación de las pretensiones contra los actos del Consejo de julio de 2014.

### **Pretensiones de las partes**

- 55 De los hechos antes expuestos resulta que con el presente recurso la demandante solicita al Tribunal que:
- Anule, en cuanto la afectan, el aviso de julio de 2010 y los actos del Consejo de julio de 2010 a julio de 2014 (en lo sucesivo, «actos impugnados»).
  - Condene en costas al Consejo.
- 56 El Consejo, apoyado por la Comisión, solicita al Tribunal que:
- Desestime el recurso.
  - Condene en costas a la demandante.

### **Fundamentos de Derecho**

*Consideraciones previas sobre el objeto del recurso y el alcance y la admisibilidad de las observaciones de la demandante de 28 de junio de 2012*

Sobre el objeto del recurso

- 57 Según resulta de la exposición de los hechos, los actos del Consejo de julio de 2010 fueron derogados y sustituidos sucesivamente por los actos del Consejo de enero, de julio y de diciembre de 2011, de junio y de diciembre de 2012, de julio de 2013, y de febrero y de julio de 2014.
- 58 La demandante ha adaptado sucesivamente sus pretensiones iniciales de forma que su recurso tenga por objeto la anulación de esos diferentes actos en cuanto la afectan. Por otro lado, ha mantenido expresamente sus pretensiones de anulación de los actos derogados.
- 59 Conforme a reiterada jurisprudencia en materia de recursos interpuestos contra medidas sucesivas de congelación de fondos adoptadas en virtud del Reglamento n° 2580/2001, una parte demandante conserva el interés en obtener la anulación de una decisión que impone medidas restrictivas, derogada y sustituida por una decisión restrictiva posterior, dado que la derogación de un acto de una institución no es un reconocimiento de su ilegalidad y produce efectos *ex nunc*, a diferencia de una sentencia de anulación en virtud de la cual se elimina el acto anulado del ordenamiento jurídico con carácter retroactivo y se considera que nunca ha existido (sentencia de 12 de diciembre de 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Consejo, T-228/02, en lo sucesivo, «sentencia OMPI T-228/02», Rec, EU:T:2006:384, apartado 35; véanse también la sentencia de 23 de octubre de 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Consejo, T-256/07, en lo sucesivo, «sentencia PMOI T-256/07», Rec, EU:T:2008:461, apartados 45 a 48, y la jurisprudencia citada, y la sentencia de 30 de septiembre de 2009, Sison/Consejo, T-341/07, en lo sucesivo, «sentencia Sison T-341/07», Rec, EU:T:2009:372, apartados 47 y 48).
- 60 De ello se sigue que el presente recurso de anulación conserva su objeto frente a los actos impugnados anteriores a los actos del Consejo de julio de 2014.

Sobre el alcance y la admisibilidad de las observaciones de la demandante de 28 de junio de 2012

- 61 El 28 de junio de 2012 la demandante, a instancias del Tribunal, presentó sus observaciones sobre las observaciones del Consejo y de la Comisión, de 3 de abril de 2012, acerca del escrito complementario.
- 62 Toda vez que la demandante tituló sus observaciones como «escrito de réplica», el Consejo, en sus observaciones de 6 de septiembre de 2012, objetó que no se podía autorizar a la demandante a presentar una réplica referida a la totalidad del asunto tal como éste se había formalizado inicialmente mediante la presentación de la demanda.
- 63 El Consejo mantenía que los intercambios de escritos sobre el fondo del asunto habrían debido finalizar con la presentación por la demandante del escrito complementario y por el Consejo de sus observaciones sobre éste.
- 64 Hay que señalar que las observaciones de la demandante de 28 de junio de 2012, presentadas a instancias del Tribunal, no pueden ciertamente constituir en el presente asunto una réplica en el sentido del artículo 47, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal.
- 65 En efecto, como se ha indicado en los anteriores apartados 20 a 22, la demandante no presentó réplica en el presente asunto dentro de los plazos fijados, y la solicitud de prórroga del plazo para presentarla, deducida por el Tribunal del escrito de la demandante de 27 de julio de 2011, fue denegada.
- 66 No obstante, aunque las observaciones de 28 de junio de 2012 no puedan tomarse en consideración en el presente recurso en cuanto éste pretende la anulación de los actos del Consejo de julio de 2010 y de enero de 2011 (véase, sobre ese último aspecto, el anterior apartado 28), son admisibles en relación con la pretensión de anulación de los actos del Consejo de julio de 2011 (formulada mediante el escrito complementario), ya que responden a las observaciones del Consejo sobre los motivos nuevos del escrito complementario aducidos contra los actos de julio de 2011, así como en relación con las pretensiones de anulación de los actos posteriores del Consejo.
- 67 Por otra parte, el Tribunal instó a la demandante a presentar observaciones precisamente porque juzgó necesario permitir que esa parte respondiera en ese contexto a las observaciones del Consejo de 3 de abril de 2012 sobre el escrito complementario.
- 68 Finalmente, de los propios términos de esas observaciones de 28 de junio de 2012 (véase el punto 1 de éstas) resulta que sólo pretenden responder a las observaciones del Consejo, de 3 de abril de 2012, sobre el escrito complementario.
- 69 A la luz de esas precisiones acerca del alcance de las observaciones de 28 de junio de 2012, deben desestimarse las objeciones del Consejo sobre su admisibilidad.

*Sobre la admisibilidad del recurso en cuanto pretende la anulación del aviso de julio de 2010*

- 70 El Consejo, apoyado por la Comisión, objeta que el recurso es inadmisibile en lo que atañe al aviso de julio de 2010, por tratarse un acto no recurrible.
- 71 Conforme al artículo 263 TFUE, apartado 1, son actos recurribles los actos «destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros».
- 72 Según jurisprudencia reiterada, dado que para determinar si las medidas impugnadas constituyen actos en el sentido del artículo 263 TFUE se debe atender a su naturaleza, sólo constituyen actos o decisiones susceptibles de ser objeto de un recurso de anulación las medidas que producen efectos



jurídicos vinculantes que pueden afectar a los intereses del demandante, modificando manifiestamente su situación jurídica [véase el auto de 14 de mayo de 2012, *Sepracor Pharmaceuticals (Ireland)/Comisión*, C-477/11 P, EU:C:2012:292, apartados 50 y 51 y la jurisprudencia citada].

- 73 En el presente caso, el mantenimiento de la demandante en la lista de la Unión Europea de congelación de fondos (en lo sucesivo, «lista de congelación de fondos») se produjo por los actos del Consejo de julio de 2010.
- 74 El aviso de julio de 2010, publicado en el *Diario Oficial de la Unión Europea* el día siguiente a la adopción de esos actos, tenía por objeto únicamente informar a las personas, grupos y entidades cuyos fondos permanecían congelados en ejecución de esos actos de la posibilidad que se les ofrecía de solicitar a las autoridades nacionales competentes la autorización de utilizar los fondos congelados para ciertas necesidades, de solicitar al Consejo que expusiera los motivos de su mantenimiento en la lista de congelación de fondos y que reconsiderara su decisión de mantenimiento y, finalmente, de interponer un recurso ante el juez de la Unión.
- 75 Al hacerlo, el aviso de julio de 2010 no produjo efectos jurídicos obligatorios que pudieran afectar a los intereses de la demandante modificando de forma manifiesta su situación jurídica.
- 76 Puesto que ese aviso no constituye un acto recurrible, se debe declarar inadmisibles el presente recurso en cuanto pretende su anulación.

*Sobre la pretensión de anulación de los actos del Consejo de julio de 2010 a julio de 2014*

- 77 En apoyo de su pretensión de anulación de los actos del Consejo de julio de 2010 y de enero de 2011, la demandante aduce en la demanda cuatro motivos, basados, el primero, en la vulneración de su derecho de defensa, el segundo, en un error manifiesto de apreciación, el tercero, en la vulneración del derecho de propiedad y, el cuarto, en el incumplimiento de la obligación de motivación.
- 78 En apoyo de su pretensión de anulación de los actos del Consejo de julio y de diciembre de 2011, de junio y de diciembre de 2012, de julio de 2013 y de febrero y de julio de 2014 (en lo sucesivo, designados conjuntamente, «actos del Consejo de julio de 2011 a julio de 2014»), la demandante aduce en el escrito complementario y en sus posteriores adaptaciones de pretensiones ocho motivos de anulación, fundados, el primero, en la infracción del artículo 1, apartado 4, de la Posición Común 2001/931, el segundo, en errores sobre la realidad de los hechos, el tercero, en un error de apreciación sobre el carácter terrorista de la demandante, el cuarto, en la insuficiente consideración de la evolución de la situación «por el transcurso del tiempo», el quinto, en la infracción del principio de no injerencia, el sexto, en el incumplimiento de la obligación de motivación, el séptimo, en la vulneración de su derecho de defensa y del derecho a la tutela judicial efectiva y el octavo, en la vulneración del derecho de propiedad.
- 79 Es oportuno comenzar con el examen de los motivos cuarto y sexto de anulación de los actos del Consejo de julio de 2011 a julio de 2014, apreciados conjuntamente, que se basan en la insuficiente consideración de la evolución de la situación «por el transcurso del tiempo», y en el incumplimiento de la obligación de motivación.
- 80 La demandante expone que la congelación de fondos debe sustentarse en razones específicas y concretas que demuestren que esa medida sigue siendo necesaria. El Consejo está obligado a prestar atención muy especial al curso seguido por los procedimientos tramitados a nivel nacional. Pues bien, en este caso el Consejo se limitó a citar una serie de hechos y a afirmar que las decisiones nacionales seguían vigentes. No se deduce de la motivación de los actos del Consejo de julio de 2011 a julio de

2014 que éste atendiera realmente al curso seguido en el ámbito nacional por las medidas adoptadas contra la demandante. Ésta reprocha, por tanto, al Consejo la insuficiente consideración de la evolución de la situación «por el transcurso del tiempo».

- 81 Según la demandante, el Consejo habría debido exponer en la motivación de sus actos los datos acreditativos de la existencia de pruebas e indicios serios en los que se apoyaran las decisiones nacionales. Sin embargo, las exposiciones de motivos enviadas a la demandante no contienen ninguna precisión en ese sentido. La motivación de los actos del Consejo de julio de 2011 a julio de 2014 no podía limitarse a mencionar la existencia de decisiones nacionales, sino que habría debido manifestar además las informaciones pertinentes que el Consejo deducía de esas decisiones para sustentar su propia decisión. Pues bien, el Consejo no ha presentado ninguna indicación de los hechos reprochados a la demandante en esas decisiones nacionales.
- 82 El Consejo niega no haber considerado suficientemente la evolución de la situación «por el transcurso del tiempo». Desde la primera inscripción de la demandante en la lista de congelación de fondos en 2003, se mantuvo a ésta en dicha lista, tras las reconsideraciones periódicas del Consejo, con fundamento en las medidas adoptadas por las autoridades americanas y del Reino Unido.
- 83 El Consejo mantiene que las exposiciones de motivos, entendidas conjuntamente con los actos del Consejo de julio de 2011 a julio de 2014, presentan razones convincentes que dan cumplimiento a la obligación de motivación.
- 84 Es preciso recordar en primer lugar que el Consejo, a raíz de la adopción, con fundamento en decisiones de autoridades nacionales competentes, de una decisión de inscripción de una persona o de un grupo en la lista de congelación de fondos, debe asegurarse con periodicidad regular, al menos una vez cada semestre, de que el mantenimiento del interesado en la lista discutida sigue estando justificado.
- 85 Mientras que la comprobación de que existe una decisión de una autoridad nacional que responde a la definición del artículo 1, apartado 4, de la Posición Común 2001/931 constituye un requisito previo esencial para que el Consejo adopte una decisión inicial de congelación de fondos, la comprobación del curso posterior de esta decisión en el ámbito nacional es indispensable en relación con la adopción de una decisión subsiguiente de congelación de fondos (sentencias OMPI T-228/02, citada en el apartado 59 *supra*, EU:T:2006:384, apartado 117, y de 11 de julio de 2007, Sison/Consejo, T-47/03, EU:T:2007:207, apartado 164). La cuestión relevante al analizar el mantenimiento de una persona en la lista controvertida consiste en determinar si, tras la inclusión del nombre de esa persona en dicha lista o desde la reconsideración precedente, la situación fáctica ha cambiado de tal manera que ya no permite sustentar la misma conclusión sobre la implicación en actividades terroristas de la persona en cuestión (sentencia de 15 de noviembre de 2012, Al-Aqsa/Consejo y Países Bajos/Al-Aqsa, C-539/10 P y C-550/10 P, Rec, EU:C:2012:711, apartado 82).
- 86 En segundo lugar, hay que recordar que, según una jurisprudencia reiterada, la motivación exigida por el artículo 296 TFUE, que debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y al contexto en el cual éste se adopte, ha de mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control de legalidad. La exigencia de motivación debe apreciarse en función de las circunstancias de cada caso, en particular del contenido del acto, la naturaleza de los motivos invocados y el interés que los destinatarios u otras personas afectadas directa e individualmente por dicho acto puedan tener en recibir explicaciones (véase la sentencia OMPI T-228/02, citada en el apartado 59 *supra*, EU:T:2006:384, apartado 141 y la jurisprudencia citada).

- 87 En el contexto de la adopción de una decisión de congelación de fondos en virtud del Reglamento n° 2580/2001, debe apreciarse ante todo la motivación de la misma a la luz de los requisitos legales de aplicación de este Reglamento a un caso concreto, tal como se enuncian en el artículo 2, apartado 3 y, por remisión, bien en el artículo 1, apartado 4, de la Posición Común 2001/931, bien en el artículo 1, apartado 6, de ésta, según se trate de una decisión inicial o de una decisión subsiguiente de congelación de fondos (sentencia OMPI T-228/02, citada en el apartado 59 *supra*, EU:T:2006:384, apartado 142).
- 88 En ese sentido el Tribunal no puede admitir que la motivación pueda consistir únicamente en una redacción general y estereotipada, copiada de la redacción del artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 2580/2001 y del artículo 1, apartados 4 o 6, de la Posición Común 2001/931. Conforme a los principios recordados antes, el Consejo debe mencionar los elementos de hecho y de Derecho de los que depende la justificación legal de su decisión y las consideraciones que le llevaron a adoptarla. La motivación de una medida de esta naturaleza debe, pues, indicar las razones específicas y concretas por las que el Consejo considera que la normativa pertinente es aplicable al interesado (véase la sentencia OMPI T-228/02, citada en el apartado 59 *supra*, EU:T:2006:384, apartado 143 y la jurisprudencia citada).
- 89 Por consiguiente, 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 (sentencia Sison T-341/07, citada en el apartado 59 *supra*, EU:T:2009:372, apartado 60).
- 90 En tercer lugar, en cuanto al control ejercido por el Tribunal, éste ha reconocido que el Consejo dispone de una amplia facultad de apreciación de los factores que hay que tener en cuenta para imponer sanciones económicas y financieras al amparo de los artículos 75 TFUE, 215 TFUE y 352 TFUE, conforme a una posición común adoptada en virtud de la política exterior y de seguridad común. Esa facultad de apreciación comprende, en especial, las consideraciones de oportunidad en las que se basan tales decisiones (véase la sentencia Sison T-341/07, citada en el apartado 59 *supra*, EU:T:2009:372, apartado 97 y la jurisprudencia citada). Sin embargo, si bien el Tribunal 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. En efecto, el juez de la Unión no sólo debe verificar la exactitud material de los medios probatorios invocados, su fiabilidad y su coherencia, sino también comprobar si tales medios 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 hayan deducido de ellos. No obstante, en el ejercicio de ese control no le incumbe sustituir la apreciación de oportunidad del Consejo por la suya propia (véase la sentencia Sison T-341/07, citada en el apartado 59 *supra*, EU:T:2009:372, apartado 98 y la jurisprudencia citada).
- 91 En cuarto lugar, en lo que atañe a los fundamentos jurídicos y fácticos de una decisión de congelación de fondos en materia de terrorismo, es preciso recordar que, a tenor del artículo 1, apartado 4, de la Posición Común 2001/931, la lista de congelación de fondos se confeccionará sobre la base de informaciones concretas o de elementos del expediente que muestren que una autoridad competente ha adoptado una decisión respecto de una persona, grupo o entidad, tanto si se trata de la apertura de investigaciones o de procedimientos en relación con un acto terrorista, o de la tentativa de cometer, participar, o facilitar dicho acto, basada en pruebas o en indicios serios y creíbles, como si se trata de una condena por dichos hechos.
- 92 En su sentencia Al-Aqsa/Consejo y Países Bajos/Al-Aqsa, citada en el apartado 85 *supra* (EU:C:2012:711), el Tribunal de Justicia recordó que se deduce de la referencia a una decisión de una «autoridad competente» y de la alusión a «informaciones concretas» y a «pruebas o indicios serios y

creíbles» en el artículo 1, apartado 4, de la Posición Común 2001/931 que esta disposición tiene el objetivo de proteger a las personas interesadas garantizando que su inclusión por el Consejo en la lista controvertida se produzca necesariamente a partir de una base fáctica suficientemente sólida, y que dicha Posición Común persigue la consecución de este objetivo imponiendo el requisito de que una autoridad nacional haya adoptado una decisión (apartado 68 de la sentencia). En efecto, observó el Tribunal de Justicia, la Unión carece de medios que le permitan practicar investigaciones sobre la implicación de una persona en actos terroristas (apartado 69 de la sentencia).

- 93 A la luz de las anteriores consideraciones se han de examinar los motivos expuestos por el Consejo para sustentar sus actos de julio de 2011 a julio de 2014.
- 94 Las exposiciones de motivos de los actos del Consejo de julio de 2011 a julio de 2014 comienzan con un párrafo en el que el Consejo describe a la demandante como un «grupo implicado en actos de terrorismo que a partir de 1988 ha perpetrado y reivindicado periódicamente atentados contra objetivos israelíes, en particular secuestros, ataques con armas blancas y de fuego contra civiles y atentados suicidas con bomba en transportes y lugares públicos». El Consejo manifiesta que «Hamás ha organizado atentados tanto en el lado israelí de la “Línea verde” como en los territorios ocupados» y que, «en marzo de 2005, Hamás proclamó una “tahdia” (pausa), que trajo consigo una reducción de sus actividades». El Consejo prosigue indicando que, «no obstante, el 21 de septiembre de 2005 una célula de Hamás secuestró y después mató a un israelí [y que,] en una grabación de vídeo, Hamás afirmó haber secuestrado a ese hombre para intentar negociar la liberación de prisioneros palestinos encarcelados por Israel». El Consejo expone que «militantes de Hamás participaron en disparos de cohetes hacia el sur de Israel a partir de la franja de Gaza [y que], en el pasado, para cometer atentados contra civiles en Israel, Hamás reclutó a kamikazes ofreciendo ayuda a sus familias». El Consejo señala que «en junio de 2006 Hamás (incluido Hamás-Izz al-Din al-Qassem) estuvo implicada en la operación que llevó al secuestro del soldado israelí Gilad Shalit» (párrafo primero de las exposiciones de motivos de los actos del Consejo de julio de 2011 a julio de 2014). A partir de la exposición de motivos del Reglamento de Ejecución n.º 1375/2011, de 22 de diciembre de 2011, el Consejo manifiesta que «el 11 de octubre de 2011 el [soldado Gilad Shalit] fue liberado por Hamás, tras haber estado preso durante cinco años, en el contexto de un intercambio de prisioneros con Israel».
- 95 Después, el Consejo presenta una lista de «actividades terroristas» que, según afirma, Hamás ha llevado a cabo recientemente, desde enero de 2010 (párrafo segundo de las exposiciones de motivos de los actos del Consejo de julio de 2011 a julio de 2014).
- 96 El Consejo, tras apreciar que «esos actos están comprendidos en el artículo 1, apartado 3, [letras] a), b), c), d), f) y g), de la Posición Común 2001/931, y fueron cometidos para alcanzar los objetivos enunciados en el artículo 1, apartado 3, [incisos] i), ii) y iii), de esa Posición Común», y que «Hamás (incluido Hamás-Izz al-Din al-Qassem) está comprendida en el artículo 2, apartado 3, [inciso] ii), del Reglamento n.º 2580/2001» (párrafos tercero y cuarto de las exposiciones de motivos de los actos del Consejo de julio de 2011 a julio de 2014), menciona decisiones que adoptaron, al parecer, autoridades americanas y del Reino Unido en 2001 contra la demandante, según resulta de los motivos y de los autos (párrafos quinto a séptimo de las exposiciones de motivos de los actos del Consejo de julio de 2011 a julio de 2014). En la exposición de motivos del Reglamento de Ejecución n.º 790/2014, de 22 de julio de 2014, el Consejo menciona por vez primera una decisión americana de 18 de julio de 2012.
- 97 Esas decisiones mencionadas por el Consejo son una decisión del Secretary of State for the Home Department (Ministro del Interior del Reino Unido) de 29 de marzo de 2001, por un lado, y por otro decisiones del Gobierno de los Estados Unidos adoptadas en aplicación del artículo 219 de la US Immigration and Nationality Act (Ley de los Estados Unidos sobre inmigración y nacionalidad; en lo sucesivo, «INA») y del Decreto ejecutivo 13224.

- 98 Por lo que se refiere a esas decisiones, el Consejo hace referencia al hecho de que la decisión del Reino Unido es reexaminada periódicamente por una comisión gubernamental nacional y que las decisiones americanas son susceptibles de control administrativo y judicial.
- 99 El Consejo deduce de esas consideraciones que «las decisiones tomadas respecto a Hamas (incluido Hamas-Izz al-Din al-Qassem) fueron adoptadas por autoridades competentes en el sentido del artículo 1, apartado 4, de la Posición Común 2001/931» (párrafo octavo de las exposiciones de motivos de los actos del Consejo de julio de 2011 a julio de 2014).
- 100 Finalmente, el Consejo «constata que las decisiones antes mencionadas [...] se mantienen en vigor y [...] estima que los motivos que justificaron la inscripción de Hamas (incluido Hamas-Izz al-Din al-Qassem) en la lista [de congelación de fondos] siguen siendo válidas» (párrafo noveno de las exposiciones de motivos de los actos del Consejo de julio de 2011 a julio de 2014). El Consejo deduce de ello que la demandante debe seguir incluida en esa lista (párrafo décimo de las exposiciones de motivos de los actos del Consejo de julio de 2011 a julio de 2014).
- 101 Con independencia de si las deducciones expuestas en el anterior apartado 99 son correctas, es preciso observar de entrada que, aunque la lista de hechos violentos en el período posterior a 2004, y en especial el período 2010-2011, expuesta por el Consejo en los párrafos primero y segundo de las exposiciones de motivos de los actos del Consejo de julio de 2011 a julio de 2014, tiene un papel determinante en la apreciación de la oportunidad de mantener la congelación de fondos de la demandante, puesto que esa lista apoya la constatación por el Consejo de la existencia de actos terroristas cometidos por la demandante durante ese período, ninguno de esos hechos fue apreciado, sin embargo, en las decisiones nacionales de 2001 invocadas en los párrafos quinto y sexto de esas exposiciones de motivos.
- 102 En efecto, todos esos hechos son posteriores a esas decisiones nacionales y, por tanto, no pudieron ser apreciados en ellas.
- 103 Ahora bien, aunque las exposiciones de motivos de los actos del Consejo de julio de 2011 a julio de 2014 manifiestan que las decisiones nacionales que mencionan han permanecido en vigor, no hacen sin embargo ninguna referencia a decisiones nacionales más recientes y menos aún a los motivos de éstas, a excepción de los actos del Consejo de julio de 2014, que por primera vez mencionan una decisión americana de 18 de julio de 2012.
- 104 Frente las críticas de la demandante en ese sentido, el Consejo no ha aportado ninguna decisión más reciente de las autoridades americanas o del Reino Unido de la que demuestre que tenía conocimiento al adoptar sus actos de julio de 2011 a julio de 2014, y de la que se dedujera concretamente que los hechos posteriores a 2004 enumerados en las exposiciones de motivos habían sido efectivamente examinados y tomados como base por esas autoridades.
- 105 Así pues, el Consejo no ha presentado ninguna decisión posterior a 2001 relacionada con el procedimiento en el Reino Unido.
- 106 En lo que concierne a las decisiones americanas adoptadas en aplicación del artículo 219 de la INA, el Consejo no ha aportado ninguna decisión posterior a 2003. En cuanto a la decisión de 18 de julio de 2012, adoptada en aplicación del artículo 219 de la INA y mencionada por primera vez en la exposición de motivos de los actos del Consejo de julio de 2014, este último no expone ningún dato que permita conocer su motivación concreta en relación con la lista de los hechos violentos enunciados en la exposición de motivos de esos actos. Más en general, el Consejo sólo aporta un documento de 1997 acerca de los motivos de la designación realizada en aplicación del artículo 219 de la INA. En lo referido a decisiones americanas adoptadas en aplicación del Decreto ejecutivo 13224, el Consejo ha presentado al Tribunal únicamente una decisión de 31 de octubre de 2001. El Consejo no ha aportado ninguna decisión posterior del Gobierno de los Estados Unidos en aplicación

del referido Decreto. En lo que atañe a los motivos de la designación, el Consejo ha presentado un documento no fechado que emana al parecer del Tesoro americano y que menciona a Hamas haciendo referencia a unos hechos, los más recientes de los cuales se remontan a junio de 2003.

- 107 Las decisiones nacionales mencionadas por vez primera en la vista, no presentadas por lo demás, constituyen un intento tardío de motivación, inadmisibles (véanse, en ese sentido, las sentencias de 12 de noviembre de 2013, *North Drilling/Consejo*, T-552/12, EU:T:2013:590, apartado 26, y de 12 de diciembre de 2013, *Nabipour y otros/Consejo*, T-58/12, EU:T:2013:640, apartados 36 a 39). Por otra parte, es preciso observar que esas decisiones no figuran en la exposición de motivos de los actos del Consejo de julio de 2014, posteriores a la vista.
- 108 El Consejo alega en cambio, en sus observaciones sobre el escrito complementario, que basta leer la prensa para constatar que la demandante reivindica frecuentemente actos terroristas.
- 109 Esa alegación, unida a la falta de referencia alguna en las exposiciones de motivos de los actos del Consejo de julio de 2011 a julio de 2014 a decisiones de autoridades competentes posteriores a los hechos imputados y que remitan a esos hechos, muestra claramente que el Consejo no sustentó su imputación a la demandante de los hechos terroristas considerados para el período posterior a 2004 en apreciaciones contenidas en decisiones de autoridades competentes, sino en informaciones extraídas de la prensa.
- 110 Sin embargo, como resulta de los aspectos recordados en los anteriores apartados 91 y 92, la Posición Común 2001/931 exige, para la protección de las personas afectadas, y dada la falta de medios de investigación propios de la Unión, que el fundamento de hecho de una decisión de la Unión de congelación de fondos en materia de terrorismo se apoye no en informaciones que el Consejo haya recogido de la prensa o de Internet, sino en datos concretamente examinados y tomados como base en decisiones de autoridades nacionales competentes en el sentido de la Posición Común 2001/931.
- 111 Sólo sobre ese fundamento de hecho fiable corresponde a continuación al Consejo ejercer el amplio margen de apreciación del que dispone en la adopción de decisiones de congelación de fondos en el ámbito de la Unión, en particular para las consideraciones de oportunidad en las que se sustentan esas decisiones.
- 112 De las anteriores consideraciones se sigue que el Consejo no respetó esas exigencias de la Posición Común 2001/931.
- 113 La motivación de los actos del Consejo de julio de 2011 a julio de 2014 revela, además, un razonamiento del Consejo realizado en sentido inverso a lo que exige esa Posición Común.
- 114 En efecto, en lugar de apoyarse, como fundamento de hecho de su apreciación, en las decisiones adoptadas por autoridades competentes que hubieran considerado hechos específicos y hubieran actuado basándose en ellos, y de verificar después que esos hechos eran ciertamente «actos de terrorismo» y que el grupo de que se trata era efectivamente «un grupo» en el sentido de las definiciones de la Posición Común 2001/931, para decidir finalmente, con ese fundamento y en ejercicio de su amplia facultad de apreciación, la eventual adopción de una decisión en el ámbito de la Unión, el Consejo procedió a la inversa en las exposiciones de motivos de sus actos de julio de 2011 a julio de 2014.
- 115 El Consejo comenzó con apreciaciones que en realidad son las suyas propias, calificando a la demandante de terrorista desde la primera frase de las exposiciones de motivos, lo que pone fin a la cuestión que esos motivos deberían resolver, e imputándole una serie de hechos violentos que había recogido de la prensa y de Internet (párrafos primero y segundo de las exposiciones de motivos de los actos del Consejo de julio de 2011 a julio de 2014).

- 116 En ese sentido debe observarse que la circunstancia de que se trate de una reconsideración de la lista de congelación de fondos, posterior por tanto a un examen anterior, no puede justificar esa calificación realizada de entrada. Sin ignorar el pasado, la reconsideración de una medida de congelación de fondos está, en todo caso, abierta a la posibilidad de que la persona o el grupo interesado haya dejado de ser terrorista cuando el Consejo se pronuncia. Por tanto, sólo al término de esa reconsideración puede el Consejo deducir su conclusión.
- 117 El Consejo apreció a continuación que los hechos que imputaba a la demandante se ajustaban a la definición de acto de terrorismo en el sentido de la Posición Común 2001/931 y que la demandante era un grupo en el sentido de ésta (párrafos tercero y cuarto de las exposiciones de motivos de los actos del Consejo de julio de 2011 a julio de 2014).
- 118 Únicamente al término de esas apreciaciones mencionó el Consejo decisiones de autoridades nacionales, que no obstante son anteriores a los hechos imputados, al menos en lo que concierne a los actos del Consejo de julio de 2011 a febrero de 2014.
- 119 En las exposiciones de motivos de esos actos, el Consejo no intentó acreditar que eventuales decisiones nacionales de reconsideración posteriores u otras decisiones de autoridades competentes hubieran examinado y tomado como base efectivamente los hechos concretos enunciados al comienzo de esas exposiciones de motivos. En las exposiciones de motivos de sus actos de julio de 2011 a febrero de 2014, el Consejo se limitó a citar las decisiones nacionales iniciales y a indicar sin más que se mantenían en vigor. Únicamente en la exposición de motivos de los actos del Consejo de julio de 2014, éste mencionó una decisión americana posterior a los hechos imputados a la demandante, pero también en ese caso sin acreditar que esa decisión hubiera examinado y tomado como base efectivamente los hechos concretos enunciados al comienzo de esa exposición de motivos.
- 120 El presente asunto, al igual que el que dio lugar a la sentencia de 16 de octubre de 2014, LTTE/Consejo (T-208/11 y T-508/11, Rec, EU:T:2014:885), difiere por tanto claramente de los otros asuntos que dieron inicio al contencioso sobre las medidas de congelación de fondos en materia de terrorismo ante el Tribunal, después de la adopción de la Posición Común 2001/931 (asuntos Al-Aqsa/Consejo, Sison/Consejo y People's Mojahedin Organization of Iran/Consejo).
- 121 En efecto, mientras que en esos primeros asuntos del contencioso de la Unión en materia de terrorismo la base de hecho de los Reglamentos del Consejo tenía su fuente en decisiones de autoridades nacionales competentes, el Consejo ya no se basa en el presente asunto en hechos que fueran apreciados en primer lugar por autoridades nacionales, sino que él mismo realiza sus propias imputaciones fácticas autónomas apoyadas en la prensa o en Internet. Al actuar de este modo, el Consejo ejerce las funciones de la «autoridad competente» en el sentido del artículo 1, apartado 4, de la Posición Común 2001/931, lo que sin embargo no corresponde a su competencia según esa Posición Común, ni a sus medios, como ha señalado en sustancia el Tribunal de Justicia.
- 122 De esa forma, en el asunto que dio lugar a la sentencia PMOI T-256/07, citada en el apartado 59 *supra* (EU:T:2008:461, apartado 90), los actos enunciados en los motivos de la congelación de fondos comunicados por el Consejo a la People's Mojahedin Organization of Iran (en lo sucesivo, «PMOI») no derivaban de apreciaciones autónomas del Consejo, sino de apreciaciones de las autoridades nacionales competentes. Como resulta del apartado 90 de la sentencia PMOI T-256/07, citada en el apartado 59 *supra* (EU:T:2008:461), la exposición de motivos de 30 de enero de 2007 comunicada al grupo interesado (la PMOI) mencionaba actos de terrorismo de los que la PMOI sería responsable e indicaba que, «a causa de estos actos, una autoridad competente [nacional] había adoptado una decisión». Por tanto, los actos enunciados en la exposición de motivos del Consejo de 30 de enero de 2007, comunicada a la PMOI, habían sido examinados y tomados como base en contra de ese grupo por la autoridad nacional competente. Su enumeración no derivaba de apreciaciones autónomas del Consejo, a diferencia del presente asunto.

- 123 De igual manera, en el asunto T-348/07, Al-Aqsa/Consejo, el Tribunal disponía del texto de las decisiones de autoridades competentes invocadas en la exposición de motivos de los Reglamentos impugnados y las analizó en profundidad. Concluyó que el Consejo no había cometido ningún error manifiesto de apreciación al constatar que el demandante sabía que los fondos que recaudaba se utilizarían para fines terroristas (sentencia de 9 de septiembre de 2010, Al-Aqsa/Consejo, T-348/07, Rec, EU:T:2010:373, apartados 121 a 133). La base de hecho sobre la que el Consejo actuaba era por tanto, según apreció el Tribunal, una base fáctica plenamente válida, derivada directamente de las apreciaciones de las autoridades nacionales competentes. En la sentencia de 11 de julio de 2007, Al-Aqsa/Consejo (T-327/03, EU:T:2007:211), también se deduce claramente de los motivos (apartados 17 a 20 de la sentencia) que las apreciaciones en las que se basaba la medida de congelación de fondos de la Unión no nacían de constataciones de hecho propias del Consejo, sino que provenían de decisiones de autoridades nacionales competentes.
- 124 Del mismo modo, en el asunto T-341/07, Sison/Consejo, las apreciaciones en las que se apoyaba la medida de congelación de fondos no derivaban de constataciones fácticas propias del Consejo, sino que provenían de resoluciones con fuerza de cosa juzgada adoptadas por autoridades nacionales competentes [el Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos) y el arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage (tribunal de distrito de La Haya, Países Bajos)] (sentencia Sison T-341/07, citada en el apartado 59 *supra*, EU:T:2009:372, apartados 1, 88 y 100 a 105).
- 125 Es preciso añadir que la motivación fáctica de los actos del Consejo de julio de 2011 a julio de 2014, y por tanto la lista de los hechos imputados por el Consejo a la demandante en el presente asunto, no constituye ciertamente una apreciación judicial con fuerza de cosa juzgada. No obstante, esa motivación fáctica de los actos referidos tuvo un papel determinante en la apreciación por el Consejo de la oportunidad de mantener a la demandante en la lista de congelación de fondos y el Consejo, lejos de demostrar que había extraído esa motivación de decisiones de autoridades competentes, reconoce en realidad haberse apoyado en informaciones recogidas de la prensa.
- 126 El Tribunal estima que ese criterio infringe el sistema en dos niveles establecido por la Posición Común 2001/931 en materia de terrorismo.
- 127 Si bien, como ha afirmado el Tribunal de Justicia, la cuestión relevante en una reconsideración es si, tras la inclusión de la persona interesada en la lista de congelación de fondos o después de la reconsideración precedente, la situación fáctica ha cambiado de tal manera que ya no permite sustentar la misma conclusión respecto de la implicación en actividades terroristas de esa persona (sentencia Al-Aqsa/Consejo et Pays-Bas/Al-Aqsa, citada en el apartado 85 *supra*, EU:C:2012:711, apartado 82), con la consecuencia de que el Consejo, en ejercicio de su amplia facultad de apreciación, puede decidir en su caso mantener a una persona en la lista de congelación de fondos si no hay cambios en la situación fáctica, no es menos cierto que todo nuevo acto de terrorismo que el Consejo incluya en su motivación con ocasión de dicha reconsideración, para justificar el mantenimiento de la persona afectada en la lista de congelación de fondos, debe haber sido objeto, en el sistema de adopción de decisiones a dos niveles de la Posición Común 2001/931, y dada la falta de medios de investigación del Consejo, de un examen y de una decisión de una autoridad competente en el sentido de dicha Posición Común (sentencia LTTE/Consejo, citada en el apartado 120 *supra*, EU:T:2014:885, apartado 204).
- 128 El Consejo y la Comisión sugieren en vano que la falta de referencia en las exposiciones de motivos de los actos del Consejo de julio de 2011 a julio de 2014 a decisiones específicas de autoridades competentes que hubieran examinado y tomado como base concretamente los hechos recogidos al comienzo de esos motivos es imputable a la demandante, que, según el Consejo y la Comisión, habría podido y debido impugnar las medidas restrictivas adoptadas contra ella en el ámbito nacional.



- 129 Por un lado, la obligación del Consejo de apoyar sus decisiones de congelación de fondos en materia de terrorismo en una base fáctica derivada de decisiones de autoridades competentes se deduce directamente del sistema en dos niveles establecido por la Posición Común 2001/931, como confirmó la sentencia *Al-Aqsa/Consejo y Países Bajos/Al-Aqsa*, citada en el apartado 85 *supra* (EU:C:2012:711, apartados 68 y 69).
- 130 Por tanto, esa obligación no está condicionada por el comportamiento de la persona o del grupo interesado. Por su obligación de motivación, que es una formalidad sustancial, el Consejo debe indicar en las exposiciones de motivos de sus decisiones de congelación de fondos las decisiones de autoridades nacionales competentes que hayan examinado y tomado como base concretamente los hechos de terrorismo que el Consejo recoge como base fáctica de sus propias decisiones.
- 131 Por otro lado, los argumentos del Consejo y de la Comisión sólo corroboran en definitiva la constatación, ya realizada en el anterior apartado 109, de que en realidad el Consejo no se apoyó en apreciaciones contenidas en decisiones de autoridades competentes, sino en información que extrajo de la prensa y de Internet. En ese sentido, es paradójico que el Consejo reproche a la demandante no haber impugnado a nivel nacional imputaciones fácticas que ni él mismo consigue vincular a ninguna decisión de una autoridad competente específica.
- 132 Por último, es preciso añadir que el conjunto de apreciaciones antes expuestas no excede el alcance del control restringido que incumbe al Tribunal y que consiste en controlar la observancia del procedimiento y la certeza material de los hechos, sin cuestionar por ello la amplia facultad de apreciación del Consejo. De este modo, además, el Tribunal, en la sentencia *Sison T-341/07*, citada en el apartado 59 *supra* (EU:T:2009:372), tuvo que comprobar —y pudo constatar— que las imputaciones fácticas contra el Sr. Sison que figuraban en la exposición de motivos de su mantenimiento en la lista de congelación de fondos estaban debidamente sustentadas por las comprobaciones de hecho efectuadas con competencia exclusiva en las resoluciones de las autoridades neerlandesas (el Raad van State y el arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage) invocadas por el Consejo en los mismos motivos (sentencia *Sison T-341/07*, citada en el apartado 59 *supra*, EU:T:2009:372, apartados 87 y 88).
- 133 En cambio, en el presente caso el Tribunal no dispone, en las exposiciones de motivos de los actos del Consejo de julio de 2011 a julio de 2014, de referencias a ninguna decisión de una autoridad competente a cuya motivación pudiera vincular los datos fácticos tomados como base por el Consejo contra la demandante.
- 134 Además, y de nuevo en la sentencia *Sison T-341/07*, citada en el apartado 59 *supra* (EU:T:2009:372), es preciso señalar que, aun habiendo constatado que los hechos enunciados en las exposiciones de motivos de los actos del Consejo provenían efectivamente de las dos resoluciones neerlandesas invocadas en esas mismas exposiciones de motivos, a continuación el Tribunal no reconoció sin embargo a esas resoluciones la naturaleza de decisiones de autoridades competentes, debido a que no tenían por objeto la imposición de una medida preventiva o represiva contra el interesado en relación con la lucha contra el terrorismo (sentencia *Sison T-341/07*, citada en el apartado 59 *supra*, EU:T:2009:372, apartados 107 a 115).
- 135 Por tanto, toda vez que el Tribunal pudo rechazar así apreciaciones de hecho, procedentes no obstante de autoridades competentes, debido a que las decisiones de esas autoridades no eran «condenas o aperturas de investigaciones o de procedimientos», ello implica que en el presente asunto no puede atribuir a artículos de prensa, no mencionados en todo caso en las exposiciones de motivos de los actos del Consejo de julio de 2011 a julio de 2014, el estatuto procedimental y probatorio reservado por la Posición Común 2001/931 únicamente a las decisiones de las autoridades competentes.

- 136 El Tribunal considera oportuno, por último, destacar la importancia de las garantías ofrecidas por los derechos fundamentales en este contexto (véanse las conclusiones de la Abogada General presentadas en el asunto Francia/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, Rec, EU:C:2011:482, puntos 235 a 238).
- 137 Por todas las consideraciones precedentes se debe concluir que, al adoptar sus actos de julio de 2011 a julio de 2014 en las condiciones antes expuestas, el Consejo infringió el artículo 1 de la Posición Común 2001/931 y la obligación de motivación.
- 138 El Consejo alega, sin embargo, que en cualquier caso la implicación de la demandante en el terrorismo se ha acreditado en el presente procedimiento. Remite en ese sentido a los pasajes de la demanda en los que la demandante manifiesta haberse separado de su línea de conducta consistente en no atacar a la población civil sólo de forma temporal, a partir de la «masacre de la tumba de los patriarcas», cometida por un israelí el 25 de febrero de 1994, y en los que indica que el recurso a los atentados suicidas sólo fue transitorio. El Consejo añade que la demandante no niega su responsabilidad en la captura del soldado Gilad Shalit y en la muerte de soldados israelíes.
- 139 Es preciso observar que de esa forma el Consejo realiza en sustancia ante el Tribunal una sustitución de los motivos de sus actos de julio de 2011 a julio de 2014, reduciendo los motivos inicialmente enunciados en esos actos a algunos aspectos fácticos que, según afirma, la demandante ha reconocido ante el Tribunal.
- 140 Sin embargo, en las circunstancias de este asunto el Tribunal no puede hacer suya una apreciación que corresponde realizar, decidiendo por unanimidad, al Consejo.
- 141 Por las anteriores consideraciones, de las que resulta que el Consejo infringió tanto el artículo 1 de la Posición Común 2001/931 como la obligación de motivación, a falta de referencia en la motivación a decisiones de autoridades competentes sobre los hechos imputados a la demandante, se deben anular, en cuanto afectan a la demandante, los actos del Consejo de julio de 2011 a julio de 2014, así como los actos del Consejo de julio de 2010 y de enero de 2011, de los que consta que también omiten toda referencia a decisiones de autoridades competentes sobre los hechos imputados a la demandante y que, por tanto, incumplen igualmente la obligación de motivación.
- 142 El Tribunal pone de relieve que esas anulaciones, causadas por motivos fundamentales de procedimiento, no implican ninguna apreciación de fondo sobre la calificación de la demandante como grupo terrorista en el sentido de la Posición Común 2001/931.
- 143 Por todas las consideraciones precedentes, debe estimarse el presente recurso y deben anularse los actos impugnados, excepto el aviso de julio de 2010, respecto al cual procede desestimar el recurso (véase el anterior apartado 76).
- 144 En lo que atañe a los efectos en el tiempo de esas anulaciones, sin necesidad de pronunciarse sobre la naturaleza de los actos impugnados en relación con el artículo 60, párrafo segundo, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, hay que observar que el artículo 264 TFUE, párrafo segundo, permite al juez de la Unión indicar, si lo estima necesario, aquellos efectos del acto declarado nulo que deban ser considerados como definitivos.
- 145 En las circunstancias de este asunto, el Tribunal considera que, para evitar el riesgo de un perjuicio serio e irreversible para la eficacia de las medidas restrictivas, y atendiendo al mismo tiempo a la importante incidencia de éstas en los derechos y libertades de la demandante, en virtud del artículo 264 TFUE se debe suspender la eficacia de la presente sentencia respecto a los actos del Consejo de julio de 2014 durante tres meses a contar desde su pronunciamiento o, si se interpusiera un recurso de casación en el plazo previsto en el artículo 56, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia, hasta que éste se pronuncie sobre él.

## Costas

- <sup>146</sup> A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber sido desestimadas en sustancia las pretensiones del Consejo, procede condenarle en costas, conforme a lo solicitado por la demandante.
- <sup>147</sup> A tenor del artículo 87, apartado 4, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento, los Estados miembros y las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas. Por tanto, la Comisión cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Segunda)

decide:

- 1) **Anular, en cuanto afectan a Hamas (incluido Hamas-Izz al-Din al-Qassem), las Decisiones 2010/386/PESC del Consejo, de 12 de julio de 2010, 2011/70/PESC del Consejo, de 31 de enero de 2011, 2011/430/PESC del Consejo, de 18 de julio de 2011, por las que se actualiza la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplican los artículos 2, 3 y 4 de la Posición Común 2001/931/PESC sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo, las Decisiones 2011/872/PESC del Consejo, de 22 de diciembre de 2011, 2012/333/PESC del Consejo, de 25 de junio de 2012, 2012/765/PESC del Consejo, de 10 de diciembre de 2012, 2013/395/PESC del Consejo, de 25 de julio de 2013, 2014/72/PESC del Consejo, de 10 de febrero de 2014, y 2014/483/PESC del Consejo, de 22 de julio de 2014, por las que se actualiza la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplican los artículos 2, 3 y 4 de la Posición Común 2001/931/PESC sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo y se derogan respectivamente las Decisiones 2011/430, 2011/872, 2012/333, 2012/765, 2013/395 y 2014/72.**
- 2) **Anular, en cuanto afectan a Hamas (incluido Hamas-Izz al-Din al-Qassem), los Reglamentos de Ejecución (UE) n° 610/2010 del Consejo, de 12 de julio de 2010, n° 83/2011 del Consejo, de 31 de enero de 2011, n° 687/2011 del Consejo, de 18 de julio de 2011, n° 1375/2011 del Consejo, de 22 de diciembre de 2011, n° 542/2012 del Consejo, de 25 de junio de 2012, n° 1169/2012 del Consejo, de 10 de diciembre de 2012, n° 714/2013 del Consejo, de 25 de julio de 2013, n° 125/2014 del Consejo, de 10 de febrero de 2014, y n° 790/2014 del Consejo, de 22 de julio de 2014, por los 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, respectivamente, los Reglamentos de Ejecución (UE) n° 1285/2009, n° 610/2010, n° 83/2011, n° 687/2011, n° 1375/2011, n° 542/2012, n° 1169/2012, n° 714/2013 y n° 125/2014.**
- 3) **Mantener los efectos de la Decisión 2014/483 y del Reglamento de Ejecución n° 790/2014 durante tres meses a contar desde el pronunciamiento de esta sentencia o, si se interpusiera un recurso de casación en el plazo previsto en el artículo 56, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, hasta que éste se pronuncie sobre él.**
- 4) **Desestimar el recurso en lo demás.**
- 5) **El Consejo de la Unión Europea cargará con sus propias costas y con las de Hamas.**
- 6) **La Comisión Europea cargará con sus propias costas.**

Forwood

Dehousse

Schwarcz

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, el 17 de diciembre de 2014.

Firmas