



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 22 de abril de 2021 \*

«Recurso de casación — Política exterior y de seguridad común — Lucha contra el terrorismo — Medidas restrictivas adoptadas contra determinadas personas y entidades — Congelación de fondos — Posición Común 2001/931/PESC — Artículo 1, apartados 3, 4 y 6 — Reglamento (CE) n.º 2580/2001 — Artículo 2, apartado 3 — Mantenimiento de una organización en la lista de personas, grupos y entidades implicados en actos de terrorismo — Requisitos — Decisión de una autoridad competente — Persistencia del riesgo de implicación en actividades terroristas — Fundamentos de hecho de las decisiones de congelación de fondos — Decisión de revisión de la decisión nacional que justificó la inscripción inicial — Obligación de motivación»

En el asunto C-46/19 P,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el 25 de enero de 2019,

**Consejo de la Unión Europea**, representado por el Sr. B. Driessen y la Sra. S. Van Overmeire, en calidad de agentes,

parte recurrente en casación,

apoyada por:

**República Francesa**, representada por la Sra. A.-L. Desjonquères y los Sres. B. Fodda y J.-L. Carré, en calidad de agentes,

**Reino de los Países Bajos**, representado por la Sra. M. K. Bulterman y el Sr. J. Langer, en calidad de agentes,

partes coadyuvantes en casación,

y en el que las otras partes en el procedimiento son:

**Kurdistan Workers' Party (PKK)**, representado por las Sras. A. M. van Eik y T. M. D. Buruma, advocaten,

parte demandante en primera instancia,

**Comisión Europea**, representada por los Sres. R. Tricot y T. Ramopoulos, en calidad de agentes,

\* Lengua de procedimiento: inglés.

**Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte**, representado inicialmente por el Sr. S. Brandon, en calidad de agente, asistido por la Sra. P. Nevill, Barrister, posteriormente por el Sr. F. Shibli y la Sra. S. McCrory, en calidad de agentes, asistidos por la Sra. P. Nevill, Barrister,

partes coadyuvantes en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. A. Arabadjiev, Presidente de Sala, el Sr. K. Lenaerts, Presidente del Tribunal de Justicia, en funciones de Juez de la Sala Segunda, y los Sres. A. Kumin, T. von Danwitz (Ponente) y P. G. Xuereb, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Pikamäe;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

1 Mediante su recurso de casación, el Consejo de la Unión Europea solicita la anulación de la sentencia del Tribunal General de 15 de noviembre de 2018, PKK/Consejo (T-316/14, en lo sucesivo, «sentencia recurrida», EU:T:2018:788), con la que el citado Tribunal anuló:

- la Decisión (PESC) 2015/521 del Consejo, de 26 de marzo de 2015, 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/PESC sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo y se deroga la Decisión 2014/483/PESC (DO 2015, L 82, p. 107);
- la Decisión (PESC) 2015/1334 del Consejo, de 31 de julio de 2015, 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 y se deroga la Decisión 2015/521 (DO 2015, L 206, p. 61); y
- la Decisión (PESC) 2017/1426 del Consejo, de 4 de agosto de 2017, 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 y se deroga la Decisión (PESC) 2017/154 (DO 2017, L 204, p. 95),

(en lo sucesivo, conjuntamente, «Decisiones controvertidas»), y

- el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 125/2014 del Consejo, de 10 de febrero de 2014, por el que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 2580/2001 sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo y se deroga el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 714/2013 (DO 2014, L 40, p. 9);

- el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 790/2014 del Consejo, de 22 de julio de 2014, por el que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 2580/2001 sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo y se deroga el Reglamento de Ejecución n.º 125/2014 (DO 2014, L 217, p. 1);
- el Reglamento de Ejecución (UE) 2015/513 del Consejo, de 26 de marzo de 2015, por el que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 2580/2001 sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo y se deroga el Reglamento de Ejecución n.º 790/2014 (DO 2015, L 82, p. 1);
- el Reglamento de Ejecución (UE) 2015/1325 del Consejo, de 31 de julio de 2015, por el que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 2580/2001 sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo y se deroga el Reglamento de Ejecución 2015/513 (DO 2015, L 206, p. 12);
- el Reglamento de Ejecución (UE) 2015/2425 del Consejo, de 21 de diciembre de 2015, por el que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 2580/2001 sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo y se deroga el Reglamento de Ejecución 2015/1325 (DO 2015, L 334, p. 1);
- el Reglamento de Ejecución (UE) 2016/1127 del Consejo, de 12 de julio de 2016, por el que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 2580/2001 sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo y se deroga el Reglamento de Ejecución 2015/2425 (DO 2016, L 188, p. 1);
- el Reglamento de Ejecución (UE) 2017/150 del Consejo, de 27 de enero de 2017, por el que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 2580/2001 sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo y se deroga el Reglamento de Ejecución 2016/1127 (DO 2017, L 23, p. 3); y
- el Reglamento de Ejecución (UE) 2017/1420 del Consejo, de 4 de agosto de 2017, por el que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 2580/2001 sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo y se deroga el Reglamento de Ejecución 2017/150 (DO 2017, L 204, p. 3),

(en lo sucesivo, conjuntamente, «Reglamentos controvertidos»), en la medida en que estas decisiones y reglamentos (en lo sucesivo, conjuntamente, «actos controvertidos») afectan al Kurdistan Workers' Party (PKK).

## Marco jurídico

### *Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*

- 2 El 28 de septiembre de 2001, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 1373 (2001), que establece una serie de estrategias de amplio alcance para luchar contra el terrorismo y, en particular, contra la financiación del terrorismo. El apartado 1, letra c), de dicha Resolución dispone, en particular, que todos los Estados congelen sin dilación los fondos y demás activos financieros o recursos económicos de las personas que cometan o intenten cometer actos

de terrorismo, o participen en ellos, o faciliten su comisión; de las entidades de propiedad o bajo el control de esas personas y de las personas y entidades que actúen en nombre de tales personas y entidades o a sus órdenes.

- 3 Dicha Resolución no establece una lista de nombres de personas a las que se hayan de aplicar tales medidas restrictivas.

### ***Derecho de la Unión***

#### ***Posición Común 2001/931/PESC***

- 4 Para aplicar la Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el Consejo adoptó, el 27 de diciembre de 2001, la Posición Común 2001/931/PESC, sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo (DO 2001, L 344, p. 93).

- 5 El artículo 1, apartados 1, 3, 4 y 6, de esta Posición Común tiene el siguiente tenor:

«1. La presente Posición Común se aplicará, de conformidad con las disposiciones de los artículos siguientes, a las personas, grupos y entidades que intervengan en actos terroristas que se enumeran en el anexo.

[...]

3. A efectos de la presente Posición Común se entenderá por acto terrorista el acto intencionado que, por su naturaleza o su contexto, pueda perjudicar gravemente a un país o a una organización internacional tipificado como delito según el Derecho nacional, cometido con el fin de:

- i) intimidar gravemente a una población;
- ii) obligar indebidamente a los Gobiernos o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo;
- iii) o desestabilizar gravemente o destruir las estructuras políticas fundamentales, constitucionales, económicas o sociales de un país o de una organización internacional:
  - a) atentados contra la vida de una persona que puedan causar la muerte;
  - b) atentados contra la integridad física de una persona;
  - c) secuestro o toma de rehenes;
  - d) causar destrucciones masivas a un gobierno o a instalaciones [...] públicas, sistemas de transporte, infraestructuras, incluidos los sistemas de información, plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, lugares públicos, o propiedades privadas que puedan poner en peligro vidas humanas o producir un gran perjuicio económico;
  - e) apoderamiento de aeronaves y de buques o de otros medios de transporte colectivo o de mercancías;
  - f) fabricación, tenencia, adquisición, transporte, suministro o utilización de armas de fuego, explosivos, armas nucleares, biológicas y químicas e investigación y desarrollo de armas biológicas y químicas;
  - g) liberación de sustancias peligrosas, o provocación de incendios, inundaciones o explosiones cuyo efecto sea poner en peligro vidas humanas;

- h) perturbación o interrupción del suministro de agua, electricidad u otro recurso natural fundamental cuyo efecto sea poner en peligro vidas humanas;
- i) amenaza de llevar a cabo cualesquiera de las acciones enumeradas en las letras a) a h);
- j) dirección de un grupo terrorista;
- k) participación en las actividades de un grupo terrorista, incluido el suministro de información o medios materiales, o mediante cualquier forma de financiación de sus actividades, con conocimiento de que esa participación contribuirá a las actividades delictivas del grupo.

A efectos del presente apartado, se entenderá por grupo terrorista todo grupo estructurado de más de dos personas, establecido durante cierto tiempo, que actúe de manera concertada con el fin de cometer actos terroristas. Por grupo estructurado se entenderá un grupo no formado fortuitamente para la comisión inmediata de un acto terrorista sin que sea necesario que se haya asignado a sus miembros funciones formalmente definidas, ni que haya continuidad en la condición de miembro o una estructura desarrollada.

4. La lista que figura en el anexo 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 las personas, grupos y entidades mencionados, tanto si se trata de la apertura de investigaciones o de procedimientos en relación con un acto terrorista, [o con] la tentativa de cometer, o de participar, o de facilitar dicho acto, basada en pruebas o en indicios serios y creíbles, [como] si se trata de una condena por dichos hechos. Las personas, grupos y entidades identificados por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como relacionad[o]s con el terrorismo y contra los cuales se hayan ordenado sanciones podrán ser incluidos en la lista.

A efectos del presente apartado, se entenderá por autoridad competente una autoridad judicial, o, cuando las autoridades judiciales no tengan competencia en el ámbito contemplado en este apartado, una autoridad competente equivalente en dicho ámbito.

[...]

6. Los nombres de las personas y entidades que figuran en la lista del anexo se revisarán periódicamente, al menos una vez por semestre, con el fin de asegurar que su permanencia en la lista está justificada.»

### ***Reglamento (CE) n.º 2580/2001***

- 6 Al considerar que era necesario un reglamento para aplicar en la Unión Europea las medidas descritas en la Posición Común 2001/931, el Consejo adoptó el Reglamento (CE) n.º 2580/2001, 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 2001, L 344, p. 70).
- 7 El artículo 2 de dicho Reglamento establece lo siguiente:
  - «1. Excepto en los casos autorizados en los artículos 5 y 6,
  - a) se congelarán todos los fondos, otros activos financieros y recursos económicos cuya propiedad, pertenencia o tenencia la ostente una persona física o jurídica, grupo o entidad incluidos en la lista contemplada en el apartado 3 del artículo 2,

b) no se pondrán fondos, otros activos financieros ni recursos económicos a disposición de las personas físicas o jurídicas, grupos o entidades enumerados en la lista contemplada en el apartado 3 del artículo 2, directa o indirectamente, ni se utilizarán en su beneficio.

2. Excepto en los casos autorizados en los artículos 5 y 6, estará prohibido prestar servicios financieros a las personas físicas o jurídicas, grupos o entidades enumerados en la lista contemplada en el apartado 3 del artículo 2, o en su beneficio.

3. El Consejo, por unanimidad, establecerá, revisará y modificará la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplica el presente Reglamento, con arreglo a las disposiciones previstas en los apartados 4, 5 y 6 del artículo [1] de la Posición Común [2001/931]. Dicha lista consistirá en:

- i) las personas físicas que cometan o traten de cometer un acto de terrorismo, participe[n] en él o faciliten su comisión;
- ii) las personas jurídicas, grupos o entidades que cometan o traten de cometer un acto de terrorismo, participen en él o faciliten su comisión;
- iii) las personas jurídicas, grupos o entidades que sean propiedad o estén controlados por una o más personas físicas o jurídicas, grupos o entidades enumerados en los incisos i) y ii); o
- iv) las personas físicas o jurídicas, grupos o entidades que actúen en nombre o bajo la dirección de una o más personas físicas o jurídicas, grupos o entidades enumerados en los incisos i) y ii).»

### **Antecedentes del litigio y actos controvertidos**

- 8 En los apartados 1 a 7, 56 a 61 y 81 a 93 de la sentencia recurrida, el Tribunal General resumió el marco fáctico que dio origen al litigio del que conocía. De todo ello procede hacer constar, por lo que respecta al presente recurso de casación, lo siguiente.
- 9 El 2 de mayo de 2002, el Consejo adoptó la Posición Común 2002/340/PESC, por la que se actualiza la Posición Común 2001/931 (DO 2002, L 116, p. 75). El anexo de la Posición Común 2002/340 actualizó la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplican las medidas restrictivas establecidas en la Posición Común 2001/931 (en lo sucesivo, «lista controvertida») e introdujo en ella, en particular, el nombre del Kurdistan Workers' Party (PKK), identificado como sigue: «Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK)». Ese mismo día, el Consejo adoptó la Decisión 2002/334/CE relativa a la aplicación del apartado 3 del artículo 2 del Reglamento n.º 2580/2001 y por la que se deroga la Decisión 2001/927/CE (DO 2002, L 116, p. 33). En esta Decisión se introdujo el nombre del PKK en la lista prevista en el artículo 2, apartado 3, del Reglamento n.º 2580/2001, en términos idénticos a los empleados en la lista controvertida.
- 10 Los actos controvertidos han mantenido la inclusión del PKK en esa lista. Desde el 2 de abril de 2004, la lista controvertida menciona, por lo que respecta al PKK, al «Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK) (también denominado “KADEK” y “KONGRA-GEL”)».
- 11 En las exposiciones de motivos relativas a los Reglamentos de Ejecución n.ºs 125/2014 y 790/2014 (en lo sucesivo, «actos de 2014»), el Consejo describió al PKK como una entidad implicada en actos terroristas y que, a partir de 1984, había cometido numerosos actos de esa naturaleza, causando la muerte de más de 30 000 ciudadanos turcos y extranjeros.

- 12 El Consejo indicó que las actividades terroristas del PKK continuaron, a pesar de una serie de alto el fuego que el PKK había declarado unilateralmente, en particular, desde 2009. A este respecto, el Consejo precisó que los actos terroristas cometidos por el PKK incluían atentados con bomba, ataques con cohetes, la utilización de explosivos, el asesinato y secuestro de ciudadanos turcos y turistas extranjeros, la toma de rehenes, ataques contra las fuerzas de seguridad turcas y enfrentamientos armados con ellas, ataques contra instalaciones petrolíferas, transportes públicos, instalaciones diplomáticas, culturales y comerciales turcas en distintos países, la extorsión de ciudadanos turcos residentes en el extranjero y otros delitos destinados a financiar sus actividades. Como ejemplo, el Consejo elaboró una lista de sesenta y nueve incidentes, acaecidos entre el 14 de noviembre de 2003 y el 19 de octubre de 2011. Posteriormente, el Consejo calificó esos delitos, que atribuye al PKK, de actos terroristas en el sentido del artículo 1, apartado 3, de la Posición Común 2001/931.
- 13 El Consejo añadió que el PKK había sido objeto de tres decisiones nacionales, la primera de las cuales había sido adoptada el 29 de marzo de 2001 por el Secretary of State for the Home Department (Ministro del Interior, Reino Unido; en lo sucesivo, «Ministro del Interior»), sobre la base de la UK Terrorism Act 2000 (Ley Antiterrorista del Reino Unido de 2000), en su versión completada por una decisión de 14 de julio de 2006, que entró en vigor el 14 de agosto de 2006 y que considera que «KADEK» y «KONGRA-GEL» constituían otras denominaciones del PKK (en lo sucesivo, «decisión del Ministro del Interior de 2001»). Mediante esta decisión, habida cuenta de la perpetración y participación del PKK en actos terroristas, el Ministro del Interior prohíbe el PKK como organización implicada en actos terroristas. El Consejo precisó que una comisión gubernamental nacional revisaba regularmente la citada decisión.
- 14 Las otras dos decisiones nacionales fueron adoptadas por el Gobierno de los Estados Unidos de América. Se trata, por una parte, de la decisión que califica al PKK de «organización terrorista extranjera», con arreglo al artículo 219 de la US Immigration and Nationality Act (Ley de Inmigración y Nacionalidad de los Estados Unidos), en su versión modificada, y, por otra parte, de la decisión que califica al PKK de «entidad terrorista internacional especialmente designada», con arreglo al Executive Order n.º 13 224 (Decreto Presidencial n.º 13 224) (en lo sucesivo, conjuntamente, «decisiones de las autoridades de los Estados Unidos»). Por lo que respecta a estas decisiones de las autoridades de los Estados Unidos, el Consejo señaló que la que califica al PKK de «organización terrorista extranjera» podía ser objeto de control judicial, mientras que la que califica al PKK de «entidad terrorista internacional especialmente designada» podía dar lugar simultáneamente a un control administrativo y a un control judicial.
- 15 En estas circunstancias, el Consejo consideró que las tres decisiones nacionales mencionadas en los dos apartados anteriores habían sido adoptadas por autoridades competentes en el sentido del artículo 1, apartado 4, de la Posición Común 2001/931. Por otra parte, el Consejo señaló que esas tres decisiones nacionales seguían vigentes y estimó que las razones que habían justificado la inscripción inicial del PKK en la lista controvertida seguían siendo válidas.
- 16 En las respectivas exposiciones de motivos relativas a las Decisiones y Reglamentos controvertidos adoptados entre 2015 y 2017 (en lo sucesivo, «actos de 2015 a 2017»), el Consejo indicó que el mantenimiento de la inscripción del PKK en la lista controvertida se basaba en decisiones adoptadas por tres autoridades competentes, concretamente la decisión del Ministro del Interior de 2001 y las decisiones de las autoridades de los Estados Unidos, objeto, respectivamente, de los anexos A y C de dichas exposiciones de motivos. Sobre este particular, hizo hincapié, en primer

lugar, en que había examinado autónomamente la información que figura en esas decisiones y en que, según sus apreciaciones, todas ellas contenían razones bastantes para justificar la inscripción del PKK en la lista controvertida en el ámbito de la Unión.

- 17 A continuación, el Consejo indicó que, según la jurisprudencia del Tribunal General, tanto el Ministro del Interior como las autoridades estadounidenses pueden ser considerados, respectivamente, autoridad competente en el sentido del artículo 1, apartado 4, de la Posición Común 2001/931, al tiempo que aclaró que había comprobado que los elementos fácticos en los que se fundamentaban esas decisiones estaban comprendidos en los conceptos de actos terroristas y de grupo terrorista y que tales decisiones seguían vigentes. Por último, el Consejo precisó que no disponía de elementos que abogaran por la retirada de la inscripción del PKK de la lista controvertida y que las razones que habían justificado la inscripción de esa organización en la citada lista seguían concurriendo, de modo que dicha inscripción debía mantenerse.
- 18 Las exposiciones de motivos relativas a los actos de 2015 a 2017 contenían en sus anexos, para cada decisión nacional, una descripción del concepto de «terrorismo» en el Derecho nacional, una descripción de los procedimientos administrativos y jurisdiccionales nacionales aplicables, un resumen histórico del procedimiento y del curso seguido por la decisión nacional en cuestión, un resumen de las conclusiones que habían extraído las autoridades competentes respecto del PKK, una descripción de los hechos en los que se habían basado dichas autoridades competentes y la declaración de que tales hechos constituían actos terroristas en el sentido del artículo 1, apartado 3, de la Posición Común 2001/931.
- 19 En el anexo A de las exposiciones de motivos de los actos de 2015 a 2017, el Consejo señaló que la decisión del Ministro del Interior de 2001 había prohibido el PKK, ya que había motivos razonables para creer que este cometía o participaba en actos terroristas en el sentido del artículo 1, apartado 3, de la Posición Común 2001/931. Mediante la decisión de 3 de diciembre de 2014 (en lo sucesivo, «decisión de revisión del Ministro del Interior de 2014»), dicho Ministro había denegado una solicitud de revocación de la prohibición del PKK basándose en determinados ataques terroristas recientes que, a su juicio, había cometido el PKK y que indicaban que el PKK continuaba implicado en actos terroristas en el sentido del artículo 1, apartado 3, de la Posición Común 2001/931.
- 20 En el anexo C de esas exposiciones de motivos, relativo a las decisiones de las autoridades de los Estados Unidos, el Consejo indicó que el informe anual de 2013 sobre terrorismo elaborado por el Ministerio de Asuntos Exteriores de los Estados Unidos contenía los motivos concretos por los que se decidió y se mantuvo la designación del PKK como «organización terrorista extranjera».

### **Procedimiento ante el Tribunal General y sentencia recurrida**

- 21 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 1 de mayo de 2014, el PKK interpuso un recurso —en la última versión de sus escritos— de anulación de los actos controvertidos en tanto en cuanto le afectan, al haber adaptado dicha organización sus pretensiones durante el procedimiento, a medida que alguno de los actos controvertidos derogaba y sustituía al anterior.
- 22 En el procedimiento ante el citado Tribunal se admitió la intervención de la Comisión Europea y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, en apoyo de las pretensiones del Consejo.

- 23 En apoyo de su recurso de anulación de los actos controvertidos, el PKK formulaba, en esencia, ocho motivos. El Tribunal General se limitó a examinar el séptimo motivo, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación. Mediante la sentencia recurrida, el citado Tribunal declaró que dicho motivo estaba fundado y, por tanto, anuló los actos controvertidos en tanto en cuanto afectan al PKK.
- 24 En el examen del séptimo motivo, el Tribunal General recordó, en primer lugar, que procedía distinguir los actos mediante los cuales se había inscrito inicialmente el nombre de una persona o entidad en una lista de congelación de fondos, que se rigen por el artículo 1, apartado 4, de la Posición Común 2001/931, de los actos de mantenimiento de ese nombre en dicha lista, que se rigen por el artículo 1, apartado 6, de la Posición Común mencionada.
- 25 A continuación, el Tribunal General declaró que los actos de 2014 y los actos de 2015 a 2017 no estaban suficientemente motivados en Derecho.

### **Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes**

- 26 Mediante sendas decisiones del Presidente del Tribunal de Justicia de 13 y 20 de mayo de 2019, se admitió la intervención del Reino de los Países Bajos y de la República Francesa, en apoyo de las pretensiones del Consejo.
- 27 El Consejo y el Reino Unido solicitan al Tribunal de Justicia que:
- Anule la sentencia recurrida.
  - Se pronuncie definitivamente sobre las cuestiones objeto del presente recurso de casación y desestime el recurso interpuesto por el PKK.
  - Condene al PKK a cargar con las costas en que ha incurrido el Consejo en el presente recurso de casación y en el asunto T-316/14.
- 28 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que estime el recurso de casación.
- 29 La República Francesa solicita al Tribunal de Justicia que:
- Anule la sentencia recurrida.
  - Se pronuncie definitivamente sobre las cuestiones objeto del recurso de casación del Consejo y desestime el recurso del PKK.
- 30 El PKK solicita al Tribunal de Justicia que:
- Desestime íntegramente el recurso de casación interpuesto por el Consejo.
  - Confirme la sentencia del Tribunal General.
  - Condene al Consejo a cargar con las costas en que ha incurrido el PKK en el presente recurso de casación y confirme la sentencia recurrida en tanto en cuanto condena al Consejo al pago de las costas del procedimiento ante el Tribunal General.

- Con carácter subsidiario, devuelva el asunto al Tribunal General para que se pronuncie sobre los demás motivos formulados por el PKK en su recurso de anulación.

### **Sobre el recurso de casación**

- 31 En apoyo de su recurso de casación, el Consejo formula siete motivos.
- 32 Mediante el primer motivo del recurso de casación, el Consejo refuta las consideraciones del Tribunal General de que las Decisiones controvertidas son decisiones de mantenimiento sometidas exclusivamente al artículo 1, apartado 6, de la Posición Común 2001/931.
- 33 Son objeto de los motivos segundo a quinto del recurso de casación los fundamentos de Derecho de la sentencia recurrida relativos a los actos de 2014. El segundo motivo de casación se basa en que el Tribunal General declaró erróneamente que las decisiones de las autoridades de los Estados Unidos no podían servir de base a la inscripción inicial del PKK en la lista controvertida. El tercer motivo de casación se refiere a los fundamentos de Derecho de la sentencia recurrida según los cuales el Consejo incumplió su obligación de motivación en la medida en que no expuso las razones por las que las decisiones nacionales constituían decisiones adoptadas por una autoridad competente en el sentido del artículo 1, apartado 4, de la Posición Común 2001/931. Mediante el cuarto motivo de casación, el Consejo rebate las consideraciones del Tribunal General según las cuales, habida cuenta de la declaración unilateral del PKK de una serie de alto el fuego y de las negociaciones de paz iniciadas con el Gobierno turco, el Consejo estaba obligado a fundamentar el mantenimiento de la inscripción del PKK en la lista controvertida con arreglo a datos más recientes. El quinto motivo de casación critica los fundamentos de Derecho de la sentencia recurrida según los cuales el Consejo incumplió su obligación de motivación por lo que respecta a los sesenta y nueve incidentes en los que dicha institución había basado la persistencia del riesgo de participación del PKK en actividades terroristas.
- 34 Son objeto de los motivos sexto y séptimo del recurso de casación las consideraciones del Tribunal General relativas a los actos de 2015 a 2017. El sexto motivo de casación se basa en que el Tribunal General estimó erróneamente que el Consejo no podía acreditar, en la motivación relativa a dichos actos, la persistencia del riesgo de que el PKK participase en actividades terroristas remitiéndose a las decisiones de revisión de las decisiones nacionales en las que se había fundamentado la inscripción inicial del nombre de la citada organización en la lista controvertida. Mediante el séptimo motivo de casación, el Consejo rebate las consideraciones del Tribunal General de que no podía tenerse en cuenta, como elemento de la motivación del Reglamento de Ejecución 2015/513 y de la Decisión 2015/521, el escrito de 27 de marzo de 2015 con el que el Consejo notificó al PKK la exposición de motivos relativos al Reglamento y a la Decisión citados, a la vez que respondió a las alegaciones formuladas por el PKK durante el procedimiento que condujo a la adopción de ese Reglamento y Decisión.

### ***Sobre el primer motivo de casación***

#### ***Alegaciones de las partes***

- 35 Son objeto del primer motivo de casación los apartados 52 a 54, 103 y 104 de la sentencia recurrida, en los que el Tribunal General consideró, en esencia, que los actos controvertidos estaban sometidos exclusivamente al artículo 1, apartado 6, de la Posición Común 2001/931.

Según el Consejo, apoyado en ello por la República Francesa, el Reino Unido y la Comisión, esos actos también estaban sometidos al artículo 1, apartado 4, de dicha Posición Común. Concluyen, por tanto, que el Tribunal General también debería haber examinado su legalidad a la luz de esta última disposición.

- 36 El PKK refuta esta alegación y solicita que se desestime el primer motivo de casación.

### ***Apreciación del Tribunal de Justicia***

- 37 Según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, deben distinguirse los actos por los que se inscribe inicialmente el nombre de una persona o entidad en una lista de congelación de fondos, que se rigen por el artículo 1, apartado 4, de la Posición Común 2001/931, de los actos por los que se mantiene su nombre en esa lista, que se rigen por el artículo 1, apartado 6, de dicha Posición Común (véanse, en este sentido, las sentencias de 26 de julio de 2017, Consejo/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, apartados 58 a 62, y Consejo/Hamas, C-79/15 P, EU:C:2017:584, apartados 36 a 40, y de 20 de junio de 2019, K. P., C-458/15, EU:C:2019:522, apartados 50 a 52).
- 38 Por tanto, al examinar las Decisiones controvertidas, mediante las que se mantuvo al PKK en la lista controvertida exclusivamente a la luz del artículo 1, apartado 6, de la Posición Común 2001/931, el Tribunal General no incurrió en ningún error de Derecho.
- 39 De ello se deduce que el primer motivo del recurso de casación debe desestimarse por infundado.

### ***Sobre los motivos de casación tercero y quinto***

- 40 Los motivos tercero y quinto del recurso de casación, que procede examinar conjuntamente, se dirigen contra los apartados 67, 68, 77 y 78 de la sentencia recurrida, en los que el Tribunal General declaró que los actos de 2014 adolecían de falta de motivación en la medida en que se basaban en la decisión del Ministro del Interior de 2001 y en las decisiones de las autoridades de los Estados Unidos, así como en una lista de sesenta y nueve incidentes acaecidos entre el 14 de noviembre de 2003 y el 19 de octubre de 2011.
- 41 Por lo que respecta, más concretamente, a la decisión del Ministro del Interior de 2001, el Tribunal General señaló, en el apartado 68 de la sentencia recurrida, que las exposiciones de motivos de los actos de 2014 no contenían ninguna descripción de los motivos que subyacen a dicha decisión ni concretaba las razones por las que el Consejo había estimado que los hechos en cuestión estaban comprendidos en el concepto de acto terrorista en el sentido del artículo 1, apartado 3, de la Posición Común 2001/931 ni las razones que le habían llevado a considerar que dicha decisión constituía una decisión de una autoridad competente en el sentido del artículo 1, apartado 4, de esa Posición Común. A este último respecto, el citado Tribunal subrayó que el PKK había cuestionado esta calificación en el procedimiento ante él.
- 42 Por lo que respecta a la lista de sesenta y nueve incidentes acaecidos entre el 14 de noviembre de 2003 y el 19 de octubre de 2011, el Tribunal General estimó, en los apartados 77 y 78 de la sentencia recurrida, que, al haber rebatido el PKK en el procedimiento ante él la realidad material de algunos de esos incidentes, su imputabilidad al PKK o las circunstancias en las que se cometieron, incumbía al Consejo demostrar, en la motivación relativa a los actos de 2014, que los hechos alegados eran fundados y al Tribunal verificar la exactitud material de tales hechos. Sin embargo, según el Tribunal General, la información que figura en las exposiciones de motivos de

los actos de 2014 no le permitía ejercer su control, puesto que dichas exposiciones de motivos no contenían ninguna indicación de los elementos en los que el Consejo se había basado para concluir que los incidentes en cuestión habían sido acreditados, eran imputables al PKK y reunían los requisitos fijados en el artículo 1, apartado 3, de la Posición Común 2001/931.

### *Alegaciones de las partes*

- 43 El Consejo, apoyado por la República Francesa, el Reino Unido y la Comisión, alega que, en los apartados 67 y 68 de la sentencia recurrida, el Tribunal General incurrió en error de Derecho por considerar que el Consejo estaba obligado a poner de manifiesto, en las exposiciones de motivos de los actos de 2014, las razones que le habían llevado a estimar que la decisión del Ministro del Interior de 2001 y las decisiones de las autoridades de los Estados Unidos constituían decisiones de autoridades competentes en el sentido del artículo 1, apartado 4, de la Posición Común 2001/931, y que se referían a actos terroristas en el sentido del artículo 1, apartado 3, de dicha Posición Común. El Consejo sostiene que, con ello, el Tribunal General le impuso un requisito no previsto en el artículo 1, apartado 4, de esta.
- 44 Según el Consejo, el citado Tribunal también puso erróneamente de manifiesto, en los apartados 77 y 78 de la sentencia recurrida, una falta de motivación en cuanto a los sesenta y nueve incidentes acaecidos entre el 14 de noviembre de 2003 y el 19 de octubre de 2011. Dicha institución alega que, para cumplir la obligación de motivación, le basta con indicar los datos en los que se basó con respecto a la persona o entidad de que se trata en las exposiciones de motivos, para que esta pueda entender las razones por las que se ha mantenido su nombre en la lista de congelación de fondos, sin estar obligada a demostrar que los hechos alegados son fundados ni a exponer minuciosamente todo su razonamiento en las exposiciones de motivos. Estima que la prueba del comportamiento alegado se refiere a la legalidad de los motivos en los que se basa el acto en cuestión y no a la obligación de motivación.
- 45 El PKK solicita que se desestimen los motivos de casación tercero y quinto. A su juicio, el Tribunal General estimó fundadamente que el Consejo estaba obligado a exponer, en las exposiciones de motivos de los actos de 2014, las razones por las que había considerado que las decisiones nacionales en las que se había basado la inscripción inicial de su nombre constituían decisiones de autoridades competentes en el sentido del artículo 1, apartado 4, de la Posición Común 2001/931 y que se referían a actos terroristas en el sentido del artículo 1, apartado 3, de dicha Posición Común. Además, el PKK estima que el Consejo debería haber concretado las razones por las que los sesenta y nueve incidentes mencionados en esas exposiciones de motivos también constituían actos de ese tipo que le eran imputables. En concreto, en la exposición de motivos del Reglamento n.º 790/2014, el Consejo debería haber tenido en cuenta las alegaciones que había formulado al respecto en su recurso contra el Reglamento n.º 125/2014.

### *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 46 Con carácter preliminar, procede señalar que los motivos tercero y quinto del recurso de casación están básicamente relacionados con el alcance de la obligación de motivación que incumbe al Consejo en cuanto a los actos de 2014, mediante los que mantuvo la inscripción del PKK en la lista controvertida. Pues bien, de la jurisprudencia citada en el apartado 37 de la presente sentencia resulta que el artículo 1 de la Posición Común 2001/931 distingue entre, por una parte, la inscripción inicial en una lista de congelación de fondos de una persona o entidad, objeto del artículo 1, apartado 4, de dicha Posición Común, y, por otra, el mantenimiento en la citada lista

de esa persona o entidad, ya inscrita en ella, que se contempla en el artículo 1, apartado 6, de dicha Posición Común. Por tanto, a diferencia de lo que sostiene el Consejo, los requisitos a los que se supedita ese mantenimiento son únicamente los establecidos en el artículo 1, apartado 6, de la Posición Común 2001/931 y, aunque la alegación de las partes se refiere al artículo 1, apartados 3 y 4, de esa Posición Común, el alcance de la obligación de motivación que incumbe al Consejo se ha de examinar únicamente a la luz del apartado 6 del citado artículo 1.

- 47 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la motivación exigida por el artículo 296 TFUE debe 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 a efectos de apreciar su procedencia y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control (véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de noviembre de 2012, *Al-Aqsa/Consejo y Países Bajos/Al-Aqsa*, C-539/10 P y C-550/10 P, EU:C:2012:711, apartado 138, y de 26 de julio de 2017, *Consejo/LTTE*, C-599/14 P, EU:C:2017:583, apartado 29).
- 48 La motivación así exigida debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y al contexto en el cual este se haya adoptado. La exigencia de motivación debe apreciarse en función de las circunstancias de cada caso, y en particular del contenido de dicho acto, de la naturaleza de los motivos invocados y del interés que los destinatarios u otras personas afectadas directa e individualmente por dicho acto puedan tener en recibir explicaciones. En particular, no se exige que la motivación especifique todas las razones de hecho y de Derecho pertinentes ni que responda minuciosamente a las apreciaciones formuladas por el interesado en su consulta antes de que se adopte dicho acto, pues para apreciar si la motivación es suficiente deben tenerse en cuenta, no solo su tenor literal, sino también su contexto y el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate. Por consiguiente, un acto lesivo está suficientemente motivado cuando tiene lugar en un contexto conocido por el interesado, permitiéndole comprender el alcance de la medida adoptada respecto a él (véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de noviembre de 2012, *Al-Aqsa/Consejo y Países Bajos/Al-Aqsa*, C-539/10 P y C-550/10 P, EU:C:2012:711, apartados 139 a 141; de 28 de marzo de 2017, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, apartados 120 y 122, y de 31 de enero de 2019, *Islamic Republic of Iran Shipping Lines y otros/Consejo*, C-225/17 P, EU:C:2019:82, apartado 69 y jurisprudencia citada).
- 49 Por lo que respecta, más concretamente, a los actos que incluyen decisiones de mantenimiento en una lista de congelación de fondos, como los actos de 2014, procede recordar que, en caso de una revisión llevada a cabo con arreglo al artículo 1, apartado 6, de la Posición Común 2001/931, el Consejo puede mantener a la persona o entidad de que se trate en dicha lista si deduce que persiste el riesgo de implicación de esa persona o entidad en las actividades terroristas que justificaron su inscripción inicial en esa lista, mantenimiento que constituye, de este modo, en esencia, la confirmación de la inscripción inicial en esa lista de la persona o entidad de que se trate. A tal efecto, el Consejo está obligado a comprobar si, tras esa inscripción inicial o después de la revisión precedente, la situación fáctica no ha cambiado de tal manera que ya no permite sustentar la misma conclusión respecto de la implicación en actividades terroristas de la persona o la entidad en cuestión (véanse, en este sentido, las sentencias de 26 de julio de 2017, *Consejo/LTTE*, C-599/14 P, EU:C:2017:583, apartados 46 y 51 y jurisprudencia citada, y de 20 de junio de 2019, *K. P.*, C-458/15, EU:C:2019:522, apartado 43).
- 50 En relación con la comprobación de si persiste el riesgo de implicación de la persona o entidad de que se trate en actividades terroristas, deben tenerse debidamente en cuenta las circunstancias que hayan afectado posteriormente a la decisión nacional que sirvió de fundamento a la inscripción inicial de esa persona o de esa entidad en la lista de congelación de fondos, en

particular, si tal decisión nacional ha sido derogada o revocada con motivo de hechos o de datos nuevos o de un cambio en la apreciación de la autoridad nacional competente (sentencia de 26 de julio de 2017, Consejo/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, apartado 52).

- 51 Además, el mero hecho de que la decisión nacional que sirvió de base a la inscripción nacional siga vigente quizás no baste, a la luz del tiempo transcurrido y en función de la evolución de las circunstancias del caso de autos, para deducir que persiste el riesgo de implicación de la persona o entidad de que se trate en actividades de terrorismo. En tal situación, el Consejo estará obligado a justificar el mantenimiento de esa persona o entidad en la expresada lista mediante una valoración actualizada de la situación en la que se tengan en cuenta datos más recientes que demuestren que subsiste ese riesgo. A tal efecto, el Consejo puede apoyarse en datos recientes basados no solo en decisiones nacionales adoptadas por autoridades competentes, sino también en otras fuentes, y, por tanto, también en sus propias apreciaciones (véanse, en este sentido, las sentencias de 26 de julio de 2017, Consejo/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, apartados 52, 62 y 72; Consejo/Hamas, C-79/15 P, EU:C:2017:584, apartados 40 y 50, y de 20 de junio de 2019, K. P., C-458/15, EU:C:2019:522, apartados 52, 60 y 61).
- 52 A este respecto, hay que precisar que, en lo relativo a los actos que incluyen el mantenimiento de la inscripción de una persona o entidad en la lista de congelación de fondos controvertida, el juez de la Unión debe verificar, por un lado, el cumplimiento de la obligación de motivación que impone el artículo 296 TFUE y, por tanto, que los motivos invocados son suficientemente precisos y concretos, y, por otro, que dichos motivos están respaldados por hechos, lo que implica que, al controlar la legalidad en cuanto al fondo de dichos motivos, ese juez se asegure de que tales actos disponen de unos fundamentos de hecho suficientemente sólidos y verifique los hechos alegados en el resumen de motivos en que se basan tales actos (véanse, en este sentido, en particular, las sentencias de 18 de julio de 2013, Comisión y otros/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, EU:C:2013:518, apartados 118 y 119, y de 26 de julio de 2017, Consejo/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, apartado 70).
- 53 Por lo que respecta a este último control, la persona o la entidad en cuestión puede impugnar, mediante el recurso interpuesto contra el mantenimiento de su nombre en la lista de congelación de fondos controvertida, todos los puntos en los que se haya apoyado el Consejo para demostrar la persistencia del riesgo de implicación de aquella en actividades terroristas, con independencia de si están basados en una decisión nacional adoptada por una autoridad competente o en otras fuentes. En caso de impugnación, corresponde al Consejo acreditar que los hechos alegados están fundados y al juez de la Unión verificar la exactitud material de estos (sentencia de 26 de julio de 2017, Consejo/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, apartado 71 y jurisprudencia citada).
- 54 Por otra parte, aunque únicamente en caso de impugnación debe la autoridad competente de la Unión acreditar que los motivos invocados contra la persona o entidad afectada son fundados, dicha persona o entidad no puede verse obligada a aportar, a efectos de esa impugnación, la prueba negativa de la carencia de fundamento de tales motivos (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de julio de 2013, Comisión y otros/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, EU:C:2013:518, apartado 121).
- 55 Aun así, debe subrayarse que la cuestión de la motivación, que afecta a una formalidad sustancial, es distinta de la prueba del comportamiento alegado, que se refiere a la legalidad en cuanto al fondo del acto en cuestión e implica verificar la realidad de los hechos mencionados en este acto, así como la calificación de dichos actos como elementos que justifican la aplicación de medidas

restrictivas frente a la persona afectada (véanse, en este sentido, las sentencias de 16 de noviembre de 2011, *Bank Melli Iran/Consejo*, C-548/09 P, EU:C:2011:735, apartado 88, y de 15 de noviembre de 2012, *Consejo/Bamba*, C-417/11 P, EU:C:2012:718, apartado 60).

- 56 De lo anterior resulta que, para cumplir la obligación de motivación que impone el artículo 296 TFUE, el Consejo debía proporcionar en el caso de autos motivos suficientemente precisos y concretos para permitir al PKK conocer los motivos invocados para mantener su inscripción en la lista controvertida mediante los actos de 2014 y al Tribunal General ejercer su control. No obstante, contrariamente a lo que declaró el Tribunal General en los apartados 68, 77 y 78 de la sentencia recurrida, el Consejo no estaba obligado a demostrar, en la motivación relativa a esos actos, la materialidad de los hechos que subyacen a los motivos invocados para mantener la inscripción del PKK en la lista controvertida, ni a calificar jurídicamente, en esa motivación, tales hechos a la vista del artículo 1, apartados 3 y 4, de la Posición Común 2001/931. En efecto, según la jurisprudencia recordada en los apartados 52 a 55 de la presente sentencia, la prueba así exigida por el Tribunal General no se refiere a la obligación de motivación, sino a la legalidad en cuanto al fondo de dichos actos, cuestión ajena al séptimo motivo en primera instancia que fue estimado en la sentencia recurrida.
- 57 De ello se deduce que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al considerar, en los apartados 68, 77 y 78 de la sentencia recurrida, que el Consejo había incumplido su obligación de motivación en la medida en que las exposiciones de motivos de los actos de 2014 se refieren a la decisión del Ministro del Interior de 2001 y a una lista de sesenta y nueve incidentes acaecidos entre el 14 de noviembre de 2003 y el 19 de octubre de 2011.
- 58 Ahora bien, según reiterada jurisprudencia, aunque los fundamentos de Derecho de una sentencia del Tribunal General revelen una infracción del Derecho de la Unión, si su fallo resulta justificado con arreglo a otros fundamentos de Derecho, tal infracción no puede dar lugar a la anulación de aquella (sentencia de 26 de julio de 2017, *Consejo/LTTE*, C-599/14 P, EU:C:2017:583, apartado 75). Por consiguiente, se ha de comprobar también si este error de Derecho del que adolece la sentencia recurrida puede invalidar la conclusión expuesta por el Tribunal General en su apartado 80 o si, en cambio, de los datos obrantes en autos resulta que los actos de 2014 adolecían, en cualquier caso, de falta de motivación.
- 59 A este respecto, de las exposiciones de motivos de los actos de 2014, en los términos resumidos en los apartados 11 a 15 de la presente sentencia, se desprende que el Consejo, para mantener la inscripción del PKK en la lista controvertida —habida cuenta de la cronología de las actividades terroristas del PKK desde 1984 y de los alto el fuego declarados unilateralmente por este, en particular desde 2009— se basó en el hecho de que la decisión del Ministro del Interior de 2001 que sirvió de base para la inscripción inicial del PKK en esa lista seguía vigente, y, en concreto, en una lista de sesenta y nueve incidentes acaecidos entre el 14 de noviembre de 2003 y el 19 de octubre de 2011, que el Consejo consideraba que constituían actos terroristas en el sentido del artículo 1, apartado 3, de la Posición Común 2001/931, e imputables al PKK.
- 60 De estas exposiciones de motivos se desprende que el Consejo constató que la decisión del Ministro del Interior de 2001 —que sirvió inicialmente de base para dicha inscripción— había sido adoptada por una autoridad competente en el sentido del artículo 1, apartado 4, de la Posición Común 2001/931, que era objeto de controles regulares por un comité gubernamental del Reino Unido y que seguía vigente. Por tanto, el Consejo precisó que había efectuado el examen exigido en virtud de la jurisprudencia recordada en los apartados 49 y 50 de la presente sentencia y había concluido que el curso posterior de esa decisión no indicaba ningún cambio

como el contemplado en los apartados mencionados de la presente sentencia. Así pues, esos motivos son suficientemente precisos y concretos como para permitir al PKK conocer las razones por las que el Consejo, en particular, apoyó en dicha decisión su mantenimiento en la lista controvertida y al Tribunal General ejercer su control a este respecto.

- 61 En cuanto a la lista de sesenta y nueve incidentes acaecidos entre el 14 de noviembre de 2003 y el 19 de octubre de 2011, el Consejo mencionó en las exposiciones de motivos relativas a los actos de 2014, en particular, diecisiete incidentes, ocurridos entre el 17 de enero de 2010 y el 19 de octubre de 2011, que, según dicha institución, no solo eran posteriores a los alto el fuego declarados unilateralmente por el PKK desde 2009, sino también lo suficientemente recientes como para fundamentar el mantenimiento de la inscripción de dicha organización, en particular, en la lista controvertida en febrero y julio de 2014. El Consejo precisó la fecha exacta de esos diecisiete incidentes más recientes, la ciudad o la provincia en que se produjeron, la naturaleza, así como el número y la condición de las víctimas.
- 62 Pues bien, con ello, contrariamente a lo que declaró el Tribunal General en los apartados 68, 77 y 78 de la sentencia recurrida, las exposiciones de motivos relativas a los actos de 2014 permitían al PKK conocer las razones específicas y concretas por las que el Consejo había considerado que, a pesar de los alto el fuego declarados unilateralmente desde 2009, persistía el riesgo de implicación de dicha organización en actividades terroristas. Por tanto, los elementos que figuran en esas exposiciones de motivos eran suficientes para que el PKK pudiera comprender de qué se le acusaba (véanse, por analogía, las sentencias de 15 de noviembre de 2012, *Al-Aqsa/Consejo y Países Bajos/Al-Aqsa*, C-539/10 P y C-550/10 P, EU:C:2012:711, apartados 4 y 142, y de 20 de junio de 2019, *K.P.*, C-458/15, EU:C:2019:522, apartados 53 y 54).
- 63 Procede añadir que, si bien el Tribunal General señaló, en los apartados 68, 77 y 78 de la sentencia recurrida, que el PKK había formulado alegaciones dirigidas a rebatir la decisión del Ministro del Interior de 2001 y los sesenta y nueve incidentes mencionados en las exposiciones de motivos relativas a los actos de 2014, de esos apartados 77 y 78 y de la alegación del PKK resumida en el apartado 45 de la presente sentencia se desprende que dicha alegación pretende rebatir la realidad de los hechos mencionados y su calificación jurídica, lo que tiende no a demostrar el incumplimiento por parte del Consejo de su obligación de motivación, sino a refutar la legalidad en cuanto al fondo de esos actos y, con ello, a obligar al Consejo a acreditar que los motivos invocados son fundados.
- 64 En la medida en que el Tribunal General estimó, en el apartado 78 de la sentencia recurrida, que la brevedad de la información contenida en las exposiciones de motivos de los actos de 2014 no le permitían ejercer su control judicial respecto de los incidentes cuestionados por el PKK, ya que esas exposiciones no contienen ninguna indicación de los elementos en los que el Consejo se basó para concluir que los incidentes en cuestión estaban acreditados, eran imputables al PKK y reunían los criterios del artículo 1, apartado 3, de la Posición Común 2001/931, es preciso indicar que de la jurisprudencia recordada en el apartados 53 a 55 de la presente sentencia resulta que el control de la legalidad en cuanto al fondo que incumbe consecuentemente al Tribunal General debe efectuarse a la luz no solo de los elementos que figuran en las exposiciones de motivos de los actos controvertidos, sino también de aquellos que, en caso de impugnación, el Consejo facilite al citado Tribunal para demostrar que los hechos alegados en dichas exposiciones de motivos son fundados.

- 65 Por tanto, el error de Derecho puesto de manifiesto en el apartado 56 de la presente sentencia puede invalidar la conclusión expuesta por el Tribunal General en el apartado 80 de la sentencia recurrida.
- 66 Por consiguiente, procede estimar tanto el quinto motivo del recurso de casación como el tercero, en tanto en cuanto este último tiene por objeto las consideraciones del Tribunal General relativas a la decisión del Ministro del Interior de 2001.
- 67 De ello se deduce que la pretensión de anulación de la sentencia recurrida se ha de estimar en la medida en que el Tribunal General anuló los actos de 2014 por falta de motivación, sin que sea necesario pronunciarse sobre los errores de Derecho alegados en los motivos segundo y cuarto del recurso de casación, ni sobre las alegaciones formuladas en el tercer motivo del recurso de casación, que consisten en rebatir las consideraciones de dicho Tribunal relativas a las decisiones de las autoridades de los Estados Unidos.

### *Sobre los motivos de casación sexto y séptimo*

- 68 Los motivos sexto y séptimo del recurso de casación, que procede examinar conjuntamente, se dirigen contra los apartados 95 a 98, 103 a 106 y 110 a 114 de la sentencia recurrida, en los que el Tribunal General declaró que los actos de 2015 a 2017 adolecían de falta de motivación.
- 69 En los apartados 95 a 98 y 103 a 106 de la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró, en esencia, que el Consejo incumplió su obligación de motivación en la medida en que las exposiciones de motivos relativas a los actos de 2015 a 2017 se refieren a la decisión de revisión del Ministro del Interior de 2014 y al mantenimiento, tras su revisión, de la decisión del Gobierno de los Estados Unidos de calificar al PKK como «organización terrorista extranjera». Por lo que respecta, en particular, a la decisión de revisión del Ministro del Interior de 2014, el Tribunal General estimó que el Consejo no podía basarse en esta última decisión nacional para mantener la inscripción del PKK en la lista controvertida sin haber examinado y tratado de demostrar que los hechos alegados eran fundados, extremo que, sin embargo, esas exposiciones de motivos no habían mencionado. Además, en ellas el Consejo tampoco indicó las razones por las que estimaba que dicha decisión nacional permitía deducir de manera suficiente en Derecho que persistía el riesgo de implicación del PKK en actividades terroristas. Por otra parte, el Tribunal General señaló en este contexto que, en su escrito de adaptación de su recurso ante el Tribunal General, de 26 de mayo de 2015, el PKK había negado los incidentes contemplados en la decisión de revisión del Ministro del Interior de 2014.
- 70 Además, el Tribunal General consideró, en los apartados 110 a 114 de la sentencia recurrida, que el Consejo no había respondido de manera suficiente en Derecho a las alegaciones que el PKK había formulado en un escrito de 6 de marzo de 2015, en el procedimiento que condujo a la adopción de la Decisión 2015/521 y del Reglamento de Ejecución 2015/513. Según dicho Tribunal, la precisión que figura en las exposiciones de motivos relativas a los actos de 2015 a 2017, en las que el Consejo indicó que había buscado infructuosamente si obraban en su poder elementos que abogaran por la retirada del nombre del PKK de la lista controvertida, es insuficiente a este respecto. El citado Tribunal también consideró que el escrito del Consejo de 27 de marzo de 2015, con el que se había notificado al PKK la exposición de motivos relativos a dicha Decisión y a dicho Reglamento, no podía subsanar esa falta de motivación. Por una parte, estimó que ese escrito era posterior a la adopción de esa Decisión y de ese Reglamento. Por otra parte, el Tribunal General señaló que, aunque el citado escrito indicaba que la existencia de grupos kurdos que combatían al grupo «Estado Islámico» no afectaba a la apreciación del

Consejo relativa a la persistencia del riesgo de implicación del PKK en actividades terroristas, esa institución no había precisado los elementos que la habían llevado a deducir que persistía ese riesgo.

### *Alegaciones de las partes*

- 71 Mediante los motivos sexto y séptimo del recurso de casación, el Consejo, apoyado por la República Francesa, el Reino Unido y la Comisión, alega que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al considerar, por una parte, en los apartados 95 a 99 y 103 a 109 de la sentencia recurrida, que la motivación de los actos de 2015 a 2017 era insuficiente en la medida en que las exposiciones de motivos relativas a dichos actos estaban basadas en las decisiones nacionales adoptadas por las autoridades del Reino Unido y en las decisiones de las autoridades de los Estados Unidos que revisaban las decisiones de esas autoridades que habían servido de base para la inscripción inicial del PKK en la lista controvertida. Según el Consejo, este error de Derecho tiene su origen en el hecho de que el Tribunal General fundó errónea y exclusivamente su apreciación en el apartado 6 del artículo 1 de la Posición Común 2001/931, a pesar de que debería haber aplicado su apartado 4 a esas decisiones nacionales de revisión. En estas circunstancias, el Consejo estima que no estaba obligado a comprobar los hechos que subyacen a las referidas decisiones nacionales, ni a aportar elementos que acrediten que dichos hechos, que deberían haber sido refutados ante el juez nacional, estaban fundados. Por otra parte, el Consejo rebate los apartados 110 a 114 de la sentencia recurrida, en la medida en que el Tribunal General consideró en ellos que el Consejo no había respondido de manera suficiente en Derecho a las alegaciones que el PKK había formulado en el procedimiento ante él. El Consejo sostiene, a este respecto, que su escrito de 27 de marzo de 2015, que acompañaba a la exposición de motivos de la Decisión 2015/521 y del Reglamento de Ejecución 2015/513, daba respuesta suficiente a esas alegaciones.
- 72 El PKK aduce que todos los elementos en los que se basó el Consejo para demostrar la persistencia del riesgo de su implicación en actividades terroristas pueden refutarse ante el juez de la Unión, con independencia de si resultan de la decisión de una autoridad competente o de otras fuentes. Estima que no hay que distinguir los elementos impugnables, respectivamente, ante el juez de la Unión y ante los órganos jurisdiccionales nacionales. En cualquier caso, en las exposiciones de motivos de los actos de 2015 a 2017, el Consejo no indicó las razones por las que la decisión de revisión del Ministro del Interior de 2014 versaba sobre un acto terrorista en el sentido del artículo 1, apartado 3, de la Posición Común 2001/931, a pesar de que el concepto de «terrorismo» a nivel nacional y de la Unión difieren. Por lo que respecta a las consideraciones que figuran en los apartados 110 a 114 de la sentencia recurrida, el PKK alega que cualquier información relativa a los fundamentos de la inscripción en una lista de congelación de fondos no debe incluirse en el escrito de notificación del acto de que se trate, sino en la exposición de motivos de dicho acto.

### *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 73 Con carácter preliminar, como se desprende del examen del primer motivo del recurso de casación, el Consejo sostiene erróneamente que los actos de 2015 a 2017 están sometidos tanto al apartado 4 como al apartado 6 del artículo 1 de la Posición Común 2001/931. En consecuencia, también alega erróneamente, basándose en el mismo argumento, que el PKK no puede rebatir esos actos en la medida en que se basan en las decisiones nacionales de revisión mencionadas en el apartado 71 de la presente sentencia. Por otra parte, de conformidad con la jurisprudencia

recordada en los apartados 53 y 54 de la presente sentencia, la persona o la entidad en cuestión puede impugnar, mediante un recurso interpuesto contra el mantenimiento de su nombre en la lista de congelación de fondos, todos los puntos en los que se haya apoyado el Consejo para demostrar la persistencia del riesgo de implicación de aquella en actividades terroristas, con independencia de si están basados en una decisión nacional adoptada por una autoridad competente o en otras fuentes.

- 74 No obstante, procede hacer constar que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al considerar, en los apartados 99 y 105 de la sentencia recurrida, que el Consejo había incumplido su obligación de motivación en la medida en que las exposiciones de motivos de los actos de 2015 a 2017 se basan en la decisión de revisión del Ministro del Interior de 2014. Contrariamente a lo que declaró el citado Tribunal en esos apartados de la sentencia recurrida, el Consejo no estaba obligado a demostrar, en la motivación relativa a esos actos, la materialidad de los hechos que subyacen a esa decisión de revisión en la que se basan las exposiciones de motivos de dichos actos para mantener la inscripción del PKK en la lista controvertida, ni a proceder, en el marco de dicha motivación, a la calificación de esos hechos a la vista del artículo 1, apartados 3 y 4, de la Posición Común 2001/931. En efecto, según la jurisprudencia recordada en los apartados 52 a 55 de la presente sentencia, la prueba así exigida por el Tribunal General no se refiere a la obligación de motivación, sino a la legalidad en cuanto al fondo de esos actos, cuestión ajena al séptimo motivo en primera instancia, que fue estimado en la sentencia recurrida.
- 75 Ahora bien, habida cuenta de la jurisprudencia recordada en el apartado 58 de la presente sentencia, se ha de comprobar también si este error de Derecho del que adolece la sentencia recurrida puede invalidar la conclusión expuesta por el Tribunal General en su apartado 115 o si, en cambio, de los datos obrantes en autos resulta que los actos de 2015 a 2017 adolecían, en cualquier caso, de falta de motivación.
- 76 A este respecto, de las exposiciones de motivos de los actos de 2015 a 2017, en los términos resumidos en los apartados 16 y 17 de la presente sentencia, se desprende que, a efectos del mantenimiento de la inscripción del PKK en la lista controvertida, el Consejo examinó autónomamente la información que figuraba en la decisión de revisión del Ministro del Interior de 2014 y comprobó, en particular, que los fundamentos en que se basó dicha decisión estaban comprendidos en el concepto de actos terroristas en el sentido de la Posición Común 2001/931, al tiempo que recordó la jurisprudencia del Tribunal General según la cual el Ministro del Interior es una autoridad competente en el sentido de esa Posición Común. En esas exposiciones de motivos el Consejo también aclaró que dicha decisión, al igual que las demás decisiones adoptadas por tres autoridades nacionales mencionadas en las referidas exposiciones de motivos, bastaba por sí sola para mantener esa inscripción del PKK.
- 77 Además, como se desprende de los apartados 18 y 19 de la presente sentencia, las exposiciones de motivos relativas a los actos de 2015 a 2017 no hacían una mera referencia a la decisión de revisión del Ministro del Interior de 2014, sino que contenían, en su anexo A, una descripción minuciosa de dicha decisión, concretando, en particular, el alcance del concepto de «terrorismo» a nivel nacional, en el que se basaba dicha decisión, y el hecho de que hubiese sido adoptada a raíz de un procedimiento de revisión relativo a la decisión del Ministro del Interior de 2001. En particular, en el apartado 17 de ese anexo A, el Consejo precisó que, para concluir que el PKK continuaba implicado en actividades terroristas, la decisión de revisión del Ministro del Interior de 2014 se había basado, en particular, en actos terroristas recientes del PKK y había mencionado, como ejemplo, dos ataques presuntamente perpetrados por el PKK en mayo y agosto de 2014.

- 78 Procede señalar al respecto que las indicaciones de que, «en agosto de 2014, el PKK atacó una instalación de producción de energía solar en Turquía y secuestró a tres ingenieros chinos» no eran lo suficientemente precisas y concretas, en tanto en cuanto no concretaban ni la fecha exacta, ni la ciudad ni la provincia en que se produjo el presunto ataque. Por tanto, respecto a dicho presunto ataque, el Tribunal General pudo concluir legítimamente, en el apartado 99 de la sentencia recurrida, que la motivación era insuficiente.
- 79 No obstante, esta apreciación relativa al presunto ataque cometido en agosto de 2014 no puede llevar a la anulación de los actos de 2015 a 2017 por el incumplimiento de la obligación de motivación, puesto que las exposiciones de motivos relativas a esos actos se basaban también en otros elementos que pueden garantizar una motivación suficiente de dichos actos. En efecto, el anexo A de esas exposiciones de motivos también mencionaba, en su apartado 17, otro ataque cometido «el 13 de mayo [de 2014], durante el cual resultaron heridos dos soldados en el lugar en que se estaba construyendo un puesto militar avanzado en Tunceli [Turquía]», y se refería, en su apartado 18, a una advertencia del PKK, formulada en octubre de 2014, según la cual podría quedar en agua de borrajas el frágil proceso de paz en el que estaba implicado si la República de Turquía no actuaba contra el grupo «Estado Islámico».
- 80 Pues bien, con ello, contrariamente a lo que declaró el Tribunal General en el apartado 99 de la sentencia recurrida, las exposiciones de motivos relativas a los actos de 2015 a 2017 permitían al PKK conocer las razones específicas y concretas que habían llevado al Consejo a concluir, basándose en las apreciaciones que figuran en la decisión de revisión del Ministro del Interior de 2014, que persistía el riesgo de su implicación en actividades terroristas a pesar del proceso de paz iniciado. Por consiguiente, los elementos debidamente motivados contenidos en las exposiciones de motivos eran suficientes para que el PKK pudiera comprender de qué se le acusaba (véanse, por analogía, las sentencias de 15 de noviembre de 2012, *Al-Aqsa/Consejo y Países Bajos/Al-Aqsa*, C-539/10 P y C-550/10 P, EU:C:2012:711, apartados 4 y 142, y de 20 de junio de 2019, *K. P.*, C-458/15, EU:C:2019:522, apartados 53 y 54).
- 81 En la medida en que el Tribunal General indicó, en el apartado 103 de la sentencia recurrida, que el PKK había formulado alegaciones dirigidas a negar la imputabilidad al PKK de los incidentes contemplados en la decisión de revisión del Ministro del Interior de 2014, en los términos descritos en el anexo A de los actos de 2015 a 2017, y a refutar su calificación como actos terroristas en el sentido del artículo 1, apartado 3, de la Posición Común 2001/931, procede declarar que dicha alegación pretende rebatir la realidad de los hechos mencionados y su calificación jurídica, lo que tiende no a demostrar el incumplimiento por parte del Consejo de su obligación de motivación, sino a refutar la legalidad en cuanto al fondo de esos actos y, con ello, a obligar al Consejo a acreditar que los motivos invocados eran fundados.
- 82 Por otra parte, el Tribunal General consideró, en los apartados 110 a 114 de la sentencia recurrida, que la exposición de motivos relativos a la Decisión 2015/521 y al Reglamento de Ejecución 2015/513 no respondía de manera suficiente a las alegaciones formuladas por el PKK en su escrito de 6 de marzo de 2015. Estimó que el escrito del Consejo de 27 de marzo siguiente no podía subsanar esa insuficiencia, habida cuenta de su contenido y de que había sido notificado una vez adoptados esa Decisión y ese Reglamento de Ejecución. El PKK sostiene, por su parte, que el Consejo no debería haber respondido a sus alegaciones en un escrito, sino en la propia exposición de motivos.

- 83 Como se ha recordado en el apartado 48 de la presente sentencia, dado que la motivación exigida debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y al contexto en el cual este se haya adoptado, la suficiencia de una motivación debe apreciarse no solo en relación con su tenor literal, sino también con su contexto. Así pues, no se exige que la motivación responda minuciosamente a las observaciones formuladas por el interesado en su consulta antes de que se adopte el acto de que se trate, en particular cuando dicho acto es adoptado en un contexto conocido por el interesado que le permita entender el alcance de la medida tomada a su respecto.
- 84 En el caso de autos, la exposición de motivos relativos a la Decisión 2015/521 y al Reglamento de Ejecución 2015/513 fue notificada al PKK mediante el escrito del Consejo de 27 de marzo de 2015, en el que esta institución respondió a las alegaciones formuladas por el PKK en un escrito de 6 de marzo de 2015.
- 85 Pues bien, por una parte, dado que esa exposición de motivos y ese escrito del Consejo fueron notificados simultáneamente al PKK, el Tribunal General estimó erróneamente, en el apartado 114 de la sentencia recurrida, que las precisiones que figuran en dicho escrito del Consejo no podían ser tenidas en cuenta para apreciar la suficiencia de la motivación contenida en esa misma exposición de motivos.
- 86 Por otra parte, del apartado 114 de la propia sentencia recurrida se desprende que el Consejo había precisado, en su escrito de 27 de marzo de 2015, que la existencia de grupos kurdos que combatían al grupo «Estado Islámico» no afectaba a su apreciación sobre la persistencia del riesgo de implicación del PKK en actividades terroristas y, por tanto, que el Consejo había respondido a las alegaciones formuladas en el escrito del PKK de 6 de marzo de 2015 de manera suficientemente precisa y concreta como para permitir a este último conocer la justificación de dichos actos de 2015 y al Tribunal General ejercer su control judicial.
- 87 Procede añadir que, habida cuenta de la alegación del PKK en los términos resumidos en el apartado 72 de la presente sentencia, debe considerarse que las precisiones que figuran en el escrito del Consejo de 27 de marzo de 2015 forman parte del contexto de la motivación contenida en la exposición de motivos relativos a la Decisión 2015/521 y al Reglamento de Ejecución 2015/513 y, por tanto, que eran conocidas por el PKK en el sentido de la jurisprudencia recordada en el apartado 48 de la presente sentencia. En particular, las precisiones que figuran en ese escrito del Consejo permitían al PKK, por un lado, entender que la motivación contenida en dicha exposición de motivos fue adoptada teniendo en cuenta la alegación formulada en el escrito de 6 de marzo de 2015 y, por otro, conocer las razones concretas por las que el Consejo no la acogió.
- 88 Es cierto que el Tribunal General consideró, en el apartado 114 de la sentencia recurrida, que, más allá de esta respuesta, el Consejo debería haber precisado los elementos concretos que le habían llevado a deducir la persistencia de dicho riesgo. No obstante, hay que señalar que, con ello, el Tribunal General incurrió en error de Derecho en tanto en cuanto ignoró el alcance de la obligación que incumbe al Consejo, de conformidad con la jurisprudencia recordada en los apartados 52 a 55 y 83 de la presente sentencia, según la cual esta institución está obligada a responder, en la motivación de la decisión en cuestión, a las consideraciones formuladas por el interesado en su consulta antes de que aquella se adopte, sin estar por ello obligada a acreditar, en esa misma motivación, la materialidad de los hechos alegados, ni a calificarlos jurídicamente.

- 89 Por tanto, los errores de Derecho puestos de manifiesto en los apartados 74 y 88 de la presente sentencia pueden invalidar la conclusión expuesta por el Tribunal General en el apartado 115 de la sentencia recurrida.
- 90 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede estimar el séptimo motivo del recurso de casación, así como el sexto motivo en lo que atañe a la motivación de los actos de 2015 a 2017 basada en la decisión de revisión del Ministro del Interior de 2014.
- 91 En consecuencia, el presente recurso de casación debe declararse fundado en la medida en que persigue la anulación de la sentencia recurrida, en tanto en cuanto esta última estimó el recurso de anulación de los actos de 2015 a 2017 por falta de motivación, sin que sea necesario examinar las alegaciones formuladas en el sexto motivo del recurso de casación, que pretenden rebatir las consideraciones del Tribunal General relativas a las decisiones de las autoridades de los Estados Unidos.
- 92 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, deben anularse los puntos 1 a 11, 13 y 14 del fallo de la sentencia recurrida, mediante los que el Tribunal General anuló los actos controvertidos.

### **Sobre el recurso ante el Tribunal General**

- 93 De conformidad con el artículo 61, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, cuando el Tribunal de Justicia anule la resolución del Tribunal General, podrá o bien resolver él mismo definitivamente el litigio, cuando su estado así lo permita, o bien devolver el asunto al Tribunal General para que este último resuelva.
- 94 Dado que el Tribunal General no se ha pronunciado sobre los motivos segundo a sexto y octavo del recurso en primera instancia, el Tribunal de Justicia considera que el estado del presente litigio no permite resolverlo. Por consiguiente, procede devolver el asunto al Tribunal General y reservar la decisión sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) decide:

- 1) Anular los puntos 1 a 11, 13 y 14 del fallo de la sentencia del Tribunal General de 15 de noviembre de 2018, PKK/Consejo (T-316/14, EU:T:2018:788).**
- 2) Devolver el asunto al Tribunal General.**
- 3) Reservar la decisión sobre las costas.**

Firmas