



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Séptima)

de 13 de marzo de 2025*

«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 implicadas en actos terroristas — Aplicabilidad a situaciones de conflicto armado — Grupo terrorista — Naturaleza de los actos realizados y motivos subyacentes de dichos actos — Distancia temporal — Persistencia del riesgo de implicación en actividades terroristas — Proporcionalidad — Obligación de motivación»

En el asunto C-72/23 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 10 de febrero de 2023,

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

parte recurrente,

en el que las otras partes en el procedimiento son:

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

parte demandada en primera instancia,

apoyado por

República Francesa, representada inicialmente por los Sres. J.-L. Carré, B. Fodda y W. Zemamta, en calidad de agentes, posteriormente por los Sres. J.-L. Carré y B. Fodda y por la Sra. E. Timmermans, en calidad de agentes, y por último por el Sr. B. Fodda y las Sras. E. Timmermans y B. Travard, en calidad de agentes,

parte coadyuvante en casación,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Séptima),

* Lengua de procedimiento: inglés.

integrado por el Sr. F. Biltgen (Ponente), Presidente de la Sala Primera, en funciones de Presidente de la Sala Séptima, la Sra. M. L. Arastey Sahún, Presidenta de la Sala Quinta, y el Sr. J. Passer, Juez;

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 Kurdistan Workers' Party (PKK) solicita la anulación de la sentencia del Tribunal General de 14 de diciembre de 2022, PKK/Consejo (T-182/21, en lo sucesivo, «sentencia recurrida», EU:T:2022:807), por la que este desestimó su recurso de anulación:
 - del Reglamento de Ejecución (UE) 2021/138 del Consejo, de 5 de febrero de 2021, 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) 2020/1128 (DO 2021, L 43, p. 1);
 - del Reglamento de Ejecución (UE) 2021/1188 del Consejo, de 19 de julio de 2021, 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) 2021/138 (DO 2021, L 258, p. 14);
 - del Reglamento de Ejecución (UE) 2022/147 del Consejo, de 3 de febrero de 2022, 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) 2021/1188 (DO 2022, L 25, p. 1);
 - de la Decisión (PESC) 2021/142 del Consejo, de 5 de febrero de 2021, 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) 2020/1132 (DO 2021, L 43, p. 14);
 - de la Decisión (PESC) 2021/1192 del Consejo, de 19 de julio de 2021, 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) 2021/142 (DO 2021, L 258, p. 42), y
 - de la Decisión (PESC) 2022/152 del Consejo, de 3 de febrero de 2022, 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) 2021/1192 (DO 2022, L 25, p. 13),

en la medida en que estos Reglamentos y estas Decisiones (en lo sucesivo, conjuntamente, «actos controvertidos») le afectan.

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.
- 3 El preámbulo de esta Resolución reafirma, en particular, «la necesidad de luchar con todos los medios, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, contra las amenazas a la paz y la seguridad internacionales representadas por los actos de terrorismo». Subraya asimismo la obligación de que los Estados «complementen la cooperación internacional adoptando nuevas medidas para prevenir y reprimir en su territorio, por todos los medios legales, la financiación y preparación de todo acto de terrorismo».
- 4 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.
- 5 La citada 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

- 6 Para aplicar la Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el Consejo de la Unión Europea 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).
- 7 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 graves 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 como de la tentativa de cometer, o de participar, o de facilitar dicho acto, basada en pruebas o en indicios serios y creíbles, o 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 relacionadas 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.»

8 Según el artículo 2 de dicha Posición Común:

«La Comunidad Europea, dentro de los límites y poderes que le confiere el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, dispondrá la congelación de los fondos y otros activos financieros o recursos económicos de las personas, grupos y entidades enumerados en el anexo.»

Reglamento (CE) n.º 2580/2001

9 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).

10 El artículo 2 de este 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/PESC. 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

- 11 Los antecedentes del litigio se exponen en los apartados 2 a 11 de la sentencia recurrida. De todo ello procede hacer constar, por lo que respecta al presente recurso de casación, lo siguiente.
- 12 El PKK, demandante en primera instancia, fue creado en 1978 y emprendió una lucha armada contra el Gobierno turco con el fin de que se reconociera el derecho de los kurdos a la autodeterminación.
- 13 El nombre del recurrente no figuraba inicialmente ni en la lista contenida en el anexo de la Posición Común 2001/931 ni en la lista contemplada en el artículo 2, apartado 3, del Reglamento n.º 2580/2001.
- 14 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/PESC sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo (DO 2002, L 116, p. 75). El anexo de la Posición Común 2002/340 actualizó la lista de las personas, grupos y entidades a los que se aplican las medidas restrictivas establecidas en la Posición Común 2001/931 e introdujo en ella, en particular, el nombre del recurrente, identificado como sigue: «Partido de los Trabajadores del Kurdistan (PKK)». Ese mismo 2 de mayo de 2002, el Consejo adoptó la Decisión 2002/334/CE, relativa a la aplicación del apartado 3 del artículo 2 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 por la que se deroga la Decisión 2001/927/CE (DO 2002, L 116, p. 33). La Decisión 2002/334 introdujo el nombre del recurrente en la lista prevista en el artículo 2, apartado 3, del Reglamento n.º 2580/2001, en términos idénticos a los empleados en el anexo de la Posición Común 2002/340.
- 15 Desde entonces, dichos actos se han actualizado regularmente, en aplicación del artículo 1, apartado 6, de la Posición Común 2001/931 y del artículo 2, apartado 3, del Reglamento n.º 2580/2001. El nombre del recurrente se ha mantenido permanentemente en las listas de los grupos y entidades a los que se aplican las medidas restrictivas (en lo sucesivo, «listas controvertidas»), y ello pese a que las decisiones y reglamentos que incorporan dichas listas como anexo fueron impugnados y, en su caso, anulados por el Tribunal General. Desde el 2 de abril de 2004, el nombre de la entidad incluida en las listas controvertidas es el «Partido de los Trabajadores del Kurdistan (PKK) (otras denominaciones: “KADEK”, “KONGRA-GEL”)».
- 16 En las respectivas exposiciones de motivos de la Decisión 2021/142 y del Reglamento de Ejecución 2021/138 (en lo sucesivo, «primeros actos controvertidos»), el Consejo indicó que el mantenimiento de la inscripción del recurrente en las listas controvertidas se basaba, en primer término, en tres decisiones adoptadas por las autoridades del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, la primera de las cuales fue adoptada el 29 de marzo de 2001 por el ministro del Interior del Reino Unido (en lo sucesivo, «decisión de 2001 del Reino Unido»), sobre la base del UK Terrorism Act 2000 (Ley Antiterrorista del Reino Unido de 2000), en su versión completada por una decisión de 14 de julio de 2006 por la que se considera que «KADEK» y

«KONGRA-GEL» constituían otras denominaciones del PKK. La segunda era una decisión de ese ministro del Interior de 3 de diciembre de 2014 por la que se mantenía la prohibición del PKK y la tercera una decisión de dicho ministro del Interior adoptada durante el año 2020, que consideraba que el «TAK» no debía prohibirse por separado, sino incluido en la prohibición del PKK.

- 17 En segundo término, el mantenimiento de la inclusión del nombre del recurrente en las listas controvertidas se basaba también en una decisión de las autoridades francesas, en este caso una sentencia de 2 de noviembre de 2011 del tribunal de grande instance de París (Tribunal de Primera Instancia de París, Francia) por la que se condenaba al Centro Cultural Kurdo Ahmet Kaya por participación en una asociación ilícita con vistas a la preparación de un acto terrorista y financiación de empresas terroristas, confirmada en apelación por una sentencia de 23 de abril de 2013 de la cour d'appel de París (Tribunal de Apelación de París, Francia) y, en casación por una sentencia de 21 de mayo de 2014 de la cour de cassation (Tribunal de Casación, Francia).
- 18 En tercer término, el mantenimiento de la inscripción del nombre del recurrente en las listas controvertidas se basaba en dos decisiones del Gobierno de los Estados Unidos de América, a saber, por un lado, una decisión de 8 de octubre de 1997 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), confirmada el 5 de febrero de 2019, y, por otro lado, una decisión de 31 de octubre de 2001 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»).
- 19 Las respectivas exposiciones de motivos de la Decisión 2021/1192 y del Reglamento de Ejecución 2021/1188 indicaban, además de los motivos que ya figuraban en las exposiciones de motivos de los primeros actos controvertidos, que el Consejo había examinado con anterioridad el incidente acaecido el 24 de agosto de 2014, que ya había servido de base de la decisión del ministro del Interior del Reino Unido de 3 de diciembre de 2014 y que consistió en el ataque a una central eléctrica y en el secuestro de tres ingenieros chinos.
- 20 Mediante la Decisión 2022/152 y el Reglamento de Ejecución 2022/147, se mantuvo el nombre del recurrente en las listas controvertidas. Las exposiciones de motivos de dichos actos mencionaban, además de los motivos anteriores, el ataque a un puesto militar turco en Irak por un dron armado del PKK el 20 de agosto de 2020, que el Consejo consideró como acto terrorista que demostraba la persistencia del riesgo de implicación del PKK en actividades terroristas.

Procedimiento ante el Tribunal General y sentencia recurrida

- 21 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 7 de abril de 2021, el PKK interpuso un recurso de anulación de los primeros actos controvertidos.
- 22 Mediante escritos de adaptación posteriores, el recurrente solicitó la anulación de todos los actos controvertidos en la medida en que le afectan.
- 23 En apoyo de su recurso de anulación, el PKK invocó, en esencia, siete motivos. Estos motivos se basaban, el primero, en la violación del principio de seguridad jurídica y del artículo 1, apartado 2, de la Posición Común 2001/931 o del artículo 2, apartado 3, del Reglamento n.º 2580/2001; el segundo, en la infracción del artículo 1, apartado 3, de dicha Posición Común; el

tercero, en la infracción del artículo 1, apartado 4, de la citada Posición Común; el cuarto, en la infracción del artículo 1, apartado 6, de la misma Posición Común; el quinto, en la violación del principio de proporcionalidad y de subsidiariedad; el sexto, en el incumplimiento de la obligación de motivación, y, el séptimo, en la vulneración del derecho de defensa y del derecho a la tutela judicial efectiva.

- 24 Tras examinar y desestimar el primer motivo, que no será abordado en el marco del presente recurso de casación, el Tribunal General analizó el tercer motivo, basado en la infracción del artículo 1, apartado 4, de la Posición Común 2001/931. Recordó que era preciso distinguir entre los actos por los que se incluyó inicialmente el nombre de una persona o de una entidad en la lista de congelación de fondos, que se rigen por el citado artículo 1, apartado 4, y los actos de mantenimiento de ese nombre en esa lista, que se rigen por el artículo 1, apartado 6, de dicha Posición Común, de modo que solo podrían tenerse en cuenta las dos decisiones en las que se basó la inscripción inicial del recurrente en 2002, a saber, la decisión de 2001 del Reino Unido y las decisiones de las autoridades de los Estados Unidos.
- 25 Tras haber calificado la decisión de 2001 del Reino Unido de decisión de una «autoridad competente» que cumple los requisitos relativos a las «informaciones concretas o [a los] elementos del expediente que muestren que una autoridad competente ha adoptado una decisión», en el sentido del artículo 1, apartado 4, de la Posición Común 2001/931, y, tras haber recordado, en el apartado 71 de la sentencia recurrida, el contenido de los pasajes de las exposiciones de motivos de los actos controvertidos dedicados a dicha decisión, el Tribunal General apreció, en el marco de esta calificación, la «distancia temporal» entre los incidentes tenidos en cuenta en dicha decisión y la fecha de la adopción de esta. Indicó, en los apartados 76 a 81 de dicha sentencia, que, a pesar de haberse negado la realidad de las amenazas de ataques contra instalaciones turísticas turcas durante los años 1995 a 1999, que no correspondía al Consejo controlar, la distancia temporal entre estos últimos hechos, acaecidos durante el año 1999, y la fecha de adopción de la decisión de 2001 del Reino Unido era de aproximadamente dos años y que tal distancia temporal de menos de cinco años no podía considerarse excesiva. Por consiguiente, el Tribunal General desestimó el tercer motivo en la medida en que los actos controvertidos se basan en la decisión de 2001 del Reino Unido. En cambio, estimó este motivo en la medida en que dichos actos se basan en las decisiones de las autoridades de los Estados Unidos. En efecto, según el Tribunal General, además del hecho de que la decisión de 31 de octubre de 2001 no fue publicada, sin que se haya acreditado que sus motivos se hubieran comunicado al interesado, la decisión de 8 de octubre de 1997 solo se publicó en el Registro Federal de los Estados Unidos en su parte dispositiva, de modo que la mera mención, en la exposición de motivos de los actos controvertidos, de dicha publicación era insuficiente para que pudiera declararse que el Consejo llevó a cabo la verificación exigida en lo que atañe al respeto, en los Estados Unidos de América, del principio del derecho de defensa.
- 26 En el marco del examen del segundo motivo, basado en la infracción del artículo 1, apartado 3, de la Posición Común 2001/931, el Tribunal General admitió, en primer lugar, en los apartados 109 a 111 de la sentencia recurrida, la existencia del principio consuetudinario de autodeterminación. Sin embargo, y sin pronunciarse sobre su aplicación en el caso de autos ni tampoco sobre la legalidad de un recurso a la fuerza armada para llegar a la autodeterminación, declaró que este principio no implica el recurso a medios comprendidos en el ámbito de aplicación de dicho artículo 1, apartado 3, dado que una excepción a la prohibición de los actos de terrorismo no se basa en ningún fundamento del Derecho de la Unión o del Derecho internacional.

- 27 En los apartados 115 a 117 de la sentencia recurrida, el Tribunal General desestimó la alegación del recurrente relativa a la toma en consideración del carácter legítimo del conflicto armado para la autodeterminación del pueblo kurdo a la hora de interpretar los fines contemplados en el artículo 1, apartado 3, párrafo primero, de la Posición Común, señalando lo siguiente:
- «115 [...] Debe distinguirse entre, por una parte, los objetivos que un pueblo o los habitantes de un territorio desean alcanzar y, por otra parte, los comportamientos que estos adoptan para alcanzarlos. En efecto, los “fines” mencionados en el artículo 1, apartado 3, párrafo primero, incisos i) a iii), de la Posición Común 2001/931 no se corresponden con tales objetivos, que pueden calificarse de últimos o de subyacentes. Aluden, como se desprende de los términos empleados (intimidación, presión, desestabilización o destrucción), a la propia naturaleza de los actos realizados, lo que lleva a considerar que el artículo 1, apartado 3, párrafo primero, de la Posición Común 2001/931 se refiere únicamente a “actos”, y no a “fines” [...]
- 116 En este sentido, en particular, contrariamente a lo que sostiene el demandante, no debe tenerse en cuenta, si es que se demostrara, el fin perseguido por los atentados cometidos contra las estructuras fundamentales del Estado turco [artículo 1, apartado 3, párrafo primero, inciso iii), de la Posición Común 2001/931], que supuestamente consiste en modificar esas estructuras para que sean más democráticas. Del mismo modo, el término «indebidamente» [artículo 1, apartado 3, párrafo primero, inciso ii), de la Posición Común 2001/931] debe entenderse en el sentido de que se refiere al carácter ilícito de la coacción ejercida, en particular por razón de los medios coercitivos utilizados, y no debe evaluarse a la luz del carácter supuestamente legítimo del fin perseguido mediante el ejercicio de dicha coacción. Por último, en cuanto a la intimidación de la población [artículo 1, apartado 3, párrafo primero, letra i), de la Posición Común 2001/931], por la que el demandante alega que el conflicto armado que libra por la autodeterminación del pueblo kurdo solo da lugar a la persecución de objetivos militares, procede señalar que esta alegación carece de fundamento fáctico, en tanto en cuanto varios de los actos a los que se refieren las exposiciones de motivos, concretamente los ataques contra instalaciones turísticas, tuvieron como blanco principalmente, y no solo de forma colateral, la población civil [...]
- 117 Finalmente, es preciso señalar que de lo anterior no puede deducirse que la herramienta para la prevención del terrorismo que constituye la Posición Común 2001/931 y, con carácter más general, el sistema de medidas restrictivas de la Unión en su conjunto representen un obstáculo para el ejercicio del derecho a la autodeterminación de los pueblos dentro de Estados opresivos. En efecto, la finalidad de la Posición Común 2001/931 y su aplicación por el Consejo es luchar contra el terrorismo y no determinar quién tiene razón o no en un conflicto entre un Estado y un grupo [...]. En tal situación, corresponde al Consejo, aplicando el amplio margen de apreciación reconocido a las instituciones de la Unión en materia de gestión de relaciones exteriores de la Unión [...] decidir contra qué personas físicas y jurídicas vinculadas al Estado de que se trate o al pueblo que desea ejercer su derecho a la libre determinación deben adoptarse medidas restrictivas.»
- 28 El Tribunal General desestimó, en el apartado 119 de la sentencia recurrida, las alegaciones dirigidas a rebatir los fines terroristas de algunos de los actos basándose en que se cometieron como represalia contra el ejército turco.

- 29 A continuación, para acreditar la correspondencia entre algunos de los actos imputados al PKK y los criterios establecidos en el artículo 1, apartado 3, de la Posición Común 2001/931 para definir el concepto de «acto terrorista», el Tribunal General subrayó, en los apartados 122 a 125 de la sentencia recurrida, que todos y cada uno de los tipos de actos mencionados en el artículo 1, apartado 3, párrafo primero, letras a) a k), de dicha Posición Común pueden tener carácter terrorista, de modo que es indiferente que determinados actos no hayan causado fallecimiento, en el sentido de la letra a), no hayan implicado la utilización de armas de fuego, en el sentido de la letra f), no hayan causado destrucciones masivas, en el sentido de la letra d), o no hayan dado lugar a secuestros, en el sentido de la letra c), puesto que, por una parte, no se discute que tales actos perseguían otros fines terroristas de entre los mencionados en el artículo 1, apartado 3, párrafo primero, letras a) a k), de dicha Posición Común y, por otra parte, otros actos, entre los que se encuentran los considerados, habían tenido alguno de esos objetos.
- 30 Por último, en cuanto a los actos en los que se basó la decisión de 2001 del Reino Unido, el Tribunal General consideró, en el apartado 127 de la sentencia recurrida, que, aunque el ataque a una refinería cometido en 1993/1994 no había puesto en peligro vidas humanas, el recurrente no había negado las destrucciones masivas ocasionadas ni las considerables pérdidas económicas con la puesta en peligro de vidas humanas que resultaba de ello. A continuación, en el apartado 128 de dicha sentencia, el Tribunal General desestimó las alegaciones del recurrente relativas a las divergencias existentes entre la definición del acto terrorista en la legislación del Reino Unido y la enunciada en la Posición Común 2001/931, al carecer de consecuencias el hecho de que el criterio de gravedad esté vinculado a los medios en la legislación nacional y a los fines en dicha Posición Común. En cuanto a los actos considerados por las autoridades del Reino Unido para fundamentar la decisión del ministro del Interior de 3 de diciembre de 2014, el Tribunal General declaró, en el apartado 129 de dicha sentencia, en relación con el ataque a la central eléctrica acaecido el 24 de agosto de 2014, que el término «perturbación» con fines terroristas, contemplado en el artículo 1, apartado 3, párrafo primero, letra h), de dicha Posición Común, descrito como «perturbación o interrupción del suministro de agua, electricidad u otro recurso natural fundamental cuyo efecto sea poner en peligro vidas humanas», permite considerar que también pueden verse afectadas instalaciones que aún no están en funcionamiento. Por consiguiente, el Tribunal General desestimó el segundo motivo, basado en la infracción del artículo 1, apartado 3, de dicha Posición Común.
- 31 En el marco del examen del cuarto motivo, basado en la infracción del artículo 1, apartado 6, de la Posición Común 2001/931, el Tribunal General, tras recordar la jurisprudencia aplicable, analizó en los apartados 141 a 157 de la sentencia recurrida los actos controvertidos para declarar que los incidentes más recientes tenidos en cuenta databan de los años 2014, 2017 y 2020. Señaló que, además, la calificación de estos incidentes como actos terroristas no se había impugnado válidamente, de modo que el Consejo había actualizado correctamente su apreciación del riesgo de implicación terrorista del PKK y, habida cuenta de la «distancia temporal» de menos de cinco años que separa los hechos de los actos controvertidos, no estaba obligado a continuar su actualización más allá de la toma en consideración de dichos hechos. El Tribunal General también declaró, en los apartados 158 a 162 de la sentencia recurrida, que los supuestos cambios de circunstancias invocados por el recurrente, como el proceso de paz y su fracaso, el papel del PKK en la lucha contra el Dáesh, la transformación del Estado turco en un Estado totalitario que no cesaba en su opresión al pueblo kurdo y la retirada del Reino Unido de la Unión, no reflejaban una evolución que implicara una pacificación del PKK. Por consiguiente, el Tribunal General desestimó este motivo.

- 32 En el marco del examen del quinto motivo, el Tribunal General declaró, en los apartados 170 a 172 de la sentencia recurrida, que no se había vulnerado el principio de proporcionalidad, dado que, en los actos controvertidos, el Consejo había procedido correctamente a revisar la persistencia del riesgo de implicación del recurrente en terrorismo, habida cuenta, en particular, de los cambios de circunstancias alegados por este. Precisó que esta conclusión no quedaba desvirtuada por la supuesta ineficacia de las medidas o su carácter supuestamente inadecuado. Del mismo modo, los supuestos efectos producidos sobre los kurdos o cualquier otra persona que desee prestar su apoyo a los kurdos carecen de pertinencia.
- 33 Por lo que respecta al sexto motivo, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación, el Tribunal General declaró de oficio, en los apartados 179 y 180 de la sentencia recurrida, una insuficiencia de motivación en relación con los primeros actos controvertidos, en la medida en que mencionaban el incidente de 24 de agosto de 2014, en el que se había atacado una central eléctrica y tres ingenieros chinos fueron secuestrados.
- 34 El Tribunal General desestimó el sexto motivo en todo lo demás. Recordó, en los apartados 175 a 178 de esa sentencia, la jurisprudencia enunciada en la sentencia de 22 de abril de 2021, Consejo/PKK (C-46/19 P, EU:C:2021:316), apartado 47, en virtud de la cual, para cumplir la obligación de motivación establecida en el artículo 296 TFUE, incumbe al Consejo aportar motivos suficientemente precisos y concretos para permitir al recurrente de que se trate conocer los motivos en los que se basa el mantenimiento de la inclusión de su nombre en las listas de congelación de fondos y al Tribunal General ejercer su control. En los apartados 181 a 195 de la sentencia recurrida, el Tribunal General se pronunció sobre las diferentes imputaciones formuladas por el recurrente a este respecto, subrayando, en particular, en el apartado 182 de dicha sentencia, que la obligación de motivar un acto constituye un requisito sustancial de forma que debe distinguirse de la cuestión de si la motivación está fundada, que pertenece al ámbito de la legalidad material del acto controvertido, de modo que las imputaciones y alegaciones en las que se rebate que la motivación de un acto esté fundada carecen de pertinencia en el marco de un motivo basado en la falta o en la insuficiencia de motivación.
- 35 Por último, en el apartado 213 de la sentencia recurrida, el Tribunal General estimó el séptimo motivo en la medida en que el Consejo se había abstenido de comunicar al recurrente la información útil relativa a su comprobación del respeto del derecho de defensa y del derecho a la tutela judicial efectiva por parte de las autoridades de los Estados Unidos.
- 36 En consecuencia, mediante la sentencia recurrida, el Tribunal General desestimó el recurso en su totalidad. Precisó, en el apartado 214 de dicha sentencia, que el carácter parcialmente fundado de los motivos basados en la infracción del artículo 1, apartado 4, de la Posición Común 2001/931, en el incumplimiento de la obligación de motivación y en la vulneración del derecho de defensa y del derecho a la tutela judicial efectiva no podía dar lugar a la anulación de los actos controvertidos, ya que las ilegalidades apreciadas, se refieran estas a las decisiones de las autoridades de los Estados Unidos o al incidente de 24 de agosto de 2014 imputado al PKK, no permitían cuestionar la apreciación del Consejo recogida en los actos controvertidos, relativa a la persistencia del riesgo de implicación del PKK en actividades terroristas, que seguía basándose válidamente en el mantenimiento en vigor de la decisión de 2001 del Reino Unido y, según los casos, en otros incidentes acaecidos durante los años 2014, 2017 y 2020.

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes

- 37 Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 5 de junio de 2023, se admitió la intervención de la República Francesa en apoyo de las pretensiones del Consejo.
- 38 El PKK solicita al Tribunal de Justicia que:
- Acumule el presente recurso de casación con el recurso de casación en el asunto C-44/23 P.
 - Anule la sentencia recurrida.
 - Se pronuncie definitivamente sobre las cuestiones que son objeto del presente recurso de casación y anule los actos controvertidos en la medida en que tales actos afectan al PKK (también conocido con las denominaciones «KADEK» y «KONGRA-GEL»).
 - Condene al Consejo a cargar con las costas correspondientes al procedimiento de casación y al procedimiento de primera instancia, más los intereses correspondientes.
- 39 El Consejo solicita al Tribunal de Justicia que:
- Desestime el recurso de casación.
 - Con carácter subsidiario, si el Tribunal de Justicia decide anular la sentencia recurrida y dictar él mismo una decisión definitiva, desestime el recurso de anulación de los actos controvertidos en la sentencia recurrida.
 - Condene al PKK a cargar con las costas correspondientes al procedimiento de casación y al procedimiento en primera instancia.
- 40 La República Francesa solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso de casación.

Sobre el recurso de casación

- 41 El recurrente invoca cinco motivos en apoyo de su recurso de casación, basados, el primero, en un error de Derecho por lo que respecta a la interpretación efectuada por el Tribunal General del artículo 1, apartado 3, párrafo primero, de la Posición Común 2001/931, en particular en cuanto a la interpretación dada al término «fines» que figura en él y a su aplicación en el caso de autos; el segundo, en un error de Derecho cometido por el Tribunal General al considerar que el Consejo podía basarse en la decisión de 2001 del Reino Unido sin tener en cuenta los requisitos del artículo 1, apartados 3 y 4, de dicha Posición Común; el tercero, en un error cometido por el Tribunal General en la apreciación de la revisión efectuada por el Consejo de conformidad con el artículo 1, apartado 6, de la citada Posición Común; el cuarto, en un error cometido por el Tribunal General en la interpretación del principio de proporcionalidad, y, el quinto, en un error cometido por el Tribunal General en la apreciación del carácter adecuado de la motivación expuesta por el Consejo en la exposición de motivos de los actos controvertidos.

Primer motivo de casación

Alegaciones de las partes

- 42 Mediante su primer motivo de casación, el recurrente alega que, en los apartados 103 a 130 de la sentencia recurrida, el Tribunal General interpretó erróneamente el artículo 1, apartado 3, párrafo primero, de la Posición Común 2001/931 y procedió a una aplicación igualmente errónea de esta disposición en el caso de autos, al declarar que los «fines» enunciados en los incisos i) a iii) de dicha disposición se refieren a la propia naturaleza de los actos realizados.
- 43 El recurrente estima que el artículo 1, apartado 3, párrafo primero, de la Posición Común 2001/931 establece una distinción entre los actos cuyo grado de gravedad permite calificarlos de actos terroristas, enumerados en las letras a) a k), y los fines con los que tales actos deben cometerse, tal como se enuncian en los incisos i) a iii). Dado que estos requisitos son acumulativos, para poder concluir que existe un acto terrorista, en el sentido de dicha Posición Común, corresponde al Consejo demostrar, por una parte, que una organización ha cometido uno o varios de los actos enumerados en dichas letras a) a k) y, por otra parte, que ese acto o actos se cometieron con un fin terrorista. Pues bien, al indicar, en el apartado 115 de la sentencia recurrida, que los «fines» enunciados en el artículo 1, apartado 3, párrafo primero, incisos i) a iii), de dicha Posición Común aluden «a la propia naturaleza de los actos realizados», el Tribunal General incurrió en error de Derecho en la interpretación de este doble requisito, al suprimir, *de facto*, el requisito autónomo relativo al fin terrorista.
- 44 El recurrente afirma que es cierto que, tras haber establecido, en el apartado 115 de la sentencia recurrida, una distinción entre los objetivos que desean alcanzar un pueblo o los habitantes de un territorio y los comportamientos adoptados para lograrlos, el Tribunal General consideró fundadamente que los «fines» enunciados en el artículo 1, apartado 3, párrafo primero, de la Posición Común 2001/931 no se corresponden con los objetivos que pueden calificarse de últimos o de subyacentes. Sin embargo, de ello no puede deducirse —según el recurrente— que el objetivo último sea «indiferente» para la interpretación del fin inmediato de un acto. Por ello, a juicio del recurrente, el Tribunal General declaró erróneamente, en el apartado 116 de dicha sentencia, que tal objetivo último no debía tenerse en cuenta.
- 45 Además, el recurrente, que hace referencia a ese mismo apartado 116 de la sentencia recurrida, considera que el término «indebidamente» que figura en el artículo 1, apartado 3, párrafo primero, inciso ii), de la Posición Común 2001/931 no se refiere únicamente al carácter ilegal de la coacción ejercida, sin el cual ese término sería superfluo, ya que, para estar comprendido en el ámbito de aplicación de dicho artículo 1, apartado 3, el acto debe ser ilegal. De ello deduce que ese término debe entenderse en el sentido de que pretende dificultar la calificación de un acto como acto terrorista.
- 46 A juicio del recurrente, el Tribunal General también erró al estimar, en el apartado 115 de la sentencia recurrida, que los «términos empleados (intimidación, presión, desestabilización o destrucción)» aluden «a la propia naturaleza de los actos realizados», puesto que no puede determinarse si un acto es desestabilizador o destructivo de estructuras fundamentales de un Estado sin tener en cuenta los objetivos perseguidos por la organización de que se trate con respecto a esas estructuras fundamentales. Así pues, si el fin perseguido es hacer que dichas estructuras fundamentales sean más respetuosas con los principios del Derecho internacional y con los derechos humanos, no puede considerarse —según el recurrente— que dicho acto tenga por objeto desestabilizarlas o destruirlas. Sostiene que, dado que el Tribunal de Justicia ya ha

declarado que el principio consuetudinario de autodeterminación es «un derecho invocable *erga omnes* y uno de los principios esenciales del Derecho internacional» (sentencia de 21 de diciembre de 2016, Consejo/Frente Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:973, apartado 88), el Consejo está obligado a tenerlo en cuenta cuando decide incluir a una organización en una lista de sanciones. De ello deduce que el Tribunal General también erró al declarar, en el apartado 117 de la sentencia recurrida, que la aplicación de las disposiciones de la Posición Común 2001/931 no se opone al principio consuetudinario de autodeterminación.

- 47 Según el recurrente, de seguirse el razonamiento del Tribunal General, los actos de todo un pueblo que, para ejercer su derecho a la autodeterminación, no tiene otra opción que recurrir a la fuerza armada, responderían a la definición de acto terrorista. Ello equivaldría a renegar de la idea de un Derecho internacional humanitario en su conjunto, según el cual numerosos actos militares cometidos en un conflicto de este tipo son legítimos. El Tribunal General, en lugar de referirse a la amplia facultad de apreciación reconocida al Consejo, como hizo en el apartado 117 de la sentencia recurrida, debería haber tenido en cuenta el principio de autodeterminación en el marco de la interpretación del artículo 1, apartado 3, de la Posición Común 2001/931.
- 48 Por último, remitiéndose a las alegaciones formuladas en primera instancia, el recurrente reprocha al Tribunal General su negativa a pronunciarse, en el apartado 110 de la sentencia recurrida, sobre la aplicación en el caso de autos del principio de autodeterminación y sobre la cuestión de la legalidad del recurso a la fuerza armada para alcanzar la autodeterminación.
- 49 El Consejo, apoyado por la República Francesa, solicita que se desestime el primer motivo de casación.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 50 El primer motivo de casación tiene por objeto la interpretación realizada por el Tribunal General, en los apartados 103 a 130 de la sentencia recurrida, del artículo 1, apartado 3, párrafo primero, de la Posición Común 2001/931, interpretación según la cual los «fines» mencionados en dicha disposición aluden a la «propia naturaleza de los actos realizados» y no pueden tomar en consideración la eventual existencia de un conflicto armado dirigido a conseguir la autodeterminación de un pueblo.
- 51 A este respecto, según jurisprudencia reiterada, para interpretar una disposición del Derecho de la Unión, procede tener en cuenta no solo su tenor literal, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte [sentencia de 2 de diciembre de 2021, Comisión y GMB Glasmanufaktur Brandenburg/Xinyi PV Products (Anhui) Holdings, C-884/19 P y C-888/19 P, EU:C:2021:973, apartado 70].
- 52 Por lo que respecta al tenor del artículo 1, apartado 3, párrafo primero, de la Posición Común 2001/931, procede señalar que la definición de un acto como «acto terrorista» se basa en dos requisitos acumulativos, a saber, por una parte, que dicho acto figure entre los enumerados en sus letras a) a k) y, por otra parte, que el fin con el que se cometa esté comprendido en alguno de los fines contemplados en sus incisos i) a iii).
- 53 Por lo tanto, el Tribunal General consideró fundadamente en el apartado 128 de la sentencia recurrida —como, por otra parte, admitió el recurrente— que dicha Posición Común define los actos terroristas tanto por los fines perseguidos como por los medios empleados para alcanzarlos.

- 54 En cambio, contrariamente a lo que alega el recurrente, el tenor del artículo 1, apartado 3, párrafo primero, de dicha Posición Común no permite en modo alguno considerar que un objetivo político perseguido por el acto de que se trate o la naturaleza de las reivindicaciones de su autor puedan tener alguna pertinencia a efectos de la definición del concepto de «acto terrorista».
- 55 Esta interpretación del artículo 1, apartado 3, de la Posición Común 2001/931 se ve confirmada por el contexto de esta disposición y por los objetivos perseguidos por el Consejo al adoptar la citada Posición Común.
- 56 En efecto, como se desprende de los considerandos 5 a 7 de la Posición Común 2001/931 y de los considerandos 3, 5 y 6 del Reglamento n.º 2580/2001, el Consejo adoptó esa Posición Común y, posteriormente, de conformidad con ella, ese Reglamento con el fin, en particular, de aplicar, a escala de la Unión, la Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que «reafirma[ba] la necesidad de luchar con todos los medios, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, contra las amenazas a la paz y la seguridad internacionales representadas por los actos de terrorismo» y pedía a los Estados miembros que «complement[aran] la cooperación internacional adoptando nuevas medidas para prevenir y reprimir en su territorio, por todos los medios legales, la financiación y preparación de todo acto de terrorismo».
- 57 A este respecto, también es preciso recordar que la Posición Común 2001/931 persigue esencialmente este objetivo preventivo de lucha contra el terrorismo internacional, cortando sus recursos financieros mediante la congelación de los fondos y recursos económicos de las personas o entidades de quienes se sospecha que están implicadas en actividades relacionadas con él (véase, en este sentido, la sentencia 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 67).
- 58 Así, los actos intencionados enumerados en el artículo 1, apartado 3, párrafo primero, letras a) a k), de la Posición Común 2001/931 se consideran actos terroristas cuando se cometan con el fin de intimidar gravemente a una población, obligar indebidamente a los poderes públicos o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo, o desestabilizar gravemente o destruir las estructuras fundamentales políticas, constitucionales, económicas o sociales de un país o de una organización internacional, sin que deba tenerse en cuenta el objetivo, político o de otro tipo, del autor del acto terrorista en cuestión.
- 59 A este respecto, es preciso subrayar que la Posición Común 2001/931 y el Reglamento n.º 2580/2001 no tienen por objetivo sancionar los actos terroristas, sino luchar contra el terrorismo previniendo la financiación de actos terroristas (sentencia de 14 de marzo de 2017, A y otros, C-158/14, EU:C:2017:202, apartado 96).
- 60 En cambio, ninguno de los considerandos u objetivos contemplados puede entenderse en el sentido de que los actos que persiguen un objetivo supuestamente legítimo deban excluirse del ámbito de aplicación de la Posición Común 2001/931, de modo que debe desestimarse la alegación del recurrente según la cual ha de tenerse en cuenta la eventual existencia de un objetivo de autodeterminación para determinar si un acto se ha cometido con un fin terrorista.
- 61 El Tribunal General se pronunció sobre esta alegación en los apartados 106 y 107 de la sentencia recurrida, recordando algo que, por otra parte, el recurrente no discute, y es que la existencia de un conflicto armado en el sentido del Derecho internacional humanitario no excluye la aplicación de las disposiciones del Derecho de la Unión relativas a la prevención del terrorismo, como la Posición Común 2001/931, a los eventuales actos terroristas cometidos en ese contexto

(véase, en este sentido, la sentencia de 14 de marzo de 2017, A y otros, C-158/14, EU:C:2017:202, apartados 97 y 98), y precisando que esta Posición Común no realiza distinción alguna, por lo que se refiere a su ámbito de aplicación, en función de si el acto de que se trata se comete o no en el contexto de un conflicto armado en el sentido del Derecho internacional humanitario.

- 62 Si bien el Tribunal General señaló, en el apartado 109 de la sentencia recurrida, que el principio consuetudinario de autodeterminación, recordado, en particular, en el artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas, es un principio de Derecho internacional aplicable a todos los territorios no autónomos y a todos los pueblos que aún no hayan accedido a la independencia (sentencia de 21 de diciembre de 2016, Consejo/Frente Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:973, apartado 88), este principio no implica que, para ejercer el derecho a la autodeterminación, un pueblo o los habitantes de un territorio puedan recurrir a medios contemplados en el artículo 1, apartado 3, de la Posición Común 2001/931.
- 63 En efecto, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el Derecho internacional humanitario y la Posición Común 2001/931 persiguen objetivos distintos y establecen mecanismos diferentes, de modo que la aplicación de esta Posición Común no depende de las calificaciones derivadas del Derecho internacional humanitario. El Tribunal de Justicia deduce de ello que dicha Posición Común y el Reglamento n.º 2580/2001 deben interpretarse en el sentido de que las actividades de una fuerza armada en período de conflicto armado, en el sentido del Derecho internacional humanitario, pueden constituir «actos terroristas», conforme a dichos actos de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de marzo de 2017, A y otros, C-158/14, EU:C:2017:202, apartados 89, 91 y 97).
- 64 En este contexto, el Tribunal General señaló, en el apartado 115 de la sentencia recurrida, que debe distinguirse entre, por una parte, los objetivos que un pueblo o los habitantes de un territorio desean alcanzar y, por otra parte, los comportamientos que estos adoptan para alcanzarlos, de manera que los «fines» mencionados en el artículo 1, apartado 3, párrafo primero, incisos i) a iii), de la Posición Común 2001/931 no se corresponden con tales objetivos, que pueden calificarse de últimos o de subyacentes.
- 65 Aunque el recurrente admite que el Tribunal General apreció correctamente que existe una diferencia entre el objetivo último o subyacente con el que la entidad participa en un conflicto armado y el fin con el que se llevan a cabo las acciones específicas en el marco de dicho conflicto, no aporta ningún argumento jurídico válido que permita concluir que el objetivo último o subyacente sea pertinente a efectos de la apreciación del fin de esas acciones específicas.
- 66 De ello se deduce que los actos cometidos con alguno de los tres fines mencionados en los incisos i) a iii) del artículo 1, apartado 3, párrafo primero, de la Posición Común 2001/931 pueden calificarse de actos terroristas, aun cuando su objetivo último o subyacente consista, por ejemplo, en hacer más democráticas las estructuras fundamentales de un Estado. Por lo tanto, el Tribunal General declaró fundadamente, en el apartado 116 de la sentencia recurrida, que, si los actos se cometen con alguno de esos tres fines, no procede investigar cuáles son los objetivos perseguidos por la organización de que se trate, a menos que se quiera suprimir uno de los dos requisitos acumulativos exigidos para que un acto pueda calificarse de acto terrorista. Dichos fines, que consisten en caracterizar los actos enumerados en las letras a) a k) de ese artículo 1, apartado 3, párrafo primero, y que, por tanto, son de naturaleza puramente funcional, no tienen relación alguna con un objetivo político o con las reivindicaciones que se hayan fijado los autores de un acto, de modo que el objetivo último o subyacente de ese acto carece de toda incidencia en cuanto a la calificación de este como «acto terrorista».

- 67 Habida cuenta de lo anterior, también procede desestimar la alegación del recurrente dirigida contra el apartado 110 de la sentencia recurrida no solo porque tal alegación se limita a rebatir, en términos generales, el pronunciamiento del Tribunal General que figura en él, sino también porque procede de una interpretación errónea de dicho apartado. En efecto, el Tribunal General consideró, en ese apartado, que no era necesario pronunciarse sobre la aplicación en el caso de autos del principio de autodeterminación para responder a la argumentación relativa a la interpretación de los fines contemplados en el artículo 1, apartado 3, de la Posición Común 2001/931 y, contrariamente a lo que afirma el recurrente, no se negó a pronunciarse sobre la aplicabilidad de dicho principio.
- 68 Admitir el razonamiento del recurrente, según el cual una organización o entidad tiene derecho a cometer alguno de los actos enumerados en el artículo 1, apartado 3, párrafo primero, letras a) a k), de la Posición Común 2001/931, siempre que tales actos se realicen con un objetivo general de autodeterminación, conduciría además a un resultado contrario al tenor y al contexto de dicha disposición y a los objetivos de la normativa de la que forma parte y sería contrario a la jurisprudencia citada en los apartados 61 a 63 de la presente sentencia.
- 69 Por último, por estas mismas razones, el Tribunal General tampoco incurrió en error de Derecho al declarar, en el apartado 116 de la sentencia recurrida, que el término «indebidamente» que figura en el artículo 1, apartado 3, párrafo primero, inciso ii), de la Posición Común 2001/931 no debe evaluarse a la luz del carácter supuestamente legítimo del fin perseguido por el ejercicio de la coacción en cuestión.
- 70 De las consideraciones anteriores se deduce que procede desestimar el primer motivo de casación.

Segundo motivo de casación

Alegaciones de las partes

- 71 Mediante su segundo motivo de casación, el recurrente alega que el Tribunal General consideró erróneamente que el Consejo podía basarse en la decisión de 2001 del Reino Unido como «decisión» en el sentido del artículo 1, apartado 4, de la Posición Común 2001/931, puesto que los hechos indicados en la exposición de motivos de dicha decisión habían quedado desfasados y, por tanto, no podían justificar que se considerase que el recurrente había cometido actos terroristas que permitieran calificarlo de «grupo terrorista».
- 72 El recurrente estima que el Tribunal General incurrió en error al mencionar, en el apartado 126 de la sentencia recurrida, los hechos en los que se basó la decisión de 2001 del Reino Unido, a saber, el secuestro de turistas occidentales a principios de los años noventa, el ataque a una refinería durante el período 1993/1994, una campaña de atentados contra instalaciones turísticas esos mismos años y amenazas de ataques a instalaciones turísticas durante los años 1995 a 1999, al analizar estos hechos y al concluir que el Consejo podía calificarlos de actos terroristas en el sentido del artículo 1, apartado 3, párrafo primero, de la Posición Común 2001/931. En efecto, dado que el Tribunal General solo tuvo en cuenta, en los apartados 76 a 81 de dicha sentencia, los hechos acaecidos en los años 1995 y 1999, cabe deducir que los demás hechos, más antiguos, no son pertinentes. De ello infiere el recurrente que estos últimos hechos no podían fundamentar la conclusión de que él debía ser considerado grupo terrorista en el sentido del artículo 1,

apartado 3, párrafo segundo, de dicha Posición Común, máxime cuando el Tribunal General llegó a la conclusión, en el apartado 71 de la citada sentencia, de que el PKK «parecía haber renunciado a [su] campaña [terrorista]».

- 73 El recurrente afirma que, en cualquier caso, el Tribunal General consideró erróneamente, en los apartados 78 a 81 de la sentencia recurrida, que las amenazas de ataques contra instalaciones turísticas en los años 1995 y 1999 podían tenerse en cuenta, habida cuenta de su distancia temporal. Aun admitiendo que el Consejo no tenga que controlar si los hechos que constan en las resoluciones nacionales condenatorias han tenido lugar efectivamente, sí le incumbe comprobar que la autoridad nacional competente los considera efectivamente producidos, justificando su constatación de manera clara y coherente en la exposición de motivos.
- 74 De ello deduce el recurrente que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al considerar, en el apartado 95 de la sentencia recurrida, que procedía desestimar el motivo basado en la infracción del artículo 1, apartado 4, de la Posición Común 2001/931, en la medida en que los actos controvertidos se adoptaron sobre la base de la decisión de 2001 del Reino Unido, y, en el apartado 130 de dicha sentencia, que procedía desestimar el motivo basado en la infracción del artículo 1, apartado 3, de dicha Posición Común.
- 75 El recurrente añade que ni el Consejo ni el Tribunal General pudieron considerar que las amenazas alegadas respondían a los criterios enunciados en el artículo 1, apartado 3, párrafo primero, de la Posición Común 2001/931. En efecto, estas supuestas amenazas no podían considerarse actos terroristas, en el sentido de dicha disposición, puesto que se había abandonado la campaña de atentados que dieron lugar a la muerte de personas.
- 76 Según el recurrente, también deben tenerse en cuenta las divergencias existentes entre la definición del acto terrorista prevista en la legislación del Reino Unido y la enunciada en la Posición Común 2001/931. De este modo, el Tribunal General incurrió en error, en el apartado 128 de la sentencia recurrida, al considerar carente de consecuencias la circunstancia de que el criterio de gravedad esté vinculado a los «medios» en la legislación del Reino Unido y a los «fines» en dicha Posición Común, puesto que la diferencia es relevante, sobre todo en lo que respecta a las amenazas. Así, según el recurrente, el ataque contra la central eléctrica acaecido en agosto de 2014, que el Tribunal General examinó en el apartado 129 de dicha sentencia, solo podía calificarse de acto terrorista, en el sentido de dicha Posición Común, si la perturbación del suministro energético ocasionada tenía como efecto poner en peligro vidas humanas. Pues bien, esta central aún no estaba en funcionamiento en el momento del ataque, de modo que no pudo «perjudicar gravemente a un país», en el sentido del artículo 1, apartado 3, párrafo primero, de dicha Posición Común, ya que el objetivo era, de hecho, preservar el medio natural del Kurdistán.
- 77 El Consejo, apoyado por la República Francesa, solicita que se desestime el segundo motivo de casación.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 78 El segundo motivo de casación tiene por objeto el supuesto error cometido por el Tribunal General, en los apartados 71, 76 a 81, 95, 103 y 119 a 130 de la sentencia recurrida, en tanto en cuanto este tomó en consideración la decisión de 2001 del Reino Unido para demostrar, por una parte, que el Consejo había cumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 1, apartado 4, de la Posición Común 2001/931 y, por otra parte, que los actos cometidos eran actos terroristas en el sentido del artículo 1, apartado 3, de esta Posición Común.

- 79 Es preciso, de entrada, para determinar si este motivo está fundado, distinguir entre dos cuestiones, por una parte, si la decisión de 2001 del Reino Unido puede calificarse de decisión de una autoridad competente, en el sentido del artículo 1, apartado 4, de la Posición Común 2001/931, en particular en relación con la fecha en la que se produjeron los incidentes en los que se basa y, por otra parte, si tales incidentes, habida cuenta, en particular, de su naturaleza, pueden calificarse de actos terroristas, en el sentido del artículo 1, apartado 3, de dicha Posición Común.
- 80 Por lo que respecta, en primer lugar, al artículo 1, apartado 4, de la Posición Común 2001/931, este establece, en su párrafo primero, que 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 las personas, grupos y entidades mencionados, tanto si se trata de la apertura de investigaciones o de procedimientos en relación con un acto terrorista como de la tentativa de cometer, o de participar, o de facilitar dicho acto, basada en pruebas o en indicios serios y creíbles, o si se trata de una condena por dichos hechos».
- 81 En lo que atañe a las obligaciones del Consejo cuando incluye en la lista a una persona o a una entidad, de la referencia a una decisión nacional y de los términos «informaciones concretas» y «pruebas o indicios serios y creíbles», que figuran en el artículo 1, apartado 4, de la Posición Común 2001/931, se desprende que esta disposición tiene como objetivo proteger a las personas interesadas, garantizando que su inclusión en la lista de congelación de fondos 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 (véase, en este sentido, la sentencia 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 68).
- 82 En efecto, en ausencia de medios de la Unión que permitan a esta realizar investigaciones relativas a la implicación de una persona en actos terroristas, mediante dicho requisito se pretende que se demuestre que existen pruebas o indicios serios y creíbles de la implicación de esa persona en actividades terroristas considerados fiables por las autoridades nacionales y que hayan inducido a estas autoridades a adoptar, al menos, medidas de investigación, sin que se exija que la decisión nacional haya sido adoptada bajo una forma jurídica concreta o que haya sido publicada o notificada (sentencia 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 69).
- 83 En el caso de autos, el Tribunal General declaró, en el apartado 71 de la sentencia recurrida, que el Consejo se había basado en la existencia de decisiones que calificó de decisiones de una autoridad competente en el sentido del artículo 1, apartado 4, de la Posición Común 2001/931, entre ellas la decisión de 2001 del Reino Unido. En primer lugar, el Tribunal General enumeró a tal efecto las pruebas y los indicios serios y creíbles, tal como habían sido indicados por el Consejo y considerados fiables por las autoridades nacionales y que incluían ataques terroristas imputados al PKK desde el año 1984, una campaña terrorista a principios de los años noventa, que incluía el secuestro de turistas occidentales, el ataque a una refinería y atentados contra instalaciones turísticas que condujeron a la muerte de turistas extranjeros durante los años 1993 y 1994. El Tribunal General indicó, también en el apartado 71 de dicha sentencia y contrariamente a lo que sostiene el recurrente, que el Consejo había señalado que, aunque el PKK parecía haber renunciado a esa campaña durante los años 1995 a 1999, había continuado con sus amenazas de atacar instalaciones turísticas durante ese período. A continuación, el Tribunal General recordó, en el apartado 72 de la citada sentencia, que, según la jurisprudencia, «las informaciones concretas o [los] elementos del expediente» exigidos por el artículo 1, apartado 4, de esa Posición Común deben mostrar que una decisión de una autoridad nacional que responda a la definición de

dicha disposición ha sido adoptada contra las personas o las entidades afectadas, de modo que permita a estas últimas identificar esa decisión, sin que tales informaciones o tales elementos se refieran sin embargo al contenido de dicha decisión. Por último, el Tribunal General concluyó, en el apartado 73 de la misma sentencia, que el Consejo había proporcionado informaciones [suficientemente] concretas sobre la decisión de 2001 del Reino Unido, en el sentido del artículo 1, apartado 4, de dicha Posición Común.

- 84 De lo anterior resulta que el Tribunal General pudo considerar, en el apartado 75 de la sentencia recurrida, que el Consejo disponía de informaciones concretas y de elementos del expediente derivados de una decisión de una autoridad competente, en el sentido del artículo 1, apartado 4, de la Posición Común 2001/931. Dado que el recurrente no discute esta conclusión del Tribunal de General y, en cualquier caso, no aporta ningún elemento que permita desvirtuarla, el Tribunal General declaró fundadamente que el Consejo podía basarse en la decisión de 2001 del Reino Unido.
- 85 Por lo que respecta a la alegación basada en que el Tribunal General incurrió en error, en los apartados 76 a 81, 127, 128 y 130 de la sentencia recurrida, al considerar que actos anteriores al año 1995 podían tenerse en cuenta válidamente en el marco de la verificación con arreglo al artículo 1, apartado 3, de la Posición Común 2001/931, siendo así que no podían tenerse en cuenta en el marco del artículo 1, apartado 4, de dicha Posición Común, es preciso distinguir entre, por una parte, los requisitos relativos a la inscripción inicial de una persona o entidad, establecidos en el artículo 1, apartado 4, de dicha Posición Común, en lo que respecta, en particular, a las condiciones de distancia en el tiempo, y, por otra parte, los requisitos relativos a la definición del concepto de «acto terrorista» que figura en el artículo 1, apartado 3, de la misma Posición Común.
- 86 En efecto, la inscripción inicial de una persona o de una entidad, en el sentido del artículo 1, apartado 4, de la Posición Común 2001/931, exige que los actos en los que se basa tal decisión sean suficientemente recientes, en particular habida cuenta del objetivo de esta disposición, que, como se ha recordado en el apartado 81 de la presente sentencia, consiste en proteger a las personas o a las entidades afectadas.
- 87 En cambio, el artículo 1, apartado 3, de la citada Posición Común se limita a establecer la definición del concepto de «acto terrorista» en el sentido de dicha Posición Común. En este contexto, el Consejo puede tener en cuenta otros elementos más antiguos que puedan ser pertinentes para apreciar la historia y la magnitud de las actividades terroristas de la persona o de la entidad afectada, en el sentido de dicha disposición.
- 88 De ello resulta, en el caso de autos, que el Tribunal General pudo tener en cuenta fundadamente actos anteriores al año 1995, acaecidos durante los años 1990, 1993 y 1994, para determinar el carácter terrorista de los fines perseguidos por los actos atribuidos al recurrente, con arreglo al artículo 1, apartado 3, de la Posición Común 2001/931, y que el Tribunal General también declaró fundadamente que la «distancia temporal» de aproximadamente dos años entre los últimos hechos tenidos en cuenta, de 1999, y la decisión de 2001 del Reino Unido no podía considerarse excesiva, lo que permitía, por consiguiente, calificar dicha decisión de decisión de una autoridad competente, en el sentido del artículo 1, apartado 4, de dicha Posición Común.
- 89 En lo que atañe a la referencia hecha por el Tribunal General en el apartado 79 de la sentencia recurrida, en tanto en cuanto este solo tuvo en cuenta los últimos hechos en los que se basaba la decisión de 2001 del Reino Unido, a una distancia temporal de menos de cinco años, procede

señalar que el Tribunal General se refirió a ese plazo de cinco años citando una jurisprudencia según la cual un plazo de cinco años no es excesivo. Sin embargo, de la sentencia recurrida no se desprende en modo alguno que, mediante la referencia a ese plazo de cinco años, el Tribunal General estimara que los demás hechos indicados en la decisión de 2001 del Reino Unido fueran demasiado antiguos para ser tomados en consideración. La alegación del recurrente procede de una interpretación errónea de dicha sentencia y, por lo tanto, no puede acogerse.

- 90 En segundo lugar, también debe desestimarse la alegación según la cual el Tribunal General erró al concluir que las amenazas de ataques contra instalaciones turísticas turcas cumplían los criterios enunciados en el artículo 1, apartado 3, párrafo primero, de la Posición Común 2001/931.
- 91 En efecto, esta disposición se refiere expresamente, en su letra i), a la «amenaza de llevar a cabo cualesquiera de las acciones enumeradas en las letras a) a h)», como atentados contra la vida de una persona o el hecho de causar destrucciones masivas.
- 92 Por lo tanto, la existencia de amenazas de realizar alguno de los comportamientos enumerados en esas letras a) a h) es suficiente para justificar una congelación de fondos y el hecho de que el PKK hubiera renunciado a sus campañas de ataques entre los años 1995 y 1999 no influye en la calificación de las amenazas como acto terrorista.
- 93 Por lo tanto, el Tribunal General concluyó fundadamente que el hecho de no haber cometido ataques durante un determinado período no impedía que pudieran perdurar amenazas de ataques, que constituyen entonces actos terroristas en el sentido del artículo 1, apartado 3, párrafo primero, de la Posición Común 2001/931.
- 94 En cuanto a la alegación del recurrente relativa a las divergencias entre la definición del acto terrorista en la legislación del Reino Unido y la que figura en el artículo 1, apartado 3, párrafo primero, de la Posición Común 2001/931, procede recordar que el Tribunal General consideró, en el apartado 128 de la sentencia recurrida, que el hecho de que el criterio de gravedad esté vinculado a los «medios» en la legislación del Reino Unido y a los «fines» en dicha Posición Común carece de consecuencias.
- 95 A este respecto, del apartado 66 de la presente sentencia se desprende que los fines enumerados en el artículo 1, apartado 3, párrafo primero, incisos i) a iii), de la Posición Común 2001/931 son de naturaleza puramente funcional y permiten caracterizar los actos contemplados en el artículo 1, apartado 3, párrafo primero, letras a) a k), de dicha Posición Común como actos terroristas. Por consiguiente, el razonamiento del Tribunal General no adolece de ninguna incoherencia, habida cuenta de que tanto el Derecho de la Unión como la decisión de 2001 del Reino Unido recogen una definición en dos fases de actos terroristas, definiéndolos a la vez por los fines perseguidos y por los medios empleados para estos fines.
- 96 Por consiguiente, debe desestimarse el segundo motivo de casación por ser manifiestamente infundado.

Tercer motivo de casación

Alegaciones de las partes

- 97 Mediante su tercer motivo de casación, el recurrente alega que el Tribunal General erró al considerar, en los apartados 141 a 163 de la sentencia recurrida, que la revisión efectuada por el Consejo cumplía los requisitos exigidos en el artículo 1, apartado 6, de la Posición Común 2001/931.
- 98 Remitiéndose a lo expuesto en el marco del segundo motivo de casación, el recurrente señala que la decisión de 2001 del Reino Unido no cumple los requisitos exigidos en el artículo 1, apartado 4, de la Posición Común 2001/931. Añade que el Tribunal General erró al considerar, en el apartado 143 de la sentencia recurrida, en relación con el apartado 119 de la misma, que el Consejo pudo basarse en el ataque a un lugar de construcción de un nuevo puesto militar avanzado turco en mayo de 2014 y calificar dicho ataque como acto terrorista. El recurrente sostiene que, en efecto, tal acto constituye un ejemplo típico de acto del que él no puede ser acusado de haber cometido con un fin terrorista, ya que se trató de una respuesta directa a la violación por parte del Gobierno turco de las negociaciones de paz y debería ser considerado, según el Derecho internacional humanitario, un acto militar legítimo.
- 99 El recurrente alega que, aun cuando el Tribunal de Justicia llegara a la conclusión de que, por lo que respecta a la decisión de 2001 del Reino Unido, el Tribunal General no incurrió en error en su interpretación del artículo 1, apartados 3 y 4, de la Posición Común 2001/931, habida cuenta de la naturaleza claramente diferente del ataque cometido en mayo de 2014 respecto de los incidentes expuestos en relación con esa decisión, dicho ataque no permitía justificar suficientemente la persistencia de un riesgo de actos terroristas.
- 100 El recurrente añade que, en efecto, toda vez que su situación evolucionó radicalmente durante los dieciséis años posteriores a la detención, en el año 1999, del Sr. Abdullah Öcalan, fundador y líder del PKK, no puede considerarse que este ataque a un puesto militar avanzado turco en construcción, haciendo caso omiso de las negociaciones de paz, equivalga a la amenaza de ataques contra instalaciones turísticas turcas durante los años noventa.
- 101 Por lo que respecta al ataque contra una central energética el 24 de agosto de 2014, el recurrente sostiene que el Tribunal General incurrió en error de Derecho en el apartado 151 de la sentencia recurrida al considerar que el Consejo lo había calificado válidamente de ataque terrorista, y reitera a este respecto su oposición a la constatación fáctica, tal como expuso en su recurso de anulación, en su réplica y en la vista, según la cual habían sido secuestrados ingenieros chinos.
- 102 Por lo que respecta al incidente de 23 de octubre de 2017, en el que un vehículo militar fue objeto de un ataque, y al de 20 de agosto de 2020, en el que un puesto militar avanzado turco fue atacado por un dron, el recurrente alega que el Tribunal General erró en el marco de su calificación de acto terrorista al considerar, en los apartados 147 a 155 de la sentencia recurrida, que carecía de pertinencia el hecho de que dichos actos se inscribieran en el contexto del conflicto armado entre el PKK y la República de Turquía, cuando del primer motivo se desprende claramente que una operación militar necesaria y proporcionada no puede considerarse que tenga un fin terrorista.

- 103 Según el recurrente, al estimar, en esencia, en los apartados 158 a 162 de la sentencia recurrida, que la continuación del conflicto armado permitía al Consejo apreciar la persistencia de un riesgo de actos terroristas, el Tribunal General prescindió del papel desempeñado por la República de Turquía, cuando el PKK había modificado su *modus operandi* de manera significativa.
- 104 El Consejo, apoyado por la República Francesa, considera que debe desestimarse el tercer motivo de casación.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 105 Es preciso recordar que, con arreglo al artículo 1, apartado 6, de la Posición Común 2001/931, el Consejo puede mantener el nombre de la persona o entidad de que se trate en la lista de congelación de fondos 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 (sentencia de 10 de septiembre de 2020, Hamás/Consejo, C-386/19 P, EU:C:2020:691, apartado 38 y jurisprudencia citada).
- 106 La única cuestión relevante a la hora de examinar la pertinencia de tal mantenimiento consiste en determinar, en principio, si, tras la inclusión de que se trata o después de la revisión precedente, la situación fáctica ha cambiado de tal manera que ya no permite sustentar la misma conclusión en relación con ese riesgo (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de julio de 2017, Consejo/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, apartado 46).
- 107 La persistencia de tal riesgo puede acreditarse, en particular, mediante la referencia a la decisión nacional que justificó la inscripción inicial, cuando dicha decisión haya sido recientemente objeto de una revisión a raíz de la cual se haya concluido que su mantenimiento está justificado por incidentes recientes que pongan de manifiesto que la persona o la organización en cuestión sigue implicada en actividades terroristas. En efecto, tal revisión tiene por objeto garantizar que la decisión del Consejo se adopte sobre una base fáctica suficiente que le permita concluir que existe tal riesgo (sentencia de 10 de septiembre de 2020, Hamás/Consejo, C-386/19 P, EU:C:2020:691, apartado 39).
- 108 En el marco de la comprobación de la persistencia del riesgo de implicación de la persona, grupo o entidad de que se trate en actividades terroristas, deben tenerse en cuenta, en particular, además del resultado posterior de la decisión nacional que sirvió de fundamento a la inscripción inicial de esa persona, grupo o entidad en la lista de congelación de fondos, elementos de hecho más recientes que demuestren que subsiste dicho riesgo (sentencia de 10 de septiembre de 2020, Hamás/Consejo, C-122/19 P, EU:C:2020:690, apartado 38).
- 109 En el caso de autos, el Tribunal General no se apartó de esta jurisprudencia.
- 110 A este respecto, es preciso considerar, en primer término, que las alegaciones del recurrente dirigidas a rebatir la calificación como actos terroristas, en el sentido del artículo 1, apartado 3, párrafo primero, de la Posición Común 2001/931, del ataque a una obra de construcción de un nuevo puesto militar avanzado turco en mayo de 2014, del ataque a una central de energía en el mes de agosto de 2014, del ataque a un vehículo militar el 23 de octubre de 2017 y del ataque por dron el 20 de agosto de 2020 a un puesto militar avanzado turco son inoperantes en el marco de la revisión efectuada con arreglo al artículo 1, apartado 6, de la Posición Común 2001/931 y deben desestimarse sobre la base de la jurisprudencia citada en el apartado 105 de la presente sentencia.

En efecto, para mantener la inclusión de una persona o de una entidad en la lista de congelación de fondos, el Consejo no tiene que demostrar que esa persona o entidad haya cometido un acto terrorista, en el sentido del artículo 1, apartado 3, párrafo primero, de dicha Posición Común, sino únicamente que persiste el riesgo de que esté implicada en actividades terroristas.

- 111 En segundo término, también deben desestimarse las alegaciones del recurrente basadas en que los actos en los que el Consejo se apoyó al revisar la persistencia del riesgo de implicación terrorista del PKK no demuestran suficientemente la existencia de ese riesgo debido a la naturaleza sensiblemente diferente de tales actos y al hecho de que la situación del recurrente ha evolucionado de manera radical, ya que desde entonces aboga por soluciones pacíficas.
- 112 A este respecto, procede señalar que, por una parte, la alegación según la cual está justificado atacar un lugar de construcción de un nuevo puesto militar avanzado turco, que tuvo lugar en mayo de 2014, es inadmisibles. En efecto, al limitarse a hacer referencia a la existencia de un conflicto armado que, supuestamente, permite justificar el acto cometido, al que considera de una naturaleza notablemente diferente de la de los incidentes invocados en la decisión de 2001 del Reino Unido, y al alegar que dicho acto fue una respuesta directa a la violación de las negociaciones de paz por parte del Gobierno turco, el recurrente no invoca un error de Derecho del Tribunal General, sino que solicita al Tribunal de Justicia que sustituya la apreciación del Tribunal General por la suya propia.
- 113 Ahora bien, del artículo 256 TFUE, apartado 1, y del artículo 58, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea se desprende que el recurso de casación se limita a las cuestiones de Derecho y que, por lo tanto, el Tribunal General es el único competente para comprobar y apreciar los hechos pertinentes y las pruebas. Salvo en el supuesto de desnaturalización, la apreciación de los hechos y de las pruebas no constituye una cuestión de Derecho sujeta, como tal, al control del Tribunal de Justicia en el marco de un recurso de casación (auto de 27 de enero de 2022, FT y otros/Comisión, C-518/21 P, EU:C:2022:70, apartado 12 y jurisprudencia citada).
- 114 Por esta misma razón, la alegación del recurrente relativa al ataque a una central energética el 24 de agosto de 2014 también es inadmisibles, ya que el recurrente se limita a reiterar su oposición a la apreciación fáctica del Tribunal General según la cual fueron secuestrados ingenieros chinos, sin cuestionar ninguna apreciación particular del Tribunal General.
- 115 Debe desestimarse por infundada la alegación del recurrente de que los incidentes de 23 de octubre de 2017 y de 20 de agosto de 2020 deberían considerarse maniobras militares manifiestamente necesarias y proporcionadas.
- 116 Aunque el Tribunal General citó, en el apartado 146 de la sentencia recurrida, un ataque contra un vehículo militar turco que tuvo lugar en junio de 2017, pese a que el recurrente invoca un incidente acaecido el 23 de octubre de 2017, de los apartados 147 y 154 de dicha sentencia se desprende que el recurrente no discute ni la realidad de esas operaciones militares ni el hecho de que le sean imputables, puesto que indica que eran manifiestamente necesarias y proporcionadas debido a la exacerbación de las hostilidades reprochada a la República de Turquía y al aumento del uso de drones por parte de esta última.

- 117 Por consiguiente, procede declarar que, en el marco del tercer motivo de su recurso de casación, el recurrente no formula ninguna alegación que pueda poner en entredicho la apreciación jurídica del Tribunal General según la cual esos actos, cuya realidad no ha sido cuestionada, permitan al Consejo actualizar válidamente su apreciación del riesgo de implicación del recurrente en terrorismo.
- 118 En consecuencia, procede desestimar el tercer motivo de casación por ser, en parte, inadmisibile y, en parte, infundado.

Cuarto motivo de casación

Alegaciones de las partes

- 119 Mediante su cuarto motivo de casación, el recurrente invoca un error cometido por el Tribunal General, en los apartados 103 y 164 a 173 de la sentencia recurrida, en la interpretación del principio de proporcionalidad.
- 120 En primer lugar, el recurrente alega que, en los apartados 170 a 172 de la sentencia recurrida, el Tribunal General vulneró el principio de proporcionalidad, que exige que los actos de las instituciones de la Unión no rebasen los límites de lo que resulta apropiado y necesario para el logro de los objetivos legítimamente perseguidos por la normativa controvertida, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, deberá recurrirse a la menos onerosa, y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de enero de 2013, *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, apartado 50).
- 121 El recurrente sostiene que las apreciaciones del Tribunal General son, además, contradictorias, puesto que, si el objetivo de las medidas es, como declara expresamente el Tribunal General, «preservar la paz, prevenir los conflictos y reforzar la seguridad internacional», está claro que su efecto sobre el proceso de paz es un requisito esencial para su conformidad con el principio de proporcionalidad.
- 122 El recurrente añade que, al considerar carente de pertinencia una solución pacífica y democrática del conflicto, el Tribunal General se contradice con el pronunciamiento realizado en el apartado 162 de la sentencia recurrida, según el cual el Consejo consideró acertadamente que no se había producido ningún cambio de circunstancias durante el año 2019. El recurrente argumenta que si, en el marco de la revisión con arreglo al artículo 1, apartado 6, de la Posición Común 2001/931, se considerase pertinente la búsqueda de una solución pacífica, también debería considerarse pertinente en el examen de la proporcionalidad, máxime cuando el objetivo último del conflicto armado es la autodeterminación de un pueblo. Afirma que esta alegación, aunque no puede acogerse en el marco del primer motivo de casación, sí debe acogerse en el marco del examen del cuarto motivo de casación, basado en la vulneración del principio de proporcionalidad.
- 123 Según el recurrente, del apartado 166 de la sentencia recurrida se desprende que los actos controvertidos persiguen un objetivo de interés general, que es contribuir a la paz y a la seguridad internacionales. Ahora bien, el mantenimiento de la inscripción del PKK en las listas controvertidas obstaculiza de hecho el proceso de paz, de modo que las medidas restrictivas previstas por esos actos deben considerarse inadecuadas a la luz de los objetivos perseguidos.

- 124 En segundo lugar, al limitarse a examinar de manera restrictiva el objetivo perseguido por los actos controvertidos, el Tribunal General no comprobó correctamente, en los apartados 164 a 173 de la sentencia recurrida, si los inconvenientes causados, que incluyen también las consecuencias previsibles (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de marzo de 2019, Tjebbes y otros, C-221/17, EU:C:2019:189, apartado 40), no son desproporcionados con respecto a los objetivos perseguidos. En efecto, no puede admitirse que, para determinar si las desventajas ocasionadas por un acto no son desproporcionadas con respecto a los fines perseguidos, solo se tengan en cuenta los objetivos propios de dicho acto y no las consecuencias previsibles de este.
- 125 En este contexto, el recurrente recuerda que, si bien el Consejo no puede tener en cuenta cada posible consecuencia de un acto, no por ello no tuvo conocimiento en el caso de autos, aunque solo fuera por razón del recurso de anulación interpuesto el 1 de mayo de 2014 en el asunto PKK/Consejo (T-316/14) y el 7 de marzo de 2019 en el asunto PKK/Consejo (T-148/19), de los efectos producidos en los kurdos por los actos controvertidos, de modo que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al afirmar, en los apartados 171 y 172 de la sentencia recurrida, que tales efectos carecían de pertinencia.
- 126 El Consejo considera que procede desestimar el cuarto motivo de casación.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 127 En primer lugar, en tanto en cuanto el recurrente se limita a remitirse al objetivo último de las medidas restrictivas, a saber, el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, en el sentido del artículo 21 TUE, apartado 2, letra c), y sostiene, reproduciendo alegaciones formuladas ante la primera instancia, que el mantenimiento de la inscripción del PKK en las listas controvertidas obstaculiza el proceso de paz y tiene repercusiones en los kurdos, puesto que el objetivo último del conflicto armado en el que participa el PKK es la autodeterminación del pueblo kurdo, el cuarto motivo es inadmisibile. En efecto, en ese sentido, el recurso de casación es, en realidad, una pretensión de mero reexamen de la demanda presentada ante el Tribunal General, lo cual excede de la competencia del Tribunal de Justicia en el procedimiento de casación.
- 128 A continuación, el PKK no fundamenta en modo alguno su imputación basada en la pertinencia del principio de autodeterminación en el marco de la apreciación de la proporcionalidad de las medidas restrictivas adoptadas por los actos controvertidos, de modo que esta imputación también debe declararse inadmisibile.
- 129 Por último, en cuanto a la imputación basada en que el Tribunal General no tomó en consideración el objetivo de las medidas restrictivas ordenadas e ignoró sus consecuencias previsibles, al no haber determinado si los inconvenientes causados no eran desproporcionados en relación con el objetivo perseguido, procede recordar, por lo que respecta al control jurisdiccional del respeto del principio de proporcionalidad, que solo el carácter manifiestamente inadecuado de una medida adoptada en relación con el objetivo que pretende conseguir la institución competente puede afectar a la legalidad de tal medida (véase, en este sentido, la sentencia de 25 de junio de 2020, Vnesheconombank/Consejo, C-731/18 P, EU:C:2020:500, apartado 84).
- 130 También cabe recordar que las medidas restrictivas producen, por definición, efectos negativos, en particular en las entidades a las que van dirigidas (véase, en este sentido, la sentencia de 25 de junio de 2020, Vnesheconombank/Consejo, C-731/18 P, EU:C:2020:500, apartado 86).

- 131 Pues bien, la importancia del objetivo perseguido por los actos controvertidos, esto es, la lucha contra el terrorismo, que se enmarca en el objetivo, más amplio, de salvaguardar la paz y la seguridad internacionales, de conformidad con los objetivos de la acción exterior de la Unión establecidos en el artículo 21 TUE, podía justificar consecuencias negativas (véase, en este sentido, la sentencia de 25 de junio de 2020, Vnesheconombank/Consejo, C-731/18 P, EU:C:2020:500, apartado 87).
- 132 Habida cuenta de la jurisprudencia citada en los apartados 129 a 131 de la presente sentencia, el Tribunal General consideró fundadamente, en el apartado 168 de la sentencia recurrida, que, en la medida en que el objetivo perseguido por el Consejo al adoptar los actos controvertidos era, en particular, la lucha contra el terrorismo, estos respondían de manera coherente a ese objetivo y en ningún caso podían considerarse manifiestamente inadecuados a la luz de dicho objetivo.
- 133 Dado que el recurrente no aporta ningún argumento jurídicamente pertinente en apoyo de esta imputación, debe desestimarse.
- 134 Por consiguiente, procede desestimar el cuarto motivo de casación por ser, en parte, inadmisibile y, en parte, infundado.

Quinto motivo de casación

Alegaciones de las partes

- 135 Mediante su quinto motivo de casación, el recurrente alega que el Tribunal General consideró erróneamente, en los apartados 174 a 196 de la sentencia recurrida, que el Consejo había cumplido su obligación de motivación, siendo así que, como se ha indicado en los motivos anteriores del presente recurso de casación, de las exposiciones de motivos de los actos controvertidos no se desprende con claridad que los acontecimientos acaecidos entre los años 1995 y 1999, invocados en relación con la decisión de 2001 del Reino Unido, respalden efectivamente esta decisión.
- 136 Según el recurrente, el Tribunal General incurrió en error al considerar que el Consejo había cumplido su obligación de motivación. En efecto, este último no tuvo en cuenta el objetivo de autodeterminación ni el contexto en el que se inscribe el conflicto armado. El recurrente afirma que el Consejo se basó erróneamente en los incidentes a los que se refiere la decisión de 2001 del Reino Unido. Sostiene que, en el marco de su revisión, el Consejo calificó erróneamente los incidentes mencionados en los actos controvertidos de actos terroristas, sin exponer suficientemente las razones que justifican que la existencia de una operación militar pueda demostrar la persistencia de un riesgo de implicación en actividades terroristas. Objeta que el Consejo no motivó suficientemente las razones por las que los actos controvertidos debían considerarse proporcionados, pese a que había sido informado de las consecuencias que la inscripción del PKK en las listas controvertidas podía tener sobre la paz y sobre la situación de los kurdos y de sus partidarios.
- 137 El recurrente añade que el Tribunal General incurrió en error, en los apartados 183 a 186 de la sentencia recurrida, cuando declaró que, dado que estaban referidas a la cuestión del fundamento de la motivación, procedía desestimar las alegaciones formuladas para probar que el Consejo había incumplido su obligación de motivación al no comprobar si los incidentes examinados por las autoridades nacionales podían calificarse de actos terroristas, en el sentido del artículo 1,

apartado 3, párrafo primero, de la Posición Común 2001/931, y al no demostrar la pertinencia de las decisiones del Reino Unido a la luz del artículo 1, apartados 4 y 6, de dicha Posición Común. Según el recurrente, tal comprobación no solo concierne al fundamento de la motivación, sino también a la propia obligación de motivación.

- 138 El Consejo considera que este motivo de casación es inadmisibile y, en cualquier caso, infundado.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 139 Por lo que respecta a la admisibilidad del quinto motivo de casación, es preciso señalar que, al dirigir sus imputaciones contra los apartados 174 a 196 de la sentencia recurrida, el recurrente no indica claramente ni los pasajes que considera viciados por un error de Derecho, a excepción de las imputaciones dirigidas contra los apartados 183 a 186 de dicha sentencia, ni los fundamentos jurídicos invocados en apoyo de su postura. En particular, no precisa por qué la jurisprudencia del Tribunal de Justicia citada por el Tribunal General es incorrecta. Así pues, las alegaciones del recurrente pretenden obtener un mero reexamen de la demanda presentada ante el Tribunal General, en lugar de dirigirse contra la sentencia recurrida para permitir al Tribunal de Justicia efectuar su control (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de octubre de 2013, Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo, C-583/11 P, EU:C:2013:625, apartado 48).
- 140 En efecto, algunas de las alegaciones invocadas por el recurrente en el marco de este motivo de casación tienen por objeto, en realidad, impugnar la apreciación efectuada por el Tribunal General no sobre la motivación de los actos controvertidos, sino sobre la adecuación de las medidas restrictivas de que se trata a sus objetivos. Pues bien, estas alegaciones, relativas al objetivo de autodeterminación y al contexto en el que se inscribe el conflicto armado, a los incidentes a que se refiere la decisión de 2001 del Reino Unido, a la calificación como actos terroristas de los mencionados en los actos controvertidos y a las razones por las que los actos controvertidos deben considerarse proporcionados, entran en el ámbito de los demás motivos del recurso de casación a los que el recurrente se refiere, además, expresamente, y han sido desestimados. Por consiguiente, carecen de pertinencia en el marco del quinto motivo de casación, basado en la motivación insuficiente.
- 141 También es preciso recordar, como indicó fundadamente el Tribunal General en el apartado 175 de la sentencia recurrida, que la motivación de un acto del Consejo que impone una medida restrictiva debe identificar las razones específicas y concretas por las que el Consejo considera, en el ejercicio de su facultad discrecional de apreciación, que el interesado tiene que ser objeto de tal medida (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de abril de 2021, Consejo/PKK, C-46/19 P, EU:C:2021:316, apartado 47 y jurisprudencia citada).
- 142 Sin embargo, como recordó el Tribunal General en el apartado 176 de la sentencia recurrida, la motivación exigida por el artículo 296 TFUE debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y al contexto en el cual se haya adoptado. La exigencia de motivación debe apreciarse en función de las circunstancias de cada caso, en particular del contenido del 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. No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que el carácter suficiente de la motivación debe apreciarse en relación no solo con su tenor literal, sino también con su contexto, así como con 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 que le permita comprender el alcance de la medida adoptada frente a él (sentencia de 22 de abril de 2021, Consejo/PKK, C-46/19 P, EU:C:2021:316, apartado 48 y jurisprudencia citada).

- 143 En lo que atañe, más concretamente, a los actos que incluyen decisiones de mantenimiento de una persona o de una entidad en una lista de congelación de fondos, 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 esa persona o de esa entidad (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de abril de 2021, Consejo/PKK, C-46/19 P, EU:C:2021:316, apartado 49 y jurisprudencia citada).
- 144 A este respecto, hay que precisar que, en lo relativo a tales actos, 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, lo que por lo demás el Tribunal General recordó en el apartado 177 de la sentencia recurrida, 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 (sentencia de 22 de abril de 2021, Consejo/PKK, C-46/19 P, EU:C:2021:316, apartado 52 y jurisprudencia citada).
- 145 Dicho esto, la cuestión de la motivación, que afecta a una formalidad sustancial, es distinta de la prueba del comportamiento imputado, 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 hechos como elementos que justifican la aplicación de medidas restrictivas frente a la persona afectada (sentencia de 22 de abril de 2021, Consejo/PKK, C-46/19 P, EU:C:2021:316, apartado 55 y jurisprudencia citada).
- 146 A este respecto, el Tribunal General consideró fundadamente, en el apartado 185 de la sentencia recurrida, que el cumplimiento por el Consejo de su obligación de comprobar que los hechos considerados por las autoridades nacionales podían calificarse de actos terroristas, en el sentido del artículo 1, apartado 3, párrafo primero, de la Posición Común 2001/931, fue examinado en respuesta al motivo basado en la infracción de dicha disposición.
- 147 De lo anterior resulta que las alegaciones dirigidas a rebatir el fundamento de dichos hechos, en el marco del quinto motivo de casación basado en una motivación insuficiente, carecen de pertinencia, de modo que este motivo de casación debe declararse inadmisibile y, en todo caso, desestimarse por infundado.
- 148 De todas las consideraciones anteriores se desprende que procede desestimar el recurso de casación en su totalidad, al no haber sido estimado ningún motivo de casación.

Costas

- 149 A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, aplicable al procedimiento de casación en virtud del artículo 184, apartado 1, del mismo Reglamento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.

- 150 Al haber solicitado el Consejo la condena en costas del recurrente y haber sido desestimados todos los motivos de casación invocados por este, procede condenarlo al pago de sus propias costas y de las costas en que haya incurrido el Consejo.
- 151 Con arreglo al artículo 140, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, aplicable *mutatis mutandis* al procedimiento de casación en virtud del artículo 184, apartado 1, de dicho Reglamento, los Estados miembros que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas. Por consiguiente, la República Francesa, que ha participado en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia, cargará con sus propias costas.

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

- 1) Desestimar el recurso de casación.**
- 2) Condenar al Kurdistan Workers' Party (PKK) a cargar con sus propias costas y con las costas en las que haya incurrido el Consejo de la Unión Europea.**
- 3) La República Francesa cargará con sus propias costas.**

Firmas