

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Segunda ampliada)
de 23 de noviembre de 2011 *

En el asunto T-341/07,

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

parte demandante,

contra

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

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: inglés.

apoyado por

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

por

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

y por

Comisión Europea, representada inicialmente por el Sr. P. Aalto y la Sra. S. Boelaert, y posteriormente por la Sra. Boelaert y el Sr. P. Van Nuffel, en calidad de agentes,

partes coadyuvantes,

que actualmente tiene por objeto, a raíz de la sentencia del Tribunal de 30 de septiembre de 2009, Sison/Consejo (T-341/07, Rec. p. II-3625), una solicitud de indemnización que pretende, en esencia, obtener la reparación del perjuicio supuestamente sufrido por el demandante debido a las medidas restrictivas adoptadas en relación con él en el ámbito de la lucha contra el terrorismo,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Segunda ampliada),

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

Secretario: Sr. N. Rosner, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 30 de marzo de 2011;

dicta la siguiente

Sentencia

Antecedentes del litigio

- ¹ Para el relato de antecedentes del presente litigio, es necesario remitirse, por una parte, a la sentencia del Tribunal de 11 de julio de 2007, Sison/Consejo (T-47/03, no publicada en la Recopilación; en lo sucesivo, «sentencia Sison I») y, por otra parte, a la sentencia interlocutoria del Tribunal de 30 de septiembre de 2009, Sison/Consejo (T-341/07, Rec. p. II-3625; en lo sucesivo, «sentencia Sison II»).

Procedimiento

- 2 El Sr. José María Sison, demandante, interpuso el presente recurso mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 10 de septiembre de 2007. El recurso tenía inicialmente por objeto, por una parte, una solicitud de anulación parcial de la Decisión 2007/445/CE del Consejo, de 28 de junio de 2007, por la que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 2580/2001 sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo y se derogan las Decisiones 2006/379/CE y 2006/1008/CE (DO L 169, p. 58), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 230 CE y, por otra parte, una solicitud de indemnización de conformidad con lo dispuesto en los artículos 235 CE y 288 CE.

- 3 El 13 de noviembre de 2007, el Tribunal (Sala Séptima) acordó resolver por los trámites del procedimiento acelerado el recurso de nulidad interpuesto de conformidad con lo establecido en el artículo 230 CE. Previa solicitud de las partes, el Presidente de la Sala Séptima del Tribunal suspendió el procedimiento mediante auto pronunciado el mismo día en lo referente a la solicitud de indemnización presentada con arreglo a los artículos 235 CE y 238 CE, hasta que se dictara sentencia sobre el recurso de nulidad interpuesto con arreglo a lo dispuesto en el artículo 230 CE.

- 4 Mediante la sentencia Sison II, citada en el apartado 1 *supra*, el Tribunal anuló el conjunto de las medidas restrictivas específicas (congelación de fondos) adoptadas contra el demandante desde la interposición del recurso, esto es, la Decisión 2007/445, la Decisión 2007/868/CE del Consejo, de 20 de diciembre de 2007, por la que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 2580/2001 y se deroga la Decisión 2007/445 (DO L 340, p. 100), la Decisión 2008/343/CE del Consejo, de 29 de abril de 2008, que modifica la Decisión 2007/868 (DO L 116, p. 25), la Decisión 2008/583/CE del Consejo, de 15 de julio de 2008, por la que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 2580/2001 y se deroga la Decisión 2007/868 (DO L 188, p. 21), la Decisión 2009/62/CE del Consejo, de 26 de enero de 2009, por la que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 2580/2001 y se deroga la Decisión 2008/583 (DO L 23, p. 25), y el Reglamento (CE) n° 501/2009 del Consejo, de 15 de junio de

2009, por el que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 2580/2001 y se deroga la Decisión 2009/62 (DO L 151, p. 14), en la medida en que dichos actos afectaban al demandante. Puesto que esa sentencia no ponía fin a la instancia, se acordó reservar la decisión sobre las costas.

- 5 Dictada sentencia en el asunto Sison II, el procedimiento reanudó su curso en lo referente al recurso de indemnización interpuesto de conformidad con lo establecido en los artículos 235 CE y 288 CE.
- 6 Puesto que el Consejo de la Unión Europea no presentó su escrito de contestación a la demanda dentro del plazo señalado, el Tribunal (Sala Séptima) instó al demandante a manifestar lo que considerase procedente respecto a la continuación del procedimiento, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 122, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General.
- 7 Mediante escrito presentado ante la Secretaría el 8 de febrero de 2010, el demandante rogó al Tribunal que aceptara el escrito de contestación del Consejo, pese a su tardía presentación, de modo que el procedimiento reanudase un curso contradictorio normal. A raíz de la resolución del Tribunal (Sala Séptima), dictada en el mismo día, el procedimiento prosiguió su curso reglamentario.
- 8 Dado que se había modificado la composición de las Salas del Tribunal, el juez ponente fue adscrito a la Sala Segunda, a la cual, por consiguiente, se atribuyó el presente asunto.
- 9 Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 14, apartado 1, y en el artículo 51, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, y a propuesta de la Sala Segunda, el Tribunal en Pleno resolvió atribuir el asunto a la Sala Segunda Ampliada.
- 10 A la vista del informe del juez ponente, el Tribunal (Sala Segunda ampliada) resolvió abrir la fase oral y, con arreglo a las diligencias de ordenación del procedimiento

establecidas en el artículo 64 del Reglamento de Procedimiento, formuló una pregunta a las partes, instándolas a que respondieran por escrito. A excepción del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, las partes cumplieron lo requerido dentro del plazo señalado.

- 11 A excepción del Reino Unido, no representado, en la vista celebrada el 30 de marzo de 2011 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas del Tribunal.

Pretensiones de las partes

- 12 El demandante solicita al Tribunal que:

— Condene a la Comunidad Europea, en virtud de lo establecido en los artículos 235 CE y 288 CE, a abonarle los daños y perjuicios por importe de 291.427,97 EUR, incrementados con 200,87 EUR mensuales hasta que se dicte la sentencia, así como los intereses devengados desde el mes de octubre de 2002 hasta que se efectúe el pago íntegro.

— Condene en costas al Consejo.

- 13 La Comisión, apoyada por los coadyuvantes, solicita al Tribunal que:

— Desestime por infundado el recurso de indemnización.

— Condene en costas al demandante.

Fundamentos de Derecho

Sobre la admisibilidad

- 14 El demandante ha sostenido en sus alegaciones que tenía derecho a solicitar la reparación del perjuicio supuestamente causado por el conjunto de medidas de congelación de sus activos, adoptadas por el Consejo desde octubre de 2002, sin distinguir entre los perjuicios derivados de los actos objeto del litigio que dio lugar a la sentencia Sison I, citada en el apartado 1 *supra*, o de los actos objeto del presente litigio.
- 15 En lo que respecta, más concretamente, a los actos impugnados en el litigio que dio lugar a la sentencia Sison I, citada en el apartado 1 *supra*, el demandante alegó en sus escritos que, puesto que dicha sentencia tiene efectos retroactivos, debería haber sido restablecido en la situación jurídica en que se encontraba antes de que se dictara aquella. Por otra parte, considera que se ha demostrado claramente que la ilegalidad de fondo que afectaba a los actos anulados por la sentencia Sison II, citada en el apartado 1 *supra*, afectaba anteriormente y del mismo modo a los actos impugnados en el litigio que dio lugar a la sentencia Sison I, citada en el apartado 1 *supra*, aun cuando, en dicho litigio, el Tribunal sólo pudo ejercer su control jurisdiccional sobre el respeto de las garantías procedimentales y, por ello, no pudo declarar esa ilegalidad de fondo (véase la sentencia Sison I, citada en el apartado 1 *supra*, apartado 225).
- 16 En sus escritos, el Consejo no se opuso a dicha interpretación sobre el alcance del presente recurso de indemnización.

- 17 No obstante, respecto a la solicitud de indemnización del perjuicio supuestamente causado por los actos impugnados en el litigio que dio lugar a la sentencia Sison I, citada en el apartado 1 *supra*, el Tribunal planteó de oficio a la cuestión de su admisibilidad. En efecto, mediante una diligencia de ordenación del procedimiento de 21 de febrero de 2011, el Tribunal instó a las partes para que se pronunciaran por escrito sobre la cuestión de si la fuerza de cosa juzgada que dimana de la sentencia Sison I, citada en el apartado 1 *supra*, obstaculizaba que el demandante pudiera solicitar de nuevo, invocando los artículos 235 CE y 288 CE, la reparación de un perjuicio coincidente con aquel cuya solicitud de indemnización con igual fundamento ya había sido desestimada por dicha sentencia (apartado 243).
- 18 En sus observaciones escritas, presentadas en la Secretaría del Tribunal el 8 de marzo de 2011, el demandante sostuvo que la fuerza de cosa juzgada que dimana de la sentencia Sison I, citada en el apartado 1 *supra*, no le impedía interponer un recurso de indemnización como el formulado en sus escritos procesales. En esencia, alega que las cuestiones de hecho y de Derecho a que se refiere dicho recurso no habían sido «efectiva o necesariamente resueltas» por la sentencia Sison I, citada en el apartado 1 *supra*. Más en particular, considera que el Tribunal no examinó, en dicha sentencia, los perjuicios derivados del comportamiento del Consejo después del 29 de mayo de 2006, ni los perjuicios derivados de la «ilegalidad sustancial» de la acción del Consejo. Por otra parte, la desestimación del presente recurso de indemnización, basada en la excepción de cosa juzgada, a su entender, lesionaría su derecho a la tutela efectiva por un órgano jurisdiccional imparcial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada en Niza el 7 de diciembre de 2000 (DO C 364, p. 1).
- 19 En sus observaciones escritas, presentadas en la Secretaría del Tribunal, respectivamente, el 8 y el 7 de marzo de 2011, el Consejo y el Reino de los Países Bajos, por una parte, y la Comisión Europea, por otra, respondieron de manera afirmativa a la cuestión planteada por el Tribunal.
- 20 A este respecto, procede recordar que la causa de inadmisión derivada de la fuerza de cosa juzgada, según la cual es inadmisibles un recurso en el que se enfrentan las

mismas partes, se refiere al mismo objeto y se basa en la misma causa que un recurso ya resuelto, es de orden público (véase la sentencia de este Tribunal de 26 de febrero de 2003, Lucaccioni/Comisión, T-164/01, RecFP pp. I-A-67 y II-367, apartado 28, y la jurisprudencia citada) y, por lo tanto, puede y debe ser examinada de oficio por el juez. Según reiterada jurisprudencia, la fuerza de cosa juzgada sólo afecta a los extremos de hecho y de Derecho que han sido efectiva o necesariamente zanjados por la resolución judicial de que se trate (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 15 de octubre de 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij y otros/Comisión, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P a C-252/99 P y C-254/99 P, Rec. p. I-8375, apartado 44, y de 12 de junio de 2008, Comisión/Portugal, C-462/05, Rec. p. I-4183, apartado 23, y la jurisprudencia citada).

- 21 En el caso de autos, se desprende de una comparación entre los diversos perjuicios cuya reparación se solicitaba, invocando la responsabilidad extracontractual de la comunidad, en el litigio que dio lugar a la sentencia Sison I, citada en el apartado 1 *supra* (véase el apartado 228 de esta sentencia), y algunos de los perjuicios cuya reparación se solicita, invocando la citada responsabilidad, en el presente litigio (véase el informe para la vista, apartados 38, 41 y 49), que dichos perjuicios coinciden parcialmente, *ratione temporis*, ya que se refieren al período comprendido entre octubre de 2002 y la fecha en que se dictó la sentencia Sison I, citada en el apartado 1 *supra*. Por otra parte, el propio demandante sostuvo en sus escritos que todos esos perjuicios habían sido causados por la misma ilegalidad de fondo que había viciado el comportamiento del Consejo (véase el apartado 15 *supra*).
- 22 Ahora bien, procede recordar que, en la sentencia Sison I, citada en el apartado 1 *supra*, el Tribunal, al tiempo que no se consideró en condiciones de apreciar si se cumplía el requisito de la ilegalidad del comportamiento reprochado al Consejo y, en particular, si el Consejo había incurrido en un error manifiesto de apreciación al decidir bloquear los fondos del demandante basándose en los datos de que disponía o si había ignorado de forma manifiesta y grave los límites que se imponen a sus facultades de apreciación (sentencia Sison I, citada en el apartado 1 *supra*, apartado 242), consideró que la solicitud de indemnización debía desestimarse, en cualquier caso, debido a que ni la realidad ni la amplitud de los perjuicios alegados, enumerados en el apartado 228 de dicha sentencia, ni la existencia de un nexo causal entre dichos perjuicios

y los perjuicios e ilegalidades de fondo invocados en apoyo de esa solicitud se habían demostrado de forma suficiente con arreglo a Derecho (sentencia Sison I, citada en el apartado 1 *supra*, apartados 243 y 251).

- 23 Contrariamente a lo que sostiene el demandante, estas consideraciones sobre la falta de prueba de la realidad y amplitud de los perjuicios alegados y de la existencia de un nexo causal entre dichos perjuicios y las ilegalidades de fondo invocadas no pueden calificarse como «accesorias» o «innecesarias» según la apreciación de este Tribunal. Además, el demandante sostiene de forma errónea que no habría tenido derecho a interponer un recurso de casación contra la desestimación de su recurso de indemnización basado en esas mismas consideraciones. Finalmente, el principio de fuerza de cosa juzgada es un principio común a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, cuya aplicación en el caso de autos no puede considerarse contraria a lo dispuesto en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
- 24 De ello resulta que durante el período comprendido entre octubre de 2002 y el día en que se dictó la sentencia Sison I, citada en el apartado 1 *supra*, el 11 de julio de 2007, la fuerza de cosa juzgada que dimana de dicha sentencia se opone a que el demandante pueda solicitar de nuevo, invocando los artículos 235 CE y 288 CE, la reparación del perjuicio coincidente con aquel cuya solicitud de indemnización con idéntico fundamento ya fue desestimada por dicha sentencia (véanse, en este sentido, los autos del Tribunal de Justicia de 28 de noviembre de 1996, Lenz/Comisión, C-277/95 P, Rec. p. I-6109, apartados 52 a 54, y de 9 de junio de 2010, Comisión/Schneider Electric, C-440/07 P, Rec. p. I-6413, apartados 52 y 53; así como las sentencias del Tribunal de 8 de septiembre de 2005, Reynolds/Parlamento, T-237/00, RecFP pp. I-A-385 y II-1731, apartado 193, y de 15 de octubre de 2008, Camar/Comisión, T-457/04 y T-223/05, no publicada en la Recopilación, apartado 79).
- 25 Por lo tanto, debe declararse la inadmisibilidad del presente recurso de indemnización en la medida en que tenga por objeto la reparación del perjuicio supuestamente causado por los actos impugnados en el asunto que dio lugar a la sentencia Sison I, citada en el apartado 1 *supra*.

Sobre el fondo

Observaciones preliminares sobre los requisitos para generar la responsabilidad extracontractual de la Comunidad y sobre el alcance de la sentencia Sison II

- 26 El demandante considera que en el caso de autos concurren los tres requisitos para generar la responsabilidad extracontractual de la Comunidad expresados en los artículos 235 CE y 288 CE, párrafo segundo. En su opinión, en efecto, la ilegalidad que vició los actos impugnados en dicho caso de autos consiste en una vulneración suficientemente caracterizada de una norma jurídica que tenía por objeto conceder derechos a los particulares, la cual le causó de forma directa un perjuicio grave, en el que distingue cuatro tipos de daños, además de los intereses.
- 27 El Consejo alega que ninguno de los tres requisitos para generar la responsabilidad de la Comunidad concurre en el caso de autos.
- 28 A este respecto, es oportuno recordar que, según reiterada jurisprudencia, para que pueda declararse la responsabilidad extracontractual de la Comunidad, en el sentido del artículo 288 CE, párrafo segundo, por la actuación ilícita de sus órganos, es preciso que concurren un conjunto de requisitos, a saber, la ilegalidad del comportamiento imputado a las instituciones, la realidad del perjuicio y la existencia de una relación de causalidad entre dicho comportamiento y el perjuicio que se alega (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de septiembre de 2008, FIAMM y otros/Consejo y Comisión, C-120/06 P y C-121/06 P, Rec. p. I-6513, apartado 106, y la jurisprudencia citada; así como las sentencias del Tribunal General de 11 de julio de 2007, Schneider Electric/Comisión, T-351/03, Rec. p. II-2237, apartado 113, y Sison I, citada en el apartado 1 *supra*, apartado 232).

- 29 El carácter cumulativo de estos requisitos para generar la responsabilidad implica que, de no cumplirse uno de ellos, deberá desestimarse el recurso de indemnización en su totalidad, sin que sea necesario examinar los demás requisitos (sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de mayo de 2003, T. Port/Comisión, C-122/01 P, Rec. p. I-4261, apartado 30, y sentencias Schneider Electric/Comisión, citada en el apartado 28 *supra*, apartado 120, y Sison I, citada en el apartado 1 *supra*, apartado 233).
- 30 En el caso de autos, el Tribunal estima adecuado examinar, en primer lugar, si concurre el requisito relativo a la ilegalidad de la actuación del Consejo.
- 31 A este respecto, es preciso recordar que, según reiterada jurisprudencia, la declaración de la ilegalidad de un acto jurídico –como la ilegalidad de los actos impugnados en el caso de autos teniendo en cuenta el artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 2580/2001 del Consejo, de 27 de diciembre de 2001 [DO L 344, p 70], y del artículo 1, apartado 4, de la Posición común 2001/931/PESC del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo (DO L 344, p. 93) no basta, por lamentable que sea esa ilegalidad, para considerar que concurre el requisito para generar la responsabilidad de la Comunidad relativo a la ilegalidad de la actuación imputada a las instituciones comunitarias [véanse, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de abril de 2007, Holcim (Deutschland)/Comisión, C-282/05 P, Rec. p. I-2941, apartado 47, y sentencias del Tribunal General de 6 de marzo de 2003, Dole Fresh Fruit International/Consejo y Comisión, T-56/00, Rec. p. II-577, apartados 72 a 75, y de 9 de septiembre de 2008, MyTravel Group/Comisión, T-212/03, Rec. p. II-1967, apartados 43 y 85].
- 32 En efecto, según la jurisprudencia, el recurso por responsabilidad se estableció como un recurso autónomo, con una función determinada en el marco del sistema de recursos y supeditado a requisitos de ejercicio concebidos en función de su objeto específico (sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de diciembre de 1981, Ludwigshafener Walzmühle Erling y otros/Consejo y Comisión, 197/80 a 200/80, 243/80, 245/80 y 247/80, Rec. p. 3211, apartado 4; véase asimismo, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de febrero de 1986, Krohn/Comisión, 175/84, Rec. p. 753, apartado 32). Mientras que los recursos de anulación y por omisión persiguen

declarar la ilegalidad o la falta de adopción de un acto jurídicamente vinculante, el recurso de indemnización tiene por objeto la solicitud de reparación de un perjuicio causado por un acto o un comportamiento ilícito imputable a una institución (sentencia del Tribunal General de 27 de noviembre de 2007, Pitsiorlas/Consejo y BCE, T-3/00 y T-337/04, Rec. p. II-4779, apartado 283). Por lo tanto, el recurso de indemnización no tiene por objeto garantizar la reparación del perjuicio causado por toda ilegalidad (sentencia del Tribunal General de 3 de marzo de 2010, Artegodan/Comisión, T-429/05, Rec. p. II-491, apartado 51).

33 Para admitir que concurre el requisito para que nazca la responsabilidad extracontractual de la Comunidad relativo a la ilegalidad de la actuación imputada a las instituciones, la jurisprudencia exige que se demuestre una violación suficientemente caracterizada de una norma jurídica «que tenga por objeto conferir derechos a los particulares» [sentencias del Tribunal de Justicia de 4 de julio de 2000, Bergaderm y Goupil/Comisión, C-352/98 P, Rec. p. I-5291, apartado 42, y Holcim (Deutschland)/Comisión, citada en el apartado 31 *supra*, apartado 47, y sentencia Sison I, citada en el apartado 1 *supra*, apartado 234] o, de acuerdo con una formulación más antigua, de una norma jurídica «que proteja a los particulares» (sentencias del Tribunal de Justicia de 13 de marzo de 1992, Vreugdenhil/Comisión, C-282/90, Rec. p. I-1937, apartado 19, y de 11 de febrero de 1999, Antillean Rice Mills y otros/Comisión, C-390/95 P, Rec. p. I-769, apartados 58 y 59), o incluso de una norma jurídica «que tenga por objeto conferir derechos a los particulares» (sentencias del Tribunal General de 14 de noviembre de 2002, Rica Foods/Comisión, T-332/00 y T-350/00, Rec. p. II-4755, apartado 222, y de 25 de febrero de 2003, Renco/Consejo, T-4/01, Rec. p. II-171, apartado 60). Este Tribunal considera que esas tres expresiones son simples variantes del mismo concepto jurídico, que se expresará en lo sucesivo en la presente sentencia mediante la fórmula «que tenga por objeto conferir derechos a los particulares».

34 Esta exigencia de una violación suficientemente caracterizada del Derecho comunitario, en el sentido de la sentencia Bergaderm y Goupil/Comisión, citada en el apartado 33 *supra*, pretende, cualquiera que sea la naturaleza del acto ilícito de que se trate, evitar que el riesgo de tener que cargar con las indemnizaciones de los daños alegados por las personas interesadas menoscabe la capacidad de la institución de que se trate de ejercer plenamente sus competencias en vista del interés general, tanto en el marco de su actividad normativa o que implique decisiones de política económica como en la esfera de su competencia administrativa, sin que recaigan sobre terceros, no obstante, las consecuencias de incumplimientos flagrantes e inexcusables (véanse, en

este sentido, las sentencias Schneider Electric/Comisión, citada en el apartado 28 *supra*, apartado 125, MyTravel Group/Comisión, citada en el apartado 31 *supra*, apartado 42, y Artegodan/Comisión, apartado 32 *supra*, apartado 55).

- 35 El criterio decisivo para considerar que se cumple este requisito es la inobservancia manifiesta y grave, por parte de la institución comunitaria de que se trate, de los límites impuestos a su facultad de apreciación [sentencias Bergaderm y Goupil/Comisión, citada en el apartado 33 *supra*, apartado 43, y Holcim (Deutschland)/Comisión, citada en el apartado 31 *supra*, apartado 47; sentencia Sison I, citada en el apartado 1 *supra*, apartado 235]. Por lo tanto, para dilucidar si ha tenido lugar tal violación, lo que resulta determinante es el margen de apreciación de que disponía la institución en cuestión (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de julio de 2005, Comisión/CEVA y Pfizer, C-198/03 P, Rec. p. I-6357, apartado 66 y la jurisprudencia citada). En consecuencia, resulta de los criterios jurisprudenciales que, cuando la institución de que se trata sólo dispone de un margen de apreciación considerablemente reducido o incluso inexistente, la mera infracción del Derecho comunitario puede bastar para demostrar la existencia de una violación suficientemente caracterizada (sentencias del Tribunal de Justicia en los asuntos Bergaderm y Goupil/Comisión, citada en el apartado 33 *supra*, apartado 44; de 10 de diciembre de 2002, Comisión/Camar y Tico, C-312/00 P, Rec. p. I-11355, apartado 54, y de 16 de julio de 2009, Comisión/Schneider Electric, C-440/07 P, Rec. p. I-6413, apartado 160; sentencia del Tribunal General de 12 de julio de 2001, Comafrika y Dole Fresh Fruit Europe/Comisión, T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 y T-225/99, Rec. p. II-1975, apartado 134).
- 36 No obstante, dicha jurisprudencia no establece ninguna relación automática entre, por una parte, la inexistencia de facultad de apreciación de la institución de que se trate y, por otra parte, la calificación de la infracción como violación suficientemente caracterizada del Derecho comunitario (sentencia Artegodan/Comisión, citada en el apartado 32 *supra*, apartado 59).
- 37 En efecto, aun cuando tiene carácter determinante, la extensión de la facultad de apreciación de la institución de que se trate no constituye un criterio exclusivo. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha recordado de manera continuada que el régimen

que él ha establecido con arreglo al artículo 288 CE, párrafo segundo, tiene en cuenta, además, especialmente la complejidad de las situaciones que deben ser reguladas y las dificultades de aplicación o de interpretación de los textos [sentencias Bergaderm y Goupil/Comisión, citada en el apartado 33 *supra*, apartado 40; Comisión/Camar y Tico, citada en el apartado 35 *supra*, apartado 52; Comisión/CEVA y Pfizer, citada en el apartado 35 *supra*, apartado 62; Holcim (Deutschland)/Comisión, citada en el apartado 31 *supra*, apartado 50; Comisión/Schneider Electric, citada en el apartado 35 *supra*, apartado 161, y MyTravel Group/Comisión, citada en el apartado 31 *supra*, apartado 38].

- 38 En particular, en presencia de un margen de apreciación de la Comisión reducido [sentencia del Tribunal de 21 de abril de 2005, Holcim (Deutschland)/Comisión, T-28/03, Rec. p. II-1357, apartado 100], o considerablemente reducido, incluso inexistente (sentencia Comisión/Schneider Electric, citada en el apartado 35 *supra*, apartado 166), el Tribunal de Justicia confirmó la procedencia del examen por este Tribunal de la complejidad de las situaciones que deben ser reguladas para apreciar si la violación del Derecho comunitario alegada era suficientemente caracterizada [sentencias Holcim (Deutschland)/Comisión, citada en el apartado 31 *supra*, apartado 51, y Comisión/Schneider Electric, citada en el apartado 35 *supra*, apartado 161].
- 39 De ello se deduce que únicamente la comprobación de una irregularidad que, en circunstancias análogas, no habría cometido una administración normalmente prudente y diligente permite que se genere la responsabilidad de la Comisión (sentencia Artegodan/Comisión, citada en el apartado 32 *supra*, apartado 62).
- 40 Por lo tanto, corresponde a los órganos jurisdiccionales de la Unión, tras haber determinado, en primer lugar, si la institución de que se trate disponía de un margen de apreciación, tomar en consideración, asimismo, la complejidad de la situación que debe ser regulada, las dificultades de aplicación o de interpretación de los textos legales, el grado de claridad y de precisión de la norma vulnerada y el carácter intencionado o inexcusable del error cometido (véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal Comafrika y Dole Fresh Fruit Europe/Comisión, citada en el apartado 35 *supra*, apartados 138 y 149, y de 26 de enero de 2006, Medici Grimm/Consejo, T-364/03, Rec. p. II-79, apartados 79 y 87; véase también, por analogía, en lo que atañe a la responsabilidad extracontractual de un Estado miembro por infracción

del Derecho comunitario, la sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de julio de 2000, Haim, C-424/97, Rec. p. I-5123, apartados 41 a 43). En cualquier caso, una violación del Derecho comunitario está manifiestamente caracterizada cuando ha perdurado a pesar de haberse dictado una sentencia en la que se declara la existencia del incumplimiento reprochado, de una sentencia prejudicial o de una jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia en la materia, de las que resulte el carácter de infracción del comportamiento controvertido (véase, por analogía, la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de marzo de 2007, *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation*, C-524/04, Rec. p. I-2107, apartado 120, y la jurisprudencia citada).

- 41 En el caso de autos, el demandante invoca, por una parte, una vulneración del artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 2580/2001, interpretado conjuntamente con el artículo 1, apartado 4, de la Posición común 2001/931, y, por otra parte, una vulneración de sus derechos fundamentales, en particular, del derecho al respeto de su vida privada y al respeto de sus bienes.
- 42 El Consejo sostiene, por una parte, que el artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 2580/2001 y el artículo 1, apartado 4, de la Posición común 2001/931 no son normas jurídicas que confieran derechos a los particulares y que, en cualquier caso, su vulneración no está lo suficientemente caracterizada en las circunstancias del caso de autos. Por otra parte, sostiene que la vulneración de los derechos fundamentales del demandante no se ha demostrado de forma suficiente con arreglo a Derecho.
- 43 Es preciso señalar, respecto a esta cuestión, que el motivo basado en la vulneración del artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 2580/2001 y del artículo 1, apartado 4, de la Posición común 2001/931 fue estimado por este tribunal en la sentencia *Sison II*, citada en el apartado 1 *supra*, apartados 122 y 138. Esta vulneración, por lo tanto, debe considerarse demostrada, como admiten las partes. En cambio, el Tribunal desestimó los motivos basados en la obligación de motivación (sentencia *Sison II*, citada en el apartado 1 *supra*, apartados 89 y 122). Por otra parte, el Tribunal no se pronunció, en la sentencia *Sison II*, sobre los motivos basados en la vulneración del

principio de proporcionalidad y en la vulneración de los principios generales del Derecho comunitario y de los derechos fundamentales (sentencia Sison II, citada en el apartado 1 *supra*, apartados 123 y 138).

- 44 Por lo tanto, procede comprobar, a la luz de los criterios jurisprudenciales expuestos anteriormente, si el Consejo, al desconocer, por una parte, lo dispuesto en el artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 2580/2001 y en el artículo 1, apartado 4, de la Posición común 2001/931, vulneró de manera suficientemente caracterizada normas jurídicas que tenían por objeto conferir derechos a los particulares. Seguidamente, será preciso comprobar si se ha demostrado la alegada vulneración de los derechos fundamentales del demandante y, en caso afirmativo, si dicha vulneración está suficientemente caracterizada.

Sobre el surgimiento de la responsabilidad de la Comunidad debido a una vulneración de lo dispuesto en el artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 2580/2001 y en el artículo 1, apartado 4, de la Posición común 2001/931

- 45 A la vista de las alegaciones del Consejo, hay que examinar, en primer lugar, si dichas disposiciones tienen efectivamente por objeto conferir derechos a los particulares, según lo señalado en la jurisprudencia reiterada citada en el apartado 33 de esta sentencia, como sostiene el demandante.
- 46 Al respecto, contrariamente a lo que sostiene el demandante, la sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de enero de 2007, PKK y KNK/Consejo (C-229/05 P, Rec. p. I-439, apartados 110 y 111), no proporciona ninguna indicación pertinente para el caso de autos. Dicha sentencia se refería a un recurso de anulación y el Tribunal de Justicia no se pronunció allí en modo alguno sobre la cuestión de si las disposiciones de que se trataba en aquel asunto tenían por objeto conferir derechos a los particulares.

- 47 Siendo esto así, de la jurisprudencia resulta que concurre este requisito cuando la norma jurídica violada, a la vez que se refiere esencialmente a intereses de carácter general, garantiza también la protección de los intereses individuales de las personas afectadas (véanse, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de julio de 1967, *Kampffmeyer y otros/Comisión*, 5/66, 7/66 y 13/66 a 24/66, Rec. pp. 317 y ss., especialmente p. 340; así como las sentencias del Tribunal General de 10 de abril de 2002, *Lamberts/Defensor del Pueblo Europeo*, T-209/00, Rec. p. II-2203, apartado 87, y *Artegodan/Comisión*, citada en el apartado 32 *supra*, apartado 72).
- 48 En contra de lo que sostiene el Consejo, que se refiere especialmente a la sentencia de este Tribunal de 23 de octubre de 2008, *People's Mojahedin Organization of Iran/Consejo*, denominada «PMOI I» (T-256/07, Rec. p. II-3019), las disposiciones de que se trata en el caso de autos no tienen por objeto delimitar los respectivos ámbitos de competencias de la Comunidad y de los Estados miembros, en el seno del mecanismo de cooperación en dos niveles que prevé el procedimiento de congelación de fondos establecido por la Posición común 2001/931, al determinar qué decisiones nacionales pueden dar lugar a la adopción de una medida comunitaria (véase, al respecto, la sentencia PMOI I, antes citada, apartado 133).
- 49 En efecto, el sistema establecido por el Reglamento n° 2580/2001, que tiene por objeto aplicar, en el ámbito comunitario, las medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo descritas en la Posición común 2001/931, el artículo 2, apartado 3, interpretado de forma conjunta con el artículo 1, apartado 4, de dicha Posición común, señala más bien los requisitos legales para que tales medidas puedan acordarse por la Comunidad, cuyas competencias a estos efectos se consideran confirmadas (sentencia *Sison II*, citada en el apartado 1 *supra*, apartados 91 y siguientes). Por lo tanto, no se trata de simples normas de atribución de competencias o referentes a la base jurídica, como las que se examinaban en los asuntos invocados por el Consejo o en el asunto que dio lugar a la sentencia *Artegodan/Comisión*, apartado 32 *supra*. La jurisprudencia creada a partir de esos asuntos, por lo tanto, no es pertinente para el caso de autos.

- 50 Procede señalar, por otra parte, como hace el demandante, que dichas medidas restrictivas, que consisten en la congelación del conjunto de los activos de los interesados, son con toda evidencia una injerencia de las autoridades públicas en el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas objeto de tales medidas. Aun cuando la cuestión de si dicha injerencia era legítima en el caso de autos sea una cuestión distinta que, de ser necesario, deberá examinarse junto a la alegada vulneración de esos derechos, el mismo hecho de que tal injerencia sólo sea admisible con determinados requisitos, determinados por los instrumentos de protección de los derechos fundamentales [véase, por ejemplo, el artículo 8, apartado 2, del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en lo sucesivo, «CEDH»), en cuanto al derecho al respeto de la vida privada], comporta determinadas consecuencias respecto al rango de las normas que aplican dichos requisitos.
- 51 De este modo, aunque el Reglamento n° 2580/2001, considerado conjuntamente con la Posición común 2001/931, tenga por objeto esencial permitir que el Consejo imponga determinadas restricciones a los derechos de los particulares, en el ámbito y en nombre de la lucha contra el terrorismo internacional, las disposiciones de dicho Reglamento y de la citada Posición común que enuncian, con carácter limitativo, los requisitos con que se permiten tales restricciones, como las del artículo 2, apartado 3, del citado Reglamento, interpretado conjuntamente con el artículo 1, apartado 4, de dicha Posición común, tienen esencialmente por objeto, *a contrario*, proteger los intereses individuales de los particulares afectados, limitando los supuestos de aplicación, la extensión o la intensidad de las medidas restrictivas a las que dichos particulares pueden verse sometidos legalmente.
- 52 Dichas disposiciones garantizan, por lo tanto, la protección de los intereses individuales de las personas que pueden verse afectadas y, en consecuencia, debe considerarse que son normas jurídicas que tienen por objeto conferir derechos a los particulares, en el sentido de la jurisprudencia reiterada citada en el apartado 33 de esta sentencia. Si no concurren los requisitos de fondo señalados en el artículo 2, apartado 3, de dicho Reglamento, interpretado conjuntamente con el artículo 1, apartado 4, de la Posición común, el particular afectado tiene derecho, en efecto, a que no se le

impongan las medidas en cuestión. Ese derecho implica necesariamente que el particular al que se imponen las medidas restrictivas en circunstancias no previstas por las disposiciones de que se trata pueda reclamar una indemnización por las consecuencias perjudiciales de tales medidas, si se evidencia que su imposición se funda en una vulneración suficientemente caracterizada de las normas de fondo aplicadas por el Consejo (véase, por analogía, la sentencia MyTravel/Comisión, citada en el apartado 31 *supra*, apartado 48).

53 En segundo lugar, en cuanto al requisito relativo a una violación suficientemente caracterizada de esas normas, es preciso determinar, en primer lugar, la extensión de la facultad de apreciación de que disponía la Comisión en el caso de autos.

54 A este respecto, cabe señalar que, si bien el Consejo dispone de amplias facultades de apreciación en relación con los datos que deben tomarse en consideración para adoptar sanciones económicas y financieras de acuerdo con lo establecido en los artículos 60 CE, 301 CE y 308 CE, de conformidad con una Posición común adoptada con arreglo a las normas sobre política exterior y de seguridad común, en especial en lo referente a las consideraciones de oportunidad sobre las que se basan tales decisiones (véase la sentencia Sison II, citada en el apartado 1 *supra*, apartado 97 y la jurisprudencia citada), está vinculado, en cambio, por los requisitos legales para la aplicación de una medida de congelación de fondos a una persona, grupo o entidad, que vienen determinados por el artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 2580/2001, interpretado conjuntamente con el artículo 1, apartado 4, de la Posición común 2001/931 (véase la sentencia Sison II, citada en el apartado 1 *supra*, apartado 92 y la jurisprudencia citada).

55 A tenor de lo dispuesto en el artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 2580/2001, el Consejo, por unanimidad, establecerá, revisará y modificará la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplica dicho Reglamento, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 1, apartados 4 a 6, de la Posición común 2001/931. La lista en cuestión debe, pues, confeccionarse, de acuerdo con el artículo 1, apartado 4, de la Posición común 2001/931, sobre la base de informaciones concretas o de elementos del expediente que muestren que una autoridad competente ha adoptado una decisión respecto

de las personas, grupos y entidades mencionados, tanto si se trata de la apertura de investigaciones o de procedimientos en relación con un acto terrorista, como de la tentativa de cometerlo, o de participar en él, o de facilitar dicho acto, basada en pruebas o en indicios serios y creíbles, como si se trata de una condena por dichos hechos. Se entiende por «autoridad competente» una autoridad judicial o, cuando las autoridades judiciales no tengan competencia en el ámbito contemplado en la materia, una autoridad competente equivalente en dicho ámbito. Además, los nombres de las personas y entidades inscritas en la lista deben revisarse periódicamente, al menos una vez por semestre, con el fin de asegurar que su permanencia en la lista está justificada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1, apartado 6, de la Posición común 2001/931.

⁵⁶ En el apartado 93 de la sentencia Sison II, citada en el apartado 1 *supra*, este Tribunal recordó que, en sentencias anteriores, había deducido de esas disposiciones que la comprobación de que existe una decisión de una autoridad nacional que responde a la definición del artículo 1, apartado 4, de la Posición común 2001/931 se revela como un requisito previo esencial para que el Consejo adopte una decisión inicial de congelación de fondos, en tanto que la comprobación del seguimiento que se da de esta decisión en el ámbito nacional es indispensable en el contexto de la adopción de una decisión subsiguiente de congelación de fondos.

⁵⁷ Se deriva de dicha jurisprudencia consolidada del Tribunal que el Consejo no dispone de margen discrecional alguno a la hora de apreciar si concurren en un caso dado los elementos de hecho y de Derecho que pueden condicionar la aplicación de una medida de congelación de fondos a una persona, un grupo o una entidad, definidas en el artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 2580/2001, interpretado conjuntamente con el artículo 1, apartado 4, de la Posición común 2001/931. Así sucede, especialmente, con la comprobación de que existen información concreta o datos del expediente que demuestran que se adoptó respecto al interesado una decisión de una autoridad nacional que responde a la definición del artículo 1, apartado 4, de la Posición común 2001/931 y, posteriormente, con la comprobación del curso posterior reservado para esa decisión en el ámbito nacional (véanse, a este respecto, la sentencia Sison II, citada en el apartado 1 *supra*, apartado 96, y la jurisprudencia citada sobre los asuntos

referentes a la congelación de fondos de la Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/People's Mojahedin Organization of Iran).

- 58 No obstante, contrariamente a las alegaciones del demandante, esta única circunstancia no basta para considerar que la violación de las citadas disposiciones esté suficientemente caracterizada en el caso de autos para generar la responsabilidad de la Comunidad. En efecto, como ya se ha recordado (véanse los apartados 37 a 39 *supra*), incumbe al órgano jurisdiccional comunitario tomar también en consideración, en particular, la complejidad de Derecho y de hecho de la situación que debe resolverse, así como las dificultades de aplicación o interpretación de los textos.
- 59 En este caso, además, es preciso señalar que las medidas restrictivas establecidas en el Reglamento n° 2580/2001 y en la Posición común 2001/931 tienen por objeto la aplicación, en el ámbito de la Comunidad, de la Resolución 1373(2001) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 28 de septiembre de 2001, que establece una serie de estrategias para luchar contra el terrorismo por todos los medios y, en particular, contra su financiación (sentencia Sison I, citada en el apartado 1 *supra*, apartados 4 a 12).
- 60 Como el Tribunal de Justicia ya ha declarado a propósito de otro régimen comunitario de medidas restrictivas de carácter económico que también aplicaba resoluciones aprobadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en virtud de lo previsto en el título VII de la Carta de las Naciones Unidas, la lucha por todos los medios, de conformidad con la Carta, contra las amenazas que los actos de terrorismo suponen para la paz y la seguridad internacionales es un objetivo de interés general para la comunidad internacional, que justifica, en principio, que se adopten medidas restrictivas, como las controvertidas en el caso de autos, respecto a determinadas personas (sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de septiembre de 2008, Kadi y Al Barakaat Internacional Foundation/Consejo y Comisión, C-402/05 P y C-415/05 P, Rec. p. I-6351; en lo sucesivo, «sentencia Kadi del Tribunal de Justicia», apartados 361 a 363). La importancia fundamental de ese objetivo de interés general y las

obligaciones particulares que su prosecución «por todos los medios» impone a las instituciones de la Unión afectadas, instada de forma apremiante por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, son asimismo factores que es preciso tomar en consideración, de conformidad con la jurisprudencia citada en el apartado 34 de esta sentencia.

⁶¹ En el presente caso, corresponde, por lo tanto, al Tribunal examinar la complejidad de Derecho y de hecho de la situación sobre la que debe pronunciarse, en el caso particular del demandante, así como las dificultades de aplicación o de interpretación de las disposiciones pertinentes del Reglamento n° 2580/2001 y de la posición común 2001/931, teniendo en cuenta, en particular, la importancia de los objetivos de interés general perseguidos, con el fin de determinar si el error de Derecho en que incurrió el Consejo constituye una irregularidad que no habría cometido una administración normalmente prudente y diligente en circunstancias análogas (véase el apartado 39 *supra*).

⁶² En este marco, aun cuando la vulneración del artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 2580/2001, interpretado conjuntamente con el artículo 1, apartado 4, de la Posición común 2001/931 esté claramente acreditada (sentencia Sison II, citada en el apartado 1 *supra*, apartado 113), es necesario tomar en consideración las dificultades particulares ligadas a la interpretación y a la aplicación de dichos preceptos en el caso de autos. A este respecto, el Tribunal estima que las dificultades ligadas a la interpretación literal y sistemática de los requisitos de adopción de una medida de congelación de fondos, señalados en dichos preceptos, a la luz del conjunto del sistema comunitario de congelación de fondos, y en relación con los objetivos de interés general perseguidos, podían explicar razonablemente, a falta de un precedente jurisprudencial reiterado en la materia, el error de Derecho que ha cometido el Consejo al aplicar los citados preceptos, en la medida en que se basó erróneamente en la sentencia del Raad van State (Consejo de Estado de los Países Bajos) de 21 de febrero de 1995 (en lo sucesivo, «sentencia del Raad van State») y en la resolución del arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage (Tribunal de distrito de la Haya; en lo sucesivo, «rechtbank»), Sector Bestuurrecht, Rechtseenheidskamer Vreemdelingenzaken (sección de lo contencioso-administrativo, sala para la aplicación uniforme del Derecho, asuntos referentes a los extranjeros) de 11 de septiembre de 1997 (en lo sucesivo, «resolución del rechtbank»).

63 En efecto, es preciso señalar, en primer lugar, que el propio tenor de esos preceptos es particularmente confuso. Así, según los términos del artículo 1, apartado 4, de la Posición común 2001/931, se entiende 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». No se aporta definición alguna de lo que puede ser una «autoridad competente equivalente» a una autoridad judicial competente en el «ámbito contemplado en [este] apartado», esto es, en concreto, el de las decisiones de apertura de investigaciones o de procedimientos en relación con una actividad terrorista. Por otra parte, resulta difícil concebir que las autoridades judiciales de cualquier Estado miembro de la Unión, constituido como Estado de Derecho y miembro de una Unión de Derecho, «no tengan competencia» en ese ámbito. Asimismo, como corolario, ni el concepto de decisión de «apertura de investigaciones o de procedimientos» por actos de terrorismo ni tampoco el de decisión de «condena por dichos hechos» permiten una comprensión sencilla. Por otra parte, no se ha especificado si la interpretación de esos preceptos debe hacerse por referencia y remisión al Derecho nacional o si poseen un contenido autónomo en el Derecho de la Unión, que, por lo tanto, sólo corresponda identificar a los órganos jurisdiccionales de la Unión. En uno y otro caso, no es evidente que las diferentes versiones lingüísticas de esos preceptos contemplen la misma realidad nacional subyacente. Así, en determinadas versiones lingüísticas, los términos empleados pueden ser los del Derecho penal en sentido estricto, mientras que, en otras versiones, su interpretación puede rebasar el campo estrictamente penal.

64 Es necesario indicar, por otra parte, que en el caso de autos no se ventila la responsabilidad del Consejo como autoridad legislativa, autora de las disposiciones en cuestión, sino como autoridad administrativa, responsable de su aplicación.

65 Ahora bien, las mencionadas dificultades para interpretar los preceptos en cuestión implican necesariamente considerables dificultades para su aplicación, lo cual confirma la abundante jurisprudencia del Tribunal sobre este contencioso en particular [véanse, además de las sentencias Sison I y Sison II, citadas en el apartado 1 *supra*, las sentencias del Tribunal de 12 de diciembre de 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Consejo, denominada «OMPI» (T-228/02, Rec. p. II-4665); de 11 de julio de 2007, Al-Aqsa/Consejo, denominada «Al-Aqsa I» (T-327/03, no

publicada en la Recopilación); PMOI I, citada en el apartado 48 *supra*; de 4 de diciembre de 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Consejo, denominada «PMOI II» (T-284/08, Rec. p. II-3487, actualmente recurrida en casación con el número de asunto C-27/09 P); de 2 de septiembre de 2009, El Morabit/Consejo (T-37/07 y T-323/07, no publicada en la Recopilación); de 9 de septiembre de 2010, Al-Aqsa/Consejo, denominada «Al-Aqsa II» (T-348/07, Rec. p. II-4575), y de 7 de diciembre de 2010, Fahas/Consejo (T-49/07, Rec. p. II-5555)]. Por lo tanto, sólo mediante el examen de una decena de asuntos, distribuido a lo largo de varios años, ha podido el Tribunal elaborar progresivamente un marco racional y coherente para interpretar los preceptos en cuestión. Este proceso de elaboración gradual de la jurisprudencia se percibe especialmente en los apartados 91 y siguientes de la sentencia Sison II, que sintetizan las sentencias anteriores sobre esta materia.

66 Más concretamente, procede señalar, en primer lugar, que el Tribunal no dio indicación alguna, en la sentencia Sison I, citada en el apartado 1 *supra*, sobre la cuestión de si podía considerarse que la sentencia del Raad van State y la resolución del rechtbank eran decisiones adoptadas por una autoridad nacional competente, con arreglo a lo señalado en el artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 2580/2001 y en el artículo 1, apartado 4, de la Posición común 2001/931 (véase, a este respecto, la sentencia Sison I, citada en el apartado 1 *supra*, apartado 242). Por lo tanto, esa sentencia no pudo servir de precedente al Consejo, en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 40 *supra*, en el proceso de adopción de los actos impugnados en el caso de autos.

67 En el presente asunto, en cambio, el Tribunal ha procedido con detenimiento a examinar el contenido, el alcance y el contexto de las decisiones de las autoridades nacionales en que se basaban los actos impugnados –esto es, la sentencia del Raad van Staate y la resolución del rechtbank– en los apartados 46 a 70 de la sentencia Sison I, citada en el apartado 1 *supra*, y en los apartados 88, 90 y 100 a 106 de la sentencia Sison II, citada en el apartado 1 *supra*, que se dan por reproducidos.

68 En cuanto a la calificación de dichas decisiones nacionales en relación con lo dispuesto en el artículo 2, apartado 3, del reglamento n° 2580/2001 y en el artículo 1, apartado 4,

de la Posición común 2001/931, efectuada en los apartados 107 y siguientes de la sentencia Sison II, citada en el apartado 1 *supra*, es necesario señalar que, en el apartado 111 de la citada sentencia Sison II, el Tribunal expresó, por primera vez, ciertos criterios generales para interpretar y aplicar dichos preceptos. De este modo, el Tribunal «[estimó]» que, teniendo en cuenta tanto los términos, el contexto y las finalidades de las disposiciones en cuestión en aquel asunto como la función preponderante desempeñada por las autoridades nacionales en el proceso de congelación de fondos previsto en el artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 2580/2001, una decisión de «apertura de investigaciones o de procedimientos» debe, para poder ser invocada de forma válida por el Consejo, inscribirse en el marco de un procedimiento nacional que tenga por objeto directo y con carácter principal la imposición de una medida preventiva o represiva respecto al interesado, en relación con la lucha contra el terrorismo y debido a su implicación en éste. El Tribunal precisó en aquella ocasión que no cumple esta exigencia la resolución de una autoridad judicial nacional que sólo se pronuncia con carácter accesorio e incidental sobre la posible implicación del interesado en tal actividad, en el marco de un litigio que versa, por ejemplo, sobre derechos y obligaciones de carácter civil.

69 En aquel asunto, en el apartado 113 de la sentencia Sison II, citada en el apartado 1 *supra*, el Tribunal dedujo del criterio de interpretación restrictiva así formado que los procedimientos en cuestión del demandante ante el Raad van State y el rechtbank no tenían por objeto, en modo alguno, la represión de su posible participación en actos de terrorismo, sino únicamente el control de legalidad de la resolución del Secretario de Estado de Justicia neerlandés por la que se le denegaban el reconocimiento del estatuto de refugiado y la concesión de un permiso de residencia en los Países Bajos.

70 No obstante, el Tribunal también reconoció, en el apartado 114 de la sentencia Sison II, citada en el apartado 1 *supra*, que el Raad van State y el rechtbank tuvieron conocimiento, con ocasión de aquellos procedimientos, del expediente del Servicio de seguridad interior de los Países Bajos (en lo sucesivo, «BVD») relativo a la pretendida implicación del demandante en determinadas actividades terroristas en Filipinas, si bien no por ello resolvieron abrir una investigación sobre tales hechos, y mucho menos iniciar un procedimiento contra el demandante.

- 71 Por otra parte, es necesario poner de relieve que, en contra de lo que sostiene el demandante, la resolución del Secretario de Estado de Justicia neerlandés denegatoria del reconocimiento del estatuto de refugiado y de la concesión de un permiso de residencia en los Países Bajos, esencialmente motivada por el hecho de que había dirigido o intentado dirigir desde los Países Bajos la New People's Army (NPA), rama militar del Partido Comunista de Filipinas (CPP) responsable de numerosos actos de terrorismo en Filipinas, fue confirmada, en esencia, por el rechtbank, a raíz de la sentencia del Raad van State y después de que este órgano jurisdiccional tuviera conocimiento del expediente del BVD (véase la sentencia Sison I, citada en el apartado 1 *supra*, apartados 63, 66 y 68 a 70). El Consejo, por lo tanto, no incurrió en error alguno de apreciación al referirse a esas circunstancias de hecho, ni desconoció los límites impuestos a sus facultades discrecionales.
- 72 Finalmente, hay que recordar que, en la sentencia Sison II, citada en el apartado 1 *supra* (apartados 88, 89 y 122), el Tribunal desestimó el motivo del demandante basado en un error manifiesto de apreciación de los hechos. En particular, el Tribunal señaló que las alegaciones de hecho contenidas en las exposiciones de motivos que precedían a los actos impugnados estaban debidamente corroboradas por los datos del expediente que se le había remitido y, más concretamente, por las comprobaciones de hecho efectuadas con carácter soberano por el Raad van State y por el rechtbank. Ahora bien, dichas alegaciones de hecho se refieren a la implicación del demandante en actos de terrorismo cometidos en Filipinas, debido a sus funciones directivas en el CPP y la NPA, y a los contactos que había tenido con los dirigentes de otras organizaciones terroristas (véanse, a este respecto, los apartados 46 a 70 de la sentencia Sison I, citada en el apartado 1 *supra*, asimismo reproducidos en el apartado 106 de la sentencia Sison II, citada en el apartado 1 *supra*).
- 73 En estas circunstancias, procede declarar que, atendidas, en primer lugar, la complejidad de las apreciaciones jurídicas y de hecho necesarias para resolver el caso de autos; en segundo lugar, las dificultades de interpretación del artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 2580/2001, interpretado conjuntamente con el artículo 1, apartado 4, de la Posición común 2001/931, en las circunstancias del caso y a falta de precedente jurisprudencial reiterado antes de que se dictara la sentencia Sison II, citada en el apartado 1 *supra*; y, en tercer lugar, la importancia fundamental de los objetivos de interés general ligados a la lucha contra el terrorismo internacional que persigue el citado Reglamento, la vulneración por el Consejo de dichos preceptos, si bien está

claramente demostrada, se explica por los imperativos y responsabilidades particulares que recaían en esa institución, y que es una irregularidad en la que podría haber incurrido una administración normalmente prudente y diligente que se encontrase en circunstancias análogas.

- 74 El Tribunal considera, en consecuencia, que la vulneración, en el caso de autos, del artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 2580/2001 y del artículo 1, apartado 4, de la Posición común 2001/931, aun cuando esté claramente acreditada, no puede considerarse una violación suficientemente caracterizada del Derecho comunitario que pueda generar la responsabilidad extracontractual de la Comunidad frente al demandante.

Sobre el surgimiento de responsabilidad de la Comunidad por la vulneración de los derechos fundamentales alegada por el demandante

- 75 En el presente asunto, está comprobado que los derechos fundamentales cuya vulneración alega el demandante constituyen normas jurídicas que tienen por objeto conferir derechos a los particulares. Por lo tanto, su vulneración, suponiendo que se demuestre, podría generar la responsabilidad extracontractual de la Comunidad si estuviera suficientemente caracterizada.

- 76 Al respecto, el demandante no invoca la ilegalidad como tal –en lo referente a los derechos fundamentales– del régimen general de congelación de fondos aplicado por el Reglamento n° 2580/2001, sino únicamente la mala aplicación de ese Reglamento en las circunstancias concretas del caso de autos, la cual, en su opinión, originó dicha vulneración.

- 77 Por lo demás, la compatibilidad de principio de tal régimen, o de los regímenes análogos derivados de la aplicación de otras resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, con los derechos fundamentales de los interesados, está claramente confirmada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y de este Tribunal (véanse, en lo referente al derecho de propiedad, la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia, citada en el apartado 60 *supra*, apartados 361 a 366, y la sentencia del Tribunal de 9 de julio de 2009, Melli Bank/Consejo, T-246/08 y T-332/08, Rec. p. II-2629, apartados 111 y 112; en lo referente al derecho al respeto de la vida privada y familiar, la sentencia del Tribunal de 12 de julio de 2006, Ayadi/Consejo, T-253/02, Rec. p. II-2139, apartado 126, no revocada en casación por el Tribunal de Justicia; en lo referente al respeto de la presunción de inocencia, las sentencias El Morabit/Consejo, citada en el apartado 65 *supra*, apartado 40, y Fahas/Consejo, citada en el apartado 65 *supra*, apartados 64 a 68).
- 78 Por consiguiente, no es la imposición de las medidas restrictivas contempladas en el Reglamento n° 2580/2001, como tal, lo que constituye una vulneración de los derechos fundamentales del demandante, sino el mero hecho de que esas medidas se le hayan impuesto, por los actos impugnados, en condiciones incompatibles con las previstas –precisamente para limitar las probabilidades de injerencia de las autoridades públicas en el ejercicio de esos derechos (véanse los apartados 50 y 51 *supra*)– por el artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 2580/2001, interpretado conjuntamente con el artículo 1, apartado 4, de la Posición común 2001/931.
- 79 Ahora bien, ya se ha declarado más arriba que esa incompatibilidad de los actos impugnados con los requisitos establecidos en el artículo 2, apartado 3, del Reglamento n° 2580/2001, que ciertamente es una ilegalidad, no puede, sin embargo, ser considerada una vulneración suficientemente caracterizada del Derecho comunitario, que pueda generar la responsabilidad extracontractual de la Comunidad frente al demandante.
- 80 Puesto que la alegada vulneración de los derechos fundamentales del demandante es inseparable de esa ilegalidad y sólo procede de ella, es preciso concluir, en consecuencia, que no está en mayor medida caracterizada de modo suficiente para generar, en las circunstancias particulares del caso de autos, la responsabilidad extracontractual de la Comunidad (véase, por analogía, la sentencia Artegodan/Comisión, citada en el apartado 32 *supra*, apartados 131, 132 y 136).

81 A este respecto, hay que añadir que ni la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea ni el CEDH, que garantizan el derecho a la tutela judicial efectiva, se oponen a que el surgimiento de la responsabilidad extracontractual de la Comunidad se supedite, en circunstancias como las del caso de autos, al reconocimiento de una violación suficientemente caracterizada de los derechos fundamentales invocados por el demandante. Más concretamente, respecto a los derechos garantizados por el Protocolo 1 del CEDH, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, por otra parte, ha tenido en cuenta las «diversas restricciones que se derivan de los datos por determinar en el ámbito de la acción» en la responsabilidad extracontractual de la Comunidad, las cuales incluyen, de acuerdo con reiterada jurisprudencia, el requisito de que tal violación exista, para llegar a la conclusión de que el Derecho comunitario ofrece una protección de los derechos fundamentales equivalente a la garantizada por el mecanismo del CEDH (véase la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el asunto *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlanda*, de 30 de junio de 2005, *Recueil des arrêts et décisions*, 2005-VI, §§ 88, 163 y 165).

82 De todas las consideraciones anteriores resulta que no concurre en el caso de autos el requisito para que se genere la responsabilidad extracontractual de la Comunidad ligada al carácter ilícito de la actuación imputada al Consejo.

83 Por tanto, debe desestimarse el recurso, sin que proceda examinar los demás requisitos para que se genere la responsabilidad extracontractual de la Comunidad.

Costas

84 A tenor de lo dispuesto en el artículo 87, apartado 1, de su Reglamento de Procedimiento, el Tribunal General decidirá sobre las costas en la sentencia o en el auto que ponga fin al proceso. De conformidad con dicho precepto, en la sentencia *Sison II*, citada en el apartado 1 *supra*, se resolvió reservar la decisión sobre las costas.

- 85 El artículo 87, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento establece que, cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte o en circunstancias excepcionales, el Tribunal podrá repartir las costas o decidir que cada parte abone sus propias costas. Por otra parte, a tenor del artículo 87, apartado 4, de dicho Reglamento, los Estados miembros y las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio soportarán sus propias costas.
- 86 En el presente asunto, las pretensiones del Consejo se han desestimado en lo referente al recurso de anulación, mientras que las pretensiones del demandante se han desestimado en lo referente a la solicitud de indemnización. Puesto que el recurso de anulación y la solicitud de indemnización se han examinado por separado a lo largo de todo el procedimiento, la recta aplicación de los preceptos citados exige que el Consejo soporte todas las costas de las partes principales correspondientes al recurso de anulación, mientras que el demandante soportará todas las costas de las partes principales correspondientes a la solicitud de indemnización. Por otra parte, procede resolver que el Reino de los Países Bajos, el Reino Unido y la Comisión soporten sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Segunda ampliada)

decide:

- 1) **Desestimar el recurso de indemnización.**

- 2) **El Consejo de la Unión Europea soportará, en lo referente a las costas correspondientes al recurso de anulación, sus propias costas y las del Sr. Jose Maria Sison.**

- 3) **El Sr. Sison soportará, en lo referente a las costas correspondientes al recurso de indemnización, sus propias costas y las del Consejo.**

- 4) **El Reino de los Países Bajos, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la Comisión Europea soportarán sus propias costas.**

Forwood

Dehousse

Prek

Schwarcz

Popescu

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo el 23 de noviembre de 2011.

Firmas