



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 26 de julio de 2017*

«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 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 de terrorismo — Requisitos — Fundamentos de hecho de las decisiones de congelación de fondos — Decisión adoptada por una autoridad competente — Obligación de motivación»

En el asunto C-79/15 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 20 de febrero de 2015,

Consejo de la Unión Europea, representado por los Sres. B. Driessen, G. Étienne y M. Bishop, en calidad de agentes,

parte recurrente,

apoyado por:

República Francesa, representada por los Sres. D. Colas, F. Fize y G. de Bergues, en calidad de agentes,

parte coadyuvante en casación,

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

Hamás, con domicilio social en Doha (Qatar), representada por la Sra. L. Glock, avocate,

parte demandante en primera instancia,

Comisión Europea, representada por los Sres. F. Castillo de la Torre, M. Konstantinidis y R. Tricot, en calidad de agentes,

parte coadyuvante en primera instancia,

* Lengua de procedimiento: francés

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. A. Tizzano, Vicepresidente, los Sres. L. Bay Larsen, T. von Danwitz (Ponente), J.L. da Cruz Vilaça y M. Vilaras, Presidentes de Sala, y los Sres. J. Malenovský, E. Levits, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Vajda, S. Rodin y F. Biltgen, la Sra. K. Jürimäe y el Sr. C. Lycourgos, Jueces;

Abogado General: Sra. E. Sharpston;

Secretario: Sra. V. Giacobbo-Peyronnel, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 3 de mayo de 2016;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 22 de septiembre de 2016;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 En su recurso de casación, el Consejo de la Unión Europea solicita la anulación de la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 17 de diciembre de 2014, Hamás/Consejo (T-400/10, EU:T:2014:1095; en lo sucesivo, «sentencia recurrida»), mediante la cual este Tribunal anuló:
 - las Decisiones 2010/386/PESC del Consejo, de 12 de julio de 2010 (DO 2010, L 178, p. 28), 2011/70/PESC del Consejo, de 31 de enero de 2011 (DO 2011, L 28, p. 57), y 2011/430/PESC del Consejo, de 18 de julio de 2011 (DO 2011, L 188, p. 47), por las que se actualiza la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplican los artículos 2, 3 y 4 de la Posición Común 2001/931/PESC sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo, las Decisiones 2011/872/PESC del Consejo, de 22 de diciembre de 2011 (DO 2011, L 343, p. 54), 2012/333/PESC del Consejo, de 25 de junio de 2012 (DO 2012, L 165, p. 72), 2012/765/PESC del Consejo, de 10 de diciembre de 2012 (DO 2012, L 337, p. 50), 2013/395/PESC del Consejo, de 25 de julio de 2013 (DO 2013, L 201, p. 57), 2014/72/PESC del Consejo, de 10 de febrero de 2014 (DO 2014, L 40, p. 56), y 2014/483/PESC del Consejo, de 22 de julio de 2014 (DO 2014, L 217, p. 35), por las que se actualiza y, en su caso, se modifica la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplican los artículos 2, 3 y 4 de la Posición Común 2001/931/PESC sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo y se derogan, respectivamente, las Decisiones 2011/430, 2011/872, 2012/333, 2012/765, 2013/395 y 2014/72, así como
 - los Reglamentos de Ejecución (UE) n.º 610/2010 del Consejo, de 12 de julio de 2010 (DO 2010, L 178, p. 1), (UE) n.º 83/2011 del Consejo, de 31 de enero de 2011 (DO 2011, L 28, p. 14), (UE) n.º 687/2011 del Consejo, de 18 de julio de 2011 (DO 2011, L 188, p. 2), (UE) n.º 1375/2011 del Consejo, de 22 de diciembre de 2011 (DO 2011, L 343, p. 10), (UE) n.º 542/2012 del Consejo, de 25 de junio de 2012 (DO 2012, L 165, p. 12), (UE) n.º 1169/2012 del Consejo, de 10 de diciembre de 2012 (DO 2012, L 337, p. 2), (UE) n.º 714/2013 del Consejo, de 25 de julio de 2013 (DO 2013, L 201, p. 10), (UE) n.º 125/2014 del Consejo, de 10 de febrero de 2014 (DO 2014, L 40, p. 9), y (UE) n.º 790/2014 del Consejo, de 22 de julio de 2014 (DO 2014, L 217, p. 1), por los 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 derogan, respectivamente, los Reglamentos de Ejecución (UE) n.º 1285/2009, n.º 610/2010, n.º 83/2011, n.º 687/2011, n.º 1375/2011, n.º 542/2012, n.º 1169/2012, n.º 714/2013 y n.º 125/2014,

(en lo sucesivo, conjuntamente, «actos controvertidos») en tanto en cuanto dichos actos afectan a Hamás, incluido Hamas-Izz al-Din al-Qassem (en lo sucesivo, «Hamás»).

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), sobre las medidas para luchar con todos los medios contra el terrorismo y, en particular, contra su financiación. El punto 1, letra c), de esta Resolución dispone, entre otros extremos, que todos los Estados deben congelar 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 esas personas y entidades o bajo sus órdenes.
- 3 La citada Resolución no establece una lista de las personas a las que deberán aplicarse tales medidas restrictivas.

Derecho de la Unión

Posición Común 2001/931/PESC

- 4 El 27 de diciembre de 2001, con el fin de aplicar la citada Resolución 1373 (2001), el Consejo adoptó la Posición Común 2001/931/PESC sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo (DO 2001, L 344, p. 93).
- 5 El artículo 1 de esta Posición Común dispone lo siguiente:

«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.

[...]

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.»

Reglamento (CE) n.º 2580/2001

6 Al considerar que era necesario un reglamento para aplicar, en el ámbito comunitario, las medidas descritas en la Posición Común 2001/931, el Consejo aprobó el Reglamento (CE) n.º 2580/2001, de 27 de diciembre de 2001, sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo (DO 2001, L 344, p. 70).

7 El artículo 2 de dicho Reglamento establece:

«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 en él o faciliten su comisión;

ii) las personas jurídicas, grupos o entidades que cometan o traten de cometer un acto de terrorismo, participen en él o faciliten su comisión;

iii) las personas jurídicas, grupos o entidades que sean propiedad o estén controlados por una o más personas físicas o jurídicas, grupos o entidades enumerados en los incisos i) y ii); o

iv) las personas físicas o jurídicas, grupos o entidades que actúen en nombre o bajo la dirección de una o más personas físicas o jurídicas, grupos o entidades enumerados en los incisos i) y ii).»

Antecedentes del litigio y actos controvertidos

8 El 27 de diciembre de 2001, el Consejo adoptó la Posición Común 2001/931, el Reglamento n.º 2580/2001 y la Decisión 2001/927/CE por la que se establece la lista prevista en el apartado 3 del artículo 2 del Reglamento n.º 2580/2001 (en lo sucesivo, «lista controvertida») (DO 2001, L 344, p. 83). Hamás figuraba inscrita en las listas anexas tanto a la Posición Común 2001/931 como a la Decisión 2001/927.

- 9 Tal inscripción se mantuvo en virtud de una serie de actos ulteriores del Consejo, en particular los actos controvertidos.
- 10 En las exposiciones de motivos relativas a estos actos, el Consejo describió a Hamás como grupo terrorista e hizo referencia a una serie de actos de terrorismo cometidos a partir de 2005 y atribuidos a dicha entidad. Además, el Consejo se refirió a una decisión adoptada por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en 2001 y a dos decisiones adoptadas ese mismo año por las autoridades de los Estados Unidos de América. Con respecto a la decisión del Reino Unido, se trata de una decisión del Secretary of State for the Home Department (Ministro del Interior) por la que se declara a Hamás organización ilegal, por considerarla implicada en actos de terrorismo. En cuanto a las decisiones de las autoridades de los Estados Unidos, se trata de una decisión del Gobierno por la que se clasifica a Hamás como organización terrorista extranjera, con arreglo al artículo 219 de la US Immigration and Nationality Act (Ley de los Estados Unidos sobre inmigración y nacionalidad), y de una decisión por la que se clasifica a Hamás como entidad que ha sido identificada expresamente como entidad terrorista internacional, con arreglo al Decreto Presidencial 13224 (en lo sucesivo, conjuntamente, «decisiones de las autoridades de los Estados Unidos»). Al constatar que la decisión del Reino Unido antes mencionada era reexaminada periódicamente por una comisión gubernamental nacional y que las decisiones de las autoridades de los Estados Unidos eran susceptibles de control administrativo y judicial, el Consejo consideró que todas estas decisiones habían sido adoptadas por autoridades competentes en el sentido del artículo 1, apartado 4, de la Posición Común 2001/931. Finalmente, el Consejo constató que las citadas decisiones estaban aún vigentes y concluyó que los motivos que justificaron la inscripción de Hamás en la lista controvertida seguían siendo válidos.

Procedimiento ante el Tribunal General y sentencia recurrida

- 11 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 12 de septiembre de 2010, Hamás interpuso un recurso de anulación contra la Decisión 2010/386 y el Reglamento de Ejecución n.º 610/2010. Dado que estos actos fueron derogados y sustituidos, sucesivamente, por los actos del Consejo de enero, de julio y de diciembre de 2011, de junio y de diciembre de 2012, de julio de 2013 y de febrero y julio de 2014 referidos en el apartado 1 de la presente sentencia, Hamás adaptó sus pretensiones iniciales para que el objeto de su recurso incluyera la anulación de estos últimos actos, en la medida en que le afecten.
- 12 En apoyo de su pretensión de anulación de los actos del Consejo de julio de 2010 y de enero de 2011 mencionados en el apartado 1 de la presente sentencia, Hamás invocó cuatro motivos, basados, el primero, en la vulneración de su derecho de defensa, el segundo, en un error manifiesto de apreciación, el tercero, en la vulneración del derecho de propiedad y, el cuarto, en el incumplimiento de la obligación de motivación. En apoyo de su pretensión de anulación de los actos adoptados por el Consejo de julio de 2011 a julio de 2014 mencionados en el apartado 1 de la presente sentencia (en lo sucesivo, conjuntamente, «actos adoptados por el Consejo de julio de 2011 a julio de 2014»), Hamás invocó ocho motivos, basados, el primero, en la infracción del artículo 1, apartado 4, de la Posición Común 2001/931, el segundo, en errores sobre la realidad de los hechos, el tercero, en un error de apreciación en cuanto al carácter terrorista de dicha entidad, el cuarto, en la insuficiente consideración de la evolución de la situación «por el transcurso del tiempo», el quinto, en la violación del principio de no injerencia, el sexto, en el incumplimiento de la obligación de motivación, el séptimo, en la vulneración de su derecho de defensa y del derecho a la tutela judicial efectiva y el octavo, en la vulneración del derecho de propiedad.
- 13 El Tribunal General estimó los motivos cuarto y sexto de los formulados contra los actos adoptados por el Consejo de julio de 2011 a julio de 2014, en virtud de lo cual anuló los actos controvertidos en la medida en que afectaban a Hamás.

Pretensiones de las partes

- 14 El Consejo solicita al Tribunal de Justicia que:
- Anule la sentencia recurrida.
 - Resuelva definitivamente las cuestiones objeto del presente recurso de casación.
 - Condene a Hamás a cargar con las costas del Consejo en primera instancia y en el presente recurso de casación.
- 15 Hamás solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso de casación. Con carácter subsidiario, para el caso de que el Tribunal de Justicia hubiera de resolver definitivamente las cuestiones objeto del recurso de casación, mantiene íntegramente los motivos y las pretensiones formuladas en el procedimiento ante el Tribunal General. Asimismo, solicita al Tribunal de Justicia que condene al Consejo a cargar con las costas de Hamás en primera instancia y en el recurso de casación.
- 16 La Comisión Europea interviene en apoyo de las pretensiones formuladas por el Consejo en su recurso de casación.
- 17 La República Francesa solicita al Tribunal de Justicia que anule la sentencia recurrida, resuelva definitivamente las cuestiones objeto del recurso de casación y desestime el recurso de Hamás.

Sobre el recurso de casación

Sobre el primer motivo

Alegaciones de las partes

- 18 Mediante su primer motivo de casación, referido, en particular, a los apartados 101, 103, 109 a 111, 121, 125 a 127 y 141 de la sentencia recurrida, el Consejo alega, por un lado, que ésta se basa en la premisa errónea según la cual el Consejo debe presentar periódicamente nuevos motivos para mantener a Hamás en la lista controvertida. El Consejo entiende que, mientras no se produjera la anulación o la revocación de las decisiones nacionales que justificaron la inscripción inicial de Hamás en esa lista y tampoco hubiera razones para excluir de ella a dicha entidad, podía mantener a Hamás en la lista controvertida con arreglo a Derecho basándose únicamente en las decisiones nacionales que justificaron su inscripción inicial en la misma.
- 19 Por otro lado, según el Consejo, el Tribunal General rechazó indebidamente el uso de información procedente de fuentes públicas a efectos de las revisiones periódicas. El Consejo considera que debe tener la posibilidad de apoyarse, a tales efectos, en elementos de juicio distintos de las decisiones nacionales, puesto que, a menudo, no se adopta decisión nacional alguna después de la inscripción inicial de una persona o de una entidad en la lista controvertida. Para el Consejo, el razonamiento del Tribunal General es contrario al objetivo de la lucha contra el terrorismo que se persigue con la Posición Común 2001/931.
- 20 La Comisión y la República Francesa han intervenido en apoyo de la argumentación del Consejo, recalcando, en particular, la distinción que la Posición Común 2001/931 establece entre la inscripción inicial de una entidad en la lista controvertida —artículo 1, apartado 4—, de una parte, y las revisiones subsiguiente —artículo 1, apartado 6—, de otra.

- 21 Para Hamás, en cambio, la tesis del Consejo según la cual su mantenimiento en la lista controvertida podía fundarse simplemente en las decisiones nacionales que justificaron su inscripción inicial en dicha lista es errónea. Según Hamás, la afirmación del Consejo de que el Tribunal General se negó indebidamente a admitir el uso de información procedente de fuentes públicas es incompatible con lo dispuesto en el artículo 1, apartado 4, de la Posición Común 2001/931, el cual, según lo interpretó el Tribunal de Justicia en 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), exige que las medidas restrictivas impuestas por la Unión estén basadas en datos que hayan sido concretamente evaluados y tomados en consideración en decisiones adoptadas por autoridades nacionales competentes, a fin de garantizar la protección de las personas o de las entidades afectadas y habida cuenta de que la Unión Europea no dispone de medios de investigación propios. Dado que las medidas restrictivas tienen graves consecuencias para las personas o las entidades afectadas, la anterior exigencia se impone, según Hamás, también en relación con las revisiones prescritas por el artículo 1, apartado 6, de la Posición Común 2001/931.
- 22 Hamás sostiene que la dificultad de disponer de nuevas decisiones de autoridades nacionales competentes, derivada del hecho de que fue declarada ilegal en el Reino Unido y de que las autoridades de los Estados Unidos decretaron la congelación de sus fondos, no obsta a la obligación del Consejo de basarse exclusivamente en hechos que hayan sido apreciados por tales autoridades. Para Hamás, dicha dificultad puede salvarse, además, solicitando a una autoridad nacional competente, si fuera necesario, una toma de posición sobre un hecho determinado que pueda considerarse un acto de terrorismo.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 23 El primer motivo de casación se refiere a los requisitos para que el Consejo, con ocasión de la revisión de la inscripción de una persona o de una entidad en la lista controvertida, efectuada en cumplimiento de la obligación impuesta por el artículo 1, apartado 6, de la Posición Común 2001/931, pueda mantener a esa persona o a esa entidad en la susodicha lista. Con el fin de determinar cuáles son esos requisitos, procede interpretar el apartado 6 del artículo 1 de la Posición Común 2001/931 teniendo en cuenta, especialmente, su articulación con el apartado 4 del mismo artículo, que trata de los requisitos relativos a la inscripción inicial de la persona o de la entidad afectada en aquella lista.
- 24 El Tribunal de Justicia ha declarado, en relación con las decisiones iniciales de congelación de fondos, que el tenor de dicho apartado 4 del artículo 1 de la Posición Común 2001/931 hace referencia a la decisión adoptada por una autoridad nacional, y exige que existan informaciones concretas o datos del expediente que muestren que tal decisión ha sido adoptada. Con esta exigencia se pretende garantizar que, en ausencia de medios de la Unión que le permitan realizar investigaciones relativas a la implicación de una persona o de una entidad en actos de terrorismo, la decisión del Consejo relativa a la inscripción inicial de una u otra se adopte a partir de unos fundamentos de hecho suficientes que le permitan deducir que existe el peligro de que la persona o la entidad de que se trate siga implicada en actividades terroristas si no se adoptan medidas restrictivas (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, apartados 69, 79 y 81).
- 25 En cambio, en lo que respecta a las decisiones subsiguientes de congelación de fondos, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la cuestión relevante a la hora de examinar el mantenimiento de una persona o de una entidad en la lista controvertida consiste en determinar si, tras la inclusión del nombre de esa persona o de esa entidad en la lista o después de la revisión precedente, la situación fáctica ha cambiado de tal manera que ya no permite sustentar la misma conclusión respecto de la implicación en actividades terroristas de la persona o la entidad en cuestión (sentencia de 15 de noviembre de 2012, *Al-Aqsa/Consejo y Países Bajos/Al-Aqsa*, C-539/10 P y C-550/10 P, EU:C:2012:711, apartado 82).

26 En el presente asunto, el Tribunal General consideró, en los apartados 101 y 125 de la sentencia recurrida, que la lista de actos de terrorismo cometidos a partir de 2005 y atribuidos a Hamás, que figura en las exposiciones de motivos relativas a los actos controvertidos, determinó al Consejo a mantener la congelación de fondos de Hamás. En los apartados 110 y 127 de la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró que toda referencia a un nuevo acto de terrorismo que el Consejo incluya en su motivación con ocasión de una revisión en el sentido del artículo 1, apartado 6, de la Posición Común 2001/931 debe haber sido objeto de un examen y de una decisión nacional adoptada por una autoridad competente. Al constatar, en particular en los apartados 109 y 131 de la sentencia recurrida, que la argumentación del Consejo relativa a los actos de terrorismo cometidos a partir de 2005 y atribuidos a Hamás no se apoyaba en tales decisiones, sino en información que aquella institución había extraído de la prensa y de Internet, el Tribunal, consecuentemente, anuló los actos controvertidos.

– Sobre la primera parte del primer motivo

27 En la primera parte de su primer motivo de casación, el Consejo alega que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al considerar que estaba obligado a presentar periódicamente nuevos motivos para mantener a Hamás en la lista controvertida y que, a falta de razones para excluir de ella a dicha entidad, no podía mantener a Hamás en la lista controvertida basándose simplemente en las decisiones nacionales que justificaron su inscripción inicial en la misma.

28 Como se desprende, en particular, del apartado 119 de la sentencia recurrida, el Tribunal General consideró, al menos de forma implícita, que ni la decisión del Reino Unido ni las decisiones de las autoridades de los Estados Unidos constituían, por sí solas, base suficiente para mantener a Hamás en la lista controvertida.

29 Debe recordarse, a este respecto, que, según la jurisprudencia citada en el apartado 25 de la presente sentencia, en caso de una revisión con arreglo al artículo 1, apartado 6, de la Posición Común 2001/931, el Consejo puede mantener a la persona o entidad de que se trate en la lista controvertida 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. Así pues, el mantenimiento de una persona o de una entidad en la lista controvertida constituye, en esencia, la confirmación de la inscripción inicial.

30 En relación con la comprobación de si persiste el riesgo de implicación de la persona o entidad de que se trate en actividades de terrorismo, deben tenerse debidamente en cuenta las circunstancias que hayan afectado posteriormente a la decisión nacional que sirvió de fundamento a la inscripción inicial de esa persona o de esa entidad en la lista controvertida, en particular, si tal decisión nacional ha sido derogada o revocada con motivo de hechos o de datos nuevos o de un cambio en la apreciación de la autoridad nacional competente.

31 Dicho esto, se plantea la cuestión, en el caso de autos, de si el hecho de que siga vigente la decisión nacional que sirvió de fundamento a la inscripción inicial en la lista controvertida es suficiente, por sí solo, para mantener a la persona o entidad en cuestión en la referida lista.

32 A este respecto, si, en vista del tiempo transcurrido y en función de la evolución de las circunstancias del asunto en cuestión, el mero hecho de que la decisión nacional que sirvió de base a la inscripción nacional siga vigente no permite deducir que persiste el riesgo de implicación de la persona o entidad de que se trate en actividades de terrorismo, el Consejo está obligado a justificar el mantenimiento de esa persona o entidad en la expresada lista mediante una valoración actualizada de la situación en la que se tengan en cuenta hechos más recientes que demuestren que subsiste un riesgo (véase, por analogía, la sentencia de 18 de julio de 2013, Comisión y otros/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, EU:C:2013:518, apartado 156).

33 En el presente asunto, entre la adopción de las decisiones nacionales que sirvieron de base tanto a la inscripción inicial de Hamás en la lista controvertida como a dicha inscripción inicial, que datan del año 2001, por una parte, y la adopción de los actos controvertidos, que tuvo lugar durante los años 2010 a 2014, por otra, ha transcurrido un intervalo de tiempo considerable. El Consejo estaba obligado, por tanto, a efectos del mantenimiento de Hamás en esa lista, a apoyarse en datos más recientes que demostrasen que subsistía el riesgo de implicación de esta entidad en actividades terroristas. Por consiguiente, contrariamente a lo que postula el Consejo, el Tribunal General no incurrió en error de Derecho al estimar, aunque fuera de forma implícita, que ni las decisiones de las autoridades de los Estados Unidos ni la decisión del Reino Unido constituían, por sí solas, base suficiente que sirviera de fundamento a los actos controvertidos.

34 En consecuencia, debe desestimarse la primera parte del primer motivo de casación.

– *Sobre la segunda parte del primer motivo*

35 En lo que concierne a la segunda parte del primer motivo de casación, el Consejo sostiene que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al declarar, en particular en los apartados 109, 110, 125 a 127 y 141 de la sentencia recurrida, que, para mantener a una persona o a una entidad en la lista controvertida, el Consejo debía basarse exclusivamente en datos que resultaran de decisiones nacionales de autoridades competentes, y que, al apoyarse, en el caso de autos, en información extraída de la prensa y de Internet, el Consejo había infringido el artículo 1 de la Posición Común 2001/931 y había incumplido su obligación de motivación.

36 En primer lugar, respecto del artículo 1 de la Posición Común 2001/931, procede observar, antes de nada, que este artículo establece una distinción entre, por un lado, la inscripción inicial de una persona o de una entidad en la lista controvertida —artículo 1, apartado 4— y, por otro, el mantenimiento en dicha lista de una persona o de una entidad ya inscrita en ella —artículo 1, apartado 6—.

37 Conforme al artículo 1, apartado 4, de la Posición Común 2001/931, la inscripción inicial de una persona o de una entidad en la lista controvertida presupone la existencia de una decisión nacional emanada de una autoridad competente, o bien de una decisión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas por la que se ordene alguna sanción.

38 Tal requisito no figura, en cambio, en el artículo 1, apartado 6, de la misma Posición Común, a cuyo tenor «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».

39 La explicación de esta distinción reside en el hecho de que, como se ha señalado en el apartado 29 de la presente sentencia, el mantenimiento de una persona o de una entidad en la lista de congelación de fondos constituye, en esencia, la confirmación de la inscripción inicial y, por lo tanto, presupone que subsiste el mismo riesgo de implicación de la persona o la entidad de que se trate en actividades de terrorismo que fue constatado inicialmente por el Consejo sobre la base de la decisión nacional que sirvió de fundamento a esa inscripción nacional.

40 De este modo, si bien el apartado 6 del artículo 1 de la Posición Común 2001/931 exige que el Consejo efectúe, al menos una vez cada seis meses, una «revisión» con el fin de asegurar que la «permanencia» en dicha lista de una persona o de una entidad que fue inscrita en ella sobre la base de una decisión nacional adoptada por una autoridad competente está justificada, tal apartado no exige, sin embargo, que todo motivo nuevo de que se sirva el Consejo para justificar el mantenimiento de la persona o de la entidad de que se trate en la lista controvertida haya constituido el objeto de una decisión nacional adoptada por una autoridad competente con posterioridad a la que sirvió de base a la inscripción

inicial. Al aplicar tal exigencia, el Tribunal General no hizo sino transponer el requisito relativo a la existencia de una decisión nacional, que fue establecido en el artículo 1, apartado 4, de la Posición Común 2001/931 exclusivamente para la inscripción inicial de una persona o de una entidad en aquella lista, a las revisiones que incumben al Consejo con arreglo al apartado 6 del mismo artículo. De ello se sigue que el Tribunal General no tuvo en cuenta la distinción existente entre la decisión de inscripción inicial de una persona o de una entidad en la lista controvertida y la decisión subsiguiente relativa a la permanencia de la persona o entidad de que se trate en dicha lista.

- 41 Seguidamente, debe advertirse que la interpretación del artículo 1 de la Posición Común 2001/931 realizada por el Tribunal General descansa, al menos implícitamente, en el postulado según el cual, primero, las autoridades nacionales competentes adoptan periódicamente decisiones que pueden constituir el fundamento de las revisiones que incumben al Consejo en virtud del artículo 1, apartado 6, de la Posición Común 2001/931, y, segundo, en cualquier caso, el Consejo tendría la posibilidad, si fuera necesario, de solicitar a las citadas autoridades la adopción de tales decisiones.
- 42 Pues bien, esta tesis carece de fundamento en el Derecho de la Unión.
- 43 Debe precisarse, a este respecto, por un lado, que el hecho de que los Estados miembros comuniquen al Consejo las decisiones adoptadas por sus autoridades competentes y se las transmitan no significa que estas autoridades estén obligadas a adoptar de forma periódica, ni siquiera en caso de necesidad, decisiones que puedan servir de fundamento a las susodichas revisiones.
- 44 Por otro lado, a falta de fundamento específico alguno en el sistema de medidas restrictivas instaurado por la Posición Común 2001/931, el principio de cooperación leal consagrado en el artículo 4 TUE, apartado 3, no autoriza al Consejo a obligar a las autoridades competentes de los Estados miembros a que, en caso de necesidad, adopten decisiones nacionales que puedan servir de fundamento a las revisiones que incumben al Consejo con arreglo al artículo 1, apartado 6, de la Posición Común 2001/931.
- 45 Por el contrario, procede señalar que dicho sistema no ha previsto ningún mecanismo que permita al Consejo, en caso de necesidad, disponer de decisiones nacionales adoptadas con posterioridad a la inscripción nacional de la persona o de la entidad de que se trate en la lista controvertida, para efectuar las revisiones que le incumben con arreglo al artículo 1, apartado 6, de la mencionada posición común y a cuyos efectos está obligado a verificar si persiste el riesgo de implicación de esa persona o de esa entidad en actividades de terrorismo. A falta de tal mecanismo, no cabe considerar que el aludido sistema exija al Consejo llevar a cabo las revisiones basándose únicamente en esas decisiones nacionales, so pena de que resulten indebidamente restringidos los medios con los que cuenta el Consejo a estos efectos.
- 46 Finalmente, procede observar que, contrariamente a lo que consideró el Tribunal General, en particular en el apartado 110 de la sentencia recurrida, su interpretación del artículo 1 de la Posición Común 2001/931 tampoco está justificada por la necesidad de proteger a las personas o entidades en cuestión.
- 47 A este respecto, es necesario señalar que, en lo que respecta a la inscripción inicial en la lista controvertida, la persona o la entidad de que se trate está protegida, en particular, por la doble posibilidad de impugnar, por un lado, las decisiones nacionales que sirvieron de base a dicha inscripción ante los tribunales nacionales y, por otro, la propia inscripción ante los órganos jurisdiccionales de la Unión.
- 48 En cuanto a las decisiones subsiguientes de congelación de fondos, la persona o la entidad de que se trate goza, en particular, de la protección consistente en la posibilidad de intentar un recurso contra ellas ante el juez de la Unión. Este último debe verificar, por un lado, el cumplimiento de la obligación de motivación que impone el artículo 296 TFUE y, por tanto, que los motivos invocados

son suficientemente precisos y concretos y, por otro, que dichos motivos están respaldados por hechos (véanse, por analogía, las sentencias de 18 de julio de 2013, Comisión y otros/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, EU:C:2013:518, apartados 118 y 119, y de 28 de noviembre de 2013, Consejo/Fulmen y Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, apartado 64).

- 49 En este contexto, ha de precisarse que la persona o la entidad en cuestión puede impugnar, mediante el recurso interpuesto contra el mantenimiento de su nombre en la lista controvertida, todos los puntos en los que se haya apoyado el Consejo para demostrar la persistencia del riesgo de su implicación en actividades de terrorismo, con independencia de si están basados en una decisión nacional adoptada por una autoridad competente o en otras fuentes. En caso de impugnación, corresponde al Consejo acreditar que los hechos alegados están fundados y al juez de la Unión verificar la exactitud material de éstos (véanse, por analogía, las sentencias de 18 de julio de 2013, Comisión y otros/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, EU:C:2013:518, apartados 121 y 124, y de 28 de noviembre de 2013, Consejo/Fulmen y Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, apartados 66 y 69).
- 50 De lo expuesto se infiere que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al declarar que el Consejo, al apoyarse, en las exposiciones de motivos relativas a los actos controvertidos, en elementos de juicio deducidos de fuentes que no eran decisiones nacionales adoptadas por autoridades competentes, infringió el artículo 1 de la Posición Común 2001/931.
- 51 En segundo lugar, en lo que concierne a la conclusión del Tribunal General en el sentido de que se incumplió la obligación de motivación, es necesario recordar que la apreciación del Tribunal General sobre el carácter suficiente o insuficiente de la motivación puede ser objeto de control por parte del Tribunal de Justicia en el marco de un recurso de casación (véase la sentencia de 18 de julio de 2013, Comisión y otros/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, EU:C:2013:518, apartado 140 y jurisprudencia citada).
- 52 En el presente caso, del apartado 141 de la sentencia recurrida, en particular, se desprende que el Tribunal General reputó incumplida la obligación de motivación basándose únicamente en que, en relación con la lista de los actos terroristas cometidos a partir de 2005 y atribuidos a Hamás, que figura en las exposiciones de motivos relativas a los actos controvertidos, no constaba ninguna referencia a decisiones nacionales emanadas de autoridades competentes. Por lo tanto, esa conclusión del Tribunal General relativa al incumplimiento de la obligación de motivación no es sino la consecuencia directa de haber estimado, incurriendo con ello, como ha quedado acreditado, en error de Derecho, que se cometió una infracción del artículo 1 de la Posición Común 2001/931.
- 53 En consecuencia, el error de Derecho cometido por el Tribunal General al interpretar dicho artículo 1 determina que, al declarar que el Consejo incumplió su obligación de motivación, el Tribunal General incurrió también de error de Derecho.
- 54 La segunda parte del primer motivo de casación, por tanto, debe estimarse, en virtud de lo cual procede anular la sentencia recurrida en su totalidad, sin que sea necesario pronunciarse sobre los motivos de casación segundo y tercero.

Sobre el recurso ante el Tribunal General

- 55 Con arreglo al artículo 61, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, cuando el Tribunal de Justicia anule la resolución del Tribunal General, podrá, o bien resolver él mismo definitivamente el litigio, cuando su estado así lo permita, o bien devolver el asunto al Tribunal General para que resuelva este último.

⁵⁶ Dado que el Tribunal General sólo se pronunció sobre los motivos cuarto y sexto de los formulados por Hamás en apoyo de su pretensión de anulación de los actos adoptados por el Consejo de julio de 2011 a julio de 2014 y habida cuenta de que los otros motivos invocados ante el Tribunal General se refieren, en parte, a cuestiones relativas a la apreciación de los hechos, el Tribunal de Justicia considera que el estado del litigio no le permite resolverlo y que procede devolver el asunto al Tribunal General, así como reservar la decisión sobre las costas.

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

- 1) Anular la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 17 de diciembre de 2014, Hamás/Consejo (T-400/10, EU:T:2014:1095).**
- 2) Devolver el asunto al Tribunal General de la Unión Europea.**
- 3) Reservar la decisión sobre las costas.**

Firmas