

**TRIBUNAL DE JUSTICIA  
DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS**

**TPI - SENTENCIA DE 12.12.2006, ORGANIZACIÓN  
MUJAHEDIN DEL PUEBLO DE IRÁN / CONSEJO,  
T-228/02 – PESC – MEDIDAS ANTITERRORISMO  
Y DERECHOS HUMANOS**

VALENTÍN BOU FRANCH\*

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. LAS CONSECUENCIAS PROCESALES DE LA DEROGACIÓN Y SUSTITUCIÓN DE LOS ACTOS INICIALMENTE IMPUGNADOS.
- III. SOBRE LA PRETENSIÓN DE ANULACIÓN DE LA POSICIÓN COMÚN IMPUGNADA.
- IV. SOBRE LA PRETENSIÓN DE ANULACIÓN DE LA DECISIÓN IMPUGNADA.
- V. EJECUCIÓN DE LA PRESENTE SENTENCIA.

**I. INTRODUCCIÓN**

La principal característica definidora de las medidas de lucha contra el terrorismo adoptadas por la Unión Europea (UE), frente a la política estadounidense de lucha contra el terror, es la de ubicar estas medidas dentro del Derecho y no al margen del mismo. La necesidad de buscar un equilibrio entre la eficacia de las medidas antiterroristas y el respeto de los derechos humanos de los acusados y/o condenados por delito de terrorismo impregna toda la normativa europea en esta materia y está especialmente presente en la sentencia del Tribunal de Primera Instancia (TPI) de 12 de Diciembre de 2006 en el asunto T-228/02 *Organización*

---

\* Profesor Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Valencia.

*Mujahedin del Pueblo de Irán (OMPI) contra el Consejo de la UE. De esta sentencia, merecen comentarse cuatro cuestiones.*

## II. LAS CONSECUENCIAS PROCESALES DE LA DEROGACIÓN Y SUSTITUCIÓN DE LOS ACTOS INICIALMENTE IMPUGNADOS

Desarrollando la Resolución 1373 (2001), de 28 de noviembre, del Consejo de Seguridad de la ONU, sobre medidas para combatir la financiación del terrorismo, el Consejo de la UE adoptó, el 27 de Diciembre de 2001, en virtud de los artículos 15 y 34 del TUE, la Posición común 2001/930/PESC, relativa a la lucha contra el terrorismo y la Posición común 2001/931/PESC, sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo<sup>1</sup>. Para garantizar la obligación internacional de congelar todos los fondos financieros y demás recursos económicos de las personas o grupos terroristas, la segunda de las Posiciones comunes citadas se aplica «a las personas, grupos y entidades que intervengan en actos terroristas que se enumeran en el anexo», debiéndose la Lista del anexo revisar periódicamente con el fin asegurar que la permanencia en la Lista de personas, grupos y entidades esté justificada. Para aplicar la Posición común 2001/931/PESC a nivel comunitario, el Consejo adoptó, también el 27 de Diciembre de 2001, sobre la base de los artículos 60, 301 y 308 del TCE, el Reglamento 2580/2001/CE sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo. Su artículo 2.3 contempla igualmente el establecimiento, revisión y modificación por unanimidad del Consejo, conforme al procedimiento previsto en la Posición común 2001/931/PESC<sup>2</sup>, de una Lista de personas, grupos y entidades cuyos fondos financieros serán con-

<sup>1</sup> DO L 344, de 28.12.2001, pp. 90 y 93, respectivamente.

<sup>2</sup> Según el artículo 1.4 de la Posición común 2001/931/PESC, las Listas se elaboran por el Consejo sobre la base de informaciones concretas o de elementos del expediente que muestren que una «autoridad [nacional] competente» ha adoptado una decisión respecto de esas personas, grupos y entidades, 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. Se entiende por «autoridad [nacional] 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.

gelados. Esta Lista se estableció por primera vez mediante la Decisión 2001/927/CE del Consejo, de 27 de diciembre de 2001<sup>3</sup>.

Inicialmente la OMPI no figuró ni en la Lista del anexo de la Posición común 2001/931/PESC, ni en la Lista de la Decisión 2001/927/CE. Sin embargo, con anterioridad a las mismas, el Ministro del Interior del Reino Unido, mediante auto de 28 de Marzo de 2001, ya la había inscrito en su Lista de organizaciones proscritas al amparo de la *Terrorism Act 2000*. La demandante interpuso dos recursos paralelos contra este auto, uno de alzada ante la «Comisión de apelación en materia de organizaciones prohibidas» y otro contencioso administrativo ante la *High Court of Justice (England and Wales)*. Ambos recursos fueron desestimados, respectivamente, mediante sentencias de 15.11.2002 y 17.04.2002. Ello determinó que, a partir de la sentencia de la *High Court*, el Consejo de la UE incluyera a la demandante en ambas Listas de personas, grupos y entidades a las que se les aplican las medidas antiterroristas de la UE (Posición común 2002/340/PESC y Decisión 2002/334/CE, ambas de 2 de Mayo de 2002<sup>4</sup>). Desde entonces, el Consejo periódicamente fue actualizando ambas Listas de personas, grupos y entidades mediante sucesivas Posiciones comunes y Decisiones. En todas ellas se mantuvo la inclusión de la demandante. De hecho, el recurso de la demandante ante el TPI solicitó la anulación de las Posiciones comunes 2002/340/PESC y 2002/462/PESC, así como de la Decisión 2002/460/CE, de 17.06.2002<sup>5</sup>, mientras que las que estaban en vigor en la fecha en que terminó la fase oral ante el TPI eran la Posición común 2005/936/PESC y la Decisión 2005/930/CE, adoptadas ambas el 21 de diciembre de 2005<sup>6</sup>.

La actualización periódica por el Consejo de ambas Listas de personas, grupos y entidades a las que se les aplican las medidas antiterroristas determinó, en consecuencia, una alteración de los actos inicialmente impugnados en el presente recurso. El TPI recordó<sup>7</sup> que «cuando se sustitu-

<sup>3</sup> DO L 344, de 28.12.2001, pp. 70 y 83, respectivamente.

<sup>4</sup> DO L 116, de 03.05.2002, pp. 75 y 33, respectivamente.

<sup>5</sup> DO L, 160, de 18.06.2002, pp. 32 y 26, respectivamente.

<sup>6</sup> DO L, 340, de 23.12.2005, pp. 80 y 64, respectivamente.

<sup>7</sup> Sentencias del Tribunal de Justicia (TJCE) de 30.03.1982, *Alpha Steel/Comisión*, 14/81, Rec. p. 749, apdo. 8; de 29.09.1987, *Fabrique de fer de Charleroi y Dillinger Hüttenwerke/Comisión*, asuntos acumulados 351/85 y 360/85, Rec. p. 3639, apdo. 11; y de 14.07.1988, *Stahlwerke Peine-Salzgitter/Comisión*, 103/85, Rec. p. 4131, apdos. 11 y 12. Véanse igualmente las sentencias del TPI de 03.02.2000, *CCRE/Comisión*, T-46/98 y T-151/98, Rec. p. II-167, apdo. 33; de 21.09.2005, *Yusuf kai Al Barakaat International*

ye en el procedimiento una decisión por otra que tiene el mismo objeto, esta última debe considerarse un elemento nuevo que permite que el demandante adapte sus pretensiones y motivos. En efecto, obligar al demandante a interponer un nuevo recurso iría en contra de la buena administración de la justicia y de las exigencias de economía procesal» (apdo. 28).

Por ello, el TPI estimó la pretensión de la demandante de que se considerase que su recurso tenía por objeto, en la fecha de terminación de la fase oral del procedimiento, la anulación de la Posición común 2005/936/PESC y de la Decisión 2005/930/CE, en la medida en que dichos actos le afecten (apdo. 30). Si bien esta conclusión no se discute, considero controvertidas las consecuencias adicionales que de la misma dedujo el TPI, al afirmar que: «esta solución no permite el control especulativo de la legalidad de actos hipotéticos aún no adoptados. De esto se deduce que no procede autorizar que la demandante reformule sus pretensiones para impugnar no sólo la Posición común 2005/936 y la Decisión 2005/930, sino también, en su caso, todos los actos en vigor en la fecha del pronunciamiento de la sentencia que se dicte cuyo objeto sea el mismo que el de éstos y que produzcan idéntico efecto respecto de ella, siempre que le afecten» (apdos. 32-33).

Entre el término de la fase oral del procedimiento y la fecha del pronunciamiento de esta sentencia, la Posición común 2005/936/PESC y la Decisión 2005/930/CE fueron derogadas y sustituidas en diversas ocasiones<sup>8</sup>. Parece un poco radical hablar de «control especulativo de la legalidad de actos hipotéticos aún no adoptados», cuando de hecho estos actos sí se habían adoptado antes de la fecha del pronunciamiento de esta sentencia. El principio *curia novit iura* queda maltrecho con la solución del TPI de limitar el objeto del litigio a la impugnación de la Posición común 2005/936/PESC y la Decisión 2005/930/CE, «aun en el supuesto de que dichos actos hayan sido derogados y sustituidos por otros en la fecha de pronunciamiento de esta sentencia» (apdo. 34). Tampoco la cláusula de salvaguarda consistente en que «en caso de anulación de los actos impugnados, [el Consejo] estaría obligado, en virtud del artículo 233 del TCE,

---

*Foundation/Consejo y Comisión*, T-306/01, *Rec.* p. II-3533, apdo. 73; y de 21.09.2005, *Kadi/Consejo y Comisión*, T-315/01, *Rec.* p. II-3649, apdo. 54.

<sup>8</sup> Por la Posición común 2006/231/PESC, de 20.03.2006 (*DO* L 82, de 21.03.2006, p. 20) y por la Posición común 2006/380/PESC y por la Decisión 2006/379/CE, adoptadas ambas el 29.05.2006 (*DO* L 144, de 31.05.2006, pp. 25 y 21, respectivamente), que permanecieron en vigor hasta el momento del pronunciamiento de esta sentencia.

a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia, lo que podría conllevar la modificación o supresión, en su caso, de los actos que hayan derogado y sustituido los actos impugnados después del término de la fase oral del procedimiento» (apdo. 35) resulta muy apropiada en un asunto en el que la demandante también formuló una pretensión de indemnización como reparación del perjuicio que supuestamente sufrió.

### III. SOBRE LA PRETENSIÓN DE ANULACIÓN DE LA POSICIÓN COMÚN IMPUGNADA

La OMPI sostuvo que su recurso respecto de la Posición común 2005/936/PESC es admisible, puesto que le afecta directa e individualmente y le es lesiva. Añadió que el TPI es competente, so pena de denegación de auxilio judicial, para controlar la legalidad de tal Posición común. También insistió en que los principios del Estado de Derecho (art. 6.2 del TUE) se imponen a todos los actos de la UE, incluidos los que se adoptan en el marco de la PESC o de la cooperación policial y judicial en materia penal (comúnmente llamada JAI). Dado que el derecho al juez es uno de los elementos constitutivos del Estado de Derecho, como también se desprende de los artículos 35 y 46 del TUE y de la jurisprudencia del TJCE<sup>9</sup>, la demandante insistió en que ningún acto puede escapar al control jurisdiccional del TJCE y del TPI. La demandante impugnó, además, la legalidad del procedimiento legislativo que siguió el Consejo, al igual que el fundamento de la Posición común impugnada sobre las disposiciones relativas a la PESC. Consideró que el procedimiento seguido se caracteriza por la voluntad constante del Consejo, aprovechando la invocación de una norma internacional, de sustraerse al imperativo de la protección de los derechos humanos y del control democrático (legislativo o jurisdiccional) de sus actos, sin tener en cuenta los principios generales del Derecho Comunitario. Por su parte, el Consejo, apoyado por el Reino Unido, sin discutir que la demandante sí se encuentra directa e individualmente afectada por los actos impugnados, alegaron que el recurso es inadmisibile en cuanto se refiere a la impugnación de la Posición común 2005/936/PESC.

<sup>9</sup> Sentencias de 15.05.1986, *Johnston*, 222/84, *Rec.* p. 1651, apdo. 18; y de 25.07.2002, *Unión de Pequeños Agricultores/Consejo*, C-50/00 P, *Rec.* p. I-6677, apdos. 38 y 39.

En su apreciación, el TPI, confirmando su reiterada jurisprudencia<sup>10</sup>, consideró que debe desestimarse el presente recurso por ser, en parte, manifiestamente inadmisibile y, en parte, manifiestamente infundado en cuanto se refiere a la impugnación de la Posición común 2005/936/PESC. Para ello, el TPI por un lado fijó el alcance limitado de su jurisdicción respecto de los actos adoptados en el marco de los títulos V y VI del TUE y, por otro lado, efectivamente ejerció su jurisdicción en el presente asunto.

Respecto al alcance de su jurisdicción, el TPI recordó que esta Posición común no es un acto del Consejo adoptado al amparo del TCE y sometido, como tal, al control de legalidad previsto en su artículo 230, sino que es un acto del Consejo, compuesto por los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, adoptado conforme al artículo 15 del TUE (comprendido en el Título V del TUE relativo a la PESC) y al artículo 34 del TUE (comprendido en su Título VI relativo a JAI). Con esta premisa, el TPI declaró que en ninguno de los dos títulos se prevé recurso alguno de anulación de una Posición común ante el juez ordinario. Además, recordó que, tras el Tratado de Ámsterdam, sus competencias se enumeran taxativamente en el artículo 46 del TUE y que éste no establece ninguna competencia del TJCE en el marco de las disposiciones del Título V del TUE, mientras que sus competencias son limitadas en el marco del Título VI del TUE<sup>11</sup>. El TPI también destacó que la garantía del respeto a los derechos humanos prevista en el artículo 46.2 del TUE no resulta pertinente en el presente asunto, ya que el artículo 46.d), del TUE no ofrece ninguna competencia adicional al TJCE<sup>12</sup>.

Para terminar de delimitar el alcance de su competencia, ante la alegación de denegación de auxilio judicial, el TPI realizó una serie de observaciones interesantes respecto a la falta de un recurso efectivo invocada por la demandante. Partiendo de la neta distinción entre los dos sistemas

<sup>10</sup> Auto de 07.06.2004, *Segi y otros/Consejo*, T-338/02, *Rec.* p. II-1647, apdos. 40 y ss.; de 07.06.2004, *Gestoras pro Amnistía y otros/Consejo*, T-333/02, apdos. 40 y ss.; y de 18.11.2005, *Selmani/Consejo y Comisión*, T-299/04, apdos. 52-59.

<sup>11</sup> «De los artículos 35 y 46 del TUE se desprende que, en el marco del Título VI del TUE, sólo se prevén vías de recurso para apreciar la validez o nulidad respecto de decisiones marco, decisiones y de medidas de aplicación de los convenios previstos, respectivamente, por el artículo 34 del TUE, apartado 2, letras b), c) y d), con exclusión de las Posiciones comunes a que se refiere el artículo 34 del TUE, apartado 2, letra a)» (apdo. 52).

<sup>12</sup> En este punto, el TPI confirmó su propia jurisprudencia en su auto *Segi y otros/Consejo*, *cit.*, apdo. 37.

jurídicos (comunitario e intergubernamental) existentes en el seno de la UE, el TPI afirmó que la demandante no puede basar por sí sola una competencia comunitaria propia (en el sistema jurídico comunitario basado en el principio de atribución de competencias, *ex art. 5 del TUE*) respecto de un acto adoptado en un sistema jurídico relacionado pero distinto, a saber, el de los títulos V y VI del TUE<sup>13</sup>. Por ello, el TPI sostuvo que la demandante no puede invocar, a este respecto, la sentencia *Unión de Pequeños Agricultores/Consejo*, en la que el TJCE basó su razonamiento en que el TCE «ha establecido un sistema completo de vías de recurso y de procedimientos destinado a garantizar el control de la legalidad de los actos de las instituciones». Como el TPI ya había señalado en la presente sentencia, en contraposición el TUE sólo establece «un control jurisdiccional limitado» respecto de los actos adoptados en el marco de sus títulos V y VI, ya que ciertos ámbitos están excluidos de dicho control y algunas vías de recurso no están abiertas. Ahora bien, el TPI insistió en que el hecho de que sólo pueda ejercer un «control jurisdiccional limitado» en el ámbito de los títulos V y VI del TUE no significa necesariamente que se produzca un supuesto de denegación de auxilio judicial debido a la inexistencia de un recurso efectivo<sup>14</sup>.

Tras estas consideraciones, el TPI concluyó que sólo es competente para conocer de un recurso de anulación interpuesto contra una Posición común adoptada al amparo de los artículos 15 y 34 del TUE en la estricta medida en que la demandante invoque, en apoyo de su recurso, la inobservancia de las competencias de la Comunidad (CE)<sup>15</sup>. Conforme a su propia jurisprudencia<sup>16</sup>, el TPI recordó que los órganos jurisdiccionales

<sup>13</sup> También en este punto el TPI siguió su propia jurisprudencia asentada en el auto *Segi y otros/Consejo*, *cit.*, apdo. 38.

<sup>14</sup> «No obstante, se debe destacar a este respecto que (...), la Posición común impugnada requiere que se adopten actos de ejecución comunitarios y/o nacionales para hacerla efectiva. Ahora bien, no se ha alegado que dichos actos de ejecución no pueden ser objeto, por sí mismos, de un recurso de anulación, bien ante el juez comunitario bien ante el juez nacional. Así, no se ha demostrado que la demandante no disponga de un recurso judicial efectivo, aunque indirecto, contra los actos, adoptados en virtud de la Posición común impugnada, que le afectan directamente. Además, en el caso de autos, la demandante hizo uso de ese derecho de recurso contra la Decisión impugnada» (apdo. 55).

<sup>15</sup> Véase en este sentido el auto del TPI *Selmani/Consejo y Comisión*, *cit.*, apdo. 56.

<sup>16</sup> Sentencia del TJCE de 12.05.1998, *Comisión/Consejo*, C-170/96, *Rec.* p. I-2763, apdos. 16-17; y de 13.11.2005, *Comisión/Consejo*, C-176/03, *Rec.* p. I-7879, apdo. 39; autos *Segi y otros/Consejo y Gestoras Pro Amnistía y otros/Consejo*, *cit.*, apdo. 41; y, por analogía, la sentencia del TJCE de 14.01.1997, *Centro-Com*, C-124/95, *Rec.* p. I-81, apdo. 25.

comunitarios son competentes para proceder al examen del contenido de un acto adoptado en el marco del TUE con el fin de comprobar si dicho acto afecta a las competencias de la CE y para anularlo si resultara que debería haberse basado en una disposición del TCE.

Al ejercer su limitada jurisdicción respecto de esta pretensión, el TPI rotundamente afirmó que, en la medida en que la demandante invoca una utilización de procedimiento inadecuado por el Consejo al actuar en el ámbito de la UE en menoscabo de las competencias de la CE, cuya finalidad es privarla de toda protección jurisdiccional, el presente recurso sí es de la competencia de los órganos jurisdiccionales comunitarios (apdo. 57). Sin embargo, el TPI declaró que el Consejo, al actuar en el marco de la UE, lejos de menoscabar las competencias de la CE, se apoyó, por el contrario, en las mismas para garantizar la ejecución de la Posición común impugnada. En efecto, por una parte, al haberse basado el Consejo en las competencias comunitarias pertinentes, en particular, las que se mencionan en los artículos 60 y 301 del TCE, no se le puede reprochar que las hubiera ignorado<sup>17</sup>. Por otra parte, estas mismas disposiciones prevén la adopción previa de una Posición común o de una acción común para hacerlas aplicables. De ello resulta que la adopción de una Posición común con carácter previo a la ejecución de las competencias comunitarias que se ejercen en el caso de autos pone de manifiesto el respeto de dichas competencias y no su infracción. En consecuencia, dado lo limitado de su jurisdicción en el presente asunto, el TPI sólo pudo declarar que la Posición común impugnada no vulnera las competencias de la CE, desestimando esta pretensión del recurso por ser manifiestamente infundada.

#### IV. SOBRE LA PRETENSIÓN DE ANULACIÓN DE LA DECISIÓN IMPUGNADA

Respecto de la Decisión 2005/930/CE, la OMPI invocó diversos motivos en apoyo de sus pretensiones de anulación de esta Decisión, de los que el TPI sólo consideró el primero por negar sus derechos humanos. En concreto, la demandante sostuvo que la Decisión impugnada viola su derecho de defensa, garantizado por el artículo 6.2 del TUE y por el artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Huma-

<sup>17</sup> El TPI tomó nota, igualmente, de que la demandante no citó ninguna base jurídica pertinente, distinta de las disposiciones efectivamente utilizadas en el presente asunto, que hubiera sido vulnerada violando el artículo 47 del TUE.



nos y de las Libertades Fundamentales (CEDH), al imponerle graves sanciones y causarle un perjuicio considerable, sin oírlo antes de su adopción y sin que ni siquiera haya podido manifestar oportunamente su punto de vista con posterioridad. Sostuvo igualmente que su inscripción en la Lista de la Decisión 2005/930/CE, sin audiencia previa y sin la menor indicación de fundamentos de hecho y de Derecho que la justifiquen legalmente, también infringe la obligación de motivación (art. 253 del TCE), así como el derecho a la tutela judicial efectiva. Por el contrario, el Consejo y el Reino Unido manifestaron que la Decisión impugnada no vulnera los derechos humanos alegados.

El TPI en esta sentencia comprobó, en primer lugar, si los derechos y garantías cuya vulneración invoca la demandante son, en principio, aplicables en el contexto de la adopción de una decisión de congelación de fondos (Decisión 2005/930/CE) al amparo del Reglamento 2580/2001/CE. El TPI recordó<sup>18</sup> que el respeto del derecho de defensa en todo procedimiento incoado contra una persona que pueda terminar en un acto que le sea lesivo constituye un principio fundamental del Derecho Comunitario y debe garantizarse aun cuando no exista ninguna normativa reguladora del procedimiento de que se trate (apdo. 91). Tras afirmar que la Decisión 2005/930/CE impone a la demandante una medida individual de sanción económica y financiera (congelación de fondos), que le es incuestionablemente lesiva, el TPI declaró que esta jurisprudencia es, por tanto, pertinente en este asunto<sup>19</sup>. En cuanto a la garantía relativa a la obligación de motivación que establece el artículo 253 del TCE, el TPI también la consideró plenamente aplicable en el contexto de la adopción de una decisión de congelación de fondos en virtud del Reglamento 2580/2001/CE, lo que, por otra parte, no había sido puesto en duda por ninguna de las partes (apdo. 109). Finalmente, por lo que se refiere a la garantía relativa al derecho a una tutela judicial efectiva, debe recordarse que, según la jurisprudencia consolidada del TPI, los particulares deben poder disfrutar de una tutela judicial efectiva de los derechos que les confiere el

<sup>18</sup> Véase, por todas, la sentencia del TJCE de 29.06.1994, *Fiskano/Comisión*, C-135/92, *Rec. p.* I-2885, apdos. 39 y 40.

<sup>19</sup> Además, el TPI especificó que de esta jurisprudencia se deriva que, salvo excepciones, la garantía del derecho de defensa comporta, en principio, dos aspectos principales. Por un lado, se deben comunicar al interesado las pruebas de cargo que se tienen en cuenta para fundar la sanción administrativa propuesta y, por otro lado, el interesado debe tener la ocasión de dar a conocer oportunamente su punto de vista sobre las mismas (apdo. 93).

ordenamiento jurídico comunitario, ya que el derecho a dicha tutela forma parte de los principios generales del Derecho que resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros y también ha sido consagrado en los artículos 6 y 13 del CEDH<sup>20</sup>. Según el TPI, así sucede, en particular, en relación con las medidas de congelación de fondos de las personas u organizaciones sospechosas de actividades terroristas (apdo. 111)<sup>21</sup>.

En segundo lugar, el TPI determinó, a continuación, el objeto y precisó las limitaciones del derecho de defensa, de la obligación de motivación y del derecho a la tutela judicial efectiva en el contexto de la Decisión 2005/930/CE.

Al ser el procedimiento de congelación de fondos un procedimiento bifásico (en el que a una primera etapa nacional le sigue una fase comunitaria), el TPI dedujo que, en el marco de las relaciones entre la CE y sus Estados miembros, el respeto del derecho de defensa tiene un objeto relativamente limitado en el ámbito del procedimiento comunitario de congelación de fondos. En el caso de una decisión inicial de congelación de fondos, exige, por una parte, que el Consejo comunique al interesado la información concreta o los elementos del expediente que demuestran que una autoridad competente de un Estado miembro adoptó en su contra una decisión que responde a la definición del artículo 1.4 de la Posición común 2001/931/PESC, así como, en su caso, los eventuales «elementos nuevos»<sup>22</sup> que puedan existir, y, por otra parte, que dicho interesado tenga la ocasión de dar a conocer oportunamente su punto de vista sobre esa información o elementos del expediente. En el supuesto de una decisión subsiguiente de congelación de fondos, el respeto del derecho de defensa exige, por una parte, que se comuniquen al interesado la información o

<sup>20</sup> Véase, por todas, la sentencia del TPI de 05.04.2006, *Degussa/Comisión*, T-279/02, apdo. 421.

<sup>21</sup> El TPI tuvo en cuenta, en este sentido, el artículo XIV de las Líneas directrices sobre los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo que adoptó el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 11.07.2002.

<sup>22</sup> Existirán «elementos nuevos» si a lo largo del procedimiento que se desarrolla ante él, el Consejo funda su decisión inicial o una decisión subsiguiente de congelación de fondos sobre elementos de información o de prueba que le comunican los representantes de los Estados miembros sin haberlos sometido a la apreciación de una «autoridad nacional competente». En este caso, según el TPI, debe considerarse que se trata de nuevas pruebas de cargo que deben, en principio, ser objeto de una comunicación y de una audiencia en el ámbito comunitario, si no lo han sido ya en el ámbito nacional.

los elementos del expediente que, según el Consejo, justifican su permanencia en las Listas litigiosas, así como, en su caso, los eventuales «elementos nuevos» que puedan existir, y, por otra parte, que el interesado tenga la ocasión de dar a conocer oportunamente su punto de vista sobre este tema (apdo. 126).

Además, el TPI afirmó que, con excepciones y salvedades<sup>23</sup>, la motivación de una decisión inicial de congelación de fondos debe referirse al menos, de manera concreta y específica, a cada uno de los elementos mencionados en el artículo 1.4 de la Posición común 2001/931/PESC (la autoridad nacional competente y la decisión que adoptó respecto de las personas, grupos o entidades de que se trate) así como, en su caso, a los eventuales «elementos nuevos» que puedan existir, e indicar las razones por las que el Consejo considera, en el ejercicio de su poder discrecional de apreciación, que tal medida debe aplicarse al interesado. Además, con las mismas reservas, la motivación de una decisión subsiguiente de congelación de fondos debe indicar las razones específicas y concretas por las que el Consejo considera, después de la revisión, que sigue estando justificada la congelación de los fondos del interesado (apdo. 151).

Finalmente, el TPI consideró que puesto que el juez comunitario no puede sustituir la valoración que efectúa el Consejo de las pruebas, hechos y circunstancias que justifican la adopción de tales medidas, por la suya propia, el control del TPI acerca de la legalidad de las decisiones de congelación de fondos debe limitarse a comprobar el respeto de las normas de procedimiento y de motivación, así como la exactitud material de los hechos y la inexistencia de error manifiesto de apreciación y de desviación de poder. Este control limitado se aplica, en particular, a la valoración de las consideraciones de oportunidad sobre las que se basan dichas decisiones (apdo. 159)<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> La excepción se refiere a que consideraciones imperiosas que afectan a la seguridad de la CE y de sus Estados miembros o al mantenimiento de sus relaciones internacionales se opongan a ello. La salvedad consiste en que sólo deben figurar en la versión de la decisión de congelación de fondos que se publica en el Diario Oficial la parte dispositiva y una motivación general que pueda consistir en una redacción general y estereotipada, copiada de la redacción del artículo 2.3 del Reglamento 2580/2001/CE y del artículo 1.4 ó 6, de la Posición común 2001/931/CE, si bien la motivación específica y concreta de esta decisión debe formalizarse y notificarse a los interesados por cualquier medio adecuado.

<sup>24</sup> El TPI tuvo en cuenta las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos *Leander c. Suecia*, de 26.03.1987, serie A n.º 116, apdo. 59; y *Al-Nashif c. Bulgaria*, de 20.06.2002, n.º 50963799, apdos. 123 y 124.

En tercer y último lugar, el TPI se pronunció sobre la vulneración invocada de los derechos humanos en las circunstancias concretas de este caso. El TPI constató que la normativa pertinente (Reglamento 2580/2001/CE y Posición común 2001/931/PESC) no prevé explícitamente ningún procedimiento de notificación de las pruebas de cargo y de audiencia de los interesados, bien sea con anterioridad o simultáneamente a la adopción de una decisión inicial de congelación de sus fondos o, cuando se trata de la adopción de las decisiones subsiguientes, para que se les retire de la Lista litigiosa, y que así sucedió efectivamente en la práctica. En consecuencia, el TPI declaró que la Decisión impugnada infringe los derechos humanos invocados. Inevitablemente ello entrañó la anulación de la Decisión impugnada, en cuanto afecta a la demandante (apdo. 174). Pese a ello, el TPI no le concedió ni siquiera un euro en concepto de indemnización como reparación del perjuicio supuestamente sufrido (apdo. 180).

## V. EJECUCIÓN DE LA PRESENTE SENTENCIA

Tras dictarse la presente sentencia, y en un plazo de tiempo muy breve, el Consejo procedió a dar cumplimiento a la misma. Así, por un lado, el 21 de diciembre de 2006, el Consejo actualizó el contenido de ambas Listas de personas, grupos y entidades mediante la Posición común 2006/1011/PESC y la Decisión 2006/1008/CE<sup>25</sup>. En ambas Listas, se sigue manteniendo incluida a la OMPI.

Por otro lado, con idéntica fecha, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea una «Notificación a la atención de aquellas personas, grupos o entidades que han sido incluidos, por Decisión 2006/1008/CE del Consejo de 21 de diciembre de 2006, en la Lista de personas, grupos o entidades a las que se aplica el Reglamento 2580/2001/CE»<sup>26</sup>. En esta Notificación el Consejo informó que «las personas, grupos o entidades afectados podrán presentar una solicitud para obtener la exposición de motivos del Consejo sobre su inclusión en la citada Lista (a menos que la exposición de motivos ya les haya sido comunicada). Asimismo podrán cursar al Consejo una solicitud, junto con la documentación probatoria correspondiente, para que se reconsidere la decisión de incluirlos en la citada Lista». Tras indicar la dirección adonde deberán remitirse estas solicitudes, el Consejo también advirtió «de la posibilidad de que dispo-

<sup>25</sup> DO L 379, de 28.12.2006, pp. 129 y 123, respectivamente.

<sup>26</sup> DO C 320, de 28.12.2006, p. 3.

nen las personas, grupos o entidades afectados de recurrir la decisión del Consejo ante el TPI de las CCEE, con arreglo a las condiciones establecidas en el artículo 230.4 y 5, del TCE».

Con esta medida se reinstaura el delicado equilibrio que persigue garantizar la eficacia de las medidas de lucha contra el terrorismo y los derechos humanos de las personas, grupos o entidades acusadas y/o condenadas por delito de terrorismo. Las medidas antiterroristas de la UE siguen manteniéndose, por tanto, dentro del Derecho y no al margen del mismo.