Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL
SRA. ELEANOR SHARPSTON
presentadas el 29 de septiembre de 2016[1]

Asunto C-158/14

A,
B,
C
y
D
contra
Minister van Buitenlandse Zaken

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos)]

«Artículo 267 TFUE — Artículo 263 TFUE, párrafo cuarto — Admisibilidad de un recurso de anulación y control de la legalidad de un acto de la Unión en el marco de un procedimiento prejudicial — Reglamento de Ejecución (UE) n.º 610/2010 — Posición Común 2001/931/PESC — Reglamento (CE) n.º 2580/2001 del Consejo — Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo — Definición de actos terroristas — Apreciación de si las actividades de fuerzas armadas no estatales en un conflicto armado sin carácter internacional constituyen actos terroristas — Convenios relativos a la lucha contra el terrorismo — Derecho internacional humanitario»

1. Ha quedado constatado que A, B, C y D captaron y transfirieron fondos a favor de los «Tigres para la Liberación de la Patria Tamil» (en lo sucesivo, «LTTE»), un grupo que se enfrentó en una guerra civil contra el Gobierno de Sri Lanka para crear un Estado independiente en el norte y el este de Sri Lanka para el pueblo tamil y que ha estado clasificado como «terrorista» por la Unión Europea durante 10 años aproximadamente.

2. Las autoridades neerlandesas han designado a A, B, C y D como personas sujetas a medidas restrictivas encaminadas a luchar contra el terrorismo, en virtud de la normativa neerlandesa que aplica una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (en lo sucesivo, «CSNU»). Por consiguiente, se procedió a la congelación de sus fondos y se prohibió prestarles servicios financieros, ya sea a ellos directamente o en su beneficio, así como facilitarles recursos económicos. Al adoptar dichas medidas, las autoridades neerlandesas calificaron al LTTE como organización terrorista. A tales efectos se tomó en consideración un Reglamento de Ejecución del Consejo de la Unión Europea que mantuvo al LTTE en una lista de grupos implicados en actos terroristas y sujetos a medidas restrictivas. En sus recursos ante los órganos jurisdiccionales neerlandeses, A, B, C y D alegan que dicho Reglamento es inválido ya que las actividades del LTTE no constituían actos terroristas. Arguyen, en cambio, que el LTTE era una fuerza armada no estatal que participó en un conflicto armado sin carácter internacional en Sri Lanka, por lo que sus acciones se regían exclusivamente por el Derecho internacional humanitario, no por la legislación de la Unión ni por las normas

1 — Lengua original: inglés.

internacionales en materia de lucha contra el terrorismo. De ello se desprende que la Unión Europea incurrió en error al considerar los ataques y secuestros perpetrados por el LTTE entre 2005 y 2009 como «actos terroristas» que justificaban la inclusión del LTTE en una lista de la Unión de entidades implicadas en actos terroristas.

3. El Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos) ha planteado una petición de decisión prejudicial mediante la cual solicita, en esencia, que se aclare la definición de «actos terroristas» utilizada al adoptar el Reglamento de Ejecución del Consejo y que se determine si las posibles incoherencias respecto a dicha definición entre el Derecho de la Unión y el Derecho internacional (en particular, el corpus de Derecho internacional en materia de lucha contra el terrorismo y el Derecho internacional humanitario) pueden afectar a la validez del Reglamento de Ejecución controvertido. Asimismo, pregunta si A, B, C y D pueden invocar la nulidad de dicho Reglamento de Ejecución en el procedimiento principal, ahora que, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, los justiciables disfrutan de un acceso directo más amplio a los órganos jurisdiccionales de la Unión.

Derecho internacional

Derecho internacional humanitario

4. El Derecho internacional humanitario regula el desarrollo de las hostilidades durante conflictos armados internacionales y no internacionales. Entre otras cosas, tiene por objeto ofrecer una protección a la población civil en la zona de conflicto limitando los efectos de la guerra sobre las personas y los bienes. [2]

5. Una parte considerable del Derecho internacional humanitario se encuentra recogida en los cuatro Convenios de Ginebra [3] y sus tres Protocolos Adicionales. [4] Uno de los principios fundamentales consagrados en los Convenios y los Protocolos Adicionales es la distinción entre la población civil y los combatientes militares, y entre los bienes de carácter civil y los objetivos militares. Establecen derechos fundamentales de los prisioneros de guerra (civiles y personal militar), los mecanismos de protección para los heridos y los enfermos, y los mecanismos de protección y los derechos que asisten a los civiles (no combatientes) en una zona en guerra y sus alrededores. La Unión Europea no es parte de ninguno de los Convenios ni de sus Protocolos Adicionales. Sin embargo, todos los Estados miembros son partes de los mismos.

6. El artículo 2 común a los cuatro Convenios de Ginebra («Aplicación del Convenio») establece, en particular:

«Aparte de las disposiciones que deben entrar en vigor ya en tiempo de paz, el presente Convenio se aplicará en caso de guerra declarada o de cualquier otro conflicto armado que surja entre dos o varias Altas Partes contratantes, aunque el estado de guerra no haya sido reconocido por alguna de ellas.

2 — Sentencia de 30 de enero de 2014, Diakite (C-285/12, EU:C:2014:39), apartado 23.

3 — Convenio de Ginebra de 12 de agosto de 1949 para mejorar la suerte de los heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña, *Colección de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 75, p. 31 (en lo sucesivo, «primer Convenio de Ginebra»); Convenio de Ginebra de 12 de agosto de 1949 para mejorar la suerte de los heridos, enfermos y náufragos de las fuerzas armadas en el mar, *Colección de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 75, p. 85 (en lo sucesivo, «segundo Convenio de Ginebra»); Convenio de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo al trato de los prisioneros de guerra, *Colección de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 75, p. 135 (en lo sucesivo, «tercer Convenio de Ginebra»); y Convenio de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de personas civiles en tiempo de guerra, *Colección de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 75, p. 287 (en lo sucesivo, «cuarto Convenio de Ginebra»).

4 — Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), de 8 de junio de 1977, *Colección de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 1125, p. 3 (en lo sucesivo, «Protocolo I»); Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), de 8 de junio de 1977, *Colección de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 1125, p. 609 (en lo sucesivo, «Protocolo II»); y Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la aprobación de un signo distintivo adicional (Protocolo III), de 8 de diciembre de 2005, *Colección de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 2404, p. 261.

El Convenio se aplicará igualmente en todos los casos de ocupación de la totalidad o parte del territorio de una Alta Parte contratante, aunque la ocupación no encuentre resistencia militar.

[…]»

7. Sin embargo, el artículo 3, común a los cuatro Convenios de Ginebra («Conflictos no internacionales») y que codifica una norma de Derecho internacional consuetudinario dispone: [5]

«En caso de conflicto armado sin carácter internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes contratantes, cada una de las Partes contendientes tendrá la obligación de aplicar, por lo menos, las disposiciones siguientes:

1) Las personas que no participen directamente en las hostilidades, incluso los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas que hayan quedado fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa, serán, en todas circunstancias, tratadas con humanidad, sin distinción alguna de carácter desfavorable basada en la raza, el color, la religión o las creencias, el sexo, el nacimiento o la fortuna o cualquier otro criterio análogo. A tal efecto, están y quedan prohibidos, en cualquier tiempo y lugar, respecto a las personas arriba mencionadas:

   a) los atentados a la vida y a la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, torturas y suplicios;

   b) la toma de rehenes;

[…]».

8. El artículo 1 del Protocolo I («Principios generales y ámbito de aplicación»), que versa sobre la protección de las víctimas de conflictos armados internacionales y codifica asimismo el Derecho internacional consuetudinario, [6] dispone en particular:

«[…]

3. El presente Protocolo, que completa los Convenios de Ginebra […], se aplicará en las situaciones previstas en el [artículo 2 común].

4. Las situaciones a que se refiere el párrafo precedente comprenden los conflictos armados en que los pueblos luchan contra la dominación colonial y la ocupación extranjera y contra los regímenes racistas, en el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación, consagrado en la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas».

9. El artículo 51, apartado 2, del Protocolo I prevé que «quedan prohibidos los actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea aterrorizar a la población civil».

5 — Véanse, por ejemplo, Corte Internacional de Justicia (en lo sucesivo, «CIJ»), Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits, sentencia, *ICJ Reports* 1986, p. 14, aps. 218 y 219; Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), Updated Commentary on the First Geneva Convention (2016), disponible en https://www.icrc.org (en lo sucesivo, «2016 ICRC Commentary»), artículo 3 común, punto 155, y «Legality of the Threat of Use of Nuclear Weapons», opinión consultiva, *ICJ Reports* 1996, p. 226 (CIJ, «Nuclear Weapons»), puntos 78 y 79.

6 — La CIJ ha considerado que las normas que se adoptaron en el Protocolo I meramente reflejaron Derecho consuetudinario ya existente: CIJ, armas nucleares, apartado 84.

10. El Protocolo II versa sobre la protección de las víctimas de conflictos armados sin carácter internacional. La CIJ no ha adoptado aún una postura en cuanto a si dicho Protocolo codifica normas de Derecho internacional consuetudinario.

11. El artículo 1 del Protocolo II («Ámbito de aplicación material») establece:

«1. El presente Protocolo, que desarrolla y completa el artículo 3 común […], sin modificar sus actuales condiciones de aplicación, se aplicará a todos los conflictos armados que no estén cubiertos por el artículo 1 del [Protocolo I] y que se desarrollen en el territorio de una Alta Parte contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente Protocolo.

2. El presente Protocolo no se aplicará a las situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores, tales como los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia y otros actos análogos, que no son conflictos armados.»

12. El artículo 4 del Protocolo II («Garantías fundamentales») dispone en particular que la toma como rehenes de personas que no participen directamente en las hostilidades, o que hayan dejado de participar en ellas, y los actos de terrorismo, «quedarán prohibidos en todo tiempo y lugar». [7]

13. El artículo 6 («Diligencias penales») establece las garantías mínimas aplicables al enjuiciamiento y la sanción de infracciones penales cometidas en relación con un conflicto armado no internacional. Exige a las autoridades en el poder, la cesación de las hostilidades, que procuren conceder la amnistía más amplia posible a las personas que hayan tomado parte en el conflicto armado o que se encuentren privadas de libertad, internadas o detenidas por motivos relacionados con el conflicto armado. [8]

14. A tenor del artículo 13, apartado 2, segunda frase, del Protocolo II, «quedan prohibidos los actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea aterrorizar a la población civil». Determinados órganos jurisdiccionales internacionales han considerado que se trata de una norma de Derecho consuetudinario internacional cuya vulneración da lugar a responsabilidad penal individual. [9]

Derecho internacional en materia de lucha contra el terrorismo y toma de rehenes

Resolución 1373 (2001)

15. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 1373 (2001) [«Resolución 1373 (2001)»] [10] el 28 de septiembre de 2001, tras los atentados que tuvieron lugar en Estados Unidos el 11 de septiembre de ese mismo año, en su punto 1 exige a todos los Estados que:

«a) Prevengan y repriman la financiación de todo acto de terrorismo;

7 — Artículo 4, apartado 1, en relación con el artículo 4, apartado 2, letras c) y d), del Protocolo II.

8 — Artículo 6, apartado 5, del Protocolo II.

9 — Véanse Sala de Apelaciones del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia, Prosecutor v. Stanislav Galić, sentencia, IT-98/29-A (30 de noviembre de 2006) apartados 86, 90 y 98 (a idéntica conclusión se llegó en relación con el artículo 51, apartado 2, del Protocolo I); Sala II del Tribunal Especial para Sierra Leona, Prosecutor against Brima y otros, sentencia, SCSL-04-16-T (20 de junio de 2007), apartados 662 a 666. Véase asimismo el comentario del CICR de 2016, artículo 3 común, punto 525.

10 — S/RES/1373 (2001).

b) Tipifiquen como delito la provisión o recaudación intencionales, por cualesquiera medios, directa o indirectamente, de fondos por sus nacionales o en su territorio con la intención de que dichos fondos se utilicen, o con conocimiento de que dichos fondos se utilizarán, para perpetrar actos de terrorismo;

[…]

d) Prohíban a sus nacionales o a toda persona y entidad que se encuentre en su territorio que pongan cualesquiera fondos, recursos financieros o económicos o servicios financieros o servicios conexos de otra índole, directa o indirectamente, a disposición de las personas que cometan o intenten cometer actos de terrorismo o faciliten su comisión o participen en ella, de las entidades de propiedad o bajo el control directo o indirecto de esas personas, y de las personas y entidades que actúen en nombre de esas personas o bajo sus órdenes […]».

16. El punto 3, letra d), exhorta a todos los Estados a «adherirse cuanto antes a las convenciones y los protocolos internacionales pertinentes relativos al terrorismo, en particular al Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, de 9 de diciembre de 1999». [11]

Convenios multilaterales y regionales contra el terrorismo

17. Los Estados (aún) no han consensuado una definición completa y de aplicación general de lo que se entiende por acto terrorista. [12]

18. El Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas (en lo sucesivo, «Convenio contra los atentados terroristas cometidos con bombas») fue adoptado en Nueva York el 15 de diciembre de 1997. [13] Aunque la Unión Europea no es en sí misma parte de dicho Convenio, sí lo son todos sus Estados miembros. El último considerando del Convenio contra los atentados terroristas cometidos con bombas indica que las actividades de las fuerzas militares de los Estados se rigen por normas de Derecho internacional situadas fuera del marco del Convenio y que por consiguiente la exclusión de ciertos actos del ámbito del Convenio «no condona ni legitima de manera alguna actos ilícitos, ni obsta para su enjuiciamiento en virtud de otras leyes […]».

19. Con arreglo a su artículo 19, apartado 2, «las actividades de las fuerzas armadas durante un conflicto armado, según se entienden esos términos en el Derecho internacional humanitario y que se rijan por ese Derecho, no estarán sujetas al [Convenio contra los atentados terroristas cometidos con bombas] y tampoco lo estarán las actividades realizadas por las fuerzas militares de un Estado en el cumplimiento de sus funciones oficiales, en la medida en que se rijan por otras normas del Derecho internacional».

11 — Véase el punto 20 posterior.

12 — En la actualidad, en el marco del Comité *Ad Hoc* establecido por la Resolución 51/210 de la Asamblea General, de 17 de diciembre de 1996, se intenta negociar un proyecto de convenio general sobre el terrorismo internacional. Sin embargo, el avance es lento debido, en parte, a las dificultades para consensuar la definición de terrorismo y determinar si ésta debe abarcar las actividades de las fuerzas armadas en el desarrollo de un conflicto armado sujetas al Derecho internacional humanitario y los movimientos de liberación nacional. Véase, en particular, el acta resumida de la decimoséptima sesión del Sexto Comité de la Asamblea General de las Naciones Unidas (A/C.6/70/SR), puntos 1, 2, 3, 4, 5, 27 y 29.

13 — *Colección de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 2149, p. 256.

20. El Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo (en lo sucesivo, «Convenio contra la financiación del terrorismo») fue adoptado en Nueva York el 9 de diciembre de 1999.[14] Aunque la Unión Europea no es en sí misma parte de dicho Convenio, sí lo son todos sus Estados miembros. A tenor del artículo 2, apartado 1, del Convenio contra la financiación del terrorismo:

«Comete delito en el sentido del presente Convenio quien por el medio que fuere, directa o indirectamente, ilícita y deliberadamente, provea o recolecte fondos con la intención de que se utilicen, o a sabiendas de que serán utilizados, en todo o en parte, para cometer:

a) un acto que constituya un delito comprendido en el ámbito de uno de los tratados enumerados en el anexo y tal como esté definido en ese tratado; [[15]]

b) cualquier otro acto destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a cualquier otra persona que no participe directamente en las hostilidades en una situación de conflicto armado, cuando el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo.»

21. De conformidad con el artículo 8, apartado 1, del Convenio contra la financiación del terrorismo, cada Estado Parte debe adoptar las medidas que resulten necesarias, de conformidad con sus principios jurídicos internos, para la identificación, la detección y el aseguramiento o la incautación de todos los fondos utilizados o asignados para cometer los delitos indicados en el artículo 2, así como el producto obtenido de esos delitos, a los efectos de su posible decomiso.

22. El artículo 21 establece que «nada de lo dispuesto en el [Convenio] menoscabará los derechos, las obligaciones y las responsabilidades de los Estados y de las personas con arreglo al Derecho internacional, en particular los propósitos de la Carta de las Naciones Unidas, el Derecho internacional humanitario y otros convenios pertinentes».

23. El Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear (en lo sucesivo, «Convenio contra el terrorismo nuclear») fue adoptado en Nueva York el 13 de abril de 2005.[16] Aunque la Unión Europea no es por sí misma parte de dicho Convenio, sí lo son la mayoría de sus Estados miembros.[17] Con arreglo a su artículo 4, apartado 2, las actividades de las fuerzas armadas durante un conflicto armado, según se entienden esos términos en el Derecho internacional humanitario, que se rijan por ese Derecho no estarán sujetas al Convenio y tampoco lo estarán las actividades que lleven a cabo las fuerzas militares de un Estado en el cumplimiento de sus funciones oficiales, en la medida en que se rijan por otras normas del Derecho internacional.

14 — *Colección de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 2178, p. 197.

15 — Entre dichos tratados se encuentran, *inter alia*, la Convención Internacional contra la toma de rehenes (véase asimismo el punto 25 posterior) (punto 4) y el Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas (punto 9).

16 — *Colección de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 2445, p. 89.

17 — Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Hungría, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, el Reino Unido, la República Checa, Rumanía y Suecia.

24. Entre los convenios regionales se encuentra el reciente Convenio del Consejo de Europa (CE) para la prevención del terrorismo. [18] La Unión Europea ha firmado dicho Convenio, si bien aún no lo ha ratificado. Por otro lado, aunque no todos, la mayoría de los Estados miembros lo han firmado o ratificado. [19] El artículo 26, apartado 5, del Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo dispone:

«Las actividades de las fuerzas armadas en período de conflicto armado, en el sentido dado a estas expresiones por el derecho internacional humanitario, que se rijan por dicho derecho, no se regirán por el presente Convenio, y las actividades llevadas a cabo por las fuerzas armadas de una de las Partes en el ejercicio de sus funciones oficiales, cuando las mismas estén regidas por otras normas del derecho internacional, tampoco se regirán por el presente Convenio.»

Convención Internacional contra la Toma de Rehenes

25. La Convención Internacional contra la Toma de Rehenes (en lo sucesivo, «Convención sobre rehenes») fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 1979. [20] El artículo 12 de la Convención sobre rehenes establece que «siempre que los [Convenios de Ginebra y sus Protocolos] sean aplicables a un acto determinado de toma de rehenes y que los Estados Partes en la [Convención sobre rehenes] estén obligados en virtud de esos convenios a procesar o entregar al autor de la toma de rehenes, la [Convención sobre rehenes] no se aplicará a un acto de toma de rehenes cometido durante conflictos armados tal como están definidos en los [Convenios de Ginebra y sus Protocolos] […]».

Derecho de la Unión

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

26. Según dispone el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, «toda persona física o jurídica podrá interponer recurso, en las condiciones previstas en los párrafos primero y segundo, contra los actos de los que sea destinataria o que la afecten directa e individualmente y contra los actos reglamentarios que la afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución». El párrafo primero especifica los tipos de actos sujetos al control de legalidad del Tribunal de Justicia. Entre ellos figuran los actos del Consejo. En el párrafo segundo se indican los motivos de los recursos respecto a los cuales es competente para pronunciarse el Tribunal de Justicia. Con arreglo al artículo 263 TFUE, párrafo sexto, los recursos deberán interponerse «[…] en el plazo de dos meses a partir, según los casos, de la publicación del acto, de su notificación al recurrente o, a falta de ello, desde el día en que éste haya tenido conocimiento del mismo».

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

27. El artículo 47, párrafo primero, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») [21] prevé que «toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva respetando las condiciones establecidas en el presente artículo».

18 — STCE n.º 196.

19 — Son partes del Convenio los 22 países que constan a continuación: Alemania, Austria, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumanía y Suecia.

20 — *Colección de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 1316, p. 205.

21 — DO 2012, C 326, p. 391.

28. El artículo 48, apartado 1, dispone que «todo acusado se presume inocente mientras su culpabilidad no haya sido declarada legalmente». De conformidad con el artículo 48, apartado 2, «se garantiza a todo acusado el respeto de los derechos de la defensa».

Posición Común 2001/931/PESC

29. El considerando 2 de la Posición Común 2001/931/PESC[22] hace referencia a la Resolución 1373 (2001), que establece una serie de estrategias de amplio alcance para luchar contra el terrorismo y, en particular, contra la financiación del terrorismo. Su considerando 5 establece que la Unión Europea debería adoptar medidas adicionales a fin de aplicar lo dispuesto en la Resolución 1373 (2001).

30. En el artículo 1, apartado 1, se indica que la «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».

31. El artículo 1, apartado 2, establece qué se entiende por «personas, grupos y entidades que intervengan en actos terroristas» del siguiente modo:

«– las personas que cometan, o intenten cometer, actos de terrorismo o participen en ellos o faciliten su comisión,

– los grupos y entidades que, directa o indirectamente sean propiedad o estén bajo el control de esas personas, y las personas, grupos y entidades que actúen en nombre de esas personas, grupos y entidades o bajo sus órdenes, incluidos los fondos obtenidos o derivados de los bienes que, de forma directa o indirecta, sean propiedad o estén bajo el control de esas personas y de las personas, grupos y entidades asociadas con ellos.»

32. En virtud del artículo 1, apartado 3, se entenderá por «acto terrorista»:

«[…] el acto intencionado que, por su naturaleza o su contexto, pueda perjudicar gravemente a un país o a una organización internacional tipificado como delito según el Derecho nacional, cometido con el fin de:

i) intimidar gravemente a una población;

ii) obligar indebidamente a los Gobiernos o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo;

iii) o desestabilizar gravemente o destruir las estructuras políticas fundamentales, constitucionales, económicas o sociales de un país o de una organización internacional:

   a) atentados contra la vida de una persona que puedan causar la muerte;

   b) atentados contra la integridad física de una persona;

   c) secuestro o toma de rehenes;

22 — Posición Común del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo (DO 2001, L 344, p. 93), en su versión modificada.

d) causar destrucciones masivas a un gobierno o a instalaciones públicas, sistemas de transporte, infraestructuras, incluidos los sistemas de información, plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, lugares públicos, o propiedades privadas que puedan poner en peligro vidas humanas o producir un gran perjuicio económico;

e) apoderamiento de aeronaves y de buques o de otros medios de transporte colectivo o de mercancías;

f) fabricación, tenencia, adquisición, transporte, suministro o utilización de armas de fuego, explosivos, armas nucleares, biológicas y químicas e investigación y desarrollo de armas biológicas y químicas;

g) liberación de sustancias peligrosas, o provocación de incendios, inundaciones o explosiones cuyo efecto sea poner en peligro vidas humanas;

h) perturbación o interrupción del suministro de agua, electricidad u otro recurso natural fundamental cuyo efecto sea poner en peligro vidas humanas;

i) amenaza de llevar a cabo cualesquiera de las acciones enumeradas en las letras a) a h);

j) dirección de un grupo terrorista;

k) participación en las actividades de un grupo terrorista, incluido el suministro de información o medios materiales, o mediante cualquier forma de financiación de sus actividades, con conocimiento de que esa participación contribuirá a las actividades delictivas del grupo.

[…]»

33. Con arreglo a los artículos 2 y 3, la (entonces) Comunidad Europea, dentro de los límites y poderes que le confería el (entonces) Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, estaba obligada a «[disponer] la congelación de los fondos y otros activos financieros o recursos económicos de las personas, grupos y entidades enumerados en el anexo» y a «[asegurarse de] que no se pongan, ni directa ni indirectamente, a disposición de las personas, grupos y entidades relacionados en el anexo, ningún fondo, activo financiero, recurso económico ni servicio financiero ni servicio conexo».

Reglamento n.º 2580/2001 del Consejo

34. Los considerandos 3 y 4 del Reglamento (CE) n.º 2580/2001 [23] del Consejo hacen referencia a la Resolución 1373 (2001). Su considerando 5 dispone que es necesaria una acción de la Comunidad para aplicar los aspectos relativos a la política exterior y de seguridad común (en lo sucesivo, «PESC») de la Posición Común 2001/931. A tenor del considerando 14, la lista contemplada en el artículo 2, apartado 3, [24] podrá incluir personas y entidades vinculadas o relacionadas con terceros países, así como aquellas en las que se concentren los aspectos PESC de la Posición Común 2001/931.

23 — Reglamento, 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), en su versión modificada en último lugar.

24 — Véase el punto 38 posterior.

35. El artículo 1, punto 2, establece que por «congelación de los fondos, otros activos financieros y recursos económicos» se entenderá «[…] impedir cualquier movimiento, transferencia, alteración, utilización o transacción de fondos que pudiera dar lugar a un cambio del volumen, importe, localización, propiedad, posesión, naturaleza o destino de esos fondos, o cualquier otro cambio que pudiera facilitar la utilización de los mismos, incluida la gestión de la cartera de valores». De conformidad con el artículo 1, punto 4, el término «acto terrorista» tendrá el significado que le atribuye el artículo 1, apartado 3, de la Posición Común 2001/931. [25]

36. El artículo 2, apartado 1, indica que, excepto en los casos autorizados en los artículos 5 y 6: [26]

«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 del artículo 2, apartado 3],

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 del artículo 2, apartado 3], directa o indirectamente, ni se utilizarán en su beneficio».

37. De conformidad con el artículo 2, apartado 2 (y 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 del artículo 2, apartado 3], o en su beneficio».

38. El artículo 2, apartado 3, establece que el Consejo debe establecer, revisar y modificar la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplica el Reglamento n.º 2580/2001 (en lo sucesivo, «lista del artículo 2, apartado 3»), con arreglo a las disposiciones previstas en el artículo 1, apartados 4, 5 y 6, de la Posición Común 2001/931. Dispone que la lista del artículo 2, apartado 3, constará de:

«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)».

39. Con arreglo al artículo 9, «cada Estado miembro determinará las sanciones que deberán imponerse en caso de que se incumpla lo dispuesto en el presente Reglamento» y «las sanciones deberán ser efectivas, proporcionadas y disuasorias». [27]

25 — Véase el punto 32 anterior.

26 — Los artículos 5 y 6 se refieren a la acreditación de los intereses devengados en las cuentas congeladas; las autorizaciones específicas para utilizar fondos congelados y realizar pagos a cargo de cuentas congeladas, y las autorizaciones específicas para descongelar fondos, otros activos financieros u otros recursos económicos, poner a disposición tales activos y recursos y prestar servicios financieros.

27 — Véase también el considerando 12.

Decisión Marco 2002/475/JAI

40. El tercer considerando de la Decisión Marco 2002/475/JAI [28] alude al hecho de que todos o algunos Estados miembros son parte de diversos convenios relativos al terrorismo. Según el sexto considerando, es conveniente realizar una aproximación de la definición de los delitos de terrorismo en los Estados miembros, incluidos los delitos relativos a los grupos terroristas. En virtud del undécimo considerando, «la presente Decisión marco no rige las actividades de las fuerzas armadas en período de conflicto armado, en el sentido de estos términos en Derecho internacional humanitario, que se rigen por dicho Derecho, ni las actividades de las fuerzas armadas de un Estado en el ejercicio de sus funciones oficiales en la medida en que se rigen por otras normas de Derecho internacional». [29]

41. El artículo 1, apartado 1, dispone lo siguiente:

«1. Todos los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que se consideren delitos de terrorismo los actos intencionados a que se refieren las letras a) a i) tipificados como delitos según los respectivos Derechos nacionales que, por su naturaleza o su contexto, puedan lesionar gravemente a un país o a una organización internacional cuando su autor los cometa con el fin de:

— intimidar gravemente a una población,

— obligar indebidamente a los poderes públicos o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo,

— o desestabilizar gravemente o destruir las estructuras fundamentales políticas, constitucionales, económicas o sociales de un país o de una organización internacional;

[los actos intencionados a que se refieren las letras a) a i) son idénticos a los mencionados en las letras a) a i) del artículo 1, apartado 3, de la Posición Común 2001/931]». [30]

Inclusión del LTTE en la lista del artículo 2, apartado 3

42. El LTTE fue incluido por primera vez en la lista del anexo de la Posición Común 2001/231 por la Posición Común 2006/380/PESC del Consejo. [31] Ese mismo día fue insertada en la lista del artículo 2, apartado 3, por la Decisión 2006/379/CE del Consejo. [32] El LTTE ha sido mantenido en dicha lista por sucesivas decisiones y reglamentos, por los que se revocaba y sustituía a los precedentes, entre ellos el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 610/2010 del Consejo. [33] La lista más reciente figura en el anexo del Reglamento de Ejecución (UE) 2015/2425 del Consejo. [34]

28 — Decisión marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo (DO 2002, L 164, p. 3), en su versión modificada.

29 — Fue el Parlamento Europeo el que recomendó que se añadiera un considerando en el cual se distinguiera entre grupos terroristas y grupos que dentro de la Unión Europea oponen resistencia a regímenes totalitarios y a la represión en terceros países o apoyan dicha resistencia. El objetivo era garantizar que estos últimos no fueran calificados como terroristas y al mismo tiempo ello no obstara para que fueran procesados y sancionados por las infracciones cometidas con arreglo a la legislación nacional en materia penal: véase el informe del Parlamento Europeo relativo a la propuesta de la Comisión de una Decisión Marco del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo [COM(2001) 521].

30 — Véase el punto 32 anterior.

31 — Posición Común, de 29 de mayo de 2006, por la que se actualiza la Posición Común 2001/931 y se deroga la Posición Común 2006/231 (DO 2006, L 144, p. 25).

32 — Decisión, de 29 de mayo de 2006, relativa a la aplicación del apartado 3 del artículo 2 del Reglamento n.º 2580/2001 y por la que se deroga la Decisión 2005/930/CE (DO 2006, L 144, p. 21).

33 — Reglamento de Ejecución, de 12 de julio de 2010, por el que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento n.º 2580/2001 y se deroga el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 1285/2009 (DO 2010, L 178, p. 1). Véanse el artículo 1 y el punto 2.17 de la lista que figura en el anexo.

34 — Reglamento de Ejecución, de 21 de diciembre de 2015, por el que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento n.º 2580/2001 y se deroga el Reglamento de Ejecución (UE) 2015/1325 (DO 2015, L 334, p. 1).

Derecho neerlandés

43. El artículo 2, apartado 1, de la Sanctieregeling terrorisme 2007-II (Reglamento sancionador en materia de terrorismo 2007-II; en lo sucesivo, «Sanctieregeling 2007») faculta al Minister van Buitenlandse Zaken (Ministro de Asuntos Exteriores, Países Bajos; en lo sucesivo, «Ministro»), de acuerdo con el Minister van Justitie (Ministro de Justicia, Países Bajos) y el Minister van Financïen (Ministro de Hacienda, Países Bajos), para dictar resoluciones de designación para la inclusión en la lista de personas o grupos que, en su opinión, pertenecen al grupo de personas o grupos sujeto a la Resolución 1373 (2001). Siempre que se adopte una resolución de ese tipo, todos los recursos pertenecientes a tales personas o grupos han de quedar congelados (artículo 2, apartado 2) y se prohíbe prestar servicios financieros a dichas personas u organizaciones o en su beneficio (artículo 2, apartado 3) y poner recursos, directa o indirectamente, a su disposición (artículo 2, apartado 4).

44. El órgano jurisdiccional remitente declara que el artículo 2 del Sanctieregeling 2007 ejecuta la Resolución 1373 (2001) pero no se remite al Reglamento n.º 2580/2001 ni a la Posición Común 2001/931 ni a actos de inclusión de personas o grupos en la lista del artículo 2, apartado 3.

Hechos, procedimiento y cuestiones prejudiciales

45. A, B, C y D residen en los Países Bajos. Mediante resoluciones de 8 de junio de 2010 (en lo sucesivo, «resoluciones de designación»), el Ministro los designó como personas (físicas) a las cuales es aplicable el Sanctieregeling. Por tanto, sus recursos fueron congelados. Mediante resoluciones de 25 de noviembre de 2010, 8 de diciembre de 2010 y 10 de enero de 2011 (en lo sucesivo, «resoluciones impugnadas»), el Ministro declaró infundadas las reclamaciones interpuestas por A, B, C y D contra las citadas resoluciones de designación. Las resoluciones impugnadas se basaban en la pertenencia de A, B, C y D al grupo de personas a que se refiere la Resolución 1373 (2001). Para llegar a tal conclusión, el Ministro tomó en cuenta las siguientes circunstancias: i) A, B, C y D habían participado en la captación de fondos para el LTTE; ii) el LTTE estaba incluido en la lista del artículo 2, apartado 3, y iii) la sección de lo penal del rechtbank s-Gravenhage (Tribunal de Primera Instancia de La Haya, Países Bajos) había iniciado actuaciones penales contra A, B, C y D, entre otras cosas, por infringir los artículos 2, apartados 1 y 2, y 3, del Reglamento n.º 2580/2001.

46. Mediante sentencias de 21 de octubre de 2011, el rechtbank s-Gravenhage (Tribunal de Primera Instancia de La Haya) concluyó respecto a la condena de tres de los cuatro demandantes por infringir el Reglamento n.º 2580/2001 que B, C y D habían llevado a cabo actividades (de captación de fondos) para el LTTE, pero los absolvió del delito de participación en un grupo terrorista. Consideró que las disposiciones en materia de terrorismo recogidas en el Código Penal neerlandés ejecutan la Decisión Marco 2002/475 y que el conflicto entre el Gobierno de Sri Lanka y el LTTE era un conflicto armado sin carácter internacional en el sentido del artículo 1 del Protocolo II.[35] En consecuencia, a la vista del undécimo considerando de la Decisión Marco 2002/475, las imputaciones contra B, C y D no implicaban ningún tipo de participación en un grupo terrorista. No obstante, el rechtbank s-Gravenhage (Tribunal de Primera Instancia de La Haya) condenó a B, C, y D por vulneración de los artículos 2, apartados 1 y 2, y 3, del Reglamento n.º 2580/2001. Se consideró vinculado por la Decisión del Consejo que introdujo al LTTE en la lista del artículo 2, apartado 3. Por otro lado, señaló que las decisiones de inclusión del LTTE en la lista del artículo 2, apartado 3, y que eran aplicables en el momento en que se habían cometido las presuntas infracciones no habían sido recurridas ante el Tribunal General. Por consiguiente, el rechtbank s-Gravenhage (Tribunal de Primera Instancia de La Haya) partió de la premisa de que dichas decisiones eran válidas. En el momento de redactar las presentes conclusiones, se hallaban pendientes sendos recursos de apelación contra dichas sentencias ante el gerechtshof Den Haag (Tribunal de Apelación de La Haya, Países Bajos).

35 — Véase el punto 10 anterior.

47. Entre tanto, secciones de lo Contencioso-Administrativo del rechtbank Zwolle-Lelystad (Tribunal de Primera Instancia de Zwolle-Lelystad, Países Bajos), del rechtbank s-Gravenhage (Tribunal de Primera Instancia de La Haya) y del rechtbank Alkmaar (Tribunal de Primera Instancia de Alkmaar, Países Bajos) desestimaron por infundados los recursos interpuestos por A, B, C y D contra las resoluciones impugnadas. A, B, C y D interpusieron recurso contra las sentencias dictadas por dichos órganos jurisdiccionales ante el tribunal remitente. Niegan su participación en la captación de fondos para el LTTE. Alegan que la sección de lo penal del rechtbank s-Gravenhage (Tribunal de Primera Instancia de La Haya) declaró que el LTTE *no* es un grupo terrorista porque el conflicto entre la LTTE y el Gobierno de Sri Lanka no es un conflicto armado internacional.

48. Según sostiene el órgano jurisdiccional remitente, el LTTE fue incluido en la lista del artículo 2, apartado 3, por una serie de ataques y secuestros llevados a cabo entre 2005 y 2009. El órgano jurisdiccional remitente afirma asimismo que dichos actos parecen haber tenido lugar en Sri Lanka y parecen guardar relación con el conflicto entre el Gobierno de Sri Lanka y el LTTE. El órgano jurisdiccional remitente considera que el Ministro tenía motivos para presumir que A, B, C y D habían participado en la captación de fondos para el LTTE. Sin embargo, alberga dudas acerca de la validez de la inclusión del LTTE en la lista del artículo 2, apartado 3, en las fechas en las que el Ministro adoptó las resoluciones de 25 de noviembre y 8 de diciembre de 2010 y las dos resoluciones de 10 de enero de 2011. Tampoco está claro si A, B, C y D estaban legitimados para impugnar la legalidad del Reglamento n.º 610/2010 ante el Tribunal General.

49. En tal contexto, el órgano jurisdiccional remitente ha solicitado ante el Tribunal de Justicia que dilucide las siguientes cuestiones:

«1) A la vista de lo dispuesto en el artículo 47 de [la Carta], ¿habría sido indiscutiblemente admisible un recurso de anulación interpuesto en su propio nombre por las recurrentes en el presente procedimiento, con arreglo al artículo 263 TFUE ante el Tribunal General contra el Reglamento de Ejecución n.º 610/2010, en la medida en que mediante dicho Reglamento se incluyó al LTTE en [la lista del artículo 2, apartado 3], del Reglamento n.º 2580/2001?

2)

a) Habida cuenta del undécimo considerando de la Decisión marco 2002/475, ¿pueden constituir delitos de terrorismo en el sentido de dicha Decisión marco las actividades de las fuerzas armadas en período de conflicto armado en el sentido del Derecho internacional humanitario?

b) En caso de respuesta afirmativa a la cuestión 2a), ¿pueden constituir actos terroristas en el sentido de la Posición Común 2001/931 y del Reglamento n.º 2580/2001 las actividades de fuerzas armadas en período de conflicto armado en el sentido del Derecho internacional humanitario?

3) ¿Constituyen actividades de fuerzas armadas en período de conflicto armado en el sentido del Derecho internacional humanitario las actividades en las que se basa el Reglamento de Ejecución n.º 610/2010, en la medida en que mediante éste se incluyó al LTTE en [la lista del artículo 2, apartado 3]?

4) A la vista de la respuesta a las cuestiones 1, 2a), 2b) y 3, ¿es inválido el Reglamento de Ejecución n.º 610/2010, en la medida en que mediante éste se incluyó al LTTE en [la lista del artículo 2, apartado 3]?

5) En caso de respuesta afirmativa a la cuestión 4, ¿se extiende la invalidez a las decisiones anteriores y posteriores del Consejo dirigidas a actualizar [la lista del artículo 2, apartado 3], del Reglamento n.º 2580/2001, en la medida en que mediante éste se incluyó al LTTE en dicha lista?

50. A, B, C y D, los Gobiernos de los Países Bajos, España, el Reino Unido, así como el Consejo y la Comisión Europea han formulado observaciones escritas. Estas mismas partes, excepto el Gobierno del Reino Unido, formularon observaciones orales en la vista celebrada el 8 de marzo de 2016.

Análisis

Observaciones preliminares

51. En 2011, el LTTE impugnó ante el Tribunal General su inclusión en la lista del artículo 2, apartado 3, alegando, entre otras cosas, que el Reglamento n.º 2580/2001 no es aplicable a situaciones de conflicto armado, puesto que dichos conflictos (y, por consiguiente, también los actos cometidos en ese contexto) se rigen únicamente por el Derecho internacional humanitario. El Tribunal General no acogió ese motivo,[36] pero anuló por otras razones (procesales) una serie de reglamentos de ejecución similares al Reglamento de Ejecución n.º 610/2010, en la medida en que dichos reglamentos se referían al LTTE. El recurso del Consejo contra la sentencia del Tribunal General[37] no tiene por objeto el análisis del Tribunal General del concepto de «actos terroristas» en el sentido de la legislación de la Unión pertinente. Sin embargo, dicho análisis versa sobre la cuestión principal planteada por el órgano jurisdiccional remitente, esto es, la cuestión de dilucidar si las medidas restrictivas de la Unión dictadas contra el LTTE son compatibles con el Derecho internacional humanitario. Por consiguiente, me remitiré a él siempre que proceda.

52. En segundo lugar, las medidas de congelación de activos controvertidas en el procedimiento principal se basan en el Sanctieregeling 2007, mediante el cual se ejecuta la Resolución 1373 (2001). El Sanctieregeling 2007 no menciona ninguno de los actos de Derecho de la Unión respecto a los cuales se solicita orientación mediante las cuestiones prejudiciales planteadas. Tampoco parece que A, B, C y D estén por sí mismos incluidos en la lista del artículo 2, apartado 3. En tales circunstancias, ¿son las cuestiones segunda a quinta pertinentes a efectos de resolver el litigio principal?

53. Según jurisprudencia consolidada, el Tribunal de Justicia puede negarse a pronunciarse sobre una cuestión planteada por un órgano jurisdiccional nacional cuando resulta evidente que la interpretación solicitada del Derecho de la Unión no tiene relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal.[38]

54. No obstante, no encuentro ningún motivo para aplicar dicha jurisprudencia al caso de autos. Por un lado, es bien sabido que A, B, C y D fueron objeto de medidas de congelación de activos controvertidas porque habían captado fondos para el LTTE, que figura en la lista del artículo 2, apartado 3. Como he expuesto, dicha lista fue elaborada a efectos de introducir en el Derecho comunitario entonces vigente los aspectos de la PESC de la Posición Común 2001/931, mediante la cual, a su vez, se ejecutó la Resolución 1373 (2001). Por otro lado, tal y como indica la resolución de remisión, una de las alegaciones formuladas ante el órgano jurisdiccional remitente para impugnar dichas medidas es que no cabe considerar al LTTE como grupo terrorista y que, por consiguiente, ésta fue erróneamente incluida en la lista del artículo 2, apartado 3. El órgano jurisdiccional remitente explica que si dicha alegación prospera, las medidas controvertidas relativas a la congelación de los

36 — Sentencia de 16 de octubre de 2014, LTTE/Consejo (T-208/11 y T-508/11, EU:T:2014:885), apartado 83. Las fechas de interposición de los recursos por LTTE ante el Tribunal General (el 11 de abril y el 28 de septiembre de 2011, respectivamente) son posteriores a las fechas en que se dictaron las resoluciones de designación (8 de junio de 2010) y las resoluciones impugnadas (25 de noviembre de 2010, 8 de diciembre de 2010 y 10 de enero de 2011).

37 — Sentencia Consejo/LTTE (C-599/14 P, pendiente ante este Tribunal), asunto en el marco del cual presenté mis conclusiones el 22 de septiembre de 2016.

38 — Véase, en último lugar, la sentencia de 8 de junio de 2016, Hünnebeck (C-479/14, EU:C:2016:412), apartado 30 y jurisprudencia citada.

activos deberán ser anuladas y A, B, C y D podrían tener derecho a ser indemnizados por todos los períodos durante los cuales el LTTE figuró en la lista del artículo 2, apartado 3. En mi opinión, ello basta para concluir que las cuestiones segunda a quinta guardan relación con el procedimiento principal.

55. Si bien el órgano jurisdiccional remitente divide la segunda cuestión en dos partes, en realidad mediante dicha cuestión solicita al Tribunal de Justicia orientación acerca del siguiente extremo: habida cuenta del undécimo considerando de la Decisión Marco 2002/475, ¿pueden constituir potenciales «actos terroristas» en el sentido de la Posición Común 2001/931 y del Reglamento n.º 2580/2001 las actividades de las fuerzas armadas en período de conflicto armado en el sentido del Derecho internacional humanitario, como el conflicto que enfrentó al LTTE y al Gobierno de Sri Lanka? Para responder a esta pregunta, partiré de la premisa de que dicho conflicto era un conflicto armado sin carácter internacional en el sentido del Derecho internacional humanitario. [39] Ello implica, en particular, que no se trataba de una situación de tensiones internas y disturbios interiores, a la que no son aplicables ni el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra ni el Protocolo II. Dicha premisa se basa en la explicación del órgano jurisdiccional remitente según la cual el Ministro y el rechtbank s-Gravenhage (Tribunal de Primera Instancia de La Haya) consideraron que se trató de un conflicto armado sin carácter internacional en el sentido del artículo 1 del Protocolo II. Ésta es además la postura sostenida por el Consejo en el procedimiento principal.

56. Las cuestiones tercera y cuarta versan esencialmente sobre la validez del Reglamento n.º 610/2010. En el caso de que la respuesta a la segunda cuestión (tal y como se ha resumido en el punto anterior) sea negativa, ¿calificó el Consejo erróneamente como «actos terroristas» que justificaban la inclusión del LTTE en la lista del artículo 2, apartado 3, los ataques y secuestros cometidos por dicho grupo entre 2005 y 2009? ¿Y qué ocurriría si, por el contrario, la respuesta a la cuestión referida en el punto anterior fuera afirmativa? La quinta cuestión se plantea únicamente para el caso de que el Reglamento de Ejecución n.º 610/2010 sea nulo.

57. La primera cuestión se distingue claramente de las restantes y, por consiguiente, procede abordarla por separado. Se refiere a la admisibilidad y, por tanto, ha de ser examinada en primer lugar.

¿Habría sido indiscutiblemente admisible la interposición por A, B, C y D de un recurso directo de anulación del Reglamento n.º 610/2010 (primera cuestión prejudicial)?

58. A, B, C y D no han interpuesto un recurso directo ante el Tribunal General en virtud del artículo 263 TFUE solicitando la anulación del Reglamento de Ejecución n.º 610/2010. Por el contrario, han alegado la nulidad de dicho Reglamento ante los órganos jurisdiccionales neerlandeses. El órgano jurisdiccional remitente pregunta si pueden hacerlo. Si no pudieran, no sería preciso examinar las cuestiones relativas a la validez del Reglamento de Ejecución n.º 610/2010. [40]

59. En el Derecho de la Unión, la regla general es que toda parte tiene derecho, en el marco de un procedimiento nacional, a alegar la invalidez de las disposiciones contenidas en actos de la Unión que sirven de base para la adopción en su contra de una decisión o un acto de Derecho nacional e instar al órgano jurisdiccional nacional a interrogar al Tribunal de Justicia al respecto por la vía de una remisión prejudicial. [41] Los órganos jurisdiccionales nacionales pueden declarar la validez de un acto de la Unión, pero no su invalidez. [42]

39 — De lo contrario, dicha cuestión sería hipotética.

40 — Véase, en este sentido, la sentencia de 17 de febrero de 2011, Bolton Alimentari (C-494/09, EU:C:2011:87), apartado 21.

41 — Sentencia de 27 de noviembre de 2012, Pringle (C-370/12, en lo sucesivo, «sentencia Pringle», EU:C:2012:756), apartado 39 y jurisprudencia citada.

42 — Sentencia de 22 de octubre de 1987, Foto-Frost (C-314/85, EU:C:1987:452), apartados 14 y 15. Véanse asimismo las sentencias de 10 de enero de 2006, IATA y ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10), apartados 27 y 30, y de 3 de octubre de 2013, Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo (C-583/11 P, en lo sucesivo, «sentencia Inuit I», EU:C:2013:625), apartado 95.

60. No obstante, existe una excepción a esta regla general. En su sentencia TWD, el Tribunal de Justicia declaró que cuando un justiciable está claramente legitimado, en virtud del actual artículo 263 TFUE, para interponer un recurso directo ante los órganos jurisdiccionales de la Unión Europea frente a una medida de la Unión y deja transcurrir el plazo imperativo establecido al respecto por dicho artículo, no podrá posteriormente cuestionar en el marco de un recurso «indirecto» ante los órganos jurisdiccionales nacionales la legalidad de esa misma medida instando a dicho órgano a interrogar al Tribunal de Justicia al respecto por la vía de una remisión prejudicial.[43] En la sentencia Pringle, el Tribunal de Justicia afirmó que en el supuesto de que dicho justiciable *hubiera* estado legitimado *sin duda alguna* conforme al artículo 263 TFUE para interponer un recurso de anulación, la excepción será aplicable.[44] En lo sucesivo se hará referencia a dicha excepción como «la excepción TWD». Cuando tal excepción sea aplicable y el justiciable no haya interpuesto recurso directo en el plazo imperativo, el acto de la Unión adquiere carácter definitivo frente a dicha persona. En este sentido, no cabe cuestionar indefinidamente la legalidad de los actos que producen efectos jurídicos,[45] garantizándose así la seguridad jurídica.[46]

61. La excepción TWD fue establecida antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. En aquella época, el párrafo cuarto del artículo 230 CE preveía en qué supuestos los justiciables estaban legitimados para recurrir ante los órganos jurisdiccionales de la Unión.

62. En tal contexto, la resolución de remisión se remite a la sentencia del Tribunal de Justicia E y F.[47] En ese asunto, dos personas interpusieron un recurso de anulación contra la inclusión de un grupo (al que presuntamente pertenecían) en la lista del artículo 2, apartado 3. Mediante la aplicación del párrafo cuarto del artículo 230 CE y tras examinar la posible aplicación de la excepción TWD, el Tribunal de Justicia concluyó que E y F *no* estaban indiscutiblemente legitimados para interponer un recurso directo, por cuanto: i) ellos mismos no figuraban en la lista del artículo 2, apartado 3; ii) la resolución de remisión no indicaba que el puesto que ocupaban en el grupo les confiriese el poder de representar a dicha organización ante el Tribunal General, y iii) no estaban sin lugar a dudas «directa e individualmente afectados» por la inclusión en cuestión: la inclusión del grupo en dicha lista era de alcance general y tenía por objeto, junto con el Reglamento n.º 2580/2001, obligar a un número indeterminado de personas a observar ciertas medidas restrictivas específicas.[48]

63. Sin embargo, aunque la sentencia en dicho asunto fue pronunciada en junio de 2010, tenía por objeto situaciones que surgieron con anterioridad a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. El órgano jurisdiccional remitente duda si, tras la entrada en vigor de dicho Tratado, la sentencia E y F sigue implicando que A, B, C y D pueden invocar la nulidad del Reglamento de Ejecución n.º 610/2010 ante los órganos jurisdiccionales neerlandeses.

64. Con arreglo al artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, toda persona física o jurídica podrá interponer recurso i) contra los actos de los que sea destinataria (en lo sucesivo, «primera parte»); contra los actos que la afecten directa e individualmente (en lo sucesivo, «segunda parte»), y iii) contra los actos reglamentarios que la afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución (en lo sucesivo, «tercera parte»).

43 — Véase la sentencia de 9 de marzo de 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, en lo sucesivo, «sentencia TWD», EU:C:1994:90), apartados 17 y 18. Dicho asunto versó sobre una decisión de la Comisión dirigida a un Estado miembro que se refería expresamente al beneficiario de la ayuda individual (TWD); dicho Estado miembro había comunicado la decisión al beneficiario.

44 — Véase la sentencia de 27 de noviembre de 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), apartado 41 y jurisprudencia citada.

45 — Véase la sentencia de 15 de febrero de 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), apartado 29 y jurisprudencia citada.

46 — Sentencia de 9 de marzo de 1994, TWD (C-188/92, EU:C:1994:90), apartado 16.

47 — Sentencia de 29 de junio de 2010, E y F (C-550/09, en lo sucesivo, «sentencia E y F», EU:C:2010:382).

48 — Sentencia de 29 de junio de 2010, E y F (C-550/09, EU:C:2010:382), apartados 49 a 52 y jurisprudencia citada.

65. Las dos primeras partes del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, se corresponden con el artículo 230 del Tratado CE, párrafo cuarto. El Tribunal de Justicia ha confirmado que los requisitos de «afectación directa» y «afectación individual» que figuran en dicha disposición se interpretan del mismo modo que antes del Tratado de Lisboa.[49] Por tanto, el requisito de «afectación directa» significa que la medida impugnada debe i) producir directamente efectos en la situación jurídica del particular y ii) no dejar ningún margen de apreciación a los destinatarios encargados de su aplicación, por tener ésta carácter meramente automático y derivarse únicamente de la normativa de la Unión, sin intervención de otras normas intermedias.[50] En lo que respecta al requisito de la afectación individual, se cumple «sólo [cuando el acto recurrido] […] atañe [a las demandantes] en razón de ciertas cualidades que les son propias o de una situación de hecho que las caracteriza frente a cualquier otra persona y, por ello, las individualiza de una manera análoga a la del destinatario».[51]

66. Al ampliar el acceso al Tribunal General a través de la incorporación de una tercera parte,[52] el Tratado de Lisboa pretendió garantizar la tutela judicial efectiva de las personas físicas y jurídicas que, sin tener ningún interés individual (y a pesar de que el acto de que se trate les afectara directamente), sólo podían obtener el control judicial de actos reglamentarios que no incluyeran medidas de ejecución tras haber infringido sus disposiciones, invocando posteriormente su ilegalidad en un procedimiento ante los órganos jurisdiccionales nacionales.[53] La tercera parte del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, ha de ser interpretada, por consiguiente, de manera que garantice este grado más elevado de tutela judicial. No cabe proporcionar a los justiciables una tutela *menor* de la que gozaban con anterioridad a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

67. ¿Cómo debe interpretarse, por consiguiente, la excepción TWD ahora que se ha ampliado el acceso a los órganos jurisdiccionales de la Unión?

68. En la sentencia Pringle, el Tribunal de Justicia confirmó que la excepción TWD seguía siendo aplicable tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Se refirió a la legitimación para interponer recurso en virtud del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, sin distinguir entre las diferentes bases jurídicas para gozar de dicha legitimación.[54] El Tribunal de Justicia indicó que «no se pone de manifiesto que el demandante en el litigio principal hubiera estado legitimado sin duda alguna para interponer un recurso de anulación contra [una decisión que modifica los tratados] en virtud del artículo 263 TFUE».[55] En tales circunstancias, esa conclusión resultó evidente.

69. En mi opinión, no existe ninguna razón convincente para interpretar la excepción TWD en relación con la tercera parte de manera distinta a como se interpreta en relación con las partes primera y segunda ni para considerar que no es aplicable a la tercera parte.

49 — Sentencia de 3 de octubre de 2013, Inuit I (C-583/11 P, EU:C:2013:625), apartados 70 y 71.

50 — Véanse, entre otras, las sentencias de 5 de mayo de 1998, Glencore Grain/Comisión (C-404/96 P, EU:C:1998:196), apartado 41; de 29 de junio de 2004, Front national/Parlamento (C-486/01 P, EU:C:2004:394), apartado 34; de 10 de septiembre de 2009, Comisión/Ente per le Ville vesuviane y Ente per le Ville vesuviane/Comisión (C-445/07 P y C-455/07 P, EU:C:2009:529), apartado 45 y jurisprudencia citada, y de 17 de septiembre de 2015, Confederazione Cooperative Italiane y otros/Anicav y otros (C-455/13 P, C-457/13 P y C-460/13 P, no publicada, EU:C:2015:616), apartado 46 y jurisprudencia citada.

51 — Sentencia de 28 de abril de 2015, T & L Sugars y Sidul Açúcares/Comisión (C-456/13 P, en lo sucesivo, «sentencia T & L Sugars», EU:C:2015:284), apartado 63 y jurisprudencia citada.

52 — Sentencia de 3 de octubre de 2013, Inuit I (C-583/11 P, EU:C:2013:625), apartados 55 a 57; véanse asimismo los apartados 70 y 71.

53 — Sentencia de 28 de abril de 2015, T & L Sugars (C-456/13 P, EU:C:2015:284), apartado 29 y jurisprudencia citada, y sentencia de 19 de diciembre de 2013, Telefónica/Comisión (C-274/12 P, en lo sucesivo, «sentencia Telefónica», EU:C:2013:852), apartado 27. Véase asimismo el «Informe final del Círculo de debate sobre el funcionamiento del Tribunal de Justicia», CONV 636/03, apartado 21.

54 — Véase la sentencia de 27 de noviembre de 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), apartado 41 y jurisprudencia citada. Véase asimismo la sentencia de 28 de abril de 2016, Borealis Polyolefine y otros (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 y C-391/14 a C-393/14, EU:C:2016:311), apartados 46 a 49 (el razonamiento en esta sentencia sugiere que el Tribunal de Justicia aceptó implícitamente la aplicación de la excepción TWD en relación con la tercera parte).

55 — Sentencia de 27 de noviembre de 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), apartado 42. La cuestión planteada era dilucidar si la decisión se adoptó o debió adoptarse de conformidad con el procedimiento de revisión simplificado establecido en el artículo 48 TUE, apartado 6.

70. La excepción TWD tiene un alcance muy limitado: si existe alguna duda en cuanto a su admisibilidad, la excepción *no* es aplicable. Dilucidar si existen «dudas» en cada caso concreto es una cuestión que debe resolverse en la práctica sin grandes dificultades, dado que un abogado que representa a un justiciable ha de ser capaz de asesorar a su cliente con seguridad acerca de la vía que ha de seguir su recurso. Además, debe actuar con celeridad, ya que ha de estar atento al plazo máximo de dos meses previsto para la incoación del procedimiento en virtud del artículo 263 TFUE. En mi opinión, estos extremos dependen del estado de la jurisprudencia y de la situación del justiciable de que se trate en el momento en que deba decidir si va a interponer un recurso directo.

71. Si era razonable que el justiciable albergara dudas en cuanto a la admisibilidad de un recurso directo, la excepción TWD no será aplicable, y el Tribunal de Justicia deberá inclinarse a admitir el recurso de anulación por la vía del procedimiento previsto en el artículo 267 TFUE. Así se garantizará la tutela judicial efectiva, como exige el artículo 47 de la Carta.

72. Esta conclusión también tiene sentido en términos de economía procesal: no sería beneficioso para el sistema judicial de la Unión fomentar, mediante una aplicación demasiado amplia de la excepción TWD, la interposición cautelar de una avalancha de recursos directos que el Tribunal General debería sustanciar y probablemente declarar inadmisibles. Es preferible que los órganos jurisdiccionales nacionales realicen una criba de los recursos de anulación que, *prima facie*, no parezcan convincentes.

73. Aplicando dicho razonamiento al caso de autos, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si habría sido «indiscutiblemente» admisible un recurso interpuesto por A, B, C y D ante el Tribunal General. Por los motivos antes señalados, éste es el criterio correcto que ha de aplicarse. Dicho de otra manera, la decisión de A, B, C y D de interponer su recurso ante el órgano jurisdiccional nacional y no ante el tribunal de la Unión ha de estar justificada o bien i) porque es evidente que no estaban legitimados para incoar un procedimiento al amparo del artículo 263 TFUE, o bien ii) porque era razonable que albergaran dudas a ese respecto.

74. Lejos de existir dudas en cuanto a si A, B, C y D podrían haber interpuesto un recurso contra el Reglamento de Ejecución n.º 610/2010 en virtud de la primera o la segunda parte del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, parece evidente que el Tribunal General habría desestimado tal recurso por inadmisible. A, B, C y D no son destinatarios de ningún acto de la Unión. Tampoco han quedado «directa e individualmente afectados» por la inclusión en la lista del Reglamento de Ejecución n.º 610/2010. Si uno de los dos requisitos mencionados no se cumple con respecto a un recurrente, éste no puede interponer un recurso contra el acto.[56] No hay nada en el Reglamento de Ejecución n.º 610/2010 que permita identificar a A, B, C y D. Si bien dicho Reglamento puede perfectamente afectar a otras personas individualmente,[57] no identifica quién es miembro de los grupos y entidades que figuran en la lista de su anexo o guarda relación con ellos. Así pues, A, B, C y D habrían sido incapaces de demostrar que estaban «individualmente» afectados.

75. Con respecto a la tercera parte, en mi opinión, es razonable que A, B, C y D albergaran dudas acerca de la admisibilidad de un recurso de anulación del Reglamento de Ejecución n.º 610/2010 sobre la base de dicha parte («un acto reglamentario que les afecte directamente y que no incluya medidas de ejecución»).

76. El Reglamento de Ejecución n.º 610/2010 es un acto reglamentario, es decir, un acto de alcance general, distinto de un acto legislativo[58] (esto es, actos jurídicos que se adopten mediante procedimiento legislativo).[59] Fue adoptado al amparo del artículo 2, apartado 3, del Reglamento n.º 2580/2001, que dispone que la lista del artículo 2, apartado 3, debe ser establecida, revisada y

56 — Sentencia de 3 de octubre de 2013, Inuit I (C-583/11 P, EU:C:2013:625), apartados 75 y 76.

57 — Tales como las personas y entidades enumeradas en la lista del artículo 2, apartado 3.

58 — Sentencia de 3 de octubre de 2013, Inuit I (C-583/11 P, EU:C:2013:625), apartado 60.

59 — Artículo 289 TFUE, apartado 3.

modificada por el Consejo por unanimidad y con arreglo a las disposiciones previstas en los apartados 4, 5 y 6 del artículo 1 de la Posición Común 2001/931. Dicho procedimiento no fue un procedimiento legislativo. El Reglamento de Ejecución n.º 610/2010 también era aplicable, en parte, a una categoría de personas físicas y jurídicas indeterminadas: [60] como consecuencia de la inclusión del LTTE en la lista, toda persona ha de respetar las prohibiciones previstas en el artículo 2, apartados 1, letra b), y 2, del Reglamento n.º 2580/2001. [61] En consecuencia, aun cuando afectaba individualmente al LTTE, era claramente un acto de aplicación general respecto a A, B, C y D. [62]

77. Por tanto, está claro que el Reglamento de Ejecución n.º 610/2010 afectaba a A, B, C y D. ¿No hay duda alguna de que les afectaba directamente y que no incluía medidas de ejecución?

78. El concepto de afectación directa tiene su base teórica, al menos en parte, en el concepto de causalidad. Debe existir un nexo causal directo entre el acto impugnado y los presuntos daños o perjuicios que justifican la estimación del recurso. [63] La motivación de este requisito es obvia: si se requiere una medida adicional para dar pleno efecto al acto impugnado, es dicha medida la que debe ser recurrida ante los tribunales y no el acto inicial.

79. En el punto 65 anterior, he expuesto el criterio para determinar la existencia de la afectación directa en la forma en que lo ha aplicado el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia más reciente. Sin embargo, no es la única variante recogida en la jurisprudencia. En la sentencia Les Verts, el Tribunal de Justicia declaró que una medida cumple el criterio si los actos impugnados constituyen una normativa completa, autosuficiente «y que no requiere ninguna otra disposición de aplicación». [64] Dicha variante se encuentra reproducida en términos esencialmente coincidentes en la tercera parte. Si bien la introducción de la palabra «y» es ciertamente redundante, la intención parece evidente. Para determinar si una medida afecta directamente a un recurrente en la situación de A, B, C y D, es preciso apreciar si incluye medidas de ejecución. [65]

80. El órgano jurisdiccional remitente señala que, en su opinión, es complicado extraer una orientación precisa de la jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia en relación con la interpretación y aplicación correctas del término «medidas de ejecución» en el caso de autos. Aunque es cierto que la jurisprudencia no trata de definir dicha expresión en sí misma, sí parece, no obstante, que encierra dos elementos de los que cabe inferir ciertas orientaciones.

81. En primer lugar, el Tribunal de Justicia consideró en la sentencia T & L Sugars —en un asunto en el que era necesario adoptar medidas nacionales para aplicar dos reglamentos de ejecución de la Comisión— que la naturaleza precisa de dichas medidas no tenía ninguna relación con su calificación como «medidas de ejecución». Además, observó a continuación que dicha conclusión no se desvirtuaba por el supuesto carácter mecánico de las medidas adoptadas a nivel nacional. El criterio para determinar si dichos actos constituyen medidas de ejecución consiste en dilucidar si las medidas de la Unión despliegan sus efectos jurídicos frente al recurrente sólo a través de actos adoptados (en el marco de dicho asunto) por las autoridades nacionales: si es así, dichos actos constituyen medidas de ejecución en el sentido de la tercera parte. [66]

60 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 15 de junio de 1993, Abertal y otros/Comisión (C-213/91, EU:C:1993:238), apartado 19.

61 — Véanse los puntos 36 y 37 anteriores. Véase asimismo la sentencia de 29 de junio de 2010, E y F (C-550/09, EU:C:2010:382), apartado 51 y jurisprudencia citada.

62 — Véanse, a estos efectos, las sentencias de 3 de septiembre de 2008, Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión (C-402/05 P y C-415/05 P, EU:C:2008:461), apartados 241 a 244, y de 23 de abril de 2013, Gbagbo y otros/Consejo (C-478/11 P a C-482/11 P, EU:C:2013:258), apartado 56.

63 — Véase, a estos efectos, la sentencia de 11 de julio de 1984, Commune de Differdange y otros/Comisión (222/83, EU:C:1984:266), apartados 10 a 12.

64 — Sentencia de 23 de abril de 1986, Les Verts/Parlamento (294/83, EU:C:1986:166), apartado 31.

65 — Véase, a este respecto, la sentencia de 19 de diciembre de 2013, Telefónica (C-274/12 P, EU:C:2013:852), apartados 27 a 29.

66 — Véanse los apartados 40 a 42. El mecanismo de que se trata se explica en el apartado 3 de la sentencia, que reproduce los apartados 39 a 45 de la sentencia recurrida del Tribunal General. T & L alegó que la única función que se dejó a los Estados miembros fue la de meros «buzones» (apartado 18). La Comisión sostuvo que las medidas nacionales eran, en ese caso, importantes y necesarias (apartado 24).

82. En segundo lugar, el Tribunal de Justicia afirmó en la sentencia Telefónica que, para verificar si un acto reglamentario incluye tales medidas, es preciso considerar la posición de la persona afectada. La cuestión de si el acto de que se trata lleva implícitas medidas de ejecución con respecto a otros justiciables no es pertinente y procede referirse exclusivamente al objeto del recurso. [67]

83. La cuestión, por consiguiente, debe determinarse teniendo en cuenta únicamente la posición de A, B, C y D, en el contexto del objeto de su recurso ante el tribunal nacional, a saber, el Reglamento de Ejecución n.º 610/2010 y, dado el vínculo manifiesto entre los dos Reglamentos, el Reglamento n.º 2580/2001.

84. Si se aplican las pautas anteriores a la situación de A, B, C y D en el procedimiento principal, ¿cabe afirmar que el Reglamento n.º 2580/2001, junto con el Reglamento de Ejecución n.º 610/2010, «afectó directamente» a A, B, C y D? Es evidente que no les afectó específicamente, puesto que su nombre no figura en la lista del artículo 2, apartado 3. [68] Pero sí cabe afirmar, cuando menos, que les afectó en el sentido de que la inclusión de una persona en dicha lista tiene por efecto que toda persona sujeta al Derecho de la Unión tiene prohibido captar fondos para dicho justiciable o en su beneficio o poner fondos a su disposición o en su beneficio. Tal conclusión no es necesariamente incoherente ni con la legislación, ni con la jurisprudencia. Partiendo de esta base, cabe sostener que deberían haber interpuesto un recurso contra el Reglamento de Ejecución n.º 610/2010 directamente ante el Tribunal General en virtud de la tercera parte del artículo 263 TFUE. La dificultad que plantea este enfoque (en la medida en que puede inferirse de los hechos expuestos ante el Tribunal de Justicia) es que A, B, C y D no advirtieron que sus fondos habían sido congelados sobre la base de la lista del artículo 2, apartado 3, hasta que fueron incluidos en las resoluciones de designación adoptadas por el Ministro. Hasta entonces no había sucedido nada que les resultara adverso y, por tanto, no había nada que quisieran impugnar. Por tanto, no cabe afirmar, sobre esta base, que estaban «indiscutiblemente» legitimados para interponer un recurso ante el Tribunal General.

85. Con carácter subsidiario, ¿cabe alegar —como sugiere el órgano jurisdiccional remitente— que, dado que el artículo 9 del Reglamento n.º 2580/2001 exige a los Estados determinar las sanciones que deberán imponerse en caso de que se incumpla lo dispuesto en el Reglamento, esto significa que son efectivamente necesarias medidas de ejecución? De ser así, la situación sería clara: A, B, C y D no estarían obligados a interponer un recurso ante el Tribunal General. En efecto, no parecerían legitimados para ello en virtud de ningún motivo. Tal argumento refleja el tenor de la legislación, pero no, al menos en principio, la jurisprudencia citada en el punto 82 anterior, que indica que es preciso tener en cuenta las circunstancias particulares del caso y no las circunstancias generales que lo rodean. En el presente asunto, el recurso de anulación interpuesto por A, B, C y D ante los órganos jurisdiccionales nacionales no tiene por objeto las sanciones. El objeto de recurso es, en cambio, la inclusión en una resolución adoptada en virtud del Sanctieregeling 2007. Una vez más, no cabe afirmar que la cuestión esté libre de toda duda.

86. ¿Cuál es, entonces, la posición respecto al propio Sanctieregeling? El órgano jurisdiccional remitente señala que el artículo 2 del Sanctieregeling 2007 fue promulgado para ejecutar la Resolución nº 1373 (2001) y no hace referencia al Reglamento n.º 2580/2001 ni a la Posición Común 2001/931 ni a actos por los que se decide la inclusión de personas o grupos en la lista del artículo 2, apartado 3. No obstante, la resolución de remisión deja constancia de que el Ministro también dictó las resoluciones de designación basándose expresamente en la premisa de que el LTTE es un grupo terrorista puesto que se encuentra incluido en la lista del artículo 2, apartado 3, y en el hecho de que se habían incoado procedimientos penales contra A, B, C y D por cuanto, entre otras cosas, éstos habían

67 — Véanse los apartados 30 y 31.

68 — Conviene señalar a este respecto que el Tribunal de Justicia sostuvo en la sentencia T & L Sugars que habida cuenta de que las recurrentes no estaban específicamente incluidas entre los justiciables a los que era aplicable la legislación controvertida (las recurrentes eran empresas dedicadas al refinado del azúcar y la legislación era aplicable a los productores de azúcar), su situación jurídica no se veía directamente afectada por la legislación, la cual, por otro lado, no les afectaba directamente (véase el apartado 37).

infringido los artículos 2, apartados 1 y 2, y 3, del Reglamento n.º 2580/2001.[69] ¿Cabe afirmar por ello que el Sanctieregeling, así como las resoluciones dictadas con arreglo a éste, constituyen una medida de ejecución en el sentido del artículo 263 TFUE? Desde un punto de vista imparcial, la situación me parece de nuevo incierta y, por lo tanto, admite dudas.

87. Gran parte del estudio del Derecho y de su aplicación guarda relación con la certeza. Éste es el objetivo que el Derecho pretende alcanzar, ya que las personas a las que se aplica deben saber cuáles son sus derechos y obligaciones. Pero al utilizar la expresión «sin duda alguna» en su jurisprudencia, el Tribunal de Justicia ha reconocido la realidad de que, en ocasiones, es posible que no se alcance ese ideal. En aras de la seguridad jurídica, la excepción TWD es aplicable precisamente (y exclusivamente) en situaciones en las cuales *no* cabe duda de la admisibilidad de un recurso de un particular privado ante el Tribunal General. A mi juicio, no sucede así en el caso de autos. Por lo tanto, la excepción TWD no es aplicable.

88. En consecuencia, concluyo, en respuesta a la primera cuestión, que no es indiscutible la admisibilidad de un recurso directo de anulación del Reglamento de Ejecución n.º 610/2010 interpuesto por A, B, C y D, en la medida en que dicho Reglamento se refiere al LTTE. De ello se desprende que está justificado que A, B, C y D interpusieran el recurso de anulación de dicho Reglamento ante el tribunal nacional e instaran a dicho tribunal a plantear al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 267 TFUE, una petición de decisión prejudicial.

Interpretación de la Posición Común 2001/931 y del Reglamento n.º 2580/2001 (cuestiones prejudiciales segunda a quinta)

Competencia del Tribunal de Justicia para interpretar la Posición Común 2001/931

89. La primera cuestión que se plantea consiste en dilucidar si el Tribunal de Justicia es competente para interpretar la Posición Común 2001/931, que es un acto de la PESC. En principio, el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, excluye esta materia de la competencia del Tribunal de Justicia, salvo en lo que se refiere a controlar el cumplimiento del artículo 40 TUE[70] y controlar la legalidad de determinadas decisiones contempladas en el párrafo segundo del artículo 275 del Tratado FUE. El artículo 275 TFUE establece en particular que el Tribunal de Justicia es competente para «pronunciarse sobre los recursos interpuestos en las condiciones contempladas en el párrafo cuarto del artículo 263 [TFUE] y relativos al control de la legalidad de las decisiones adoptadas por el Consejo en virtud del capítulo 2 del título V del Tratado de la Unión Europea», tales como las medidas de la PESC mediante las cuales se calificó al LTTE como grupo u organización terrorista.[71]

90. Ello no abarca, *prima facie*, la interpretación o el control de la legalidad de tales actos en el marco del procedimiento de remisión prejudicial. Sin embargo, comparto la postura defendida por el Abogado General Wathelet en las conclusiones que presentó recientemente en el asunto Rosneft en el sentido de que dentro del sistema completo de vías de recurso y de procedimientos destinados a garantizar el control judicial de la legalidad de los actos de la Unión, el «control de legalidad», mencionado en el artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, no sólo comprende los recursos de anulación sino también el mecanismo de remisión prejudicial.[72] El ordenamiento jurídico de la Unión Europea, que se basa en el Estado de Derecho,[73] ha de velar, en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, por el cumplimiento del derecho a la tutela judicial efectiva actualmente garantizado por

69 — Véase el punto 45 anterior.

70 — Dicha disposición, que versa sobre las relaciones entre las competencias de la PESC y otras competencias de la Unión, no es pertinente en el caso de autos.

71 — Véase el punto 42 de las presentes conclusiones.

72 — Conclusiones del Abogado General Wathelet presentadas en el asunto Rosneft (C-72/15, EU:C:2016:381), puntos 38 y 62 a 66.

73 — Artículo 21 TUE, apartado 1.

el artículo 47, párrafo primero, de la Carta. El mecanismo de remisión prejudicial en asuntos que incluyen el control de la legalidad representa un papel crucial a este respecto para personas que, como las recurrentes en el procedimiento principal, podrían resultar perjudicadas por las medidas de la PESC no dirigidas a ellas individualmente y, por consiguiente, en principio sin legitimación para interponer un recurso de anulación contra dichas medidas ante los órganos jurisdiccionales de la Unión con arreglo al artículo 275 TFUE, párrafo segundo. Tal y como sostiene el Abogado General Wathelet, además, la competencia del Tribunal de Justicia para controlar la legalidad de medidas restrictivas frente personas físicas o jurídicas adoptadas en virtud del capítulo 2 del título V del TUE, en el contexto de un procedimiento de remisión prejudicial, conlleva necesariamente el poder de interpretación de tales actos. [74]

91. En lo que atañe al presente asunto, el LTTE no fue considerado como grupo u organización terrorista en la Posición Común 2001/931 hasta que no entró en vigor la Posición Común 2006/380. No obstante, la Posición Común 2006/380 únicamente actualizó la lista de personas y entidades sujetas a medidas restrictivas en virtud de la Posición Común 2001/931. Por lo tanto, considero que la Posición Común 2001/931, en su versión modificada por la Posición Común 2006/380, es una resolución «que establece medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas adoptadas por el Consejo en virtud del capítulo 2 del título V del [TUE]», en el sentido del artículo 24 TUE, apartado 1, párrafo segundo, última frase, y del artículo 275 TFUE, párrafo segundo. En consecuencia, el Tribunal de Justicia no es competente para responder a la segunda cuestión en la medida en que mediante ésta se solicita que el Tribunal de Justicia interprete la Posición Común 2001/931 además del Reglamento n.º 2580/2001.

Concepto de «acto terrorista» en la Posición Común 2001/931 y en el Reglamento n.º 2580/2001

92. El concepto de «acto terrorista» recogido en el artículo 1 de la Posición Común 2001/931 y en el artículo 2, apartado 3, del Reglamento n.º 2580/2001, ha de ser interpretado teniendo en cuenta el tenor, los objetivos y el contexto de dichas disposiciones; la génesis de esta expresión también puede ofrecer elementos pertinentes para su interpretación. [75]

93. El LTTE fue incluido en la lista del artículo 2, apartado 3, por haber cometido actos que se definen como «actos terroristas» en el Reglamento n.º 2580/2001, el cual, por su parte, se remite a la definición que figura en el artículo 1, apartado 3, de la Posición Común 2001/931. [76] No hay nada en el tenor de ninguna de las medidas de la Unión que sugiera que dicho concepto no puede abarcar actividades cometidas en período de conflicto armado y que se rijan por el Derecho internacional humanitario.

94. Tampoco los objetivos de la Posición Común 2001/931 y del Reglamento n.º 2580/2001 respaldan tal interpretación. Esas medidas persiguen esencialmente un objetivo preventivo: pretenden combatir el terrorismo cortando sus recursos financieros mediante la congelación de los fondos y recursos económicos de las personas o entidades de quienes se sospecha que están implicadas en actividades terroristas o relacionadas con el terrorismo. [77] Proteger dichos objetivos tiene la misma importancia tanto cuando los actos se cometen durante conflictos armados, como en otras circunstancias.

95. La lectura de la Posición Común 2001/931 y del Reglamento n.º 2580/2001 por separado sugiere, por consiguiente, que procede efectuar una interpretación amplia del concepto de «actos terroristas». ¿Es adecuada tal interpretación teniendo en cuenta el contexto de la legislación y el Derecho internacional en que ha de ser interpretada dicha expresión?

74 — Conclusiones del Abogado General Wathelet presentadas en el asunto Rosneft (C-72/15, EU:C:2016:381), puntos 73 a 76.

75 — Véanse las sentencias de 3 de octubre de 2013, Inuit I (C-583/11 P, EU:C:2013:625), apartado 50, y de 27 de noviembre de 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), apartado 135.

76 — Artículo 1, apartado 4, del Reglamento n.º 2580/2001.

77 — Véase 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, en lo sucesivo, «sentencia Al-Aqsa», EU:C:2012:711), apartado 67 y jurisprudencia citada.

Decisión Marco 2002/475

96. El órgano jurisdiccional remitente pregunta en concreto [en la letra a) de la segunda cuestión] si el considerando undécimo de la Decisión Marco 2002/475 es pertinente para interpretar el concepto de «acto terrorista» que figura en la Posición Común 2001/931 y en el Reglamento n.º 2580/2001. ¿Repercute de alguna manera en el alcance de dicha Posición Común y de dicho Reglamento el hecho de que el citado considerando pretenda excluir las actividades de las fuerzas armadas en período de conflicto armado del ámbito de aplicación de la Decisión Marco? [78]

97. A mi juicio, la respuesta a esta cuestión es negativa.

98. La Decisión Marco 2002/475 armoniza la normativa en materia penal de los Estados miembros y tiene por objeto realizar una aproximación de la definición de los «delitos de terrorismo» en los Estados miembros. [79] Su alcance y sus objetivos son, por tanto, distintos de los perseguidos por la Posición Común 2001/931 y el Reglamento n.º 2580/2001, que se refieren a medidas preventivas contra el terrorismo y no tienen por objeto facilitar o complementar procesos penales nacionales. [80] El propio tenor del considerando undécimo (especialmente la frase «la presente Decisión marco no rige») deja claro que, tal y como alega la Comisión, el único objetivo de dicho considerando es aclarar que la Decisión Marco 2002/475 no rige las «actividades» de las fuerzas armadas en período de conflicto armado. Por tanto, el considerando undécimo de la Decisión Marco 2002/475 no proporciona ninguna orientación sobre el significado de «acto terrorista» en la Posición Común 2001/931 y en el Reglamento n.º 2580/2001. [81] Dicha posición, en cualquier caso, guarda coherencia con la jurisprudencia consolidada en virtud de la cual un considerando en la exposición de motivos de un acto de la Unión carece de valor jurídico vinculante y no puede ser invocado para establecer excepciones a sus propias disposiciones ni para interpretar dichas disposiciones en un sentido manifiestamente opuesto a su tenor literal. [82] El considerando undécimo no se refiere específicamente a ninguna disposición del articulado de la Decisión Marco 2002/475 y, por consiguiente, no puede bajo ningún concepto repercutir en la forma en que deben interpretarse otros actos de la Unión.

Interpretación de conformidad con el Derecho internacional

99. Dicho esto, sigue siendo necesario tener en consideración el artículo 3 TUE, apartado 5, con arreglo al cual la Unión Europea contribuirá al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional. Por consiguiente, cuando adopta un acto, está obligada a respetar todo el Derecho internacional, incluido el Derecho consuetudinario internacional que vincula a las instituciones de la Unión. [83]

100. Por otro lado, es jurisprudencia consolidada que la legislación de la Unión debe ser interpretada, en la medida de lo posible, de conformidad con el Derecho internacional. [84] Si bien el Tribunal de Justicia ha aplicado principalmente este requisito a los convenios formalmente vinculantes para la Unión, [85] el requisito tiene un alcance más amplio. En la sentencia Poulsen y Diva Navigation, el

78 — Véase el punto 40 anterior.

79 — Considerando sexto de la Decisión Marco 2002/475; véase asimismo el artículo 1, apartado 1.

80 — Véase la sentencia de 15 de noviembre de 2012, Al-Aqsa (C-539/10 P y C-550/10 P, EU:C:2012:711), apartado 67 y jurisprudencia citada.

81 — Véase, en este sentido, la sentencia de 16 de octubre de 2014, LTTE/Consejo (T-208/11 y T-508/11, EU:T:2014:885), apartado 73. Tal y como se ha precisado, ese extremo no ha sido impugnado por el Consejo (véase el punto 51 anterior).

82 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 11 de abril de 2013, Della Rocca (C-290/12, EU:C:2013:235), apartado 38 y jurisprudencia citada.

83 — Véase, en este sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2011, Air Transport Association of America y otros (C-366/10, EU:C:2011:864), apartado 101 y jurisprudencia citada.

84 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 15 de marzo de 2012, SCF Consorzio Fonografici (C-135/10, EU:C:2012:140), apartado 51 y jurisprudencia citada. Véanse asimismo las conclusiones del Abogado General Mengozzi presentadas en el asunto Diakite (C-285/12, EU:C:2013:500), puntos 23 y 24.

85 — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 10 de septiembre de 1996, Comisión/Alemania (C-61/94, EU:C:1996:313), apartados 52 a 58, y de 1 de abril de 2004, Bellio F.lli (C-286/02, EU:C:2004:212), apartado 33.

Tribunal de Justicia sostuvo que «las competencias de la [Unión] deben ser ejercidas respetando el Derecho internacional y que, por consiguiente, [la disposición de Derecho de la Unión que ha de interpretar en este asunto] debe interpretarse, y su ámbito de aplicación circunscribirse, a la luz de las correspondientes normas de Derecho internacional [consuetudinario]». [86] El Tribunal de Justicia dio un paso más en la sentencia Intertanko. [87] En dicha sentencia afirmó que el hecho de que un convenio internacional obligue a todos los Estados miembros, pero no a la Unión, «puede tener consecuencias para la interpretación […] de las disposiciones de Derecho derivado» aun cuando dicho convenio no codifique normas consuetudinarias reconocidas por el Derecho internacional, y que incumbe al Tribunal de Justicia interpretar las disposiciones de derecho derivado «tomando en consideración» el convenio de que se trate. [88] Para justificar dicha afirmación el Tribunal de Justicia se basó en el «principio consuetudinario de buena fe» y en el principio de cooperación leal que figura en el actual artículo 4 TUE, apartado 3. El objetivo es evitar, en la medida de lo posible, interpretar el Derecho de la Unión de manera que imposibilite a los Estados miembros cumplir sus compromisos de Derecho internacional.

101. Así pues, es preciso examinar en primer lugar si se puede realizar una interpretación de la Posición Común 2001/931 y el Reglamento n.º 2580/2001 que sea conforme a las normas pertinentes de Derecho internacional. Si es así, no es preciso dilucidar si dichas normas están comprendidas en aquellas a la luz de las cuales el Tribunal de Justicia es competente para controlar la legalidad de medidas adoptadas por las instituciones de la Unión. [89]

102. Es preciso distinguir, por un lado, las normas de Derecho internacional humanitario y, por otro, las normas de Derecho internacional que regulan la lucha contra el terrorismo y la toma de rehenes. En las presentes conclusiones se examinarán únicamente aquellas fuentes de Derecho internacional a las cuales se hace referencia en la resolución de remisión o en las alegaciones de las partes.

– Derecho internacional humanitario

103. En primer lugar, en lo que concierne al Derecho internacional humanitario, el Tribunal de Justicia puede lícitamente suponer que los Convenios de Ginebra y sus Protocolos son pertinentes por cuanto que el LTTE y el Gobierno de Sri Lanka estaban enfrentados en un conflicto armado en el momento de los hechos. Por otro lado, todos los Estados miembros son partes de dichos Convenios y Protocolos. [90] Por consiguiente, el Tribunal de Justicia está obligado a tomarlos en consideración para interpretar la Posición Común 2001/931 y el Reglamento n.º 2580/2001, con independencia de si dichos Convenios y Protocolos codifican normas consuetudinarias de Derecho internacional. [91]

104. Rechazo la alegación de los recurrentes en el procedimiento principal de que, habida cuenta de que el LTTE era una fuerza armada no estatal implicada en un conflicto armado sin carácter internacional en Sri Lanka, el Derecho internacional humanitario se oponía a que fueran considerados como «actos terroristas» los ataques y los secuestros que dicho grupo cometió entre 2005 y 2009. En primer lugar, el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra, que regula específicamente los conflictos sin carácter internacional, prohíbe en todo momento y lugar los atentados contra la vida y

86 — Sentencia de 24 de noviembre de 1992, Poulsen y Diva Navigation (C-286/90, EU:C:1992:453), apartado 9. Véase, asimismo, la sentencia de 15 de enero de 2015, Evans (C-179/13, EU:C:2015:12), apartado 35.

87 — Sentencia de 3 de junio de 2008, The International Association of Independent Tanker Owners y otros (C-308/06, EU:C:2008:312).

88 — Apartado 52.

89 — El control de la legalidad de Derecho derivado de la Unión en virtud de disposiciones de Derecho internacional (ya sean convenios internacionales o normas consuetudinarias de Derecho internacional) sigue llevándose a cabo con carácter excepcional, dado que está sujeto a unos requisitos muy estrictos. En relación con los convenios internacionales, véase, más recientemente, la sentencia de 4 de febrero de 2016, C & J Clark International (C-659/13 y C-34/14, EU:C:2016:74), apartado 84. En relación con las normas consuetudinarias de Derecho internacional, véase la sentencia de 21 de diciembre de 2011, Air Transport Association of America y otros (C-366/10, EU:C:2011:864), apartados 101, 102 y 107.

90 — Véase el punto 4 anterior.

91 — Véase el punto 100 anterior y la jurisprudencia citada.

la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, y la toma de rehenes cometidos contra «personas que no participen directamente en las hostilidades, incluso los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas que hayan quedado fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa».[92] Si bien de manera implícita, dicha disposición prohíbe claramente los actos terroristas susceptibles de producir tales consecuencias.[93]

105. El artículo 4, apartado 2, letra d), del Protocolo II es más explícito al indicar que están y quedarán prohibidos en todo tiempo y lugar con respecto a las personas participantes en un conflicto armado sin carácter internacional los actos de terrorismo cometidos contra personas que no participen directamente en las hostilidades o que hayan dejado de participar en ellas.[94] Asimismo, conforme al artículo 13, apartado 2, del Protocolo II, tendrán prohibido cometer actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea aterrorizar a la población civil.

106. El Protocolo I es principalmente aplicable a los conflictos armados de carácter internacional[95] y, por consiguiente, no parece directamente pertinente en el caso de autos. Aun cuando dicho Protocolo fuera aplicable al conflicto entre el Gobierno de Sri Lanka y el LTTE,[96] la conclusión sería la misma puesto que el Protocolo I también prohíbe los «actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea aterrorizar a la población civil».[97] Por tanto, el Derecho internacional humanitario «prohíbe los actos de terror en los conflictos armados tanto internacionales como no internacionales y ya estén cometidos por instancias estatales o no estatales».[98]

107. ¿Cuál es la postura ante las acciones dirigidas a personas que participan activamente en un conflicto armado o contra objetivos militares y que no tienen por objeto aterrorizar a la población civil? Los combatientes en un conflicto armado internacional tienen derecho a participar directamente en las hostilidades y, por consiguiente, gozan de inmunidad con respecto a sus acciones como combatientes, siempre que cumplan el Derecho internacional humanitario. En cambio, los combatientes en conflictos armados sin carácter internacional no gozan de inmunidad aun cuando sus actividades sean conformes a las disposiciones del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y de los artículos 4, apartado 2, letra d), y 13, apartado 2, del Protocolo II.[99] De modo que, por ejemplo, un soldado de unas fuerzas armadas no estatales que, sin incumplir el Derecho internacional humanitario, mata a un combatiente enemigo perteneciente a las fuerzas armadas estatales en un conflicto sin carácter internacional, podrá ser juzgado por asesinato. Ello se desprende de los principios de soberanía y no intervención en los asuntos internos.[100] En consecuencia, las personas participantes en

92 — Artículo 3 común, apartado 1, letras a) y b). En su sentencia de 27 de junio de 1986, Nicaragua c. Estados Unidos de América, la Corte Internacional de Justicia consideró que las normas contenidas en el artículo 3 común «constituyen unas reglas mínimas que se añaden a normas más elaboradas que también son aplicables a los conflictos internacionales» y que reflejan «consideraciones elementales de humanidad» (*ICJ Reports* 1984, p. 392, párr. 218).

93 — Véase, en este sentido, Gasser, H.-P., «Acts of terror, "terrorism" and international humanitarian law», *Revista internacional de la Cruz Roja*, 2002, p. 560.

94 — En lo que respecta a los conflictos armados internacionales, véanse el artículo 51, apartado 2, del Protocolo I y el artículo 33, apartado 1, del Cuarto Convenio de Ginebra.

95 — Véase el artículo 1, apartado 3, que se remite al artículo 2 común a los Convenios de Ginebra.

96 — Así sería si el conflicto fuera un conflicto armado en el que los «pueblos [lucharan] contra la dominación colonial y la ocupación extranjera y contra los regímenes racistas, en el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación (artículo 1, apartado 4, del Protocolo I).

97 — Artículo 51, apartado 2, del Protocolo I.

98 — Pfanner, T., «Scope of Application, Perpetrators of Terror, and International Humanitarian Law», Fernández-Sánchez (Ed.), *International Legal Dimensions of Terrorism*, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, p. 289.

99 — Lo que se exige a las autoridades en el poder es que a la cesación de las hostilidades procuren conceder la amnistía más amplia posible a dichas personas participantes (artículo 6, apartado 5, del Protocolo II). «En un conflicto armado no internacional, no se prevén los estatutos de combatiente y de prisionero de guerra, porque los Estados no están dispuestos a otorgar inmunidad contra el enjuiciamiento —que el derecho interno contempla en el caso de un levantamiento armado— a los miembros de los grupos armados de oposición» (CICR, «La pertinencia del DIH en el contexto del terrorismo», www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/6fsjl7.htm, consultado el 4 de julio de 2016.

100 — El artículo 3, apartado 1, del Protocolo II, establece que «no podrá invocarse disposición alguna del [citado Protocolo] con objeto de menoscabar la soberanía de un Estado o la responsabilidad que incumbe al gobierno de mantener o restablecer la ley y el orden en el Estado o de defender la unidad nacional y la integridad territorial del Estado por todos los medios legítimos».

un conflicto sin carácter internacional no escapan a las medidas represivas o preventivas que un Estado pueda juzgar oportunas en las circunstancias de que se trate,[101] siempre que sea competente para imponer dichas medidas y cumpla los convenios relativos a la lucha contra el terrorismo aplicables y demás normas de Derecho internacional que les sean vinculantes.[102]

108. Se ha afirmado que el hecho de calificar de «terroristas» las actividades de las personas que toman parte en un conflicto armado sin carácter internacional podría reducir en dichas personas sus incentivos para cumplir el Derecho internacional humanitario, por cuanto que tendrán pocos motivos para cumplir (en particular) el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y los artículos 4, apartado 2, letra d), y 13, apartado 2, del Protocolo II, si su cumplimiento no se ve recompensado en última instancia en términos de responsabilidad penal.[103]

109. Es cierto que la protección que ofrece el artículo 6, apartado 5, del Protocolo II es relativamente débil: dicha disposición está redactada en términos meramente programáticos[104] («[…] procurarán conceder la amnistía más amplia posible […]») y, por tanto, no ofrece a aquellas personas que durante las hostilidades respetan el Derecho internacional humanitario ninguna recompensa comparable a la inmunidad del «combatiente».[105] El hecho de que el Derecho internacional humanitario no otorgue inmunidad podría socavar la efectividad de dicho Derecho e incrementar los gastos dedicados a velar por su cumplimiento. Sin embargo, esta situación (supuestamente) no óptima del Derecho internacional no puede como tal modificar el Derecho internacional humanitario en su forma actual.[106]

110. En cualquier caso, aun presumiendo que el concepto de «acto terrorista» tenga un significado más estricto en el contexto del conflicto armado sin carácter internacional que en el de tiempo de paz, los recurrentes del litigio principal ni han demostrado ni han alegado que los ataques y los secuestros que motivaron la inclusión del LTTE en la lista del artículo 2, apartado 3, no constituyen, total o parcialmente, infracciones del Derecho internacional humanitario. En particular, no se sugiere que ninguna de las referidas actividades estuviese dirigida contra personas de la población civil o contra personas que no tomaban parte activa en las hostilidades entre el LTTE y el Gobierno de Sri Lanka. Los recurrentes del procedimiento principal aducen, en cambio, que no cabe calificar las actividades del LTTE «terroristas» por cuanto ésta ha estado implicada en un conflicto armado sin carácter internacional en el sentido del Derecho internacional humanitario.[107] Por las razones anteriormente expuestas, debe desestimarse dicha alegación.

101 — Dichas medidas pueden dictarse en relación con actividades que el Estado califica de terroristas, si bien no sólo en relación con ellas (por ejemplo, también cabría dictarlas por alta traición o espionaje).

102 — Véase asimismo el Comentario del CICR de 2016, artículo 3 común, punto 514, y los puntos 111 a 121 posteriores.

103 — Véanse, entre otros, Pejic, J.: «Terrorist Acts and Groups: A Role for International Law?», *British Yearbook of International Law*, 2004, pp. 75 y 76, y Sassóli, M.: «Terrorism and War», *Journal of International Criminal Justice*, 2006, p. 970. Tal y como apunta Sassóli, «calificar de "terrorista", como sugieren algunos, todo acto cometido contra las fuerzas armadas estatales, socava [el Derecho internacional humanitario] y la disposición de los grupos armados de cumplir el DIH». Véase Sassóli, M.: «The Role of Human Rights and International Humanitarian Law in New Types of Armed Conflicts», Ben-Naftali, O. (Ed.), *International Humanitarian law and International Human Rights Law*, Oxford University Press, Oxford, 2011, p. 37.

104 — Mediante esta expresión, quiero decir que la disposición simplemente establece objetivos y, por consiguiente, no tiene por objeto crear derechos u obligaciones para las personas físicas.

105 — La Conferencia Diplomática que adoptó el Protocolo II rechazó la propuesta presentada por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) de instar a los tribunales, en el marco de actuaciones judiciales entabladas contra personas participantes en un conflicto armado no internacional, a tomar en consideración, en la mayor medida posible, el cumplimiento por parte de la persona acusada de las disposiciones contenidas en el Protocolo II. Véase CICR, Comentarios a los proyectos de protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, Ginebra, 1973, p. 141 (artículo 10, apartado 5).

106 — Véase el punto 107.

107 — Por el contrario, cabría (en teoría) calificar dichas actividades como delitos de guerra. Los recurrentes del procedimiento principal también expresan sucintamente sus dudas acerca de si el LTTE fue efectivamente responsable de dichos ataques y secuestros. Sin embargo, no aportan ningún elemento de prueba concreto que pueda poner en entredicho la postura del Consejo.

– Derecho internacional relativo a la lucha contra el terrorismo y la toma de rehenes

111. En lo que respecta al Derecho internacional que regula la lucha contra el terrorismo, procede señalar en primer lugar que el Convenio para la represión de los actos de terrorismo nuclear, mencionado en la resolución de remisión, no parece guardar relación con el procedimiento principal. Por consiguiente, de aquí en adelante no se tendrá en consideración. Por otro lado, el Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo no es vinculante para la Unión Europea. Tampoco lo han ratificado todos sus miembros. Dicho Convenio, por tanto, no forma parte de las normas internacionales que deben orientar al Tribunal de Justicia a la hora de interpretar la Posición Común 2001/931 y el Reglamento n.º 2580/2001.

112. La Posición Común 2001/931 y el Reglamento n.º 2580/2001 son los actos de ejecución de la Resolución 1373 (2001).[108] Aunque la Unión Europea no es como tal miembro de las Naciones Unidas, el Tribunal de Justicia ha sostenido que «la [Unión Europea] tiene en efecto el deber de atribuir especial importancia al hecho de que, conforme al artículo 24 de la Carta de las Naciones Unidas, la aprobación de resoluciones por parte del Consejo de Seguridad en virtud del capítulo VII de dicha Carta constituye el ejercicio de la responsabilidad primordial conferida a dicho órgano internacional de mantener la paz y la seguridad a nivel mundial, responsabilidad que incluye, en el ámbito de dicho capítulo VII, la facultad de determinar lo que constituye una amenaza contra la paz y la seguridad internacionales y la facultad de adoptar las medidas necesarias para mantenerlas o restablecerlas».[109] Así pues, el Tribunal de Justicia debe, en la medida de lo posible, interpretar la Posición Común 2001/931 y el Reglamento n.º 2580/2001 de conformidad con la Resolución 1373 (2001). Sin embargo, la citada Resolución no define el concepto de «acto terrorista» ni tampoco limita su alcance a la luz del Derecho internacional humanitario.

113. El Convenio contra los atentados terroristas cometidos con bombas es vinculante para todos los Estados miembros. Teniendo en cuenta los elementos que llevaron al Consejo a incluir al LTTE en la lista del artículo 2, apartado 3, que se refieren a «ataques» cometidos por el LTTE,[110] dicho Convenio también puede resultar pertinente para el procedimiento principal. Por consiguiente, a fin de interpretar la Posición Común 2001/931 y el Reglamento n.º 2580/2001, es preciso tomar en consideración el Convenio contra los atentados terroristas cometidos con bombas.[111]

114. El Convenio contra los atentados terroristas cometidos con bombas excluye de su ámbito de aplicación las «actividades de las fuerzas armadas durante un conflicto armado», que se rigen por el Derecho internacional humanitario.[112] Sin embargo, ello no quiere decir que tales actos no puedan calificarse de «actos terroristas» en el sentido del Derecho internacional humanitario. Dicha conclusión se encuentra respaldada por el último considerando del Convenio contra los atentados terroristas cometidos con bombas, que deja claro que «la exclusión de ciertos actos del ámbito del [Convenio] no condona ni legitima de manera alguna actos ilícitos, ni obsta para su enjuiciamiento en virtud de otras leyes […]». El considerando confirma lo que el Consejo describe correctamente como el carácter complementario de las normas de Derecho internacional humanitario anteriormente examinadas con determinadas normas internacionales en materia de lucha contra el terrorismo.

108 — Véase el punto 34 anterior.

109 — Sentencia de 3 de septiembre de 2008, Kadi y Al Barakaat International Foundation/Comisión (C-402/05 P y C-415/05 P, EU:C:2008:461), apartado 294.

110 — Véase el punto 48 anterior.

111 — Véase el punto 100 anterior y la jurisprudencia citada.

112 — Artículo 19, apartado 2.

115. Un razonamiento análogo se aplica a la Convención sobre rehenes, que también resulta pertinente en el presente asunto. [113] Aunque la Unión Europea no está formalmente sujeta a dicha Convención, todos sus Estados miembros son partes del mismo. Su artículo 12 tiene por objeto simplemente aclarar el ámbito de aplicación material de la Convención sobre rehenes. Por tanto, dicha disposición no repercute de ninguna manera sobre la prevención y la represión de la toma de rehenes que se produce en conflictos armados y, en consecuencia, se rige por el Derecho internacional humanitario. [114] De nuevo, estos diversos conjuntos de normas internacionales parecen ser complementarios.

116. Por otro lado, tal como confirmó la Comisión en la vista oral, la adopción de medidas por los Estados miembros con arreglo a la Posición Común 2001/931 y el Reglamento n.º 2580/2001 está comprendida en principio en el ámbito de aplicación del Convenio contra la financiación del terrorismo. Tales actos de la Unión tienen por objeto luchar contra el terrorismo internacional a través de medidas financieras específicas adoptadas contra personas, grupos y entidades implicados en actos terroristas. El Convenio contra la financiación del terrorismo es además vinculante para todos los Estados miembros. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia debe interpretar la Posición Común 2001/931 y el Reglamento n.º 2580/2001, en la medida de lo posible, de manera que no se ponga a todos los Estados miembros de la Unión en situación de posible incumplimiento de dicho Convenio.

117. Sin embargo, ninguna disposición del Convenio contra la financiación del terrorismo se opone a que las actividades llevadas a cabo por fuerzas armadas no estatales en conflictos sin carácter internacional sean consideradas como «actos terroristas».

118. En primer lugar, tal y como afirmó el Tribunal General en su sentencia de 16 de octubre de 2014, LTTE/Consejo, [115] el artículo 2, apartado 1, letra b), del Convenio contra la financiación del terrorismo prevé expresamente la posibilidad de considerar que los «actos terroristas» en el sentido de dicho Convenio se han cometido en el contexto de un conflicto armado, siempre que se cumplan dos requisitos: i) el acto debe estar destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves, ii) el propósito del acto, por su naturaleza o contexto, debe ser intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo. En consecuencia, al regular la financiación de actos terroristas con arreglo al Convenio contra la financiación del terrorismo, los Estados partes (o, ciertamente, la Unión Europea) pueden incluir en la definición de «actos terroristas» los actos cometidos durante un conflicto armado.

119. En segundo lugar y en cualquier caso, el artículo 21 deja claro que el Convenio contra la financiación del terrorismo no es aplicable a las obligaciones vinculantes para los particulares derivadas del Derecho internacional humanitario. Entre dichas obligaciones se encuentra la prohibición absoluta de cometer cualquiera de los actos previstos en el artículo 3 apartado 1, letras a) y b), común a los Convenios de Ginebra, y en los artículos 4, apartado 2, letra d), y 13, apartado 2, del Protocolo II.

120. Por tanto, el hecho de interpretar el concepto de «acto terrorista» que figura en la Posición Común 2001/931 y el Reglamento n.º 2580/2001 en el sentido de que abarca las actividades realizadas por las fuerzas armadas no estatales en un conflicto sin carácter internacional no contradice ni los instrumentos de Derecho internacional relativos a la lucha contra el terrorismo y la toma de rehenes ni las normas pertinentes de Derecho internacional humanitario.

113 — La inclusión del LTTE en la lista de la Unión estuvo motivada, entre otras cosas, por lo que el Consejo denominó «secuestros» que tuvieron lugar entre 2005 y 2009: véase el punto 48 anterior; A efectos de este análisis, *no percibo ninguna diferencia sustancial entre esa expresión y el término «toma de rehenes» de la Convención contra la toma de rehenes*.

114 — Véanse el artículo 3, apartado 1, letra b), común a los Convenios de Ginebra y el artículo 4, apartado 2, letra c), del Protocolo II.

115 — T-208/11 y T-508/11, EU:T:2014:885, apartado 64.

121. En consecuencia, concluyo, en respuesta a la letra b) de la segunda cuestión, que las actividades llevadas a cabo por las fuerzas armadas en un conflicto armado sin carácter internacional, que se rigen por el Derecho internacional humanitario, pueden constituir «actos terroristas» en el sentido de la Posición Común 2001/931 y el Reglamento n.º 2580/2001, interpretados a la luz de las normas pertinentes de Derecho internacional humanitario y de Derecho internacional relativo a la lucha contra el terrorismo y la toma de rehenes.

122. Habida cuenta de las alegaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia por los recurrentes del procedimiento principal,[116] también considero, en respuesta a las cuestiones tercera y cuarta, que el examen de la presente remisión prejudicial no ha puesto de manifiesto ningún elemento que pueda afectar a la validez del Reglamento n.º 610/2010 en la medida en que se refiere al LTTE. En tales circunstancias, no es preciso examinar la quinta cuestión.

Conclusión

123. A la luz de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones planteadas por el Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos) de la siguiente manera:

«– La excepción establecida en la jurisprudencia derivada de la sentencia de 9 de marzo de 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90) es aplicable en relación con el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, tercera parte.

– No está fuera de toda duda que si A, B, C y D hubieran interpuesto ante el Tribunal General un recurso de anulación del Reglamento de Ejecución (UE) n.º 610/2010 del Consejo, de 12 de julio de 2010, por el que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 2580/2001 sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo y se deroga el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 1285/2009, en la medida en que dicho Reglamento se refiere a los Tigres para la Liberación de la Patria Tamil (LTTE), dicho recurso habría sido admisible. De ello se desprende que está justificado que A, B, C y D interpusieran el recurso de anulación de dicho Reglamento ante el tribunal nacional e instaran a dicho tribunal a plantear al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 267 TFUE, una petición de decisión prejudicial.

– Las actividades llevadas a cabo por fuerzas armadas durante un conflicto armado sin carácter internacional que se rigen por el Derecho internacional humanitario pueden constituir «actos terroristas» en el sentido 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, y del Reglamento n.º 2580/2001, interpretado a la luz de las normas pertinentes de Derecho internacional humanitario y del Derecho internacional relativo a la lucha contra el terrorismo y la toma de rehenes.

– El examen de la presente remisión prejudicial no ha puesto de manifiesto ningún elemento que pueda afectar a la validez del Reglamento n.º 610/2010 en la medida en que dicho Reglamento se refiere a LTTE.»

116 — Véase en particular el punto 110 de las presentes conclusiones.