SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)
de 27 de febrero de 2007 *

En el asunto C-354/04 P,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia, el 17 de agosto de 2004,

Gestoras Pro Amnistía, con domicilio social en Hernani (Guipúzcoa),

Juan Mari Olano Olano, con domicilio en Madrid,

Julen Zelarain Errasti, con domicilio en Madrid,

representados por M^e^ D. Rouget, avocat,

partes recurrentes,

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

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

parte demandada en primera instancia,

* Lengua de procedimiento: francés.

Reino de España, representado por la Abogacía del Estado,

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte,

partes coadyuvantes en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, los Sres. P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts y R. Schintgen, Presidentes de Sala, y los Sres. A. Tizzano y J.N. Cunha Rodrigues, la Sra. R. Silva de Lapuerta, el Sr. L. Bay Larsen, la Sra. P. Lindh y los Sres. J.-C. Bonichot (Ponente) y T. von Danwitz, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Mengozzi;
Secretario: Sr. R. Grass;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 26 de octubre de 2006;

dicta la siguiente

Sentencia

1 En su recurso de casación, Gestoras Pro Amnistía, y los Sres. Olano Olano y Zelarain Errasti solicitan la anulación del auto del Tribunal de Primera Instancia de las

Comunidades Europeas de 7 de junio de 2004, Gestoras Pro Amnistía y otros/ Consejo (T-333/02, no publicado en la Recopilación; en lo sucesivo, «auto recurrido»), en el que el Tribunal de Primera Instancia desestimó su recurso dirigido a obtener sendas indemnizaciones en reparación del perjuicio que pretenden haber sufrido como consecuencia de la inclusión de Gestoras Pro Amnistía en la lista de personas, grupos y entidades contemplados en el artículo 1 de la Posición común 2001/931/PESC del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo (DO L 344, p. 93), en el artículo 1 de la Posición común 2002/340/PESC del Consejo, de 2 de mayo de 2002, por la que se actualiza la Posición común 2001/931 (DO L 116, p. 75), y en el artículo 1 de la Posición común 2002/462/PESC del Consejo, de 17 de junio de 2002, por la que se actualiza la Posición común 2001/931 y se deroga la Posición común 2002/340 (DO L 160, p. 32).

Antecedentes del litigio

2 Los antecedentes del litigio se exponen en los apartados 1 a 11 del auto recurrido en los siguientes términos:

«1 De los autos se desprende que Gestoras Pro Amnistía es una organización cuyo objetivo es la defensa de los derechos humanos en el País Vasco, en concreto, de los derechos de los presos y de los exiliados políticos. Según los demandantes, esta organización se creó en 1976 y tiene su sede en Hernani (Guipúzcoa), siendo sus portavoces los Sres. Olano Olano y Zelarain Errasti. No se aportó ninguna documentación oficial al respecto.

2 El 28 de septiembre de 2001, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 1373 (2001), mediante la que declaró, en particular, que todos los Estados se prestarán mutuamente la mayor asistencia posible en sus

investigaciones criminales y demás procedimientos relativos a la financiación de actos de terrorismo o al apoyo recibido por dichos actos, incluida la asistencia dirigida a la obtención de los elementos de prueba que estén en su posesión y sean necesarios en el procedimiento.

3 Mediante autos de 2 y de 19 de noviembre de 2001, respectivamente, el Juzgado Central de Instrucción nº 5 de la Audiencia Nacional, con sede en Madrid, ordenó el ingreso en prisión de algunos presuntos dirigentes de Gestoras Pro Amnistía, entre ellos sus portavoces, y declaró ilegales las actividades de Gestoras Pro Amnistía, alegando que esta organización formaba parte de la organización independentista vasca ETA. Gestoras Pro Amnistía interpuso un recurso de apelación contra esta resolución.

4 El 27 de diciembre de 2001, al considerar que era necesario que la Comunidad [y los Estados miembros] [actuasen] para aplicar la Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el Consejo [de la Unión Europea] adoptó la Posición común 2001/931 [...]. Esta Posición común se adoptó conforme al artículo 15 UE, comprendido en el título V del Tratado UE titulado "Disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común" (PESC), y al artículo 34 UE, comprendido en el título VI del Tratado UE titulado "Disposiciones relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal" [...].

5 Los artículos 1 y 4 de la Posición común 2001/931 establecen:

"Artículo 1

1. La presente Posición común se aplicará, de conformidad con las disposiciones de los artículos siguientes, a las personas, grupos y entidades que intervengan en actos terroristas que se enumeran en el anexo.

[...]

6. Los nombres de las personas y entidades que figuran en la lista del anexo se revisarán periódicamente, al menos una vez por semestre, con el fin de asegurar que su permanencia en la lista está justificada."

"Artículo 4

Los Estados miembros, mediante una cooperación policial y judicial en asuntos penales en el marco del título VI del Tratado [UE], se prestarán mutuamente la asistencia más amplia posible para la prevención y la lucha contra actos terroristas. A tal fin, respecto de las investigaciones y procedimientos llevados a cabo por sus autoridades en relación con cualquiera de las personas, grupos o entidades relacionados en el anexo, harán pleno uso, cuando así se solicite, de las competencias existentes de conformidad con actos de la Unión Europea y otros acuerdos, convenios y tratados internacionales vinculantes para los Estados miembros."

6 El anexo de la Posición común 2001/931 indica en su punto 2, dedicado a los "Grupos y entidades", lo siguiente:

"'*— Euskadi Ta Askatasuna/Tierra Vasca y Libertad

(Las siguientes organizaciones forman parte del grupo terrorista ETA: K.a.s, Xaki; Ekin, Jarrai-Haika-Segi, Gestoras Pro Amnistía)".

7 La nota a pie de página de este anexo indica que "las personas cuyo nombre va precedido de un * estarán sólo sujetas a lo dispuesto en el artículo 4".

8 El 27 de diciembre de 2001, el Consejo adoptó, asimismo, la Posición común 2001/930/PESC, relativa a la lucha contra el terrorismo (DO L 344, p. 90), el Reglamento (CE) nº 2580/2001, sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo (DO L 344, p. 70), y la Decisión 2001/927/CE, por la que se establece la lista prevista en el apartado 3 del artículo 2 del Reglamento nº 2580/2001 (DO L 344, p. 83). Ninguno de estos textos cita a los demandantes.

9 Con arreglo a la declaración del Consejo [de 18 de diciembre de 2001] incluida como anexo del acta en la adopción de la Posición común 2001/931 y del Reglamento nº 2580/2001 (en lo sucesivo, "declaración del Consejo relativa al derecho a una indemnización"):

"El Consejo recuerda en relación con el artículo 1, apartado 6, de la Posición común [2001/931] que cualquier error en cuanto a las personas, grupos o entidades mencionados dará derecho a la parte perjudicada a solicitar una indemnización ante los tribunales".

10 Mediante resolución de 23 de mayo de 2002, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos declaró la inadmisibilidad del recurso interpuesto por los demandantes contra los quince Estados miembros, en relación con la Posición común 2001/931, basándose en que la situación denunciada no les confería la cualidad de víctimas de una violación del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales [firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950; en lo sucesivo, "CEDH"] [Recueil des arrêts et des décisions 2002-V].

11 El 2 de mayo y el 17 de junio de 2002, el Consejo adoptó, en virtud de los artículos 15 UE y 34 UE, las Posiciones comunes 2002/340/PESC y 2002/462/PESC, por las que se actualiza la Posición común 2001/931 (DO L 116, p. 75, y DO L 160, p. 32). Los anexos de estas dos Posiciones comunes contienen el nombre de Gestoras Pro Amnistía, inscrito en los mismos términos que en la Posición común 2001/931.»

3 Para completar esta exposición de los antecedentes del litigio, es necesario precisar que, a tenor del artículo 1, apartado 4, párrafo primero, de la Posición común 2001/931:

«La lista [que figura en el anexo de personas, grupos o entidades implicados en actos de terrorismo] se confeccionará sobre la base de informaciones concretas o de elementos del expediente que muestren que una autoridad competente ha adoptado una decisión respecto de [tales] personas, grupos y entidades [...], tanto si se trata de la apertura de investigaciones o de procedimientos en relación con un acto terrorista, como de la tentativa de cometer, o de participar, o de facilitar dicho acto, basada en pruebas o en indicios serios y creíbles, o si se trata de una condena por dichos hechos. [...]»

4 Gestoras Pro Amnistía solicitó al Consejo el acceso a los documentos en los que éste se basó para incluirla en la lista que figura en el anexo de la Posición común 2001/931. Mediante escrito de 27 de marzo de 2002, el Secretario General del Consejo transmitió a Gestoras Pro Amnistía una serie de documentos relativos a dicha Posición común. Al considerar que tales documentos no les concernían específica y personalmente, la asociación formuló una nueva solicitud al Consejo, que éste rechazó mediante escrito de 21 de mayo de 2002, alegando que la información necesaria para la confección de la citada lista, tras su examen y consiguientes precisiones, había sido restituida a las delegaciones nacionales interesadas.

El recurso ante el Tribunal de Primera Instancia y el auto recurrido

5 Mediante escrito presentado en el Tribunal de Primera Instancia el 31 de octubre de 2002, los recurrentes solicitaron:

— Que se condenara al Consejo a abonar, por una parte, una indemnización de 1.000.000 de euros a Gestoras Pro Amnistía y, por otra parte, una indemnización de 100.000 euros para cada uno a los Sres. Olano Olano y Zelarain Errasti, como reparación por los perjuicios que supuestamente sufrieron como consecuencia de la inclusión de Gestoras Pro Amnistía en la lista de personas, grupos y entidades contemplados en el artículo 1 de las Posiciones comunes 2001/931, 2002/340 y 2002/462, respectivamente.

— Que dichas cantidades devengaran intereses de demora a un tipo anual del 4,5 % a partir de la fecha de la decisión del Tribunal de Primera Instancia, hasta el pago efectivo.

— Que se condenara en costas al Consejo.

6 Mediante escrito separado presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 12 de febrero de 2003, el Consejo propuso una excepción de inadmisibilidad en virtud del artículo 114 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, solicitando que se declarase la inadmisibilidad manifiesta del recurso y se condenase en costas a «la demandante».

7 Mediante auto de 5 de junio de 2003, el Presidente de la Sala Segunda del Tribunal de Primera Instancia admitió las intervenciones del Reino de España y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en apoyo de las pretensiones del Consejo. Únicamente el Reino de España presentó observaciones sobre la excepción de inadmisibilidad.

8 En sus observaciones sobre la excepción de inadmisibilidad, los recurrentes solicitaron al Tribunal de Primera Instancia que:

— Declarase la admisibilidad del recurso de indemnización.

— Con carácter subsidiario, declarase la vulneración por el Consejo de los principios generales del Derecho comunitario.

— En cualquier caso, condenase en costas al Consejo.

9 En el auto recurrido, adoptado en virtud del artículo 111 de su Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Primera Instancia, sin iniciar la fase oral del procedimiento, desestimó el recurso.

10 En primer lugar, declaró su incompetencia manifiesta, en el sistema jurídico de la Unión Europea, para conocer de la acción de responsabilidad por daños de los recurrentes.

11 Para llegar a dicha conclusión, el Tribunal de Primera Instancia observó que sólo se hacía referencia a los recurrentes en el artículo 4 de la Posición común 2001/931, en virtud del cual los Estados miembros se prestarán mutuamente la asistencia más amplia posible en el marco de la cooperación policial y judicial en asuntos penales prevista en el título VI del Tratado UE y, por consiguiente, que la única base jurídica pertinente de los actos que presuntamente causaron el supuesto perjuicio era el artículo 34 UE. El Tribunal de Primera Instancia señaló que los únicos medios de impugnación previstos en el artículo 35 UE, apartados 1, 6 y 7, al que se remite el artículo 46 UE, eran la petición de decisión prejudicial, el recurso de anulación y la

resolución de controversias entre Estados miembros. En consecuencia, consideró que en el título VI del Tratado UE no se contemplaba ningún medio de impugnación dirigido a obtener una indemnización por daños.

12 En segundo lugar, el Tribunal de Primera Instancia declaró que, no obstante, era competente para resolver el recurso, pero sólo en la medida en que se basara en una invasión de las competencias de la Comunidad.

13 En efecto, el Tribunal de Primera Instancia recordó que el juez comunitario es competente para examinar si un acto adoptado en el marco del Tratado UE invade las competencias de la Comunidad. De este modo, en los apartados 41 a 47 del auto recurrido, comprobó si el Consejo, al adoptar los actos controvertidos, había invadido irregularmente las competencias de la Comunidad.

14 Sin embargo, el Tribunal de Primera Instancia consideró que los recurrentes no habían citado ninguna base jurídica del Tratado CE que hubiera sido vulnerada. Declaró que el Consejo se había basado correctamente en el título VI del Tratado UE para adoptar los actos controvertidos y que, en consecuencia, procedía desestimar el recurso por ser manifiestamente infundado, en la medida en que se basaba en la invasión de las competencias de la Comunidad.

Las pretensiones de las partes ante el Tribunal de Justicia

15 Los recurrentes solicitan al Tribunal de Justicia:

— Que anule el auto recurrido.

— Que resuelva directamente el recurso y estime las pretensiones formuladas por los recurrentes ante el Tribunal de Primera Instancia.

— Que condene en costas al Consejo.

16 El Consejo solicita al Tribunal de Justicia:

— Que declare la inadmisibilidad manifiesta del recurso.

— Con carácter subsidiario, que lo desestime por infundado.

— En su caso, que devuelva el asunto al Tribunal de Primera Instancia.

— Que condene en costas a los recurrentes.

17 El Reino de España formula pretensiones idénticas a las del Consejo.

Sobre el recurso de casación

Sobre la admisibilidad del recurso de casación

Alegaciones de las partes

18 El Consejo y el Reino de España señalan que las alegaciones de los recurrentes son, en lo esencial, idénticas a las ya expuestas en primera instancia y no se refieren

específicamente al error de Derecho en que, según los recurrentes, se incurrió en el auto recurrido. Por tanto, en opinión del Consejo y del Reino de España, procede declarar la inadmisibilidad manifiesta del recurso.

Apreciación del Tribunal de Justicia

— Por lo que se refiere a la parte del recurso de casación dirigida contra el auto recurrido en la medida en que desestima el motivo basado en que el Consejo había invadido las competencias atribuidas a la Comunidad

19 Los recurrentes sostuvieron ante el Tribunal de Primera Instancia que el Consejo, al adoptar la Posición común 2001/931, confirmada por las Posiciones comunes 2002/340 y 2002/462, invadió voluntariamente las competencias atribuidas a la Comunidad con el fin de privar a las personas contempladas en dicha Posición común del derecho a un recurso efectivo.

20 Mediante el auto recurrido, el Tribunal de Primera Instancia se reconoció competente para conocer del recurso interpuesto por los recurrentes únicamente en la medida en que se basaba en la invasión de competencias de la Comunidad, citando, en concreto, la sentencia de 12 de mayo de 1998, Comisión/Consejo (C-170/96, Rec. p. I-2763), apartado 17. El Tribunal de Primera Instancia declaró, en los apartados 45 y 46 del auto recurrido, que el artículo 34 UE era la única base jurídica pertinente para adoptar el artículo 4 de la Posición común 2001/931 y que los recurrentes no habían citado ninguna base jurídica del Tratado CE que hubiera sido vulnerada.

21 En su recurso de casación ante el Tribunal de Justicia, los recurrentes se limitan a afirmar de nuevo que el Consejo adoptó las Posiciones comunes anteriormente citadas tomando como base jurídica el artículo 34 UE con el único objetivo de privarlos del derecho a un recurso. Sin embargo, los recurrentes no invocan argumento alguno en apoyo de dicha tesis.

22 Pues bien, de los artículos 225 CE, 58, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia y 112, apartado 1, letra c), de su Reglamento de Procedimiento resulta que un recurso de casación debe indicar de manera precisa los elementos impugnados de la sentencia o del auto cuya anulación se solicita, así como los fundamentos jurídicos que apoyan de manera específica esta pretensión (véanse, entre otras, las sentencias de 4 de julio de 2000, Bergaderm y Goupil/Comisión, C-352/98 P, Rec. p. I-5291, apartado 34, y de 8 de enero de 2002, Francia/Monsanto y Comisión, C-248/99 P, Rec. p. I-1, apartado 68, y auto de 11 de noviembre de 2003, Martínez/Parlamento, C-488/01 P, Rec. p. I-13355, apartado 40).

23 En el presente caso, es preciso señalar, como sostienen el Consejo y el Reino de España, que el recurso de casación no indica la razón por la que resulta erróneo el fundamento jurídico en el que se basó el Tribunal de Primera Instancia en los apartados 45 y 46 del auto recurrido. Por consiguiente y en dicha medida, el recurso de casación es inadmisible.

— Por lo que se refiere a la parte del recurso de casación dirigida contra el auto recurrido en la medida en que declara la falta de competencia del Tribunal de Primera Instancia para conocer del recurso de indemnización

24 Como se ha dicho anteriormente, de los artículos 225 CE, 58, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia y 112, apartado 1, letra c), de su Reglamento de Procedimiento resulta que un recurso de casación debe indicar de manera precisa los elementos impugnados de la sentencia o del auto cuya anulación se solicita, así como los fundamentos jurídicos que apoyan de manera específica esta pretensión.

25 En el presente asunto, y a diferencia de lo que sostienen el Consejo y el Reino de España, el recurso de casación, en la medida en que tiene por objeto la negativa del Tribunal de Primera Instancia a declararse competente para conocer del recurso de indemnización, no se limita a reproducir los motivos y alegaciones formulados ante el Tribunal de Primera Instancia, sino que indica los elementos impugnados del auto recurrido y los fundamentos jurídicos que apoyan de manera específica esta pretensión.

26 De lo anterior se desprende que el recurso de casación es admisible en la medida en que se dirige contra la parte del auto recurrido en la que el Tribunal de Primera Instancia declara su falta de competencia para conocer del recurso de indemnización.

Sobre la admisibilidad de algunos motivos invocados en apoyo del recurso de casación

Alegaciones de las partes

27 En relación con la admisibilidad de algunos motivos, el Consejo y el Reino de España sostienen, por otra parte, que el motivo basado en el examen de las dos versiones sucesivas de la nota a pie de página del anexo de la Posición común 2001/931, que señala con un asterisco las categorías que están «sólo sujetas a lo dispuesto en el artículo 4» se invocó por primera vez en el escrito de réplica y, por tanto, en su opinión, es inadmisible. Según los recurrentes, este examen pone de manifiesto que antes de ser modificada por la Posición común 2003/482/PESC del Consejo, de 27 de junio de 2003 (DO L 160, p. 100), dicha nota a pie de página sólo se refería a las «personas», es decir, a las personas físicas, sin incluir a «grupos y entidades», y que, en esas circunstancias, el 31 de octubre de 2002, fecha en que interpuso su recurso ante el Tribunal de Primera Instancia, Gestoras Pro Amnistía no pertenecía a la categoría de «personas sólo sujetas a lo dispuesto en el artículo 4», sino a la de grupos y entidades sujetos a las acciones de la Comunidad mencionados en los artículos 2 y 3 de la Posición común 2001/931.

28 El Consejo observa también que dos de los motivos invocados por los recurrentes no se sometieron al Tribunal de Primera Instancia y, por tanto, son inadmisibles en la fase de casación. Se trata, en primer lugar, del motivo basado en que los Estados miembros están obligados a respetar sus compromisos convencionales anteriores, con arreglo al artículo 30 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969, relativo a la aplicación de tratados sucesivos sobre

la misma materia, y al artículo 307 del Tratado CE. Estos compromisos convencionales anteriores garantizan, en su opinión, el respeto efectivo de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. El segundo motivo inadmisible, según el Consejo, es el que se basa en la existencia, en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, de un principio interpretativo de «competencia ampliada» en virtud del cual el Tribunal de Justicia ya habría reconocido su competencia sobrepasando los términos del Tratado.

Apreciación del Tribunal de Justicia

29 A tenor del artículo 48, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, en el curso del proceso no podrán invocarse motivos nuevos, a menos que se funden en razones de hecho y de Derecho que hayan aparecido durante el procedimiento.

30 Permitir que una de las partes invoque por primera vez ante el Tribunal de Justicia un motivo que no haya invocado ante el Tribunal de Primera Instancia equivaldría a permitirle plantear al Tribunal de Justicia, cuya competencia en materia de recursos de casación es limitada, un litigio más extenso que aquel del que conoció el Tribunal de Primera Instancia. En el marco de un recurso de casación, la competencia del Tribunal de Justicia está limitada a la apreciación de la solución jurídica que se haya dado a los motivos objeto de debate ante los jueces de primera instancia (véase la sentencia de 1 de junio de 1994, Comisión/Brazzelli Lualdi y otros, C-136/92 P, Rec. p. I-1981, apartados 58 y 59).

31 En el presente asunto, procede señalar que los recurrentes no plantearon ante el Tribunal de Primera Instancia los motivos basados en la modificación del tenor de la nota a pie de página del anexo de la Posición común 2001/931, en el respeto por parte de los Estados miembros de sus compromisos convencionales anteriores y en el principio interpretativo general relativo a una «competencia ampliada» del Tribunal de Justicia.

32 En consecuencia, es preciso declarar la inadmisibilidad de dichos motivos.

Sobre el fondo

Alegaciones de las partes

33 Los recurrentes sostienen que el Tribunal de Primera Instancia incurrió en error al declarar su falta de competencia para examinar su recurso de indemnización.

34 En su opinión, la Unión es una comunidad de Derecho que garantiza, en virtud del artículo 6 UE, apartado 2, el derecho a un recurso efectivo, contemplado en el artículo 13 del CEDH, y el derecho a un tribunal, previsto en el artículo 6 del mismo Convenio.

35 Además, continúan los recurrentes, en su declaración relativa al derecho a una indemnización, el Consejo admitió que cualquier error en la elaboración de la lista que figura en el anexo de la Posición común 2001/931 constituye una falta por su parte que da derecho a una indemnización. En esta declaración, siempre según los recurrentes, el Consejo señala que dicho derecho debía reconocerse a las personas, grupos y entidades contemplados, como los recurrentes, en el artículo 4 de la Posición común 2001/931, en las mismas condiciones que las personas, grupos y entidades que figuran en la lista del anexo del Reglamento nº 2580/2001 o a los que se refiere el artículo 3 de la citada Posición común, que pueden dirigirse al Tribunal de Primera Instancia en la medida en que les afecten los actos adoptados con arreglo al Tratado CE. Los recurrentes invocan, a este respecto, el auto del Presidente del Tribunal de Primera Instancia de 15 de mayo de 2003, Sison/Consejo (T-47/03 R, Rec. p. II-2047).

36 Los recurrentes consideran que al ser el acto que ocasionó el supuesto perjuicio un acto del Consejo, adoptado conjuntamente por todos los Estados miembros, no cabe entablar una acción por daños y perjuicios ante los órganos jurisdiccionales nacionales, que no serían competentes para conocer de dicho recurso porque la responsabilidad de los Estados miembros es indivisible.

37 Por otra parte, los recurrentes alegan que la Decisión 2003/48/JAI del Consejo, de 19 de diciembre de 2002, relativa a la aplicación de medidas específicas de cooperación policial y judicial en la lucha contra el terrorismo de acuerdo con el artículo 4 de la Posición común 2001/931 (DO 2003, L 16, p. 68), establece, en su octavo considerando, que «la presente Decisión respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos en el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea. Ningún elemento de la Decisión habrá de interpretarse en el sentido de que permita violar la protección jurídica ofrecida en virtud del Derecho nacional a las personas, los grupos y las entidades enumerados en el anexo de la Posición común 2001/931/PESC».

38 Según los recurrentes, la declaración del Consejo relativa al derecho a una indemnización, interpretada a la luz del octavo considerando de la Decisión 2003/48, y el artículo 6 UE, apartado 2, constituyen, conjuntamente, una base jurídica sólida para sostener la competencia del juez comunitario. Los recurrentes consideran, por tanto, que el Tribunal de Primera Instancia incurrió en error de derecho en el auto recurrido al declarar que no era competente para pronunciarse sobre sus pretensiones de indemnización.

39 Los recurrentes alegan además que el Consejo, con objeto de luchar contra el terrorismo, ha adoptado varios textos invocando distintas bases jurídicas con el fin de privar a determinadas categorías de personas, grupos y entidades del derecho a un recurso efectivo.

40 El Consejo sostiene que el recurso de casación no está fundado. A su modo de ver, el Tribunal de Primera Instancia tenía razón al afirmar que en el título VI del Tratado UE no se contempla ningún medio de impugnación dirigido a obtener una indemnización por daños. En la medida en que no se impugna un acto adoptado en el marco de la Comunidad Europea, sino un acto adoptado con arreglo a las disposiciones que regulan la Unión, no cabe entablar una acción de responsabilidad por daños con arreglo al artículo 288 CE. El Consejo invoca en apoyo de su tesis la sentencia de 26 de noviembre de 1975, Grands moulins des Antilles/Comisión (99/74, Rec. p. 1531, apartado 17).

41 En su opinión, el octavo considerando de la Decisión 2003/48 sólo se refiere a la protección jurídica conferida «conforme al Derecho nacional» y no conforme al Derecho comunitario. Ni este texto ni la declaración del Consejo relativa al derecho a una indemnización pueden permitir que el juez comunitario se pronuncie sobre el recurso de indemnización de los recurrentes, que no está previsto en el Tratado UE.

42 El Reino de España señala que las actividades de Gestoras Pro Amnistía fueron declaradas ilegales mediante auto de 19 de diciembre de 2001 del Juzgado Central de Instrucción nº 5 de la Audiencia Nacional, con sede en Madrid. El mismo Juzgado Central de Instrucción expidió una orden de detención internacional contra el Sr. Olano Olano, que ya había sido condenado en varias ocasiones por la justicia española, entre otros delitos por tenencia de armas, municiones o explosivos; la policía francesa lo detuvo el 3 de diciembre de 2001, fue entregado a las autoridades españolas y, a continuación, encarcelado en Madrid. En cuanto al Sr. Zelarain Errasti, detenido el 31 de octubre de 2001 debido a sus responsabilidades en Gestoras Pro Amnistía, en el proceso contra esta asociación y en otro proceso la justicia española le imputó un delito de pertenencia a banda armada.

43 En cuanto al fondo, el Reino de España comparte la tesis del Consejo. El recurso de casación no aporta elemento alguno que permita poner en duda la legalidad del auto recurrido.

Apreciación del Tribunal de Justicia

— Sobre el motivo basado en la infracción de lo dispuesto en el título VI del Tratado UE

44 Del artículo 46 UE resulta que las disposiciones de los Tratados CE y CEEA relativas a la competencia del Tribunal de Justicia sólo serán aplicables al título VI del Tratado UE «en las condiciones establecidas en el artículo 35 UE».

45 Según esta última disposición, el Tribunal de Justicia será competente en tres supuestos. En primer lugar, en virtud del apartado 1 del artículo 35 UE, es competente para pronunciarse, con carácter prejudicial, sobre la validez e interpretación de las decisiones marco y de las decisiones, sobre la interpretación de convenios celebrados de conformidad con el título VI del Tratado UE y sobre la validez e interpretación de sus medidas de aplicación. En segundo lugar, el apartado 6 establece asimismo la competencia del Tribunal de Justicia para controlar la legalidad de las decisiones marco y de las decisiones en relación con los recursos interpuestos por un Estado miembro o por la Comisión de las Comunidades Europeas por incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación del Tratado UE o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución o desviación de poder. Por último, el apartado 7 dispone que el Tribunal de Justicia será competente para pronunciarse sobre cualquier litigio entre Estados miembros relativo a la interpretación o aplicación de actos adoptados de conformidad con el apartado 2 del artículo 34 UE, siempre que dicho litigio no pueda ser resuelto por el Consejo en un plazo de seis meses a partir del momento en que uno de sus miembros se lo remita.

46 En cambio, el artículo 35 UE no confiere al Tribunal de Justicia competencia alguna para conocer de ningún tipo de recurso de indemnización.

47 Además, el artículo 41 UE, apartado 1, no incluye entre los artículos del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea que son aplicables en los ámbitos contemplados en el título VI del Tratado sobre la Unión Europea, ni el artículo 288 CE, párrafo segundo, según el cual la Comunidad deberá reparar, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros, los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, ni el artículo 235 CE, a tenor del cual el Tribunal de Justicia será competente para conocer de los litigios relativos a la indemnización por daños a que se refiere el párrafo segundo del artículo 288 CE (véase, por analogía, la sentencia de 15 de marzo de 2005, España/Eurojust, C-160/03, Rec. p. I-2077, apartado 38).

48 De lo anterior resulta que el Tribunal de Primera Instancia no incurrió en error de Derecho alguno en el auto recurrido al declarar que en el marco del título VI del Tratado UE no se prevé ningún recurso de indemnización. Por consiguiente, procede desestimar el motivo.

— Sobre el motivo basado en la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva

49 Los recurrentes invocaron también ante el Tribunal de Primera Instancia el respeto de los derechos fundamentales y, en concreto, el derecho a la tutela judicial efectiva que se deriva del artículo 6 UE, apartado 2. Alegan fundamentalmente que no disponen de ningún medio para impugnar la inclusión de Gestoras Pro Amnistía en la lista del anexo de la Posición común 2001/931 y que el auto recurrido vulnera su derecho a la tutela judicial efectiva.

50 Es cierto que, en el contexto de la Unión, los Tratados han establecido un sistema de medios de impugnación en el que las competencias del Tribunal de Justicia, en virtud del artículo 35 UE, son menores en el marco del título VI del Tratado de la Unión Europea que con arreglo al Tratado CE (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de junio de 2005, Pupino, C-105/03, Rec. p. I-5285, apartado 35). Y todavía son menores en el marco del título V. Aun cuando quepa pensar en un sistema de medios de impugnación y, en concreto, en un régimen de responsabilidad extracontractual distinto del instaurado por el Tratado, corresponde, en su caso, a los Estados miembros, con arreglo al artículo 48 UE, reformar el sistema actualmente en vigor.

51 No obstante, los recurrentes no pueden sostener válidamente que se han visto privados de toda tutela judicial. Como resulta del artículo 6 UE, la Unión se basa en el principio del Estado de Derecho y respeta los derechos fundamentales como principios generales del Derecho comunitario. De ello se deduce que las instituciones están sujetas al control de la conformidad de sus actos con los Tratados y con los principios generales del Derecho, al igual que los Estados miembros cuando aplican el Derecho de la Unión.

52 A este respecto, es preciso subrayar que, según el artículo 34 UE, el Consejo puede adoptar actos de naturaleza y alcance diferentes. A tenor del artículo 34 UE, apartado 2, letra a), el Consejo puede «adoptar posiciones comunes que definan el enfoque de la Unión sobre un asunto concreto». Una posición común obliga a los Estados miembros a atenerse a ella en virtud del principio de cooperación leal, que supone concretamente que los Estados miembros han de adoptar todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones con arreglo al Derecho de la Unión Europea (véase la sentencia Pupino, antes citada, apartado 42). Así, el artículo 37 UE establece que los Estados miembros defenderán las posiciones comunes «en las organizaciones y en las conferencias internacionales en las que participen». Sin embargo, una posición común no está llamada a producir, por sí misma, efectos jurídicos frente a terceros. Por ello, en el sistema instaurado por el título VI del Tratado UE únicamente las

decisiones marco y las decisiones pueden ser objeto de un recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia. La competencia del Tribunal de Justicia para pronunciarse con carácter prejudicial, tal y como se define en el artículo 35 UE, apartado 1, tampoco se extiende a las posiciones comunes, sino que se limita a la verificación de la validez e interpretación de las decisiones marco y de las decisiones, a la interpretación de los convenios celebrados de conformidad con el título VI y a la validez e interpretación de las medidas de aplicación correspondientes.

53 Al no referirse a la posibilidad de los órganos jurisdiccionales nacionales de plantear al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial relativa a una posición común, sino únicamente cuestiones relativas a los actos enumerados en el artículo 35 UE, apartado 1, esta disposición determina que pueden ser objeto de una petición de decisión prejudicial todos los actos adoptados por el Consejo dirigidos a producir un efecto jurídico frente a terceros. En la medida en que la finalidad del procedimiento que permite al Tribunal de Justicia pronunciarse con carácter prejudicial es garantizar el respeto del Derecho al interpretar y aplicar el Tratado, sería contrario a dicho objetivo interpretar restrictivamente el artículo 35 UE, apartado 1. Por tanto, debe admitirse la posibilidad de someter con carácter prejudicial al Tribunal de Justicia cualquier asunto relativo a disposiciones adoptadas por el Consejo, con independencia de su naturaleza o de su forma, dirigidas a producir efectos jurídicos frente a terceros (véanse, por analogía, las sentencias de 31 de marzo de 1971, Comisión/Consejo, denominada «AETR», 22/70, Rec. p. 263, apartados 38 a 42, y de 20 de marzo de 1997, Francia/Comisión, C-57/95, Rec. p. I-1627, apartados 7 y siguientes).

54 En consecuencia, debe poder someterse al control del Tribunal de Justicia una posición común que, por su contenido, tiene un alcance que excede el que atribuye el Tratado UE a este tipo de acto. Por tanto, un órgano jurisdiccional que conoce de un litigio en el que, de manera incidental, se suscita la cuestión de la validez o de la interpretación de una posición común adoptada con arreglo al artículo 34 UE, como sucede en el presente asunto con la Posición común 2001/931 y, en cualquier caso, con su artículo 4 y su anexo, y que alberga serias dudas acerca de si dicha posición común despliega en realidad efectos jurídicos frente a terceros, podría solicitar al Tribunal de Justicia que se pronunciara con carácter prejudicial en las condiciones enunciadas en el artículo 35 UE. Correspondería entonces al Tribunal de Justicia comprobar, en su caso, si la posición común despliega efectos jurídicos frente a terceros, determinar la verdadera naturaleza del acto y pronunciarse con carácter prejudicial.

55 El Tribunal de Justicia también sería competente para controlar la legalidad de tales actos cuando un Estado miembro o la Comisión interpusiera un recurso en las condiciones enunciadas en el artículo 35 UE, apartado 6.

56 Por último, es preciso recordar que incumbe a los Estados miembros y, en concreto, a sus órganos jurisdiccionales interpretar y aplicar las normas procesales internas que regulan la interposición de los recursos de modo que permitan a las personas físicas y jurídicas impugnar judicialmente la legalidad de cualquier resolución o de cualquier otra medida nacional que les afecte relativa a la elaboración o a la aplicación de un acto de la Unión Europea y solicitar, en su caso, la reparación del perjuicio sufrido.

57 De lo anterior se desprende que los recurrentes no tienen ningún argumento para sostener que la Posición común impugnada les deja sin recurso, en contra de la exigencia derivada de la tutela judicial efectiva, y que el auto recurrido vulnera su derecho a la citada tutela. Por tanto, procede desestimar el motivo.

— Sobre el motivo basado en el incumplimiento de la declaración realizada por el Consejo en su Decisión 15453/01, de 18 de diciembre de 2001

58 Los recurrentes invocaron ante el Tribunal de Primera Instancia la declaración realizada por el Consejo en su decisión 15453/01, de 18 de diciembre de 2001, según la cual «el Consejo recuerda, en relación con el artículo 1, apartado 6, de la Posición común sobre la aplicación de medidas específicas para luchar contra el terrorismo y con el artículo 2, apartado 3, del Reglamento sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo, que cualquier error en cuanto a las personas, grupos o entidades mencionados dará derecho a la parte perjudicada a solicitar una indemnización ante los tribunales».

59 Según los recurrentes, esta declaración debe interpretarse a la luz del octavo considerando de la Decisión 2003/48/JAI del Consejo, de 19 de diciembre de 2002, relativa a la aplicación de medidas específicas de cooperación policial y judicial en la lucha contra el terrorismo, a tenor del cual «la presente Decisión respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos en el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea. Ningún elemento de la Decisión habrá de interpretarse en el sentido de que permita violar la protección jurídica ofrecida en virtud del Derecho nacional a las personas, los grupos y las entidades enumerados en el anexo de la Posición común 2001/931/PESC».

60 No obstante, de una jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia se desprende que una declaración de esta índole no es suficiente para crear una acción legal que no esté prevista en los textos aplicables y que, por tanto, no se le puede reconocer ningún alcance jurídico ni se puede tener en cuenta para interpretar el Derecho derivado del Tratado UE cuando, como en el presente caso, en el texto de la disposición controvertida no se hace ninguna referencia al contenido de la declaración (véanse, en este sentido, las sentencias de 26 de febrero de 1991, Antonissen, C-292/89, Rec. p. I-745, apartado 18; de 29 de mayo de 1997, VAG Sverige, C-329/95, Rec. p. I-2675, apartado 23, y de 24 de junio de 2004, Heidelberger Bauchemie, C-49/02, Rec. p. I-6129, apartado 17).

61 Por consiguiente, el Tribunal de Primera Instancia no incurrió en error de Derecho al señalar, en el auto recurrido, que la declaración del Consejo en su Decisión 15453/01, de 18 de diciembre de 2001, no es suficiente para atribuir al Tribunal de Justicia la competencia para conocer de un recurso de indemnización en el marco del título VI del Tratado UE.

62 De todo lo anterior resulta que el Tribunal de Primera Instancia no incurrió en error de Derecho al declarar, en el auto recurrido, su manifiesta falta de competencia para conocer del recurso de indemnización dirigido a la reparación del perjuicio supuestamente ocasionado a los recurrentes como consecuencia de la inclusión de Gestoras Pro Amnistía en la lista del anexo de la Posición común 2001/931, en su versión actualizada por las Posiciones comunes 2002/340 y 2002/462.

63 Dado que ninguno de los motivos está fundado, procede desestimar el recurso de casación.

Sobre las costas

64 Según el artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, aplicable al procedimiento de casación en virtud del artículo 118 del mismo Reglamento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber solicitado el Consejo que se condene en costas a los recurrentes y al haber sido desestimados los motivos formulados por éstos, procede condenarlos al pago de las costas.

65 A tenor del artículo 69, apartado 4, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento, igualmente aplicable al procedimiento de casación en virtud del citado artículo 118, los Estados miembros que hayan intervenido como coadyuvantes en el litigio soportarán sus propias costas. En virtud de dicha disposición, el Reino de España cargará con sus propias costas.

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

1) **Desestimar el recurso.**

2) **Condenar en costas a Gestoras Pro Amnistía y a los Sres. Olano Olano y Zelarain Errasti.**

3) **El Reino de España cargará con sus propias costas.**

Firmas