Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 14 de marzo de 2017 *

«Procedimiento prejudicial — Política exterior y de seguridad común (PESC) — Medidas restrictivas específicas contra determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo — Posición Común 2001/931/PESC — Decisión Marco 2002/475/JAI — Reglamento (CE) n.º 2580/2001 — Artículo 2, apartado 3 — Inclusión de la organización "Tigres de Liberación de Eelam Tamil (LTTE)" en la lista de personas, grupos y entidades que intervengan en actos terroristas — Cuestión prejudicial sobre la validez de esta inclusión — Conformidad con el Derecho internacional humanitario — Concepto de "acto terrorista" — Actividades de una fuerza armada durante un conflicto armado»

En el asunto C-158/14,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos), mediante resolución de 2 de abril de 2014, recibida en el Tribunal de Justicia el 4 de abril de 2014, en el procedimiento entre

A,

B,

C,

D

y

Minister van Buitenlandse Zaken,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. A. Tizzano, Vicepresidente, la Sra. R. Silva de Lapuerta, los Sres. M. Ilešič, L. Bay Larsen, E. Juhász y M. Vilaras, Presidentes de Sala, y los Sres. A. Rosas (Ponente), A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, F. Biltgen y C. Lycourgos, Jueces;

Abogado General: Sra. E. Sharpston;

Secretario: Sra. M. Ferreira, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 8 de marzo de 2016;

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de A y B, por las Sras. A.M. van Eik, A. Eikelboom y T. Buruma, advocaten;

— en nombre de C y D, por la Sra. H. Seton y el Sr. X.B. Sijmons, advocaten;

— en nombre del Gobierno neerlandés, por la Sra. M.K. Bulterman y el Sr. J. Langer, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno español, por los Sres. M.A. Sampol Pucurull y L. Banciella Rodríguez-Miñón y la Sra. M.J. García-Valdecasas Dorrego, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno del Reino Unido, por los Sres. S. Brandon y L. Christie y la Sra. V. Kaye, en calidad de agentes, asistidos por la Sra. M. Lester, Barrister;

— en nombre del Consejo de la Unión Europea, por los Sres. F. Naert y G. Étienne, en calidad de agentes;

— en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. F. Castillo de la Torre, F. Ronkes Agerbeek y P. Van Nuffel, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 29 de septiembre de 2016;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto, por una parte, la interpretación del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), de la Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo (DO 2002, L 164, p. 3), en su versión modificada por la Decisión Marco 2008/919/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2008 (DO 2008, L 330, p. 21) (en lo sucesivo, «Decisión Marco 2002/475»), 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 2001, L 344, p. 93), así como del Reglamento (CE) n.º 2580/2001 del Consejo, 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) y, por otra parte, la validez 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 y se deroga el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 1285/2009 (DO 2010, L 178, p. 1), en la medida en que mantiene a la organización «Tigres de Liberación de Eelam Tamil (LTTE)» (o, en lengua inglesa, « *Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE)*; en lo sucesivo, «organización LTTE») en la lista de grupos y entidades a la que se refiere el artículo 2, apartado 3, del Reglamento n.º 2580/2001.

2 Dicha petición se presentó en el marco de los litigios que oponían respectivamente a A, B, C y D (en lo sucesivo, conjuntamente, «A y otros») al minister van Buitenlandse Zaken (Ministro de Asuntos Exteriores; en lo sucesivo, «Ministro»), en relación con la imposición a estas personas de medidas restrictivas con arreglo a la legislación nacional en materia de represión de los actos de terrorismo.

Marco jurídico

Derecho internacional

Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

3 A raíz de los atentados terroristas perpetrados el 11 de septiembre de 2001 en Nueva York (Estados Unidos), Washington (Estados Unidos) y Pensilvania (Estados Unidos), el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó, el 28 de septiembre de 2001, la Resolución 1373 (2001).

4 El preámbulo de esta resolución reafirma, en particular, «la necesidad de luchar con todos los medios, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, contra las amenazas a la paz y la seguridad internacionales representadas por los actos de terrorismo». Asimismo, subraya la necesidad de que los Estados «complementen la cooperación internacional adoptando otras medidas para prevenir y reprimir en sus territorios, por todos los medios legales, la financiación y preparación de esos actos de terrorismo».

5 A tenor del punto 1 de dicha Resolución, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas:

«Decide que todos los Estados:

a) Prevengan y repriman la financiación de los actos de terrorismo;

b) Tipifiquen como delito la provisión o recaudación intencionales, por cualesquiera medios, directa o indirectamente, de fondos por sus nacionales o en sus territorios con 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 todas las personas y entidades en sus territorios 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, directos o indirectos, de esas personas y de las personas y entidades que actúen en nombre de esas personas o bajo sus órdenes;

[…]»

Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 y Protocolos Adicionales

6 El artículo 2, que, en su esencia, es común a los cuatro Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, a saber, respectivamente, el Convenio para mejorar la suerte de los heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña (*Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 75, p. 31; en lo sucesivo, «Primer Convenio de Ginebra»), el Convenio para mejorar la suerte de los heridos, enfermos y náufragos de las fuerzas armadas en el mar (*Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 75, p. 85; en lo sucesivo, «Segundo Convenio de Ginebra»), el Convenio relativo al trato de los prisioneros de guerra (*Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 75, p. 135; en lo sucesivo, «Tercer

Convenio de Ginebra») y el Convenio relativo a la protección de personas civiles en tiempo de guerra (*Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 75, p. 287; en lo sucesivo, «Cuarto Convenio de Ginebra») (en lo sucesivo, conjuntamente, «los cuatro Convenios de Ginebra», estipula:

«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 de las Altas Partes contratantes, aunque el estado de guerra no haya sido reconocido por alguna de ellas.

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 Según el artículo 33 del Cuarto Convenio de Ginebra:

«No será castigada ninguna persona protegida por infracciones que no haya cometido ella misma. Las penas colectivas, así como toda medida de intimidación o terrorismo, quedan prohibidas. […]»

8 Los cuatro Convenios de Ginebra han sido objeto de varios protocolos adicionales: el Protocolo Adicional a los cuatro Convenios de Ginebra relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), de 8 de junio de 1977 (*Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 1125, p. 3), el Protocolo adicional a los cuatro 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 (*Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 1125, p. 609), y el Protocolo Adicional a los cuatro Convenios de Ginebra relativo a la aprobación de un signo distintivo adicional (Protocolo III), de 8 de diciembre de 2005 (*Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 2404, p. 261) (en lo sucesivo, conjuntamente, «Protocolos adicionales»).

9 El artículo 1, apartados 3 y 4, del Protocolo I prevé:

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

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.»

10 El artículo 51, apartado 2, de este Protocolo tiene la siguiente redacción:

«No serán objeto de ataque la población civil como tal ni las personas civiles. Quedan prohibidos los actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea aterrorizar a la población civil.»

11 A tenor del artículo 1, del Protocolo II:

«1. El presente Protocolo, que desarrolla y completa el artículo 3 común a los [cuatro Convenios de Ginebra], 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, apartados 1 y 2, de este Protocolo tiene la siguiente redacción:

«1. Todas las personas que no participen directamente en las hostilidades, o que hayan dejado de participar en ellas, estén o no privadas de libertad, tienen derecho a que se respeten su persona, su honor, sus convicciones y sus prácticas religiosas. Serán tratadas con humanidad en toda circunstancia, sin ninguna distinción de carácter desfavorable. Queda prohibido ordenar que no haya supervivientes.

2. Sin perjuicio del carácter general de las disposiciones que preceden, están y quedarán prohibidos en todo tiempo y lugar con respecto a las personas a que se refiere el párrafo 1:

[…]

d) los actos de terrorismo;

[…]

h) las amenazas de realizar los actos mencionados.»

13 El artículo 6 del citado Protocolo establece:

«1. El presente artículo se aplicará al enjuiciamiento y a la sanción de infracciones penales cometidas en relación con el conflicto armado.

[…]

5. A la cesación de las hostilidades, las autoridades en el poder procurarán 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.»

14 El artículo 13, apartado 2, del mismo Protocolo es del siguiente tenor:

«No serán objeto de ataque la población civil como tal, ni las personas civiles. Quedan prohibidos los actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea aterrorizar a la población civil.»

15 La Unión Europea no es parte ni en los cuatro Convenios de Ginebra ni en los Protocolos Adicionales. En cambio, sí lo son todos los Estados miembros.

Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas

16 El último considerando del Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, firmado en Nueva York el 15 de diciembre de 1997 (*Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 2149, p. 256), establece:

«Observando que las actividades de las fuerzas militares de los Estados se rigen por normas de derecho internacional situadas fuera del marco del presente Convenio y que la exclusión de ciertos actos del ámbito del presente Convenio no condona ni legitima de manera alguna actos ilícitos, ni obsta para su enjuiciamiento en virtud de otras leyes,

[…]»

17 El artículo 19, apartado 2, de dicho Convenio prevé:

«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 presente Convenio 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.»

18 La Unión no es parte en dicho Convenio. En cambio, sí lo son todos los Estados miembros.

Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo

19 El artículo 2, apartado 1, del Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, firmado en Nueva York el 9 de diciembre de 1999 (*Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 2178, p. 197), dispone:

«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:

[…]

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.»

20 En virtud del artículo 8, apartado 1, de dicho Convenio, cada Estado Parte adoptará 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 del referido Convenio, así como el producto obtenido de esos delitos, a los efectos de su posible decomiso.

21 Según el artículo 21 del mismo Convenio:

«Nada de lo dispuesto en el presente 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.»

22 La Unión no es parte en el Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo. En cambio, sí lo son todos los Estados miembros.

Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear

23 El artículo 4, apartado 2, del Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear, firmado en Nueva York el 13 de abril de 2005 (*Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 2445, p. 89), tiene la siguiente redacción:

«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 presente Convenio y las actividades que lleven a cabo las fuerzas armadas de un Estado en el ejercicio de sus funciones oficiales, en la medida en que se rijan por otras normas de derecho internacional, no estarán sujetas al presente Convenio.»

24 La Unión no es parte en dicho Convenio, En cambio, sí lo son la gran mayoría de los Estados miembros.

Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo

25 El artículo 26, apartado 5, del Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo, firmado en Varsovia el 16 de mayo de 2005 (*Serie de Tratados del Consejo de Europa* n.º 196), está redactado en los siguientes términos:

«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.»

26 En virtud de la Decisión (UE) 2015/1913 del Consejo, de 18 de septiembre de 2015, relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, del Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo (DO 2015, L 280, p. 22), la Unión firmó este Convenio, por lo que respecta a las cuestiones de su competencia. La mayoría de los Estados miembros también lo firmaron y ratificaron.

Derecho de la Unión

Posición Común 2001/931

27 Como resulta de sus considerandos, el objeto de la Posición Común 2001/931 es la aplicación mediante acciones, tanto a nivel de la Unión como de los Estados miembros, de la Resolución 1373 (2001), por la que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas decide que todos los Estados deben prevenir y reprimir la financiación de los actos de terrorismo.

28 El artículo 1 de esta Posición Común establece:

«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.

2. A efectos de la presente Posición Común, se entenderá por personas, grupos y entidades que intervengan en actos terroristas:

— 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.

3. A efectos de la presente Posición Común 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;
   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.

A efectos del presente apartado, se entenderá por grupo terrorista todo grupo estructurado de más de dos personas, establecido durante cierto tiempo, que actúe de manera concertada con el fin de cometer actos terroristas. Por grupo estructurado se entenderá un grupo no formado fortuitamente para la comisión inmediata de un acto terrorista sin que sea necesario que se haya asignado a sus miembros funciones formalmente definidas, ni que haya continuidad en la condición de miembro o una estructura desarrollada.

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

[…]»

Reglamento n.º 2580/2001

29 A tenor del artículo 1, punto 4, del Reglamento n.º 2580/2001, la definición de acto terrorista a efectos de dicho Reglamento será la del artículo 1, apartado 3, de la Posición Común 2001/931.

30 El artículo 2 del citado Reglamento prevé:

«1. Excepto en los casos autorizados en los artículos 5 y 6,

a) se congelarán todos los fondos, otros activos financieros y recursos económicos cuya propiedad, pertenencia o tenencia la ostente una persona física o jurídica, grupo o entidad incluidos en la lista contemplada en el apartado 3 del artículo 2,

[…]

2. Excepto en los casos autorizados en los artículos 5 y 6, estará prohibido prestar servicios financieros a las personas físicas o jurídicas, grupos o entidades enumerados en la lista contemplada en el apartado 3 del artículo 2, o en su beneficio.

3. El Consejo, por unanimidad, establecerá, revisará y modificará la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplica el presente Reglamento, con arreglo a las disposiciones previstas en los apartados 4, 5 y 6 del artículo [1] de la Posición Común [2001/931]. Dicha lista consistirá en:

i) las personas físicas que cometan o traten de cometer un acto de terrorismo, participe[n] 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;

[…]»

31 A tenor del artículo 3, apartado 1, del mismo Reglamento, estará prohibida la participación consciente e intencionada en actividades cuyo objeto o efecto sea, directa o indirectamente, eludir las disposiciones del artículo 2.

32 El artículo 9 del Reglamento n.º 2580/2001 está redactado en los siguientes términos:

«Cada Estado miembro determinará las sanciones que deberán imponerse en caso de que se incumpla lo dispuesto en el presente Reglamento. Las sanciones deberán ser efectivas, proporcionadas y disuasorias.»

Decisión Marco 2002/475

33 Como resulta de sus considerandos 6 y 7, la Decisión Marco 2002/475 tiene por objeto la aproximación de la definición de los delitos de terrorismo en los Estados miembros, la previsión de penas y sanciones acordes con la gravedad de tales delitos y el establecimiento de normas sobre competencia para garantizar que puedan emprenderse acciones judiciales eficaces contra cualquier delito de terrorismo.

34 El considerando 11 de esta Decisión Marco reza:

«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.

[…]»

35 El artículo 1, apartado 1, de la citada Decisión Marco, titulado «Delitos de terrorismo y derechos y principios fundamentales», dispone:

«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;

a) atentados contra la vida de una persona que puedan tener resultado de muerte;
b) atentados graves contra la integridad física de una persona;
c) secuestro o toma de rehenes;
d) destrucciones masivas en instalaciones gubernamentales o públicas, sistemas de transporte, infraestructuras, incluidos los sistemas informáticos, 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 ilícito 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 ejercer cualesquiera de las conductas enumeradas en las letras a) a h).»

36 El artículo 2 de la misma Decisión Marco, que lleva por título «Delitos relativos a un grupo terrorista», dispone:

«1. A efectos de la presente Decisión Marco, se entenderá por "grupo terrorista" toda organización estructurada de más de dos personas, establecida durante cierto período de tiempo, que actúa de manera concertada con el fin de cometer delitos de terrorismo. Por "organización estructurada" se entenderá una organización no formada fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y en la que no necesariamente se ha asignado a sus miembros funciones formalmente definidas ni hay continuidad en la condición de miembro o una estructura desarrollada.

2. Todos los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para tipificar como delitos los actos intencionales siguientes:

a) dirección de un grupo terrorista;

b) 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 terrorista.»

Decisiones 2001/927/CE y 2006/379/CE

37 La Decisión 2001/927/CE del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, por la que se establece la lista prevista en el apartado 3 del artículo 2 del Reglamento n.º 2580/2001 (DO 2001, L 344, p. 83), adoptó una primera lista de personas, grupos y entidades a los que se aplica dicho Reglamento.

38 En virtud de la Decisión 2006/379/CE, de 29 de mayo de 2006, relativa a la aplicación del apartado 3 del artículo 2 del Reglamento nº 2580/2001 y por la que se deroga la Decisión 2005/930/CE (DO 2006, L 144, p. 21), el Consejo incluyó a la organización LTTE en esa lista. Posteriormente, dicha organización siguió estando incluida en la referida lista, con arreglo a decisiones y reglamentos de ejecución sucesivos que sustituyeron la misma lista por una nueva y por las que se derogaban la decisión o el reglamento de ejecución anterior. Por ello, la organización LTTE se encontraba incluida en la lista de congelación de fondos anexa al Reglamento de Ejecución n.º 610/2010.

Derecho neerlandés

39 De conformidad con el artículo 2, apartado 1, de la Sanctieregeling terrorisme 2007-II (Reglamento sancionador en materia de terrorismo 2007-II; en lo sucesivo, «Reglamento sancionador de 2007»), si el Ministro considera que determinadas personas u organizaciones pertenecen al círculo de personas u organizaciones a que se refiere la Resolución 1373(2001), podrá adoptar una resolución denominada «de designación» respecto a esas personas u organizaciones.

40 A tenor del artículo 2, apartado 2, de dicho Reglamento, se congelarán todos los recursos pertenecientes a las personas y organizaciones a que se refiere el apartado 1 de ese mismo artículo.

41 El artículo 2, apartado 3, del citado Reglamento prohíbe prestar servicios financieros a las personas y organizaciones a que se refiere el apartado 1 del mismo artículo, o en beneficio de tales personas y organizaciones.

42 De conformidad con el artículo 2, apartado 4, del Reglamento sancionador de 2007, se prohíbe poner, directa o indirectamente, recursos a disposición de las personas y organizaciones a que se refiere el apartado 1 de ese mismo artículo.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

43 De la información aportada por el órgano jurisdiccional remitente resulta que el 8 de junio de 2010 el Ministro, sobre la base del Reglamento sancionador de 2007, adoptó resoluciones de designación respecto a A y otros (en lo sucesivo, «resoluciones de 8 de junio de 2010»), lo que provocó la congelación de sus respectivos recursos financieros. El Ministro desestimó, mediante resoluciones de 10 de enero de 2011, 8 de diciembre de 2010 y 25 de noviembre de 2010 respectivamente, las reclamaciones presentadas por dichas personas contra las resoluciones de 8 de junio de 2010. Fundamentó las desestimaciones en que A y otros pertenecían al círculo de personas y organizaciones sujetas a la Resolución 1373 (2001). Además, el Ministro tuvo en cuenta un memorándum oficial del Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (Servicio General de Información y Seguridad, Países Bajos), de 14 de octubre de 2008, según el cual las referidas personas habían recaudado fondos para la organización LTTE. Asimismo, el Ministro tuvo en cuenta la inclusión de esta organización en la lista de congelación de fondos. También se basó en que el Ministerio Fiscal había iniciado actuaciones penales contra A y otros por participar en una organización terrorista, en el sentido del Código Penal neerlandés, y por violación, en favor de la organización LTTE, de las prohibiciones establecidas en el artículo 2, apartados 1 y 2, y en el artículo 3 de dicho Reglamento.

44 Mediante sentencias de 20 de diciembre de 2011, 18 de enero de 2012 y 30 de agosto de 2012, respectivamente, las Salas 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, Países Bajos) y del rechtbank Alkmaar (Tribunal de primera instancia de Alkmaar, Países Bajos) declararon infundados los recursos interpuestos por A y otros contra las resoluciones del Ministro que confirmaban las resoluciones de 8 de junio de 2010. A y otros interpusieron recurso de apelación contra dichas sentencias ante el órgano jurisdiccional remitente, el Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos).

45 En estos recursos de apelación, A y otros alegaron, en particular, que la organización LTTE no es una organización terrorista porque el conflicto entre el Gobierno de Sri Lanka y dicha organización debe considerarse un conflicto armado, en el sentido del Derecho internacional humanitario. Alegan que la inclusión de la citada organización en la lista de congelación de fondos es, por consiguiente, ilegal.

46 El órgano jurisdiccional remitente observa, en primer lugar, que el artículo 2 del Reglamento sancionador de 2007 pretende aplicar la Resolución 1373 (2001) y que dicha disposición no se remite ni al Reglamento n.º 2580/2001 ni a la Posición Común 2001/931. No obstante, ese órgano jurisdiccional considera que, en la medida en que el Ministro basó expresamente su opinión de que la organización LTTE es una organización terrorista en su inclusión en la lista de congelación de fondos, esta inclusión constituye el fundamento de las resoluciones de 8 de junio de 2010. Según el tribunal remitente, dado que la Posición Común 2001/931 y el Reglamento n.º 2580/2001 hacen referencia a la Resolución 1373 (2001), el Ministro debía considerar, de conformidad con el principio de cooperación leal previsto en el artículo 4 TUE, apartado 3, que las entidades incluidas en dicha lista son organizaciones terroristas. No obstante, dicho tribunal estima que, a la luz de las alegaciones formuladas por A y otros, es posible dudar de la legalidad de los actos del Consejo de la Unión Europea por los que éste mantuvo a la organización LTTE en la lista de congelación de fondos que estaba en vigor en el momento de la adopción de las resoluciones de 8 de junio de 2010, así como de la validez de los actos subsiguientes de dicha institución por los que mantuvo a la organización LTTE en esa lista.

47 En segundo lugar, tomando en consideración las sentencias de 9 de marzo de 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), y de 15 de febrero de 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), el tribunal remitente se pregunta si procede reconocer a A y otros el derecho a alegar ante él la ilegalidad de esos actos, dado que no han solicitado su anulación ante los tribunales de la Unión. Según dicho tribunal, A y otros se encuentran en una situación fáctica similar a la de las personas acusadas de ser miembros del Devrimci Halk Kurtulus Partisi-Cephesi (DHKP-C) en el

asunto que dio lugar a la sentencia de 29 de junio de 2010, E y F (C-550/09, EU:C:2010:382), en la que el Tribunal de Justicia declaró, en esencia, que esas personas no estaban indiscutiblemente legitimadas para interponer un recurso de anulación, al amparo del artículo 230 CE, contra la inclusión del DHKP-C en la lista a que se refiere el artículo 2, apartado 3, del Reglamento n.º 2580/2001. El tribunal remitente se pregunta si la solución a la que llega dicha sentencia puede extrapolarse al ámbito del artículo 263 TFUE, ya que esa disposición amplió la posibilidad de que los particulares impugnen la legalidad de los actos de la Unión. Observa especialmente que si se considerara que, a la luz del artículo 263 TFUE, las personas que se encuentran en una situación como la de A y otros no pueden alegar, ante los tribunales nacionales, la ilegalidad de la inclusión de una organización en la lista de congelación de fondos a que se refiere el artículo 2, apartado 3, del Reglamento n.º 2580/2001, todas las personas que temen que una autoridad nacional adopte contra ellos medidas de lucha contra el terrorismo debido a su implicación, efectiva o supuesta, en una organización incluida en esa lista deberían recurrir contra la inclusión de esa organización en la citada lista con carácter cautelar. Pues bien, tal situación, a juicio del tribunal remitente, sería incompatible con el derecho a no autoincriminarse.

48 Para el caso de que el Tribunal de Justicia decida que un recurso de anulación interpuesto por A y otros contra el Reglamento de Ejecución n.º 610/2010 no sería indiscutiblemente admisible, el órgano jurisdiccional remitente se cuestiona, en tercer lugar, la validez de la inclusión de la organización LTTE en la lista de congelación de fondos. Considera, en primer término, que, a pesar de la redacción del considerando 11 de la Decisión Marco 2002/475, no se excluye que las actividades de una fuerza armada en período de conflicto armado, en el sentido del Derecho internacional humanitario, puedan considerarse delitos terroristas. No obstante, habida cuenta del margen de apreciación que parece dejar la definición de «delito de terrorismo», a tenor del artículo 1, apartado 1, de dicha Decisión Marco, es posible tener en cuenta, según el tribunal remitente, el hecho de que la organización LTTE actúe como fuerza armada implicada en un conflicto armado cuando se trata de determinar si procede calificar las actividades que realiza de «delitos de terrorismo».

49 En segundo término, dicho tribunal señala que ni la Posición Común 2001/931 ni el Reglamento n.º 2580/2001 precisan si debe tomarse en consideración que los actos o delitos que mencionan hayan sido cometidos por fuerzas armadas en período de conflicto armado, en el sentido del Derecho internacional humanitario. No obstante, considera que, habida cuenta de la correspondencia entre la definición de «acto terrorista», a que se refiere el artículo 1, apartado 3, de la Posición Común 2001/931, y la de «delito de terrorismo», contenida en el artículo 1, apartado 1, de la Decisión Marco 2002/475, si hubiera que considerar que las actividades de una fuerza armada en período de conflicto armado son ajenas al concepto de «delito de terrorismo», en el sentido de esa Decisión Marco, tampoco podrían constituir «actos terroristas», en el sentido de la Posición Común 2001/931 y del Reglamento n.º 2580/2001.

50 En tercer término, refiriéndose a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y a los Protocolos Adicionales, al artículo 19, apartado 2, del Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, al artículo 4, apartado 2, del Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear, al artículo 26, apartado 5, del Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo y al artículo 12 de la Convención internacional contra la toma de rehenes, el tribunal remitente señala que estos Convenios internacionales en materia de terrorismo excluyen las actividades de las fuerzas armadas en período de conflicto armado de su ámbito de aplicación respectivo, lo que indica que existe un consenso internacional sobre el hecho de que las actividades de las fuerzas armadas en período de conflicto armado, en el sentido del Derecho internacional humanitario, no deben considerarse actividades terroristas. No obstante, el tribunal remitente alude también al artículo 2, apartado 1, letra b), del Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, al artículo 33 del Cuarto Convenio de Ginebra, así como al artículo 4, apartado 2, letra d), del Protocolo II, y señala que, conforme a estos Convenios, tales actividades no deben considerarse actividades terroristas siempre que no tengan por objetivo civiles u otras personas que no participan directamente en las hostilidades.

51 En cuarto término, el tribunal remitente observa que el Consejo motivó la inclusión de la organización LTTE en la lista de congelación de fondos mencionando una serie de ataques que dicha organización cometió durante el período comprendido entre el 12 de agosto de 2005 y el 12 de abril de 2009 en Sri Lanka y que, por ello, están relacionados con el conflicto entre el Gobierno de Sri Lanka y dicha organización. Además, explica que el Ministro consideró, en un memorándum del mes de agosto de 2009, sobre la base de los criterios establecidos en el artículo 1 del Protocolo II, que ese conflicto era hasta el 18 de mayo de 2009 un conflicto armado no internacional. Además, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados calificaba, hasta el mes de julio de 2009, el referido conflicto de «conflicto armado». Por último, el tribunal remitente subraya la importancia que tiene, a su juicio, determinar si el conflicto armado tiene carácter no internacional, en el sentido del Derecho internacional humanitario.

52 En estas circunstancias, el Raad van State (Consejo de Estado) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«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 [A y otros], 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 [a la organización LTTE] en la lista [de congelación de fondos]?

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 fuerzas armadas en período de conflicto armado en el sentido del Derecho internacional humanitario?
b) En caso de respuesta afirmativa a la cuestión 2, letra a), ¿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 [a la organización LTTE] en la lista [de congelación de fondos]?

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

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 [de congelación de fondos], en la medida en que mediante éstas se incluyó [a la organización LTTE] en dicha lista?»

Observaciones preliminares

53 Mediante recursos interpuestos el 11 de abril de 2011 (asunto T-208/11) y el 28 de septiembre de 2011 (asunto T-508/11) ante el Tribunal General de la Unión Europea, la organización LTTE solicitó la anulación respectiva de dos reglamentos de ejecución en la medida en que dichos actos le afectan al haberla incluido en la lista de congelación de fondos prevista en el artículo 2, apartado 3, del Reglamento n.º 2580/2001. Durante el procedimiento ante el Tribunal General, dicha organización adaptó sus pretensiones, solicitando la anulación de los reglamentos de ejecución que le afectaban, que se habían adoptado después de la interposición del recurso y habían mantenido su inclusión en dicha lista.

54 Mediante sentencia de 16 de octubre de 2014, LTTE/Consejo (T-208/11 y T-508/11, EU:T:2014:885), el Tribunal General desestimó el primer motivo formulado por la organización LTTE, que se basa en la inaplicabilidad del Reglamento n.º 2580/2001 al conflicto que la oponía al Gobierno de Sri Lanka y mediante el cual esa organización alegaba que dicho Reglamento no era aplicable a las situaciones de conflicto armado, que sólo pueden estar comprendidos en el Derecho internacional humanitario.

55 No obstante, el Tribunal General estimó algunos de los motivos formulados por la organización LTTE, al considerar que el Consejo había infringido tanto el artículo 1 de la Posición Común 2001/931 como, al no referirse en la motivación a las resoluciones de las autoridades competentes relativas a los hechos imputados a dicha organización, la obligación de motivación de los actos de la Unión. Por consiguiente, anuló los Reglamentos impugnados, en la medida en que afectaban a la referida organización.

56 Mediante escrito presentado el 19 de diciembre de 2014, el Consejo interpuso un recurso de casación ante el Tribunal de Justicia contra la sentencia del Tribunal General de 16 de octubre de 2014, LTTE/Consejo (T-208/11 y T-508/11, EU:T:2014:885).

57 A este respecto procede señalar que el presente asunto se refiere a actos de la Unión, adoptados entre los años 2006 y 2010, que incluyeron a la organización LTTE en la lista de congelación de fondos, inclusión que se motivó, como resulta del apartado 51 de la presente sentencia, por una serie de ataques cometidos por dicha organización durante el período comprendido entre el 12 de agosto de 2005 y el 12 de abril de 2009. En cambio, el asunto C-599/14 P, relativo al recurso de casación del Consejo mencionado en el apartado anterior, se refiere a actos de la Unión adoptados con posterioridad al año 2010, que mantuvieron la inclusión de la citada organización en la lista de congelación de fondos.

58 En estas circunstancias, procede desestimar la solicitud del Gobierno neerlandés de que se suspenda el presente asunto a la espera de la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto C-599/14 P.

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la primera cuestión

59 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si es manifiesto, en el sentido de la jurisprudencia basada en las sentencias de 9 de marzo de 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), y de 15 de febrero de 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), que habrían sido admisibles recursos de anulación que pudieran interponer, ante el Tribunal General, personas que se encontrasen en una situación como la de los recurrentes en el litigio principal, contra el Reglamento de Ejecución n.º 610/2010, relativo a la inclusión de la organización LTTE en la lista de congelación de fondos.

60 Previamente, debe señalarse que tanto los hechos correspondientes al asunto principal como las resoluciones de 8 de junio de 2010 son anteriores a la entrada en vigor del Reglamento de Ejecución n.º 610/2010. Por ello, cabe considerar que la cuestión se refiere no sólo a ese Reglamento de Ejecución, sino también a los actos anteriores a éste que incluyeron y después mantuvieron a la organización LTTE en la lista de congelación de fondos.

61 De la resolución de remisión resulta que el tribunal nacional se pregunta si la jurisprudencia que se deriva de las sentencias de 9 de marzo de 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), y de 15 de febrero de 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), es aplicable a un asunto como el del litigio principal.

62 En el asunto que dio lugar a la sentencia de 9 de marzo de 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), un tribunal nacional, mediante una petición de decisión prejudicial presentada durante el año 1992, planteó al Tribunal de Justicia una cuestión sobre la validez de una decisión de la Comisión Europea en materia de ayudas de Estado, adoptada en el año 1986. Dicha decisión de la Comisión no había sido impugnada por la sociedad beneficiaria de la ayuda objeto de la referida decisión, aun cuando la autoridad nacional competente le había comunicado una copia y le había indicado expresamente que podía interponer un recurso contra la decisión de la Comisión ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

63 Teniendo en cuenta estas circunstancias, el Tribunal de Justicia declaró que las exigencias de seguridad jurídica llevaban a excluir la posibilidad de que el beneficiario de una ayuda —que podría haber impugnado la decisión de la Comisión relativa a esa ayuda y que dejó transcurrir el plazo imperativo establecido al respecto por las disposiciones del Tratado— cuestione la legalidad de ésta ante los órganos jurisdiccionales nacionales en el marco de un recurso interpuesto contra las medidas de ejecución de la decisión, adoptadas por las autoridades nacionales (véase, en este sentido, la sentencia de 9 de marzo de 1994, TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, apartados 12 y 17).

64 En el asunto que dio lugar a la sentencia de 15 de febrero de 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), se planteó al Tribunal de Justicia, en el año 1999, una petición de decisión prejudicial sobre la validez de un reglamento antidumping, adoptado en el año 1992 e impugnado con éxito mediante un recurso de anulación que dio lugar a la sentencia del Tribunal General de 2 de mayo de 1995, NTN Corporation y Koyo Seiko/Consejo (T-163/94 y T-165/94, EU:T:1995:83), confirmada mediante sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de febrero de 1998, Comisión/NTN y Koyo Seiko (C-245/95 P, EU:C:1998:46). El citado recurso de anulación había sido interpuesto por algunos fabricantes afectados por ese reglamento antidumping, pero no por Nachi Fujikoshi, sociedad matriz de Nachi Europe, a su vez recurrente en el litigio principal en el asunto que dio lugar a la sentencia de 15 de febrero de 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101).

65 Tras señalar, en el apartado 39 de la sentencia de 15 de febrero de 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), que podía considerarse que las disposiciones de ese reglamento que imponían un derecho antidumping particular a los productos fabricados por Nachi Fujikoshi afectaban directa e individualmente a Nachi Europe, el Tribunal de Justicia declaró, en el apartado 40 de dicha sentencia, que un importador de los productos objeto del referido reglamento, como Nachi Europe, que sin lugar a dudas disponía de un derecho de recurso ante el Tribunal General para obtener la anulación del derecho antidumping sobre estos productos, pero que no lo había ejercitado, no podía invocar posteriormente la invalidez de ese derecho antidumping ante un tribunal nacional.

66 Como ha señalado en varias ocasiones el Tribunal de Justicia, admitir que un justiciable, que habría estado legitimado, sin duda alguna, conforme al artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, para interponer un recurso de anulación contra un acto de la Unión, pudiera impugnar ante el tribunal nacional la validez del mismo acto, concluido el plazo de recurso previsto en el artículo 263 TFUE, párrafo sexto, equivaldría a reconocerle la facultad de eludir el carácter definitivo que frente a él tiene ese acto una vez expirados los plazos para recurrir (véanse, en este sentido, las sentencias de 9 de marzo de 1994, TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, apartado 18; de 15 de febrero de 2001, Nachi Europe, C-239/99, EU:C:2001:101, apartado 30; de 27 de noviembre de 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, apartado 41, y de 5 de marzo de 2015, Banco Privado Português y Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, apartado 28).

67 No obstante, únicamente en circunstancias en las que el recurso de anulación hubiera sido manifiestamente admisible ha considerado el Tribunal de Justicia que un justiciable no puede invocar la invalidez de un acto de la Unión ante un tribunal nacional (véanse, en este sentido, las sentencias de 9 de marzo de 1994, TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, apartados 17 a 25; de 30 de enero de 1997, Wiljo, C-178/95, EU:C:1997:46, apartados 15 a 25; de 15 de febrero de 2001, Nachi Europe, C-239/99, EU:C:2001:101, apartados 29 a 40, y de 22 de octubre de 2002, National

Farmers' Union, C-241/01, EU:C:2002:604, apartados 34 a 39). En otros muchos casos, el Tribunal de Justicia ha declarado que no se había acreditado que la admisibilidad fuera manifiesta (véanse, en particular, las sentencias de 23 de febrero de 2006, Atzeni y otros, C-346/03 y C-529/03, EU:C:2006:130, apartados 30 a 34; de 8 de marzo de 2007, Roquette Frères, C-441/05, EU:C:2007:150, apartados 35 a 48; de 29 de junio de 2010, E y F, C-550/09, EU:C:2010:382, apartados 37 a 52; de 18 de septiembre de 2014, Valimar, C-374/12, EU:C:2014:2231, apartados 24 a 38, y de 5 de marzo de 2015, Banco Privado Português y Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, apartados 27 a 32).

68 Es cierto que, a fin de reforzar la tutela judicial de las personas físicas o jurídicas frente a los actos de la Unión, el Tratado de Lisboa ha ampliado los criterios de admisibilidad del recurso de anulación mediante la adopción del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, que autoriza también tal recurso contra los actos reglamentarios que les afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución.

69 Sin embargo, esta ampliación de los criterios de admisibilidad del recurso de anulación no tiene como contrapartida la imposibilidad de impugnar ante un órgano jurisdiccional nacional la validez de un acto de la Unión cuando el recurso de anulación que hubiera introducido ante el Tribunal General una de las partes del litigio ante ese órgano jurisdiccional no habría sido manifiestamente admisible (véase, en este sentido, la sentencia de 9 de junio de 2011, Comitato «Venezia vuole vivere» y otros/Comisión, C-71/09 P, C-73/09 P y C-76/09 P, EU:C:2011:368, apartado 57).

70 De ello se deduce que una petición de decisión prejudicial que tiene por objeto la validez de un acto de la Unión sólo puede declararse inadmisible en caso de que, aun cuando el recurso de anulación contra un acto de la Unión hubiera sido manifiestamente admisible, la persona física o jurídica que hubiera podido interponer tal recurso se abstuvo de hacerlo en el plazo fijado e invoca la ilegalidad de dicho acto en el marco de un procedimiento nacional a fin de incitar al tribunal nacional a plantear al Tribunal de Justicia la petición de decisión prejudicial en cuestión, relativa a la validez del citado acto, obviando así el carácter definitivo que frente a él tiene el referido acto una vez expirados los plazos para recurrir (véanse en este sentido, las sentencias de 9 de marzo de 1994, TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, apartado 18, y de 15 de febrero de 2001, Nachi Europe, C-239/99, EU:C:2001:101, apartado 30).

71 No sucede así en el presente asunto.

72 En efecto, en primer lugar, los recurrentes en el litigio principal no estaban personalmente incluidos en la lista de congelación de fondos.

73 Además, no es manifiesto que estuvieran «individualmente» afectados por dichos actos, en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto. En efecto, la inclusión de la organización LTTE en la lista de congelación de fondos tiene, respecto a personas distintas de dicha organización, un alcance general en tanto contribuye a obligar a un número indeterminado de personas a observar medidas restrictivas específicas contra la referida organización (véanse, en este sentido, 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; de 29 de junio de 2010, E y F, C-550/09, EU:C:2010:382, apartado 51, 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).

74 Por último, la situación de los recurrentes en el litigio principal se vio directamente afectada no por los actos de la Unión relativos a esa inclusión, sino por la imposición de sanciones basadas únicamente en la ley neerlandesa, que tuvo en cuenta, entre otros elementos, la citada inclusión.

75 Por consiguiente, procede responder a la primera cuestión que no es manifiesto, en el sentido de la jurisprudencia que se deriva de las sentencias de 9 de marzo de 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), y de 15 de febrero de 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), que

hubieran sido admisibles los recursos de anulación que pudieran interponer ante el Tribunal General personas que se encontrasen en una situación como la de los recurrentes en el litigio principal contra el Reglamento de Ejecución n.º 610/2010 o contra los actos de la Unión anteriores a ese Reglamento de Ejecución, relativos a la inclusión de la organización LTTE en la lista de congelación de fondos.

Sobre las cuestiones prejudiciales segunda a cuarta

76 Con carácter preliminar, por lo que respecta a la tercera cuestión, por la que se pregunta, en esencia, si las actividades que motivaron la inclusión y el mantenimiento, de 2006 a 2010, de la organización LTTE en la lista de congelación de fondos constituyen «actividades de una fuerza armada en un período de conflicto armado», en el sentido del Derecho internacional humanitario, procede señalar que el Tribunal de Justicia, en el presente asunto, no dispone de indicaciones suficientes para poder pronunciarse sobre esta cuestión.

77 En sus cuestiones segunda y cuarta, que procede examinar conjuntamente, el tribunal remitente pregunta, en esencia, al Tribunal de Justicia si la inclusión, mediante el Reglamento de Ejecución n.º 610/2010 y mediante los actos de la Unión anteriores a ese Reglamento de Ejecución, de la organización LTTE en la lista de congelación de fondos es válida. Pretende que se dilucide, en particular, si las actividades de una fuerza armada en período de conflicto armado, en el sentido del Derecho internacional humanitario, pueden constituir «delitos de terrorismo», en el sentido de la Decisión Marco 2002/475, o «actos terroristas», en el sentido de la Posición Común 2001/931 y del Reglamento n.º 2580/2001.

78 El órgano jurisdiccional remitente se pregunta, a este respecto, sobre la posibilidad de considerar las actividades de la organización LTTE que motivaron su inclusión en la lista de congelación de fondos como actividades terroristas en el sentido de la Posición Común 2001/931 y del Reglamento n.º 2580/2001, pese a que dichos actos deben interpretarse conjuntamente con la Decisión Marco 2002/475, que, como precisa su considerando 11, no rige las actividades de una fuerza armada en período de conflicto armado.

79 Conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, un reglamento que establezca medidas restrictivas, como el Reglamento de Ejecución n.º 610/2010 y los actos de la Unión anteriores a ese Reglamento de Ejecución, relativos a la inclusión de la organización LTTE en la lista de congelación de fondos, no sólo debe interpretarse a la luz de la decisión adoptada en el marco de la política exterior y de seguridad común, mencionada en el artículo 215 TFUE, apartado 2, sino también del contexto histórico en el que se inscriben las disposiciones adoptadas por la Unión entre las que se incluye dicho reglamento (sentencia de 1 de marzo de 2016, National Iranian Oil Company/Consejo, C-440/14 P, EU:C:2016:128, apartado 78 y jurisprudencia citada).

80 A este respecto, debe diferenciarse entre los actos de la Unión a que se refieren respectivamente las letras a) y b) de la segunda cuestión, a saber, por una parte, la Decisión Marco 2002/475 y, por otra parte, la Posición Común 2001/931, así como el Reglamento n.º 2580/2001. Por ello, no son tanto los conceptos de «delitos de terrorismo», en el sentido de la Decisión Marco 2002/475, y de «actos terroristas», en el sentido de la Posición Común 2001/931, así como del Reglamento n.º 2580/2001, lo que es preciso examinar y comparar, sino los objetivos de la Decisión Marco 2002/475, que está comprendida en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior (JAI), y los de la Posición Común 2001/931 y el Reglamento n.º 2580/2001, incluidos esencialmente en el ámbito de la política exterior y de seguridad común (PESC).

81 En lo que atañe a la Decisión Marco 2002/475, ésta tiene por objeto la aproximación de la definición de delitos de terrorismo en todos los Estados miembros, la previsión de penas y sanciones acordes con la gravedad de los mismos y el establecimiento de normas sobre competencia para garantizar que puedan emprenderse acciones judiciales eficaces contra cualquier delito de terrorismo.

82 En este contexto de Derecho punitivo se inscribe el considerando 11 de la Decisión Marco 2002/475, según el cual ésta no rige las actividades de las fuerzas armadas en período de conflicto armado, en el sentido dado a 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.

83 En cambio, por lo que concierne a la Posición Común 2001/931 y al Reglamento n.º 2580/2001, su objeto es la aplicación de la Resolución 1373 (2001), adoptada tras los ataques terroristas perpetrados en los Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001, y se dirige principalmente a la prevención de actos terroristas mediante la adopción de medidas de congelación de fondos para obstaculizar los actos preparatorios de tales actos, como la financiación de personas o entidades que puedan perpetrar actos terroristas.

84 La designación de las personas y de las entidades que deben figurar en la lista prevista en el artículo 2, apartado 3, del Reglamento n.º 2580/2001 no constituye, en este contexto, una sanción, sino una medida preventiva adoptada según un sistema a dos niveles, en el sentido de que, según el artículo 1, apartado 4, de la Posición Común 2001/931, el Consejo sólo puede incluir en dicha lista personas y entidades en relación con las cuales existe una decisión adoptada por una autoridad competente, ya sea la apertura de investigaciones o de procedimientos, basados en pruebas o en indicios serios y creíbles, en relación con la comisión de un acto terrorista o la tentativa de cometerlo, la participación en él o su facilitación, ya sea una condena por dichos hechos.

85 De lo anterior resulta que el considerando 11 de la Decisión Marco 2002/475, cuyo único objetivo es, como subrayó la Comisión, aclarar los límites del ámbito de aplicación de esa Decisión Marco, no es pertinente para interpretar el concepto de «actos terroristas», en el sentido de la Posición Común 2001/931 y del Reglamento n.º 2580/2001.

86 El tribunal remitente estima que diversos convenios internacionales pueden interpretarse eventualmente en el sentido de que las actividades de una fuerza armada en período de conflicto armado, según el Derecho internacional humanitario, no deben considerarse actividades terroristas. Por ello, expresa sus dudas sobre la calificación que debe aplicarse a las actividades realizadas por la organización LTTE, que justificaron, a juicio del Consejo, los actos de la Unión adoptados entre los años 2006 y 2010, para la inclusión de ésta en la lista de congelación de fondos.

87 No obstante, es preciso señalar que la Unión no es parte en estos convenios internacionales y que, en cualquier caso, los citados convenios no se oponen a que las actividades de una fuerza armada en período de conflicto armado puedan constituir «actos terroristas», en el sentido de la Posición Común 2001/931 y del Reglamento n.º 2580/2001, sin que haya indicio alguno de que esos convenios contradigan eventuales reglas de Derecho internacional consuetudinario que vinculen a la Unión.

88 En efecto, por lo que respecta, en primer lugar, al Derecho internacional humanitario, debe observarse que el artículo 33 del Cuarto Convenio de Ginebra prevé la prohibición de toda medida de intimidación o terrorismo. Asimismo, el artículo 51, apartado 2, del Protocolo I y el artículo 13, apartado 2, del Protocolo II establecen que quedan prohibidos los actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea aterrorizar a la población civil. Por otro lado, el artículo 4, apartado 2, del Protocolo II dispone que quedarán prohibidos en todo tiempo y lugar los actos terroristas con respecto a las personas que no participen directamente en las hostilidades o que hayan dejado de participar en ellas.

89 Además, debe destacarse que el Derecho internacional humanitario persigue objetivos distintos a los de la Posición Común 2001/931 y del Reglamento n.º 2580/2001 y establece mecanismos diferentes.

90 Por añadidura, como señaló la Abogado General en los puntos 107 a 109 de sus conclusiones, las normas previstas por el Derecho internacional humanitario no prohíben la adopción, fuera del marco definido por ese Derecho, de medidas preventivas como aquellas de las que es objeto la organización LTTE.

91 Por consiguiente, la circunstancia de que ciertas actividades mencionadas en el apartado 86 de la presente sentencia no estén prohibidas por el Derecho internacional humanitario, aun considerándola acreditada, no puede, en cualquier caso, ser determinante, en la medida en que la aplicación de la Posición Común 2001/931 y del Reglamento n.º 2580/2001 no depende de las calificaciones derivadas del Derecho internacional humanitario (véase, por analogía, la sentencia de 30 de enero de 2014, Diakité, C-285/12, EU:C:2014:39, apartados 24 a 26).

92 Asimismo, en lo que atañe al Derecho internacional en materia de terrorismo, procede observar que el artículo 2, apartado 1, letra b), del Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo prevé la tipificación de «cualquier […] 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».

93 El artículo 8, apartado 1, de este Convenio prevé, además, la obligación de adoptar medidas de congelación de los fondos utilizados para cometer los delitos indicados en su artículo 2 y no prohíbe la aplicación de medidas de congelación de fondos relativas a otros delitos terroristas.

94 Asimismo, debe señalarse que a tenor del último considerando del Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, la exclusión del ámbito de aplicación de este Convenio de las actividades de las fuerzas armadas en período de conflicto armado «no condona ni legitima de manera alguna actos ilícitos, ni obsta para su enjuiciamiento en virtud de otras leyes». De ello se deduce que la circunstancia de que tales actividades no estén incluidas en el ámbito de aplicación de ese Convenio no excluye, no obstante, que puedan considerarse actividades ilícitas contra las que pueden emprenderse acciones judiciales, como «actos terroristas», en el sentido de la Posición Común 2001/931 y del Reglamento n.º 2580/2001.

95 Por último, si bien algunos convenios internacionales a los que hace referencia el tribunal remitente excluyen de su ámbito de aplicación las actividades de las fuerzas armadas en período de conflicto armado, en el sentido del Derecho internacional humanitario, no prohíben a los Estados partes calificar de «actos terroristas» algunas de estas actividades, o prevenir la comisión de tales actos.

96 A este respecto, procede recordar que la Posición Común 2001/931 y el Reglamento n.º 2580/2001 no tienen por objetivo sancionar los actos terroristas, sino luchar contra el terrorismo previniendo la financiación de actos terroristas, como recomienda el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en la Resolución 1373 (2001).

97 De todos estos elementos resulta que la Posición Común 2001/931 y el Reglamento n.º 2580/2001 deben interpretarse en el sentido de que las actividades de una fuerza armada en período de conflicto armado, en el sentido del Derecho internacional humanitario, pueden constituir «actos terroristas», conforme a dichos actos de la Unión.

98 Por consiguiente, procede responder a las cuestiones prejudiciales segunda y cuarta que, dado que la Posición Común 2001/931 y el Reglamento n.º 2580/2001 no se oponen a que las actividades de una fuerza armada en período de conflicto armado, en el sentido del Derecho internacional humanitario, constituyan «actos terroristas», en el sentido de dichos actos de la Unión, el hecho de que las

actividades de la organización LTTE puedan constituir tales actividades no afecta a la validez del Reglamento de Ejecución n.º 610/2010 ni a los actos de la Unión anteriores a ese Reglamento de Ejecución, relativos a la inclusión de la organización LTTE en la lista de congelación de fondos.

99 Habida cuenta de que la quinta cuestión se planteó para el caso de que los actos a que se refiere el apartado anterior fueran inválidos, no procede darle respuesta.

Costas

100 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

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

1) **No es manifiesto, en el sentido de la jurisprudencia que se deriva de las sentencias de 9 de marzo de 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), y de 15 de febrero de 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), que hubieran sido admisibles recursos de anulación que pudieran interponer ante el Tribunal General de la Unión Europea personas que se encontrasen en una situación como la de los recurrentes en el litigio principal contra el 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 y se deroga el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 1285/2009, o contra los actos de la Unión anteriores a ese Reglamento de Ejecución, relativos a la inclusión de la organización «Tigres de Liberación de Eelam Tamil (LTTE)» en la lista a que se refiere el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 2580/2001 del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo.**

2) **Dado que 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 el Reglamento n.º 2580/2001 no se oponen a que las actividades de una fuerza armada en período de conflicto armado, en el sentido del Derecho internacional humanitario, constituyan «actos terroristas», en el sentido de dichos actos de la Unión, el hecho de que las actividades de la organización «Tigres de Liberación de Eelam Tamil (LTTE)» puedan constituir tales actividades no afecta a la validez del Reglamento de Ejecución n.º 610/2010 ni a la de los actos de la Unión anteriores a ese Reglamento de Ejecución, relativos a la inclusión a que se refiere el punto 1 anterior.**

Firmas