

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA

(Sala Segunda ampliada)
de 21 de septiembre de 2005 *

En el asunto T-315/01,

Yassin Abdullah Kadi, con domicilio en Jiddah (Arabia Saudí), representado por los Sres. D. Pannick, QC, P. Saini, Barrister, y G. Martin y A. Tudor, Solicitors, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por los Sres. M. Vitsentzatos y M. Bishop, en calidad de agentes,

y

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. A. Van Solinge y C. Brown, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

partes demandadas,

* Lengua de procedimiento: inglés.

apoyados por

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado inicialmente por el Sr. J.E. Collins, y después por la Sra. R. Caudwell, en calidad de agentes, esta última asistida por la Sra. S. Moore, Barrister, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto, inicialmente, una pretensión de anulación, por una parte, del Reglamento (CE) n° 467/2001 del Consejo, de 6 de marzo de 2001, por el que se prohíbe la exportación de determinadas mercancías y servicios a Afganistán, se refuerza la prohibición de vuelos y se amplía la congelación de capitales y otros recursos financieros de los talibanes de Afganistán, y se deroga el Reglamento (CE) n° 337/2000 del Consejo (DO L 67, p. 1), y, por otra, del Reglamento (CE) n° 2062/2001 de la Comisión, de 19 de octubre de 2001, que modifica por tercera vez el Reglamento n° 467/2001 (DO L 277, p. 25), y, posteriormente, una pretensión de anulación del Reglamento (CE) n° 881/2002 del Consejo, de 27 de mayo de 2002, por el que se imponen determinadas medidas restrictivas específicas dirigidas contra determinadas personas y entidades asociadas con Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y los talibanes y por el que se deroga el Reglamento n° 467/2001 (DO L 139, p. 9), en la medida en que dichos actos afecten al demandante,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (Sala Segunda ampliada),

integrado por el Sr. N.J. Forwood, Presidente, y los Sres. J. Pirrung, P. Mengozzi, A.W.H. Meij y M. Vilaras, Jueces;

Secretario: Sr. H. Jung;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 14 de octubre de 2003;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco jurídico

- 1 Según el artículo 24, apartado 1, de la Carta de las Naciones Unidas, firmada en San Francisco (Estados Unidos) el 26 de junio de 1945, los Miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) «confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad».
- 2 Según el artículo 25 de la Carta de las Naciones Unidas, «los Miembros de [la ONU] convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta».
- 3 En virtud del artículo 48, apartado 2, de la Carta de las Naciones Unidas, las decisiones del Consejo de Seguridad para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales «serán llevadas a cabo por los Miembros de las Naciones Unidas directamente y mediante su acción en los organismos internacionales apropiados de que formen parte».

4 Conforme al artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas, «en caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta».

5 Según el artículo 11 UE, apartado 1:

«La Unión definirá y realizará una política exterior y de seguridad común, que abarcará todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad y cuyos objetivos serán los siguientes:

- la defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia e integridad de la Unión, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas;
- el fortalecimiento de la seguridad de la Unión en todas sus formas;
- el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas [...]

6 Según el artículo 301 CE:

«Cuando una posición común o una acción común, adoptadas con arreglo a las disposiciones del Tratado de la Unión Europea relativas a la política exterior y de

seguridad común, impliquen una acción de la Comunidad para interrumpir o reducir parcialmente o en su totalidad las relaciones económicas con uno o varios terceros países, el Consejo adoptará las medidas urgentes necesarias. El Consejo decidirá por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión.»

7 El artículo 60 CE, apartado 1, dispone:

«Si, en los casos contemplados en el artículo 301, se considerare necesaria una acción de la Comunidad, el Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 301, podrá tomar las medidas urgentes que sean necesarias sobre movimiento de capitales y sobre pagos respecto de los terceros países de que se trate.»

8 Según el artículo 307 CE, párrafo primero:

«Las disposiciones del presente Tratado no afectarán a los derechos y obligaciones que resulten de convenios celebrados con anterioridad al 1 de enero de 1958 o, para los Estados que se hayan adherido, con anterioridad a la fecha de su adhesión, entre uno o varios Estados miembros, por una parte, y uno o varios terceros Estados, por otra.»

9 Por último, el artículo 308 CE dispone:

«Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones pertinentes.»

Antecedentes del litigio

- 10 El 15 de octubre de 1999, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (en lo sucesivo, «Consejo de Seguridad») aprobó la Resolución 1267 (1999), en la que condenaba el persistente uso de territorio afgano para dar refugio y adiestramiento a terroristas y planear actos de terrorismo, reafirmaba su convicción de que la represión del terrorismo internacional es esencial para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y deploraba el hecho de que los talibanes siguieran proporcionando un refugio seguro a Usama bin Laden (Usamah bin Ladin en la mayoría de las versiones españolas de los documentos aprobados por las instituciones comunitarias) y permitiendo que él y sus asociados dirigieran una red de campamentos de adiestramiento de terroristas en territorio controlado por los talibanes y utilizaran Afganistán como base para patrocinar operaciones terroristas internacionales. En el párrafo 2 de dicha Resolución, el Consejo de Seguridad exigió que los talibanes entregasen sin más demora a Usama bin Laden a las autoridades competentes. A fin de dar cumplimiento a dicha obligación, el párrafo 4, apartado b), de la Resolución 1267 (1999), dispuso que todos los Estados «congelarán los fondos y otros recursos financieros, incluidos los fondos producidos o generados por bienes de propiedad de los talibanes o bajo su control directo o indirecto, o de cualquier empresa de propiedad de los talibanes o bajo su control, que designe el Comité establecido en virtud del párrafo 6 *infra*, y velarán por que ni dichos fondos ni ningún otro fondo o recurso financiero así designado sea facilitado por sus nacionales o cualquier otra persona dentro de su territorio a los talibanes o en beneficio de ellos o cualquier empresa de propiedad de los talibanes o bajo su control directo o indirecto, excepto los que pueda autorizar el Comité en cada caso, por razones de necesidad humanitarias».
- 11 En el párrafo 6 de la Resolución 1267 (1999), el Consejo de Seguridad decidió establecer, de conformidad con el artículo 28 de su Reglamento provisional, un comité del Consejo de Seguridad compuesto de todos los miembros del Consejo (en lo sucesivo, «Comité de Sanciones»), encargado en particular de velar por que los Estados aplicasen las medidas previstas en el párrafo 4, designar los fondos u otros recursos financieros contemplados en dicho párrafo 4 y considerar las peticiones de exención de las medidas impuestas por ese mismo párrafo 4.

- 12 Considerando que para aplicar esa Resolución era necesaria una acción de la Comunidad, el Consejo adoptó el 15 de noviembre de 1999 la Posición común 1999/727/PESC, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra los talibanes (DO L 294, p. 1). El artículo 2 de esa Posición común ordenaba la congelación de los fondos y otros recursos financieros de que dispusieran los talibanes en el extranjero, según lo dispuesto en la Resolución 1267 (1999) del Consejo de Seguridad.
- 13 El 14 de febrero de 2000, el Consejo aprobó el Reglamento (CE) n° 337/2000, relativo a la prohibición de vuelos y a la congelación de capitales y otros recursos financieros de los talibanes de Afganistán (DO L 43, p. 1), basándose en los artículos 60 CE y 301 CE.
- 14 El 19 de diciembre de 2000, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1333 (2000), por la que exigía a los talibanes que cumplieran la Resolución 1267 (2000), en particular, dejando de dar refugio y de entrenar a terroristas internacionales y a sus organizaciones y entregando a Usama bin Laden a las autoridades competentes para que fuera debidamente enjuiciado. El Consejo de Seguridad decidió, en particular, reforzar la prohibición de vuelos y la congelación de fondos impuestas por la Resolución 1267 (1999). Así, el párrafo 8, apartado c), de la Resolución 1333 (2000) dispuso que todos los Estados debían «congelar sin demora los fondos y otros activos financieros de Usama bin Laden y de las personas y entidades con él asociados indicados por el [Comité de Sanciones], incluidos los de la organización Al-Qaida y los fondos dimanantes u obtenidos de bienes poseídos o controlados directa o indirectamente por Usama bin Laden y las personas y entidades con él asociados, y velar por que esos u otros fondos o recursos financieros no sean utilizados, directa o indirectamente, por sus nacionales o por personas que se hallen en su territorio en beneficio de Usama bin Laden, las personas asociadas con él o entidades poseídas o controladas directa o indirectamente por Usama bin Laden o personas o entidades con él asociadas, incluida la organización Al-Qaida».

- 15 En esta misma disposición, el Consejo de Seguridad encargó al Comité de Sanciones que mantuviera una lista actualizada, basada en información suministrada por los Estados y organizaciones regionales, de las personas y entidades que se hubiera indicado que estaban asociadas con Usama bin Laden, incluida la organización Al-Qaida.
- 16 En el párrafo 23 de la Resolución 1333 (2000), el Consejo de Seguridad decidió que las medidas impuestas en el párrafo 8 estarían en vigor durante doce meses y que al final de ese período el Consejo decidiría si prorrogaba esas medidas por un nuevo período con las mismas condiciones.
- 17 Considerando que para aplicar esa Resolución era necesaria una acción de la Comunidad, el Consejo adoptó el 26 de febrero de 2001 la Posición común 2001/154/PESC, relativa a la adopción de medidas restrictivas adicionales contra los talibanes y por la que se modifica la Posición común 96/746/PESC (DO L 57, p. 1). El artículo 4 de esa Posición común dispone:

«Se congelarán los fondos y otros activos financieros de Usama Bin Laden y de personas y entidades asociadas a él, tal como las designa el [Comité de Sanciones], y no se pondrán a disposición de Usama Bin Laden ni de personas y entidades asociadas a él, tal como las designa el [Comité de Sanciones], fondos y otros recursos financieros, con arreglo a las condiciones establecidas en la Resolución 1333 (2000) [...]»

- 18 El 6 de marzo de 2001, el Consejo aprobó el Reglamento n° 467/2001, por el que se prohíbe la exportación de determinadas mercancías y servicios a Afganistán, se refuerza la prohibición de vuelos y se amplía la congelación de capitales y otros recursos financieros de los talibanes de Afganistán y se deroga el Reglamento n° 337/2000 (DO L 67, p. 1), basándose en los artículos 60 CE y 301 CE.

19 El artículo 1 del Reglamento nº 467/2001 define el significado de los términos «capitales» y «congelación de capitales».

20 Conforme al artículo 2 del Reglamento nº 467/2001,

«1. Se congelarán todos los fondos y demás recursos financieros pertenecientes a cualquier persona física o jurídica, entidad u organismo señalados por el [Comité de Sanciones] y enumerados en el anexo I.

2. Se prohíbe poner a disposición, directa o indirectamente, de las personas, entidades u organismos señalados por el [Comité de Sanciones] y enumerados en el anexo I, o utilizar en beneficio suyo, fondos u otros recursos financieros.

3. Los apartados 1 y 2 no se aplicarán a los fondos u otros recursos financieros en relación con los cuales el [Comité de Sanciones] haya concedido excepciones. Estas excepciones se obtendrán por mediación de las autoridades competentes de los Estados miembros enumeradas en el anexo II».

21 El anexo I del Reglamento nº 467/2001 contiene la lista de personas, entidades y organismos a quienes se aplica la congelación de fondos impuesta por el artículo 2. Según el artículo 10, apartado 1, del Reglamento nº 467/2001, la Comisión será competente para modificar o completar dicho anexo I sobre la base de las decisiones del Consejo de Seguridad o del Comité de Sanciones.

22 El 8 de marzo de 2001, el Comité de Sanciones publicó la primera lista refundida de las entidades y personas que debían ser sometidas a la congelación de fondos en virtud de las Resoluciones 1267 (1999) y 1333 (2000) del Consejo de Seguridad (véase el comunicado AFG/131 SC/7028 de ese Comité de 8 de marzo de 2001). Posteriormente dicha lista ha sido modificada y completada en varias ocasiones. Por lo tanto, la Comisión ha aprobado diversos Reglamentos basados en el artículo 10 del Reglamento nº 467/2001 a fin de modificar o completar el anexo I de este Reglamento.

23 El 19 de octubre de 2001, el Comité de Sanciones publicó un nuevo *addendum* a su lista de 8 de marzo de 2001, en el que figuraba entre otros el nombre de la siguiente persona:

— «Al-Qadi, Yasin (A. K. A. Kadi, Shaykh Yassin Abdullah; A. K. A. Kahdi, Yasin), Jeddah, Saudi Arabia.»

24 Mediante el Reglamento (CE) nº 2062/2001 de la Comisión, de 19 de octubre de 2001, que modifica por tercera vez el Reglamento nº 467/2001 (DO L 277, p. 25), se añadió el nombre de esta persona, junto con otros, al anexo I de dicho Reglamento.

25 El 16 de enero de 2002, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1390 (2002), que determinaba las medidas que procedía imponer con respecto a Osama bin Laden, los miembros de la organización Al-Qaida y los talibanes y otras personas, grupos, empresas y entidades con ellos asociados. En sus párrafos 1 y 2, dicha Resolución disponía, esencialmente, que se mantendrían las medidas impuestas en el párrafo 4, apartado b), de la Resolución 1267 (1999) y en el párrafo 8, apartado c), de la Resolución 1333 (2000), en particular la congelación de fondos. Con arreglo al

párrafo 3 de la Resolución 1390 (2002), dichas medidas serían revisadas al cabo de 12 meses por el Consejo de Seguridad y al término de ese período aquél las mantendría en vigor o decidiría mejorarlas.

- 26 Considerando que para aplicar esa Resolución era necesaria una acción de la Comunidad, el Consejo aprobó el 27 de mayo de 2002 la Posición común 2002/402/PESC, por la que se adoptan medidas restrictivas contra Usamah bin Ladin, los miembros de la organización Al-Qaida, los talibanes y otras personas, grupos, empresas y entidades asociadas a ellos y se derogan las Posiciones comunes 96/746/PESC, 1999/727, 2001/154 y 2001/771/PESC (DO L 139, p. 4). El artículo 3 de esa Posición común ordena que prosiga la congelación de los fondos y otros activos financieros o recursos económicos de las personas, grupos, empresas y entidades contempladas en la lista establecida por el Comité de Sanciones de conformidad con las Resoluciones 1267 (1999) y 1333 (2000) del Consejo de Seguridad.
- 27 El 27 de mayo de 2002, basándose en los artículos 60 CE, 301 CE y 308 CE, el Consejo aprobó el Reglamento (CE) n° 881/2002, por el que se imponen determinadas medidas restrictivas específicas dirigidas contra determinadas personas y entidades asociadas con Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y los talibanes y por el que se deroga el Reglamento n° 467/2001 (DO L 139, p. 9).
- 28 Según el cuarto considerando de dicho Reglamento, las medidas establecidas, en particular, por la Resolución 1390 (2002) del Consejo de Seguridad «entran en el ámbito de aplicación del Tratado. Por ello, y sobre todo para evitar toda distorsión de la competencia, se necesita legislación comunitaria a fin de aplicar las decisiones pertinentes del Consejo de Seguridad en el territorio de la Comunidad».
- 29 El artículo 1 del Reglamento n° 881/2002 define los «fondos» y la «congelación de fondos» en términos sustancialmente idénticos a los utilizados en el artículo 1 del Reglamento n° 467/2001.

30 El artículo 2 del Reglamento nº 881/2002 está redactado así:

«1. Se congelarán todos los fondos y recursos económicos cuya propiedad, pertenencia o tenencia la ostente una persona física o jurídica, grupo o entidad designados por el Comité de Sanciones e incluidos en la lista del anexo I.

2. Se prohíbe poner a disposición de las personas físicas y jurídicas, grupos o entidades señalados por el Comité de Sanciones y enumerados en el anexo I, o utilizar en beneficio suyo, directa o indirectamente, cualquier tipo de fondos.

3. Ningún tipo de recurso económico se pondrá a disposición, directa ni indirectamente, de las personas físicas o jurídicas, grupos y entidades señalados por el Comité de Sanciones y enumerados en el anexo I, ni se utilizará en su beneficio, de modo que las personas, grupos o entidades puedan obtener fondos, mercancías o servicios.»

31 El anexo I del Reglamento nº 881/2002 contiene la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplica la congelación de fondos impuesta en el artículo 2. Dicha lista comprende, entre otros, el nombre de la siguiente persona física: «Al-Qadi, Yasin (alias KADI, Shaykh Yassin Abdullah; alias KAHDI, Yasin), Jeddah, Arabia Saudí».

32 El 20 de diciembre de 2002, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1452 (2002), destinada a facilitar el cumplimiento de las obligaciones de lucha contra el terrorismo. El párrafo 1 de dicha Resolución dispone que los Estados pueden conceder por razones humanitarias un cierto número de excepciones a la congelación de fondos y de recursos económicos impuesta por la Resoluciones 1267 (1999), 1333 (2000) y 1390 (2002), siempre que el Comité de Sanciones lo haya aprobado.

- 33 El 17 de enero de 2003, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1455 (2003), destinada a mejorar la aplicación de las medidas impuestas en virtud del párrafo 4, apartado b), de la Resolución 1267 (1999), del párrafo 8, apartado c), de la Resolución 1333 (2000) y de los párrafos 1 y 2 de la Resolución 1390 (2002). Con arreglo al párrafo 2 de la Resolución 1455 (2003), dichas medidas se volverían a mejorar en un plazo de doce meses, o antes de esa fecha en caso necesario.
- 34 Considerando que para aplicar la Resolución 1452 (2002) del Consejo de Seguridad era necesaria una acción de la Comunidad, el Consejo adoptó el 27 de febrero de 2003 la Posición común 2003/140/PESC, relativa a excepciones a las medidas restrictivas impuestas por la Posición Común 2002/402 (DO L 53, p. 62). El artículo 1 de esa Posición común dispone que, al aplicar las medidas a que se refiere el artículo 3 de la Posición Común 2002/402, la Comunidad Europea posibilitará las excepciones que permite la Resolución 1452 (2002) del Consejo de Seguridad.
- 35 El 27 de marzo de 2003, el Consejo adoptó el Reglamento (CE) nº 561/2003, que modifica, en lo relativo a las excepciones a la congelación de fondos y otros recursos económicos, el Reglamento nº 881/2002 (DO L 82, p. 1). En el cuarto considerando de dicho Reglamento, el Consejo indica que, vista la Resolución 1452 (2002), es necesario un ajuste de las medidas impuestas por la Comunidad.
- 36 El artículo 1 del Reglamento nº 561/2003 está redactado así:

«Se inserta el siguiente artículo en el Reglamento (CE) nº 881/2002:

“Artículo 2 bis

1. El artículo 2 no se aplicará a los fondos o recursos económicos cuando:

- a) una autoridad competente de los Estados miembros, incluida en el anexo II, haya determinado, a petición de una persona física o jurídica interesada, que esos fondos o recursos económicos son:
- i) necesarios para sufragar gastos básicos, incluido el pago de alimentos, alquileres o hipotecas, medicamentos y tratamientos médicos, impuestos, primas de seguros y servicios públicos,
 - ii) destinados exclusivamente a pagar honorarios profesionales razonables y reembolsar gastos relacionados con la prestación de servicios jurídicos,
 - iii) destinados exclusivamente a pagar retribuciones o exacciones por servicios de conservación ordinarios o de mantenimiento de fondos o recursos económicos congelados, o
 - iv) necesarios para gastos extraordinarios, y
- b) dicha determinación ya ha sido notificada al Comité de sanciones, y
- c) i) en el caso de una determinación conforme a lo dispuesto en los incisos i), ii) o iii) de la letra a), el Comité de sanciones no se haya opuesto a la determinación en un plazo de 48 horas a partir de la notificación, o

- ii) en el caso de una determinación conforme a lo dispuesto en el inciso iv) de la letra a), el Comité de sanciones haya aprobado la determinación.

2. Toda persona que desee acogerse a las disposiciones del apartado 1 deberá dirigir su solicitud a la autoridad competente del Estado miembro incluida en el anexo II.

La autoridad competente incluida en el anexo II notificará sin demora y por escrito, a la persona que haya presentado la solicitud y a cualquier otra persona, organismo o entidad que se considere directamente afectada, si se ha accedido a la solicitud.

La autoridad competente informará también a los demás Estados miembros si se ha accedido a la solicitud de excepción.

3. Los fondos liberados y transferidos dentro de la Comunidad para sufragar gastos, o reconocidos en virtud del presente artículo, no estarán sujetos a otras medidas restrictivas con arreglo al artículo 2.

[...]»

Procedimiento y pretensiones de las partes

37 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 18 de diciembre de 2001, registrada con el número T-315/01, el Sr. Yassin Abdullah Kadi ha interpuesto un recurso contra el Consejo y la Comisión al amparo del artículo 230 CE, en el que solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule los Reglamentos nº 2062/2001 y nº 467/2001, en la medida en que afectan al demandante.

— Condene en costas al Consejo y a la Comisión.

38 En sus escritos de contestación, presentados en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 20 y el 21 febrero de 2002, respectivamente, el Consejo y la Comisión solicitan al Tribunal de Primera Instancia que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas al demandante.

39 Mediante escrito de la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia de 13 de junio de 2002 se instó a las partes a que presentaran sus observaciones sobre las consecuencias de la derogación del Reglamento nº 467/2001 y su sustitución por el Reglamento nº 881/2002.

- 40 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 28 de junio de 2002, en anexo a sus observaciones, el demandante ha ampliado sus pretensiones y motivos iniciales extendiéndolos al Reglamento nº 881/2002 (en lo sucesivo, «Reglamento impugnado»), en la medida en que le afecta.
- 41 En sus observaciones presentadas en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 28 de junio de 2002, el Consejo declara carecer de objeciones contra dicha extensión de las pretensiones y motivos iniciales del recurso.
- 42 En sus observaciones presentadas en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 1 de julio de 2002, la Comisión alega que procede declarar la inadmisibilidad del recurso inicial en la medida en que impugna el Reglamento nº 467/2001, ya que no se cumplen los requisitos exigidos en el artículo 230 CE, párrafos cuarto y quinto. Según dicha institución, la pretensión inicial de anulación de este Reglamento sólo puede interpretarse como una excepción de ilegalidad al amparo del artículo 241 CE. En consecuencia, a su juicio, procede considerar que el recurso inicial impugna principalmente el Reglamento nº 2062/2001 y sólo con carácter incidental el Reglamento nº 467/2001. La Comisión declara sin embargo que, en aras de una buena administración de la justicia y por razones de economía procesal, y habida cuenta de que los efectos jurídicos del Reglamento nº 2062/2001 continúan produciéndose a través del Reglamento impugnado, no formula objeciones contra la modificación de los escritos procesales del demandante destinada a incluir en ellos este último Reglamento.
- 43 Por otra parte, la Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que, con arreglo al artículo 113 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, declare que el recurso en el que se impugna el Reglamento nº 2062/2001 ha quedado sin objeto y procede sobreseerlo, ya que dicho Reglamento ha quedado desprovisto por completo de efectos jurídicos como consecuencia de la derogación del Reglamento nº 467/2001 y de su sustitución por el Reglamento impugnado. La Comisión invoca a estos efectos la sentencia del Tribunal de Justicia de 5 octubre de 1988, Technointorg/Comisión y Consejo (asuntos acumulados 294/86 y 77/87, Rec. p. 6077), y el auto del Tribunal de Primera Instancia de 13 de junio de 1997, TEAM y Kolprojekt/Comisión (T-13/96, Rec. p. II-983).

- 44 La Comisión solicita además que se la considere parte coadyuvante en apoyo de las pretensiones del Consejo, conforme a lo dispuesto en el artículo 115, apartado 1, y en el artículo 116, apartado 6, del Reglamento de Procedimiento, al tiempo que mantiene su pretensión de que se condene al demandante al pago de las costas soportadas por ella durante el período en que aquél impugnó el Reglamento nº 2062/2001.
- 45 Mediante auto del Presidente de la Sala Primera del Tribunal de Primera Instancia de 10 de septiembre de 2002 se admitió la intervención en el procedimiento del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en apoyo de las pretensiones de las partes demandadas, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 116, apartado 6, del Reglamento de Procedimiento.
- 46 Al modificarse la composición de las Salas del Tribunal de Primera Instancia con motivo de la apertura del nuevo año judicial que comenzó el 1 octubre de 2002, el Juez Ponente fue adscrito a la Sala Segunda, a la que se atribuyó en consecuencia el presente asunto.
- 47 Oídas las partes, el Tribunal de Primera Instancia decidió asignar el asunto a una Sala integrada por cinco Jueces, conforme al artículo 51 de su Reglamento de Procedimiento.
- 48 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda ampliada) decidió abrir la fase oral del procedimiento y, en concepto de diligencias de organización del procedimiento previstas en el artículo 64 del Reglamento de Procedimiento, formular por escrito al Consejo y a la Comisión ciertas preguntas, a las que éstos respondieron dentro del plazo fijado.
- 49 Mediante auto del Presidente de la Sala Segunda ampliada del Tribunal de Primera Instancia de 18 septiembre de 2003 se ordenó la acumulación del presente asunto y del asunto T-306/01, Aden y otros/Consejo y Comisión, a efectos de la fase oral del procedimiento, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 50 del Reglamento de Procedimiento.

- 50 Mediante escrito de 8 de octubre de 2003, el demandante solicitó al Tribunal de Primera Instancia que se incorporase a los autos la Terrorism (United Nations Measures) Order 2001 [Decreto británico de 2001 sobre el terrorismo (medidas de las Naciones Unidas)]. Mediante escrito fechado igualmente el 8 de octubre de 2003, la Comisión solicitó al Tribunal de Primera Instancia que se incorporasen a los autos las «Directrices del [Comité de Sanciones] para el desempeño de su labor», aprobadas por dicho Comité el 7 de noviembre de 2002 y enmendadas el 10 de abril de 2003. Ambas solicitudes fueron estimadas por resolución del Presidente de la Sala Segunda ampliada del Tribunal de Primera Instancia de 9 de octubre de 2003.
- 51 En la vista celebrada el 14 octubre de 2003 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia.

Sobre las consecuencias procesales de la adopción del Reglamento impugnado

- 52 Las partes principales del litigio coinciden en reconocer que el demandante tiene derecho a adaptar sus pretensiones y motivos de modo que persigan como objetivo la anulación del Reglamento impugnado, que ha derogado y sustituido al Reglamento nº 467/2001, tal como había sido modificado por el Reglamento nº 2062/2001. Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 28 de junio de 2002, el demandante declaró en efecto que modificaba en este sentido sus pretensiones y motivos iniciales.
- 53 A este respecto procede recordar que, cuando se sustituye durante el procedimiento una decisión por otra que tiene el mismo objeto, esta última debe considerarse un elemento nuevo que permite que el demandante adapte sus pretensiones y motivos. En efecto, obligar al demandante a interponer un nuevo recurso iría en contra de la buena administración de la justicia y de las exigencias de economía procesal. Además, sería injusto que, para hacer frente a las críticas contenidas en un recurso contra una decisión presentado ante el juez comunitario, la institución afectada pudiera adaptar la decisión impugnada o sustituirla por otra e invocar, durante el procedimiento, dicha modificación o sustitución para privar a la otra parte de la

posibilidad de hacer extensivas sus pretensiones y motivos iniciales a la decisión ulterior o de formular nuevos motivos y pretensiones contra esta última (sentencias del Tribunal de Justicia de 3 de marzo de 1982, Alpha Steel/Comisión, 14/81, Rec. p. 749, apartado 8; de 29 de septiembre de 1987, Fabrique de fer de Charleroi y Dillinger Hüttenwerke/Comisión, asuntos acumulados 351/85 y 360/85, Rec. p. 3639, apartado 11, y de 14 de julio de 1988, Stahlwerke Peine-Salzgitter/Comisión, 103/85, Rec. p. 4131, apartados 11 y 12; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 3 de febrero de 2000, CCRE/Comisión, asuntos acumulados T-46/98 y T-151/98, Rec. p. II-167, apartado 33).

- 54 Dicha jurisprudencia es aplicable al supuesto de un Reglamento que afecta directa e individualmente a un particular y que es sustituido durante el procedimiento por otro Reglamento que tiene el mismo objeto.
- 55 Como el caso de autos encaja plenamente en dicho supuesto, procede estimar la solicitud del demandante de que se considere que su recurso tiene por objeto la anulación del Reglamento impugnado, en la medida en que le afecte, y permitir a las partes que reformulen sus pretensiones, motivos y alegaciones teniendo en cuenta este nuevo dato.
- 56 En tales circunstancias, procede considerar que la pretensión inicial del demandante en la que se solicitaba la anulación parcial del Reglamento nº 467/2001 ha quedado sin objeto, al haber sido derogado dicho Reglamento por el Reglamento impugnado. No procede pues pronunciarse sobre dicha pretensión ni, por tanto, sobre la excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión (véase el apartado 42 *supra*). Tampoco procede pronunciarse sobre la pretensión de anulación parcial del Reglamento nº 2062/2001, pues también ha quedado sin objeto.
- 57 Se deduce de lo anteriormente expuesto que procede sobreseer el recurso en la medida en que está dirigido contra la Comisión. Sin embargo, en las circunstancias del presente asunto, el principio de la buena administración de la justicia y las

exigencias de economía procesal que inspiran la jurisprudencia citada en el apartado 53 *supra* justifican igualmente que se tengan en cuenta las pretensiones, motivos y argumentos alegados en su defensa por la Comisión, reformulados en el sentido indicado en el apartado 55 *supra*, sin necesidad de admitir de nuevo formalmente la participación de dicha institución en el procedimiento con arreglo al artículo 115, apartado 1, y al artículo 116, apartado 6, del Reglamento de Procedimiento, como parte coadyuvante en apoyo de las pretensiones del Consejo.

- 58 Habida cuenta de lo anteriormente expuesto, procede considerar que el presente recurso ha pasado a dirigirse únicamente contra el Consejo, apoyado por la Comisión y por el Reino Unido, y que tiene por único objeto una pretensión de anulación del Reglamento impugnado, en la medida en que afecte al demandante.

Sobre el fondo del asunto

1. Consideraciones previas

- 59 En apoyo de sus pretensiones, el demandante ha formulado en su demanda tres motivos de anulación, relativos a la violación de sus derechos fundamentales. En el primer motivo alega una violación del derecho a ser oído, en el segundo, una violación del derecho al respeto de la propiedad y del principio de proporcionalidad y, en el tercero, una violación del derecho a un control jurisdiccional efectivo.
- 60 En su escrito de réplica, el demandante ha invocado un cuarto motivo, relativo a la falta de competencia y a la violación del principio de legalidad de que adolece la decisión de las instituciones demandadas de aprobar los Reglamentos n° 467/2001 y n° 2062/2001 basándose en los artículos 60 CE y 301 CE, disposiciones que sólo autorizan a la Comunidad a interrumpir o reducir las relaciones económicas con países terceros, pero no a congelar fondos de particulares. Sin embargo, tras la derogación del Reglamento n° 467/2001 y su sustitución por el Reglamento

impugnado, adoptado sobre la base de los artículos 60 CE, 301 CE y 308 CE, el demandante ha declarado, en las observaciones que presentó en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 28 de junio 2002, que renunciaba a este nuevo motivo.

- 61 El Tribunal de Primera Instancia ha decidido sin embargo examinar de oficio la cuestión de la competencia del Consejo para adoptar el Reglamento impugnado tomando como base jurídica los artículos 60 CE, 301 CE y 308 CE. En efecto, el motivo basado en la falta de competencia del autor del acto impugnado es un motivo de orden público (conclusiones del Abogado General Lagrange presentadas en el asunto Países Bajos/Alta Autoridad, sentencia de 15 de julio de 1964, 66/63, Rec. pp. 1047 y ss., especialmente p. 1086) y puede por tanto ser examinado de oficio por el juez comunitario (sentencias del Tribunal de Justicia de 17 de diciembre de 1959, *Société des fonderies de Pont-à-Mousson/Alta Autoridad*, 14/59, Rec. pp. 445 y ss., especialmente p. 473; de 10 de mayo de 1960, *Alemania/Alta Autoridad*, 19/58, Rec. pp. 469 y ss., especialmente p. 488; de 30 de septiembre de 1982, *Amylum/Consejo*, 108/81, Rec. p. 3107, apartado 28, y de 13 de julio de 2000, *Salzgitter/Comisión*, C-210/98 P, Rec. p. I-5843, apartado 56; sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 27 de febrero de 1992, *BASF y otros/Comisión*, asuntos acumulados T-79/89, T-84/89, T-85/89, T-86/89, T-89/89, T-91/89, T-92/89, T-94/89, T-96/89, T-98/89, T-102/89 y T-104/89, Rec. p. II-315, apartado 31, y de 24 de septiembre de 1996, *Marx Esser y Del Amo Martínez/Parlamento*, T-182/94, RecFP pp. I-A-411 y II-1197, apartado 44).
- 62 Como la Comisión y el Consejo no tuvieron la posibilidad de pronunciarse sobre esta cuestión en la fase escrita del procedimiento, el Tribunal de Primera Instancia les instó a pronunciarse por escrito al respecto en el marco de las diligencias de organización del procedimiento (véase el apartado 48 *supra*). Dichas instituciones así lo hicieron, conforme a lo solicitado por el Tribunal de Primera Instancia, dentro del plazo fijado al efecto. Por otra parte, en la vista, el demandante puso de nuevo en duda la competencia del Consejo para adoptar el Reglamento impugnado tomando como base los artículos 60 CE, 301 CE y 308 CE. El Reino Unido se pronunció igualmente sobre esta cuestión en la vista.
- 63 El Tribunal de Primera Instancia estima oportuno pronunciarse en primer lugar sobre el motivo relativo a la falta de competencia del Consejo para adoptar el Reglamento impugnado, suscitado de oficio. A continuación, este Tribunal se pronunciará sobre los tres motivos de anulación relativos a la violación de los derechos fundamentales del demandante, considerándolos en conjunto.

2. Sobre el motivo relativo a la falta de competencia del Consejo para adoptar el Reglamento impugnado

Preguntas del Tribunal de Primera Instancia y respuestas de las partes

- 64 En sus preguntas escritas al Consejo y a la Comisión, el Tribunal de Primera Instancia recordó que, en el dictamen 2/94 de 28 de marzo de 1996 (Rec. p. I-1759), apartados 29 y 30, el Tribunal de Justicia había precisado que el artículo 235 del Tratado CE (actualmente artículo 308 CE) tiene por objeto suplir la inexistencia de poderes de acción conferidos expresa o implícitamente a las instituciones comunitarias por disposiciones específicas del Tratado, en la medida en que dichos poderes resulten no obstante necesarios para que la Comunidad pueda ejercer sus funciones con vistas a alcanzar algunos de los objetivos establecidos por el Tratado. Al ser parte integrante de un orden institucional basado en el principio de las competencias de atribución, dicha disposición no puede servir de base para ampliar el ámbito de competencias de la Comunidad más allá del marco general que resulta del conjunto de las disposiciones del Tratado, y en particular de las que definen las misiones y acciones de la Comunidad. En cualquier caso, no puede servir de fundamento para la adopción de disposiciones que, en definitiva, tuviesen por resultado una modificación del Tratado efectuada sin respetar el procedimiento de modificación previsto en el mismo. A la vista de dicho dictamen, el Tribunal de Primera Instancia instó al Consejo y a la Comisión a que indicasen específicamente cuáles eran los objetivos de la Comunidad establecidos por el Tratado CE que pretendían alcanzar mediante las disposiciones establecidas en el Reglamento impugnado.
- 65 El Consejo respondió, en resumen, que tales disposiciones persiguen un objetivo de coerción económica y financiera que constituye, en su opinión, uno de los objetivos del Tratado CE.
- 66 A este respecto, el Consejo alega que los objetivos de la Comunidad no son únicamente los que se definen en el artículo 3 CE, sino también los que pueden deducirse de disposiciones más específicas.

- 67 A su juicio, la circunstancia decisiva a este respecto es el hecho de que, a partir de las modificaciones introducidas por el Tratado de Maastricht, los artículos 60 CE y 301 CE definen las tareas y acciones de la Comunidad en materia de sanciones económicas y financieras y ofrecen una base jurídica para un traspaso expreso de competencias a la Comunidad a fin de llevarlas a cabo. Tales competencias se encuentran expresamente ligadas a la adopción de un acto en virtud de las disposiciones del Tratado relativas a la política exterior y de seguridad común (PESC) y, de hecho, supeditadas a dicha adopción. Pues bien, a tenor de lo dispuesto en el artículo 11 UE, apartado 1, tercer guión, uno de los objetivos de la PESC es «el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas».
- 68 Según el Consejo, procede por tanto reconocer que la coerción económica y financiera por razones políticas constituye un objetivo expreso y legítimo del Tratado CE, especialmente en el contexto de la aplicación de una decisión vinculante del Consejo de Seguridad, pese a ser un objetivo marginal, indirectamente vinculado con los objetivos principales de dicho Tratado, en particular los relativos a la libre circulación de capitales [artículo 3 CE, apartado 1, letra c)] y al establecimiento de un régimen de competencia no falseada [artículo 3 CE, apartado 1, letra g)], y ligado al Tratado UE.
- 69 El Consejo afirma que, en el presente asunto, el artículo 308 CE fue incluido en la base jurídica del Reglamento impugnado a fin de completar la base constituida por los artículos 60 CE y 301 CE y permitir así la adopción de medidas dirigidas, no sólo contra países terceros, sino también contra individuos y entidades no estatales no necesariamente relacionados con el Gobierno o el régimen de dichos países, en un caso en el que el Tratado CE no había previsto los poderes de acción necesarios a este respecto.
- 70 A su juicio, al proceder de este modo, la Comunidad ha seguido la evolución de la práctica internacional, que actualmente consiste en adoptar «sanciones inteligentes», dirigidas contra los individuos que constituyen una amenaza para la seguridad internacional y no contra poblaciones inocentes.

- 71 El Consejo sostiene que las circunstancias en las que ha recurrido al artículo 308 CE en el presente asunto no difieren de las circunstancias en que se ha utilizado en el pasado dicho artículo para lograr, en el funcionamiento del mercado común, alguno de los objetivos del Tratado CE sin que dicho Tratado hubiera previsto los poderes de acción necesarios al respecto. En este sentido invoca los siguientes ejemplos:
- en materia de política social, las diferentes Directivas que, basándose en el artículo 235 del Tratado CE, completado a veces por el artículo 100 del Tratado CE (actualmente artículo 94 CE), han ampliado el principio de igualdad de retribución entre trabajadores y trabajadoras, establecido en el artículo 119 del Tratado CE (los artículos 117 a 120 del Tratado CE ha sido sustituidos por los artículos 136 CE a 143 CE), hasta convertirlo en un principio general de igualdad de trato en todos los ámbitos en que podían subsistir discriminaciones potenciales y permitir que se acojan al mismo los trabajadores por cuenta propia, incluidos los del sector agrícola, y en particular la Directiva 76/207/CEE del Consejo, de 9 de febrero de 1976, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo (DO L 39, p. 40; EE 05/02, p. 70), la Directiva 79/7/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1978, relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de seguridad social (DO 1979, L 6, p. 24; EE 05/02, p. 174), la Directiva 86/378/CEE del Consejo, de 24 de julio de 1986, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en los regímenes profesionales de seguridad social (DO L 225, p. 40), y la Directiva 86/613/CEE del Consejo, de 11 de diciembre de 1986, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejerzan una actividad autónoma, incluidas las actividades agrícolas, así como sobre la protección de la maternidad (DO L 359, p. 56);

 - en materia de libre circulación de personas, las diversas normas que, basándose en el artículo 235 del Tratado CE y en el artículo 51 del Tratado CE (actualmente artículo 4 CE, tras su modificación), han ampliado a los trabajadores por cuenta propia, a los miembros su familia y a los estudiantes

los derechos reconocidos a los trabajadores por cuenta ajena que se desplazan dentro de la Comunidad y, en particular, el Reglamento (CEE) n° 1390/81 del Consejo, de 12 de mayo de 1981, por el que se amplía a los trabajadores no asalariados y a los miembros de su familia el Reglamento (CEE) n° 1408/71 relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores asalariados y a su familia que se desplacen dentro de la Comunidad (DO L 143, p. 1);

— y más recientemente, el Reglamento (CE) n° 1035/97 del Consejo, de 2 de junio de 1997, por el que se crea un Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia (DO L 151, p. 1), basado en el artículo 213 del Tratado CE (actualmente artículo 284 CE) y en el artículo 235 del Tratado CE.

72 Según el Consejo, el propio Tribunal de Justicia ha reconocido la legalidad de dicha práctica (sentencia de 5 de diciembre de 1989, *Delbar*, C-114/88, Rec. p. 4067).

73 Además, el Consejo alega que el legislador comunitario ya ha utilizado en el pasado como base jurídica en materia de sanciones el artículo 235 del Tratado CE. A este respecto expone que, antes de que se añadieran al Tratado CE los artículos 301 CE y 60 CE, varios reglamentos del Consejo por los que se imponían sanciones comerciales se basaron en el artículo 113 del Tratado CE (actualmente artículo 133 CE, tras su modificación) [véanse, por ejemplo, el Reglamento (CEE) n° 596/82 del Consejo, de 15 marzo de 1982, por el que se modifica el régimen de importación de ciertos productos originarios de la Unión Soviética (DO L 72, p. 15); el Reglamento (CEE) n° 877/82 del Consejo, de 16 de abril de 1982, por el que se suspende la importación de todos los productos originarios de Argentina (DO L 102, p. 1), y el Reglamento (CEE) n° 3302/86 del Consejo, de 27 de octubre de 1986, por el que se suspenden las importaciones de monedas de oro de la República de Sudáfrica (DO L 305, p. 11)]. Sin embargo, cuando estas medidas sobrepasaban el ámbito de aplicación de la política comercial común o concernían a personas físicas o jurídicas establecidas en la Comunidad, se basaban también en el artículo 235 del Tratado CE. Éste fue el caso, en especial, del Reglamento (CEE) n° 3541/92 del

Consejo, de 7 de diciembre de 1992, por el que se prohíbe satisfacer las reclamaciones iraquíes relativas a contratos y transacciones afectados por la Resolución 661 (1990) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y por resoluciones conexas (DO L 361, p. 1), cuyo artículo 2 disponía que «queda prohibido dar satisfacción o tomar disposición alguna tendente a dar satisfacción a cualquier reclamación presentada por [...] cualquier persona física o jurídica que actúe directa o indirectamente por cuenta o en beneficio de una o varias personas físicas o jurídicas en Iraq».

- 74 En su respuesta a las mismas preguntas escritas del Tribunal de Primera Instancia, la Comisión ha alegado que la aplicación de las sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad podía considerarse total o parcialmente comprendida en el ámbito de aplicación del Tratado CE, ya fuera como parte de la política comercial común o de los temas de mercado interior.
- 75 En el presente asunto, la Comisión sostiene, remitiéndose al cuarto considerando del Reglamento impugnado, que las medidas controvertidas eran necesarias para garantizar la uniformidad en la aplicación y la interpretación de las restricciones a los movimientos de capitales impuestas con arreglo a las resoluciones del Consejo de Seguridad de que se trata, a fin de preservar la libre circulación de capitales en la Comunidad y evitar distorsiones de la competencia.
- 76 La Comisión estima por otra parte que la defensa de la seguridad internacional, tanto dentro como fuera de la Unión, debe considerarse comprendida en el marco general de las disposiciones del Tratado CE. A este respecto, la Comisión se remite, por una parte, a los artículos 3 UE y 11 UE y, por otra, al Preámbulo del Tratado CE, en el que las Partes contratantes confirman «la solidaridad de Europa con los países de ultramar [...], de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas» y se declaran resueltas «a consolidar [...] la defensa de la paz y la libertad». La Comisión deduce de ello que la Comunidad tiene fijado «un objetivo general de defensa de la paz y la seguridad», del que se derivan específicamente los artículos 60 CE y 301 CE, que son al mismo tiempo manifestaciones específicas de la competencia comunitaria en materia de regulación de los movimientos de capitales internos y externos.

- 77 Según la Comisión, como las disposiciones del título III, capítulo 4, del Tratado CE, relativas a los movimientos de capitales, no confieren ninguna facultad especial a la Comunidad, en el presente asunto se empleó el artículo 308 CE como base jurídica complementaria a fin de garantizar que la Comunidad estuviera facultada para imponer las restricciones de que se trata, principalmente en lo que respecta a los particulares, con arreglo a la Posición común adoptada por el Consejo.
- 78 En la vista, el Reino Unido indicó que el objetivo comunitario que se perseguía con la aprobación del Reglamento impugnado era la aplicación uniforme en el interior de la Comunidad de las obligaciones en materia de restricción de los movimientos de capitales impuestas a los Estados miembros por el Consejo de Seguridad.
- 79 El Reino Unido pone de relieve que uno de los objetivos de la Comunidad formulados en el artículo 3 CE es la creación de un mercado interior en el ámbito de los movimientos de capitales. A su juicio, una aplicación uniforme de todas las restricciones a la libre circulación de capitales en el mercado constituye un aspecto esencial de la creación de un mercado interior.
- 80 Según el Reino Unido, en cambio, si no se hubieran adoptado medidas a nivel comunitario para aplicar las resoluciones del Consejo de Seguridad controvertidas, ello habría supuesto un riesgo de divergencias entre los Estados miembros en la aplicación de la congelación de fondos. Si los Estados miembros hubieran aplicado estas resoluciones individualmente, habrían aparecido inevitablemente diferencias de interpretación en cuanto al alcance de las obligaciones que les incumben, creando disparidades en el ámbito de la libre circulación de capitales entre los Estados miembros, con el consiguiente riesgo de distorsión de la competencia.
- 81 El Reino Unido sostiene además que unas medidas destinadas a congelar los fondos de unos particulares a fin de interrumpir sus relaciones económicas con organizaciones terroristas internacionales, y no con países terceros, no pueden considerarse medidas que amplíen «el ámbito de competencias de la Comunidad

más allá del marco general que resulta del conjunto de las disposiciones del Tratado», por utilizar los términos del dictamen 2/94, citado en el apartado 64 *supra*. En el marco del Tratado, la Comunidad es competente para adoptar medidas destinadas a regular los movimientos de capitales, y para hacerlo a través de medidas dirigidas a los particulares. Por lo tanto, aunque es cierto que unas medidas destinadas a regular los movimientos de capitales de los particulares a fin de interrumpir las relaciones económicas con organizaciones terroristas internacionales no forman parte de un ámbito en el que el Tratado CE haya conferido facultades específicas a las instituciones, y aunque también es cierto que dichas medidas exigen recurrir al artículo 308 CE, no cabe afirmar, a su juicio, que tales medidas sobrepasen el marco general del Tratado.

- 82 El Reino Unido sostiene que recurrir al artículo 308 CE en las circunstancias del presente asunto no es diferente de utilizarlo para alcanzar otros objetivos de la Comunidad en situaciones en las que el Tratado no ofrecía una base jurídica específica, como ya ha ocurrido en el pasado, principalmente en materia de política social (véase el apartado 71 *supra*).
- 83 En la vista, el demandante negó que el Consejo fuera competente para aprobar el Reglamento impugnado tomando como base los artículos 60 CE, 301 CE y 308 CE.
- 84 A su juicio, por una parte, en el presente asunto no cabe recurrir a los artículos 60 CE y 301 CE, ya que el Reglamento impugnado establece medidas contra particulares y no contra países terceros.
- 85 Por otra parte sostiene que tampoco cabe recurrir al artículo 308 CE, ya que el Reglamento impugnado no pretende lograr alguno de los objetivos del Tratado CE, sino sólo unos objetivos en materia de PESC recogidos en el Tratado UE. En

particular, la congelación de los fondos de los interesados carece, en su opinión, de relación real y efectiva con el objetivo de «evitar toda distorsión de la competencia» mencionado en el cuarto considerando del Reglamento impugnado (sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de octubre de 2000, Alemania/Parlamento y Consejo, C-376/98, Rec. p. I-8419, apartados 84 y 85).

- 86 A este respecto, el demandante alega en particular que no basta con que una medida persiga la realización de uno de los objetivos del Tratado UE para que pueda ser adoptada por la Comunidad basándose en el artículo 308 CE. Así, en el dictamen 2/94, citado en el apartado 64 *supra*, el Tribunal de Justicia estimó que dicha disposición no permitía la adhesión de la Comunidad al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH), y ello a pesar de que el Tratado UE menciona expresamente el objetivo de respeto de los derechos humanos. El demandante solicita por tanto al Tribunal de Primera Instancia que desestime la interpretación extensiva del artículo 308 CE propuesta por el Consejo y la Comisión, cuya consecuencia es, a su juicio, atribuir un alcance potencialmente ilimitado a dicha disposición.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 87 A diferencia del Reglamento n° 467/2001, el Reglamento impugnado tiene como base jurídica no sólo los artículos 60 CE y 301 CE, sino también el artículo 308 CE. Con ello refleja la evolución de la situación internacional en cuyo contexto han ido adoptándose las sucesivas sanciones decididas por el Consejo de Seguridad y aplicadas por la Comunidad.
- 88 La Resolución 1333 (2000) del Consejo de Seguridad, aprobada en el marco de las acciones emprendidas a fin de suprimir el terrorismo internacional, supresión que se consideraba imprescindible para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (véase su considerando séptimo), iba dirigida específicamente contra el régimen de los talibanes, que en aquel momento dominaba la mayor parte del territorio afgano y ofrecía refugio y asistencia a Usamah bin Ladin y a sus asociados.

- 89 Fue precisamente esta vinculación explícita con el territorio y el régimen gobernante de un país tercero lo que llevó al Consejo a considerar que el Reglamento nº 467/2001 podía adoptar como base jurídica los artículos 60 CE y 301 CE. Dicha apreciación debe considerarse correcta, pues el texto de dichas disposiciones no contiene elemento alguno que permita excluir la adopción de medidas restrictivas dirigidas directamente contra individuos u organizaciones, siempre que tales medidas pretendan efectivamente reducir, parcialmente o en su totalidad, las relaciones económicas con uno o varios países terceros.
- 90 Como ha subrayado con acierto el Consejo, las medidas establecidas por el Reglamento nº 467/2001 formaban parte de lo que suele denominarse «sanciones inteligentes» (smart sanctions), aparecidas en la práctica de la ONU en los años noventa. Tales sanciones sustituyen las medidas clásicas de embargo comercial generalizado contra un país por otras medidas más específicas y selectivas, a fin de reducir las penalidades de la población civil del país de que se trate, pero imponiendo al mismo tiempo auténticas sanciones al régimen de que se trate y a sus dirigentes. La práctica seguida por las instituciones comunitarias ha evolucionado en el mismo sentido, pues el Consejo ha ido considerando, sucesivamente, que los artículos 60 CE y 301 CE le permitían adoptar medidas restrictivas contra entidades o personas que dominasen físicamente una parte del territorio de un país tercero, contra entidades o personas que controlasen efectivamente el aparato gubernamental de un país tercero y contra personas y entidades asociadas a estas últimas y que les proporcionasen apoyo económico.
- 91 Dicha interpretación, que no es contraria al tenor literal de los artículos 60 CE y 301 CE, se justifica tanto por razones de eficacia como por consideraciones humanitarias.
- 92 Sin embargo, la Resolución 1390 (2002) del Consejo de Seguridad fue aprobada el 16 de enero de 2002, tras la caída del régimen de los talibanes como consecuencia de la intervención militar de la coalición internacional en Afganistán, iniciada en octubre de 2001. Por consiguiente, aunque dicha Resolución todavía menciona

expresamente a los talibanes, ya no se dirige contra su régimen, derrocado, sino, en realidad, directamente contra Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y las personas y entidades asociadas a éstos.

- 93 La inexistencia de vínculo alguno entre las sanciones que procedía adoptar con arreglo a dicha Resolución y el territorio o el régimen gobernante de un país tercero, ya mencionada en el punto 2 de la exposición de motivos de la propuesta de Reglamento del Consejo presentada por la Comisión el 6 de marzo de 2002, que dio origen al Reglamento impugnado [documento COM(2002) 117 final], ha sido expresamente reconocida en la vista por el Consejo, al menos en lo que respecta a las personas y entidades que no se encontraban en Afganistán en aquel momento.
- 94 Como faltaba dicho vínculo, el Consejo y la Comisión estimaron que los artículos 60 CE y 301 CE no constituían por sí solos una base jurídica suficiente para permitir la adopción de Reglamento impugnado. Dicha apreciación debe considerarse correcta.
- 95 En efecto, el artículo 60 CE, apartado 1, dispone que el Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 301 CE, podrá tomar las medidas urgentes que sean necesarias sobre movimiento de capitales y sobre pagos «respecto de los terceros países de que se trate». El artículo 301 CE dispone expresamente que la Comunidad podrá adoptar acciones para interrumpir o reducir parcialmente o en su totalidad las relaciones económicas «con uno o varios terceros países».
- 96 Por otra parte, el hecho de que dichos artículos autoricen la adopción de «sanciones inteligentes», no sólo contra países terceros como tales, sino también contra dirigentes de países terceros e individuos y entidades asociados con dichos dirigentes o controlados directa o indirectamente por ellos (véanse los apartados 89 a 91 *supra*), no permite afirmar que tales individuos o entidades pueden seguir siendo

objeto de sanciones cuando el régimen gobernante del país tercero de que se trate haya desaparecido. En efecto, en tales circunstancias ya no existe un vínculo suficiente entre dichos individuos o entidades y el país tercero.

- 97 De ello se deduce que, en cualquier caso, los artículos 60 CE y 301 CE no constituirían por sí solos una base jurídica suficiente para fundamentar el Reglamento impugnado.
- 98 Por otra parte, en contra de la postura expresada por la Comisión en la propuesta de Reglamento del Consejo que dio origen al Reglamento impugnado (véase el apartado 93 *supra*), el Consejo estimó que el artículo 308 CE tampoco constituía por sí solo una base jurídica adecuada para la adopción de dicha Reglamento. Dicha apreciación debe considerarse igualmente correcta.
- 99 A este respecto, procede recordar que, con arreglo a la jurisprudencia (sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de marzo de 1987, Comisión/Consejo, 45/86, Rec. p. 1493, apartado 13), del propio tenor del artículo 308 CE se deduce que la utilización de este artículo como base jurídica de un acto sólo se justifica si ninguna otra disposición del Tratado confiere a las instituciones comunitarias la competencia necesaria para adoptar dicho acto. En tales circunstancias, el artículo 308 CE permite que las instituciones actúen para lograr alguno de los objetivos la Comunidad, pese a no existir ninguna disposición que les confiera la competencia necesaria al efecto.
- 100 En lo relativo al primer requisito de aplicación del artículo 308 CE, ha quedado acreditado que ninguna disposición del Tratado CE contempla la adopción de medidas tales como las aprobadas en el Reglamento impugnado, que tienen por objeto la lucha contra el terrorismo internacional y, más específicamente, la imposición de sanciones económicas y financieras, tales como la congelación de fondos, a individuos y entidades de quienes se sospecha que contribuyen a financiarlo, sin establecer vínculo alguno con el territorio o el régimen gobernante de un país tercero. En el presente asunto se cumple, pues, este primer requisito.

- 101 En lo relativo al segundo requisito de aplicación del artículo 308 CE, con arreglo a la jurisprudencia citada en el apartado 99 *supra*, es preciso, para considerarlo cumplido en el presente asunto, que la lucha contra el terrorismo internacional y, más concretamente, la imposición de sanciones económicas y financieras, tales como la congelación de fondos, a individuos y entidades de quienes se sospecha que contribuyen a financiarlo puedan vincularse a alguno de los objetivos de la Comunidad fijados por el Tratado.
- 102 En el presente asunto, la exposición de motivos del Reglamento impugnado es particularmente lacónica a este respecto. Todo lo que en el Consejo ha indicado, en el cuarto considerando de dicho Reglamento, es que las medidas exigidas por la Resolución 1390 (2002) y por la Posición común 2002/402 «entran en el ámbito de aplicación del Tratado» y que se necesita legislación comunitaria «sobre todo para evitar toda distorsión de la competencia».
- 103 Por lo que respecta a la petición de principio según la cual las medidas de que se trata «entran en el ámbito de aplicación del Tratado», es preciso por el contrario comenzar por hacer constar que no parece que las medidas de que se trata permitan lograr alguno de los objetivos del Tratado expresamente formulados en los artículos 2 CE y 3 CE.
- 104 En particular, a diferencia de lo que ocurría con las medidas contra ciertas personas físicas o morales establecidas en la Comunidad aprobadas por el Reglamento nº 3541/92, invocado por el Consejo en apoyo de su tesis (véase el apartado 73 *supra*), las medidas que adopta el Reglamento impugnado no podrían ampararse en el objetivo de establecer una política comercial común [artículo 3 CE, apartado 1, letra b)], en cuyo contexto la Comunidad tiene la facultad de adoptar medidas de embargo comercial con arreglo al artículo 133 CE, según se ha juzgado ya, puesto que en el presente asunto no se discuten las relaciones comerciales de la Comunidad con un país tercero.

- 105 En cuanto al objetivo de establecer un régimen que garantice que la competencia no será falseada en el mercado interior [artículo 3 CE, apartado 1, letra g)], no resulta convincente la afirmación formulada en la exposición de motivos del Reglamento impugnado sobre la existencia de un riesgo de distorsión de la competencia que dicho Reglamento pretende combatir.
- 106 Las normas sobre competencia del Tratado CE son normas dirigidas a las empresas y a los Estados miembros cuando rompen la igualdad entre las empresas en materia de competencia (véase, en relación con el artículo 87 CE, la sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de julio de 1974, Italia/Comisión, 173/73, Rec. p. 709, apartado 26, y, en relación con el artículo 81 CE, la sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de julio de 1984, Hydrotherm, 170/83, Rec. p. 2999, apartado 11).
- 107 Ahora bien, en el presente asunto, por una parte, no se ha alegado que el Reglamento impugnado se aplique a las personas o entidades destinatarias del mismo en su condición de empresas a efectos de las normas sobre competencia del Tratado CE.
- 108 Por otra parte, no se ha ofrecido explicación alguna que permita comprender cómo podría verse afectada la competencia entre las empresas por la aplicación, a nivel de la Comunidad o de sus Estados miembros, de las medidas restrictivas específicas establecidas contra ciertas personas y entidades por la Resolución 1390 (2002) del Consejo de Seguridad.
- 109 No contradice estas apreciaciones la conexión establecida tanto por la Comisión, en su respuesta escrita a las preguntas del Tribunal de Primera Instancia, como por el Reino Unido, en la vista, entre el objetivo perseguido por el artículo 3 CE, apartado 1, letra g), y el objetivo de establecer un mercado interior caracterizado por la supresión, entre los Estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de capitales [artículo 3 CE, apartado 1, letra c)] (véanse en particular los apartados 75 y 78 a 80 *supra*).

- 110 A este respecto procede subrayar que la Comunidad no dispone de ninguna competencia expresa para imponer restricciones a los movimientos de capitales y a los pagos. En cambio, el artículo 58 CE permite que los Estados miembros adopten medidas que produzcan dicho efecto en la medida en que ello resulte justificado para alcanzar los objetivos establecidos en dicho artículo y, en particular, por razones de orden público o de seguridad pública (véase, por analogía con el artículo 30 CE, la sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de octubre de 1991, Richardt, C-367/89, Rec. p. I-4621, apartado 19, y la jurisprudencia que allí se cita). Como el concepto de seguridad pública comprende tanto la seguridad interior como la seguridad exterior del Estado, los Estados miembros tienen pues, en principio, el derecho de adoptar medidas tales como las establecidas en el Reglamento impugnado con arreglo al artículo 58 CE, apartado 1, letra b). Siempre que respeten el artículo 58 CE, apartado 3, y no sobrepasen lo necesario para lograr el objetivo perseguido, dichas medidas serían compatibles con el régimen de libre circulación de capitales y pagos y con el régimen de libre competencia establecidos por el Tratado CE.
- 111 Conviene añadir que si para justificar la elección del artículo 308 CE, en relación con el artículo 3 CE, apartado 1, letras c) y g), como base jurídica de un Reglamento bastara con observar que existe un riesgo de disparidades entre las normativas nacionales y un riesgo abstracto de obstáculos a la libre circulación de capitales o de distorsiones de la competencia derivado de aquél, no sólo resultarían privadas de efecto útil las disposiciones del capítulo 3 del título VI del Tratado CE, relativas a la aproximación de legislaciones, sino que además el control jurisdiccional del respeto de la base jurídica podría perder toda su eficacia. Con ello se estaría impidiendo que el juez comunitario ejerciera la función de garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación del Tratado, que le incumbe en virtud del artículo 220 CE (véase en este sentido, a propósito del artículo 100 A del Tratado CE, actualmente artículo 95 CE, tras su modificación, la sentencia Alemania/Parlamento y Consejo, citada en el apartado 85 *supra*, apartados 84, 85 y 106 a 108, y la jurisprudencia que allí se cita).
- 112 En cualquier caso, los criterios de apreciación sometidos al Tribunal de Primera Instancia no permiten concluir que el Reglamento impugnado contribuya efectivamente a prevenir un riesgo de obstáculos a la libre circulación de capitales o de distorsiones importantes de la competencia.

- 113 El Tribunal de Primera Instancia estima en particular que, en contra de lo que sostienen la Comisión y el Reino Unido, el hecho de que fueran los Estados miembros, y no la Comunidad, quienes aplicasen las resoluciones del Consejo de Seguridad controvertidas no entrañaría un riesgo verosímil y significativo de divergencias entre los Estados miembros en lo relativo a la congelación de fondos. En efecto, por una parte, tales resoluciones contienen definiciones y prescripciones claras, precisas y detalladas, que no dejan prácticamente ningún margen para la interpretación. Por otra parte, no parece que las medidas necesarias para aplicarlas sean de tanta importancia como para preocuparse por ese riesgo.
- 114 Por lo tanto, las medidas controvertidas en el presente asunto no pueden ampararse en el objetivo mencionado en el artículo 3 CE, apartado 1, letras c) y g).
- 115 Además, los diversos ejemplos de utilización del artículo 308 CE como base jurídica complementaria invocados por el Consejo (véanse los apartados 71 y 73 *supra*) carecen de pertinencia en el presente asunto. En efecto, por una parte, no se deduce de dichos ejemplos que en los casos de que se trataba no se cumplieran los requisitos de aplicación del artículo 308 CE, y en particular el relativo a la realización de alguno de los objetivos de la Comunidad. Por otra parte, los actos jurídicos mencionados en tales ejemplos no fueron objeto de impugnación alguna a este respecto ante el Tribunal de Justicia, en particular en el asunto en que se dictó la sentencia Delbar, citada en el apartado 72 *supra*. En todo caso, según reiterada jurisprudencia, una mera práctica del Consejo no puede establecer excepciones a las normas del Tratado ni tampoco, por tanto, crear un precedente que vincule a las instituciones de la Comunidad en cuanto a la selección de la base jurídica correcta (sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de febrero de 1988, Reino Unido/Consejo, 68/86, Rec. p. 855, apartado 24, y dictamen del Tribunal de Justicia 1/94, de 15 de noviembre de 1994, Rec. p. I-5267, apartado 52).
- 116 Del conjunto de consideraciones anteriores se deduce que la lucha contra el terrorismo internacional y, más concretamente, la imposición de sanciones económicas y financieras, tales como la congelación de fondos, a individuos y entidades de quienes se sospecha que contribuyen a financiarlo no pueden vincularse a ninguno de los objetivos que los artículos 2 CE y 3 CE asignan expresamente a la Comunidad.

- 117 Junto a los objetivos del Tratado expresamente formulados en los artículos 2 CE y 3 CE, la Comisión ha invocado también, en su respuesta escrita a las preguntas del Tribunal de Primera Instancia, otro objetivo de la Comunidad más genérico, que justificaba a su juicio la utilización en el presente asunto del artículo 308 CE como base jurídica. Así, la Comisión deduce del Preámbulo del Tratado CE que se ha fijado a la Comunidad un «objetivo general de defensa de la paz y la seguridad» (véase el apartado 76 *supra*). No cabe acoger esta tesis.
- 118 En efecto, en contra de lo que sostiene la Comisión, no se deduce en absoluto del Preámbulo del Tratado CE que uno de los objetivos más genéricos del mismo sea la defensa de la paz y la seguridad internacionales. Pese a tener indudablemente por principal objetivo poner fin a los conflictos del pasado entre los pueblos europeos mediante el establecimiento de una «unión cada vez más estrecha» entre ellos, dicho Tratado no contiene referencia alguna al desarrollo de una política exterior y de seguridad común. Dicha política figura únicamente entre los objetivos del Tratado UE, que pretende, como indica su Preámbulo, «salvar una nueva etapa en el proceso de integración europea emprendido con la constitución de las Comunidades Europeas».
- 119 Aunque ciertamente es lícito afirmar que este objetivo de la Unión debe inspirar la acción de la Comunidad en el ámbito de sus propias competencias, tales como la política comercial común, dicho objetivo no es suficiente, en cambio, para fundamentar la adopción de medidas basadas en el artículo 308 CE, sobre todo en sectores en los que las competencias comunitarias son marginales y están tasadas por el Tratado.
- 120 Por último, no parece posible interpretar el artículo 308 CE en el sentido de que autoriza con carácter genérico a las instituciones a basarse en él con vistas a lograr alguno de los objetivos del Tratado UE. En particular, el Tribunal de Primera Instancia considera que la coexistencia de la Unión y de la Comunidad como ordenamientos jurídicos integrados pero distintos y la arquitectura constitucional de los pilares, queridas por los autores de los Tratados actualmente vigentes, no autorizan ni a las instituciones ni a los Estados miembros a acogerse a la «cláusula de flexibilidad» del artículo 308 CE a fin de paliar la inexistencia de una competencia de la Comunidad necesaria para alcanzar alguno de los objetivos de la Unión. En última instancia, pronunciarse en otro sentido equivaldría a permitir que dicho

artículo se aplicase a la totalidad de las medidas comprendidas en el ámbito de la PESC y de la cooperación policial y judicial en materia penal (JAI), de modo que la Comunidad podría siempre llevar a cabo acciones destinadas a lograr los objetivos de dichas políticas. Tal resultado privaría a numerosas disposiciones del Tratado UE de su ámbito de aplicación y no sería coherente con la creación de instrumentos específicos para la PESC (estrategias comunes, acciones comunes, posiciones comunes) y para la JAI (posiciones comunes, decisiones, decisiones marco).

- 121 Es preciso concluir por tanto que, al igual que los artículos 60 CE y 301 CE considerados por separado, tampoco el artículo 308 CE constituye por sí solo una base jurídica suficiente para fundamentar el Reglamento impugnado.
- 122 Tanto en la exposición de motivos del Reglamento impugnado como en su respuesta escrita a las preguntas del Tribunal de Primera Instancia, el Consejo ha alegado sin embargo que el artículo 308 CE, utilizado junto con los artículos 60 CE y 301 CE, le otorga la facultad de adoptar un Reglamento comunitario que contribuye a la lucha contra la financiación del terrorismo internacional, emprendida por la Unión y por sus Estados miembros en el ámbito de la PESC, e impone al efecto sanciones económicas y financieras a particulares, sin establecer vínculo alguno con el territorio o el régimen gobernante de un país tercero. Esta apreciación debe considerarse correcta.
- 123 En efecto, en este contexto procede tener en cuenta la «pasarela» específicamente establecida, con ocasión de las modificaciones introducidas por el Tratado de Maastricht, entre las acciones de la Comunidad de imposición de sanciones económicas con arreglo a los artículos 60 CE y 301 CE y los objetivos del Tratado UE en materia de relaciones exteriores.
- 124 Es preciso hacer constar, efectivamente, que los artículos 60 CE y 301 CE constituyen unas disposiciones del Tratado CE totalmente especiales, en la medida en que reconocen expresamente la posibilidad de que sea necesaria una acción de la Comunidad a fin de lograr, no ya alguno de los objetivos de la Comunidad establecidos en el Tratado CE, sino uno de los objetivos específicamente asignados a la Unión por el artículo 2 UE, a saber, el desarrollo de una política exterior y de seguridad común.

125 En el marco de los artículos 60 CE y 301 CE, la acción de la Comunidad es por tanto en realidad una acción de la Unión llevada a cabo tomando como base el pilar comunitario, tras la adopción por parte del Consejo de una posición común o de una acción común en el ámbito de la PESC.

126 A este respecto procede señalar que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 3 UE, la Unión tendrá un marco institucional único que garantizará la coherencia y la continuidad de las acciones llevadas a cabo para alcanzar sus objetivos, dentro del respeto y del desarrollo del acervo comunitario. La Unión velará, en particular, por mantener la coherencia del conjunto de su acción exterior en el marco de sus políticas en materia de relaciones exteriores, de seguridad, de economía y de desarrollo. El Consejo y la Comisión tendrán la responsabilidad de garantizar dicha coherencia y cooperarán a tal fin. Asegurarán, cada cual conforme a sus competencias, la realización de tales políticas.

127 Pues bien, al igual que los poderes de acción previstos en el Tratado CE pueden revelarse insuficientes para permitir una acción de las instituciones destinada a lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, del mismo modo las facultades de imposición de sanciones económicas y financieras previstas en los artículos 60 CE y 301 CE, a saber, la interrupción o la reducción de las relaciones económicas con uno o varios países terceros, en particular en lo que respecta a los movimientos de capitales y a los pagos, pueden revelarse insuficientes para permitir que las instituciones logren el objetivo de la PESC, comprendida en el ámbito del Tratado UE, con vistas al cual dichos artículos fueron específicamente incluidos en el Tratado CE.

128 Procede reconocer por tanto que, en el contexto específico al que se refieren los artículos 60 CE y 301 CE, resulta justificado, en nombre de la exigencia de coherencia formulada en el artículo 3 UE, utilizar como base jurídica complementaria el artículo 308 CE cuando aquellos artículos no confieran a las instituciones comunitarias, en materia de sanciones económicas y financieras, la competencia necesaria para actuar a fin de lograr el objetivo perseguido por la Unión y sus Estados miembros en el ámbito de la PESC.

- 129 Así pues, cabe la posibilidad de que una posición común o una acción común adoptadas en el ámbito de la PESC exijan de la Comunidad la aplicación de unas sanciones económicas y financieras que vayan más allá de las expresamente previstas en los artículos 60 CE y 301 CE, consistentes en una interrupción o reducción de las relaciones económicas con uno o varios países terceros, principalmente en lo que respecta a los movimientos de capitales y a los pagos.
- 130 En tal supuesto, la utilización de una base jurídica compuesta simultáneamente por los artículos 60 CE, 301 CE y 308 CE permite lograr, en materia de sanciones económicas y financieras, el objetivo perseguido en el ámbito de la PESC por la Unión y por sus Estados miembros, tal como haya sido formulado en una posición común o en una acción común, pese a no haberse atribuido expresamente a la Comunidad la facultad de imponer sanciones económicas y financieras a individuos o entidades que no presenten una vinculación suficiente con un país tercero determinado.
- 131 En el presente asunto, es indiscutible que la lucha contra el terrorismo internacional y contra la financiación del mismo forma parte de los objetivos de la Unión en el ámbito de la PESC, tal como se definen en el artículo 11 UE, incluso en el caso de que dicha lucha no vaya dirigida específicamente contra países terceros o dirigentes de los mismos.
- 132 Por otra parte, no se discute que la Posición común 2002/402 fue adoptada unánimemente por el Consejo en el marco de esta lucha, y que en ella se dispone que la Comunidad impondrá sanciones económicas y financieras a los particulares de quienes se sospeche que contribuyen a financiar el terrorismo internacional, sin establecer ya vínculo alguno con el territorio o el régimen gobernante de un país tercero.
- 133 En este contexto, el hecho de utilizar el artículo 308 CE a fin de completar las facultades de imposición de sanciones económicas y financieras conferidas a la Comunidad por los artículos 60 CE y 301 CE se justifica por el argumento de que, en el mundo actual, los Estados no pueden seguir siendo considerados la única fuente

de amenazas para la paz y la seguridad internacionales. No puede impedirse que la Unión y su pilar comunitario se adapten a las nuevas amenazas, al igual que lo hizo la comunidad internacional, mediante la imposición de sanciones económicas y financieras no sólo a países terceros, sino también a personas, grupos, empresas o entidades asociados que desarrollen una actividad terrorista internacional o atenten de otro modo contra la paz y la seguridad internacionales.

134 Por lo tanto, es evidente que, al utilizar en el presente asunto el artículo 308 CE como base jurídica complementaria, el Consejo no amplió el ámbito de competencias de la Comunidad más allá del marco general que resulta del conjunto de las disposiciones del Tratado, y en particular de las que definen las misiones y acciones de la Comunidad.

135 Así pues, resulta conforme a Derecho la tesis de las instituciones y del Reino Unido en el sentido de que el Consejo era competente para adoptar el Reglamento impugnado, por el que se aplican en la Comunidad las sanciones económicas y financieras previstas en la Posición común 2002/402, tomando como base jurídica conjunta los artículos 60 CE, 301 CE y 308 CE.

3. Sobre los tres motivos relativos a la violación de derechos fundamentales del demandante

Alegaciones de las partes

136 En los antecedentes de hecho de su argumentación, el demandante afirma ser un hombre de negocios internacional, ciudadano de Arabia Saudí, y poseer importantes intereses económicos en la Unión Europea. Desde la entrada en vigor del Reglamento nº 2062/2001 y, posteriormente, del Reglamento impugnado, sus fondos y activos en la Unión Europea ha sido congelados y le resulta imposible

dirigir sus negocios. Además, su inclusión en la lista del anexo I del Reglamento impugnado ha dañado su reputación personal y profesional. El demandante sostiene ser víctima de un grave error judicial y declara que nunca ha estado implicado en actividades terroristas ni ha proporcionado apoyo económico alguno a dichas actividades, ya fuera en relación con Usamah bin Ladin o con la red Al-Qaida o de algún otro modo.

- 137 El demandante añade que también se le han aplicado medidas nacionales de congelación de sus fondos en el Reino Unido, en Estados Unidos y en Suiza, y que ha impugnado ante los tribunales todas estas medidas. En particular, ha interpuesto un recurso de anulación (judicial review) contra la congelación de sus fondos ordenada por el Ministerio de Hacienda británico. En una audiencia preliminar de dicho procedimiento, el juez competente estimó que el motivo relativo a la ilegalidad de dicha medida no estaba manifiestamente desprovisto de fundamento en Derecho nacional. El Gobierno del Reino Unido sostuvo sin embargo que, debido al efecto directo del Derecho comunitario, el procedimiento promovido a nivel nacional por el demandante resultaba inútil a menos que éste ganara igualmente su recurso contra el Reglamento impugnado. El demandante supone por lo demás que la información que llevó a inscribirlo en la lista del Comité de Sanciones es la misma que el Gobierno del Reino Unido comunicó en dicho procedimiento nacional.
- 138 En los fundamentos jurídicos de su argumentación, el demandante pone de relieve con carácter preliminar que, según la jurisprudencia (sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de mayo de 1974, Nold/Comisión, 4/73, Rec. p. 491, apartado 13), los derechos fundamentales reconocidos y garantizados por las constituciones de los Estados miembros, y en particular los consagrados por el CEDH, forman parte integrante del ordenamiento jurídico comunitario.
- 139 A continuación invoca en apoyo de sus pretensiones tres motivos de anulación, el primero de los cuales se refiere a la violación del derecho a ser oído, el segundo a la violación del derecho fundamental al respeto de la propiedad y del principio de proporcionalidad y el tercero a la violación del derecho a un control jurisdiccional efectivo.

- 140 Según el demandante, las resoluciones del Consejo de Seguridad invocadas por el Consejo y la Comisión no confieren a dichas instituciones la facultad de menoscabar estos derechos fundamentales sin justificar dicho menoscabo ante el Tribunal de Primera Instancia aportando las pruebas necesarias. A su juicio, la Unión Europea, en cuanto ordenamiento jurídico independiente de las Naciones Unidas, regido por normas jurídicas que le son propias, debe justificar las medidas que adopta remitiéndose a sus propias facultades y deberes frente a las personas a las que se aplica dicho ordenamiento.
- 141 Por lo que respecta más concretamente a la supuesta violación de su derecho a ser oído, el demandante reconoce que, dada su naturaleza, la medida inicial de congelación de sus fondos no debía ser notificada antes de su aplicación.
- 142 Reivindica no obstante el derecho a ser oído por el Consejo y la Comisión a fin de que se retire su nombre de la lista de personas y entidades a las que se aplican las sanciones, en virtud del principio general del Derecho comunitario según el cual los destinatarios de decisiones de las autoridades públicas que afecten de manera considerable a sus intereses deben tener la oportunidad de dar a conocer oportunamente su punto de vista (sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de octubre de 1974, *Transocean Marine Paint/Comisión*, 17/74, Rec. p. 1063, apartado 15). El demandante recuerda que el respeto del derecho de defensa, como principio de carácter fundamental, debe garantizarse en todos los procedimientos que puedan afectar a la persona de que se trate y entrañar consecuencias desfavorables para ella (sentencias del Tribunal de Justicia de 17 de octubre de 1989, *Dow Benelux/Comisión*, 85/87, Rec. p. 3137, y de 27 de junio de 1991, *Al-Jubail Fertilizer y Saudi Arabian Fertilizer/Consejo*, C-49/88, Rec. p. I-3187).
- 143 En el presente asunto, a juicio del demandante, el Reglamento impugnado viola claramente estos principios fundamentales, ya que permite que el Consejo congele indefinidamente sus fondos sin darle oportunidad alguna de ser oído sobre la realidad y pertinencia de los hechos y circunstancias alegados y de las pruebas utilizadas en su contra.

- 144 Por lo que respecta más concretamente a la supuesta violación del derecho fundamental al respeto de la propiedad, garantizado por el artículo 1 del primer Protocolo adicional al CEDH y por los principios generales del Derecho comunitario, y a la supuesta violación del principio de proporcionalidad, el demandante señala que el Reglamento impugnado permite congelar sus fondos sin otro motivo que la inclusión de su nombre en la lista elaborada por el Comité de Sanciones, sin que las instituciones comunitarias puedan ejercer la más mínima facultad de apreciación de las pruebas disponibles y de las consideraciones capaces de justificar tal medida y sin que se hayan ponderado los intereses en conflicto.
- 145 En su escrito de réplica, el demandante subraya que las propias instituciones confiesan no haber procedido en absoluto a ponderar los intereses en conflicto y no haber examinado las pruebas de cargo. Además, no han presentado ante el Tribunal de Primera Instancia prueba de cargo alguna que demuestre que, si se hubiera llevado a cabo dicha ponderación, la congelación de los activos del demandante habría resultado justificada. El demandante alega que, dadas estas circunstancias, el Tribunal de Primera Instancia no dispone de ningún medio para juzgar si el Reglamento impugnado justifica las medidas draconianas adoptadas contra sus bienes.
- 146 Por lo que respecta más concretamente a la supuesta violación del derecho a un control jurisdiccional efectivo, el demandante recuerda que, en la sentencia de 15 de mayo de 1986, *Johnston* (222/84, Rec. p. 1651), apartado 18, el Tribunal de Justicia reconoció que dicho derecho constituye un principio general del Derecho comunitario.
- 147 A continuación alega que, en el presente asunto, el Reglamento impugnado no contempla en absoluto la posibilidad de llevar a cabo este control, ni en particular la de examinar las pruebas de cargo utilizadas en contra del demandante, con lo que viola dicho principio general.
- 148 El demandante añade que, si tal control existiera, podría demostrar que los cargos que se le imputan carecen de fundamento.

149 Por otra parte, en respuesta a la alegación del Consejo de que se le han aplicado unas meras medidas administrativas y no una sanción penal o una confiscación de sus bienes que le permita invocar el artículo 6 del CEDH, el demandante subraya que se le ha acusado de un crimen gravísimo, a saber, de estar implicado en una organización terrorista responsable de los atentados del 11 de septiembre de 2001, que se ha destruido su reputación y que sus bienes han sido congelados sin límite alguno de tiempo ni de cuantía, y todo ello en un contexto en el que el Consejo, primero, no ha examinado las pruebas presentadas en su contra, segundo, no quiere ni puede ofrecerle posibilidad alguna de impugnar la congelación de sus bienes y, tercero, alega que el Tribunal de Primera Instancia no puede adoptar medidas para verificar si la decisión de congelar sus activos era correcta.

150 Según el demandante, las instituciones de la Comunidad no pueden eludir la responsabilidad de respetar sus derechos fundamentales parapetándose tras las decisiones aprobadas por el Consejo de Seguridad, sobre todo cuando esas propias decisiones no respetan el derecho de defensa. El demandante sostiene que, tratándose de un Reglamento comunitario, tiene derecho a exigir un control jurisdiccional en el ámbito de la Comunidad. A su juicio, el hecho de que el Consejo pretenda carecer por completo de facultades de apreciación en la materia y hallarse obligado a actuar conforme a las instrucciones de la ONU demuestra precisamente el vicio de que adolece el Reglamento impugnado.

151 En su escrito de réplica, el demandante añade que ha intentado entrar en contacto directamente con el Comité de Sanciones para conseguir que se borre su nombre de la lista. La respuesta que recibió fue que no se aceptaban observaciones de particulares y que las reclamaciones relativas a las sanciones impuestas a nivel nacional debían presentarse ante los tribunales competentes. Esto le llevó a solicitar la ayuda del Ministerio de Asuntos Exteriores saudí para defender sus derechos ante el Comité de Sanciones y a efectuar gestiones en Estados Unidos en defensa de sus intereses ante la Office of Foreign Assets Control (OFAC). En su opinión, las instituciones no puede acusarle por tanto de no haber hecho todo lo posible para obtener la liberación de sus activos.

- 152 Por último, el demandante sostiene que la alegación de que le ha sido posible promover el presente procedimiento carece de validez si al Tribunal de Primera Instancia le resulta imposible examinar la procedencia de su recurso. En su opinión, para responder a las exigencias del control jurisdiccional efectivo, el Tribunal de Primera Instancia debe, o bien apreciar el valor de las pruebas que se presenten ante él, o bien rechazar el Reglamento impugnado por no ofrecer base jurídica para dicho examen.
- 153 Con carácter principal, y remitiéndose en particular al artículo 24, apartado 1, a los artículos 25 y 41, al artículo 48, apartado 2, y al artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo y la Comisión alegan, en primer lugar, que el Derecho internacional obliga a la Comunidad, al igual que a los Estados miembros de la ONU, a aplicar en el ámbito de sus competencias las resoluciones del Consejo de Seguridad, en particular las adoptadas en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas; en segundo lugar, que en esta materia la competencia de las instituciones comunitarias es una competencia reglada y que dichas instituciones no disponen de potestad discrecional autónoma alguna ni de margen de apreciación alguno; en tercer lugar, que no pueden por tanto ni modificar el contenido de dichas resoluciones ni crear mecanismos que puedan dar lugar a una modificación de su contenido, y, en cuarto lugar, que procede descartar cualquier otro Convenio internacional o norma jurídica interna que puedan obstaculizar la aplicación de tales resoluciones.
- 154 A este respecto, el Consejo y la Comisión señala que el Reglamento impugnado lleva a cabo una transposición al ordenamiento jurídico comunitario de las Resoluciones 1267 (1999), 1333 (2000) y 1390 (2002) del Consejo de Seguridad, aprobadas en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, en un primer momento contra el régimen de los talibanes de Afganistán, y a continuación como respuesta a las actividades terroristas relacionadas con los atentados del 11 de septiembre de 2001 en la ciudad de Nueva York y en Washington, D.C. (Estados Unidos). Más concretamente, como el nombre del demandante fue incluido el 17 de octubre de 2001 en la lista elaborada por el Comité de Sanciones, el Reglamento nº 2062/2001 modificó a su vez la lista de personas cuyos fondos habían sido congelados a causa de sus vínculos con los talibanes, Usamah bin Ladin y la red Al-Qaida para incluir en ella dicho nombre, con arreglo al artículo 10 del Reglamento nº 467/2001.

- 155 Las instituciones comunitarias afirman así que su objetivo era cumplir las obligaciones que el artículo 25 de la Carta de las Naciones Unidas impone a los Estados miembros de la Comunidad, transponiendo automáticamente al ordenamiento jurídico comunitario las listas de individuos o entidades elaboradas por el Consejo de Seguridad o por el Comité de Sanciones, con arreglo a los procedimientos aplicables.
- 156 A este respecto, el Consejo y la Comisión ponen de relieve que los Estados miembros de la Comunidad, en su condición de miembros de las Naciones Unidas, han aceptado cumplir sin reservas las decisiones aprobadas en su nombre por el Consejo de Seguridad, en aras de un interés superior, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (véanse el artículo 24, apartado 1, y el artículo 25 de la Carta de las Naciones Unidas). En su opinión, las obligaciones que el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas impone a los miembros de la ONU prevalecen sobre todas las demás obligaciones internacionales a las que éstos puedan estar sometidos. El artículo 103 de la Carta permite así descartar cualquier otra disposición de Derecho internacional convencional o consuetudinario para cumplir las resoluciones del Consejo de Seguridad, produciendo de este modo un «efecto de legitimación».
- 157 Según las instituciones, tampoco los Derechos nacionales pueden obstaculizar las medidas de ejecución adoptadas en aplicación de la Carta de las Naciones Unidas. Si los miembros de la ONU dispusieran de la posibilidad de modificar el contenido de las resoluciones del Consejo de Seguridad, no podría mantenerse la uniformidad en la aplicación de las mismas, que resulta indispensable para garantizar su eficacia.
- 158 El Consejo y la Comisión alegan que, aunque la propia Comunidad no es miembro de la ONU, en los ámbitos de su competencia se encuentra obligada a actuar respetando las obligaciones impuestas a sus Estados miembros por su condición de miembros de las Naciones Unidas. A este respecto, la Comisión indica que las competencias de la Comunidad deben ejercerse respetando el Derecho internacional (sentencias del Tribunal de Justicia de 24 de noviembre de 1992, Poulsen y Diva Navigation, C-286/90, Rec. p. I-6019, apartado 9, y de 16 de junio de 1998, Racke, C-162/96, Rec. p. I-3655, apartado 45). El Consejo y la Comisión invocan igualmente la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 28 de abril de 1998, Dorsch

Consult/Consejo y Comisión (T-184/95, Rec. p. II-667). Pese a que dicha sentencia se refería a la imposición de un embargo comercial, medida de política comercial común que, según el artículo 133 CE, forma parte de las competencias exclusivas de la Comunidad, el Consejo y la Comisión estiman que el principio sentado en ella se aplica igualmente a las restricciones a los movimientos de capitales y a los pagos establecidas, como en el presente asunto, en virtud de los artículos 60 CE y 301 CE.

- 159 El Consejo generaliza esta afirmación alegando que, cuando la Comunidad actúa para cumplir las obligaciones impuestas a sus Estados miembros por su condición de miembros de la ONU, ya sea porque estos últimos le han traspasado las competencias necesarias o porque estiman que la intervención de la Comunidad es políticamente oportuna, procede considerar a todos los efectos prácticos que la Comunidad se encuentra en la misma situación que los miembros de la ONU, habida cuenta de lo dispuesto en el artículo 48, apartado 2, de la Carta de las Naciones Unidas.
- 160 Sin violar sus obligaciones internacionales y las de sus Estados miembros, la Comunidad no disponía por tanto de la posibilidad de excluir a determinadas personas de la lista elaborada por el Comité de Sanciones, ni de informarlas previamente, ni de autorizar, en último extremo, un procedimiento de revisión a cuyo término ciertas personas habrían podido ser excluidas de la lista, según alegan el Consejo y la Comisión. El Consejo sostiene que ello habría constituido además una violación del deber de cooperación leal entre los Estados miembros y la Comunidad, formulado en el artículo 10 CE.
- 161 El Consejo añade que, aunque llegara a considerarse que el Reglamento impugnado menoscaba los derechos fundamentales del demandante, las circunstancias en que fue aprobado excluyen toda actuación ilícita por su parte, habida cuenta de lo dispuesto en el artículo 48, apartado 2, de la Carta de las Naciones Unidas. Según esta institución, cuando la Comunidad adopta medidas cuyos objetivos reflejan el deseo de sus Estados miembros de cumplir las obligaciones que les impone la Carta de las Naciones Unidas, se halla amparada forzosamente por la protección que confiere dicha Carta, y en particular por el «efecto de legitimación». El Consejo considera que dicho efecto también se produce en lo que respecta a los derechos fundamentales, derechos que, según lo dispuesto en los instrumentos jurídicos internacionales pertinentes, pueden ser objeto de suspensión temporal en caso de urgencia.

162 En cualquier caso, el Consejo considera que, en el presente asunto, la competencia del Tribunal de Primera Instancia debería limitarse al examen de la cuestión de si las instituciones cometieron un error manifiesto en la ejecución de las obligaciones establecidas por la Resolución 1390 (2002) del Consejo de Seguridad. A su juicio, cualquier acto de ejercicio de las competencias del Tribunal de Primera Instancia que sobrepasara dicho límite, lo que equivaldría a un control judicial indirecto y selectivo de unas medidas vinculantes aprobadas por el Consejo de Seguridad en el desempeño de sus funciones de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, provocaría graves problemas en las relaciones internacionales de la Comunidad y de sus Estados miembros, sería impugnabile con arreglo al artículo 10 CE y entrañaría el riesgo de socavar uno de los fundamentos del orden internacional establecido por los Estados a partir de 1945. El Consejo considera que unas medidas de esta naturaleza no pueden ser impugnadas a nivel nacional o regional, sino únicamente ante el propio Consejo de Seguridad.

163 Por su parte, la Comisión considera igualmente que toda decisión de supresión o de modificación de la lista aprobada por el Consejo de Seguridad podría perturbar gravemente las relaciones internacionales de la Comunidad y de sus Estados miembros. Dicha situación llevaría a la Comunidad a incumplir su obligación genérica de respeto del Derecho internacional y a los Estados miembros a incumplir las obligaciones específicas que les impone la Carta de las Naciones Unidas. Tal situación perjudicaría igualmente la aplicación uniforme de las decisiones del Consejo de Seguridad, requisito *sine qua non* para la eficacia de las mismas. La Comisión alega igualmente que el principio de cortesía internacional exige que la Comunidad aplique tales medidas, ya que con ellas se pretende proteger a todos los Estados de los ataques terroristas.

164 Según la Comisión, las consideraciones anteriores impiden que el Tribunal de Primera Instancia examine la compatibilidad del Reglamento impugnado con los derechos invocados por el demandante. A su juicio, incluso en el supuesto de que tales derechos hubieran sido violados, y no es el caso, la Comunidad seguiría estando obligada a aplicar las resoluciones del Consejo de Seguridad y, si ella se abstuviera de actuar, serían los Estados miembros quienes estarían obligados a hacerlo.

- 165 Con carácter subsidiario, para el supuesto de que el Tribunal de Primera Instancia decidiera llevar a cabo un examen completo de la procedencia de los tres motivos de anulación invocados por el demandante, el Consejo y la Comisión alegan que el Reglamento impugnado no menoscaba los derechos y libertades fundamentales supuestamente violados.
- 166 En primer lugar, a su juicio, el Reglamento impugnado no menoscaba el derecho del demandante a ser oído.
- 167 Las instituciones comunitarias sostienen en efecto que, en el presente asunto, no disponen de facultad alguna de investigación, ni de margen alguno de apreciación de los hechos ni de libertad alguna de apreciación política. Su obligación consiste simplemente en aplicar las medidas aprobadas por el Consejo de Seguridad a fin de garantizar la paz y la seguridad internacionales, careciendo de facultades para establecer un mecanismo de revisión de dichas medidas. El Consejo y la Comisión consideran por tanto que el derecho a ser oído, que evidentemente debe ser respetado en los procedimientos administrativos, no es aplicable en circunstancias como las que aquí se plantean.
- 168 En segundo lugar, las medidas aplicadas por el Reglamento impugnado no vulneran, a su juicio, ni el principio de proporcionalidad ni el derecho fundamental del demandante al respeto de su propiedad, ya que dicho derecho no goza de una protección ilimitada y el ejercicio del mismo puede quedar sometido a restricciones justificadas por razones de interés general.
- 169 Según estas instituciones, en el presente asunto no puede estar más claro el interés general de la Comunidad y de sus Estados miembros en que se cumplan las obligaciones impuestas por el Consejo de Seguridad, de modo que los fondos de los particulares no puedan utilizarse para fomentar el terrorismo. Las medidas adoptadas por la Comunidad, que se limitan a aplicar unas decisiones vinculantes

del Consejo de Seguridad, se explican por la importancia de este objetivo y no crean un desequilibrio injusto entre las exigencias impuestas por el interés general y las derivadas de la protección de los derechos fundamentales de los particulares. Dadas estas circunstancias, el Consejo estima que las medidas de que se trata no pueden considerarse inadecuadas o desproporcionadas, aunque resulten severas para el demandante.

170 En la medida en que el demandante parece reprochar, de hecho, a las instituciones comunitarias que no hayan previsto algún tipo de mecanismo de revisión de tales medidas, la Comisión recuerda que las instituciones se han limitado a garantizar la aplicación de las decisiones del Consejo de Seguridad, sin hallarse en posición de modificarlas.

171 En la medida en que el demandante sostiene que los medios utilizados resultan desproporcionados para alcanzar los objetivos de que se trata, la Comisión replica que esta crítica sólo puede dirigirse contra las decisiones del Consejo de Seguridad.

172 En tercer lugar, en lo relativo al derecho a un control jurisdiccional efectivo, el Consejo y la Comisión alegan que el demandante ha podido interponer el presente recurso ante el Tribunal de Primera Instancia con arreglo al artículo 230 CE.

173 Según el Consejo, la cuestión de determinar hasta donde debe llegar el control jurisdiccional en el presente asunto es una cuestión distinta, que corresponde resolver al Tribunal de Primera Instancia.

174 A este respecto, el Consejo sostiene que, cuando la Comunidad actúa sin ejercitar potestad discrecional alguna, basándose en una decisión adoptada por un órgano al que la comunidad internacional ha atribuido considerables facultades a fin de

preservar la paz y seguridad internacionales, un control jurisdiccional completo entrañaría el riesgo de socavar el sistema de la ONU establecido en 1945, podría perjudicar gravemente a las relaciones internacionales de la Comunidad y de los Estados miembros y entraría en conflicto con la obligación de la Comunidad de respetar el Derecho internacional.

- 175 El Consejo y la Comisión señalan igualmente que el demandante, representado si es necesario por Arabia Saudí, puede dirigirse al Consejo de Seguridad o al Comité de Sanciones para exponer su punto de vista, bien directamente, bien a través de los servicios del Ministerio de Hacienda del Reino Unido. Es cierto que la ONU, como organización internacional, no examinaría los argumentos del demandante como individuo. Sin embargo, la ONU no puede hacer caso omiso de la opinión de sus miembros. Así, si las autoridades saudíes estuvieran convencidas de la inocencia del demandante, nada impediría que se realizaran gestiones a fin de revisar la inscripción del mismo en la lista del Comité de Sanciones. Según el Consejo y la Comisión, el demandante no ha aportado información sobre el resultado de sus gestiones ante dicho órgano ni sobre el punto de vista expresado por éste, mientras que otras personas incluidas en la lista del Comité de Sanciones han podido hacerlo.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

Observaciones previas

- 176 El Tribunal de Primera Instancia sólo puede pronunciarse oportunamente sobre los motivos relativos a la violación de los derechos fundamentales del demandante en el caso de que dichos motivos estén comprendidos en el ámbito de su control jurisdiccional y puedan dar lugar, de ser fundados, a la anulación del Reglamento impugnado.

177 Ahora bien, en el presente asunto, las instituciones y el Reino Unido sostienen, en esencia, que no se cumple ninguno de estos dos requisitos, ya que las obligaciones que la Carta de las Naciones Unidas impone a la Comunidad y a sus Estados miembros tienen primacía sobre cualquier otra obligación de Derecho internacional, comunitario o nacional. Procede por tanto examinar las alegaciones de estas partes antes de entrar a discutir las alegaciones del demandante.

178 A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia estima oportuno examinar en primer lugar la conexión entre el ordenamiento jurídico internacional creado por las Naciones Unidas y el ordenamiento jurídico nacional o comunitario, y analizar en qué medida las resoluciones aprobadas por el Consejo de Seguridad en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas vinculan a la Comunidad y a los Estados miembros de ésta en el ejercicio de sus competencias.

179 Los resultados de dicho examen determinarán, en efecto, los del examen que se llevará a cabo en segundo lugar, relativo a la amplitud del control de legalidad que corresponde ejercer al Tribunal de Primera Instancia sobre los actos comunitarios de aplicación de tales resoluciones, principalmente desde el punto de vista de los derechos fundamentales.

180 Por último, en tercer lugar, el Tribunal de Primera Instancia se pronunciará sobre las supuestas violaciones de los derechos fundamentales del demandante, en la medida en que haya concluido que las mismas están comprendidas efectivamente en el ámbito de su control jurisdiccional y pueden dar lugar a la anulación del Reglamento impugnado.

Sobre la conexión entre el ordenamiento jurídico internacional creado por las Naciones Unidas y el ordenamiento jurídico nacional o comunitario

181 Es preciso reconocer que, desde el punto de vista del Derecho internacional, las obligaciones que la Carta de las Naciones Unidas impone a los Estados miembros de

la ONU prevalecen indiscutiblemente sobre todas las demás obligaciones de Derecho interno o de Derecho internacional convencional, incluidas las obligaciones impuestas con arreglo al CEDH, en el caso de los Estados que sean miembros del Consejo de Europa, y las impuestas con arreglo al Tratado CE, en el caso de los Estados que sean también miembros de la Comunidad.

- 182 En primer lugar, en lo que respecta a las relaciones entre la Carta de las Naciones Unidas y el Derecho interno de los Estados miembros de la ONU, esta regla de primacía resulta de los principios del Derecho internacional consuetudinario. A tenor de lo dispuesto en el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, celebrada en Viena el 23 de mayo de 1969, que codifica dichos principios (y aplicable, según su artículo 5, «a todo tratado que sea un instrumento constitutivo de una organización internacional y a todo tratado adoptado en el ámbito de una organización internacional»), una parte no podrá invocar las disposiciones de su Derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.
- 183 En segundo lugar, por lo que respecta a las relaciones entre la Carta de las Naciones Unidas y el Derecho internacional convencional, esta regla de primacía queda consagrada expresamente en el artículo 103 de dicha Carta, a tenor del cual, «en caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta». Conforme a lo dispuesto en el artículo 30 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, y a diferencia de las reglas normalmente aplicables en caso de tratados sucesivos, dicha disposición es válida tanto para los tratados anteriores a la Carta de las Naciones Unidas como para los tratados posteriores. Según la Corte Internacional de Justicia, todos los convenios regionales, bilaterales e incluso multilaterales que las partes puedan haber celebrado están siempre supeditados a las disposiciones del artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas [sentencia de 26 de noviembre de 1984, Actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra ésta (Nicaragua contra Estados Unidos de América), Rec. 1984, p. 392, apartado 107].
- 184 Disfrutan igualmente de dicha primacía las decisiones contenidas en las resoluciones del Consejo de Seguridad, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 25 de la Carta de las Naciones Unidas, a tenor del cual los miembros de las Naciones Unidas están

obligados a aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad. Según la Corte Internacional de Justicia, conforme a lo dispuesto en el artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas, las obligaciones de las partes a este respecto prevalecen sobre las obligaciones de las mismas derivadas de cualquier otro convenio internacional [auto de 14 de abril de 1992 (medidas provisionales), Cuestiones sobre la interpretación y la aplicación del Convenio de Montreal de 1971 suscitadas por el incidente aéreo de Lockerbie (Jamahiriya árabe libia contra Estados Unidos de América), Rec. 1992, p. 16, apartado 42, y auto de 14 de abril de 1992 (medidas provisionales), Cuestiones sobre la interpretación y la aplicación del Convenio de Montreal de 1971 suscitadas por el incidente aéreo de Lockerbie (Jamahiriya árabe libia contra Reino Unido), Rec. 1992, p. 113, apartado 39].

185 Por lo que respecta más concretamente a las relaciones entre las obligaciones que la Carta de las Naciones Unidas impone a los Estados miembros de la Comunidad y las obligaciones que les impone el Derecho comunitario, procede añadir que el artículo 307 CE, párrafo primero, establece que «las disposiciones del presente Tratado no afectarán a los derechos y obligaciones que resulten de convenios celebrados, con anterioridad al 1 de enero de 1958 o, para los Estados que se hayan adherido, con anterioridad a la fecha de su adhesión, entre uno o varios Estados miembros, por una parte, y uno o varios terceros Estados, por otra».

186 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, este artículo pretende precisar, conforme a los principios del Derecho internacional, que la aplicación del Tratado CE no afecta al compromiso asumido por un determinado Estado miembro de respetar los derechos de países terceros derivados de un convenio anterior y de cumplir sus correspondientes obligaciones (sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de marzo de 1995, *Evans Medical y Macfarlan Smith*, C-324/93, Rec. p. I-563, apartado 27; véanse también las sentencias del Tribunal de Justicia de 27 de febrero de 1962, *Comisión/Italia*, 10/61, Rec. p. 1; du 2 de agosto de 1993, *Levy*, C-158/91, Rec. p. I-4287, y de 14 de enero de 1997, *Centro-Com*, C-124/95, Rec. p. I-81, apartado 56).

187 Pues bien, cinco de los seis Estados signatarios del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, firmado en Roma el 25 de marzo de 1957, eran ya miembros de la ONU el 1 de enero de 1958. En cuanto a la República Federal de Alemania, aunque es cierto que no fue formalmente admitida como miembro de la ONU hasta el 18 de septiembre de 1973, su compromiso de respetar las obligaciones

que le impone la Carta de las Naciones Unidas era también anterior al 1 de enero de 1958, como muestran en particular el Acta final de la Conferencia celebrada en Londres entre el 28 de septiembre y el 3 de octubre de 1954 (conferencia denominada «de las nueve potencias») y los Convenios de París de 23 de octubre de 1954. Por otra parte, todos los Estados que se han adherido posteriormente a la Comunidad eran miembros de la ONU antes de su adhesión.

- 188 Es más, el artículo 224 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (actualmente artículo 297 CE) fue incluido específicamente en dicho Tratado a fin de respetar la regla de primacía definida anteriormente. A tenor de dicha disposición, «los Estados miembros se consultarán a fin de adoptar de común acuerdo las disposiciones necesarias para evitar que el funcionamiento del mercado común resulte afectado por las medidas que un Estado miembro pueda verse obligado a adoptar [...] para hacer frente a las obligaciones contraídas por el mismo para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional».
- 189 Las resoluciones aprobadas por el Consejo de Seguridad en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas son pues obligatorias para todos los Estados miembros de la Comunidad, que deben por tanto, en su condición de tales, adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la aplicación de las mismas (conclusiones del Abogado General Jacobs presentadas en el asunto Bosphorus, sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de julio de 1996, C-84/95, Rec. pp. I-3953 y ss., especialmente p. I-3956, punto 2, y en el asunto Ebony Maritime y Loten Navigation, sentencia de 27 de febrero de 1997, C-177/95, Rec. pp. I-1111 y ss., especialmente p. I-1115, punto 27).
- 190 De las consideraciones anteriores se deduce igualmente que, tanto en virtud de las normas del Derecho internacional general como en virtud de las disposiciones específicas del Tratado, los Estados miembros tienen la facultad, e incluso la obligación, de renunciar a aplicar toda disposición del Derecho comunitario que obstaculice el adecuado cumplimiento de las obligaciones que les impone la Carta de las Naciones Unidas, aunque se trate de una disposición de Derecho primario o de un principio general de dicho Derecho.

- 191 Así, en la sentencia Centro-Com, citada en el apartado 186 *supra*, el Tribunal de Justicia declaró específicamente que unas medidas nacionales contrarias al artículo 113 del Tratado CE podían justificarse con arreglo al artículo 234 del Tratado (actualmente artículo 307 CE, tras su modificación) si eran necesarias para garantizar el cumplimiento, por parte del Estado miembro en cuestión, de las obligaciones que le imponían la Carta de las Naciones Unidas y las resoluciones del Consejo de Seguridad.
- 192 En cambio, se deduce de la jurisprudencia (véase la sentencia Dorsch Consult/ Consejo y Comisión, citada en el apartado 158 *supra*, apartado 74) que la Carta de las Naciones Unidas no vincula directamente a la Comunidad como tal, a diferencia de lo que ocurre con los Estados miembros de la misma, y que no existe por tanto una obligación de Derecho internacional público general que la obligue a aceptar y cumplir las resoluciones del Consejo de Seguridad con arreglo al artículo 25 de dicha Carta. La razón es que la Comunidad no es miembro de la ONU, ni destinataria de las resoluciones del Consejo de Seguridad, ni sucesora de sus Estados miembros en los derechos y obligaciones de éstos con arreglo al Derecho internacional público.
- 193 Dicho esto, procede afirmar que las obligaciones impuestas por la Carta de las Naciones Unidas vinculan a la Comunidad, al igual que a los Estados miembros de la misma, en virtud de su propio Tratado constitutivo.
- 194 A este respecto, es patente que, en el momento de celebrar el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, los Estados miembros estaban vinculados por los compromisos que habían asumido en virtud de la Carta de las Naciones Unidas.
- 195 Mediante el acuerdo celebrado entre ellos, los Estados miembros no pudieron traspasar a la Comunidad más competencias de las que tenían ni liberarse de las obligaciones que habían contraído frente a países terceros en virtud de dicha Carta (véase, por analogía, la sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de diciembre de 1972, International Fruit Company y otros, asuntos acumulados 21/72 a 24/72, Rec. p. 1219, en lo sucesivo «sentencia International Fruit», apartado 11).

- 196 Antes al contrario, su voluntad de respetar los compromisos asumidos en virtud de dicha Carta se desprende de los preceptos del propio Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea y queda de manifiesto, en particular, en los artículos 224 y 234, párrafo primero, del mismo (véanse, por analogía, la sentencia *International Fruit*, apartados 12 y 13, y las conclusiones del Abogado General Mayras presentadas en dicho asunto, Rec. pp. 1231 a 1237).
- 197 Pese a que esta última disposición se refiere únicamente a las obligaciones de los Estados miembros, lleva aparejada la obligación de las instituciones de la Comunidad de no obstaculizar el cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados miembros en virtud de dicha Carta (sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de octubre de 1980, *Burgoa*, 812/79, Rec. p. 2787, apartado 9).
- 198 Procede subrayar igualmente que, en la medida en que las competencias necesarias para la ejecución de los compromisos asumidos por los Estados miembros en virtud de la Carta de las Naciones Unidas hayan sido traspasadas a la Comunidad, los Estados miembros se han obligado, con arreglo al Derecho internacional público, a que la propia Comunidad ejercite al efecto tales competencias.
- 199 En este contexto, conviene recordar, por una parte, que con arreglo al artículo 48, apartado 2, de la Carta de las Naciones Unidas, las decisiones del Consejo de Seguridad serán llevadas a cabo por los miembros de las Naciones Unidas «directamente y mediante su acción en los organismos internacionales apropiados de que formen parte» y, por otra parte, que, según la jurisprudencia (sentencias *Poulsen y Diva Navigation*, citada en el apartado 158 *supra*, apartado 9, y *Racke*, citada en el apartado 158 *supra*, apartado 45; véase igualmente la sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de diciembre de 1974, *Van Duyn*, 41/74, Rec. p. 1337, apartado 22), las competencias de la Comunidad deben ejercitarse respetando el Derecho internacional y, por consiguiente, el Derecho comunitario debe interpretarse, y su ámbito de aplicación delimitarse, tomando en consideración las normas pertinentes del Derecho internacional.
- 200 Al conferir dichas competencias a la Comunidad, los Estados miembros demostraron pues su intención de que ésta quedara vinculada por las obligaciones contraídas por ellos en virtud de la Carta de las Naciones Unidas (véase, por analogía, la sentencia *International Fruit*, apartado 15).

- 201 Desde la entrada en vigor del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, el traspaso de competencias entre los Estados miembros y la Comunidad se ha concretado de diversas maneras en lo que respecta al cumplimiento de los compromisos asumidos por aquéllos en virtud de la Carta de las Naciones Unidas (véase, por analogía, la sentencia *International Fruit*, apartado 16).
- 202 Así, por ejemplo, el Tratado de la Unión Europea añadió al Tratado CE un artículo 228 A (actualmente artículo 301 CE), a fin de proporcionar una base jurídica específica a las sanciones económicas que la Comunidad, única competente en materia de política comercial común, pudiera verse obligada a imponer a países terceros por razones políticas decididas por sus Estados miembros en el marco de la PESC, en la mayoría de los casos en aplicación de una resolución del Consejo de Seguridad que los obligue a imponer tales sanciones.
- 203 Es evidente por tanto que, en la medida en que la Comunidad haya asumido, con arreglo al Tratado CE, competencias anteriormente ejercidas por los Estados miembros en el ámbito de aplicación de la Carta de las Naciones Unidas, las disposiciones de dicha Carta son vinculantes para la Comunidad [véase por analogía, en lo relativo a la cuestión de si el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1947 vincula a la Comunidad, la sentencia *International Fruit*, apartado 18; véase igualmente la sentencia *Dorsch Consult/Consejo y Comisión*, citada en el apartado 158 *supra*, apartado 74, que reconoce que, al aplicar una medida de embargo comercial establecida por una resolución del Consejo de Seguridad, la Comunidad ejerce una competencia reglada].
- 204 Al término de este razonamiento, procede considerar, por una parte, que la Comunidad no puede violar las obligaciones que la Carta de las Naciones Unidas impone a sus Estados miembros ni obstaculizar el cumplimiento de las mismas y, por otra parte, que la Comunidad se encuentra obligada, en virtud del propio Tratado que la creó, a adoptar en el ejercicio de sus competencias todas las disposiciones necesarias para permitir que sus Estados miembros respeten tales obligaciones.

- 205 Pues bien, en el presente asunto, el Consejo estimó en su Posición común 2002/402, adoptada con arreglo a las disposiciones del título V del Tratado UE, que, para aplicar ciertas medidas restrictivas contra Usamah bin Ladin, los miembros de la organización Al-Qaida, los talibanes y otras personas, grupos, empresas y entidades asociadas a ellos, de conformidad con las Resoluciones 1267 (1999), 1333 (2000) y 1390 (2002) del Consejo de Seguridad, era necesaria una acción de la Comunidad, dentro de los límites de las competencias que le confiere el Tratado CE.
- 206 La Comunidad aplicó dichas medidas mediante la aprobación del Reglamento impugnado. Como ya se ha declarado en el apartado 135 *supra*, la Comunidad era competente para adoptar dicho acto tomando como base los artículos 60 CE, 301 CE y 308 CE.
- 207 Es preciso reconocer, por tanto, la procedencia de las alegaciones formuladas por las instituciones que se han resumido en el apartado 153 *supra*, con la salvedad de que, en el ámbito de sus competencias, la Comunidad estaba obligada a aplicar las mencionadas resoluciones del Consejo de Seguridad, no en virtud del Derecho internacional general, como sostienen dichas partes, sino en virtud del propio Tratado CE.
- 208 En cambio, procede desestimar las alegaciones del demandante basadas en la tesis de que el ordenamiento jurídico comunitario es un ordenamiento jurídico independiente de las Naciones Unidas, regulado por normas jurídicas que le son propias.

Sobre la amplitud del control de legalidad que corresponde ejercer al Tribunal de Primera Instancia

- 209 Procede recordar, con carácter preliminar, que la Comunidad Europea es una comunidad de Derecho, en la medida en que ni sus Estados miembros ni sus instituciones pueden sustraerse al control de la conformidad de sus actos con la

carta constitucional fundamental que constituye el Tratado y que este último ha establecido un sistema completo de vías de recurso y de procedimientos destinado a confiar al Tribunal de Justicia el control de la legalidad de los actos de las instituciones (sentencias del Tribunal de Justicia de 23 de abril de 1986, *Los Verdes/Parlamento*, 294/83, Rec. p. 1339, apartado 23; de 22 de octubre de 1987, *Foto-Frost*, 314/85, Rec. p. 4199, apartado 16, y de 23 de marzo de 1993, *Weber/Parlamento*, C-314/91, Rec. p. I-1093, apartado 8; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 2 de octubre de 2001, *Martínez y otros/Parlamento*, asuntos acumulados T-222/99, T-327/99 y T-329/99, Rec. p. II-2823, apartado 48; véase asimismo el dictamen 1/91 del Tribunal de Justicia, de 14 de diciembre de 1991, Rec. p. I-6079, apartado 21).

210 Como el Tribunal de Justicia ha declarado en reiteradas ocasiones (sentencia *Johnston*, citada en el apartado 146 *supra*, apartado 18; véanse asimismo las sentencias del Tribunal de Justicia de 3 de diciembre de 1992, *Oleifici Borelli/Comisión*, C-97/91, Rec. p. I-6313, apartado 14; de 11 de enero de 2001, *Kofisa Italia*, C-1/99, Rec. p. I-207, apartado 46; de 27 de noviembre de 2001, *Comisión/Austria*, C-424/99, Rec. p. I-9285, apartado 45, y de 25 de julio de 2002, *Unión de Pequeños Agricultores/Consejo*, C-50/00 P, Rec. p. I-6677, apartado 39), «el control jurisdiccional [...] constituye la expresión de un principio general del Derecho que sirve de base a las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros [...] y que] también ha sido consagrado en los artículos 6 y 13 del [CEDH]».

211 En el presente asunto, dicho principio se expresa a través del derecho que el artículo 230 CE, párrafo cuarto, confiere al demandante, permitiéndole someter al control del Tribunal de Primera Instancia la legalidad del Reglamento impugnado, en la medida en que le afecte directa e individualmente, e invocar en apoyo de su recurso cualquier motivo en el que alegue incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación del Tratado CE o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución, o desviación de poder.

212 La cuestión que se plantea en el presente asunto es sin embargo la de si existen límites estructurales, impuestos por el Derecho internacional general o por el propio Tratado CE, al control jurisdiccional que sobre dicho Reglamento corresponde ejercer al Tribunal de Primera Instancia.

- 213 Procede recordar en efecto que el Reglamento impugnado, adoptado en vista de la Posición Común 2002/402, constituye la ejecución, a nivel de la Comunidad, de una obligación que recae sobre sus Estados miembros, en cuanto miembros de la ONU, la de aplicar, eventualmente a través de un acto comunitario, las sanciones contra Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y los talibanes y otros individuos, grupos, empresas y entidades asociados con ellos que fueron impuestas y posteriormente reforzadas por diversas resoluciones del Consejo de Seguridad aprobadas en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. La exposición de motivos de dicho Reglamento menciona expresamente las Resoluciones 1267 (1999), 1333 (2000) y 1390 (2002).
- 214 En este contexto, las instituciones actuaron en ejercicio de una competencia reglada, como han alegado acertadamente, de modo que no disponían de ningún margen de apreciación autónomo. En particular, no podían ni modificar directamente el contenido de las resoluciones de que se trata ni establecer un mecanismo que pudiera provocar tal modificación.
- 215 Cualquier control de la legalidad interna del Reglamento impugnado efectuado por el Tribunal de Primera Instancia, en particular desde el punto de vista de las disposiciones o principios generales del Derecho comunitario relativos a la protección de los derechos fundamentales, exigiría por tanto que el Tribunal examinara, de modo incidental, la legalidad de dichas resoluciones. Efectivamente, en el supuesto que se examina, el origen de la ilegalidad alegada por el demandante debe buscarse, no en la adopción del Reglamento impugnado, sino en las resoluciones del Consejo de Seguridad que impusieron las sanciones (véase, por analogía, la sentencia Dorsch Consult/Consejo y Comisión, citada en el apartado 158 *supra*, apartado 74).
- 216 En particular, si, a pesar de que el Reglamento impugnado parece venir impuesto por el Derecho internacional, el Tribunal de Primera Instancia lo anulara, como solicita el demandante, basándose en que dicho acto viola los derechos fundamentales de éste protegidos por el ordenamiento jurídico comunitario, tal anulación implicaría, indirectamente, que las propias resoluciones del Consejo de Seguridad en cuestión violan tales derechos fundamentales. En otros términos, el demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que declare implícitamente que la norma de Derecho internacional de que se trata vulnera los derechos fundamentales de la persona protegidos por el ordenamiento jurídico comunitario.

- 217 Las instituciones y el Reino Unido solicitan al Tribunal de Primera Instancia que, por principio, se declare totalmente incompetente para llevar a cabo este control indirecto de la legalidad de dichas resoluciones, alegando que el Tribunal está obligado a respetarlas en su condición de normas de Derecho internacional que vinculan a los Estados miembros de la Comunidad. Dichas partes consideran, en esencia, que el control del Tribunal de Primera Instancia debe limitarse a verificar, por una parte, si se han respetado las normas formales, de procedimiento y de competencia que debían observar en el presente asunto las instituciones comunitarias y, por otra, si las medidas comunitarias controvertidas resultan adecuadas y proporcionadas con respecto a las resoluciones del Consejo de Seguridad que aplican.
- 218 Es preciso reconocer que los principios deducidos anteriormente del examen de la conexión entre el ordenamiento jurídico internacional creado por las Naciones Unidas y el ordenamiento jurídico comunitario imponen como corolario tal limitación de competencia.
- 219 Como se ha indicado antes, las resoluciones del Consejo de Seguridad controvertidas fueron aprobadas en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. En este contexto, la determinación de lo que constituye una amenaza contra la paz y seguridad internacionales y de las medidas necesarias para defenderlas o restablecerlas constituye una competencia exclusiva del Consejo de Seguridad, que por consiguiente queda sustraída a la competencia de las autoridades y tribunales nacionales o comunitarios, sin otra salvedad que el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, contemplado en el artículo 51 de dicha Carta.
- 220 Desde el momento en que el Consejo de Seguridad, actuando en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, decide a través de su Comité de Sanciones que procede congelar los fondos de determinados individuos o entidades, tal decisión obliga a todos los miembros de las Naciones Unidas, con arreglo al artículo 48 de dicha Carta.

- 221 Conforme a las consideraciones expuestas en los apartados 193 a 204 *supra*, ni en Derecho internacional ni en Derecho comunitario resulta aceptable, por tanto, la afirmación de que el Tribunal de Primera Instancia es competente para controlar, de modo incidental, la legalidad de una decisión de esta índole utilizando como criterio de referencia el nivel de protección de los derechos fundamentales reconocido en el ordenamiento jurídico comunitario.
- 222 Por una parte, dicha competencia sería incompatible con los compromisos asumidos por los Estados miembros en virtud de la Carta de las Naciones Unidas, y en particular de sus artículos 25, 48 y 103, así como con el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.
- 223 Por otra parte, dicha competencia vulneraría tanto las disposiciones del Tratado CE, en particular los artículos 5 CE, 10 CE, 297 CE y 307 CE, párrafo primero, como las del Tratado UE, en particular el artículo 5 UE, según el cual el juez comunitario ejercerá sus competencias en las condiciones y para los fines previstos en las disposiciones del Tratado CE y del Tratado UE. Sería además incompatible con el principio que establece que las competencias de la Comunidad, y por tanto las del Tribunal de Primera Instancia, deben ejercitarse respetando el Derecho internacional (sentencias Poulsen y Diva Navigation, citada en el apartado 158 *supra*, apartado 9, y Racke, citada en el apartado 158 *supra*, apartado 45).
- 224 Procede añadir que, habida cuenta en particular de las disposiciones del artículo 307 CE y del artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas, la alegación de que se han vulnerado, bien los derechos fundamentales protegidos por el ordenamiento jurídico comunitario, bien los principios de dicho ordenamiento jurídico, no puede afectar a la validez de una resolución del Consejo de Seguridad ni a su eficacia en el territorio de la Comunidad (véanse, por analogía, las sentencias del Tribunal de Justicia de 17 de diciembre de 1970, Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, Rec. p. 1125, apartado 3; de 8 de octubre de 1986, Keller, 234/85, Rec. p. 2897, apartado 7, y de 17 de octubre de 1989, Dow Chemical Ibérica y otros/Comisión, asuntos acumulados 97/87 a 99/87, Rec. p. 3165, apartado 38).

- 225 Resulta obligado considerar, pues, que las resoluciones del Consejo de Seguridad controvertidas no están sometidas en principio al control jurisdiccional del Tribunal de Primera Instancia y que éste no se encuentra autorizado a cuestionar, ni siquiera de modo incidental, la legalidad de las mismas desde el punto de vista del Derecho comunitario. Por el contrario, el Tribunal de Primera Instancia está obligado a interpretar y aplicar dicho Derecho, en la medida de lo posible, de tal modo que sea compatible con las obligaciones que la Carta de las Naciones Unidas impone a los Estados miembros.
- 226 No obstante, el Tribunal de Primera Instancia está facultado para controlar, de modo incidental, la legalidad de las resoluciones del Consejo de Seguridad controvertidas desde el punto de vista del *ius cogens*, entendido como un orden público internacional que se impone a todos los sujetos del Derecho internacional, incluidos los órganos de la ONU, y que no tolera excepción alguna.
- 227 A este respecto procede señalar que la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que codifica el Derecho internacional consuetudinario (y cuyo artículo 5 dispone que se aplica «a todo tratado que sea un instrumento constitutivo de una organización internacional y a todo tratado adoptado en el ámbito de una organización internacional»), establece en su artículo 53 la nulidad de los tratados que estén en oposición con una norma imperativa de Derecho internacional general (*ius cogens*), que define como «una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter». Del mismo modo, el artículo 64 de la Convención de Viena dispone que, «si surge una nueva norma imperativa de derecho internacional general, todo tratado existente que esté en oposición con esa norma se convertirá en nulo y terminará».
- 228 Por lo demás, la propia Carta de las Naciones Unidas parte del presupuesto de la existencia de unos principios imperativos de Derecho internacional, entre ellos el de protección de los derechos fundamentales de la persona. En el Preámbulo de la Carta, los pueblos de las Naciones Unidas se declaran así resueltos «a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana». El capítulo primero de la Carta, titulado «Propósitos y principios», muestra además que uno de los Propósitos de las Naciones Unidas consiste en estimular el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

- 229 Dichos principios obligan tanto a los miembros de las Naciones Unidas como a los órganos de la misma. Así, según el artículo 24, apartado 2, de la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad, en el desempeño de las funciones que le impone su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, debe proceder «de acuerdo con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas». Los poderes sancionadores de que dispone el Consejo de Seguridad en el ejercicio de dicha responsabilidad deben utilizarse por tanto respetando el Derecho internacional, y en particular los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas.
- 230 El Derecho internacional permite considerar, pues, que existe un límite al principio de la obligatoriedad de las resoluciones del Consejo de Seguridad: tales resoluciones deben respetar las normas perentorias fundamentales del *ius cogens*. En caso contrario, por improbable que sea dicho supuesto, no vincularían a los Estados miembros de la ONU ni, por lo tanto, a la Comunidad.
- 231 En un recurso de anulación contra un acto comunitario adoptado en cumplimiento de una resolución del Consejo de Seguridad sin aplicar margen de apreciación alguno, el control jurisdiccional incidental ejercido por el Tribunal de Primera Instancia puede extenderse por tanto, a título claramente excepcional, a la verificación de la observancia de las normas superiores del Derecho internacional que forman parte del *ius cogens* y, en particular, de las normas imperativas para la protección universal de los derechos humanos, que no toleran excepción alguna por parte de los Estados miembros ni de los órganos de la ONU, ya que constituyen «principios inviolables del Derecho internacional consuetudinario» (opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 8 de julio de 1996, Licitud de la amenaza o del uso de armas nucleares, Rec. 1996, p. 226, apartado 79; véanse igualmente, en este sentido, las conclusiones presentadas por el Abogado General Jacobs en el asunto Bosphorus, citadas en el apartado 189 *supra*, punto 65).
- 232 Son estas consideraciones generales las que deben guiar el examen de los motivos relativos a la violación de los derechos fundamentales del demandante.

Sobre las supuestas violaciones de los derechos fundamentales del demandante

233 El Tribunal de Primera Instancia considera oportuno examinar, en primer lugar, la supuesta violación del derecho fundamental al respeto de la propiedad y del principio de proporcionalidad; a continuación, la supuesta violación del derecho a ser oído y, por último, la supuesta violación del derecho a un control jurisdiccional efectivo.

— Sobre la supuesta violación del derecho al respeto de la propiedad y del principio de proporcionalidad

234 El demandante alega que se han violado su derecho al respeto de su propiedad, tal como es garantizado por el artículo 1 del primer Protocolo adicional al CEDH, y el principio de proporcionalidad, en cuanto principio general del Derecho comunitario.

235 Sin embargo, como estas supuestas violaciones se derivan exclusivamente de la congelación de los fondos del demandante decidida por el Consejo de Seguridad, a través del Comité de Sanciones, y ejecutada en la Comunidad mediante el Reglamento impugnado, sin aplicar margen de apreciación alguno, en principio procede examinar las alegaciones del demandante utilizando como único criterio de referencia el nivel de protección universal de los derechos fundamentales de la persona establecido en el *ius cogens*, conforme a los principios sentados anteriormente.

236 Dado que la amplitud y la intensidad de la congelación de los fondos del demandante han variado con el paso del tiempo (véanse, sucesivamente, el artículo 2 del Reglamento n° 467/2001, el artículo 2 del Reglamento n° 881/2002 en su redacción inicial y, por último, el artículo 2 *bis* del Reglamento impugnado, añadido

por el artículo 1 del Reglamento nº 561/2003), procede precisar, por lo demás, que en el presente recurso de anulación el control jurisdiccional del Tribunal de Primera Instancia debe aplicarse únicamente a la normativa vigente en la actualidad. En efecto, en los procedimientos de anulación, el juez comunitario tiene normalmente en cuenta los acontecimientos que afectan al propio objeto de litigio mientras se está desarrollando el proceso, tales como la derogación, la prórroga, la sustitución o la modificación del acto impugnado (véase, además de las sentencias Alpha Steel/Comisión, Fabrique de fer de Charleroi y Dillinger Hüttenwerke/Comisión y CCRE/Comisión, citadas en el apartado 53 *supra*, el auto del Tribunal de Justicia de 8 de marzo de 1993, Lezzi Pietro/Comisión, C-123/92, Rec. p. I-809, apartados 8 a 11). Todos las partes se han mostrado de acuerdo sobre este punto en la vista.

- 237 Procede analizar por tanto si la congelación de fondos establecida por el Reglamento impugnado, en su versión modificada por el Reglamento nº 561/2003, e, indirectamente, por las resoluciones del Consejo de Seguridad que dichos Reglamentos aplican, viola los derechos fundamentales del demandante.
- 238 El Tribunal de Primera Instancia considera que no es éste el caso, utilizando como criterio de referencia el nivel de protección universal de los derechos fundamentales de la persona establecido en el *ius cogens*.
- 239 A este respecto procede subrayar en primer lugar que, en su versión modificada por el Reglamento nº 561/2003, adoptado a raíz de la Resolución 1452 (2002) del Consejo de Seguridad, el Reglamento impugnado dispone, entre otras excepciones y exenciones, que, a petición de los interesados y salvo oposición expresa del Comité de Sanciones, las autoridades nacionales competentes declararán que la congelación de fondos no se aplicará a los fondos necesarios para sufragar gastos básicos, en particular el pago de alimentos, alquileres, tratamientos médicos, impuestos o servicios públicos (véase el apartado 36 *supra*). Además, actualmente los fondos necesarios para cualquier otro «gasto extraordinario» pueden liberarse mediante autorización expresa del Comité de Sanciones.

- 240 Las posibilidades explícitas de aplicar exenciones y excepciones a la congelación de los fondos de las personas inscritas en la lista del Comité de Sanciones muestran claramente que dicha medida no tiene ni por objeto ni por efecto someter a dichas personas a un trato inhumano o degradante.
- 241 Procede señalar además que, si bien el artículo 17, apartado 1, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, dispone que «toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente», el artículo 17, apartado 2, de dicha Declaración Universal precisa que «nadie será privado arbitrariamente de su propiedad».
- 242 Así pues, en la medida en que el respeto del derecho a la propiedad deba considerarse comprendido en las normas imperativas del Derecho internacional general, únicamente una privación arbitraria de dicho derecho podría considerarse, en cualquier caso, contraria al *ius cogens*.
- 243 Ahora bien, es preciso reconocer que el demandante no ha sido privado arbitrariamente de este derecho.
- 244 En efecto, en primer lugar, la congelación de los fondos del demandante constituye uno de los aspectos de las sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad a Usamah bin Ladin, a la red Al-Qaida y a los talibanes y a otros individuos, grupos, empresas y entidades asociados con ellos.
- 245 A este respecto, procede subrayar la importancia de la lucha contra el terrorismo internacional y la legitimidad de la protección de las Naciones Unidas contra los actos de las organizaciones terroristas.

- 246 En el preámbulo de la Resolución 1390 (2002), el Consejo de Seguridad condenó inequívocamente los ataques terroristas ocurridos el 11 de septiembre de 2001, expresando su determinación de prevenir todos los actos de esa índole, observó que Osama bin Laden y la red Al-Qaida seguían realizando actividades en apoyo del terrorismo internacional, condenó a la red Al-Qaida y a otros grupos terroristas asociados por los múltiples actos criminales y terroristas destinados a causar la muerte de numerosos civiles inocentes y la destrucción de bienes, y reafirmó además que los actos de terrorismo internacional constituyen una amenaza a la paz y la seguridad internacionales.
- 247 Tales circunstancias ponen de manifiesto la gran importancia del objetivo perseguido por las sanciones, que consiste, según los términos de la Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de 28 de septiembre de 2000, a la que se remite el tercer considerando del Reglamento impugnado, en 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. Las medidas que se discuten persiguen pues un objetivo de interés general fundamental para la comunidad internacional.
- 248 En segundo lugar, la congelación de fondos es una medida cautelar que, a diferencia de una confiscación, no afecta a la propia esencia del derecho de propiedad de los interesados sobre sus activos financieros, sino únicamente a la utilización de los mismos.
- 249 En tercer lugar, las resoluciones del Consejo de Seguridad controvertidas establecen un mecanismo de revisión periódica del régimen general de sanciones (véanse los apartados 16, 25 y 33 *supra* y el apartado 266 *infra*).
- 250 En cuarto lugar, como se expondrá a continuación, la normativa controvertida establece un procedimiento que permite que los interesados sometan en todo momento su caso para revisión al Comité de Sanciones, a través del Estado miembro del que son nacionales o en el que residen.

251 Dadas estas circunstancias, la congelación de los fondos de las personas y entidades de las que se sospecha, gracias a informaciones comunicadas por los Estados miembros de las Naciones Unidas y controladas por el Consejo de Seguridad, que están relacionadas con Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y los talibanes y que han participado en la financiación, la planificación, la preparación o la perpetración de actos terroristas no puede calificarse de violación arbitraria, inadecuada o desproporcionada de los derechos fundamentales de los interesados.

252 Se deduce de las consideraciones anteriores que procede desestimar las alegaciones del demandante basadas en la supuesta violación de su derecho al respeto de su propiedad y del principio de proporcionalidad.

— Sobre la supuesta violación del derecho a ser oído

253 Aun reconociendo que la medida inicial de congelación de sus fondos no debía ser objeto de una notificación previa a la aplicación de la misma, el demandante reprocha al Consejo que no le haya dado posibilidad alguna de ser oído sobre los hechos, circunstancias y pruebas utilizados en su contra (véanse los apartados 141 a 143 *supra*). Por otra parte, el demandante parece alegar igualmente que las propias decisiones del Consejo de Seguridad de que se trata no respetaron su derecho de defensa (véase el apartado 150 *supra*).

254 A este respecto, procede distinguir entre el supuesto derecho del demandante a ser oído por el Consejo en el contexto de la adopción del Reglamento impugnado y su supuesto derecho a ser oído por el Comité de Sanciones en el contexto de su inscripción en la lista de personas cuyos fondos deben ser congelados con arreglo a las resoluciones del Consejo de Seguridad controvertidas.

- 255 En primer lugar, por lo que respecta al supuesto derecho del demandante a ser oído por el Consejo en el contexto de la adopción del Reglamento impugnado, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, el respeto del derecho de defensa en todo procedimiento incoado contra una persona que pueda terminar en un acto que le sea lesivo constituye un principio fundamental del Derecho comunitario, y debe garantizarse aun cuando no exista ninguna normativa reguladora del procedimiento de que se trate. Este principio exige que toda persona a la que se pueda imponer una sanción tenga ocasión de dar a conocer oportunamente su punto de vista sobre los datos utilizados en su contra para justificar la sanción (sentencias del Tribunal de Justicia de 29 de junio de 1994, Fiskano/Comisión, C-135/92, Rec. p. I-2885, apartados 39 y 40; de 24 de octubre de 1996, Comisión/Lisrestal y otros, C-32/95 P, Rec. p. I-5373, apartado 21, y de 21 de septiembre de 2000, Mediocurso/Comisión, C-462/98 P, Rec. p. I-7183, apartado 36).
- 256 Sin embargo, el Consejo y la Comisión sostienen acertadamente que dicha jurisprudencia se ha desarrollado en determinados ámbitos, tales como el Derecho de la competencia, la lucha antidumping y las ayudas estatales, o también el Derecho disciplinario o la reducción de las subvenciones, en los que las instituciones comunitarias disponen de amplias facultades de investigación y de instrucción y de un amplio margen de discrecionalidad.
- 257 De hecho, según la jurisprudencia, el respeto de las garantías que otorga el ordenamiento jurídico comunitario, y en particular el derecho del interesado a expresar su punto de vista, se encuentra en correlación con el ejercicio de una facultad de apreciación por parte de la autoridad autora del acto que se discute (sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de noviembre de 1991, Technische Universität München, C-269/90, Rec. p. I-5469, apartado 14).
- 258 Pues bien, en el presente asunto, tal como se ha indicado en las observaciones previas expuestas anteriormente sobre la conexión entre el ordenamiento jurídico internacional creado por las Naciones Unidas y el ordenamiento jurídico comunitario, las instituciones comunitarias estaban obligadas a transponer al ordenamiento jurídico comunitario ciertas resoluciones del Consejo de Seguridad y ciertas decisiones del Comité de Sanciones que no les facultaban en absoluto para

crear, en la fase de ejecución específica de las mismas, ningún mecanismo comunitario de examen o de revisión de las situaciones individuales, ya que tanto el fondo de las medidas de que se trata como los mecanismos de revisión de las mismas (véanse los apartados 262 y siguientes *infra*) eran competencia exclusiva del Consejo de Seguridad y de su Comité de Sanciones. Por consiguiente, las instituciones comunitarias no disponían de ninguna facultad de investigación, de ninguna posibilidad de control de los hechos tenidos en cuenta por el Consejo de Seguridad y el Comité de Sanciones, de ningún margen de apreciación sobre tales hechos y de ninguna libertad de apreciación en cuanto a la oportunidad de imponer sanciones al demandante. El principio del Derecho comunitario que reconoce el derecho a ser oído no puede ser aplicado en unas circunstancias tales, en las que la audiencia del interesado nunca podría impulsar a la institución a revisar su postura.

259 De ello se deduce que, en el contexto de la adopción y aplicación del Reglamento impugnado, el Consejo no estaba obligado a oír al demandante en relación con el mantenimiento del mismo en la lista de personas y entidades a quienes se aplican las sanciones.

260 Por lo tanto, procede desestimar las alegaciones del demandante basadas en la supuesta violación de su derecho a ser oído por el Consejo en el contexto de la adopción del Reglamento impugnado.

261 En segundo lugar, por lo que respecta al supuesto derecho del demandante a ser oído por el Comité de Sanciones en el contexto de su inscripción en la lista de personas cuyos fondos deben ser congelados en virtud de las resoluciones del Consejo de Seguridad controvertidas, es preciso hacer constar que dichas resoluciones no reconocen tal derecho.

262 Procede subrayar no obstante que, aunque las resoluciones del Consejo de Seguridad controvertidas no reconocen el derecho personal a ser oído, tales resoluciones y los sucesivos reglamentos de aplicación de las mismas en la Comunidad han creado un mecanismo de revisión de las situaciones individuales,

disponiendo que los interesados pueden dirigirse al Comité de Sanciones, a través de sus autoridades nacionales, a fin de obtener que se retire su nombre de la lista de personas a quienes se aplican las sanciones, o bien ciertas excepciones a la congelación de sus fondos (véanse en particular los apartados 20, 32 y 34 a 36 *supra*).

- 263 El Comité de Sanciones es un órgano subsidiario del Consejo de Seguridad, compuesto por representantes de los Estados miembros del Consejo de Seguridad. Dicho Comité se ha convertido en un importante órgano permanente, encargado de la supervisión cotidiana de la aplicación de las sanciones, y facilita la interpretación y aplicación uniforme de las resoluciones por parte de la comunidad internacional (conclusiones del Abogado General Jacobs presentadas en el asunto Bosphorus, citadas en el apartado 189 *supra*, punto 46).
- 264 Concretamente, en lo relativo a las peticiones de revisión de casos individuales destinadas a borrar el nombre de los interesados de la lista de personas a quienes se aplican las sanciones, las «Directrices del [Comité de Sanciones] para el desempeño de su labor», aprobadas el 7 de noviembre de 2002 y enmendadas el 10 de abril de 2003 (véase el apartado 50 *supra*), disponen lo siguiente en su párrafo 7:
- «a) Sin perjuicio de los procedimientos disponibles, un requirente (persona, grupo, empresa o entidad incluido en la lista consolidada del [Comité de Sanciones]) puede pedir al gobierno de su país de residencia o ciudadanía que solicite una revisión del caso. A tal efecto, el requirente debe proporcionar una justificación del pedido de exclusión de la lista, presentar información pertinente y solicitar apoyo para su exclusión.
- b) El gobierno al que se presente la petición (“el gobierno requerido”) debe examinar toda la información pertinente y luego dirigirse en forma bilateral al gobierno o gobiernos que propusieron originalmente la designación (“el

gobierno o los gobiernos proponentes”) para solicitar información adicional y celebrar consultas sobre el pedido de exclusión de la lista.

- c) El gobierno o los gobiernos proponentes originales también pueden pedir información adicional al país de ciudadanía o residencia del requirente. Los gobiernos requeridos y proponentes pueden, según proceda, celebrar consultas con el Presidente del Comité durante el curso de esas consultas bilaterales.

- d) Si, después de examinar la información adicional, el gobierno requerido desea presentar un pedido de exclusión de la lista, debe tratar de persuadir al gobierno o gobiernos proponentes de que presenten conjunta o separadamente un pedido de exclusión de la lista al Comité. El gobierno requerido puede presentar un pedido de exclusión de la lista al Comité, de conformidad con el procedimiento de no objeción, sin un pedido paralelo del gobierno o de los gobiernos proponentes originales.

- e) El Comité adoptará decisiones por consenso de sus miembros. Si no se puede llegar a un consenso sobre una cuestión determinada, el Presidente celebrará nuevas consultas si, a su juicio, pueden facilitar un acuerdo. Si después de esas consultas no se puede lograr un consenso, la cuestión se podrá presentar al Consejo de Seguridad. Dada la naturaleza específica de la información, el Presidente podrá alentar los intercambios bilaterales entre los Estados Miembros interesados a fin de aclarar la cuestión antes de que se adopte una decisión.»

265 El Tribunal de Primera Instancia observa que, al aprobar estas Directrices, el Consejo de Seguridad ha querido tomar en consideración, en la medida de lo posible, los derechos fundamentales de las personas inscritas en la lista de Comité de Sanciones y en particular sus derechos de defensa.

- 266 Buena prueba de la importancia que el Consejo de Seguridad atribuye al respeto de estos derechos la constituye, por otra parte, su Resolución 1526 (2004), de 30 de enero de 2004, que pretende, por una parte, mejorar la aplicación de las medidas impuestas en virtud del apartado b) del párrafo 4 de la Resolución 1267 (1999), el apartado c) del párrafo 8 de la Resolución 1333 (2000) y los párrafos 1 y 2 de la Resolución 1390 (2002) y, por otra parte, fortalecer el mandato del Comité de Sanciones. Según los propios términos del párrafo 18 de la Resolución 1526 (2004), el Consejo de Seguridad «alienta muy especialmente a todos los Estados a que, en la medida de lo posible, informen a las personas y entidades incluidas en la lista del [Comité de Sanciones] acerca de las medidas que se les hayan impuesto y de las directrices del [Comité de Sanciones] y la resolución 1452 (2002)». Según el párrafo 3 de la Resolución 1526 (2004), tales medidas se intensificarán aún más en el término de 18 meses, o antes, de ser necesario.
- 267 Es cierto que el procedimiento que se acaba de describir no reconoce directamente a los propios interesados el derecho a ser oídos por el Comité de Sanciones, única autoridad competente para pronunciarse, a petición de un Estado, sobre la revisión de su caso. Dichas personas dependen pues, en lo esencial, de la protección diplomática otorgada por los Estados a sus ciudadanos.
- 268 Sin embargo, esta restricción del derecho a ser oído directa y personalmente por la autoridad competente no puede considerarse inadmisibles desde el punto de vista de las normas imperativas del Derecho internacional. Por el contrario, tratándose de la impugnación de unas decisiones que ordenan la congelación de los fondos de individuos o entidades de quienes se sospecha que contribuyen a financiar el terrorismo internacional, decisiones adoptadas por el Consejo de Seguridad, a través de su Comité de Sanciones, en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, a partir de la información transmitida por los Estados y las organizaciones regionales, resulta normal que el derecho de los interesados a ser oídos sea objeto de ciertas adaptaciones en el marco de un procedimiento administrativo de varios niveles, en el que las autoridades nacionales mencionadas en el anexo II del Reglamento impugnado desempeñan un papel esencial.

- 269 Por lo demás, el propio Derecho comunitario reconoce la legalidad de tales adaptaciones del procedimiento, en un contexto de sanciones económicas contra particulares (véase, por analogía, el auto del Presidente de la Sala Segunda del Tribunal de Primera Instancia de 2 de agosto de 2000, «Invest» Import und Export e Invest Commerce/Comisión, T-189/00 R, Rec. p. II-2993).
- 270 Procede añadir que, como el Reino Unido subrayó acertadamente en la vista, los interesados tienen la posibilidad de interponer un recurso jurisdiccional, basado en el Derecho interno o incluso directamente en el Reglamento impugnado y en las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad que dicho Reglamento aplica, contra la eventual decisión injustificada de la autoridad nacional competente de no someter su caso para revisión al Comité de Sanciones, (véase, por analogía, 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, apartado 39).
- 271 En el presente asunto, consta en autos que el demandante se dirigió al Representante Permanente del Reino de Arabia Saudí ante las Naciones Unidas mediante escrito de sus abogados de 1 de marzo de 2002, a fin de defender sus derechos ante el Comité de Sanciones. Según las explicaciones adicionales proporcionadas en la vista, el demandante no ha recibido ninguna respuesta a dicho escrito.
- 272 Sin embargo, tales hechos no tienen relación alguna con la Comunidad y son por tanto ajenos al presente litigio, cuyo único objeto es el control de la legalidad del Reglamento impugnado.
- 273 Es cierto, en todo caso, que parece categóricamente excluida la posibilidad de que el demandante se pronuncie oportunamente sobre la realidad y la pertinencia de los hechos que se tomaron en consideración para congelar sus fondos y, más aún, sobre las pruebas utilizadas en su contra. Obviamente, estos hechos y pruebas no son comunicados al demandante –ni tampoco, por lo demás, a los Estados miembros de

la ONU destinatarios de las resoluciones del Consejo de Seguridad controvertidas—desde el momento en que el Estado que ha informado de los mismos al Comité de Sanciones los ha calificado de confidenciales o secretos.

274 No obstante, en las circunstancias del presente asunto, en el que se discute una medida cautelar que restringe la disponibilidad de los bienes del demandante, el Tribunal de Primera Instancia considera que el respeto de los derechos fundamentales del interesado no exige que se le comuniquen los hechos o pruebas utilizados en su contra, desde el momento en que el Consejo de Seguridad o su Comité de Sanciones estiman que existen razones relacionadas con la seguridad de la comunidad internacional que se oponen a ello.

275 Por consiguiente, procede desestimar las alegaciones del demandante basadas en la supuesta violación de su derecho a ser oído por el Comité de Sanciones en el contexto de su inscripción en la lista de personas cuyos fondos deben ser congelados en virtud de las resoluciones del Consejo de Seguridad controvertidas.

276 Se deduce de las consideraciones anteriores que procede desestimar las alegaciones del demandante basadas en la supuesta violación de su derecho a ser oído.

— Sobre la supuesta violación del derecho a un control jurisdiccional efectivo

277 Al examinar las alegaciones del demandante relativas a la supuesta violación de su derecho a un control jurisdiccional efectivo es preciso tener en cuenta las consideraciones genéricas ya formuladas a este respecto con ocasión del examen previo de la amplitud del control de legalidad que corresponde ejercer al Tribunal de Primera Instancia, principalmente desde el punto de vista de los derechos fundamentales, sobre los actos comunitarios de aplicación de las resoluciones del Consejo de Seguridad aprobadas en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

- 278 En el presente asunto, el demandante ha podido presentar ante el Tribunal de Primera Instancia un recurso de anulación al amparo del artículo 230 CE.
- 279 En el marco de este recurso, el Tribunal de Primera Instancia ejerce un control total sobre la legalidad del Reglamento impugnado en lo que respecta a la observancia por parte de las instituciones comunitarias de las reglas de competencia, así como de las reglas de legalidad formal y de los requisitos sustanciales de forma a que está sometida la actuación de las mismas.
- 280 El Tribunal de Primera Instancia ejerce igualmente un control sobre la legalidad del Reglamento impugnado desde el punto de vista de las resoluciones del Consejo de Seguridad que dicho Reglamento pretende aplicar, en particular en lo relativo a la adecuación formal y material del Reglamento a las resoluciones, a la coherencia interna y a la proporcionalidad existente entre aquél y éstas.
- 281 Pronunciándose en el marco de este control, el Tribunal de Primera Instancia observa que las partes coinciden en reconocer que el demandante es efectivamente una de las personas físicas incluidas en la lista del Comité de Sanciones el 19 de octubre de 2001 (véase el apartado 23 *supra*).
- 282 En el presente recurso de anulación, el Tribunal de Primera Instancia se ha reconocido además competente para controlar la legalidad del Reglamento impugnado e, indirectamente, la legalidad de las resoluciones del Consejo de Seguridad controvertidas desde el punto de vista de las normas superiores del Derecho internacional que forman parte del *ius cogens*, y en particular de las normas imperativas para la protección universal de los derechos de la persona.
- 283 En cambio, como se ha indicado ya en el apartado 225 *supra*, no corresponde al Tribunal de Primera Instancia controlar indirectamente la conformidad de las propias resoluciones del Consejo de Seguridad controvertidas con los derechos fundamentales protegidos por el ordenamiento jurídico comunitario.

- 284 Tampoco corresponde al Tribunal de Primera Instancia verificar la inexistencia de error en la apreciación de los hechos y pruebas que el Consejo de Seguridad tuvo en cuenta para adoptar las medidas decididas por él, y ni siquiera controlar indirectamente la oportunidad o la proporcionalidad de tales medidas, salvo en lo que respecta al limitado ámbito que se ha definido en el apartado 282 *supra*. Tal control no podría aplicarse sin invadir las prerrogativas que el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas confiere al Consejo en lo que respecta a la determinación, en primer lugar, de la existencia de una amenaza para la paz y la seguridad internacionales y, en segundo lugar, de las medidas apropiadas para combatirla o eliminarla. Por lo demás, determinar si un individuo o una organización representan una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, al igual que determinar qué medidas deben adoptarse en su contra para hacer frente a dicha amenaza, es una cuestión que exige una apreciación política y unos juicios de valor que, en principio, competen únicamente a la autoridad a quien la comunidad internacional ha confiado la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales.
- 285 Es preciso reconocer por tanto que, en la medida de lo expuesto en el apartado 284 *supra*, el demandante no dispone de ninguna vía de recurso jurisdiccional, ya que el Consejo de Seguridad no ha estimado oportuno crear un tribunal internacional independiente encargado de juzgar, en hecho y en derecho, los recursos interpuestos contra las decisiones individuales adoptadas por el Comité de Sanciones.
- 286 No obstante, es preciso reconocer igualmente que esta laguna en la protección judicial del demandante no es en sí contraria al *ius cogens*.
- 287 A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia pone de relieve que el derecho de acceso a los tribunales, reconocido en principio tanto por el artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos como por el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, no constituye un derecho absoluto. Por una parte, este derecho puede suspenderse en situaciones excepcionales que pongan en peligro la existencia de la nación, como dispone, imponiendo ciertos requisitos, el artículo 4, apartado 1, de dicho Pacto. Por otra parte, incluso prescindiendo de estas situaciones excepcionales, procede considerar inherentes a dicho derecho determinadas restricciones, tales como las limitaciones generalmente

reconocidas por la comunidad de naciones conforme a la doctrina de la inmunidad de los Estados (véase, a este respecto, TEDH, sentencias Prince Hans-Adams II de Liechtenstein c. Alemania de 12 de julio de 2001, *Recueil des arrêts et décisions* 2001-VIII, apartados 52, 55, 59 y 68, y McElhinney c. Irlanda de 21 de noviembre de 2001, *Recueil des arrêts et décisions* 2001-XI, en particular apartados 34 a 37) y de las organizaciones internacionales (véase, a este respecto, TEDH, sentencia Waite y Kennedy c. Alemania de 18 de febrero de 1999, *Recueil des arrêts et décisions* 1999-I, apartados 63 y 68 a 73).

288 En el presente asunto, el Tribunal de Primera Instancia considera que la limitación del derecho de acceso a los tribunales del demandante, consecuencia de la inmunidad de jurisdicción de que disfrutaban en principio, dentro del ordenamiento jurídico interno de los Estados miembros de las Naciones Unidas, las resoluciones del Consejo de Seguridad adoptadas en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, conforme a los principios pertinentes del Derecho internacional (en particular los artículos 25 y 103 de la Carta), resulta inherente a dicho derecho, tal como es garantizado por el *ius cogens*.

289 Dicha limitación se justifica tanto por la naturaleza de las decisiones que el Consejo de Seguridad se ve obligado a adoptar en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas como por el objetivo legítimo que se persigue. En las circunstancias del presente asunto, el interés del demandante en que el fondo del litigio sea examinado por un tribunal no tiene entidad suficiente para prevalecer sobre el interés general esencial en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales frente a una amenaza claramente identificada por el Consejo de Seguridad, con arreglo a las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas. A este respecto, procede atribuir especial importancia al hecho de que las resoluciones que el Consejo de Seguridad ha ido aprobando sucesivamente no sólo no han establecido unas medidas de duración ilimitada o indeterminada, sino que han previsto siempre un mecanismo para revisar la oportunidad de mantener tales medidas tras un período de tiempo de 12 o 18 meses como máximo (véanse los apartados 16, 25, 33 y 266 *supra*).

290 Por último, el Tribunal de Primera Instancia considera que, al no existir un tribunal internacional competente para controlar la legalidad de los actos del Consejo de Seguridad, la creación de un órgano tal como el Comité de Sanciones y la

posibilidad, prevista en la normativa, de dirigirse a él en todo momento para obtener la revisión de cualquier caso individual, mediante un mecanismo formalizado en el que participan tanto «el gobierno requerido» como «el gobierno proponente» (véanse los apartados 263 y 264 *supra*), constituyen otra vía razonable para proteger adecuadamente los derechos fundamentales del demandante, tal como son reconocidos por el *ius cogens*.

- 291 Se deduce de las consideraciones anteriores que procede desestimar las alegaciones del demandante basadas en la supuesta violación de su derecho a un control jurisdiccional efectivo.
- 292 Al no haber prosperado ninguno de los motivos y alegaciones del demandante, procede desestimar el recurso.

Costas

- 293 A tenor de lo dispuesto en el artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Según el artículo 87, apartado 4, párrafo primero, los Estados miembros y las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio soportarán sus propias costas. Según el artículo 87, apartado 6, en caso de sobreseimiento el Tribunal de Primera Instancia resolverá discrecionalmente sobre las costas.
- 294 Habida cuenta de las circunstancias del presente asunto y de las pretensiones de las partes, el Tribunal de Primera Instancia considera justo que, en aplicación de las disposiciones citadas, el demandante soporte, además de sus propias costas, las costas del Consejo, así como las costas en que incurrió la Comisión hasta el 1 de julio de 2002. El Reino Unido y la Comisión, esta última por lo que respecta al periodo posterior al 1 de julio de 2002, soportarán sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Segunda ampliada)

decide:

- 1) **Sobreser el asunto en lo que respecta a la pretensión de anulación parcial del Reglamento (CE) n° 467/2001 del Consejo, de 6 de marzo de 2001, por el que se prohíbe la exportación de determinadas mercancías y servicios a Afganistán, se refuerza la prohibición de vuelos y se amplía la congelación de capitales y otros recursos financieros de los talibanes de Afganistán, y se deroga el Reglamento (CE) n° 337/2000 del Consejo, y del Reglamento (CE) n° 2062/2001 de la Comisión, de 19 de octubre de 2001, que modifica por tercera vez el Reglamento n° 467/2001.**

- 2) **Desestimar el recurso en la medida en que impugna el Reglamento (CE) n° 881/2002 del Consejo, de 27 de mayo de 2002, por el que se imponen determinadas medidas restrictivas específicas dirigidas contra determinadas personas y entidades asociadas con Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y los talibanes y por el que se deroga el Reglamento n° 467/2001.**

- 3) **Condenar al demandante a soportar, además de sus propias costas, las costas del Consejo, así como las costas en que incurrió la Comisión hasta el 1 de julio de 2002.**

- 4) **El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la Comisión, esta última por lo que respecta al periodo posterior al 1 de julio de 2002, soportarán sus propias costas.**

Forwood

Pirrung

Mengozzi

Meij

Vilaras

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 21 de septiembre de 2005.

El Secretario

El Presidente

H. Jung

J. Pirrung

Índice

Marco jurídico	II - 3661
Antecedentes del litigio	II - 3664
Procedimiento y pretensiones de las partes	II - 3674
Sobre las consecuencias procesales de la adopción del Reglamento impugnado	II - 3677
Sobre el fondo del asunto	II - 3679
1. Consideraciones previas	II - 3679
2. Sobre el motivo relativo a la falta de competencia del Consejo para adoptar el Reglamento impugnado	II - 3681
Preguntas del Tribunal de Primera Instancia y respuestas de las partes	II - 3681
Apreciación del Tribunal de Primera Instancia	II - 3688
3. Sobre los tres motivos relativos a la violación de derechos fundamentales del demandante	II - 3700
Alegaciones de las partes	II - 3700
Apreciación del Tribunal de Primera Instancia	II - 3711
Observaciones previas	II - 3711
Sobre la conexión entre el ordenamiento jurídico internacional creado por las Naciones Unidas y el ordenamiento jurídico nacional o comunitario ..	II - 3712
Sobre la amplitud del control de legalidad que corresponde ejercer al Tribunal de Primera Instancia	II - 3719
Sobre las supuestas violaciones de los derechos fundamentales del demandante	II - 3726
— Sobre la supuesta violación del derecho al respeto de la propiedad y del principio de proporcionalidad	II - 3726
— Sobre la supuesta violación del derecho a ser oído	II - 3730
— Sobre la supuesta violación del derecho a un control jurisdiccional efectivo	II - 3737
Costas	II - 3741
II - 3744	