

Asunto T-315/01

Yassin Abdullah Kadi contra Consejo de la Unión Europea y Comisión de las Comunidades Europeas

«Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas contra las personas y entidades asociadas con Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y los talibanes — Competencia de la Comunidad — Congelación de fondos — Derechos fundamentales — Ius cogens — Control jurisdiccional — Recurso de anulación»

Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda ampliada) de 21 de septiembre de 2005 II - 3659

Sumario de la sentencia

1. *Procedimiento — Reglamento que sustituye durante el procedimiento al Reglamento impugnado — Razón nueva — Ampliación de las pretensiones y motivos iniciales*

2. *Actos de las instituciones — Elección de la base jurídica — Reglamento que establece sanciones contra determinadas personas y entidades sin vínculo alguno con un país tercero — Artículos 60 CE, 301 CE y 308 CE tomados en conjunto — Procedencia*
[Arts. 60 CE, 301 CE y 308 CE; art. 3 UE; Reglamento (CE) nº 881/2002 del Consejo]

3. *Libre circulación de capitales y libertad de pagos — Restricciones — Medidas nacionales destinadas a luchar contra el terrorismo internacional y a imponer al efecto sanciones económicas y financieras a particulares sin vínculo alguno con un país tercero — Procedencia — Requisitos*
(Art. 58 CE)

4. *Derecho internacional público — Carta de las Naciones Unidas — Decisiones del Consejo de Seguridad — Obligaciones que imponen a los Estados miembros — Primacía sobre el Derecho nacional y sobre el Derecho comunitario — Obligaciones derivadas de dicha Carta — Carácter vinculante para la Comunidad*

5. *Comunidades Europeas — Control jurisdiccional de la legalidad de los actos de las instituciones — Acto de aplicación de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas — Control incidental de la legalidad de las decisiones del Consejo de Seguridad — Control en relación con el Derecho comunitario — Exclusión — Control en relación con el ius cogens — Procedencia*
[Arts. 5 CE, 10 CE, 230 CE, 297 CE y 307 CE, párr. 1; art. 5 UE; Reglamento (CE) nº 881/2002 del Consejo]

6. *Comunidades Europeas — Control jurisdiccional de la legalidad de los actos de las instituciones — Acto de aplicación de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas — Reglamento (CE) nº 881/2002 — Medidas restrictivas específicas contra determinadas personas y entidades asociadas con Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y los talibanes — Derechos fundamentales de los interesados — Congelación de fondos — Control en relación con el ius cogens — Derecho de propiedad de los interesados — Principio de proporcionalidad — Violación — Inexistencia*
[Reglamento (CE) nº 881/2002 del Consejo, en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 561/2003 del Consejo]

7. *Comunidades Europeas — Control jurisdiccional de la legalidad de los actos de las instituciones — Acto de aplicación de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas — Reglamento (CE) n° 881/2002 — Medidas restrictivas específicas contra determinadas personas y entidades asociadas con Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y los talibanes — Derecho de los interesados a ser oídos — Violación — Inexistencia [Reglamento (CE) n° 881/2002 del Consejo]*
8. *Recurso de anulación — Acto comunitario de aplicación de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas — Reglamento (CE) n° 881/2002 — Medidas restrictivas específicas contra determinadas personas y entidades asociadas con Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y los talibanes — Control jurisdiccional — Límites — Laguna en la tutela judicial del demandante — Control en relación con el ius cogens — Derecho a tutela judicial efectiva — Violación — Inexistencia [Art. 226 CE; Reglamento (CE) n° 881/2002 del Consejo]*

1. En el marco de un recurso de anulación, cuando un reglamento que afecta directa e individualmente a un particular es sustituido durante el procedimiento por otro reglamento que tiene el mismo objeto, este último 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 un reglamento presentado ante el juez comunitario, la institución afectada pudiera adaptar el reglamento impugnado o sustituirlo por otro 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 al reglamento posterior o de formular nuevos motivos y pretensiones contra este último.

(véanse los apartados 53 y 54)
2. Los artículos 60 CE y 301 CE no constituyen por sí solos una base jurídica suficiente para adoptar un reglamento comunitario que tiene por objeto la lucha contra el terrorismo internacional y la imposición al efecto de sanciones económicas y financieras a particulares, tales como la congelación de fondos, sin que exista vínculo alguno entre dichos particulares y un país tercero.

Del mismo modo, tampoco el artículo 308 CE constituye por sí solo una base jurídica suficiente para permitir la adopción de un reglamento de tales características. Si bien es cierto que ninguna disposición del Tratado confiere a las instituciones comunitarias la competencia necesaria para adoptar sanciones contra individuos y entidades que carezcan de vínculo alguno con un país tercero, la lucha contra el terrorismo internacional y, más concretamente, la imposición de sanciones económicas y financieras 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. Además, 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. Tal objetivo figura únicamente entre los objetivos del Tratado UE. 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, dicho objetivo no es suficiente, en cambio, para fundamentar la adopción de medidas basadas en el artículo 308 CE. En efecto, 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.

No obstante, el Consejo era competente para adoptar el Reglamento 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, que aplica en la Comunidad las sanciones económicas y financieras previstas en la Posición común 2002/402, sin que existiera vínculo alguno con el territorio o el régimen gobernante de un país tercero, tomando como base jurídica conjunta los artículos 60 CE, 301 CE y 308 CE.

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. A este respecto, 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. Así, cuando 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, se revelan insuficientes para permitir que las instituciones logren el objetivo de la PESC, resulta justificado, en el contexto específico de estos dos artículos y en nombre de la exigencia de coherencia formulada en el artículo 3 UE, utilizar como base jurídica complementaria el artículo 308 CE. De este modo, 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.

prende tanto la seguridad interior como la seguridad exterior del Estado, los Estados miembros tienen pues, en principio, con arreglo al artículo 58 CE, apartado 1, letra b), el derecho de adoptar medidas que tengan por objeto la lucha contra el terrorismo internacional y la imposición al efecto de sanciones económicas y financieras a particulares, tales como la congelación de fondos, sin establecer vínculo alguno con el territorio o el régimen gobernante de un país tercero. 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 establecido por el Tratado.

(véase el apartado 110)

(véanse los apartados 96, 97, 100, 116, 118 a 121, 123, 124, 127, 128, 130 y 135)

3. 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. Como el concepto de seguridad pública com-

4. Desde el punto de vista del Derecho internacional, las obligaciones que la Carta de las Naciones Unidas impone a los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) prevalecen indiscutiblemente sobre todas las demás obligaciones de Derecho interno o de Derecho internacional convencional, incluidas las obligaciones impuestas con arreglo al Convenio Europeo de Derechos Humanos, 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. 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.

Aunque la Comunidad no es miembro de las Naciones Unidas, procede afirmar que las obligaciones impuestas por la Carta de las Naciones Unidas la vinculan, al igual que a sus Estados miembros, en virtud de su propio Tratado constitutivo. Por una parte, la Comunidad no puede violar las obligaciones que dicha Carta impone a sus Estados miembros ni obstaculizar el cumplimiento de las mismas. Por otra parte, 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.

(véanse los apartados 181, 184, 192, 193 y 204)

5. El Reglamento nº 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, 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 Organización de las Naciones Unidas (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.

En este contexto, las instituciones comunitarias actuaron en ejercicio de una competencia reglada, 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. Cualquier control de la legalidad interna del Reglamento nº 881/2002 exigiría por tanto que el Tribunal de Primera Instancia examinara, de modo incidental, la legalidad de dichas resoluciones.

Ahora bien, habida cuenta del principio de primacía del Derecho de la ONU sobre el Derecho comunitario, ni en Derecho internacional ni en Derecho comunitario resulta aceptable la afirmación de que el Tribunal de Primera Instancia es competente para controlar, de modo incidental, la legalidad de las decisiones del Consejo de Seguridad

utilizando como criterio de referencia el nivel de protección de los derechos fundamentales reconocido en el ordenamiento jurídico comunitario. En efecto, 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. 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. 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.

Por lo tanto, las resoluciones del Consejo de Seguridad aprobadas en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas no están sometidas en principio al control jurisdiccional del Tribunal de Primera Instancia, y 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.

No obstante, el Tribunal de Primera Instancia está facultado para controlar, de modo incidental, la legalidad de tales resoluciones 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.

(véanse los apartados 213 a 215,
221 a 223, 225 y 226)

6. La congelación de fondos establecida por el Reglamento nº 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, en su versión modificada por el Reglamento nº 561/2003, e, indirectamente, por las resoluciones del Consejo de Seguridad que dichos Reglamentos aplican, no viola los derechos fundamentales del interesado, utilizando como criterio de referencia el nivel de protección universal de los derechos fundamentales de la persona establecido en el *ius cogens*.

A este respecto, 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.

Además, en la medida en que el 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*. Ahora bien, no es ésta la situación que se plantea en el presente asunto.

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.

En efecto, en primer lugar, la congelación de los fondos del interesado 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, habida cuenta de la importancia de la lucha contra el terrorismo internacional y de la legitimidad de la protección de las Naciones Unidas contra los actos de las organizaciones terroristas. 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. En tercer lugar, las resoluciones del Consejo de Seguridad establecen un mecanismo de revisión periódica del régimen general de sanciones. Por último, 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.

(véanse los apartados 238, 240, 242 a 245 y 248 a 251)

7. El derecho del interesado a ser oído no ha sido violado ni por el Consejo, en el contexto de la adopción del Reglamento nº 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, ni por el Comité de Sanciones, en el contexto de la inscripción del interesado en la lista de personas cuyos fondos deben ser congelados con arreglo a las resoluciones del Consejo de Seguridad.

En efecto, en primer lugar, en el contexto de la adopción y aplicación del Reglamento impugnado, el Consejo

no estaba obligado a oír al interesado en relación con el mantenimiento del mismo en la lista de personas y entidades a quienes se aplican las sanciones, dado que las instituciones comunitarias no disponían de ningún margen de apreciación en la transposición al ordenamiento jurídico comunitario de las resoluciones del Consejo de Seguridad y de las decisiones del Comité de Sanciones, de modo que la audiencia del interesado nunca habría podido impulsar a la institución a revisar su postura.

En segundo lugar, en el contexto de la inscripción del interesado en la lista de personas de quienes se sospecha que contribuyen a financiar el terrorismo internacional y cuyos fondos deben ser congelados en virtud de las resoluciones del Consejo de Seguridad, dichas resoluciones no reconocen el derecho del interesado a ser oído por el Comité de Sanciones. En particular, en una situación en la que se discute una medida cautelar que restringe la disponibilidad de los bienes del interesado, el respeto de sus derechos fundamentales 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.

(véanse los apartados 258, 259, 261, 274 y 276)

8. En el marco de un recurso de anulación contra el Reglamento nº 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, el Tribunal de Primera Instancia ejerce un control total sobre la legalidad de dicho Reglamento 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. El Tribunal de Primera Instancia ejerce igualmente un control sobre la legalidad de dicho Reglamento 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. Además, el Tribunal de Primera Instancia controla la legalidad del Reglamento 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.

En cambio, 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. 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 del control ejercido en relación con el *ius cogens*. En esta medida, 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.

No obstante, esta laguna en la protección judicial del demandante no es en sí contraria al *ius cogens*. En efecto, el derecho de acceso a los tribunales no constituye un derecho absoluto. La limitación del derecho de acceso a los

tribunales del demandante, consecuencia de la inmunidad de jurisdicción de que disfrutaban en principio las resoluciones del Consejo de Seguridad adoptadas en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, resulta inherente a dicho derecho, tal como es garantizado por el *ius cogens*. 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. En consecuencia, no se ha violado el derecho del demandante a una tutela judicial efectiva.

(véanse los apartados 279, 280, 282 a 289 y 291)