CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. PAOLO MENGOZZI presentadas el 14 de enero de 2010[1]

I. Introducción

1. Mediante resolución de 30 de abril de 2008, la House of Lords (Reino Unido) presentó ante el Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 234 CE, una petición de decisión prejudicial relativa a la interpretación del Reglamento (CE) nº 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 (CE) nº 467/2001 del Consejo 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[2] (en lo sucesivo, «Reglamento nº 881/2002» o «Reglamento»).

2. El Tribunal de Justicia está llamado a pronunciarse sobre el alcance del artículo 2, apartado 2, de dicho Reglamento en el marco de un litigio entre las señoras M., A. y MM. (en lo sucesivo, «recurrentes») y el Her Majesty's Treasury (Ministerio de Hacienda británico; en lo sucesivo, «Treasury»), relativo a la aplicabilidad de las prohibiciones contempladas en dichas disposiciones a las prestaciones de seguridad social o asistenciales a favor del cónyuge de una persona incluida en la lista elaborada por el Comité de Sanciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas con arreglo a la Resolución 1267 (1999).

II. Contexto normativo de referencia

A. *Las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*

3. El 16 de enero de 2002 el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (en lo sucesivo, «Consejo de Seguridad») adoptó la Resolución 1390 (2002) que determinaba las medidas que procedía imponer con respecto a Usamah bin Ladin, los miembros de la organización Al-Qaida y los talibanes y otras personas, grupos, empresas y entidades con

1 — Lengua original: italiano.
2 — DO L 139, p. 9.

ellos asociados, que estén incluidas en la lista elaborada con arreglo a las Resoluciones del mismo Consejo de Seguridad 1267 (1999) y 1333 (2000) y actualizado regularmente por el Comité de Sanciones del Consejo de Seguridad (en lo sucesivo, «Comité de Sanciones») creado en virtud de la Resolución 1267 (1999).

4. De conformidad con el apartado 2, letra a), de la Resolución 1390 (2002), todos los Estados deberán:

«Congelar sin demora los fondos y otros activos financieros o recursos económicos de esas personas, grupos, empresas y entidades, incluidos los fondos derivados de bienes que directa o indirectamente pertenezcan a ellos o a personas que actúen en su nombre o siguiendo sus indicaciones o que estén bajo su control y cerciorarse de que sus nacionales u otras personas que se hallen en su territorio no pongan esos u otros fondos, activos financieros o recursos financieros, directa o indirectamente, a disposición de esas personas» [3].

5. El 20 de diciembre de 2002, el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 1452 (2002) que autoriza excepciones específicas a las medidas restrictivas impuestas por la Resolución 1390 (2002).

6. El apartado 1 de la Resolución 1452 (2002) establece que la obligación de congelar los fondos no será de aplicación, entre otros:

«a los fondos y otros activos financieros o recursos económicos que el(los) Estado(s) pertinente(s) haya(n) determinado que son: a) necesarios para sufragar gastos básicos, […] tras la notificación por el Estado de que se trate […] de la intención de autorizar, cuando corresponda, el acceso a esos fondos, activos o recursos […]».

B. *La normativa de la Unión Europea y de la Comunidad Europea*

7. Con el fin de aplicar la Resolución del Consejo de Seguridad 1390 (2002), el 27 de mayo de 2002 el Consejo adoptó 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

3 — La nota no procede en la versión española.»

y entidades asociadas a ellos y se derogan las Posiciones comunes 96/746/PESC, 1999/727/PESC, 2001/154/PESC y 2001/771/PESC. [4]

8. En virtud de su artículo 1, la Posición Común 2002/402 «se aplicará a Usamah bin Ladin, a los miembros de la organización Al-Qaida, a los talibanes y a otras personas, grupos, empresas y entidades asociadas a ellos, tal como se señalan en la lista que ha sido establecida de conformidad con las RC-SNU 1267(1999) y 1333(2000)». El artículo 3 establece:

«La Comunidad Europea, obrando desde los límites de los poderes que le confiere el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea:

— ordenará la congelación de los fondos y otros activos financieros o recursos económicos de las personas, grupos, empresas y entidades contempladas en el artículo 1,

— se asegurará de que no se pongan, directa o indirectamente, a disposición de las personas, grupos, empresas y entidades contempladas en el artículo 1, fondos, activos financieros o recursos económicos».

9. A raíz de la Posición Común 2002/402, el 27 de mayo de 2002 el Consejo adoptó el Reglamento nº 881/2002 cuya finalidad, como se desprende de los considerandos de su exposición de motivos, en concreto del 1 al 4, es aplicar la Resolución 1390 (2002) por lo que atañe al territorio de la Comunidad.

10. A tenor de su artículo 1, a efectos del Reglamento se entenderá por:

«1) *Fondos:* los activos financieros y beneficios económicos de cualquier tipo incluidos, sin que la enumeración sea exhaustiva, el dinero en efectivo, los cheques, giros, pagarés, letras de cambio y otros instrumentos de pago; depósitos en entidades financieras u otras, balances de cuentas, deudas y obligaciones de deuda; valores negociados pública o privadamente e instrumentos de deuda incluidas participaciones y acciones, certificados de títulos, obligaciones, efectos, pagarés, bonos, contratos relacionados con productos financieros derivados, intereses,

4 — DO L 139, p. 4.

dividendos u otros ingresos devengados a partir del capital o generados por el mismo; créditos, derechos de compensación, garantías, garantías de pago u otros compromisos financieros; cartas de crédito, conocimientos de embarque, comprobantes de venta; documentos que atestigüen un interés en fondos o recursos financieros y cualquier otro instrumento de financiación de la exportación.

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.

2) *Recursos económicos:* activos de cualquier tipo tangibles o intangibles, muebles o inmuebles, con excepción de los fondos, pero que pueden servir para obtener fondos, bienes o servicios.

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.»

[...]».

12. El artículo 8 del Reglamento es del siguiente tenor:

11. El artículo 2 del Reglamento establece:

«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.

«La Comisión y los Estados miembros se informarán mutuamente y de forma inmediata sobre las medidas adoptadas en virtud del presente Reglamento y se comunicarán cualquier otra información pertinente de la que dispongan en relación con este último [...]».

13. El artículo 10, apartado 1 del Reglamento establece:

«Los Estados miembros determinarán las sanciones que se impondrán en caso de infracción del presente Reglamento. Estas sanciones deberán ser eficaces, proporcionadas y disuasivas».

14. El anexo I del Reglamento contiene la «lista de personas, grupos y entidades» a que se refiere el artículo 2.

15. El 27 de febrero de 2003 el Consejo adoptó las medidas legislativas necesarias para la aplicación de las excepciones con fines humanitarios establecidas en la Resolución del Consejo de Seguridad 1452 (2002), mencionada en el apartado 5 de las presentes conclusiones, es decir, la Posición Común 2003/140/PESC relativa a excepciones a las medidas restrictivas impuestas por la Posición Común 2002/402 [5] y 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. [6]

16. El artículo 1 del Reglamento nº 561/2003 introduce en el Reglamento nº 881/2002 un nuevo artículo 2 *bis,* cuyos apartados 1 y 2 son del siguiente tenor:

«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;

5 — DO L 53, p. 62.
6 — DO L 82, p. 1.

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».

C. *Legislación nacional pertinente*

17. A la luz de la resolución de remisión y de las observaciones formuladas por las partes en el procedimiento, se puede reconstruir la normativa nacional del siguiente modo.

18. El Reino Unido adaptó su Derecho interno a las disposiciones de las Resoluciones 1390 (2002) y 1452 (2002) del Consejo de Seguridad, así como al Reglamento nº 881/2002, mediante la Al-Qa'ida and Taliban (United Nations Measures) Order 2002 [7] (en lo sucesivo, «Decreto de 2002»). Dicho Decreto fue modificado mediante la Al-Qa'ida and Taliban

7 — SI 2002, nº 111.

(United Nations Measures) Order 2006 [8] (en lo sucesivo, «Decreto de 2006»), que entró en vigor el 16 de noviembre de 2006, cuya finalidad es, como se desprende de la nota explicativa anexa a la misma, la aplicación del Reglamento nº 561/2003, entre otros. [9]

19. El artículo 7 del Decreto de 2002, que lleva por título «Fondos puestos a disposición de Usamah bin Ladin y de sus asociados», es del tenor siguiente:

«Quienes, sin una autorización del Treasury otorgada con arreglo a lo dispuesto en el presente artículo, pongan fondos a disposición de una persona incluida en la lista o de una persona que actúe por cuenta de una persona incluida en la lista o los utilicen en beneficio de éstas serán culpables de un delito con arreglo al presente Decreto». [10]

20. En virtud del artículo 20, apartado 1, del Decreto de 2002, que lleva por título «Penas y procedimientos», a quienes contravengan dichas disposiciones podrá imponérsele una pena de multa o una pena privativa de libertad de hasta 7 años.

21. El artículo 8 del Decreto de 2006, que —con efecto a partir del 16 de noviembre de 2006— sustituyó al artículo 7 del Decreto de 2002, establece:

«1. Se prohíbe poner fondos o recursos económicos, directa o indirectamente, a disposición de las personas mencionadas en el artículo 7, apartado 2, o utilizarlos en beneficio de éstas sin haber obtenido la autorización contemplada en el artículo 11.

2. La vulneración de la prohibición contemplada en el apartado 1 será constitutiva de delito.

[...]»

22. El artículo 11 del Decreto de 2006, que lleva por título «Autorizaciones», establece:

«1. El Treasury podrá conceder una autorización para eximir los actos que en la misma se especifiquen de las prohibiciones contempladas en el artículo 7, apartado 1, o en el artículo 8, apartado 1.

8 — SI 2006, nº 2952.

9 — Según las observaciones del Reino Unido, las partes en el litigio *a quo* coinciden en considerar que la modificación de 2006 no entraña ninguna consecuencia pertinente para el presente caso.

10 — El texto inglés es del siguiente tenor: «Any person who, except under the authority of a licence granted by the Treasury under this article, makes any funds available to or for the benefit of a listed person or any person acting on behalf of a listed person is guilty of an offence under this Order».

2. Las autorizaciones podrán ser:

a) generales o concedidas para una categoría de personas o a una pesona en concreto;

b) sometidas a ciertos requisitos;

c) de duración determinada o indeterminada.

3. El Treasury podrá modificar o revocar la autorización en todo momento.

4. Al conceder, modificar o revocar una autorización, el Treasury deberá:

a) cuando la autorización se conceda a una persona en concreto, notificar a dicha persona, por escrito, la concesión, la modificación o la revocación, y

b) cuando la autorización tenga carácter general o se conceda a una categoría de personas, adoptar las medidas adecuadas para dar publicidad a la concesión, a la modificación o a la revocación.

5. Quien, con el fin de obtener una autorización, a sabiendas o con negligencia, realice una declaración o presente documentos o informaciones falsos en alguno de sus puntos relevantes, cometerá delito.

6. Quien actúe sobre la base de una autorización sin atenerse a las condiciones que en éstas se establezcan, cometerá delito.»

23. El artículo 20, apartado 3, del Decreto de 2006 establece que las autorizaciones concedidas por el Treasury en virtud del artículo 7 del Decreto de 2002 que hayan empezado a surtir efecto antes de la entrada en vigor del Decreto de 2006 continuarán aplicándose como si hubieran sido concedidas en virtud del artículo 11 del Decreto de 2006.

III. Hechos, cuestión prejudicial y desarrollo del procedimiento

24. Las recurrentes en el litigio principal, residentes en el Reino Unido, viven con sus cónyuges y con sus hijos menores. Los cónyuges de las recurrentes están mencionados en calidad de personas físicas en la lista del anexo I del Reglamento.

25. De las observaciones formuladas por el Gobierno del Reino Unido se desprende que el marido de una de las recurrentes percibe de las autoridades de dicho país una indemnización por incapacidad, en la actualidad abonada en una cuenta bancaria cuyo titular es su esposa, mientras que los maridos de las otras dos recurrentes no perciben ningún tipo de prestación asistencial o de seguridad social. De los autos se desprende que, desde un punto de vista económico, dichas personas dependen por completo de sus cónyuges, es decir de las recurrentes, que satisfacen las necesidades básicas de la familia.

26. Debido a su situación familiar las recurrentes tienen derecho a percibir, a cargo de los órganos administrativos competentes del Reino Unido (HM Revenue and Customs y Secretary of State for Work and Pensions), una serie de prestaciones especiales de carácter no contributivo (complemento de ingresos, subsidio de subsistencia para discapacitados, prestaciones familiares, asignación de vivienda, prestación compensatoria del impuesto local), por valor de varios cientos de libras esterlinas por semana.

27. En julio de 2006, el Treasury, demandado en el litigio principal, tras constatar que las cantidades abonadas a las recurrentes podían destinarse a cubrir las necesidades básicas de la familia, de la que forma parte una persona incluida en la lista anexa al Reglamento, y considerando por tanto que tales cantidades podrían considerarse «utilizadas en beneficio» de éstas en el sentido del artículo 2, apartado 2, del Reglamento y del artículo 7 del Decreto de 2002, decidió supeditar, en lo sucesivo, el abono de las prestaciones correspondientes a las recurrentes al otorgamiento de una autorización a los órganos administrativos pagadores, de duración indeterminada.

28. Dicha autorización va acompañada de unas reglas de aplicación, diferentes según los casos, cuya finalidad es permitir que las recurrentes retiren de la cuenta bancaria en la que se abonan las prestaciones lo necesario para satisfacer las necesidades básicas de la familia. En concreto, la autorización limita la retirada de dinero en efectivo y obliga a utilizar una tarjeta de débito para las compras, así como a facilitar al Treasury, con carácter mensual, los resguardos de los gastos realizados, a fin

de permitir verificar que éstos no superen lo estrictamente necesario para cubrir las necesidades básicas de la familia. En la autorización se advierte a las recurrentes de que si ponen a disposición de su cónyuge, incluido en la lista, fondos o recursos económicos cometerán un delito con arreglo a la legislación penal nacional.

29. Estimando que en su caso no procedía aplicar el régimen así establecido, las recurrentes solicitaron ante la High Court la eliminación del mismo. En opinión de las recurrentes, el abono de prestaciones asistenciales y de seguridad social al cónyuge de una persona incluida en la lista que figura en el anexo I del Reglamento no está comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 2 del mismo y, por tanto, no está supeditado a una autorización con arreglo al artículo 2 *bis*.

30. La High Court desestimó la demanda, considerando que el abono de prestaciones al cónyuge de una persona incluida en la lista puede constituir una utilización indirecta de fondos en beneficio de dicha persona, entrando por ello dentro del ámbito de la prohibición establecida en el artículo 2, apartado 2, del Reglamento. Las recurrentes recurrieron la sentencia de la High Court. El 6 de marzo de 2007, la Court of Appeal desestimó el recurso, acogiendo en su totalidad el razonamiento del juez de primera instancia.

31. En última instancia, las recurrentes acudieron ante la House of Lords, cuyo Appellate Committee presentó el 21 de febrero de 2008 un informe en el que señaló que el recurso planteaba ciertos interrogantes en relación con la interpretación del artículo 2, apartado 2, del Reglamento y, en concreto, si la expresión «en beneficio suyo» que se utiliza en dicha norma debe interpretarse en sentido amplio, incluyendo todo destino dado al dinero del que las personas designadas puedan beneficiarse, o si se refiere por el contrario únicamente al supuesto de que los fondos o recursos económicos «se pongan expresamente a disposición de dichas personas, que podrán por tanto decidir libremente su uso».

32. En su resolución de remisión, la House of Lords reconoce que una autorización a efectos del artículo 2 *bis* resulta ciertamente necesaria para el abono de prestaciones asistenciales y de seguridad social a los cónyuges de las recurrentes, y para permitir que estas últimas pongan fondos o recursos económicos a disposición de sus respectivos cónyuges; no obstante, señala que el problema que se plantea en este asunto es, más bien, si resulta necesaria una autorización para el abono de

las prestaciones asistenciales y de seguridad social a las recurrentes.

33. En opinión de dicho órgano jurisdiccional, una interpretación demasiado amplia de la expresión «en beneficio suyo» que figura en el artículo 2, apartado 2, del Reglamento va en contra de lo establecido en el siguiente apartado 3 del mismo, que prohíbe poner recursos económicos a disposición de una persona designada únicamente en la medida en que ello permita a tal persona «obtener fondos, mercancías o servicios». Dicha condición, que la House of Lords considera coherente con los objetivos de la Resolución 1390 (2002), también debe aplicarse, a su juicio, en el ámbito del artículo 2, apartado 2, del Reglamento, habida cuenta igualmente del hecho de que el apartado 2, letra a), de la Resolución no distingue entre fondos y recursos económicos.

34. Por otra parte, según la House of Lords, acoger la interpretación del artículo 2, apartado 2, del Reglamento que defiende el Treasury llevaría a un resultado desproporcionado, ya que implicaría que cualquier persona que abonase dinero al cónyuge de una persona designada (por ejemplo, su empleador, o incluso su banco) debería obtener la autorización prevista en el artículo 2 *bis* del Reglamento, por el mero hecho de que ambos viven juntos y la persona designada podría beneficiarse de los gastos realizados por su cónyuge.

35. La House of Lords considera además que las reglas de aplicación impuestas por el Treasury al conceder la autorización constituyen un régimen «intrusivo». De hecho, a su juicio, los términos de la autorización se han establecido de tal modo que impiden en definitiva al cónyuge gastar cualquier cantidad, con independencia de sus ingresos propios, sin haber obtenido previamente la autorización del Treasury.

36. Por último, el órgano jurisdiccional remitente señala que el artículo 2 *bis* del Reglamento hace referencia a los pagos efectuados en favor de una persona designada, mientras que la cuestión que se ventila en el procedimiento principal consiste en determinar si el abono de subsidios a personas que no están incluidas en la lista requiere una autorización previa en vista de que las cantidades relativas serán en parte gastos en beneficio de una persona designada.

37. Basándose en tales consideraciones, mediante resolución de 30 de abril de 2008, la House of Lords suspendió el procedimiento del que conocía para plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿El artículo 2, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 881/2002 del Consejo se aplica a las prestaciones de seguridad social o asistenciales que abona el Estado al cónyuge de una persona designada por el Comité de Sanciones establecido conforme a la Resolución de

Naciones Unidas 1267 (1999), por el mero hecho de que el cónyuge viva con la persona designada y utilice o pueda utilizar parte de los fondos para pagar bienes y servicios que dicha persona consumirá o de los que se beneficiará?»

38. Con arreglo al artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia, han presentado observaciones escritas, además de las recurrentes en el litigio principal, el Gobierno del Reino Unido, el Gobierno estonio y la Comisión.

39. En la vista de 11 de noviembre de 2009 presentaron informes orales las recurrentes, el Gobierno del Reino Unido y la Comisión.

IV. Observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia

40. En opinión de las *recurrentes* en el litigio principal, la decisión del Treasury de supeditar el abono de las prestaciones que les corresponden a la concesión de una autorización, acompañada de reglas de aplicación restrictivas, produce el efecto de equiparar su situación a la de una persona designada, pese a que ellas no están incluidas en la lista y ni siquiera son sospechosas de llevar a cabo actividades terroristas.

41. Las recurrentes alegan que los subsidios en cuestión están destinados, entre otras cosas, a conceder una ayuda en especie a sus cónyuges incluidos en la lista. En su opinión, al actuar así no ponen fondos a disposición de sus cónyuges; en consecuencia, queda excluido que, al abonar a las recurrentes cantidades de dinero, las autoridades competentes pongan indirectamente unos fondos a disposición de sus cónyuges, en el sentido del artículo 2, apartado 2, del Reglamento. Tampoco se puede sostener que de este modo se pongan recursos económicos a disposición de una persona designada: el apartado 3 del artículo 2 excluye, de hecho, de su ámbito de aplicación los recursos económicos de los que una persona incluida en la lista no pueda obtener fondos, mercancías o servicios («recursos exentos»). Las recurrentes consideran que una interpretación del artículo 2, apartado 2, del Reglamento que extienda el alcance de dicha norma a los fondos puestos a disposición de terceros, por el mero hecho de que tales fondos podrían utilizarse para obtener recursos exentos en beneficio de una persona designada, no es coherente con tal exclusión.

42. A este respecto añaden que la interpretación del artículo 2, apartado 3, del

Reglamento que proponen no es incompatible con la que el Tribunal de Justicia realizó en la sentencia Möllendorf,[11] que atribuyó un amplio alcance a la prohibición formulada en dicha disposición: en efecto, el bien de que se trataba en dicho asunto representaba un «recurso económico» en el sentido del artículo 2, apartado 3, del Reglamento, ya que podía ser utilizado por la persona designada para financiar actividades terroristas. Por el contrario, las restricciones a la obtención de fondos por parte de las recurrentes no tienen como finalidad impedir la financiación de dichas actividades.

43. Las recurrentes subrayan por último que la interpretación del artículo 2 del Reglamento defendida por el Treasury vulnera sus derechos fundamentales, en concreto el derecho al respeto de sus bienes y el derecho al respeto de la vida privada y familiar. Por lo que atañe a este último, las restricciones impuestas por el régimen de autorización no son proporcionadas a los objetivos que se persiguen, y los motivos que se aducen para justificar tales restricciones no son pertinentes ni suficientes, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.[12] De igual modo, respecto del derecho de propiedad, las recurrentes consideran que, como en el asunto Kadi,[13] en el presente procedimiento procede preguntarse si las importantes restricciones impuestas a este derecho pueden considerarse justificadas y proporcionadas.

44. El *Gobierno del Reino Unido,* basándose en una interpretación literal del artículo 2, apartado 2, y en concreto de la expresión «en beneficio de», basada en el significado ordinario de los términos utilizados, sostiene que la prohibición que establece dicho artículo se extiende a toda puesta a disposición de fondos de los que una persona designada puede sacar provecho, con independencia de que los fondos en cuestión se utilicen para procurar a dicha persona fondos o recursos económicos; en el presente caso, desde el momento en que las cantidades abonadas a las recurrentes se utilizan, entre otras cosas, para sufragar también los gastos necesarios para la manutención del cónyuge, es evidente que, al abonar a las recurrentes prestaciones asistenciales y de seguridad social, las autoridades competentes utilizan fondos en beneficio de los cónyuges de estas últimas, en el sentido de la norma controvertida. En la vista ante el Tribunal de Justicia, dicho Gobierno señaló además que el artículo 2, apartado 2, del Reglamento se aplica al abono de los subsidios de que se trata, ya que estos últimos están destinados, *por su naturaleza* y con independencia de su utilización efectiva, a beneficiar a una persona designada. De hecho, tales subsidios tienen como objetivo subvenir a las necesidades del núcleo familiar del que dicha persona forma parte y su cuantía se determina en función del

11 — Sentencia de 11 de octubre de 2007, Möllendorf y Möllendorf–Miehuus (C-117/06, Rec. p. I-8361), apartado 46.

12 — Véase, en particular, la sentencia de 4 de diciembre de 2008, *Harper v. Reino Unido,* Appl. nº 30562/04 y 30566/04, apartado 101.

13 — Sentencia de 3 de septiembre de 2008, Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión (C-402/05 P y C-415/05 P, Rec. p. I-6351).

número de miembros de ese núcleo familiar, incluida la persona designada.

45. Por otra parte, a juicio de este Gobierno, dicha interpretación se ajusta al tenor literal y a la finalidad de la Resolución del Consejo de Seguridad 1390 (2002), cuyas prohibiciones se formulan en términos particularmente amplios —como afirma por lo demás la jurisprudencia del Tribunal de Justicia— [14] con el fin de privar a las personas incluidas en la lista de cualquier apoyo económico.

46. En opinión del Reino Unido, si cualquiera pudiera hacerse cargo de las necesidades básicas de una persona designada, esto privaría de sentido a la excepción establecida en el artículo 2 *bis* del Reglamento, que dispone que quien debe obtener una autorización para utilizar unos fondos o ponerlos a disposición de una persona designada a fin de cubrir sus gastos básicos no es sólo la propia persona designada, sino toda «persona física o jurídica interesada».

47. Además, en opinión del Reino Unido, la condición contemplada en el artículo 2, apartado 3, que únicamente prohíbe poner recursos económicos a disposición de una persona incluida en la lista en la medida en que ello tenga como consecuencia permitir que dicha persona «obtenga fondos, mercancías o servicios», no es aplicable en el contexto del apartado 2 del mismo artículo: en efecto, por su propia naturaleza, los fondos se caracterizan por una liquidez mayor que la de los recursos económicos y ésta es la razón por la que están sometidos a un régimen más restrictivo.

48. En relación con las consecuencias «excesivamente severas» que supuestamente se derivan para las recurrentes del régimen de autorización, el Reino Unido señala, por una parte, que las prohibiciones impuestas por el Reglamento son intrínsecamente capaces de producir efectos perjudiciales para terceros [15] y, por otra parte, que tales consecuencias dependen en realidad de las reglas de aplicación de la autorización impuestas a estas últimas por la normativa nacional.

49. Por último, en respuesta a la alegación de las recurrentes de que una interpretación amplia del artículo 2, apartado 2, haría que también quedasen comprendidos en el ámbito de las prohibiciones establecidas en él i) el sueldo abonado al cónyuge de una persona designada o a un miembro de su familia y ii) los

14 — Véanse las sentencias Möllendorf, antes citada en la nota 11, apartados 50 a 55, y Kadi, antes citada en la nota 13, apartado 169.

15 — Véase la sentencia de 30 de julio de 1996, Bosphorus (C-84/95, Rec. p. I-3953), apartado 22.

donativos entregados a una asociación benéfica que preste asistencia a una persona designada, el Reino Unido alega que, al contrario que en el presente caso, en ninguno de esos dos supuestos existe un «vínculo» suficiente entre la puesta a disposición de los fondos y el beneficio obtenido por la persona designada que justifique la aplicación de la norma en cuestión.

50. En opinión del *Gobierno estonio,* el abono de subsidios al cónyuge de una persona designada no está comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 2, apartado 2, del Reglamento y, por tanto, no requiere una autorización. Para este Gobierno, una interpretación de dicha norma que limite la percepción por parte de terceros no incluidos en la lista de unos fondos a los que tienen derecho llevaría, de hecho, a equiparar estos últimos con las personas designadas.

51. A su juicio, una interpretación que asimile el pago de fondos en favor de un tercero, vinculado a una persona incluida en la lista por lazos familiares o de otro tipo, a la puesta de fondos a disposición de tal persona o a la utilización de fondos en beneficio de esta última no está avalada ni por el tenor literal ni por la finalidad de la Resolución 1390 (2002), que dispone que únicamente las personas incluidas en la lista elaborada por el Comité de Sanciones podrán ser sometidas al régimen de sanciones que en ella se establece.

52. Además, el Gobierno estonio observa que la normativa aplicable a un tercero que infrinja las disposiciones del Reglamento será la normativa penal nacional y que, en el supuesto en que el tercero en cuestión participe, a través de una persona designada, en actividades terroristas, lo procedente es proponer la inclusión del mismo en la lista, para que quede sometido a su vez al régimen de sanciones que establece el Reglamento.

53. En cualquier caso, concluye el Gobierno de Estonia, aunque se llegase a reconocer que el Reglamento permite restringir el acceso por parte de los terceros a sus propios fondos, las reglas de aplicación de la autorización impuestas por el Treasury constituyen una injerencia indebida en la vida privada de las recurrentes, que no sólo no está justificada por el peligro potencial que el comportamiento del tercero representa (de hecho, no es realista suponer que se pueda financiar una actividad terrorista mediante un subsidio cuyo importe apenas permite satisfacer las necesidades esenciales de una familia), sino que resulta desproporcionada, ya que podría

evitarse recurriendo a alternativas menos lesivas de los derechos fundamentales de las recurrentes.

54. La *Comisión* sostiene que el abono de subsidios a las recurrentes, que los utilizan para conceder una ayuda en especie a sus cónyuges, está comprendido en el ámbito de aplicación de las prohibiciones establecidas por el artículo 2 del Reglamento y, en consecuencia, requiere una autorización específica. Llega a esta conclusión analizando el tenor literal y la finalidad del artículo 2 del Reglamento y de la Resolución 1390 (2000), así como el régimen de excepciones introducido por el artículo 2 *bis* del Reglamento.

55. En opinión de la Comisión, el legislador comunitario pretendió dar a las disposiciones del artículo 2 del Reglamento el mayor alcance posible, con el fin de instaurar un régimen de sanciones financieras exhaustivo y radical. Así se desprende no sólo del tenor literal de dicha disposición, sino también de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que en la sentencia Möllendorf [16] adoptó una interpretación en sentido amplio del artículo 2, apartado 3, del Reglamento, interpretación que, en opinión de la Comisión, debe aplicarse en principio también al artículo 2, apartado 2.

16 — Antes citada en la nota 11, apartados 50 y 51.

56. A juicio de la Comisión, para interpretar el Reglamento se debe tomar en consideración igualmente la Resolución 1390 (2002), que, al perseguir los objetivos de interés general de la lucha contra el terrorismo y del mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales, está redactada en términos excepcionalmente amplios y pretende impedir cualquier tipo de ayuda económica a las personas incluidas en la lista. La Comisión subraya que en el Reglamento y en la Resolución no existe indicación alguna de que los Estados miembros estén obligados a comprobar, antes de aplicar las prohibiciones allí establecidas, que no existe ningún riesgo concreto de que los fondos o los recursos económicos se desvíen hacia fines terroristas; tal requisito implicaría un riesgo de elusión de las medidas restrictivas impuestas y serias dificultades de evaluación y de aplicación.

57. La Comisión alega que la propia introducción, con el artículo 2 *bis,* de un régimen de excepciones de carácter humanitario —que concierne, entre otros, a los fondos y a los recursos económicos «necesarios para sufragar gastos básicos»— muestra con claridad que el suministro de alojamiento, alimento y otros bienes de primera necesidad a una persona incluida en la lista por parte de su propio cónyuge está comprendida, en principio, en el ámbito de aplicación de las prohibiciones del artículo 2 del Reglamento; de ello deduce que tal suministro sólo puede autorizarse con los requisitos que se especifican en el artículo 2 *bis* y siguiendo el procedimiento que en el mismo se establece. La Comisión reconoce que las recurrentes no están incluidas en la lista, pero recuerda que, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las medidas restrictivas de carácter económico pueden dar lugar, por su propia naturaleza,

a consecuencias perjudiciales para terceros, que sin embargo pueden justificarse por la relevancia de los objetivos perseguidos.

58. La Comisión considera que corresponde al órgano jurisdiccional remitente verificar si, en el presente asunto, las reglas de aplicación específicas del régimen de autorización nacional adoptado en aplicación del artículo 2 *bis* constituyen o no una vulneración desproporcionada de los derechos fundamentales de las recurrentes.

59. Dado que la cuantía de las prestaciones abonadas a las recurrentes se calcula atentamente *ex ante* con objeto de proporcionar el mínimo indispensable para la supervivencia, la Comisión se pregunta por último si también resulta necesario garantizar, *ex post,* que dichas cantidades no se gastan con otros fines. En su opinión, se podría recurrir a un mecanismo menos intrusivo, por ejemplo disponiendo que los Estados miembros deben respetar escrupulosamente las obligaciones de información que contempla el artículo 8 del Reglamento. Además, la Comisión indica que no parece que en el Reino Unido se requiera una autorización para poder abonar a las recurrentes unas eventuales rentas del trabajo, mientras que, en pura lógica, el origen de los fondos percibidos no debería suponer diferencia alguna a la hora de aplicar las prohibiciones establecidas por el Reglamento.

V. Análisis jurídico

A. *Sobre la cuestión prejudicial*

1. *Observaciones preliminares*

60. Mediante la presente resolución de remisión prejudicial, la House of Lords pregunta en esencia al Tribunal de Justicia si el alcance del artículo 2, apartado 2, del Reglamento nº 881/2002 se extiende al abono de las prestaciones asistenciales y de seguridad social a que tiene derecho el cónyuge de una persona incluida en la lista anexa al Reglamento, por el mero hecho de que ambos cónyuges vivan juntos y las prestaciones en cuestión se utilicen en parte, o pueden llegar a utilizarse, en beneficio de dicha persona.

61. La cuestión planteada al Tribunal de Justicia consiste, por tanto, en determinar si, tal como sugiere el Treasury, al abonar subsidios a las recurrentes, que utilizarán las cantidades percibidas para, entre otras cosas, conceder una ayuda en especie a sus respectivos cónyuges, las autoridades competentes del Reino Unido ponen fondos, directa o indirectamente, a disposición de una persona designada o utilizan fondos en beneficio de ésta, incurriendo de este modo en las prohibiciones establecidas por el artículo 2 del Reglamento, o si por el contrario, como afirman las recurrentes en el litigio principal y parece

opinar el juez remitente, los pagos en cuestión no están comprendidos en el ámbito de aplicación de tal artículo.

62. Antes de proceder al examen de su contenido, procede realizar algunas aclaraciones acerca de la esfera de aplicación subjetiva de esta disposición y de los efectos que puede justificar en personas no incluidas en la lista anexa al Reglamento.

63. Al respecto, procede ante todo señalar que, para aplicar las medidas contempladas en las Resoluciones del Consejo de Seguridad, la Comunidad recurrió al instrumento del reglamento, dotado de eficacia directa y uniforme frente a todas las personas y entidades establecidas en el territorio comunitario. Al establecer la prohibición de poner directa o indirectamente fondos o recursos económicos a disposición de las personas designadas y de utilizar los primeros en beneficio suyo o dar a los segundos un destino que beneficie a aquéllas, el artículo 2 del Reglamento nº 881/2002 vincula por tanto a todo aquél que se halle en condiciones de poner en práctica tales comportamientos. En lo que respecta al presente caso, suponiendo que concurran los presupuestos de aplicación de dicha prohibición, la observancia de la misma se impone en consecuencia tanto a los organismos que abonan los subsidios en cuestión como a las recurrentes.

64. Procede observar que, en la sentencia Bosphorus, [17] el Tribunal de Justicia afirmó, por una parte, que la importancia de los objetivos perseguidos mediante la adopción de una medida sancionatoria en aplicación de resoluciones vinculantes del Consejo de Seguridad [18] puede justificar «consecuencias negativas, aunque sean considerables», con «perjuicios a terceros que no tienen ninguna responsabilidad en cuanto a la situación que condujo a la adopción de las sanciones», [19] y recordó, por otra parte, que, según reiterada jurisprudencia, los derechos fundamentales invocados por la demandante en el litigio nacional que está en el origen de dicha sentencia «no constituyen prerrogativas absolutas y que su ejercicio puede ser objeto de restricciones justificadas por objetivos de interés general perseguidos por la Comunidad». [20] Es preciso señalar igualmente que, aunque la jurisprudencia del Tribunal de Justicia posterior a la sentencia Kadi [21] se caracteriza por una mayor atención a la tutela de los derechos fundamentales, tal jurisprudencia no cuestiona sin embargo el principio de que un reglamento que obliga a adoptar medidas sancionatorias — como las examinadas en la sentencia Bosphorus y en el presente procedimiento— puede implicar consecuencias negativas para sujetos distintos de aquellos contra los que van dirigidas las sanciones.

17 — Citada en la nota 15.

18 — En este caso el Reglamento (CEE) nº 990/93 del Consejo, de 26 de abril de 1993, relativo al comercio entre la Comunidad Económica Europea y la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) (DO L 102, p. 14).

19 — Véanse los apartados 22 y 23 de la sentencia.

20 — Véase la sentencia Bosphorus, citada en la nota 14, apartado 21 y la jurisprudencia citada.

21 — Citada en la nota 13. Véanse por último las sentencias de 3 de diciembre de 2009, Hassan y Ayadi/Consejo y Comisión (C-399/06 P y C-403/06 P, Rec. p. I-11393).

65. De ello se deduce que las recurrentes en el litigio principal, aunque no figuren entre las personas incluidas en la lista anexa al Reglamento y no pueda aplicárseles por extensión el juicio de peligrosidad expresado respecto de las personas que figuran en dicha lista por el mero hecho de estar casadas y convivir con alguna de ellas, pueden no obstante sufrir los eventuales perjuicios derivados de la aplicación de las prohibiciones contempladas en el artículo 2 del Reglamento.

66. Por último debe recordarse que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las restricciones de los derechos fundamentales justificables por exigencias de interés público, como las que derivan de la lucha contra el terrorismo internacional, no pueden en ningún modo representar, en relación con el objetivo perseguido, una interferencia desmesurada e intolerable que vacíe de contenido los derechos garantizados. [22]

67. Por tanto, si se llegase a la conclusión de que concurren los presupuestos objetivos para la aplicación de las prohibiciones contempladas en el artículo 2 del Reglamento a los subsidios en cuestión y de que el abono de estos últimos debe autorizarse con arreglo al artículo 2 *bis* del mismo, las condiciones para la concesión de dicha autorización por parte de las autoridades competentes del Reino Unido deberán respetar el mencionado principio de proporcionalidad. A este respecto es preciso tomar en consideración el derecho de las recurrentes, no sólo a la protección de sus bienes, sino también al respeto de su vida privada y familiar. [23]

68. Sin embargo, no entraré a analizar los pormenores de dicha cuestión, ya que en el presente procedimiento no se pide al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la posible vulneración de dicho principio.

2. Sobre el alcance de la prohibición contemplada en el artículo 2, apartado 2, del Reglamento nº 881/2002

69. Pasando a analizar el contenido del artículo 2, apartado 2, del Reglamento, procede aclarar el alcance de la prohibición que en él se establece, para determinar si dicha prohibición es aplicable en las circunstancias del litigio principal.

22 — Véase la sentencia Kadi, antes citada en la nota 13, apartados 354 y ss.

23 — En relación con este último derecho véanse entre otras las sentencias de 27 de junio de 2006, Parlamento/Consejo (C-540/03, Rec. p. I-5769); de 11 de julio de 2002, Carpenter (C-60/00, Rec. 2002, p. I-6279), y de 23 de septiembre de 2003, Akrich (C-109/01, Rec. p. I-9607).

70. Al respecto procede indicar previamente que en el procedimiento *a quo* no se discute la calificación de los subsidios abonados como «fondos»: en otras palabras, al abonar a las recurrentes ciertas cantidades de dinero en concepto de prestaciones asistenciales y de seguridad social, los organismos pagadores ponen a su disposición fondos en el sentido del artículo 1, apartado 1 del Reglamento, y no «recursos económicos» en el sentido del apartado 2.

71. Dicho esto, observo que, según se desprende de los autos, las cantidades en cuestión se depositan en una cuenta corriente de la que son titulares las recurrentes, o en una cuenta abierta por el Treasury en nombre y por cuenta de las mismas. Tal circunstancia lleva a excluir que, mediante el abono de prestaciones a las recurrentes, se pongan fondos *directamente* a disposición de sus cónyuges incluidos en la lista que figura en el anexo I del Reglamento.

72. Ante la falta de datos que permitan presumir siquiera que las recurrentes entregarán la totalidad o una parte de las mencionadas cantidades a sus propios cónyuges, tampoco creo que, al abonar a las recurrentes las prestaciones en cuestión, los organismos pagadores pongan *indirectamente* fondos a disposición de una persona designada. En efecto, tales cantidades se abonan a las recurrentes, y únicamente pueden quedar disponibles para sus respectivos cónyuges en el supuesto en que las propias demandantes se las transfieran. Pues bien, en las distintas fases del proceso ante los órganos jurisdiccionales nacionales, incluido el procedimiento *a quo,* nunca ha existido controversia sobre el hecho de que las recurrentes no han actuado en tal sentido. Además, apenas resulta necesario poner de relieve que tal transmisión supondría un incumplimiento de la prohibición establecida en el artículo 2, apartado 2, del Reglamento de poner fondos directamente a disposición de una persona designada y, al faltar la autorización prevista en el artículo 2 *bis* de tal Reglamento, ello permitiría imponer a las recurrentes las sanciones establecidas por la normativa nacional de adaptación al Derecho comunitario.

73. En realidad, el Treasury plantea la necesidad de supeditar el abono de los subsidios a las recurrentes a la concesión de una autorización, no ya porque considere que existe una posibilidad, más o menos remota, de que éstas pongan los importes de que se trata a disposición de sus respectivos cónyuges, sino porque tales cantidades son utilizadas por las recurrentes para hacer frente a los gastos de sus familias, incluidos sus cónyuges. En opinión del Treasury (cuya tesis ha sido acogida por el órgano jurisdiccional de primera instancia y por el de apelación), al abonar los subsidios a las recurrentes, los organismos pagadores, aunque no ponen (directa o indirectamente) fondos a disposición de los cónyuges de estas últimas, los *utilizan* sin embargo *en beneficio suyo,* en el sentido del artículo 2, apartado 2, del Reglamento.

74. La duda interpretativa se refiere por tanto al alcance de la prohibición de «utilizar fondos en beneficio de» una persona designada, según lo dispuesto en el artículo 2, apartado 2, del Reglamento. Para responder al juez remitente, procede por tanto comprobar si, como sostiene la parte recurrida en el litigio principal, la prohibición en cuestión debe entenderse en sentido amplio —extendiéndose a cualquier cantidad de la que una persona designada pueda sacar provecho— o si se debe recibir, por el contrario, una interpretación más restrictiva, como proponen las recurrentes y el órgano jurisdiccional nacional.

75. A estos efectos, debo señalar ante todo que las tesis interpretativas opuestas planteadas por el órgano judicial remitente y por las partes en el litigio *a quo* y expuestas en el presente procedimiento toman como punto de partida la versión inglesa de la disposición que se examina, en virtud de la cual «*[n]o funds shall be made available, directly or indirectly, to, or for the benefit of, a natural or legal person, group or entity designated by the Sanctions Committee and listed in Annex I*».

76. A este respecto deseo recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las disposiciones comunitarias deben ser interpretadas y aplicadas de una manera uniforme a la luz de las distintas versiones lingüísticas; [24] la formulación utilizada en una de las versiones lingüísticas de una disposición comunitaria no puede constituir la única base de la interpretación de esta disposición; tampoco se le puede reconocer, a este respecto, un carácter prioritario frente a otras versiones lingüísticas. Este enfoque sería, en efecto, incompatible con la exigencia de uniformidad en la aplicación del Derecho comunitario. [25]

77. Pues bien, el tenor literal del artículo 2, apartado 2, es de una interpretación literal incierta, debido a la heterogeneidad con que se formula tal disposición en sus diferentes versiones lingüísticas.

78. El Reino Unido considera que la interpretación amplia que sostiene, según la cual la concesión de una ayuda en especie a una persona designada está comprendida en el ámbito de aplicación del Reglamento, puede basarse en la distinción que efectúa el artículo 2, apartado 2, entre «*made available to*» («puestos a disposición de») y «*made*

24 — Sentencias de 5 de diciembre de 1967, Van Der Vecht (19/67, Rec. p. 408); de 12 de noviembre de 1969, Stauder (C-29/69, Rec. p. 419), apartados 3 y 4; de 12 de julio de 1979, Koschiniske (9/79, Rec. p. 2717), apartado 6; de 6 de octubre de 1982, CILFIT (283/81, Rec. p. 3415), apartado 18; de 27 de marzo de 1990, Cricket St Thomas (C-372/88, Rec. p. I-1345), apartado 19, y de 3 de abril de 2008, Endendijk (C-187/07, Rec. p. I-2115), apartado 22.

25 — Véanse las sentencias de 12 de noviembre de 1998, Institute of the Motor Industry (C-149/97, Rec. p. I-7053), apartado 16, y Endendijk, antes citada, apartado 23.

available for the benefit of» («utilizados en beneficio suyo»). [26] En opinión de dicho Gobierno, para no vaciar de significado a la expresión «*for the benefit of*», ésta sólo puede entenderse como aplicable a casos en los que, como aquí ocurre, no se ponen fondos a disposición de *(«made available to»)* personas designadas, sino que éstas se benefician de todos modos de dichos fondos a través de una ayuda en especie.

79. Tal interpretación puede valer asimismo para todas las versiones lingüísticas (por ejemplo, neerlandesa, sueca, finlandesa, húngara) que, como la inglesa, recurren únicamente al verbo «poner a disposición», estableciendo la prohibición de poner fondos a disposición «de» personas designadas y «en beneficio suyo». En la casi totalidad de dichas versiones lingüísticas resulta por otra parte evidente que los adverbios «directa o indirectamente» se refieren tanto al hecho de poner los fondos a disposición «de» personas designadas como a la puesta a disposición de los fondos «en beneficio de» las mismas; parece por tanto que la norma establece la prohibición de poner fondos a disposición «de» tales personas (directa o indirectamente) o «en beneficio suyo» (directa o indirectamente).

80. Cabría interpretar así que el abono de subsidios a las recurrentes por parte de los organismos pagadores constituye por tanto una puesta a disposición *indirecta* de los fondos *en beneficio* de sus respectivos cónyuges.

81. La tesis defendida por el Reino Unido parece corroborada por el análisis de las versiones del artículo 2, apartado 2, del Reglamento en las lenguas romances, que recurren a una expresión diferente para expresar la locución «made available for the benefit of», prohibiendo no sólo «poner fondos a disposición de» dichas personas, sino también «utilizar en beneficio suyo» tales fondos. [27] Así, el alcance de la prohibición establecida por la norma parece extenderse más allá del simple hecho de poner unos fondos a *disposición* de una persona incluida en la lista, para incluir también cualquier tipo de *utilización* de dichos fondos de los que dicha persona pueda sacar provecho. Sin embargo, en todas las versiones lingüísticas que se acaban de mencionar, mientras que los adverbios «directa o indirectamente» se refieren claramente a la prohibición de «poner fondos a disposición» de personas designadas, no se puede decir lo mismo de la prohibición de «utilizar fondos en beneficio» de tales personas. Basándose en dichas versiones lingüísticas, por tanto, la prohibición no parece poder extenderse al abono de los subsidios controvertidos a las recurrentes, no pudiéndose configurar dicho abono como una «utilización indirecta» de los fondos en beneficio de personas designadas.

26 — El subrayado es mío.

27 — En francés, «*utilisé au bénéfice*»; en italiano, «*utilizzare a loro vantaggio*»; en portugués «*utilizados em benefício*»; en rumano, «*utilizat în beneficiul*».

82. La interpretación literal del artículo 2, apartado 2, se vuelve aún más compleja por el hecho de que determinadas versiones lingüísticas posteriores del Reglamento, pese a optar también por recurrir a un término específico para expresar la locución «made available for the benefit of», prefieren usar, antes que el verbo «utilizar», otro que puede dar lugar a una interpretación distinta. Este es el caso, por ejemplo, de la versión italiana, que prohíbe «stanziare» fondos en beneficio de personas designadas. Dicho término, en su acepción de «destinar una cantidad a un determinado fin», lleva a considerar, en el asunto que nos ocupa, que el supuesto de hecho prohibido por la norma se concretiza en el mero abono de los subsidios a las recurrentes (que los utilizarán en beneficio de sus cónyuges), con independencia de que los adverbios «directa o indirectamente» se refieran únicamente al verbo «poner a disposición de» o también al verbo «utilizar en beneficio de». La versión alemana de la norma que se examina, por su parte, prohíbe de modo genérico que los fondos puedan «beneficiar» *(«zugute kommen»)* a una persona designada y no permite afirmar —pero tampoco excluir— que los adverbios «directa o indirectamente» se refieran a este verbo, dejando así la puerta abierta a una interpretación que excluya del ámbito de aplicación del artículo 2, apartado 2, los casos en que, como aquí ocurre, los fondos de que se trata «benefician» indirectamente a la persona designada.

83. Debido a las divergencias significativas que se acaban de mencionar entre las versiones lingüísticas del Reglamento, que dan lugar a variadas interpretaciones, considero que la interpretación literal del artículo 2 no aporta datos decisivos para reconstruir el alcance exacto de las prohibiciones que establece y que es preciso examinar por tanto tal disposición a la luz de su contexto y de los fines que persigue la normativa de la que forma parte. [28]

84. En particular, como el Reglamento fue adoptado para aplicar una resolución del Consejo de Seguridad, también procede tener en cuenta el texto y el objeto de esta última. [29]

85. Con arreglo al apartado 2, letra a) de la Resolución 1390 (2002), en su versión inglesa, los «fondos, activos financieros o recursos financieros» no pueden quedar disponibles, «directa o indirectamente, en beneficio de» sujetos incluidos en la lista mencionada en

28 — Véanse, en tal sentido, las sentencias de 27 de octubre de 1977, Bouchereau (30/77, Rec. p. 1999), apartado 14; de 17 de noviembre de 1983, Merck (292/82, Rec. p. 3781), apartado 12; de 28 de marzo de 1985, Comisión/Reino Unido (100/84, Rec. p. 1169), apartado 17; Cricket St Thomas, antes citada en la nota 24, apartados 18 y 19; de 17 de octubre de 1991, Comisión/Dinamarca (C-100/90, Rec. p. I-5089), apartado 8; de 17 de octubre de 1995, Leifer y otros (C-83/94, Rec. p. I-3231), apartado 22, y Endendijk, antes citada en la nota 24, apartado 23.

29 — Véanse las sentencias Bosphorus, antes citada en la nota 15, apartados 13 y 14; Möllendorf, antes citada en la nota 11, apartado 68, y Kadi, antes citada en la nota 13, apartado 297.

el apartado 3 *supra.* [30] La prohibición así establecida, formulada en términos particularmente amplios, tiene como objetivo por tanto evitar cualquier puesta a disposición de fondos, activos o recursos económicos en favor de sujetos incluidos en la lista mencionada en el apartado 3 *supra,* con objeto de impedir que éstos puedan obtener beneficio de los mismos. [31]

86. Habida cuenta de la finalidad de lucha contra el terrorismo internacional que persigue la Resolución en cuestión, tal prohibición debe sin embargo considerarse destinada a evitar el uso de fondos y de recursos económicos por parte de personas incluidas en dicha lista *con fines terroristas.* Tal interpretación, además de ser corroborada por la versión en lengua francesa del apartado 2, letra a), de la Resolución —según la cual la prohibición de permitir la disponibilidad de los fondos «en beneficio de» personas designadas tiene como objetivo impedir que éstas puedan servirse de dichos fondos «*pour les fins qu'ils poursuivent*», queda confirmada por la Resolución del Consejo de Seguridad 1822 (2008) de 30 de junio de 2008, que, tras hacer referencia en el apartado 1, letra a), a las prohibiciones impuestas por el apartado 2, letra a), de la Resolución 1390 (2002), especifica que las prohibiciones en cuestión se aplican «a los recursos económicos de cualquier tipo […] *utilizados para apoyar a Al-Qaida, Osama bin Laden y los talibanes*». [32]

87. De una interpretación del artículo 2, apartado 2, del Reglamento que tenga debidamente en cuenta los objetivos de la Resolución 1390 (2002) se desprende que, más allá de la terminología utilizada en sus distintas versiones lingüísticas, tal disposición tiene como objetivo regular las distintas formas en las que se puede concretar la obtención de fondos por parte de personas incluidas en la lista, con el fin de dar el mayor alcance posible a la prohibición de que dichas personas obtengan, directa o indirectamente, la facultad de disponer de los fondos de los que se trata, y evitar de ese modo que se desvíen hacia fines terroristas. Por otra parte, el Tribunal de Justicia se pronunció en dicho sentido en la sentencia Kadi, [33] en la que afirma que «la finalidad esencial y el objeto del Reglamento nº 881/2002 consiste en combatir el terrorismo internacional, y en particular cortar sus recursos financieros mediante la congelación de los fondos y recursos económicos de las personas o entidades de quienes se sospecha que están implicadas en actividades relacionadas con él».

88. No creo que sea correcto, por ello, afirmar, como hace el Treasury, que el objetivo de la Resolución (y del Reglamento) consiste en eliminar cualquier forma de apoyo económico a los sujetos incluidos en la lista del anexo I del Reglamento. Las prohibiciones que contienen dichos instrumentos normativos están formuladas en términos amplios, pero únicamente son aplicables en la medida en que tienen como objetivo impedir que tales sujetos utilicen sus propios fondos y recursos

30 — En inglés, «*made available […] for such person's benefit*»; en francés, «*rendus disponibles […] pour les fins qu'ils poursuivent*».

31 — Véase la sentencia Möllendorf, antes citada en la nota 11, apartado 56.

32 — Apartado 4 de la Resolución, la cursiva es mía.

33 — Antes citada en la nota 13, apartado 169.

económicos para fines terroristas y que obtengan de terceros, directa o indirectamente, fondos y recursos económicos para utilizarlos con tales fines.

89. Me inclino a compartir, por tanto, las reservas formuladas por el juez remitente en cuanto a la posibilidad efectiva de interpretar el concepto «utilizar en beneficio de», formulado en el artículo 2, apartado 2, del Reglamento, de tal modo que se extienda su alcance al abono *a terceros* de fondos susceptibles de ser utilizados para cubrir los gastos básicos de una persona designada. En efecto, resulta difícil concebir que implique un riesgo de desvío de fondos en favor de actividades terroristas la concesión de unos subsidios destinados a cubrir las necesidades de un núcleo familiar y que se utilizan efectivamente para dicho fin, sometidos a unas reglas tales que únicamente permiten que la persona designada obtenga una ayuda en especie. Y con mayor motivo aún en las circunstancias del presente asunto, en el que se abona a las recurrentes una cantidad módica, cuidadosamente calculada *ex ante* para proporcionar únicamente lo estrictamente necesario para la supervivencia de la familia.

90. Por los motivos que acabo de exponer, no me convence la tesis formulada por el Gobierno del Reino Unido [34] durante la vista, tesis que, en mi opinión, peca de excesivo formalismo. Ciertamente es verdad, como sostiene dicho Gobierno, que los subsidios en cuestión, que son concedidos en beneficio del núcleo familiar de una persona incluida en la lista del anexo I del Reglamento y cuyo importe se determina en función de las necesidades de todos los componentes de tal núcleo, están destinados, por su propia *naturaleza* y con independencia de su utilización concreta, a beneficiar a tal persona. Sin embargo, no es menos cierto que la *función* de dichos subsidios, *con independencia del uso que se haga de tales cantidades,* es la de dar al núcleo familiar al que se conceden únicamente los medios necesarios para la manutención de sus miembros y que su importe corresponde a esa función. En otros términos, el beneficio que tales subsidios aportan a quienes tiene derecho a los mismos, y del que disfrutan en concreto los cónyuges de las recurrentes en el litigio principal, no va más allá del suministro de los medios de subsistencia para sí y para la propia familia. Pues bien, no parece justificado, a la luz del objetivo perseguido por el Reglamento, y por las Resoluciones que éste pretende aplicar, es decir, combatir el terrorismo internacional privándolo de sus recursos financieros, considerar comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 2, apartado 2, del Reglamento el abono de tales subsidios a un miembro del núcleo familiar de una persona designada, en circunstancias que, como en el presente caso, permiten excluir que dichas cantidades queden disponibles para esta última. Además, dicha conclusión es conforme con la exigencia de tutela del derecho de las recurrentes al respeto de su vida familiar.

34 — Véase el punto 44 *supra*.

91. A lo hasta ahora expuesto debo añadir que la interpretación extensiva del concepto «en beneficio suyo» del artículo 2, apartado 2, del Reglamento propuesta por el Reino Unido y por la Comisión —en virtud de la cual, cada vez que se abonan prestaciones asistenciales y de seguridad social al cónyuge de una persona designada se necesita una autorización, ya que tales fondos son utilizados para conceder una ayuda en especie a una persona designada o pueden serlo— implica el riesgo de ampliar el ámbito de aplicación del Reglamento de modo casi ilimitado, es decir incluyendo en él, en buena lógica, además de cualquier pago de una cantidad de dinero en favor del cónyuge de una persona designada (por ejemplo, su sueldo o un donativo), todos los casos en los que esta última persona obtenga un beneficio de la existencia de vínculos más o menos directos con un tercero, no incluido en la lista, que conviva con ella (el cónyuge, pero también otros miembros de la familia) o esté unido a ella por vínculos de parentesco o amistad, o incluso por relaciones económicas.

92. Basándome en las consideraciones que preceden, no me parece por tanto que el abono de prestaciones asistenciales y de seguridad social a las recurrentes, por parte de las autoridades del Reino Unido, pueda calificarse de utilización de *fondos* en beneficio de personas designadas, en el sentido contemplado en el artículo 2, apartado 2, del Reglamento.

93. En mi opinión, tampoco se pueden configurar los bienes y servicios suministrados en especie por las recurrentes a su cónyuge como *recursos económicos* en el sentido del artículo 1, apartado 2, del Reglamento y considerar, por tanto, que dichas autoridades, mediante el pago de unos fondos a las recurrentes, ponen indirectamente unos recursos económicos a disposición de una persona designada o utilizan tales recursos en su beneficio, incumpliendo de este modo las prohibiciones formuladas en el artículo 2, apartado 3, del Reglamento.

94. A efectos del Reglamento, por recursos económicos se entiende los «activos de cualquier tipo tangibles o intangibles, muebles o inmuebles, con excepción de los fondos, pero que pueden servir para obtener fondos, bienes o servicios» (artículo 1, apartado 2). Ajustándose a esta definición, el artículo 2, apartado 3, del Reglamento, al formular la prohibición de poner recursos económicos a disposición de una persona designada o de utilizarlos en beneficio de esta última, especifica que uno de los requisitos de aplicabilidad de tal prohibición es que tal comportamiento permita que la persona designada pueda «obtener fondos, mercancías o servicios».

95. A la luz del objetivo de las prohibiciones establecidas por el Reglamento, que —como se acaba de comprobar— es el de combatir el

terrorismo internacional mediante el control de sus distintas fuentes de financiación, la *ratio* de dicha condición resulta clara: si de los «activos de cualquier tipo tangibles o intangibles, muebles o inmuebles» no se pueden obtener fondos, mercancías o servicios, la persona designada no puede desviar nada hacia fines terroristas y, por tanto, tales disponibilidades no representan recursos económicos en el sentido del Reglamento. [35]

96. Es cierto que el ámbito de aplicación de la disposición que se examina ha sido interpretado por el Tribunal de Justicia en la mencionada sentencia Möllendorf en unos términos particularmente amplios, [36] como se ha señalado en algunas de las observaciones formuladas en el presente procedimiento; sin embargo, en aquella ocasión, el bien objeto del procedimiento *a quo* podía considerarse «claramente incluido en la definición del concepto de "recursos económicos" del artículo 1, apartado 2», del Reglamento, al tratarse de un bien inmueble que podía utilizarse para obtener fondos, mercancías o servicios. En el caso que nos ocupa, por el contrario, se trata de la propia posibilidad de asimilar a unos recursos económicos en el sentido del Reglamento los bienes o servicios de primera necesidad suministrados por las recurrentes a sus propios cónyuges.

97. Pues bien, me parece claro que, al pagar el alquiler de una vivienda o abonar los factura de los servicios básicos, las recurrentes no suministran al cónyuge recursos económicos, ya que se trata de beneficios que no pueden ser utilizados por éste para obtener fondos, mercancías o servicios. [37] Por lo que atañe a la compra por parte de las recurrentes de bienes destinados al uso personal de sus propios cónyuges, pero que pueden ser explotados económicamente por éste, considero que, habida cuenta del módico importe concedido en concepto de subsidio en el presente caso, que apenas llega para satisfacer las necesidades esenciales de una familia, resulta ciertamente poco realista suponer que tales bienes puedan ser revendidos por la persona designada para obtener fondos, mercancías o servicios destinados a financiar actividades terroristas.

98. Por consiguiente, al utilizar las cantidades percibidas para adquirir bienes o servicios de primera necesidad, de los que se beneficiarán también sus cónyuges, las recurrentes no ponen recursos económicos a disposición de estos ni los utilizan en beneficio suyo en el sentido que indica el Reglamento, ya que tal ayuda en especie no permite obtener fondos, mercancías o servicios que puedan utilizarse para desarrollar una actividad terrorista. Por

35 — En tal contexto, señalo que la exclusión del *genus* «recursos económicos» de las disponibilidades de las que no es posible obtener fondos, mercancías o servicios sí aparece en el Reglamento, pero no en la Resolución 1390 (2002), que no conoce tal distinción y que no ofrece, por otra parte, al contrario que el Reglamento, ninguna definición del término «recursos económicos».

36 — Antes citada en la nota 11, apartado 46.

37 — Véanse también, a tal efecto, las «Prácticas recomendadas de la UE para la aplicación eficaz de medidas restrictivas» (Doc. 8666/08 de 21 de abril de 2008), apartados 45, 48 y 51.

tanto, al abonar a las recurrentes ciertas cantidades de dinero, en forma de prestaciones asistenciales o de seguridad social, utilizadas luego por éstas para satisfacer también las necesidades básicas de sus cónyuges, las autoridades competentes no ponen indirectamente recursos económicos a disposición de éstos ni los utilizan en beneficio de los mismos, en el sentido del artículo 2, apartado 3, del Reglamento.

99. Basándome en el conjunto de consideraciones expuestas, estimo por tanto que, al abonar a las recurrentes unas cantidades de dinero en forma de prestaciones asistenciales y de seguridad social, las autoridades competentes no incumplen las prohibiciones establecidas por el Reglamento.

100. Contra tal conclusión no cabe sostener, en mi opinión, que una interpretación del artículo 2 del Reglamento que excluya el abono de los subsidios en cuestión del ámbito de aplicación de tal disposición hace superfluo el establecimiento de un régimen específico de excepciones en el artículo 2 *bis*.

101. A este respecto, deseo señalar ante todo que dicho artículo, al disponer, en su apartado 1, letra a), que puede establecerse una excepción a las prohibiciones que formula el artículo 2 «a petición de una persona física o jurídica interesada», aparece efectivamente redactada en términos amplios, cuyo objetivo es incluir, entre los sujetos a los que incumbe la carga de obtener una autorización, no sólo a la persona designada, que pretende acceder a sus propios haberes, que han sido congelados, sino también a cualquier tercero que pretenda poner a disposición de una persona designada, directa o indirectamente, fondos o recursos económicos, o utilizar los primeros o destinar los segundos en beneficio de esta persona. [38]

102. Dicho esto, no cabe duda de que el régimen de autorización contemplado en el artículo 2 *bis* del Reglamento tiene como objetivo evitar que los fondos o los recursos desbloqueados o autorizados para el pago de los gastos enumerados en el apartado 1, letra a), de dicho artículo puedan ser desviados hacia fines terroristas. Con arreglo a dicho objetivo, sólo deben considerarse sometidas a este régimen, en mi opinión, las transferencias que permiten que una persona designada obtenga la *disponibilidad* de unos fondos o recursos económicos y decida destinarlos a cubrir los gastos mencionados en tal disposición. En efecto, el riesgo de un desvío de fondos o de recursos existe cuando tales fondos o recursos se ponen, *directa o indirectamente*, a disposición de la persona designada, pero no,

38 — Véanse también las orientaciones para el estudio de solicitudes de exención contempladas en las «Prácticas recomendadas de la UE para la aplicación eficaz de medidas restrictivas» de 2008, con arreglo a las cuales «la persona o entidad que desee poner fondos o recursos económicos a disposición de una persona o entidad designada deberá solicitar una autorización para ello» (apartado 59).

sin embargo, cuando un tercero se hace cargo directamente de los gastos de que se trata.

103. Pues bien, en el caso que nos ocupa la disponibilidad de las cantidades percibidas en concepto de subsidio, así como la facultad de decidir el destino de los mismos para cubrir los gastos domésticos, *queda en manos de un tercero*. Además procede recordar que, de lo que se desprende de los autos del procedimiento nacional, no se discute que no existe ninguna transferencia de las cantidades en cuestión de las recurrentes a los propios cónyuges.

104. Por último, no me parece convincente la alegación acogida en la sentencia en primera instancia del juez nacional y asumida por el Reino Unido en sus observaciones escritas, en virtud de la cual una interpretación del artículo 2, apartado 2, del Reglamento que autorice a un tercero a hacerse cargo de los gastos básicos de una persona incluida en la lista del anexo I del Reglamento exoneraría a esta última de la necesidad de cubrir tales gastos y le permitiría destinar a fines terroristas los activos que pueda llegar a poseer por otros medios.

105. En efecto, me pregunto de qué modo una persona incluida en dicha lista podría encontrar tales disponibilidades adicionales, dado que sus fondos o recursos económicos se hallan congelados en virtud del artículo 1 del Reglamento, y habida cuenta de los límites que establece el artículo 2 del mismo a la obtención de fondos o recursos económicos procedentes de terceros, cuando no exista una autorización específica en virtud del artículo 2 *bis*. El hecho de que un tercero se haga cargo de los gastos básicos de tal persona tendría, pues, como único efecto exonerar a esta última de la necesidad de obtener una autorización para acceder a sus propios fondos o recursos económicos —suponiendo que los posea— a fin de utilizarlos para cubrir tales gastos, pero no lo colocaría automáticamente en situación de utilizar sus propios haberes, que siguen congelados, ni de recibir fondos o recursos económicos de terceros, para destinarlos a la financiación de actividades terroristas. Naturalmente, no se puede excluir la posibilidad de que se produzcan comportamientos destinados a eludir las prohibiciones impuestas por el Reglamento, pero eso podría suceder con independencia de que un tercero haya o no asumido los gastos en cuestión.

106. Además, someter tal asunción de gastos al régimen de autorización del artículo 2 *bis* del Reglamento no ofrece, de todos modos, una respuesta a las preocupaciones expuestas por el Reino Unido. En efecto, la finalidad de tal artículo es precisamente permitir que las personas incluidas en la lista del anexo I del Reglamento obtengan los medios necesarios para su propio sustento. Por tanto, con o sin autorización, la intervención del tercero

liberaría de todos modos a la persona designada de la carga de hacer frente personalmente a sus propios gastos básicos, permitiéndole destinar a fines terroristas los recursos que eventualmente pueda obtener violando las prohibiciones del Reglamento. Por otra parte, la aplicación del procedimiento de autorización del artículo 2 *bis* del Reglamento no excluye tampoco la eventualidad de tal violación ni la hace menos probable, al tratarse de un mecanismo cuya única finalidad es minimizar el riesgo de un desvío de fondos o de recursos desbloqueados.

107. Pues bien, como se ha recordado arriba en más de una ocasión, no existe tal riesgo en el presente caso, ni en abstracto, debido al importe de los subsidios en cuestión, que están destinados a suministrar únicamente lo necesario para cubrir las necesidades esenciales del núcleo familiar al que se conceden, ni en concreto, al no existir controversia en el litigio principal sobre el hecho de que las recurrentes no ponen a disposición de sus propios cónyuges las cantidades percibidas, sino que únicamente les conceden una ayuda en especie.

VI. Conclusiones

108. A la vista del conjunto de consideraciones expuestas, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la cuestión prejudicial planteada por la House of Lords en el sentido de que el artículo 2, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 881/2002 del Consejo, de 27 de mayo de 2002, no se aplica al abono de unas prestaciones de seguridad social y asistenciales estatales, como las contempladas en el procedimiento *a quo,* al cónyuge de una persona incluida en la lista del anexo I de dicho Reglamento por el mero hecho de que dicho cónyuge viva con la persona incluida en esa lista y destine o pueda destinar parte del dinero al pago de bienes y servicios que dicha persona también utilizará o de los que se beneficiará.