SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA

(Sala Segunda ampliada)

de 21 de septiembre de 2005 *

En el asunto T-306/01,

Ahmed Ali Yusuf, residente en Spånga (Suecia),

Al Barakaat International Foundation, establecida en Spånga,

representados por los Sres. L. Silbersky y T. Olsson, abogados,

partes demandantes,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por el Sr. M. Vitsentzatos, las Sras. I. Rådestad y E. Karlsson y el Sr. M. Bishop, en calidad de agentes,

y

* Lengua de procedimiento: sueco.

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

partes demandadas,

apoyados por

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

parte coadyuvante,

que tiene por objeto, inicialmente, una pretensión de anulación, por una parte, del Reglamento (CE) nº 467/2001 del Consejo, de 6 de marzo de 2001, por el que se prohíbe la exportación de determinadas mercancías y servicios a Afganistán, se refuerza la prohibición de vuelos y se amplía la congelación de capitales y otros recursos financieros de los talibanes de Afganistán, y se deroga el Reglamento (CE) nº 337/2000 del Consejo (DO L 67, p. 1), y, por otra, del Reglamento (CE) nº 2199/2001 de la Comisión, de 12 de noviembre de 2001, que modifica por cuarta vez el Reglamento nº 467/2001 (DO L 295, p. 16), y, posteriormente, una pretensión de anulación 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 nº 467/2001 (DO L 139, p. 9),

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

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

Secretario: Sr. H. Jung;

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

dicta la siguiente

Sentencia

Marco jurídico

1 Según el artículo 24, apartado 1, de la Carta de las Naciones Unidas, firmada en San Francisco (Estados Unidos) el 26 de junio de 1945, los Miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) «confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad».

2 Según el artículo 25 de la Carta de las Naciones Unidas, «los Miembros de [la ONU] convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta».

3 En virtud del artículo 48, apartado 2, de la Carta de las Naciones Unidas, las decisiones del Consejo de Seguridad para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales «serán llevadas a cabo por los Miembros de las Naciones Unidas directamente y mediante su acción en los organismos internacionales apropiados de que formen parte».

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

5 Según el artículo 11 UE, apartado 1:

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

— la defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia e integridad de la Unión, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas;

— el fortalecimiento de la seguridad de la Unión en todas sus formas;

— el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas [...]»

6 Según el artículo 301 CE:

«Cuando una posición común o una acción común, adoptadas con arreglo a las disposiciones del Tratado de la Unión Europea relativas a la política exterior y de seguridad común, impliquen una acción de la Comunidad para interrumpir o reducir parcialmente o en su totalidad las relaciones económicas con uno o varios terceros países, el Consejo adoptará las medidas urgentes necesarias. El Consejo decidirá por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión.»

7 El artículo 60 CE, apartado 1, dispone:

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

8 Según el artículo 307 CE, párrafo primero:

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

9 Por último, el artículo 308 CE dispone:

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

Antecedentes del litigio

10 El 15 de octubre de 1999, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (en lo sucesivo, «Consejo de Seguridad») aprobó la Resolución 1267 (1999), en la que condenaba el persistente uso de territorio afgano para dar refugio y adiestramiento a terroristas y planear actos de terrorismo, reafirmaba su convicción de que la represión del terrorismo internacional es esencial para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y deploraba el hecho de que los talibanes siguieran proporcionando un refugio seguro a Usama bin Laden (Usamah bin Ladin en la mayoría de las versiones españolas de los documentos aprobados por las instituciones comunitarias) y permitiendo que él y sus asociados dirigieran una red de campamentos de adiestramiento de terroristas en territorio controlado por

los talibanes y utilizaran Afganistán como base para patrocinar operaciones terroristas internacionales. En el párrafo 2 de dicha Resolución, el Consejo de Seguridad exigió que los talibanes entregasen sin más demora a Usama bin Laden a las autoridades competentes. A fin de dar cumplimiento a dicha obligación, el párrafo 4, apartado b), de la Resolución 1267 (1999), dispuso que todos los Estados «congelarán los fondos y otros recursos financieros, incluidos los fondos producidos o generados por bienes de propiedad de los talibanes o bajo su control directo o indirecto, o de cualquier empresa de propiedad de los talibanes o bajo su control, que designe el Comité establecido en virtud del párrafo 6 *infra*, y velarán por que ni dichos fondos ni ningún otro fondo o recurso financiero así designado sea facilitado por sus nacionales o cualquier otra persona dentro de su territorio a los talibanes o en beneficio de ellos o cualquier empresa de propiedad de los talibanes o bajo su control directo o indirecto, excepto los que pueda autorizar el Comité en cada caso, por razones de necesidad humanitarias».

11 En el párrafo 6 de la Resolución 1267 (1999), el Consejo de Seguridad decidió establecer, de conformidad con el artículo 28 de su Reglamento provisional, un comité del Consejo de Seguridad compuesto de todos los miembros del Consejo (en lo sucesivo, «Comité de Sanciones»), encargado en particular de velar por que los Estados aplicasen las medidas previstas en el párrafo 4, designar los fondos u otros recursos financieros contemplados en dicho párrafo 4 y considerar las peticiones de exención de las medidas impuestas por ese mismo párrafo 4.

12 Considerando que para aplicar esa Resolución era necesaria una acción de la Comunidad, el Consejo adoptó el 15 de noviembre de 1999 la Posición común 1999/727/PESC, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra los talibanes (DO L 294, p. 1). El artículo 2 de esa Posición común ordenaba la congelación de los fondos y otros recursos financieros de que dispusieran los talibanes en el extranjero, según lo dispuesto en la Resolución 1267 (1999) del Consejo de Seguridad.

13 El 14 de febrero de 2000, el Consejo aprobó el Reglamento (CE) nº 337/2000, relativo a la prohibición de vuelos y a la congelación de capitales y otros recursos financieros de los talibanes de Afganistán (DO L 43, p. 1), basándose en los artículos 60 CE y 301 CE.

14 El 19 de diciembre de 2000, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1333 (2000), por la que exigía a los talibanes que cumplieran la Resolución 1267 (2000), en particular, dejando de dar refugio y de entrenar a terroristas internacionales y a sus organizaciones y entregando a Usama bin Laden a las autoridades competentes para que fuera debidamente enjuiciado. El Consejo de Seguridad decidió, en particular, reforzar la prohibición de vuelos y la congelación de fondos impuestas por la Resolución 1267 (1999). Así, el párrafo 8, apartado c), de la Resolución 1333 (2000) dispuso que todos los Estados debían «congelar sin demora los fondos y otros activos financieros de Usama bin Laden y de las personas y entidades con él asociados indicados por el [Comité de Sanciones], incluidos los de la organización Al-Qaida y los fondos dimanantes u obtenidos de bienes poseídos o controlados directa o indirectamente por Usama bin Laden y las personas y entidades con él asociados, y velar por que esos u otros fondos o recursos financieros no sean utilizados, directa o indirectamente, por sus nacionales o por personas que se hallen en su territorio en beneficio de Usama bin Laden, las personas asociadas con él o entidades poseídas o controladas directa o indirectamente por Usama bin Laden o personas o entidades con él asociadas, incluida la organización Al-Qaida».

15 En esta misma disposición, el Consejo de Seguridad encargó al Comité de Sanciones que mantuviera una lista actualizada, basada en información suministrada por los Estados y organizaciones regionales, de las personas y entidades que se hubiera indicado que estaban asociadas con Usama bin Laden, incluida la organización Al-Qaida.

16 En el párrafo 23 de la Resolución 1333 (2000), el Consejo de Seguridad decidió que las medidas impuestas en el párrafo 8 estarían en vigor durante doce meses y que al final de ese período el Consejo decidiría si prorrogaba esas medidas por un nuevo período con las mismas condiciones.

17 Considerando que para aplicar esa Resolución era necesaria una acción de la Comunidad, el Consejo adoptó el 26 de febrero de 2001 la Posición común 2001/154/PESC, relativa a la adopción de medidas restrictivas adicionales contra los talibanes y por la que se modifica la Posición común 96/746/PESC (DO L 57, p. 1). El artículo 4 de esa Posición común dispone:

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

18 El 6 de marzo de 2001, el Consejo aprobó el Reglamento nº 467/2001, por el que se prohíbe la exportación de determinadas mercancías y servicios a Afganistán, se refuerza la prohibición de vuelos y se amplía la congelación de capitales y otros recursos financieros de los talibanes de Afganistán y se deroga el Reglamento nº 337/2000 (DO L 67, p. 1), basándose en los artículos 60 CE y 301 CE.

19 Según el tercer considerando de dicho Reglamento, las medidas establecidas por la Resolución 1333 (2000) «entran en el ámbito de aplicación del Tratado y, por ello, y en particular con el fin de evitar toda distorsión de la competencia, se necesita legislación comunitaria para aplicar las decisiones pertinentes del Consejo de Seguridad en el territorio de la Comunidad».

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

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

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

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

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

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

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

24 El 9 de noviembre de 2001, el Comité de Sanciones publicó un nuevo *addendum* a su lista de 8 de marzo de 2001, en el que figuraba entre otros los nombre de las siguientes personas y entidades:

— «Barakaat International Foundation, Box 4036, Spånga, Stockholm, Sweden; Rinkebytorget 1, 04 Spånga, Sweden»;

— «Aden, Abdirisak; Akaftingebacken 8, 16367 Spånga, Sweden; DOB 01 June 1968»;

— «Ali, Abdi Abdulaziz, Drabantvagen 21, 17750 Spånga, Sweden; DOB 01 January 1955»;

— «Ali, Yusaf Ahmed, Hallbybybacken 15, 70 Spånga, Sweden; DOB: 20 November 1974».

25 Mediante el Reglamento (CE) nº 2199/2001 de la Comisión, de 12 de noviembre de 2001, que modifica por cuarta vez el Reglamento nº 467/2001 (DO L 295, p. 16), se añadió el nombre de la entidad y de las tres personas físicas mencionadas, junto con otros, al anexo I de dicho Reglamento.

26 El 16 de enero de 2002, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1390 (2002), que determinaba las medidas que procedía imponer con respecto a Osama bin Laden, los miembros de la organización Al-Qaida y los talibanes y otras personas, grupos, empresas y entidades con ellos asociados. En sus párrafos 1 y 2, dicha Resolución disponía, esencialmente, que se mantendrían las medidas impuestas en el párrafo 4, apartado b), de la Resolución 1267 (1999) y en el párrafo 8, apartado c), de la Resolución 1333 (2000), en particular la congelación de fondos. Con arreglo al párrafo 3 de la Resolución 1390 (2002), dichas medidas serían revisadas al cabo de 12 meses por el Consejo de Seguridad y al término de ese período aquél las mantendría en vigor o decidiría mejorarlas.

27 Considerando que para aplicar esa Resolución era necesaria una acción de la Comunidad, el Consejo aprobó el 27 de mayo de 2002 la Posición común 2002/402/PESC, por la que se adoptan medidas restrictivas contra Usamah bin Ladin, los miembros de la organización Al-Qaida, los talibanes y otras personas, grupos, empresas y entidades asociadas a ellos y se derogan las Posiciones comunes 96/746/PESC, 1999/727, 2001/154 y 2001/771/PESC (DO L 139, p. 4). El artículo 3 de esa Posición común ordena que prosiga la congelación de los fondos y otros activos financieros o recursos económicos de las personas, grupos, empresas y entidades contempladas en la lista establecida por el Comité de Sanciones de conformidad con las Resoluciones 1267 (1999) y 1333 (2000) del Consejo de Seguridad.

28 El 27 de mayo de 2002, basándose en los artículos 60 CE, 301 CE y 308 CE, el Consejo aprobó el Reglamento (CE) 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 y por el que se deroga el Reglamento nº 467/2001 (DO L 139, p. 9).

29 Según el cuarto considerando de dicho Reglamento, las medidas establecidas, en particular, por la Resolución 1390 (2002) del Consejo de Seguridad «entran en el ámbito de aplicación del Tratado. Por ello, y sobre todo para evitar toda distorsión de la competencia, se necesita legislación comunitaria a fin de aplicar las decisiones pertinentes del Consejo de Seguridad en el territorio de la Comunidad».

30 El artículo 1 del Reglamento nº 881/2002 define los «fondos» y la «congelación de fondos» en términos sustancialmente idénticos a los utilizados en el artículo 1 del Reglamento nº 467/2001.

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

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

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

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

32 El anexo I del Reglamento nº 881/2002 contiene la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplica la congelación de fondos impuesta en el artículo 2. Dicha lista comprende, entre otros, los nombres de la entidad y de las tres personas físicas siguientes:

— «Barakaat International Foundation, Box 4036, Spanga, Estocolmo, Suecia; Rinkebytorget 1, 04, Spanga, Suecia»;

— «Aden, Adirisak, Skaftingebacken 8, 16367 Spanga, Suecia, fecha de nacimiento: 1 de junio de 1968»;

— «Ali, Abdi Abdulaziz, Drabantvagen 21, 17750 Spanga, Suecia, fecha de nacimiento: 1 de enero de 1955»;

— «Ali, Yusaf Ahmed, Hallbybybacken 15, 70 Spanga, Suecia, fecha de nacimiento: 20 de noviembre de 1974».

33 El 26 de agosto de 2002, el Comité de Sanciones decidió borrar de la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplica la congelación de fondos y otros recursos económicos los nombres de «Abdi Abdulaziz Ali» y «Abdirisak Aden».

34 Por consiguiente, el 4 septiembre de 2002, la Comisión adoptó el Reglamento (CE) nº 1580/2002, que modifica por segunda vez el Reglamento nº 881/2002 (DO L 237, p. 3).

35 Según el artículo 1, apartado 2, del Reglamento nº 1580/2002, de la lista del anexo I del Reglamento (CE) nº 881/2002 se retirarán, entre otras, las siguientes personas:

— «Ali, Abdi Abdulaziz, Drabantvägen 21, 177 50 Spånga, Suecia, nacido el 1 de enero de 1955»;

— «Aden, Adirisak, Skäftingebacken 8, 163 67 Spånga, Suecia, nacido el 1 de junio de 1968».

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

37 El 17 de enero de 2003, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1455 (2003), destinada a mejorar la aplicación de las medidas impuestas en virtud del párrafo 4, apartado b), de la Resolución 1267 (1999), del párrafo 8, apartado c), de la Resolución 1333 (2000) y de los párrafos 1 y 2 de la Resolución 1390 (2002). Con arreglo al párrafo 2 de la Resolución 1455 (2003), dichas medidas se volverían a mejorar en un plazo de doce meses, o antes de esa fecha en caso necesario.

38 Considerando que para aplicar la Resolución 1452 (2002) del Consejo de Seguridad era necesaria una acción de la Comunidad, el Consejo adoptó el 27 de febrero de 2003 la Posición común 2003/140/PESC, relativa a excepciones a las medidas restrictivas impuestas por la Posición Común 2002/402 (DO L 53, p. 62). El

artículo 1 de esa Posición común dispone que, al aplicar las medidas a que se refiere el artículo 3 de la Posición Común 2002/402, la Comunidad Europea posibilitará las excepciones que permite la Resolución 1452 (2002) del Consejo de Seguridad.

39 El 27 de marzo de 2003, el Consejo adoptó el Reglamento (CE) nº 561/2003, que modifica, en lo relativo a las excepciones a la congelación de fondos y otros recursos económicos, el Reglamento nº 881/2002 (DO L 82, p. 1). En el cuarto considerando de dicho Reglamento, el Consejo indica que, vista la Resolución 1452 (2002), es necesario un ajuste de las medidas impuestas por la Comunidad.

40 El artículo 1 del Reglamento nº 561/2003 está redactado así:

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

"Artículo 2 bis

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

a) una autoridad competente de los Estados miembros, incluida en el anexo II, haya determinado, a petición de una persona física o jurídica interesada, que esos fondos o recursos económicos son:

i) necesarios para sufragar gastos básicos, incluido el pago de alimentos, alquileres o hipotecas, medicamentos y tratamientos médicos, impuestos, primas de seguros y servicios públicos,

ii) destinados exclusivamente a pagar honorarios profesionales razonables y reembolsar gastos relacionados con la prestación de servicios jurídicos,

iii) destinados exclusivamente a pagar retribuciones o exacciones por servicios de conservación ordinarios o de mantenimiento de fondos o recursos económicos congelados, o

iv) necesarios para gastos extraordinarios, y

b) dicha determinación ya ha sido notificada al Comité de sanciones, y

c) i) en el caso de una determinación conforme a lo dispuesto en los incisos i), ii) o iii) de la letra a), el Comité de sanciones no se haya opuesto a la determinación en un plazo de 48 horas a partir de la notificación, o

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

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

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

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

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

[...]"»

41 El 19 de mayo de 2003, la Comisión adoptó el Reglamento (CE) nº 866/2003, que modifica por decimoctava vez el Reglamento nº 881/2002 (DO L 124, p. 19). A tenor de lo dispuesto en el artículo 1 y en el apartado 1 del anexo de dicho Reglamento, el anexo I del Reglamento nº 881/2002 se modificará sustituyendo la entrada del epígrafe «Personas físicas», «Ali, Yusaf Ahmed, Hallbybybacken 15, 70 Spanga, Suecia; fecha de nacimiento, 20 de noviembre de 1974», por el texto siguiente:

«Ali Ahmed Yusaf (alias Ali Galoul), Krälingegränd 33, S-16362 Spånga, Suecia; fecha de nacimiento, 20 de noviembre de 1974; lugar de nacimiento: Garbaharey (Somalia); nacionalidad: sueca; pasaporte n°.: pasaporte sueco nº 1041635; documento nacional de identidad n°:741120-1093.»

Procedimiento y pretensiones de las partes

42 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 10 de diciembre de 2001, registrada con el número T-306/01, los Sres. Abdirisak Aden, Abdulaziz Ali y Ahmed Yusuf y la Al Barakaat International Foundation (en lo sucesivo, «Al Barakaat»), han interpuesto un recurso contra el Consejo y la Comisión al amparo del artículo 230 CE, en el que solicitan al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule el Reglamento nº 2199/2001.

— Anule el Reglamento nº 467/2001 y, subsidiariamente, lo declare inaplicable en virtud del artículo 241 CE.

— Resuelva sobre las costas, cuyo importe será precisado posteriormente.

43 En este mismo escrito, los demandantes solicitaron la suspensión de la ejecución del Reglamento nº 2199/2001 con arreglo al artículo 243 CE.

44 Mediante escrito separado presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 10 de diciembre de 2001, los demandantes solicitaron que el asunto se tramitara mediante el procedimiento acelerado, conforme al artículo 76 *bis* del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia. Oídas las partes demandadas, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Primera) denegó dicha solicitud por resolución de 22 de enero de 2002, en razón de la complejidad y delicadeza de las cuestiones jurídicas suscitadas en el asunto.

45 Mediante escrito de la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia de 24 de enero de 2002, se informó a los demandantes de que no podía resolverse sobre su solicitud de suspensión de la ejecución del Reglamento nº 2199/2001 porque no la habían formulado mediante escrito separado, con arreglo a las disposiciones del Reglamento de Procedimiento. En el mismo escrito se indicaba sin embargo que siempre sería posible presentar posteriormente una demanda de medidas provisionales respetando las disposiciones de dicho Reglamento.

46 En sus escritos de contestación, presentados en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 19 de febrero de 2002, el Consejo y la Comisión solicitan al Tribunal de Primera Instancia que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas a los demandantes.

47 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 8 de marzo de 2002, los demandantes formularon una demanda de medidas provisionales en la que solicitaban la suspensión de la ejecución de los Reglamentos nº 467/2001 y nº 2199/2001, en la medida en que les afectasen, hasta que se dictara resolución en el procedimiento principal.

48 El Presidente del Tribunal de Primera Instancia oyó a las partes el 22 de marzo de 2002, en presencia del Reino de Suecia, representado en la audiencia.

49 Mediante auto de 7 de mayo de 2002 (Aden y otros/Consejo y Comisión, T-306/01 R, Rec. p. II-2387), el Presidente del Tribunal de Primera Instancia desestimó la demanda de medidas provisionales por no concurrir el requisito de urgencia, y reservó la decisión sobre las costas.

50 Mediante escrito de la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia de 27 de junio de 2002 se instó a las partes a que presentaran sus observaciones sobre las consecuencias de la derogación del Reglamento nº 467/2001 y su sustitución por el Reglamento nº 881/2002.

51 En sus observaciones, presentadas en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 29 de julio de 2002, los demandantes declaran que modifican sus pretensiones, motivos y alegaciones de modo que su objetivo pase a ser la anulación del Reglamento nº 881/2002 (en lo sucesivo, «Reglamento impugnado»), adoptado a la vista de la Resolución 1390 (2002) del Consejo de Seguridad, que mantiene las sanciones que les fueron impuestas. Señalan igualmente que procede considerar que su recurso inicial contra el Reglamento nº 467/2001 ha quedado sin objeto, a causa de la derogación de dicha norma por el Reglamento impugnado.

52 En sus observaciones, presentadas en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 12 de julio de 2002, el Consejo reconoce que los demandantes tienen derecho a ampliar o adaptar las pretensiones iniciales de su recurso de modo que pasen a perseguir como objetivo la anulación del Reglamento impugnado.

53 En sus observaciones, presentadas en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 10 de julio de 2002, la Comisión declara que, habida cuenta de que los efectos jurídicos del Reglamento nº 2199/2001 continúan produciéndose a través del Reglamento impugnado, no formula objeciones contra la modificación de las pretensiones de los demandantes a fin de que se refieran a este último Reglamento.

54 Por otra parte, la Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que, con arreglo al artículo 113 de su Reglamento de Procedimiento, declare que el recurso ha quedado sin objeto en la medida en que impugna el Reglamento nº 2199/2001 y que procede sobreseerlo en lo que a ella respecta.

55 Además, la Comisión solicita que se la considere parte coadyuvante en apoyo de las pretensiones del Consejo, conforme a lo dispuesto en el artículo 115, apartado 1, y en el artículo 116, apartado 6, del Reglamento de Procedimiento, al tiempo que mantiene su pretensión de que se condene a los demandantes al pago de las costas soportadas por ella durante el período en que aquéllos impugnaron el Reglamento nº 2199/2001.

56 Mediante auto del Presidente de la Sala Primera del Tribunal de Primera Instancia de 12 de julio de 2002 se admitió la intervención en el procedimiento del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en apoyo de las pretensiones de las partes demandadas.

57 Mediante escrito de la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia de 11 de septiembre de 2002 se instó a las partes a que presentaran sus observaciones sobre las eventuales consecuencias de la adopción del Reglamento nº 1580/2002 para la continuación del procedimiento.

58 Al modificarse la composición de las Salas del Tribunal de Primera Instancia con motivo de la apertura del nuevo año judicial que comenzó el 1 octubre de 2002, el Juez Ponente fue adscrito a la Sala Segunda, a la que se atribuyó en consecuencia el presente asunto.

59 En sus observaciones sobre las consecuencias de la adopción del Reglamento nº 1580/2002, presentadas en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 11 de noviembre de 2002, los demandantes indican, por una parte, que su recurso ya no se dirige contra la Comisión y, por otra, que los Sres. Abdirisak Aden y Abdulaziz Ali no tienen ya ningún interés particular e individual en la continuación del procedimiento, salvo en lo que respecta a la imposición de costas.

60 Mediante decisión de 20 de noviembre de 2002, el Secretario del Tribunal de Primera Instancia rehusó incorporar a los autos los comentarios formulados por los demandantes en estas mismas observaciones sobre los escritos de dúplica del Consejo y de la Comisión, basándose en que el Reglamento del Procedimiento no prevé tales comentarios.

61 En su escrito de formalización de la intervención, presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 27 de febrero de 2003, el Reino Unido solicita al Tribunal de Primera Instancia que desestime el recurso.

62 Mediante escrito de la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia de 13 de junio de 2003 se instó al Sr. Yusuf a que presentara sus observaciones sobre las consecuencias de la adopción del Reglamento nº 866/2003 para la continuación del procedimiento.

63 En sus observaciones, presentadas en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 7 de julio de 2003, el Sr. Yusuf indicó, esencialmente, que las modificaciones efectuadas por el Reglamento nº 866/2003 eran meramente formales y no debían influir en absoluto en la continuación del procedimiento.

64 Oídas las partes, el Tribunal de Primera Instancia decidió asignar el asunto a una Sala integrada por cinco Jueces, conforme al artículo 51 de su Reglamento de Procedimiento.

65 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda ampliada) decidió abrir la fase oral del procedimiento y, en concepto de diligencias de organización del procedimiento previstas en el artículo 64 del Reglamento de Procedimiento, formular por escrito al Consejo y a la Comisión una pregunta, a la que éstos respondieron dentro del plazo fijado.

66 Mediante auto del Presidente de la Sala Segunda ampliada del Tribunal de Primera Instancia de 18 septiembre de 2003 se ordenó la acumulación del presente asunto y del asunto T-315/01, Kadi/Consejo y Comisión, a efectos de la fase oral del procedimiento, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 50 del Reglamento de Procedimiento.

67 Mediante escrito de 8 de octubre de 2003, la Comisión solicitó al Tribunal de Primera Instancia que se incorporasen a los autos las «Directrices del [Comité de Sanciones] para el desempeño de su labor», aprobadas por dicho Comité el 7 de noviembre de 2002 y enmendadas el 10 de abril de 2003. Dicha solicitud fue estimada por resolución del Presidente de la Sala Segunda ampliada del Tribunal de Primera Instancia de 9 de octubre de 2003.

68 Habiendo informado los Sres. Aden y Ali al Tribunal de Primera Instancia, con arreglo al artículo 99 del Reglamento de Procedimiento, de que desistían de su recurso y de que habían llegado a un acuerdo sobre las costas con las partes demandadas, el Presidente de la Sala Segunda ampliada del Tribunal de Primera Instancia ordenó, mediante auto de 9 de octubre de 2003, que se archivase el asunto T-306/01 en lo que respecta a estos dos demandantes, haciéndolo constar así en el Registro, y decidió sobre las costas conforme a lo acordado entre las partes.

69 Mediante escritos separados presentados en la secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 13 de octubre de 2003, el Sr. Yusuf y Al Barakaat solicitaron el beneficio de justicia gratuita. Dichas solicitudes fueron desestimadas por dos resoluciones del Presidente de la Sala Segunda ampliada del Tribunal de Primera Instancia de 3 de mayo de 2004.

70 En la vista celebrada el 14 octubre de 2003 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia.

Sobre las consecuencias procesales de la adopción del Reglamento impugnado

71 Las partes principales del litigio coinciden en reconocer que los demandantes tienen derecho a adaptar sus pretensiones y motivos de modo que persigan como objetivo la anulación del Reglamento impugnado, que ha derogado y sustituido al Reglamento nº 467/2001, tal como había sido modificado por el Reglamento nº 2199/2001. En sus observaciones presentadas en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 29 de julio de 2002, los demandantes declararon efectivamente que modificaban en este sentido las pretensiones, motivos y alegaciones de su recurso.

72 A este respecto procede recordar que, cuando se sustituye durante el procedimiento una decisión por otra que tiene el mismo objeto, esta última debe considerarse un elemento nuevo que permite que los demandantes adapten sus pretensiones y motivos. En efecto, obligar al demandante a interponer un nuevo recurso iría en contra de la buena administración de la justicia y de las exigencias de economía procesal. Además, sería injusto que, para hacer frente a las críticas contenidas en un recurso contra una decisión presentado ante el juez comunitario, la institución afectada pudiera adaptar la decisión impugnada o sustituirla por otra e invocar, durante el procedimiento, dicha modificación o sustitución para privar a la otra parte de la posibilidad de hacer extensivas sus pretensiones y motivos iniciales a la decisión ulterior o de formular nuevos motivos y pretensiones contra esta última (sentencias del Tribunal de Justicia de 3 de marzo de 1982, Alpha Steel/Comisión, 14/81, Rec. p. 749, apartado 8; de 29 de septiembre de 1987, Fabrique de fer de Charleroi y Dillinger Hüttenwerke/Comisión, asuntos acumulados 351/85 y 360/85, Rec. p. 3639, apartado 11, y de 14 de julio de 1988, Stahlwerke Peine-Salzgitter/Comisión, 103/85, Rec. p. 4131, apartados 11 y 12; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 3 de febrero de 2000, CCRE/Comisión, asuntos acumulados T-46/98 y T-151/98, Rec. p. II-167, apartado 33).

73 Dicha jurisprudencia es aplicable al supuesto de un Reglamento que afecta directa e individualmente a un particular y que es sustituido durante el procedimiento por otro Reglamento que tiene el mismo objeto.

74 Como el caso de autos encaja plenamente en dicho supuesto, procede estimar la solicitud de los demandantes de que se considere que su recurso tiene por objeto la anulación del Reglamento impugnado, en la medida en que les afecte, y permitir a las partes que reformulen sus pretensiones, motivos y alegaciones teniendo en cuenta este nuevo dato.

75 Por otra parte, los demandantes alegan que debe considerarse que su pretensión de anulación del Reglamento nº 467/2001 ha quedado sin objeto, al haber sido derogado dicho Reglamento por el Reglamento impugnado (véase el apartado 51 *supra*). Dadas estas circunstancias, no procede ya pronunciarse sobre dicha pretensión ni, por tanto, sobre la pretensión de anulación del Reglamento nº 2199/2001, pues también ha quedado sin objeto.

76 Se deduce de lo anteriormente expuesto que procede sobreseer el recurso en la medida en que está dirigido contra la Comisión. Sin embargo, en las circunstancias del presente asunto, el principio de la buena administración de la justicia y las exigencias de economía procesal que inspiran la jurisprudencia citada en el apartado 72 *supra* justifican igualmente que se tengan en cuenta las pretensiones, motivos y argumentos alegados en su defensa por la Comisión, reformulados en el sentido indicado en el apartado 74 *supra*, sin necesidad de admitir de nuevo formalmente la participación de dicha institución en el procedimiento con arreglo al artículo 115, apartado 1, y al artículo 116, apartado 6, del Reglamento de Procedimiento, como parte coadyuvante en apoyo de las pretensiones del Consejo.

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

Sobre el fondo del asunto

78 En apoyo de sus pretensiones, los demandantes invocan tres motivos de anulación, el primero relativo a la falta de competencia del Consejo para adoptar el Reglamento impugnado, el segundo a la infracción del artículo 249 CE y el tercero a la violación de sus derechos fundamentales.

1. *Sobre el primer motivo, relativo a la falta de competencia del Consejo para adoptar el Reglamento impugnado*

79 Este motivo consta de tres partes.

Sobre la primera parte del motivo

Alegaciones de las partes

80 En su recurso, inicialmente dirigido contra el Reglamento nº 467/2001, los demandantes alegaban que los artículos 60 CE y 301 CE, que habían servido de base para la adopción de dicho Reglamento, únicamente autorizan al Consejo a adoptar medidas contra países terceros y no contra nacionales de un Estado miembro residentes en dicho Estado miembro, como es el caso en el presente asunto.

81 A este respecto, los demandantes impugnaban la alegación de que habían sido sancionados a causa de su asociación con el régimen de los talibanes de Afganistán. Según ellos, las sanciones que se les han impuesto no estaban motivadas en absoluto por la existencia de una relación con dicho régimen, sino por la voluntad del Consejo de Seguridad de luchar contra el terrorismo internacional, considerado una amenaza para la paz y la seguridad internacionales. Los demandantes ponían de relieve así que la lista mencionada en el párrafo 8, apartado c), de la Resolución 1333 (2000) del Consejo de Seguridad, en la que fueron incluidos por decisión del Comité de Sanciones de 9 de noviembre de 2001 (véase el apartado 24 *supra*), se refería a Usamah bin Ladin y a los individuos y entidades asociados con él, más que a los talibanes.

82 Los demandantes llegaban la conclusión de que, como las sanciones adoptadas por las instituciones comunitarias deben coincidir en todos sus puntos con las adoptadas por el Consejo de Seguridad, el Reglamento nº 467/2001 no se dirigía tampoco contra un país tercero sino contra ciertas personas, con objeto de combatir el terrorismo internacional. A su juicio, unas medidas de este tipo no son competencia de la Comunidad, a diferencia de las medidas de embargo comercial contra Irak examinadas por el Tribunal de Primera Instancia en su sentencia de 28 de abril de 1998, Dorsch Consult/Consejo y Comisión (T-184/95, Rec. p. II-667).

83 Los demandantes sostenían igualmente que una interpretación de los artículos 60 CE y 301 CE que equivale a tratar a unos ciudadanos comunitarios como a países terceros vulnera el principio de legalidad formulado en los artículos 5 CE y 7 CE, así como el principio según el cual la legislación comunitaria debe de ser precisa y su aplicación previsible para los justiciables (sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de diciembre de 1987, Dinamarca/Comisión, 348/85, Rec. p. 5225).

84 En sus observaciones sobre las consecuencias de la derogación del Reglamento nº 467/2001 y su sustitución por el Reglamento impugnado, que fue adoptado tomando como base los artículos 60 CE, 301 CE y 308 CE, los demandantes añaden que el artículo 308 CE, considerado aisladamente o junto con los artículos 60 CE y 301 CE, tampoco confiere al Consejo la facultad de imponer sanciones, directas o indirectas, a ciudadanos de la Unión. A su juicio, en efecto, dicha facultad no puede

considerarse implícita o necesaria para lograr uno de los objetivos de la Comunidad, con arreglo al artículo 308 CE. Los demandantes alegan en particular que la congelación de sus activos carece por completo de relación con el objetivo de «evitar toda distorsión de la competencia», al que hace alusión el cuarto considerando del Reglamento impugnado.

85 En sus escritos de contestación y de formalización de la intervención, las instituciones y el Reino Unido han sostenido, por una parte, que el texto de los artículos 60 CE y 301 CE no contiene elemento alguno que permita excluir la adopción de sanciones económicas contra individuos u organizaciones establecidos en la Comunidad, desde el momento en que tales medidas persigan el objetivo de interrumpir o reducir parcialmente o en su totalidad las relaciones económicas con uno o varios países terceros. A su juicio, en efecto, es preciso reconocer que los ciudadanos de los Estados miembros pueden suministrar, individual o colectivamente, fondos y recursos a países terceros, o a facciones existentes en dichos países, de modo que las medidas orientadas a controlar los recursos económicos de dichos ciudadanos tendrá como consecuencia interrumpir o reducir las relaciones económicas con tales países terceros. Por lo demás, alegan, los tribunales comunitarios han reconocido implícitamente la legalidad de dicha práctica [auto del Presidente de la Sala Segunda del Tribunal de Primera Instancia de 2 de agosto de 2000, «Invest» Import und Export e Invest Commerce/Comisión, T-189/00 R, Rec. p. II-2993, apartado 34, confirmado en casación por auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 13 de noviembre de 2000, «Invest» Import und Export e Invest Commerce/Comisión, C-317/00 P(R), Rec. p. I-9541, apartados 26 y 27].

86 Por otra parte, estas partes impugnan la tesis de los demandantes sobre la falta de relación entre las medidas establecidas por el Reglamento nº 467/2001 y Afganistán, poniendo de relieve los lazos que unían en aquel momento a Usamah bin Ladin, Al-Qaida y el régimen de los talibanes.

87 En su escrito de dúplica y en sus observaciones sobre las consecuencias de la derogación del Reglamento nº 467/2001 y su sustitución por el Reglamento impugnado, el Consejo indica sin embargo que este último Reglamento se refiere a los terroristas y a los grupos terroristas en general, sin establecer ya una relación con algún país o territorio concreto. En su opinión, ello refleja la diferencia existente

entre la Resolución 1333 (2000) del Consejo de Seguridad, dirigida contra los talibanes y los individuos y entidades asociados con ellos, y la Resolución 1390 (2002), que, como consecuencia de la desaparición del «Emirato Islámico del Afganistán», no establece ya una relación entre las sanciones que impone y un país o un territorio concreto, sino que se refiere igualmente a los terroristas o a los grupos terroristas en términos generales.

88 El Consejo afirma que, en el primer caso, estimó que el Reglamento nº 467/2001 estaba comprendido en efecto en el ámbito de aplicación de los artículos 60 CE y 301 CE, puesto que existía una relación evidente con Afganistán. Como en el Reglamento impugnado ha desaparecido dicha relación, el Consejo estimó que procedía completar la base jurídica del mismo añadiéndole el artículo 308 CE. A su juicio, esta modificación de la base jurídica del nuevo Reglamento hace inoperante la primera parte del primer motivo.

89 En respuesta a una pregunta escrita del Tribunal de Primera Instancia en la que se le instaba a pronunciarse, a la vista del dictamen 2/94 del Tribunal de Justicia, de 28 de marzo de 1996 (Rec. p. I-1759), apartados 29 y 30, sobre la tesis de los demandantes resumida en el apartado 84 *supra* y, más concretamente, a indicar cuáles eran los objetivos de la Comunidad establecidos por el Tratado CE que pretendía alcanzar mediante las disposiciones establecidas en el Reglamento impugnado, el Consejo respondió, en esencia, que dichas disposiciones persiguen un objetivo de coerción económica y financiera que constituye, a su juicio, uno de los objetivos del Tratado CE.

90 A este respecto, el Consejo alega que los objetivos de la Comunidad no son únicamente los que se definen en el artículo 3 CE, sino también los que pueden deducirse de disposiciones más específicas.

91 El Consejo sostiene que, a partir de las modificaciones introducidas por el Tratado de Maastricht, los artículos 60 CE y 301 CE definen las tareas y acciones de la Comunidad en materia de sanciones económicas y financieras y ofrecen una base jurídica para un traspaso expreso de competencias a la Comunidad a fin de llevarlas

a cabo. Tales competencias se hallan expresamente ligadas a la adopción de un acto en virtud de las disposiciones del Tratado relativas a la política exterior y de seguridad común (PESC) y, de hecho, supeditadas a dicha adopción. Pues bien, a tenor de lo dispuesto en el artículo 11 UE, apartado 1, tercer guión, uno de los objetivos de la PESC es «el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas».

92 Según el Consejo, procede por tanto reconocer que la coerción económica y financiera por razones políticas constituye un objetivo expreso y legítimo del Tratado CE, especialmente en el contexto de la aplicación de una decisión vinculante del Consejo de Seguridad, pese a ser un objetivo marginal, indirectamente vinculado con los objetivos principales de dicho Tratado, en particular los relativos a la libre circulación de capitales [artículo 3 CE, apartado 1, letra c)] y al establecimiento de un régimen de competencia no falseada [artículo 3 CE, apartado 1, letra g)], y ligado al Tratado UE.

93 El Consejo afirma que, en el presente asunto, el artículo 308 CE fue incluido en la base jurídica del Reglamento impugnado a fin de completar la base constituida por los artículos 60 CE y 301 CE y permitir así la adopción de medidas dirigidas, no sólo contra países terceros, sino también contra individuos y entidades no estatales no necesariamente relacionados con el Gobierno o el régimen de dichos países, en un caso en el que el Tratado CE no había previsto los poderes de acción necesarios a este respecto.

94 A su juicio, al proceder de este modo, la Comunidad ha seguido la evolución de la práctica internacional, que actualmente consiste en adoptar «sanciones inteligentes», dirigidas contra los individuos que constituyen una amenaza para la seguridad internacional y no contra poblaciones inocentes.

95 El Consejo sostiene que las circunstancias en las que ha recurrido al artículo 308 CE en el presente asunto no difieren de las circunstancias en que se ha utilizado en el pasado dicho artículo para lograr, en el funcionamiento del mercado común, alguno

de los objetivos del Tratado CE sin que dicho Tratado hubiera previsto los poderes de acción necesarios al respecto. En este sentido invoca los siguientes ejemplos:

— en materia de política social, las diferentes Directivas que, basándose en el artículo 235 del Tratado CE (actualmente artículo 308 CE), completado a veces por el artículo 100 del Tratado CE (actualmente artículo 94 CE), han ampliado el principio de igualdad de retribución entre trabajadores y trabajadoras, establecido en el artículo 119 del Tratado CE (los artículos 117 a 120 del Tratado CE ha sido sustituidos por los artículos 136 CE a 143 CE), hasta convertirlo en un principio general de igualdad de trato en todos los ámbitos en que podían subsistir discriminaciones potenciales y permitir que se acojan al mismo los trabajadores por cuenta propia, incluidos los del sector agrícola, y en particular la Directiva 76/207/CEE del Consejo, de 9 de febrero de 1976, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo (DO L 39, p. 40; EE 05/02, p. 70), la Directiva 79/7/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1978, relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de seguridad social (DO 1979, L 6, p. 24; EE 05/02, p. 174), la Directiva 86/378/CEE del Consejo, de 24 de julio de 1986, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en los regímenes profesionales de seguridad social (DO L 225, p. 40), y la Directiva 86/613/CEE del Consejo, de 11 de diciembre de 1986, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejerzan una actividad autónoma, incluidas las actividades agrícolas, así como sobre la protección de la maternidad (DO L 359, p. 56);

— en materia de libre circulación de personas, las diversas normas que, basándose en el artículo 235 del Tratado CE y en el artículo 51 del Tratado CE (actualmente artículo 4 CE, tras su modificación), han ampliado a los trabajadores por cuenta propia, a los miembros su familia y a los estudiantes los derechos reconocidos a los trabajadores por cuenta ajena que se desplazan dentro de la Comunidad y, en particular, el Reglamento (CEE) nº 1390/81 del Consejo, de 12 de mayo de 1981, por el que se amplía a los trabajadores no asalariados y a los miembros de su familia el Reglamento (CEE) nº 1408/71 relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores asalariados y a su familia que se desplacen dentro de la Comunidad (DO L 143, p. 1);

— y más recientemente, el Reglamento (CE) nº 1035/97 del Consejo, de 2 de junio de 1997, por el que se crea un Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia (DO L 151, p. 1), basado en el artículo 213 del Tratado CE (actualmente artículo 284 CE) y en el artículo 235 del Tratado CE.

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

97 Además, el Consejo alega que el legislador comunitario ya ha utilizado en el pasado como base jurídica en materia de sanciones el artículo 235 del Tratado CE. A este respecto expone que, antes de que se añadieran al Tratado CE los artículos 301 CE y 60 CE, varios reglamentos del Consejo por los que se imponían sanciones comerciales se basaron en el artículo 113 del Tratado CE (actualmente artículo 133 CE, tras su modificación) [véanse, por ejemplo, el Reglamento (CEE) nº 596/82 del Consejo, de 15 marzo de 1982, por el que se modifica el régimen de importación de ciertos productos originarios de la Unión Soviética (DO L 72, p. 15); el Reglamento (CEE) nº 877/82 del Consejo, de 16 de abril de 1982, por el que se suspende la importación de todos los productos originarios de Argentina (DO L 102, p. 1), y el Reglamento (CEE) nº 3302/86 del Consejo, de 27 de octubre de 1986, por el que se suspenden las importaciones de monedas de oro de la República de Sudáfrica (DO L 305, p. 11)] . Sin embargo, cuando estas medidas sobrepasaban el ámbito de aplicación de la política comercial común o concernían a personas físicas o jurídicas establecidas en la Comunidad, se basaban también en el artículo 235 del Tratado CE. Éste fue el caso, en especial, del Reglamento (CEE) nº 3541/92 del Consejo, de 7 de diciembre de 1992, por el que se prohíbe satisfacer las reclamaciones iraquíes relativas a contratos y transacciones afectados por la Resolución 661 (1990) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y por resoluciones conexas (DO L 361, p. 1), cuyo artículo 2 disponía que «queda prohibido dar satisfacción o tomar disposición alguna tendente a dar satisfacción a cualquier reclamación presentada por [...] cualquier persona física o jurídica que actúe directa o indirectamente por cuenta o en beneficio de una o varias personas físicas o jurídicas en Iraq».

98 En su respuesta a la misma pregunta escrita del Tribunal de Primera Instancia, la Comisión ha alegado que la aplicación de las sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad podía considerarse total o parcialmente comprendida en el ámbito de aplicación del Tratado CE, ya fuera como parte de la política comercial común o de los temas de mercado interior.

99 En el presente asunto, la Comisión sostiene, remitiéndose al cuarto considerando del Reglamento impugnado, que las medidas controvertidas eran necesarias para garantizar la uniformidad en la aplicación y la interpretación de las restricciones a los movimientos de capitales impuestas con arreglo a las resoluciones del Consejo de Seguridad de que se trata, a fin de preservar la libre circulación de capitales en la Comunidad y evitar distorsiones de la competencia.

100 La Comisión estima por otra parte que la defensa de la seguridad internacional, tanto dentro como fuera de la Unión, debe considerarse comprendida en el marco general de las disposiciones del Tratado CE. A este respecto, la Comisión se remite, por una parte, a los artículos 3 UE y 11 UE y, por otra, al Preámbulo del Tratado CE, en el que las Partes contratantes confirman «la solidaridad de Europa con los países de ultramar [...], de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas» y se declaran resueltas «a consolidar [...] la defensa de la paz y la libertad». La Comisión deduce de ello que la Comunidad tiene fijado «un objetivo general de defensa de la paz y la seguridad», del que se derivan específicamente los artículos 60 CE y 301 CE, que son al mismo tiempo manifestaciones específicas de la competencia comunitaria en materia de regulación de los movimientos de capitales internos y externos.

101 Según la Comisión, como las disposiciones del título III, capítulo 4, del Tratado CE, relativas a los movimientos de capitales, no confieren ninguna facultad especial a la Comunidad, en el presente asunto se empleó el artículo 308 CE como base jurídica complementaria a fin de garantizar que la Comunidad estuviera facultada para imponer las restricciones de que se trata, principalmente en lo que respecta a los particulares, con arreglo a la Posición común adoptada por el Consejo.

102 En la vista, el Reino Unido indicó que el objetivo comunitario que se perseguía con la aprobación del Reglamento impugnado era la aplicación uniforme en el interior de la Comunidad de las obligaciones en materia de restricción de los movimientos de capitales impuestas a los Estados miembros por el Consejo de Seguridad.

103 El Reino Unido pone de relieve que uno de los objetivos de la Comunidad formulados en el artículo 3 CE es la creación de un mercado interior en el ámbito de los movimientos de capitales. A su juicio, una aplicación uniforme de todas las restricciones a la libre circulación de capitales en el mercado constituye un aspecto esencial de la creación de un mercado interior.

104 Según el Reino Unido, en cambio, si no se hubieran adoptado medidas a nivel comunitario para aplicar las resoluciones del Consejo de Seguridad controvertidas, ello habría supuesto un riesgo de divergencias entre los Estados miembros en la aplicación de la congelación de fondos. Si los Estados miembros hubieran aplicado estas resoluciones individualmente, habrían aparecido inevitablemente diferencias de interpretación en cuanto al alcance de las obligaciones que les incumben, creando disparidades en el ámbito de la libre circulación de capitales entre los Estados miembros, con el consiguiente riesgo de distorsión de la competencia.

105 El Reino Unido sostiene además que unas medidas destinadas a congelar los fondos de unos particulares a fin de interrumpir sus relaciones económicas con organizaciones terroristas internacionales, y no con países terceros, no pueden considerarse medidas que amplíen «el ámbito de competencias de la Comunidad más allá del marco general que resulta del conjunto de las disposiciones del Tratado», por utilizar los términos del dictamen 2/94, citado en el apartado 89 *supra*. En el marco del Tratado, la Comunidad es competente para adoptar medidas destinadas a regular los movimientos de capitales, y para hacerlo a través de medidas dirigidas a los particulares. Por lo tanto, aunque es cierto que unas medidas destinadas a regular los movimientos de capitales de los particulares a fin de interrumpir las relaciones económicas con organizaciones terroristas internacionales no forman parte de un ámbito en el que el Tratado CE haya conferido

facultades específicas a las instituciones, y aunque también es cierto que dichas medidas exigen recurrir al artículo 308 CE, no cabe afirmar, a su juicio, que tales medidas sobrepasen el marco general del Tratado.

106 El Reino Unido sostiene que recurrir al artículo 308 CE en las circunstancias del presente asunto no es diferente de utilizarlo para alcanzar otros objetivos de la Comunidad en situaciones en las que el Tratado no ofrecía una base jurídica específica, como ya ha ocurrido en el pasado, principalmente en materia de política social (véase el apartado 95 *supra*).

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

107 Las bases jurídicas para la adopción del Reglamento nº 467/2001 y del Reglamento impugnado son parcialmente distintas: los artículos 60 CE y 301 CE en el caso de aquél, y los artículos 60 CE, 301 CE y 308 CE en el caso de éste. Aunque las alegaciones iniciales de los demandantes sobre la falta de base jurídica del Reglamento nº 467/2001 han quedado sin objeto como consecuencia de la derogación del mismo por el Reglamento impugnado, el Tribunal de Primera Instancia considera oportuno exponer en primer lugar los motivos por los que juzga dichas alegaciones carentes en todo caso de fundamento, ya que dichos motivos constituyen una de las premisas del razonamiento que seguirá en el examen de la base jurídica del Reglamento impugnado.

— Sobre la base jurídica del Reglamento nº 467/2001

108 El Reglamento nº 467/2001 fue adoptado tomando como base los artículos 60 CE y 301 CE, disposiciones que facultan al Consejo para adoptar las medidas urgentes necesarias, en particular sobre movimiento de capitales y sobre pagos, cuando una

posición común o una acción común, adoptadas con arreglo a las disposiciones del Tratado UE relativas a la PESC, impliquen una acción de la Comunidad para interrumpir o reducir parcialmente o en su totalidad las relaciones económicas con uno o varios países terceros.

109 Pues bien, como indica su exposición de motivos, el Reglamento nº 467/2001 organizaba la acción de la Comunidad prevista en la Posición común 2001/154, que había sido adoptada en el marco de la PESC y que reflejaba la voluntad de la Unión y de sus Estados miembros de utilizar un instrumento comunitario para aplicar en la Comunidad ciertos aspectos de las sanciones aprobadas por el Consejo de Seguridad contra los talibanes de Afganistán.

110 Los demandantes sostenían sin embargo, en primer lugar, que las medidas de que se trataba castigaban a unos particulares, que eran además nacionales de un Estado miembro, mientras que los artículos 60 CE y 301 CE únicamente autorizan al Consejo a adoptar medidas contra países terceros; en segundo lugar, que dichas medidas no pretendían interrumpir o reducir las relaciones económicas con un país tercero, sino luchar contra el terrorismo internacional, y, más concretamente, contra Usamah bin Ladin y, en tercer lugar, que dichas medidas resultaban en cualquier caso desproporcionadas con respecto al objetivo perseguido por los artículos 60 CE y 301 CE.

111 Ninguna de estas alegaciones hubiera podido prosperar.

112 En primer lugar, por lo que respecta al tipo de medidas que el Consejo puede adoptar con arreglo a los artículos 60 CE y 301 CE, el Tribunal de Primera Instancia considera que el texto de dichas disposiciones no contiene elemento alguno que permita excluir la adopción de medidas restrictivas dirigidas directamente contra individuos u organizaciones, establecidos o no en la Comunidad, siempre que tales medidas pretendan efectivamente interrumpir o reducir, parcialmente o en su totalidad, las relaciones económicas con uno o varios países terceros.

113 Como subrayó con acierto el Consejo, las medidas de que se trataba formaban parte de lo que suele denominarse «sanciones inteligentes» (smart sanctions), aparecidas en la práctica de la ONU en los años noventa. Tales sanciones sustituyen las medidas clásicas de embargo comercial generalizado contra un país por otras medidas más específicas y selectivas, tales como las sanciones económicas o financieras, las prohibiciones de viajar o los embargos sobre las armas o sobre productos específicos, a fin de reducir las penalidades de la población civil del país de que se trate, pero imponiendo al mismo tiempo auténticas sanciones al régimen de que se trate y a sus dirigentes.

114 La práctica seguida por las instituciones comunitarias ha evolucionado en el mismo sentido, pues el Consejo ha ido considerando, sucesivamente, que los artículo 60 CE y 301 CE le permitían adoptar medidas restrictivas contra entidades o personas que dominasen físicamente una parte del territorio de un país tercero [véase, por ejemplo, el Reglamento (CE) nº 1705/98 del Consejo, de 28 de julio de 1998, relativo a la interrupción de determinadas relaciones económicas con Angola a fin de inducir a la União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA) a cumplir sus obligaciones en el proceso de paz, y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 2229/97 (DO L 215, p. 1)], contra entidades o personas que controlasen efectivamente el aparato gubernamental de un país tercero y contra personas y entidades asociadas a estas últimas y que les proporcionasen apoyo económico [véanse, por ejemplo, el Reglamento (CE) nº 1294/1999 del Consejo, de 15 de junio de 1999, relativo a la congelación de capitales y a la prohibición de las inversiones en relación con la República Federativa de Yugoslavia y por el que se derogan los Reglamentos (CE) nº 1295/98 y (CE) nº 1607/98 (DO L 153, p. 63), y el Reglamento (CE) nº 2488/2000 del Consejo, de 10 de noviembre de 2000, por el que se mantiene la congelación de capitales en relación con el Sr. Milosevic y las personas de su entorno y por el que se derogan los Reglamentos nº 1294/1999 y (CE) nº 607/2000 y el artículo 2 del Reglamento (CE) nº 926/98 (DO L 287, p. 19)]. Dicha evolución es plenamente compatible con las medidas previstas en los artículos 60 CE y 301 CE.

115 En efecto, así como resulta legítimo que las sanciones económicas o financieras se apliquen específicamente a los dirigentes de un país tercero, en vez de al país como tal, también es necesario que tales sanciones puedan aplicarse a los individuos y entidades asociados con dichos dirigentes o controlados directa o indirectamente por ellos, con independencia del lugar en que se encuentren. Como ha puesto de

relieve con acierto la Comisión, los artículos 60 CE y 301 CE no ofrecerían un medio de presión eficaz sobre los dirigentes que controlan la política de un país tercero si la Comunidad no pudiera basarse en ellos para adoptar medidas contra los particulares que, pese a no estar domiciliados en dicho país tercero, mantienen vínculos suficientemente estrechos con el régimen contra el que se dirigen las sanciones. Por otra parte, como ha subrayado el Consejo, el hecho de que algunos de los particulares así sancionados resulten ser nacionales de un Estado miembro carece de pertinencia, ya que, si se quiere que sean eficaces en un contexto de libre circulación de capitales, las sanciones financieras no pueden aplicarse únicamente a los nacionales del país tercero de que se trate.

116 Dicha interpretación, que no es contraria al tenor literal de los artículos 60 CE y 301 CE, se justifica tanto por razones de eficacia como por consideraciones humanitarias.

117 En segundo lugar, por lo que respecta al objetivo perseguido por el Reglamento nº 467/2001, el Consejo ha alegado, remitiéndose a las Resoluciones 1267 (1999) y 1333 (2000) del Consejo de Seguridad, a la Posición común 2001/154, a los considerandos primero y segundo de dicho Reglamento y al propio título del mismo, que las medidas de que se trataba se dirigían esencialmente contra el régimen de los talibanes que, en aquel momento, controlaba efectivamente un 80 % del territorio afgano y se calificaba a sí mismo de «Emirato Islámico del Afganistán» y, accesoriamente, contra las personas y entidades que ayudaban a dicho régimen, mediante transacciones económicas o financieras, a proporcionar refugio y entrenamiento a terroristas internacionales y a organizaciones terroristas, actuando así, de hecho, como agentes de dicho régimen o manteniendo estrechos vínculos con él.

118 En relación con las alegaciones de los demandantes en el sentido de que el Reglamento nº 467/2001 se dirigía contra Usamah bin Ladin, y no contra el régimen de los talibanes, el Consejo añadió que Usamah bin Ladin era en realidad el jefe y la «eminencia gris» del régimen de los talibanes y quien disponía del poder real en Afganistán. Sus títulos temporales y religiosos de «jeque» (jefe) y de «emir» (príncipe, líder, dirigente) y la posición que ocupaba junto a los demás dignatarios

religiosos talibanes permitían pocas dudas a este respecto. Por otra parte, antes incluso del 11 de septiembre de 2001, Usamah bin Ladin había prestado un juramento de fidelidad (Bay'a) que creaba un vínculo religioso formal entre él y la dirección teocrática de los talibanes. Se encontraba pues en una situación comparable a la del Sr. Milosevic y los miembros del Gobierno yugoslavo en la época de las sanciones económicas y financieras adoptadas por el Consejo contra la República Federativa de Yugoslavia (véase el apartado 114 *supra*). En cuanto a Al Qaeda, el Consejo señaló que era notorio que dicha organización disponía de numerosos campamentos de entrenamiento militar en Afganistán y que millares de sus miembros habían combatido junto a los talibanes entre octubre de 2001 y enero de 2002, durante la intervención de la coalición internacional.

119 No procede poner en cuestión la veracidad de estas consideraciones, sobre las que existe un amplio consenso en el seno de la comunidad internacional, del que son buena prueba las diversas resoluciones aprobadas unánimemente por el Consejo de Seguridad, que los demandantes no han impugnado específicamente y ni siquiera discutido.

120 Más concretamente, el principal objetivo de las sanciones de que se trataba consistía en impedir que el régimen de los talibanes obtuviera apoyo financiero alguno, independientemente de su origen, como se deduce del párrafo 4, apartado b), de la Resolución 1267 (1999). Si dichas sanciones no se hubieran aplicado a los particulares de quienes se pensaba que apoyaban a dicho régimen, habría sido fácil eludirlas. En cuanto a las relaciones entre el antiguo régimen de los talibanes y Usamah bin Ladin, el Consejo de Seguridad estimó que, en el período de que se trata, este último recibía de dicho régimen una ayuda de tal importancia que podía ser considerado miembro del mismo. Así, en el décimo considerando de la Resolución 1333 (2000), el Consejo de Seguridad deploró el hecho de que los talibanes siguieran proporcionando refugio a Usamah bin Ladin y permitiendo que él y sus asociados dirigiesen una red de campamentos de entrenamiento en el territorio controlado por ellos y utilizasen Afganistán como base para patrocinar operaciones terroristas internacionales. Por lo demás, en el séptimo considerando de esta misma Resolución, el Consejo de seguridad reafirmó su convencimiento de que la supresión del terrorismo internacional era imprescindible para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

121 Así pues, en contra de lo que sostenían los demandantes, las medidas de que se trataba pretendían efectivamente interrumpir o reducir las relaciones económicas con un país tercero, en el contexto de la lucha de la comunidad internacional contra el terrorismo internacional y, más concretamente, contra Usamah bin Ladin y la red Al-Qaida.

122 En tercer lugar, por lo que respecta a la proporcionalidad de las medidas de que se trataba, es preciso valorarla teniendo en cuenta la finalidad del Reglamento nº 467/2001. Como se ha expuesto anteriormente, la imposición de sanciones «inteligentes» persigue precisamente el objetivo de presionar eficazmente a los dirigentes del país de que se trate y, al mismo tiempo, limitar todo lo posible la repercusión de dichas medidas en la población del país, principalmente restringiendo el ámbito de aplicación personal de las mismas a un cierto número de personas designadas por sus nombres. Pues bien, en el presente asunto, el Reglamento nº 467/2001 pretendía reforzar la presión sobre el régimen de los talibanes, congelando los fondos y demás activos financieros de Usamah bin Ladin y de los individuos y entidades asociados con él, identificados por el Comité de Sanciones. Unas medidas de esta índole respetan el principio de proporcionalidad, que exige que las sanciones no sobrepasen los límites de lo que resulte apropiado y necesario para lograr el objetivo perseguido por la normativa comunitaria que las establece.

123 El hecho de que las medidas de que se trataba se aplicasen igualmente a transacciones sin ningún elemento transfronterizo no resulta, en cambio, pertinente. Si el objetivo legítimo de dichas medidas consistía en secar las fuentes de financiación de los talibanes y del terrorismo internacional que actuaba a partir de Afganistán, era necesario aplicarlas tanto a las transacciones internacionales como a las transacciones puramente internas, ya que estas últimas podían alimentar tan bien como aquéllas dicha financiación, habida cuenta de la libre circulación de personas y capitales y de la opacidad de los circuitos financieros internacionales.

124 Se deduce de las consideraciones anteriores que, en contra de lo que alegaban los demandantes, el Consejo era en efecto competente para adoptar el Reglamento nº 467/2001 tomando como base los artículos 60 CE y 301 CE.

— Sobre la base jurídica del Reglamento impugnado

125 A diferencia del Reglamento nº 467/2001, el Reglamento impugnado tiene como base jurídica no sólo los artículos 60 CE y 301 CE, sino también el artículo 308 CE. Con ello refleja la evolución de la situación internacional en cuyo contexto han ido adoptándose las sucesivas sanciones decididas por el Consejo de Seguridad y aplicadas por la Comunidad.

126 La Resolución 1333 (2000) del Consejo de Seguridad, aprobada en el marco de las acciones emprendidas a fin de suprimir el terrorismo internacional, supresión que se consideraba imprescindible para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (véase su considerando séptimo), iba dirigida específicamente contra el régimen de los talibanes, que en aquel momento dominaba la mayor parte del territorio afgano y ofrecía refugio y asistencia a Usamah bin Ladin y a sus asociados.

127 Como ya se ha expuesto anteriormente, fue precisamente esta vinculación explícita con el territorio y el régimen gobernante de un país tercero lo que permitió que el Consejo adoptase como base jurídica del Reglamento nº 467/2001 los artículos 60 CE y 301 CE.

128 En cambio, la Resolución 1390 (2002) del Consejo de Seguridad fue aprobada el 16 de enero de 2002, tras la caída del régimen de los talibanes como consecuencia de la intervención militar de la coalición internacional en Afganistán, iniciada en octubre de 2001. Por consiguiente, aunque dicha Resolución todavía menciona expresamente a los talibanes, ya no se dirige contra su régimen, derrocado, sino, en realidad, directamente contra Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y las personas y entidades asociadas con éstos.

129 La inexistencia de vínculo alguno entre las sanciones que procedía adoptar con arreglo a dicha Resolución y el territorio o el régimen gobernante de un país tercero, ya mencionada en el punto 2 de la exposición de motivos de la propuesta de Reglamento del Consejo presentada por la Comisión el 6 de marzo de 2002, que dio origen al Reglamento impugnado [documento COM(2002) 117 final], ha sido expresamente reconocida por el Consejo en los puntos 4 y 5 de su escrito de dúplica.

130 Como faltaba dicho vínculo, el Consejo y la Comisión estimaron que los artículos 60 CE y 301 CE no constituían por sí solos una base jurídica suficiente para permitir la adopción de Reglamento impugnado. Dicha apreciación debe considerarse correcta.

131 En efecto, el artículo 60 CE, apartado 1, dispone que el Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 301 CE, podrá tomar las medidas urgentes que sean necesarias sobre movimiento de capitales y sobre pagos «respecto de los terceros países de que se trate». El artículo 301 CE dispone expresamente que la Comunidad podrá adoptar acciones para interrumpir o reducir parcialmente o en su totalidad las relaciones económicas «con uno o varios terceros países».

132 Por otra parte, el hecho de que dichos artículos autoricen la adopción de «sanciones inteligentes» contra individuos y entidades asociados con dirigentes de países terceros o controlados directa o indirectamente por ellos (véanse los apartados 115 y 116 *supra*), no permite afirmar que tales individuos o entidades pueden seguir siendo objeto de sanciones cuando el régimen gobernante del país tercero de que se trate haya desaparecido. En efecto, en tales circunstancias ya no existe un vínculo suficiente entre dichos individuos o entidades y el país tercero.

133 De ello se deduce que, en cualquier caso, los artículos 60 CE y 301 CE no constituían por sí solos una base jurídica suficiente para fundamentar el Reglamento impugnado.

134 Por otra parte, en contra de la postura expresada por la Comisión en la propuesta de Reglamento del Consejo que dio origen al Reglamento impugnado (véase el apartado 129 *supra*), el Consejo estimó que el artículo 308 CE tampoco constituía por sí solo una base jurídica adecuada para la adopción de dicha Reglamento. Dicha apreciación debe considerarse igualmente correcta.

135 A este respecto, procede recordar que, con arreglo a la jurisprudencia (sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de marzo de 1987, Comisión/Consejo, 45/86, Rec. p. 1493, apartado 13), del propio tenor del artículo 308 CE se deduce que la utilización de este artículo como base jurídica de un acto sólo se justifica si ninguna otra disposición del Tratado confiere a las instituciones comunitarias la competencia necesaria para adoptar dicho acto. En tales circunstancias, el artículo 308 CE permite que las instituciones actúen para lograr alguno de los objetivos la Comunidad, pese a no existir ninguna disposición que les confiera la competencia necesaria al efecto.

136 En lo relativo al primer requisito de aplicación del artículo 308 CE, ha quedado acreditado que ninguna disposición del Tratado CE contempla la adopción de medidas tales como las aprobadas en el Reglamento impugnado, que tienen por objeto la lucha contra el terrorismo internacional y, más específicamente, la imposición de sanciones económicas y financieras, tales como la congelación de fondos, a individuos y entidades de quienes se sospecha que contribuyen a financiarlo, sin establecer vínculo alguno con el territorio o el régimen gobernante de un país tercero. En el presente asunto se cumple, pues, este primer requisito.

137 En lo relativo al segundo requisito de aplicación del artículo 308 CE, con arreglo a la jurisprudencia citada en el apartado 135 *supra*, es preciso, para considerarlo cumplido, que la lucha contra el terrorismo internacional y, más concretamente, la imposición de sanciones económicas y financieras, tales como la congelación de fondos, a individuos y entidades de quienes se sospecha que contribuyen a financiarlo puedan vincularse a alguno de los objetivos de la Comunidad fijados por el Tratado.

138 En el presente asunto, la exposición de motivos del Reglamento impugnado es particularmente lacónica a este respecto. Todo lo que en el Consejo ha indicado, en el cuarto considerando de dicho Reglamento, es que las medidas exigidas por la Resolución 1390 (2002) y por la Posición común 2002/402 «entran en el ámbito de aplicación del Tratado» y que se necesita legislación comunitaria «sobre todo para evitar toda distorsión de la competencia».

139 Por lo que respecta a la petición de principio según la cual las medidas de que se trata «entran en el ámbito de aplicación del Tratado», es preciso por el contrario comenzar por hacer constar que no parece que las medidas de que se trata permitan lograr alguno de los objetivos del Tratado expresamente formulados en los artículos 2 CE y 3 CE.

140 En particular, a diferencia de lo que ocurría con las medidas contra ciertas personas físicas o morales establecidas en la Comunidad aprobadas por el Reglamento nº 3541/92, invocado por el Consejo en apoyo de su tesis (véase el apartado 97 *supra*), las medidas que adopta el Reglamento impugnado no podrían ampararse en el objetivo de establecer una política comercial común [artículo 3 CE, apartado 1, letra b)], en cuyo contexto la Comunidad tiene la facultad de adoptar medidas de embargo comercial con arreglo al artículo 133 CE, según se ha juzgado ya, puesto que en el presente asunto no se discuten las relaciones comerciales de la Comunidad con un país tercero.

141 En cuanto al objetivo de establecer un régimen que garantice que la competencia no será falseada en el mercado interior [artículo 3 CE, apartado 1, letra g)], no resulta convincente la afirmación formulada en la exposición de motivos del Reglamento impugnado sobre la existencia de un riesgo de distorsión de la competencia que dicho Reglamento pretende combatir.

142 Las normas sobre competencia del Tratado CE son normas dirigidas a las empresas y a los Estados miembros cuando rompen la igualdad entre las empresas en materia de competencia (véase, en relación con el artículo 87 CE, la sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de julio de 1974, Italia/Comisión, 173/73, Rec. p. 709, apartado 26, y, en relación con el artículo 81 CE, la sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de julio de 1984, Hydrotherm, 170/83, Rec. p. 2999, apartado 11).

143 Ahora bien, en el presente asunto, por una parte, no se ha alegado que el Reglamento impugnado se aplique a las personas o entidades destinatarias del mismo en su condición de empresas a efectos de las normas sobre competencia del Tratado CE.

144 Por otra parte, no se ha ofrecido explicación alguna que permita comprender cómo podría verse afectada la competencia entre las empresas por la aplicación, a nivel de la Comunidad o de sus Estados miembros, de las medidas restrictivas específicas establecidas contra ciertas personas y entidades por la Resolución 1390 (2002) del Consejo de Seguridad.

145 No contradice estas apreciaciones la conexión establecida por la Comisión y por el Reino Unido, en sus escritos procesales, entre el objetivo perseguido por el artículo 3 CE, apartado 1, letra g), y el objetivo de establecer un mercado interior caracterizado por la supresión, entre los Estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de capitales [artículo 3 CE, apartado 1, letra c)] (véanse en particular los apartados 99 y 102 a 104 *supra*).

146 A este respecto procede subrayar que la Comunidad no dispone de ninguna competencia expresa para imponer restricciones a los movimientos de capitales y a los pagos. En cambio, el artículo 58 CE permite que los Estados miembros adopten medidas que produzcan dicho efecto en la medida en que ello resulte justificado para alcanzar los objetivos establecidos en dicho artículo y, en particular, por razones de orden público o de seguridad pública (véase, por analogía con el artículo 30 CE, la sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de octubre de 1991, Richardt, C-367/89, Rec. p. I-4621, apartado 19, y la jurisprudencia que allí se cita). Como el concepto de seguridad pública comprende tanto la seguridad interior como la seguridad exterior del Estado, los Estados miembros tienen pues, en principio, el derecho de adoptar medidas tales como las establecidas en el Reglamento impugnado con arreglo al artículo 58 CE, apartado 1, letra b). Siempre que respeten el artículo 58 CE, apartado 3, y no sobrepasen lo necesario para lograr el objetivo perseguido, dichas medidas serían compatibles con el régimen de libre circulación de capitales y pagos y con el régimen de libre competencia establecidos por el Tratado CE.

147 Conviene añadir que si para justificar la elección del artículo 308 CE, en relación con el artículo 3 CE, apartado 1, letras c) y g), como base jurídica de un Reglamento bastara con observar que existe un riesgo de disparidades entre las normativas nacionales y un riesgo abstracto de obstáculos a la libre circulación de capitales o de distorsiones de la competencia derivado de aquél, no sólo resultarían privadas de efecto útil las disposiciones del capítulo 3 del título VI del Tratado CE, relativas a la aproximación de legislaciones, sino que además el control jurisdiccional del respeto de la base jurídica podría perder toda su eficacia. Con ello se estaría impidiendo que el juez comunitario ejerciera la función de garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación del Tratado, que le incumbe en virtud del artículo 220 CE (véase en este sentido, a propósito del artículo 100 A del Tratado CE, actualmente artículo 95 CE, tras su modificación, la sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de octubre de 2000, Alemania/Parlamento y Consejo, C-376/98, Rec. p. I-8419, apartados 84, 85 y 106 a 108, y la jurisprudencia que allí se cita).

148 En cualquier caso, los criterios de apreciación sometidos al Tribunal de Primera Instancia no permiten concluir que el Reglamento impugnado contribuya efectivamente a prevenir un riesgo de obstáculos a la libre circulación de capitales o de distorsiones importantes de la competencia.

149 El Tribunal de Primera Instancia estima en particular que, en contra de lo que sostienen la Comisión y el Reino Unido, el hecho de que fueran los Estados miembros, y no la Comunidad, quienes aplicasen las resoluciones del Consejo de Seguridad controvertidas no entrañaría un riesgo verosímil y significativo de divergencias entre los Estados miembros en lo relativo a la congelación de fondos. En efecto, por una parte, tales resoluciones contienen definiciones y prescripciones claras, precisas y detalladas, que no dejan prácticamente ningún margen para la interpretación. Por otra parte, no parece que las medidas necesarias para aplicarlas sean de tanta importancia como para preocuparse por ese riesgo.

150 Por lo tanto, las medidas controvertidas en el presente asunto no pueden ampararse en el objetivo mencionado en el artículo 3 CE, apartado 1, letras c) y g).

151 Además, los diversos ejemplos de utilización del artículo 308 CE como base jurídica complementaria invocados por el Consejo (véanse los apartados 95 y 97 *supra)* carecen de pertinencia en el presente asunto. En efecto, por una parte, no se deduce de dichos ejemplos que en los casos de que se trataba no se cumplieran los requisitos de aplicación del artículo 308 CE, y en particular el relativo a la realización de alguno de los objetivo de la Comunidad. Por otra parte, los actos jurídicos mencionados en tales ejemplos no fueron objeto de impugnación alguna a este respecto ante el Tribunal de Justicia, en particular en el asunto en que se dictó la sentencia Delbar, citada en el apartado 96 *supra*. En todo caso, según reiterada jurisprudencia, una mera práctica del Consejo no puede establecer excepciones a las normas del Tratado ni tampoco, por tanto, crear un precedente que vincule a las instituciones de la Comunidad en cuanto a la selección de la base jurídica correcta (sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de febrero de 1988, Reino Unido/Consejo, 68/86, Rec. p. 855, apartado 24, y dictamen del Tribunal de Justicia 1/94, de 15 de noviembre de 1994, Rec. p. I-5267, apartado 52).

152 Del conjunto de consideraciones anteriores se deduce que la lucha contra el terrorismo internacional y, más concretamente, la imposición de sanciones económicas y financieras, tales como la congelación de fondos, a individuos y entidades de quienes se sospecha que contribuyen a financiarlo no pueden vincularse a ninguno de los objetivos que los artículos 2 CE y 3 CE asignan expresamente a la Comunidad.

153 Junto a los objetivos del Tratado expresamente formulados en los artículos 2 CE y 3 CE, la Comisión ha invocado también, en sus escritos, otro objetivo de la Comunidad más genérico, que justificaba a su juicio la utilización en el presente asunto del artículo 308 CE como base jurídica. Así, la Comisión deduce del Preámbulo del Tratado CE que se ha fijado a la Comunidad un «objetivo general de defensa de la paz y la seguridad» (véase el apartado 100 *supra*). No cabe acoger esta tesis.

154 En efecto, en contra de lo que sostiene la Comisión, no se deduce en absoluto del Preámbulo del Tratado CE que uno de los objetivos más genéricos del mismo sea la defensa de la paz y la seguridad internacionales. Pese a tener indudablemente por principal objetivo poner fin a los conflictos del pasado entre los pueblos europeos

mediante el establecimiento de una «unión cada vez más estrecha» entre ellos, dicho Tratado no contiene referencia alguna al desarrollo de una política exterior y de seguridad común. Dicha política figura únicamente entre los objetivos del Tratado UE, que pretende, como indica su Preámbulo, «salvar una nueva etapa en el proceso de integración europea emprendido con la constitución de las Comunidades Europeas».

155 Aunque ciertamente es lícito afirmar que este objetivo de la Unión debe inspirar la acción de la Comunidad en el ámbito de sus propias competencias, tales como la política comercial común, dicho objetivo no es suficiente, en cambio, para fundamentar la adopción de medidas basadas en el artículo 308 CE, sobre todo en sectores en los que las competencias comunitarias son marginales y están tasadas por el Tratado.

156 Por último, no parece posible interpretar el artículo 308 CE en el sentido de que autoriza con carácter genérico a las instituciones a basarse en él con vistas a lograr alguno de los objetivos del Tratado UE. En particular, el Tribunal de Primera Instancia considera que la coexistencia de la Unión y de la Comunidad como ordenamientos jurídicos integrados pero distintos y la arquitectura constitucional de los pilares, queridas por los autores de los Tratados actualmente vigentes, no autorizan ni a las instituciones ni a los Estados miembros a acogerse a la «cláusula de flexibilidad» del artículo 308 CE a fin de paliar la inexistencia de una competencia de la Comunidad necesaria para alcanzar alguno de los objetivos de la Unión. En última instancia, pronunciarse en otro sentido equivaldría a permitir que dicho artículo se aplicase a la totalidad de las medidas comprendidas en el ámbito de la PESC y de la cooperación policial y judicial en materia penal (JAI), de modo que la Comunidad podría siempre llevar a cabo acciones destinadas a lograr los objetivos de dichas políticas. Tal resultado privaría a numerosas disposiciones del Tratado UE de su ámbito de aplicación y no sería coherente con la creación de instrumentos específicos para la PESC (estrategias comunes, acciones comunes, posiciones comunes) y para la JAI (posiciones comunes, decisiones, decisiones marco).

157 Es preciso concluir por tanto que, al igual que los artículos 60 CE y 301 CE considerados por separado, tampoco el artículo 308 CE constituye por sí solo una base jurídica suficiente para fundamentar el Reglamento impugnado.

158 Tanto en la exposición de motivos del Reglamento impugnado como en sus escritos, el Consejo ha alegado sin embargo que el artículo 308 CE, utilizado junto con los artículos 60 CE y 301 CE, le otorga la facultad de adoptar un Reglamento comunitario que contribuye a la lucha contra la financiación del terrorismo internacional, emprendida por la Unión y por sus Estados miembros en el ámbito de la PESC, e impone al efecto sanciones económicas y financieras a particulares, sin establecer vínculo alguno con el territorio o el régimen gobernante de un país tercero. Esta apreciación debe considerarse correcta.

159 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.

160 Es preciso hacer constar, efectivamente, que los artículos 60 CE y 301 CE constituyen unas disposiciones del Tratado CE totalmente especiales, en la medida en que reconocen expresamente la posibilidad de que sea necesaria una acción de la Comunidad a fin de lograr, no ya alguno de los objetivos de la Comunidad establecidos en el Tratado CE, sino uno de los objetivos específicamente asignados a la Unión por el artículo 2 UE, a saber, el desarrollo de una política exterior y de seguridad común.

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

162 A este respecto procede señalar que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 3 UE, la Unión tendrá un marco institucional único que garantizará la coherencia y la continuidad de las acciones llevadas a cabo para alcanzar sus objetivos, dentro del respeto y del desarrollo del acervo comunitario. La Unión velará, en particular, por

mantener la coherencia del conjunto de su acción exterior en el marco de sus políticas en materia de relaciones exteriores, de seguridad, de economía y de desarrollo. El Consejo y la Comisión tendrán la responsabilidad de garantizar dicha coherencia y cooperarán a tal fin. Asegurarán, cada cual conforme a sus competencias, la realización de tales políticas.

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

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

165 Así pues, cabe la posibilidad de que una posición común o una acción común adoptadas en el ámbito de la PESC exijan de la Comunidad la aplicación de unas sanciones económicas y financieras que vayan más allá de las expresamente previstas en los artículos 60 CE y 301 CE, consistentes en una interrupción o reducción de las relaciones económicas con uno o varios países terceros, principalmente en lo que respecta a los movimientos de capitales y a los pagos.

166 En tal supuesto, la utilización de una base jurídica compuesta simultáneamente por los artículos 60 CE, 301 CE y 308 CE permite lograr, en materia de sanciones económicas y financieras, el objetivo perseguido en el ámbito de la PESC por la Unión y por sus Estados miembros, tal como haya sido formulado en una posición común o en una acción común, pese a no haberse atribuido expresamente a la Comunidad la facultad de imponer sanciones económicas y financieras a individuos o entidades que no presenten una vinculación suficiente con un país tercero determinado.

167 En el presente asunto, es indiscutible que la lucha contra el terrorismo internacional y contra la financiación del mismo forma parte de los objetivos de la Unión en el ámbito de la PESC, tal como se definen en el artículo 11 UE, incluso en el caso de que dicha lucha no vaya dirigida específicamente contra países terceros o dirigentes de los mismos.

168 Por otra parte, no se discute que la Posición común 2002/402 fue adoptada unánimemente por el Consejo en el marco de esta lucha, y que en ella se dispone que la Comunidad impondrá sanciones económicas y financieras a los particulares de quienes se sospeche que contribuyen a financiar el terrorismo internacional, sin establecer ya vínculo alguno con el territorio o el régimen gobernante de un país tercero.

169 En este contexto, el hecho de utilizar el artículo 308 CE a fin de completar las facultades de imposición de sanciones económicas y financieras conferidas a la Comunidad por los artículos 60 CE y 301 CE se justifica por el argumento de que, en el mundo actual, los Estados no pueden seguir siendo considerados la única fuente de amenazas para la paz y la seguridad internacionales. No puede impedirse que la Unión y su pilar comunitario se adapten a las nuevas amenazas, al igual que lo hizo la comunidad internacional, mediante la imposición de sanciones económicas y financieras no sólo a países terceros, sino también a personas, grupos, empresas o entidades asociados que desarrollen una actividad terrorista internacional o atenten de otro modo contra la paz y la seguridad internacionales.

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

171 De las consideraciones anteriores se desprende que procede desestimar la primera parte del primer motivo.

Sobre la segunda parte del motivo

Alegaciones de las partes

172 En la segunda parte del primer motivo, los demandantes alegan que la competencia atribuida a la Comisión, primero por el artículo 10, apartado 1, del Reglamento nº 467/2001 y posteriormente por el artículo 7, apartado 1, del Reglamento impugnado tiene un alcance mucho mayor que el de una mera competencia de ejecución de un reglamento del Consejo, por lo que vulnera el artículo 202 CE. En efecto, a su juicio, toda decisión de la Comisión de inscribir a una persona en el anexo I del Reglamento impugnado equivale, de hecho, a una modificación del artículo 2 del mismo.

173 El Consejo y la Comisión sostienen que la delegación de competencias de ejecución en favor de la Comisión en el presente asunto respeta el artículo 202 CE.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

174 Esta segunda parte del primer motivo resulta inoperante tras la derogación del Reglamento nº 467/2001 y su sustitución por el Reglamento impugnado. En efecto, si bien es cierto que los demandantes habían sido incluidos inicialmente en el anexo I del Reglamento nº 467/2001 por el Reglamento nº 2199/2001 de la Comisión, adoptado en virtud de la delegación de competencias del Consejo establecida en el artículo 10, apartado 1, del primero de dichos Reglamentos, en la actualidad la inclusión de los demandantes en el anexo I del Reglamento impugnado es obra de este mismo Reglamento, adoptado por el Consejo sin una nueva intervención de la Comisión.

175 En cuanto a las modificaciones llevadas a cabo por el Reglamento nº 866/2003 (apartado 41 *supra*), son meramente formales, como lo ha reconocido el Sr. Yusuf (apartado 63 *supra*), y deben considerarse por tanto efectuadas en ejercicio de una mera competencia de ejecución, que puede ser delegada a la Comisión con arreglo al artículo 202 CE.

176 De lo anterior se deduce que procede desestimar la segunda parte del motivo.

Sobre la tercera parte del motivo

Alegaciones de las partes

177 En la tercera parte del primer motivo, los demandantes alegan que el Consejo no era competente para delegar en un órgano ajeno a la Comunidad –en el presente caso, el Comité de Sanciones– una facultad de decisión en materia de derechos civiles y económicos de los Estados miembros y de los nacionales de éstos.

178 El Reino Unido replica que, en el presente asunto, no ha existido delegación alguna de competencias comunitarias a los órganos de las Naciones Unidas. Antes al contrario, en su opinión, las instituciones actuaron exclusivamente a fin de garantizar que los Estados miembros respetasen las obligaciones que les impone la Carta de las Naciones Unidas, obligaciones que prevalecen sobre cualquier otra obligación, con arreglo al artículo 103 de dicha Carta.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

179 En el presente asunto, el Comité de Sanciones adoptó decisiones en contra de los demandantes actuando por delegación del Consejo de Seguridad y utilizando las informaciones obtenidas bajo su propia responsabilidad. Por otra parte, las resoluciones impugnadas del Consejo de Seguridad no constituyen un ejercicio de facultades delegadas por la Comunidad, sino un ejercicio por parte del Consejo de Seguridad de sus propias facultades, conferidas por la Carta de las Naciones Unidas. El hecho de que las instituciones comunitarias se estimasen obligadas, tras la adopción de la Posición común 2002/402, a cumplir dichas decisiones y resoluciones, en ejercicio de sus propias competencias, carece de pertinencia a este respecto.

180 Resulta evidente, pues, que la tercera parte del presente motivo se basa en una premisa errónea, por lo que procede rechazarla.

2. *Sobre el segundo motivo, relativo a la infracción del artículo 249 CE*

Alegaciones de las partes

181 Los demandantes sostienen que, como el Reglamento impugnado menoscaba directamente los derechos de unos particulares y ordena la aplicación de sanciones

individuales, carece de alcance general e infringe, por tanto, el artículo 249 CE. En efecto, el requisito del alcance general del reglamento, establecido en dicho artículo, se opone a que se resuelvan casos particulares a través de un reglamento, como ocurre en el presente asunto. Dicho requisito se deriva del principio general de igualdad ante la ley y constituye un requisito *sine qua non* para que el Derecho comunitario no entre en conflicto con las leyes constitucionales de los Estados miembros o los principios generales relativos a los derechos humanos y a las libertades fundamentales. El método consistente en promulgar una norma mediante una lista vulnera igualmente, a su juicio, los principios de legalidad y de seguridad jurídica.

182 En su escrito de réplica, los demandantes subrayan que los individuos y entidades a los que afecta el Reglamento impugnado no forman parte de un círculo cualquiera de personas designadas de un modo abstracto, sino que coinciden nombre por nombre con las personas inscritas en la lista del Comité de Sanciones. Tampoco existe una situación determinada objetivamente, descrita mediante condiciones formuladas en términos generales, que pueda explicar por qué razón figuran en el anexo I del Reglamento impugnado precisamente los nombres de los demandantes. Dadas estas circunstancias, a su juicio, el acto impugnado no debe considerarse un reglamento, sino un conjunto de decisiones individuales, conforme a la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de mayo de 1971, International Fruit y otros/Comisión (asuntos acumulados 41/70 a 44/70, Rec. p. 411).

183 Las instituciones y el Reino Unido alegan que el Reglamento impugnado tiene efectivamente alcance general.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

184 A tenor de lo dispuesto en el artículo 249 CE, párrafo segundo, el reglamento tendrá un alcance general, y será obligatorio en todos los elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

185 Según reiterada jurisprudencia, el criterio de distinción entre el reglamento y la decisión debe buscarse en el alcance, general o no, del acto de que se trate. Los rasgos esenciales de la decisión proceden del limitado número de destinatarios al que va dirigida, mientras que el reglamento, de naturaleza esencialmente normativa, es aplicable a situaciones objetivamente consideradas, produciendo efectos jurídicos para unas categorías de personas consideradas de manera general y abstracta. Por lo demás, la posibilidad de determinar con mayor o menor precisión el número o incluso la identidad de los sujetos de derecho a quienes se aplica el acto en un momento dado no pone en entredicho la naturaleza de reglamento del mismo, siempre que conste que dicha aplicación se efectúa en virtud de una situación objetiva de hecho o de derecho definida por el acto y relacionada con la finalidad de éste (sentencias del Tribunal de Justicia de 14 de diciembre de 1962, Fédération nationale de la boucherie en gros y otros/Consejo, asuntos acumulados 19/62 a 22/62, Rec. p. 943, apartado 2; de 11 de julio de 1968, Zuckerfabrik Watenstedt/Consejo, 6/68, Rec. p. 595 y ss., especialmente p. 604; de 30 de septiembre de 1982, Roquette Frères/Consejo, 242/81, Rec. p. 3213, apartados 6 y 7; de 29 de junio de 1993, Gibraltar/Consejo, C-298/89, Rec. p. I-3605, apartado 17, y de 31 de mayo de 2001, Sadam Zuccherifici y otros/Consejo, C-41/99 P, Rec. p. I-4239, apartado 24; auto del Tribunal de Justicia de 24 de abril de 1996, CNPAAP/Consejo, C-87/95 P, Rec. p. I-2003, apartado 33; auto del Tribunal de Primera Instancia de 6 de mayo de 2003, DOW AgroSciences/Parlamento y Consejo, T-45/02, Rec. p. II-1973, apartado 31).

186 En el presente asunto, el Reglamento impugnado tiene indiscutiblemente alcance general, ya que prohíbe a todos que pongan a disposición de determinadas personas fondos o recursos económicos. El hecho de que tales personas sean designadas por sus nombres en el anexo I de dicho Reglamento, de modo que éste les afecta directa e individualmente, según los términos del artículo 230 CE, párrafo cuarto, no altera en absoluto el carácter genérico de dicha prohibición, aplicable *erga omnes*, como se deduce en particular del artículo 11 del Reglamento impugnado, a tenor del cual este último se aplica:

— en el territorio de la Comunidad, incluido su espacio aéreo,

— a bordo de toda aeronave o buque que dependa de la jurisdicción de un Estado miembro,

— a cualquier persona nacional de un Estado miembro, dondequiera que se encuentre,

— a cualquier persona jurídica, grupo o entidad registrado o constituido con arreglo a la legislación de un Estado miembro,

— a cualquier persona jurídica, grupo o entidad que lleve a cabo actividades en la Comunidad.

187 La argumentación de los demandantes parte en realidad de una confusión entre el concepto de destinatario de un acto y el concepto de objeto de dicho acto. Al disponer que el reglamento tiene alcance general, mientras que la decisión sólo es obligatoria para los destinatarios designados en ella, el artículo 249 CE se está refiriendo únicamente al primero de estos conceptos. En cambio, el objeto de un acto no constituye un criterio pertinente para calificarlo de reglamento o de decisión.

188 Así, un acto que tuviera por objeto la congelación de los fondos de los autores de actos terroristas, considerados como categoría general y abstracta, sería una decisión si tuviera como destinatarios a una o varias personas designadas por sus nombres. En cambio, un acto que tenga por objeto la congelación de los fondos de una o varias personas designadas por sus nombres será efectivamente un reglamento si está dirigido de manera general y abstracta a todas las personas que puedan tener materialmente a su disposición los mencionados fondos. Éste es precisamente el caso que aquí se plantea.

189 Por consiguiente, procede desestimar el segundo motivo.

3. *Sobre el tercer motivo, relativo a la violación de los derechos fundamentales de los demandantes*

Alegaciones de las partes

190 Invocando tanto el artículo 6 UE, apartado 2, como la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (sentencias de 12 de noviembre de 1969, Stauder, 29/69, Rec. p. 419; de 17 de diciembre de 1970, Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, Rec. p. 1125, y de 14 de mayo de 1974, Nold/Comisión, 4/73, Rec. p 491, apartado 13), los demandantes sostienen que el Reglamento impugnado viola sus derechos fundamentales, en particular el derecho a disponer de sus bienes y el derecho de defensa, garantizados por el artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH), al imponerles unas graves sanciones, de naturaleza simultáneamente civil y penal, sin oírles previamente o darles la oportunidad de defenderse y sin que dicho acto haya sido sometido a control jurisdiccional alguno.

191 Por lo que respecta más concretamente a la supuesta violación de los derechos de defensa, los demandantes ponen de relieve que no se les ha informado de las razones de las sanciones que les fueron impuestas, no se les han comunicado las pruebas ni circunstancias invocadas en su contra y tampoco han tenido la oportunidad de explicarse (sentencias del Tribunal de Justicia de 23 de octubre de 1974, Transocean Marine Paint/Comisión, 17/74, Rec. p. 1063; de 7 de junio de 1983, Musique Diffusion française y otros/Comisión, asuntos acumulados 100/80 a 103/80, Rec. p. 1825, apartado 14; de 10 de julio de 1986, Bélgica/Comisión, 40/85, Rec. p. 2321, y de 27 de junio de 1991, Al-Jubail Fertilizer y Saudi Arabian Fertilizer/Consejo, C-49/88, Rec. p. I-3187). Su inscripción en la lista del anexo I del Reglamento impugnado se debe únicamente al hecho de que figuran en la lista que el Comité de Sanciones elaboró a partir de la información recibida de los Estados y de las organizaciones internacionales o regionales. Ni el Consejo ni la Comisión han analizado los motivos por los que dicho Comité los incluyó en esta última lista. El origen de la información obtenida por dicho Comité resulta particularmente oscuro, y no se han indicado las razones por las que determinados particulares fueron inscritos en dicha lista sin haber sido oídos previamente. Así pues, el procedimiento

que desembocó en la inscripción de los demandantes en la lista del anexo I del Reglamento impugnado se ha desarrollado en su totalidad con carácter confidencial. A su juicio, estas irregularidades de las que han sido víctimas no son subsanables *a posteriori* (sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de julio de 1999, Hercules Chemicals/Comisión, C-51/92 P, Rec. p. I-4235).

192 Por lo que respecta más concretamente a la supuesta violación del derecho al control jurisdiccional, los demandantes alegan que, en la sentencia de 27 de noviembre de 2001, Comisión/Austria (C-424/99, Rec. p. I-9285), apartado 45, el Tribunal de Justicia declaró que, según reiterada jurisprudencia, la exigencia de un control de esta índole constituye un principio general de Derecho comunitario que deriva de las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros y que está consagrado en los artículos 6 y 13 del CEDH. En opinión de los demandantes, el mencionado derecho exige que existan recursos eficaces ante unos órganos jurídicos que satisfagan ciertos requisitos, tales como la independencia y la neutralidad.

193 En el presente asunto, a su juicio, ni la Comisión ni el Consejo satisfacen tales requisitos.

194 En opinión de los demandantes, lo mismo puede decirse del Consejo de Seguridad y del Comité de Sanciones, que son órganos políticos ante los cuales únicamente los Estados se hallan autorizados a intervenir. En el presente asunto, el Comité de Sanciones hizo saber al Gobierno sueco que no era posible examinar en cuanto al fondo la solicitud de los demandantes de que se les borrase de la lista elaborada por dicho Comité. La solicitud en cuestión fue notificada sin embargo a los quince miembros del Comité de Sanciones como propuesta de decisión. Según los demandantes, únicamente tres miembros de dicho Comité se opusieron a dicha solicitud, a saber, Estados Unidos, Reino Unido y Rusia, pero sin embargo sus

nombres se mantuvieron en la lista, a causa de la regla de la unanimidad seguida en su actuación por el Comité de Sanciones.

195 En cuanto al control ejercido por el Tribunal de Primera Instancia en el presente recurso, los demandantes sostienen que el recurso de anulación, en el que sólo se discute la legalidad del Reglamento impugnado como tal, no permite un examen de fondo de la legalidad de las sanciones desde el punto de vista de los derechos fundamentales cuya violación se alega. Además, en su opinión, dada la técnica legislativa empleada, consistente en elaborar listas de las personas y entidades a quienes se aplican las sanciones, dicho examen de fondo carecería de sentido, ya que se limitaría a verificar si los nombres que figuran en dichas listas coinciden con los recogidos en las listas del Comité de Sanciones.

196 Los demandantes ponen de relieve, sin embargo, que el Reglamento impugnado adolece de ciertos errores o irregularidades. Así, la entidad «Barakaat International, Hallbybacken 15, 70 Spånga, Suecia», mencionada en el anexo I de dicho Reglamento, en el epígrafe «Personas jurídicas, grupos y entidades», es la misma entidad que la demandante Al Barakaat, también mencionada en ese epígrafe. Los demandantes explican que Al Barakaat ha cambiado de sede social; por lo demás, la dirección indicada es, como tal, incorrecta.

197 Del mismo modo, la entidad «Somali Network AB, Hallbybacken 15, 70 Spånga, Suecia», mencionada en el mismo epígrafe del anexo I del Reglamento impugnado, antes propiedad de tres de los demandantes iniciales, los Sres. Aden, Ali y Yusuf, y que se dedicaba a la venta de tarjetas telefónicas, puso fin a sus actividades a finales del año 2000 y fue vendida en el verano de 2001, y el 4 de octubre de 2001 cambió de denominación social, pasando a denominarse «Trä & Inredningsmontage i Kärrtorp». Los nuevos accionistas no tienen relación alguna con los demandantes y aparentemente desarrollan sus actividades en el sector de la construcción. Según los demandantes, como el Comité de Sanciones inscribió sin embargo en su lista a dicha entidad el 9 de noviembre de 2001, resulta evidente que su documentación era incompleta y que no existía un control caso por caso.

198 Los demandantes añaden que, a iniciativa propia, Al Barakaat entregó sus documentos contables al servicio antiterrorista de la policía sueca, el SÄPO. Tras analizarlos, el SÄPO devolvió dichos documentos a los demandantes notificándoles que estaban en orden, lo que demuestra, en opinión de éstos, que las sanciones impuestas a Al Barakaat son injustificadas.

199 En concepto de proposición de prueba, el primer demandante, el Sr. Yusuf, ha solicitado ser oído por el Tribunal de Primera Instancia. Ha solicitado igualmente que se oiga como testigo a Sir Jeremy Greenstock, Presidente del Comité de Sanciones en la fecha en que se adoptaron las sanciones en su contra.

200 En su escrito de réplica, los demandantes rechazan por otra parte la alegación de que el Consejo está obligado a aplicar las sanciones decididas por el Consejo de Seguridad porque dichas decisiones vinculan a los Estados miembros de la Comunidad en virtud de la Carta de las Naciones Unidas.

201 Según los demandantes, no existe compromiso incondicional alguno derivado del artículo 25 de la Carta de las Naciones Unidas, y la disposición recogida en el artículo 103 de dicha Carta sólo es vinculante en Derecho internacional público y no significa en ningún caso que los miembros de las Naciones Unidas estén obligados a incumplir sus propias leyes.

202 A juicio de los demandantes, las resoluciones del Consejo de Seguridad no son directamente aplicables en los Estados miembros de la ONU, sino que deben ser objeto de transposición al Derecho interno de éstos, de conformidad con sus disposiciones constitucionales y con los principios fundamentales del Derecho. Si dichas disposiciones se oponen a esta transposición, será preciso modificarlas previamente para hacer posible la transposición.

203 Así, en Suecia, el Gobierno retiró un proyecto de ley para la aplicación de la Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, de 28 de septiembre de 2001, que ordena la congelación de los activos de las personas y entidades que cometan o intenten cometer actos terroristas, después de que el Lagrådet (Consejo de legislación) formulase la observación de que toda decisión de congelación de activos debía ser adoptada por el ministerio público y ser susceptible de control jurisdiccional.

204 Los demandantes alegan además que, con arreglo al artículo 24, apartado 2, de la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad debe proceder en todo momento de acuerdo con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas. El compromiso asumido por los miembros de la ONU en virtud del artículo 25 de la Carta está sometido al requisito de que las competencias del Consejo de Seguridad para adoptar disposiciones vinculantes resulten de otras disposiciones de dicha Carta. Dado que la Carta de las Naciones Unidas se dirige exclusivamente a los Estados y no crea ni derechos ni obligaciones para los particulares, es lícito preguntarse si las decisiones del Consejo de Seguridad por los que se imponen sanciones a Usamah bin Ladin y a las personas asociadas con él vinculan a los Estados miembros de la ONU. En opinión de los demandantes, cabe preguntarse incluso si tales decisiones no son contrarias al objetivo expreso de las Naciones Unidas de promover los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, formulado en el artículo 1, apartado 3, de la Carta de las Naciones Unidas.

205 Con carácter principal, el Consejo sostiene que las circunstancias en las que se adoptó el Reglamento impugnado excluyen cualquier comportamiento ilícito por su parte.

206 A este respecto, remitiéndose en particular al artículo 24, apartado 1, a los artículos 25, 41, 48 y 103 de la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo y la Comisión alegan, en primer lugar, que el Derecho internacional obliga a la Comunidad, al igual que a los Estados miembros de la ONU, a aplicar en el ámbito de sus competencias las resoluciones del Consejo de Seguridad, en particular las

adoptadas en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas; en segundo lugar, que en esta materia la competencia de las instituciones comunitarias es una competencia reglada y que dichas instituciones no disponen de potestad discrecional autónoma alguna ni de margen de apreciación alguno; en tercer lugar, que no pueden por tanto ni modificar el contenido de dichas resoluciones ni crear mecanismos que puedan dar lugar a una modificación de su contenido, y, en cuarto lugar, que procede descartar cualquier otro Convenio internacional o norma jurídica interna que puedan obstaculizar la aplicación de tales resoluciones.

207 El Consejo y la Comisión afirman así que el Consejo de Seguridad, que actúa en nombre de los miembros de la ONU, tiene por responsabilidad primordial mantener la paz y la seguridad internacionales. Ponen de relieve que las resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad en virtud del capítulo VII de dicha Carta son de aplicación universal y vinculantes, en su totalidad y sin reservas, para los miembros de las Naciones Unidas, que están obligados a reconocer su primacía frente a cualquier otro compromiso internacional. El artículo 103 de la Carta permite así descartar cualquier otra disposición de Derecho internacional convencional o consuetudinario a efectos de cumplir las resoluciones del Consejo de Seguridad, produciendo de este modo un «efecto de legitimación».

208 Según las instituciones, tampoco los Derechos nacionales pueden obstaculizar las medidas de ejecución adoptadas en aplicación de la Carta de las Naciones Unidas. Si los miembros de la ONU dispusieran de la posibilidad de modificar el contenido de las resoluciones del Consejo de Seguridad, no podría mantenerse la uniformidad en la aplicación de las mismas, que resulta indispensable para garantizar su eficacia.

209 La Comisión añade que, con arreglo al artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, celebrada en Viena el 23 de mayo de 1969, los Estados no pueden invocar las disposiciones de su Derecho interno para justificar el incumplimiento de un Tratado. Si existiera contradicción entre una norma jurídica nacional y una obligación de Derecho internacional, el Estado en cuestión debería,

bien interpretar dicha norma con arreglo al espíritu del Tratado, bien modificar su legislación nacional de modo que fuera compatible con la obligación de Derecho internacional.

210 El Consejo y la Comisión alegan que, aunque la propia Comunidad no es miembro de la ONU, en los ámbitos de su competencia se encuentra obligada a actuar respetando las obligaciones impuestas a sus Estados miembros por su condición de miembros de las Naciones Unidas. A este respecto, la Comisión indica que las competencias de la Comunidad deben ejercerse respetando el Derecho internacional (sentencias del Tribunal de Justicia de 24 de noviembre de 1992, Poulsen y Diva Navigation, C-286/90, Rec. p. I-6019, apartado 9, y de 16 de junio de 1998, Racke, C-162/96, Rec. p. I-3655, apartado 45). El Consejo y la Comisión invocan igualmente la sentencia Dorsch Consult/Consejo y Comisión, citada en el apartado 82 *supra*. Pese a que dicha sentencia se refería a la imposición de un embargo comercial, medida de política comercial común que, según el artículo 133 CE, forma parte de las competencias exclusivas de la Comunidad, el Consejo y la Comisión estiman que el principio sentado en ella se aplica igualmente a las restricciones a los movimientos de capitales y a los pagos establecidas en virtud de los artículos 60 CE y 301 CE, habida cuenta de la evolución de las competencias de la Comunidad en materia de sanciones contra países terceros.

211 El Consejo generaliza esta afirmación alegando que, cuando la Comunidad actúa para cumplir las obligaciones impuestas a sus Estados miembros por su condición de miembros de la ONU, ya sea porque estos últimos le han traspasado las competencias necesarias o porque estiman que la intervención de la Comunidad es políticamente oportuna, procede considerar a todos los efectos prácticos que la Comunidad se encuentra en la misma situación que los miembros de la ONU, habida cuenta de lo dispuesto en el artículo 48, apartado 2, de la Carta de las Naciones Unidas.

212 Según el Consejo, de ello se deduce que, cuando la Comunidad adopta medidas cuyos objetivos reflejan el deseo de sus Estados miembros de cumplir las obligaciones que les impone la Carta de las Naciones Unidas, se halla amparada forzosamente por la protección que confiere dicha Carta, y en particular por el «efecto de legitimación».

213 El Consejo subraya además que, cuando la Comunidad actúa en este contexto, su competencia es una competencia reglada, sometida a las decisiones de política exterior y de seguridad común por las que se aplican las resoluciones del Consejo de Seguridad, en particular las adoptadas en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, que deben ser incorporadas al ordenamiento jurídico comunitario.

214 En el presente asunto, alega el Consejo, el Reglamento impugnado se adoptó a fin de aplicar en el ordenamiento jurídico comunitario las resoluciones 1267 (1999), 1333 (2000) y 1390 (2002) del Consejo de Seguridad, mediante la reproducción automática de toda lista de personas o entidades que elaborase el Comité de Sanciones siguiendo los procedimientos correspondientes, sin ejercicio alguno de una potestad discrecional autónoma, como se deduce claramente tanto de la exposición de motivos del Reglamento impugnado como de su artículo 7, apartado 1.

215 A juicio del Consejo y la Comisión, dichas circunstancias excluyen *a priori* cualquier ilegalidad por parte de las instituciones. Una vez que la Comunidad había tomado la decisión de actuar con arreglo a la Posición común 2002/402, carecía de la posibilidad de excluir de la lista a ciertas personas o de informarlas previamente o, alternativamente, de establecer mecanismos de recurso que permitieran controlar la justificación de las medidas de que se trata, so pena de violar sus propias obligaciones internacionales, los compromisos internacionales de sus Estados miembros y el deber de cooperación leal entre los Estados miembros y la Comunidad establecido en el artículo 10 CE.

216 La afirmación anterior seguiría siendo válida, según el Consejo, incluso en el caso de que se considerase que el Reglamento impugnado menoscaba los derechos fundamentales de los demandantes. Efectivamente, el Consejo considera que el «efecto de legitimación» también se produce en lo que respecta a los derechos fundamentales, derechos que, según lo dispuesto en los instrumentos jurídicos internacionales pertinentes, pueden ser objeto de suspensión temporal en caso de urgencia.

217 A las dudas expresadas por los demandantes en su escrito de réplica sobre la conformidad de las resoluciones del Consejo de Seguridad de que se trata con el artículo 1, apartado 3, de la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo responde que procede suponer que, en el ejercicio de las facultades especiales que le atribuye el capítulo VII de dicha Carta, el Consejo de seguridad sopesó, por una parte, los derechos fundamentales de las víctimas de las sanciones y, por otra, los de las víctimas del terrorismo, y en particular su derecho a la vida.

218 Por lo demás, el Consejo y la Comisión consideran carentes de relación con el presente asunto las explicaciones de los demandantes sobre el procedimiento legislativo seguido en Suecia para la aplicación de la Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, cuyo contexto es radicalmente diferente del de la aplicación de la Resolución 1390 (2002). En su opinión, a la hora de aplicar la Resolución 1373 (2001), los Estados miembros y la Comunidad disponían en efecto de un amplio margen de apreciación discrecional.

219 En cualquier caso, el Consejo considera que, en el presente asunto, la competencia del Tribunal de Primera Instancia debería limitarse al examen de la cuestión de si las instituciones cometieron un error manifiesto en la ejecución de las obligaciones establecidas por la Resolución 1390 (2002) del Consejo de Seguridad. A su juicio, cualquier acto de ejercicio de las competencias del Tribunal de Primera Instancia que sobrepasara dicho límite, lo que equivaldría a un control judicial indirecto y selectivo de unas medidas vinculantes aprobadas por el Consejo de Seguridad en el desempeño de sus funciones de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, entrañaría el riesgo de socavar uno de los fundamentos del orden mundial establecido en 1945, provocaría graves problemas en las relaciones internacionales de la Comunidad y de sus Estados miembros, sería impugnable con arreglo al artículo 10 CE y entraría en conflicto con la obligación de la Comunidad de respetar el Derecho internacional, del que forman parte las resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Las instituciones y el Reino Unido consideran que unas medidas de esta naturaleza no pueden ser impugnadas a nivel nacional o comunitario, sino únicamente ante el propio Consejo de Seguridad, a través del Gobierno del Estado del que sean nacionales los demandantes o en cuyo territorio residan (auto «Invest» Import und Export e Invest Commerce/Comisión, citado en el apartado 85 *supra*, apartado 40).

220 Con carácter subsidiario, para el supuesto de que el Tribunal de Primera Instancia decidiera llevar a cabo un examen completo de la procedencia de las diferentes alegaciones formuladas por los demandantes, el Consejo y la Comisión sostienen que el Reglamento impugnado no menoscaba los derechos y libertades fundamentales supuestamente violados.

221 En primer lugar, según estas partes, las medidas que aplica el Reglamento impugnado no menoscaban el derecho de los demandantes a disfrutar de su propiedad, dado que tal derecho no recibe una protección absoluta y su ejercicio puede ser objeto de restricciones justificadas por razones de interés general.

222 En segundo lugar, a su juicio, el Reglamento impugnado tampoco menoscaba el derecho de defensa.

223 En tercer lugar, por lo que respecta al derecho a un recurso jurisdiccional efectivo, las instituciones y el Reino Unido indican que los demandantes han tenido la oportunidad de dar a conocer su punto de vista al Consejo de Seguridad y han podido interponer ante el Tribunal de Primera Instancia con arreglo al artículo 230 CE el presente recurso, en el que pueden invocar, entre otras cosas, la falta de competencia de las instituciones comunitarias para adoptar el Reglamento impugnado y la ilegalidad del menoscabo de sus derechos de propiedad.

224 Según el Consejo, la discrepancia entre las partes no se refiere a la existencia en sí de un derecho a un recurso jurisdiccional efectivo, sino a la amplitud del control jurisdiccional que debe considerarse justificada o apropiada en el presente asunto.

225 A este respecto, el Consejo reconoce que, cuando la Comunidad decide adoptar medidas unilaterales de coerción económica y financiera por iniciativa propia, el control jurisdiccional debe extenderse al examen de las pruebas utilizadas contra las personas sancionadas. En cambio, según el Reino Unido y el Consejo, cuando la Comunidad actúa sin ejercitar potestad discrecional alguna, basándose en una decisión adoptada por un órgano al que la comunidad internacional ha atribuido considerables facultades a fin de preservar la paz y seguridad internacionales, un control jurisdiccional completo entrañaría el riesgo de socavar el sistema de la ONU establecido en 1945, podría perjudicar gravemente a las relaciones internacionales de la Comunidad y de los Estados miembros y entraría en conflicto con la obligación de la Comunidad de respetar el Derecho internacional. El Consejo estima que, en el presente asunto, el control jurisdiccional del juez comunitario no puede ir más allá del que existe en los Estados miembros en lo que respecta a la recepción, en su ordenamiento jurídico interno, de las decisiones adoptadas por los órganos de la comunidad internacional con el objetivo de preservar la paz y la seguridad internacionales. A este respecto, el Consejo señala que, en varios Estados miembros, los actos de aplicación de las resoluciones del Consejo de Seguridad son calificados de «actos de gobierno» y escapan por completo a la competencia del juez. En otros Estados miembros, a su juicio, la amplitud de dicho control jurisdiccional está muy limitada.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

Observaciones previas

226 El Tribunal de Primera Instancia sólo puede pronunciarse oportunamente sobre el motivo relativo a la violación de los derechos fundamentales de los demandantes en el caso de que dicho motivo esté comprendido en el ámbito de su control jurisdiccional y pueda dar lugar, de ser fundado, a la anulación del Reglamento impugnado.

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

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

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

230 Por último, en tercer lugar, el Tribunal de Primera Instancia se pronunciará sobre la supuesta violación de los derechos fundamentales de los demandantes, en la medida en que haya concluido que la misma está comprendida efectivamente en el ámbito de su control jurisdiccional y puede dar lugar a la anulación del Reglamento impugnado.

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

231 Es preciso reconocer que, desde el punto de vista del Derecho internacional, las obligaciones que la Carta de las Naciones Unidas impone a los Estados miembros de la ONU prevalecen indiscutiblemente sobre todas las demás obligaciones de Derecho interno o de Derecho internacional convencional, incluidas las obligaciones impuestas con arreglo al CEDH, en el caso de los Estados que sean miembros del Consejo de Europa, y las impuestas con arreglo al Tratado CE, en el caso de los Estados que sean también miembros de la Comunidad.

232 En primer lugar, en lo que respecta a las relaciones entre la Carta de las Naciones Unidas y el Derecho interno de los Estados miembros de la ONU, esta regla de primacía resulta de los principios del Derecho internacional consuetudinario. A tenor de lo dispuesto en el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que codifica dichos principios (y aplicable, según su artículo 5, «a todo tratado que sea un instrumento constitutivo de una organización internacional y a todo tratado adoptado en el ámbito de una organización internacional»), una parte no podrá invocar las disposiciones de su Derecho interno como justificación del incumplimiento de un Tratado.

233 En segundo lugar, por lo que respecta a las relaciones entre la Carta de las Naciones Unidas y el Derecho internacional convencional, esta regla de primacía queda consagrada expresamente en el artículo 103 de dicha Carta, a tenor del cual, «en caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta». Conforme a lo dispuesto en el artículo 30 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, y a diferencia de las reglas normalmente aplicables en caso de tratados sucesivos, dicha disposición es válida tanto para los tratados anteriores a la Carta de las Naciones Unidas como para los tratados posteriores. Según la Corte Internacional de Justicia, todos los convenios regionales, bilaterales e incluso multilaterales que las partes puedan haber celebrado están siempre supeditados a las disposiciones del artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas [sentencia de 26 de noviembre de 1984, Actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra ésta (Nicaragua contra Estados Unidos de América), Rec. 1984, p. 392, apartado 107].

234 Disfrutan igualmente de dicha primacía las decisiones contenidas en las resoluciones del Consejo de Seguridad, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 25 de la Carta de las Naciones Unidas, a tenor del cual los miembros de las Naciones Unidas están obligados a aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad. Según la Corte Internacional de Justicia, conforme a lo dispuesto en el artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas, las obligaciones de las partes a este respecto prevalecen sobre las obligaciones de las mismas derivadas de cualquier otro convenio internacional [auto de 14 de abril de 1992 (medidas provisionales), Cuestiones sobre la interpretación y la aplicación del Convenio de Montreal de 1971 suscitadas por el incidente aéreo de Lockerbie (Jamahiriya árabe libia contra Estados Unidos de América), Rec. 1992, p. 16, apartado 42, y auto de 14 de abril de 1992 (medidas provisionales), Cuestiones sobre la interpretación y la aplicación del Convenio de Montreal de 1971 suscitadas por el incidente aéreo de Lockerbie (Jamahiriya árabe libia contra Reino Unido), Rec. 1992, p. 113, apartado 39].

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

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

237 Pues bien, cinco de los seis Estados signatarios del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, firmado en Roma el 25 de marzo de 1957, eran ya miembros de la ONU el 1 de enero de 1958. En cuanto a la República Federal de Alemania, aunque es cierto que no fue formalmente admitida como miembro de la ONU hasta el 18 de septiembre de 1973, su compromiso de respetar las obligaciones que le impone la Carta de las Naciones Unidas era también anterior al 1 de enero de 1958, como muestran en particular el Acta final de la Conferencia celebrada en Londres entre el 28 de septiembre y el 3 de octubre de 1954 (conferencia denominada «de las nueve potencias») y los Convenios de París de 23 de octubre de 1954. Por otra parte, todos los Estados que se han adherido posteriormente a la Comunidad eran miembros de la ONU antes de su adhesión.

238 Es más, el artículo 224 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (actualmente artículo 297 CE) fue incluido específicamente en dicho Tratado a fin de respetar la regla de primacía definida anteriormente. A tenor de dicha disposición, «los Estados miembros se consultarán a fin de adoptar de común acuerdo las disposiciones necesarias para evitar que el funcionamiento del mercado común resulte afectado por las medidas que un Estado miembro pueda verse obligado a adoptar [...] para hacer frente a las obligaciones contraídas por el mismo para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional».

239 Las resoluciones aprobadas por el Consejo de Seguridad en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas son pues obligatorias para todos los Estados miembros de la Comunidad, que deben por tanto, en su condición de tales, adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la aplicación de las mismas (conclusiones del Abogado General Jacobs presentadas en el asunto Bosphorus, sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de julio de 1996, C-84/95, Rec. pp. I-3953 y ss., especialmente p. I-3956, punto 2, y en el asunto Ebony Maritime y Loten Navigation, sentencia de 27 de febrero de 1997, C-177/95, Rec. pp. I-1111 y ss., especialmente p. I-1115, punto 27).

240 De las consideraciones anteriores se deduce igualmente que, tanto en virtud de las normas del Derecho internacional general como en virtud de las disposiciones específicas del Tratado, los Estados miembros tienen la facultad, e incluso la obligación, de renunciar a aplicar toda disposición del Derecho comunitario que obstaculice el adecuado cumplimiento de las obligaciones que les impone la Carta de las Naciones Unidas, aunque se trate de una disposición de Derecho primario o de un principio general de dicho Derecho.

241 Así, en la sentencia Centro-Com, citada en el apartado 236 *supra*, el Tribunal de Justicia declaró específicamente que unas medidas nacionales contrarias al artículo 113 del Tratado CE podían justificarse con arreglo al artículo 234 del Tratado (actualmente artículo 307 CE, tras su modificación) si eran necesarias para garantizar el cumplimiento, por parte del Estado miembro en cuestión, de las obligaciones que le imponían la Carta de las Naciones Unidas y las resoluciones del Consejo de Seguridad.

242 En cambio, se deduce de la jurisprudencia (véase la sentencia Dorsch Consult/ Consejo y Comisión, citada en el apartado 82 *supra*, apartado 74) que la Carta de las Naciones Unidas no vincula directamente a la Comunidad como tal, a diferencia de lo que ocurre con los Estados miembros de la misma, y que no existe por tanto una obligación de Derecho internacional público general que la obligue a aceptar y cumplir las resoluciones del Consejo de Seguridad con arreglo al artículo 25 de dicha Carta. La razón es que la Comunidad no es miembro de la ONU, ni destinataria de las resoluciones del Consejo de Seguridad, ni sucesora de sus Estados miembros en los derechos y obligaciones de éstos con arreglo al Derecho internacional público.

243 Dicho esto, procede afirmar que las obligaciones impuestas por la Carta de las Naciones Unidas vinculan a la Comunidad, al igual que a los Estados miembros de la misma, en virtud de su propio Tratado constitutivo.

244 A este respecto, es patente que, en el momento de celebrar el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, los Estados miembros estaban vinculados por los compromisos que habían asumido en virtud de la Carta de las Naciones Unidas.

245 Mediante el acuerdo celebrado entre ellos, los Estados miembros no pudieron traspasar a la Comunidad más competencias de las que tenían ni liberarse de las obligaciones que habían contraído frente a países terceros en virtud de dicha Carta (véase, por analogía, la sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de diciembre de 1972, International Fruit Company y otros, asuntos acumulados 21/72 a 24/72, Rec. p. 1219, en lo sucesivo «sentencia International Fruit», apartado 11).

246 Antes al contrario, su voluntad de respetar los compromisos asumidos en virtud de dicha Carta se desprende de los preceptos del propio Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea y queda de manifiesto, en particular, en el artículo 224 y en el artículo 234, párrafo primero, del mismo (véanse, por analogía, la sentencia International Fruit, apartados 12 y 13, y las conclusiones del Abogado General Mayras presentadas en dicho asunto, Rec. pp. 1231 a 1237).

247 Pese a que esta última disposición se refiere únicamente a las obligaciones de los Estados miembros, lleva aparejada la obligación de las instituciones de la Comunidad de no obstaculizar el cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados miembros en virtud de dicha Carta (sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de octubre de 1980, Burgoa, 812/79, Rec. p. 2787, apartado 9).

248 Procede subrayar igualmente que, en la medida en que las competencias necesarias para la ejecución de los compromisos asumidos por los Estados miembros en virtud de la Carta de las Naciones Unidas hayan sido traspasadas a la Comunidad, los Estados miembros se han obligado, con arreglo al Derecho internacional público, a que la propia Comunidad ejercite al efecto tales competencias.

249 En este contexto, conviene recordar, por una parte, que con arreglo al artículo 48, apartado 2, de la Carta de las Naciones Unidas, las decisiones del Consejo de

Seguridad serán llevadas a cabo por los miembros de las Naciones Unidas «directamente y mediante su acción en los organismos internacionales apropiados de que formen parte» y, por otra parte, que, según la jurisprudencia (sentencias Poulsen y Diva Navigation, citada en el apartado 210 *supra*, apartado 9, y Racke, citada en el apartado 210 *supra*, apartado 45; véase igualmente la sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de diciembre de 1974, Van Duyn, 41/74, Rec. p. 1337, apartado 22), las competencias de la Comunidad deben ejercitarse respetando el Derecho internacional y, por consiguiente, el Derecho comunitario debe interpretarse, y su ámbito de aplicación delimitarse, tomando en consideración las normas pertinentes del Derecho internacional.

250 Al conferir dichas competencias a la Comunidad, los Estados miembros demostraron pues su intención de que ésta quedara vinculada por las obligaciones contraídas por ellos en virtud de la Carta de las Naciones Unidas (véase, por analogía, la sentencia International Fruit, apartado 15).

251 Desde la entrada en vigor del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, el traspaso de competencias entre los Estados miembros y la Comunidad se ha concretado de diversas maneras en lo que respecta al cumplimiento de los compromisos asumidos por aquéllos en virtud de la Carta de las Naciones Unidas (véase, por analogía, la sentencia International Fruit, apartado 16).

252 Así, por ejemplo, el Tratado de la Unión Europea añadió al Tratado CE un artículo 228 A (actualmente artículo 301 CE), a fin de proporcionar una base jurídica específica a las sanciones económicas que la Comunidad, única competente en materia de política comercial común, pudiera verse obligada a imponer a países terceros por razones políticas decididas por sus Estados miembros en el marco de la PESC, en la mayoría de los casos en aplicación de una resolución del Consejo de Seguridad que los obligue a imponer tales sanciones.

253 Es evidente por tanto que, en la medida en que la Comunidad haya asumido, con arreglo al Tratado CE, competencias anteriormente ejercidas por los Estados miembros en el ámbito de aplicación de la Carta de las Naciones Unidas, las disposiciones de dicha Carta son vinculantes para la Comunidad [véase por analogía, en lo relativo a la cuestión de si el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1947 vincula a la Comunidad, la sentencia International Fruit, apartado 18; véase igualmente la sentencia Dorsch Consult/Consejo y Comisión, citada en el apartado 82 *supra,* apartado 74, que reconoce que, al aplicar una medida de embargo comercial establecida por una resolución del Consejo de Seguridad, la Comunidad ejerce una competencia reglada].

254 Al término de este razonamiento, procede considerar, por una parte, que la Comunidad no puede violar las obligaciones que la Carta de las Naciones Unidas impone a sus Estados miembros ni obstaculizar el cumplimiento de las mismas y, por otra parte, que la Comunidad se encuentra obligada, en virtud del propio Tratado que la creó, a adoptar en el ejercicio de sus competencias todas las disposiciones necesarias para permitir que sus Estados miembros respeten tales obligaciones.

255 Pues bien, en el presente asunto, el Consejo estimó en su Posición común 2002/402, adoptada con arreglo a las disposiciones del título V del Tratado UE, que, para aplicar ciertas medidas restrictivas contra Usamah bin Ladin, los miembros de la organización Al-Qaida, los talibanes y otras personas, grupos, empresas y entidades asociadas a ellos, de conformidad con las Resoluciones 1267 (1999), 1333 (2000) y 1390 (2002) del Consejo de Seguridad, era necesaria una acción de la Comunidad, dentro de los límites de las competencias que le confiere el Tratado CE.

256 La Comunidad aplicó dichas medidas mediante la aprobación del Reglamento impugnado. Como ya se ha declarado en el apartado 170 *supra,* la Comunidad era competente para adoptar dicho acto tomando como base los artículos 60 CE, 301 CE y 308 CE.

257 Es preciso reconocer, por tanto, la procedencia de las alegaciones formuladas por las instituciones que se han resumido en el apartado 206 *supra*, con la salvedad de que, en el ámbito de sus competencias, la Comunidad estaba obligada a aplicar las mencionadas resoluciones del Consejo de Seguridad, no en virtud del Derecho internacional general, como sostienen dichas partes, sino en virtud del propio Tratado CE.

258 En cambio, procede desestimar las alegaciones de los demandantes basadas, por una parte, en la autonomía del ordenamiento jurídico comunitario con respecto al ordenamiento jurídico creado por las Naciones Unidas, y, por otra, en la necesidad de trasponer las resoluciones del Consejo de Seguridad al Derecho interno de los Estados miembros, de conformidad con las disposiciones constitucionales y con los principios fundamentales de dicho Derecho.

259 En cuanto a la alegación de los demandantes sobre el hecho de que las resoluciones del Consejo de seguridad de que se trata no respetan la propia Carta de las Naciones Unidas, no cabe disociarla de las alegaciones de éstos relativas, por una parte, al control jurisdiccional que el Tribunal de Primera Instancia debe ejercer sobre los actos comunitarios de aplicación de tales resoluciones y, por otra, a la supuesta violación de los derechos fundamentales de los interesados. Por lo tanto, la alegación de que se trata será examinada junto con éstas.

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

260 Procede recordar, con carácter preliminar, que la Comunidad Europea es una comunidad de Derecho, en la medida en que ni sus Estados miembros ni sus instituciones pueden sustraerse al control de la conformidad de sus actos con la Carta constitucional fundamental que constituye el Tratado y que este último ha establecido un sistema completo de vías de recurso y de procedimientos destinado a confiar al Tribunal de Justicia el control de la legalidad de los actos de las instituciones (sentencias del Tribunal de Justicia de 23 de abril de 1986, Los Verdes/

Parlamento, 294/83, Rec. p. 1339, apartado 23; de 22 de octubre de 1987, Foto-Frost, 314/85, Rec. p. 4199, apartado 16, y de 23 de marzo de 1993, Weber/Parlamento, C-314/91, Rec. p. I-1093, apartado 8; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 2 de octubre de 2001, Martinez y otros/Parlamento, asuntos acumulados T-222/99, T-327/99 y T-329/99, Rec. p. II-2823, apartado 48; véase asimismo el dictamen 1/91 del Tribunal de Justicia, de 14 de diciembre de 1991, Rec. p. I-6079, apartado 21).

261 Como el Tribunal de Justicia ha declarado en reiteradas ocasiones (sentencia de 15 de mayo de 1986, Johnston, 222/84, Rec. p. 1651, apartado 18; véanse asimismo las sentencias del Tribunal de Justicia de 3 de diciembre de 1992, Oleifici Borelli/Comisión, C-97/91, Rec. p. I-6313, apartado 14; de 11 de enero de 2001, Kofisa Italia, C-1/99, Rec. p. I-207, apartado 46; de 27 de noviembre de 2001, Comisión/Austria, citada en el apartado 192 *supra*, apartado 45, y de 25 de julio de 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Consejo, C-50/00 P, Rec. p. I-6677, apartado 39), «el control jurisdiccional [...] constituye la expresión de un principio general del Derecho que sirve de base a las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros [... y que] también ha sido consagrado en los artículos 6 y 13 del [CEDH]».

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

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

264 Procede recordar en efecto que el Reglamento impugnado, adoptado en vista de la Posición Común 2002/402, constituye la ejecución, a nivel de la Comunidad, de una obligación que recae sobre sus Estados miembros, en cuanto miembros de la ONU, la de aplicar, eventualmente a través de un acto comunitario, las sanciones contra

Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y los talibanes y otros individuos, grupos, empresas y entidades asociados con ellos que fueron impuestas y posteriormente reforzadas por diversas resoluciones del Consejo de Seguridad aprobadas en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. La exposición de motivos de dicho Reglamento menciona expresamente las Resoluciones 1267 (1999), 1333 (2000) y 1390 (2002).

265 En este contexto, las instituciones actuaron en ejercicio de una competencia reglada, como han alegado acertadamente, de modo que no disponían de ningún margen de apreciación autónomo. En particular, no podían ni modificar directamente el contenido de las resoluciones de que se trata ni establecer un mecanismo que pudiera provocar tal modificación.

266 Cualquier control de la legalidad interna del Reglamento impugnado efectuado por el Tribunal de Primera Instancia, en particular desde el punto de vista de las disposiciones o principios generales del Derecho comunitario relativos a la protección de los derechos fundamentales, exigiría por tanto que el Tribunal examinara, de modo incidental, la legalidad de dichas resoluciones. Efectivamente, en el supuesto que se examina, el origen de la ilegalidad alegada por los demandantes debe buscarse, no en la adopción del Reglamento impugnado, sino en las resoluciones del Consejo de Seguridad que impusieron las sanciones (véase, por analogía, la sentencia Dorsch Consult/Consejo y Comisión, citada en el apartado 82 *supra*, apartado 74).

267 En particular, si, a pesar de que el Reglamento impugnado parece venir impuesto por el Derecho internacional, el Tribunal de Primera Instancia lo anulara, como solicitan los demandantes, basándose en que dicho acto viola los derechos fundamentales de éstos protegidos por el ordenamiento jurídico comunitario, tal anulación implicaría, indirectamente, que las propias resoluciones del Consejo de Seguridad en cuestión violan tales derechos fundamentales. En otros términos, los demandantes solicitan al Tribunal de Primera Instancia que declare implícitamente que la norma de Derecho internacional de que se trata vulnera los derechos fundamentales de la persona protegidos por el ordenamiento jurídico comunitario.

268 Las instituciones y el Reino Unido solicitan al Tribunal de Primera Instancia que, por principio, se declare totalmente incompetente para llevar a cabo este control indirecto de la legalidad de dichas resoluciones, alegando que el Tribunal está obligado a respetarlas en su condición de normas de Derecho internacional que vinculan a los Estados miembros de la Comunidad. Dichas partes consideran, en esencia, que el control del Tribunal de Primera Instancia debe limitarse a verificar, por una parte, si se han respetado las normas formales, de procedimiento y de competencia que debían observar en el presente asunto las instituciones comunitarias y, por otra, si las medidas comunitarias controvertidas resultan adecuadas y proporcionadas con respecto a las resoluciones del Consejo de Seguridad que aplican.

269 Es preciso reconocer que los principios deducidos anteriormente del examen de la conexión entre el ordenamiento jurídico internacional creado por las Naciones Unidas y el ordenamiento jurídico comunitario imponen como corolario tal limitación de competencia.

270 Como se ha indicado antes, las resoluciones del Consejo de Seguridad controvertidas fueron aprobadas en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. En este contexto, la determinación de lo que constituye una amenaza contra la paz y seguridad internacionales y de las medidas necesarias para defenderlas o restablecerlas constituye una competencia exclusiva del Consejo de Seguridad, que por consiguiente queda sustraída a la competencia de las autoridades y tribunales nacionales o comunitarios, sin otra salvedad que el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, contemplado en el artículo 51 de dicha Carta.

271 Desde el momento en que el Consejo de Seguridad, actuando en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, decide a través de su Comité de Sanciones que procede congelar los fondos de determinados individuos o entidades, tal decisión obliga a todos los miembros de las Naciones Unidas, con arreglo al artículo 48 de dicha Carta.

272 Conforme a las consideraciones expuestas en los apartados 243 a 254 *supra*, ni en Derecho internacional ni en Derecho comunitario resulta aceptable, por tanto, la afirmación de que el Tribunal de Primera Instancia es competente para controlar, de modo incidental, la legalidad de una decisión de esta índole utilizando como criterio de referencia el nivel de protección de los derechos fundamentales reconocido en el ordenamiento jurídico comunitario.

273 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.

274 Por otra parte, dicha competencia vulneraría tanto las disposiciones del Tratado CE, en particular los artículos 5 CE, 10 CE, 297 CE y el artículo 307 CE, párrafo primero, como las del Tratado UE, en particular el artículo 5 UE, según el cual el juez comunitario ejercerá sus competencias en las condiciones y para los fines previstos en las disposiciones del Tratado CE y del Tratado UE. Sería además incompatible con el principio que establece que las competencias de la Comunidad, y por tanto las del Tribunal de Primera Instancia, deben ejercitarse respetando el Derecho internacional (sentencias Poulsen y Diva Navigation, citada en el apartado 210 *supra*, apartado 9, y Racke, citada en el apartado 210 *supra*, apartado 45).

275 Procede añadir que, habida cuenta en particular de las disposiciones del artículo 307 CE y del artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas, la alegación de que se han vulnerado, bien los derechos fundamentales protegidos por el ordenamiento jurídico comunitario, bien los principios de dicho ordenamiento jurídico, no puede afectar a la validez de una resolución del Consejo de Seguridad ni a su eficacia en el territorio de la Comunidad (véanse, por analogía, las sentencias del Tribunal de Justicia Internationale Handelsgesellschaft, citada en el apartado 190 *supra*, apartado 3; de 8 de octubre de 1986, Keller, 234/85, Rec. p. 2897, apartado 7, y de 17 de octubre de 1989, Dow Chemical Ibérica y otros/ Comisión, asuntos acumulados 97/87 a 99/87, Rec. p. 3165, apartado 38).

276 Resulta obligado considerar, pues, que las resoluciones del Consejo de Seguridad controvertidas no están sometidas en principio al control jurisdiccional del Tribunal de Primera Instancia y que éste no se encuentra autorizado a cuestionar, ni siquiera de modo incidental, la legalidad de las mismas desde el punto de vista del Derecho comunitario. Por el contrario, el Tribunal de Primera Instancia está obligado a interpretar y aplicar dicho Derecho, en la medida de lo posible, de tal modo que sea compatible con las obligaciones que la Carta de las Naciones Unidas impone a los Estados miembros.

277 No obstante, el Tribunal de Primera Instancia está facultado para controlar, de modo incidental, la legalidad de las resoluciones del Consejo de Seguridad controvertidas desde el punto de vista del *ius cogens*, entendido como un orden público internacional que se impone a todos los sujetos del Derecho internacional, incluidos los órganos de la ONU, y que no tolera excepción alguna.

278 A este respecto procede señalar que la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que codifica el Derecho internacional consuetudinario (y cuyo artículo 5 dispone que se aplica «a todo tratado que sea un instrumento constitutivo de una organización internacional y a todo tratado adoptado en el ámbito de una organización internacional»), establece en su artículo 53 la nulidad de los tratados que estén en oposición con una norma imperativa de Derecho internacional general *(ius cogens)*, que define como «una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter». Del mismo modo, el artículo 64 de la Convención de Viena dispone que, «si surge una nueva norma imperativa de derecho internacional general, todo tratado existente que esté en oposición con esa norma se convertirá en nulo y terminará».

279 Por lo demás, la propia Carta de las Naciones Unidas parte del presupuesto de la existencia de unos principios imperativos de Derecho internacional, entre ellos el de protección de los derechos fundamentales de la persona. En el Preámbulo de la Carta, los pueblos de las Naciones Unidas se declaran así resueltos "a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana". El capítulo primero de la Carta, titulado "Propósitos y principios", muestra

además que uno de los Propósitos de las Naciones Unidas consiste en estimular el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

280 Dichos principios obligan tanto a los miembros de las Naciones Unidas como a los órganos de la misma. Así, según el artículo 24, apartado 2, de la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad, en el desempeño de las funciones que le impone su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, debe proceder «de acuerdo con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas». Los poderes sancionadores de que dispone el Consejo de Seguridad en el ejercicio de dicha responsabilidad deben utilizarse por tanto respetando el Derecho internacional, y en particular los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas.

281 El Derecho internacional permite considerar, pues, que existe un límite al principio de la obligatoriedad de las resoluciones del Consejo de Seguridad: tales resoluciones deben respetar las normas perentorias fundamentales del *ius cogens*. En caso contrario, por improbable que sea dicho supuesto, no vincularían a los Estados miembros de la ONU ni, por lo tanto, a la Comunidad.

282 En un recurso de anulación contra un acto comunitario adoptado en cumplimiento de una resolución del Consejo de Seguridad sin aplicar margen de apreciación alguno, el control jurisdiccional incidental ejercido por el Tribunal de Primera Instancia puede extenderse por tanto, en su caso, a la verificación de la observancia de las normas superiores del Derecho internacional que forman parte del *ius cogens* y, en particular, de las normas imperativas para la protección universal de los derechos humanos, que no toleran excepción alguna por parte de los Estados miembros ni de los órganos de la ONU, ya que constituyen «principios inviolables del Derecho internacional consuetudinario» (opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 8 de julio de 1996, Licitud de la amenaza o del uso de armas nucleares, Rec. 1996, p. 226, apartado 79; véanse igualmente, en este sentido, las conclusiones presentadas por el Abogado General Jacobs en el asunto Bosphorus, citadas en el apartado 239 *supra*, punto 65).

283 Son estas consideraciones generales las que deben guiar el examen de los motivos relativos a la violación de los derechos fundamentales de los demandantes.

Sobre la supuesta violación de los derechos fundamentales de los demandantes

284 Las alegaciones formuladas por los demandantes sobre la supuesta violación de sus derechos fundamentales pueden ordenarse en tres epígrafes: violación de su derecho a disponer de sus bienes, violación del derecho de defensa y violación de su derecho a un recurso jurisdiccional efectivo.

— Sobre la supuesta violación del derecho de los demandantes a disponer de sus bienes

285 Los demandantes alegan que se ha violado su derecho a disponer de sus bienes, protegido por el ordenamiento jurídico comunitario.

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

287 Dado que la amplitud y la intensidad de la congelación de los fondos de los demandantes han variado con el paso del tiempo (véanse, sucesivamente, el artículo 2 del Reglamento nº 467/2001, el artículo 2 del Reglamento nº 881/2002 en su redacción inicial y, por último, el artículo 2 *bis* del Reglamento impugnado,

añadido por el artículo 1 del Reglamento nº 561/2003), procede precisar, por lo demás, que en el presente recurso de anulación el control jurisdiccional del Tribunal de Primera Instancia debe aplicarse únicamente a la normativa vigente en la actualidad. En efecto, en los procedimientos de anulación, el juez comunitario tiene normalmente en cuenta los acontecimientos que afectan al propio objeto de litigio mientras se está desarrollando el proceso, tales como la derogación, la prórroga, la sustitución o la modificación del acto impugnado (véase, además de las sentencias Alpha Steel/Comisión, Fabrique de fer de Charleroi y Dillinger Hüttenwerke/Comisión y CCRE/Comisión, citadas en el apartado 72 *supra*, el auto del Tribunal de Justicia de 8 de marzo de 1993, Lezzi Pietro/Comisión, C-123/92, Rec. p. I-809, apartados 8 a 11). Todos las partes se han mostrado de acuerdo sobre este punto en la vista.

288 Procede analizar por tanto si la congelación de fondos establecida por el Reglamento impugnado, en su versión modificada por el Reglamento nº 561/2003, e, indirectamente, por las resoluciones del Consejo de Seguridad que dichos Reglamentos aplican, viola los derechos fundamentales de los demandantes.

289 El Tribunal de Primera Instancia considera que no es éste el caso, utilizando como criterio de referencia el nivel de protección universal de los derechos fundamentales de la persona establecido en el *ius cogens*, sin que sea necesario distinguir aquí entre la situación de la entidad Al Barakaat, como persona jurídica, y la del Sr. Yusuf, como persona física.

290 A este respecto procede subrayar en primer lugar que, en su versión modificada por el Reglamento nº 561/2003, adoptado a raíz de la Resolución 1452 (2002) del Consejo de Seguridad, el Reglamento impugnado dispone, entre otras excepciones y exenciones, que, a petición de los interesados y salvo oposición expresa del Comité de Sanciones, las autoridades nacionales competentes declararán que la congelación de fondos no se aplicará a los fondos necesarios para sufragar gastos básicos, en particular el pago de alimentos, alquileres, tratamientos médicos, impuestos o servicios públicos (véase el apartado 40 *supra*). Además, actualmente los fondos necesarios para cualquier otro «gasto extraordinario» pueden liberarse mediante autorización expresa del Comité de Sanciones.

291 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.

292 Procede señalar además que, si bien el artículo 17, apartado 1, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, dispone que «toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente», el artículo 17, apartado 2, de dicha Declaración Universal precisa que «nadie será privado arbitrariamente de su propiedad».

293 Así pues, en la medida en que el respeto del derecho a la propiedad deba considerarse comprendido en las normas imperativas del Derecho internacional general, únicamente una privación arbitraria de dicho derecho podría considerarse, en cualquier caso, contraria al *ius cogens*.

294 Ahora bien, es preciso reconocer que los demandantes no han sido privados arbitrariamente de este derecho.

295 En efecto, en primer lugar, la congelación de los fondos de los demandantes 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.

296 A este respecto, procede subrayar la importancia de la lucha contra el terrorismo internacional y la legitimidad de la protección de las Naciones Unidas contra los actos de las organizaciones terroristas.

297 En el preámbulo de la Resolución 1390 (2002), el Consejo de Seguridad condenó inequívocamente los ataques terroristas ocurridos el 11 de septiembre de 2001, expresando su determinación de prevenir todos los actos de esa índole, observó que Osama bin Laden y la red Al-Qaida seguían realizando actividades en apoyo del terrorismo internacional, condenó a la red Al-Qaida y a otros grupos terroristas asociados por los múltiples actos criminales y terroristas destinados a causar la muerte de numerosos civiles inocentes y la destrucción de bienes, y reafirmó además que los actos de terrorismo internacional constituyen una amenaza a la paz y la seguridad internacionales.

298 Tales circunstancias ponen de manifiesto la gran importancia del objetivo perseguido por las sanciones, que consiste, según los términos de la Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de 28 de septiembre de 2001, a la que se remite el tercer considerando del Reglamento impugnado, en luchar con todos los medios, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, contra las amenazas a la paz y la seguridad internacionales representadas por los actos de terrorismo. Las medidas que se discuten persiguen pues un objetivo de interés general fundamental para la comunidad internacional.

299 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.

300 En tercer lugar, las resoluciones del Consejo de Seguridad controvertidas establecen un mecanismo de revisión periódica del régimen general de sanciones (véanse los apartados 16, 26 y 37 *supra* y el apartado 313 *infra*).

301 En cuarto lugar, como se expondrá a continuación, la normativa controvertida establece un procedimiento que permite que los interesados sometan en todo momento su caso para revisión al Comité de Sanciones, a través del Estado miembro del que son nacionales o en el que residen.

302 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.

303 Se deduce de las consideraciones anteriores que procede desestimar las alegaciones de los demandantes basadas en la supuesta violación de su derecho a disponer de sus bienes.

— Sobre la supuesta violación del derecho de defensa

304 En sus alegaciones relativas a la supuesta violación del derecho de defensa, los demandantes indican esencialmente que no fueron oídos ni se les ofreció la oportunidad de defenderse de otro modo antes de que se adoptaran las sanciones que les han sido impuestas. En este contexto, los demandantes ponen de relieve que no fueron informados de las razones ni de la justificación de dichas sanciones.

305 A este respecto, procede distinguir entre el supuesto derecho de los demandantes a ser oídos por el Comité de Sanciones antes de su inscripción en la lista de personas cuyos fondos deben ser congelados con arreglo a las resoluciones del Consejo de Seguridad controvertidas y su supuesto derecho a ser oídos por las instituciones comunitarias antes de la adopción del Reglamento impugnado.

306 En primer lugar, por lo que respecta al supuesto derecho de los demandantes a ser oídos por el Comité de Sanciones antes de su inscripción en la lista de personas cuyos fondos deben ser congelados con arreglo a las resoluciones del Consejo de Seguridad controvertidas, es preciso hacer constar que dichas resoluciones no reconocen tal derecho.

307 Por otra parte, ninguna norma imperativa de las que forman parte del orden público internacional parece exigir una audiencia previa de los interesados en circunstancias como las que se plantean en el presente asunto, en el que el Consejo de seguridad ha decidido, actuando en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas y a través de su Comité de Sanciones, que procede congelar los fondos de ciertos individuos o entidades de quienes se sospecha que contribuyen a financiar el terrorismo internacional.

308 Resulta por lo demás indiscutible que oír a los demandantes antes de inscribirlos en dicha lista habría podido poner en peligro la eficacia de las sanciones y habría resultado por tanto incompatible con el objetivo de interés general perseguido. Por su propia naturaleza, la decisión de congelar unos fondos debe poder beneficiar del efecto sorpresa y aplicarse con efecto inmediato. Una decisión de este tipo no puede por tanto ser objeto de una notificación antes de ser aplicada.

309 Procede subrayar no obstante que, aunque las resoluciones del Consejo de Seguridad controvertidas no reconocen el derecho a ser oído previamente, tales resoluciones y los sucesivos reglamentos de aplicación de las mismas en la Comunidad han creado un mecanismo de revisión de las situaciones individuales, disponiendo que los interesados pueden dirigirse al Comité de Sanciones, a través de sus autoridades nacionales, a fin de obtener que se retire su nombre de la lista de personas a quienes se aplican las sanciones, o bien ciertas excepciones a la congelación de sus fondos (véanse en particular los apartados 11, 21, 36 y 38 a 40 *supra).*

310 El Comité de Sanciones es un órgano subsidiario del Consejo de Seguridad, compuesto por representantes de los Estados miembros del Consejo de Seguridad. Dicho Comité se ha convertido en un importante órgano permanente, encargado de la supervisión cotidiana de la aplicación de la sanciones, y facilita la interpretación y aplicación uniforme de las resoluciones por parte de la comunidad internacional (conclusiones del Abogado General Jacobs presentadas en el asunto Bosphorus, citadas en el apartado 239 *supra,* punto 46).

311 Concretamente, en lo relativo a las peticiones de revisión de casos individuales destinadas a borrar el nombre de los interesados de la lista de personas a quienes se aplican las sanciones, las «Directrices del [Comité de Sanciones] para el desempeño de su labor», aprobadas el 7 de noviembre de 2002 y enmendadas el 10 de abril de 2003 (véase el apartado 67 *supra*), disponen lo siguiente en su párrafo 7:

«a) Sin perjuicio de los procedimientos disponibles, un requirente (persona, grupo, empresa o entidad incluido en la lista consolidada del [Comité de Sanciones]) puede pedir al Gobierno de su país de residencia o ciudadanía que solicite una revisión del caso. A tal efecto, el requirente debe proporcionar una justificación del pedido de exclusión de la lista, presentar información pertinente y solicitar apoyo para su exclusión.

b) El Gobierno al que se presente la petición ("el Gobierno requerido") debe examinar toda la información pertinente y luego dirigirse en forma bilateral al Gobierno o Gobiernos que propusieron originalmente la designación ("el Gobierno o los Gobiernos proponentes") para solicitar información adicional y celebrar consultas sobre el pedido de exclusión de la lista.

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

d) Si, después de examinar la información adicional, el Gobierno requerido desea presentar un pedido de exclusión de la lista, debe tratar de persuadir al

Gobierno o Gobiernos proponentes de que presenten conjunta o separadamente un pedido de exclusión de la lista al Comité. El Gobierno requerido puede presentar un pedido de exclusión de la lista al Comité, de conformidad con el procedimiento de no objeción, sin un pedido paralelo del Gobierno o de los Gobiernos proponentes originales.

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

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

313 Buena prueba de la importancia que el Consejo de Seguridad atribuye al respeto de estos derechos la constituye, por otra parte, su Resolución 1526 (2004), de 30 de enero de 2004, que pretende, por una parte, mejorar la aplicación de las medidas impuestas en virtud del apartado b) del párrafo 4 de la Resolución 1267 (1999), el apartado c) del párrafo 8 de la Resolución 1333 (2000) y los párrafos 1 y 2 de la Resolución 1390 (2002) y, por otra parte, fortalecer el mandato del Comité de Sanciones. Según los propios términos del párrafo 18 de la Resolución 1526 (2004), el Consejo de Seguridad «alienta muy especialmente a todos los Estados a que, en la medida de lo posible, informen a las personas y entidades incluidas en la lista del [Comité de Sanciones] acerca de las medidas que se les hayan impuesto y de las directrices del [Comité de Sanciones] y la resolución 1452 (2002)». Según el párrafo 3 de la Resolución 1526 (2004), tales medidas se intensificarán aún más en el término de 18 meses, o antes, de ser necesario.

314 Es cierto que el procedimiento que se acaba de describir no reconoce directamente a los propios interesados el derecho a ser oídos por el Comité de Sanciones, única autoridad competente para pronunciarse, a petición de un Estado, sobre la revisión de su caso. Dichas personas dependen pues, en lo esencial, de la protección diplomática otorgada por los Estados a sus ciudadanos.

315 Sin embargo, esta restricción del derecho a ser oído directa y personalmente por la autoridad competente no puede considerarse inadmisible desde el punto de vista de las normas imperativas del Derecho internacional. Por el contrario, tratándose de la impugnación de unas decisiones que ordenan la congelación de los fondos de individuos o entidades de quienes se sospecha que contribuyen a financiar el terrorismo internacional, decisiones adoptadas por el Consejo de Seguridad, a través de su Comité de Sanciones, en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, a partir de la información transmitida por los Estados y las organizaciones regionales, resulta normal que el derecho de los interesados a ser oídos sea objeto de ciertas adaptaciones en el marco de un procedimiento administrativo de varios niveles, en el que las autoridades nacionales mencionadas en el anexo II del Reglamento impugnado desempeñan un papel esencial.

316 Por lo demás, el propio Derecho comunitario reconoce la legalidad de tales adaptaciones del procedimiento, en un contexto de sanciones económicas contra particulares (véase, por analogía, el auto «Invest» Import und Export e Invest Commerce/Comisión, citado en el apartado 85 *supra).*

317 Procede añadir que, como el Reino Unido subrayó acertadamente en la vista, los interesados tienen la posibilidad de interponer un recurso jurisdiccional, basado en el Derecho interno o incluso directamente en el Reglamento impugnado y en las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad que dicho Reglamento aplica, contra la eventual decisión injustificada de la autoridad nacional competente de no someter su caso para revisión al Comité de Sanciones, (véase, por analogía, el auto del Presidente del Tribunal de Primera Instancia de 15 de mayo de 2003, Sison/ Consejo, T-47/03 R, Rec. p. II-2047, apartado 39).

318 Por lo demás, en el presente asunto, los demandantes fueron oídos efectivamente por el Comité de Sanciones, a través del Gobierno sueco, y dicha audiencia fue tan efectiva que dos de los demandantes iniciales, los Sres. Aden y Ali, fueron borrados de la lista de personas a quienes se aplica la congelación de fondos, por lo que también fueron borrados de la lista del anexo I del Reglamento impugnado (véanse los apartados 33 a 35 *supra*). A este respecto, procede citar el punto 11 del Informe de 2002 del Comité de Sanciones:

«En su 11ª sesión, celebrada el 11 de febrero de 2002, el Comité examinó dos notas verbales de Suecia en que se le pedía que retirara de su lista a tres personas de nacionalidad sueca y a una entidad y decidió examinar a fondo esa petición. Suecia, invitada a participar en la sesión, estuvo representada por el Director General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Relaciones Exteriores. Los miembros del Comité reconocieron la importancia de alcanzar un equilibrio entre la celeridad y la eficacia de la lucha contra el terrorismo, por una parte, y el respeto de los derechos humanos de las personas protegidas en los planos nacional e internacional, por la otra. Al cabo de la reunión, el Presidente informó verbalmente a la prensa y a los Estados Miembros interesados. Asistió a esa reunión de información un público numeroso, lo que pareció indicar que la cuestión planteada por Suecia también era importante para otros países.»

319 Es cierto, en todo caso, que parece categóricamente excluida la posibilidad de que los demandantes se pronuncien oportunamente sobre la realidad y la pertinencia de los hechos que se tomaron en consideración para congelar sus fondos y, más aún, sobre las pruebas utilizadas en su contra. Obviamente, estos hechos y pruebas no les son comunicados –ni tampoco, por lo demás, a los Estados miembros de la ONU destinatarios de las resoluciones del Consejo de Seguridad controvertidas– desde el momento en que el Estado que ha informado de los mismos al Comité de Sanciones los ha calificado de confidenciales o secretos.

320 No obstante, en las circunstancias del presente asunto, en el que se discute una medida cautelar que restringe la disponibilidad de los bienes de los demandantes, el

Tribunal de Primera Instancia considera que el respeto de los derechos fundamentales de los interesados no exige que se les 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.

321 Por consiguiente, procede desestimar las alegaciones de los demandantes basadas en la supuesta violación de su derecho a ser oídos por el Comité de Sanciones antes de su inscripción en la lista de personas cuyos fondos deben ser congelados en virtud de las resoluciones del Consejo de Seguridad controvertidas.

322 En segundo lugar, por lo que respecta al supuesto derecho de los demandantes a ser oídos antes de la adopción del Reglamento impugnado, no cabe denegarles tal derecho por la mera razón de que ni el CEDH ni los principios generales del Derecho comunitario confieren a los particulares derecho alguno a ser oídos antes de la adopción de un acto de carácter normativo, tal como han alegado el Consejo y el Reino Unido.

323 Es cierto que la jurisprudencia relativa al derecho a ser oído no puede extenderse al contexto de un procedimiento legislativo comunitario que conduce a la adopción de medidas de carácter legislativo que implican una decisión de política económica y se aplican con carácter general a los operadores afectados (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 11 de diciembre de 1996, Atlanta y otros/CE, T-521/93, Rec. p. II-1707, apartado 70, confirmada en casación por sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de octubre de 1999, Atlanta/Comunidad Europea, C-104/97 P, Rec. p. I-6983, apartados 31 a 38).

324 Sin embargo, en el presente asunto, el Reglamento impugnado no tiene un carácter exclusivamente normativo. Aunque se aplica con carácter general a los operadores económicos afectados (véase el apartado 186 *supra*), concierne directa e individualmente a los demandantes, a quienes designa por lo demás por sus nombres como personas que deben ser sancionadas. La jurisprudencia citada en el apartado anterior no es, por tanto, pertinente.

325 Procede recordar pues que, según reiterada jurisprudencia, el respeto del derecho de defensa en todo procedimiento incoado contra una persona que pueda terminar en un acto que le sea lesivo constituye un principio fundamental del Derecho comunitario, y debe garantizarse aun cuando no exista ninguna normativa reguladora del procedimiento de que se trate. Este principio exige que toda persona a la que se pueda imponer una sanción tenga ocasión de dar a conocer oportunamente su punto de vista sobre los datos utilizados en su contra para justificar la sanción (sentencias del Tribunal de Justicia de 29 de junio de 1994, Fiskano/Comisión, C-135/92, Rec. p. I-2885, apartados 39 y 40; de 24 de octubre de 1996, Comisión/Lisrestal y otros, C-32/95 P, Rec. p. I-5373, apartado 21, y de 21 de septiembre de 2000, Mediocurso/Comisión, C-462/98 P, Rec. p. I-7183, apartado 36).

326 Sin embargo, el Consejo y la Comisión sostienen acertadamente que dicha jurisprudencia se ha desarrollado en determinados ámbitos, tales como el Derecho de la competencia, la lucha antidumping y las ayudas estatales, o también el Derecho disciplinario o la reducción de las subvenciones, en los que las instituciones comunitarias disponen de amplias facultades de investigación y de instrucción y de un amplio margen de discrecionalidad.

327 De hecho, según la jurisprudencia, el respeto de las garantías que otorga el ordenamiento jurídico comunitario, y en particular el derecho del interesado a expresar su punto de vista, se encuentra en correlación con el ejercicio de una facultad de apreciación por parte de la autoridad autora del acto que se discute (sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de noviembre de 1991, Technische Universität München, C-269/90, Rec. p. I-5469, apartado 14).

328 Pues bien, en el presente asunto, tal como se ha indicado en las observaciones previas expuestas anteriormente sobre la conexión entre el ordenamiento jurídico internacional creado por las Naciones Unidas y el ordenamiento jurídico comunitario, las instituciones comunitarias estaban obligadas a transponer al ordenamiento jurídico comunitario ciertas resoluciones del Consejo de Seguridad y ciertas decisiones del Comité de Sanciones que no les facultaban en absoluto para crear, en la fase de ejecución específica de las mismas, ningún mecanismo comunitario de examen o de revisión de las situaciones individuales, ya que tanto el fondo de las medidas de que se trata como los mecanismos de revisión de las mismas (véanse los apartados 309 y siguientes *supra)* eran competencia exclusiva del

Consejo de Seguridad y de su Comité de Sanciones. Por consiguiente, las instituciones comunitarias no disponían de ninguna facultad de investigación, de ninguna posibilidad de control de los hechos tenidos en cuenta por el Consejo de Seguridad y el Comité de Sanciones, de ningún margen de apreciación sobre tales hechos y de ninguna libertad de apreciación en cuanto a la oportunidad de imponer sanciones a los demandantes. El principio del Derecho comunitario que reconoce el derecho a ser oído no puede ser aplicado en unas circunstancias tales, en las que la audiencia de los interesados nunca podría impulsar a la institución a revisar su postura.

329 De ello se deduce que las instituciones comunitarias no estaban obligadas a oír a los demandantes antes de adoptar el Reglamento impugnado.

330 Por lo tanto, procede desestimar las alegaciones de los demandantes basadas en la supuesta violación de su derecho a ser oídos por las instituciones comunitarias antes de la adopción del Reglamento impugnado.

331 Se deduce de las consideraciones anteriores que procede desestimar las alegaciones de los demandantes basadas en la supuesta violación de sus derechos de defensa.

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

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

333 En el presente asunto, los demandantes han podido presentar ante el Tribunal de Primera Instancia un recurso de anulación al amparo del artículo 230 CE.

334 En el marco de este recurso, el Tribunal de Primera Instancia ejerce un control total sobre la legalidad del Reglamento impugnado en lo que respecta a la observancia por parte de las instituciones comunitarias de las reglas de competencia, así como de las reglas de legalidad formal y de los requisitos sustanciales de forma a que está sometida la actuación de las mismas.

335 El Tribunal de Primera Instancia ejerce igualmente un control sobre la legalidad del Reglamento impugnado desde el punto de vista de las resoluciones del Consejo de Seguridad que dicho Reglamento pretende aplicar, en particular en lo relativo a la adecuación formal y material del Reglamento a las resoluciones, a la coherencia interna y a la proporcionalidad existente entre aquél y éstas.

336 Pronunciándose en el marco de este control, el Tribunal de Primera Instancia observa que los supuestos errores de identificación de los demandantes y de otras dos entidades de que adolece el Reglamento impugnado (véanse los apartados 196 y 197 *supra)* no son pertinentes a efectos del presente litigio, dado que no se discute que los demandantes sean en efecto una de las personas físicas y una de las entidades, respectivamente, inscritas el 9 de noviembre de 2001 en la lista del Comité de Sanciones (véase el apartado 24 *supra).* Lo mismo puede decirse del hecho de que las autoridades policiales suecas estimasen que la contabilidad de la segunda demandante estaba en regla, tras haberla verificado (véase el apartado 198 *supra).*

337 En el presente recurso de anulación, el Tribunal de Primera Instancia se ha reconocido además competente para controlar la legalidad del Reglamento impugnado e, indirectamente, la legalidad de las resoluciones del Consejo de Seguridad controvertidas desde el punto de vista de las normas superiores del Derecho internacional que forman parte del *ius cogens,* y en particular de las normas imperativas para la protección universal de los derechos de la persona.

338 En cambio, como se ha indicado ya en el apartado 276 *supra*, no corresponde al Tribunal de Primera Instancia controlar indirectamente la conformidad de las propias resoluciones del Consejo de Seguridad controvertidas con los derechos fundamentales protegidos por el ordenamiento jurídico comunitario.

339 Tampoco corresponde al Tribunal de Primera Instancia verificar la inexistencia de error en la apreciación de los hechos y pruebas que el Consejo de Seguridad tuvo en cuenta para adoptar las medidas decididas por él, y ni siquiera controlar indirectamente la oportunidad o la proporcionalidad de tales medidas, salvo en lo que respecta al limitado ámbito que se ha definido en el apartado 337 *supra*. Tal control no podría aplicarse sin invadir las prerrogativas que el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas confiere al Consejo en lo que respecta a la determinación, en primer lugar, de la existencia de una amenaza para la paz y la seguridad internacionales y, en segundo lugar, de las medidas apropiadas para combatirla o eliminarla. Por lo demás, determinar si un individuo o una organización representan una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, al igual que determinar qué medidas deben adoptarse en su contra para hacer frente a dicha amenaza, es una cuestión que exige una apreciación política y unos juicios de valor que, en principio, competen únicamente a la autoridad a quien la comunidad internacional ha confiado la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales.

340 Es preciso reconocer por tanto que, en la medida de lo expuesto en el apartado 339 *supra*, los demandantes no disponen 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.

341 No obstante, es preciso reconocer igualmente que esta laguna en la protección judicial de los demandantes no es en sí contraria al *ius cogens*.

342 A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia pone de relieve que el derecho de acceso a los tribunales, reconocido en principio tanto por el artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos como por el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, no constituye un derecho absoluto. Por una parte, este derecho puede suspenderse en situaciones excepcionales que pongan en peligro la existencia de la nación, como dispone, imponiendo ciertos requisitos, el artículo 4, apartado 1, de dicho Pacto. Por otra parte, incluso prescindiendo de estas situaciones excepcionales, procede considerar inherentes a dicho derecho determinadas restricciones, tales como las limitaciones generalmente reconocidas por la comunidad de naciones conforme a la doctrina de la inmunidad de los Estados (véase, a este respecto, TEDH, sentencias Prince Hans-Adam II-de Liechtenstein c. Alemania de 12 de julio de 2001, *Recueil des arrêts et décisions* 2001-VIII, apartados 52, 55, 59 y 68, y McElhinney c. Irlanda de 21 de noviembre de 2001, *Recueil des arrêts et décisions* 2001-XI, en particular apartados 34 a 37) y de las organizaciones internacionales (véase, a este respecto, TEDH, sentencia Waite y Kennedy c. Alemania de 18 de febrero de 1999, *Recueil des arrêts et décisions* 1999-I, apartados 63 y 68 a 73).

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

344 Dicha limitación se justifica tanto por la naturaleza de las decisiones que el Consejo de Seguridad se ve obligado a adoptar en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas como por el objetivo legítimo que se persigue. En las circunstancias del presente asunto, el interés de los demandantes en que el fondo del litigio sea examinado por un tribunal no tiene entidad suficiente para prevalecer sobre el interés general esencial en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales frente a una amenaza claramente identificada por el Consejo de Seguridad, con arreglo a las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas. A este respecto, procede atribuir especial importancia al hecho de que las resoluciones que

el Consejo de Seguridad ha ido aprobando sucesivamente no sólo no han establecido unas medidas de duración ilimitada o indeterminada, sino que han previsto siempre un mecanismo para revisar la oportunidad de mantener tales medidas tras un período de tiempo de 12 o 18 meses como máximo (véanse los apartados 16, 26, 37 y 313 *supra).*

345 Por último, el Tribunal de Primera Instancia considera que, al no existir un tribunal internacional competente para controlar la legalidad de los actos del Consejo de Seguridad, la creación de un órgano tal como el Comité de Sanciones y la posibilidad, prevista en la normativa, de dirigirse a él en todo momento para obtener la revisión de cualquier caso individual, mediante un mecanismo formalizado en el que participan tanto «el Gobierno requerido» como «el Gobierno proponente» (véanse los apartados 310 y 311 *supra),* constituyen otra vía razonable para proteger adecuadamente los derechos fundamentales de los demandantes, tal como son reconocidos por el *ius cogens.*

346 Se deduce de las consideraciones anteriores que procede desestimar las alegaciones de los demandantes basadas en la supuesta violación de su derecho a un recurso jurisdiccional efectivo.

347 Al no haber prosperado ninguno de los motivos y alegaciones de los demandantes, y dado que el Tribunal de Primera Instancia considera que los documentos que obran en autos y la información ofrecida por las partes en la vista aclaran suficientemente el asunto, procede desestimar el recurso, sin necesidad de acoger la solicitud de examen como testigos del primer demandante y de Sir Jeremy Greenstock, antiguo Presidente del Comité de Sanciones (véase el apartado 199 *supra).*

Costas

348 A tenor de lo dispuesto en el artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo

hubiera solicitado la otra parte. Según el artículo 87, apartado 4, párrafo primero, los Estados miembros y las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio soportarán sus propias costas. Según el artículo 87, apartado 6, en caso de sobreseimiento el Tribunal de Primera Instancia resolverá discrecionalmente sobre las costas.

349 Habida cuenta de las circunstancias del presente asunto y de las pretensiones de las partes, el Tribunal de Primera Instancia considera justo que, en aplicación de las disposiciones citadas, los demandantes soporten, además de sus propias costas, las costas del Consejo, así como las costas en que incurrió la Comisión hasta el 10 de julio de 2002, incluidas las correspondientes al procedimiento de medidas provisionales. El Reino Unido y la Comisión, esta última por lo que respecta al periodo posterior al 10 de julio de 2002, soportarán sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Segunda ampliada)

decide:

1) **Sobreseer el asunto en lo que respecta a las pretensiones de anulación parcial del Reglamento (CE) nº 467/2001 del Consejo, de 6 de marzo de 2001, por el que se prohíbe la exportación de determinadas mercancías y servicios a Afganistán, se refuerza la prohibición de vuelos y se amplía la congelación de capitales y otros recursos financieros de los talibanes de Afganistán, y se deroga el Reglamento (CE) nº 337/2000 del Consejo, y del Reglamento (CE) nº 2199/2001 de la Comisión, de 12 de noviembre de 2001, que modifica por cuarta vez el Reglamento nº 467/2001.**

2) **Desestimar el recurso en la medida en que impugna el 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 nº 467/2001.**

3) **Condenar a los demandantes a soportar, además de sus propias costas, las costas del Consejo, así como las costas en que incurrió la Comisión hasta el 10 de julio de 2002, incluidas las correspondientes al procedimiento de medidas provisionales.**

4) **El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la Comisión, esta última por lo que respecta al periodo posterior al 10 de julio de 2002, soportarán sus propias costas.**

Forwood Pirrung Mengozzi

Meij Vilaras

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

El Secretario

H. Jung

El Presidente

J. Pirrung

Índice

Marco jurídico ..... II - 3546

Antecedentes del litigio ..... II - 3549

Procedimiento y pretensiones de las partes ..... II - 3562

Sobre las consecuencias procesales de la adopción del Reglamento impugnado ..... II - 3568

Sobre el fondo del asunto ..... II - 3570

1. Sobre el primer motivo, relativo a la falta de competencia del Consejo para adoptar el Reglamento impugnado ..... II - 3570

Sobre la primera parte del motivo ..... II - 3570

Alegaciones de las partes ..... II - 3570

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia ..... II - 3579

— Sobre la base jurídica del Reglamento nº 467/2001 ..... II - 3579

— Sobre la base jurídica del Reglamento impugnado ..... II - 3585

Sobre la segunda parte del motivo ..... II - 3596

Alegaciones de las partes ..... II - 3596

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia ..... II - 3597

Sobre la tercera parte del motivo ..... II - 3597

Alegaciones de las partes ..... II - 3597

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia ..... II - 3598

2. Sobre el segundo motivo, relativo a la infracción del artículo 249 CE ..... II - 3598

Alegaciones de las partes ..... II - 3598

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia ..... II - 3599

3. Sobre el tercer motivo, relativo a la violación de los derechos fundamentales de los demandantes ..... II - 3602

Alegaciones de las partes ..... II - 3602

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia ..... II - 3612

Observaciones previas ..... II - 3612

Sobre la conexión entre el ordenamiento jurídico internacional creado por las Naciones Unidas y el ordenamiento jurídico nacional o comunitario .. II - 3614

Sobre la amplitud del control de legalidad que corresponde ejercer al Tribunal de Primera Instancia ..... II - 3621

Sobre la supuesta violación de los derechos fundamentales de los demandantes ..... II - 3628

— Sobre la supuesta violación del derecho de los demandantes a disponer de sus bienes ..... II - 3628

— Sobre la supuesta violación del derecho de defensa ..... II - 3632

— Sobre la supuesta violación del derecho a un recurso jurisdiccional efectivo ..... II - 3640

Costas ..... II - 3644