SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Segunda)
de 12 de julio de 2006 *

En el asunto T-253/02,

Chafiq Ayadi, con domicilio en Dublín (Irlanda), representado inicialmente por los Sres. A. Lyon y H. Miller y la Sra. M. Willis-Stewart, Solicitors, y el Sr. S. Cox, Barrister, y posteriormente por los Sres. Lyon, Miller y Cox,

parte demandante,

contra

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

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: inglés.

apoyado por

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado inicialmente por el Sr. J. Collins, posteriormente por la Sra. R. Caudwell, en calidad de agentes, asistida por la Sra. S. Moore, Barrister,

y por

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. C. Brown y M. Wilderspin, en calidad de agentes,

parte coadyuvante en el asunto,

que tiene por objeto una pretensión de anulación parcial del Reglamento (CE) nº 881/2002 del Consejo, de 27 de mayo de 2002, por el que se imponen determinadas medidas restrictivas específicas dirigidas contra determinadas personas y entidades asociadas con Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y los talibanes y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 467/2001 del Consejo por el que se prohíbe la exportación de determinadas mercancías y servicios a Afganistán, se refuerza la prohibición de vuelos y se amplía la congelación de capitales y otros recursos financieros de los talibanes de Afganistán (DO L 139 p. 9),

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

integrado por el Sr. J. Pirrung, Presidente, y los Sres. N.J. Forwood y S. Papasavvas, Jueces;

Secretario: Sr. J. Plingers, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 25 de octubre de 2005;

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 A tenor del 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 Con arreglo al artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas:

«El Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones, y podrá instar a los Miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas, que podrán comprender la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas.»

4 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».

5 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».

6 A tenor del 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 [...]»

7 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.»

8 El artículo 60 CE dispone:

«1. 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.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 297 y hasta tanto el Consejo no haya tomado medidas con arreglo al apartado 1, un Estado miembro podrá, por razones políticas graves y por motivos de urgencia, tomar medidas unilaterales contra un tercer país en lo relativo a los movimientos de capitales y a los pagos. La Comisión y los demás Estados miembros deberán ser informados de dichas medidas a más tardar en la fecha de entrada en vigor de las mismas.

El Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, podrá acordar que el Estado miembro de que se trate deba modificar o suprimir tales medidas. El Presidente del Consejo informará al Parlamento Europeo de las medidas que tome el Consejo.»

9 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.»

10 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

11 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».

12 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.

13 Al considerar 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.

14 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), tomando como base jurídica los artículos 60 CE y 301 CE.

15 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 (1999), 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, entre otras cosas, 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».

16 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.

17 En el párrafo 17 de la Resolución 1333 (2000), el Consejo de Seguridad instó a todos los Estados y a todas las organizaciones internacionales o regionales, incluso las Naciones Unidas y sus organismos especializados, a que actuaran estrictamente de conformidad con lo dispuesto en la citada Resolución, no obstante la existencia de derechos u obligaciones reconocidos o impuestos por acuerdos internacionales.

18 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.

19 Al considerar 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) [...]»

20 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), tomando como base jurídica los artículos 60 CE y 301 CE.

21 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».

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

23 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.»

24 Con arreglo al artículo 9, apartado 2, del Reglamento nº 467/2001, «las excepciones concedidas por el Comité de sanciones contra los talibanes serán aplicables en todo el territorio de la Comunidad».

25 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.

26 El anexo II del Reglamento nº 467/2001 contiene la lista de las autoridades nacionales competentes para la aplicación, entre otros, del artículo 2, apartado 3. En Irlanda dichas autoridades son, por una parte, el Central Bank of Ireland, Financial Markets Department, y por otra, el Department of Foreign Affairs, Bilateral Economic Relations Section.

27 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.

28 El 19 de octubre de 2001, el Comité de Sanciones publicó un nuevo *addendum* a su lista de 8 de marzo de 2001, en el que figuraba, entre otros, el nombre del demandante, identificado como:

«Bin Muhammad, Ayadi Chafiq (A. K. A. Ayadi Shafiq, Ben Muhammad; A. K. A. Ayadi Chafik, Ben Muhammad; A. K. A. Aiadi, Ben Muhammad; A. K. A. Aiady, Ben Muhammad), Helene Meyer Ring 10-1415-80809, Munich, Germany; 129 Park Road, NW8, London, England; 28 Chausse Di Lille, Moscron, Belgium; Darvingasse 1/2/58-60, Vienna, Austria; Tunisia; DOB: 21 January 1963; POB: Safais (Sfax), Tunisia».

29 El mismo día, la Comisión aprobó el Reglamento (CE) nº 2062/2001, que modifica por tercera vez el Reglamento (CE) nº 467/2001 (DO L 277, p. 25). En virtud del artículo 1 de dicho Reglamento, se añadió al anexo I del Reglamento nº 467/2001 el nombre del demandante, identificado como:

«BIN MUHAMMAD, Ayadi Chafiq (alias Ayadi Shafiq, Ben Muhammad) (alias Ayadi Chafik, Ben Muhammad) (alias Aiadi, Ben Muhammad) (alias Aiady, Ben

Muhammad), Helene Meyer Ring 10-1415-80809, Munich, Alemania; 129 Park Road, NW8, London, England; 28 Chaussée De Lille, Mouscron, Belgium; Darvingasse 1/2/58-60, Vienna, Austria; Tunisia; fecha de nacimiento: 21 de enero de 1963; nacido en Safais (Sfax), Túnez.»

30 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.

31 Al considerar 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 PESC, 2001/154 PESC 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.

32 El 27 de mayo de 2002, tomando como base jurídica 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; en lo sucesivo, «Reglamento impugnado»).

33 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».

34 El artículo 1 del Reglamento impugnado define los «fondos» y la «congelación de fondos» en términos sustancialmente idénticos a los utilizados en el artículo 1 del Reglamento nº 467/2001. Asimismo, define lo que ha de entenderse por «recursos económicos».

35 El artículo 2 del Reglamento impugnado 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.»

36 A tenor del artículo 4 del Reglamento impugnado:

«1. Asimismo, queda prohibida la participación consciente e intencionada en actividades cuyo objeto o efecto sea eludir las disposiciones del artículo 2 o fomentar directa o indirectamente las transacciones a que se refiere el artículo 3.

2. Cualquier información que indique que las disposiciones del presente Reglamento están siendo o han sido eludidas se notificará a las autoridades competentes de los Estados miembros y, directamente o por mediación de esas autoridades, a la Comisión.»

37 El artículo 7, apartado 2, del Reglamento impugnado establece que «sin perjuicio de los derechos y obligaciones de los Estados miembros conforme a la Carta de las Naciones Unidas, la Comisión mantendrá todos los contactos necesarios con el Comité de Sanciones con vistas a la aplicación efectiva del presente Reglamento».

38 El anexo I del Reglamento impugnado contiene la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplica la congelación de fondos impuesta en el artículo 2. En dicha lista figura, entre otros, el nombre del demandante, identificado como:

«Bin Muhammad, Ayadi Chafiq (alias Ayadi Shafiq, Ben Muhammad; alias Ayadi Chafik, Ben Muhammad; alias Aiadi, Ben Muhammad; alias Aiady, Ben Muhammad), Helene Meyer Ring 10-1415-80809, Munich, Alemania; 129 Park Road, Londres NW8, Reino Unido; 28 Chaussée de Lille, Mouscron, Bélgica; Darvingasse 1/2/58-60, Viena, Austria; Túnez; nacido el 21.1.1963, Safais (Sfax), Túnez.»

39 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.

40 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.

41 Al considerar 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.

42 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 impugnado (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.

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

«Se inserta el siguiente artículo en el Reglamento [impugnado]:

"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.

[...]"»

44 El 19 de mayo de 2003, la Comisión adoptó el Reglamento (CE) nº 866/2003, que modifica por decimoctava vez el Reglamento impugnado (DO L 124, p. 19). A tenor de lo dispuesto en el artículo 1 y en el punto 5 del anexo de dicho Reglamento, el anexo I del Reglamento impugnado se modificó sustituyendo la referencia al demandante (véase el apartado 38 *supra)* por el texto siguiente:

«Ayadi Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed [alias a) Bin Muhammad, Ayadi Chafiq, b) Ayadi Chafik, Ben Muhammad, c) Aiadi, Ben Muhammad, d) Aiady, Ben Muhammad, e) Ayadi Shafig Ben Mohamed, f) Ben Mohamed, Ayadi Chafig, g) Abou El Baraa], a) Helene Meyer Ring 10-1415-80809, Múnich (Alemania), b) 129 Park Road, NW8, Londres (Inglaterra), c) 28 Chaussée de Lille, Mouscron (Bélgica), d) Darvingasse 1/2/58-60, Viena (Austria); fecha de nacimiento, 21 de marzo de 1963; lugar de nacimiento: Sfax (Túnez); nacionalidad: tunecina, bosnia, austriaca; pasaporte nº: E 423362 expedido en Islamabad el 15 de mayo de 1988; documento nacional de identidad nº: 1292931; otros datos: nombre materno, Medina Abid; actualmente se encuentra en Irlanda»

45 El 30 de enero de 2004, la Comisión aprobó el Reglamento (CE) nº 180/2004, por el que se modifica por vigésimo novena vez el Reglamento impugnado (DO L 28, p. 15). En virtud del artículo 1 y del punto 4 del anexo de dicho Reglamento, el anexo I del Reglamento impugnado se modificó sustituyendo la referencia al demandante (véase el apartado 38 *supra)* por el texto siguiente:

«Ayadi Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed [alias a) Bin Muhammad, Ayadi Chafiq, b) Ayadi Chafik, Ben Muhammad, c) Aiadi, Ben Muhammad, d) Aiady, Ben

Muhammad, e) Ayadi Shafig Ben Mohamed, f) Ben Mohamed, Ayadi Chafig, g) Abou El Barba], a) Helene Meyer Ring 10-1415-80809, Múnich, Alemania, b) 129 Park Road, NW8, Londres, Reino Unido, c) 28 Chaussée De Lille, Mouscron, Bélgica. Fecha de nacimiento: 21 de marzo de 1963. Lugar de nacimiento: Sfax, Túnez. Nacionalidad: a) Tunecina, b) Bosnia. Pasaporte nº: E 423362 expedido en Islamabad el 15 de mayo de 1988. Documento nacional de identidad: 1292931. Otros datos: nombre materno: Medina Abid; actualmente se encuentra en Irlanda.»

46 El 30 de enero de 2004, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1526 (2004), que pretende, por una parte, 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) y, por otra parte, fortalecer el mandato del Comité de Sanciones. 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.

47 Según el 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 de la resolución 1452 (2002)».

48 El 29 de julio de 2005, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1617 (2005), que establece, entre otras cosas, el mantenimiento de las medidas impuestas en el párrafo 4, letra b), de la Resolución 1267 (1999), en el párrafo 8, letra c), de la Resolución 1333 (2000) y en los párrafos 1 y 2 de la Resolución 1390 (2002). Con arreglo al párrafo 21 de la Resolución 1617 (2005), tales medidas se revisarán en un plazo de 17 meses, o antes, de ser necesario, con miras a la posibilidad de hacerlas más estrictas.

49 El 17 de enero de 2006, la Comisión aprobó el Reglamento (CE) nº 76/2006, por el que se modifica por sexagésima primera vez el Reglamento impugnado (DO L 12, p. 7). En virtud del artículo 1 y del punto 8 del anexo de dicho Reglamento, el anexo I del Reglamento impugnado se modificó sustituyendo la referencia al demandante (véase el apartado 45 *supra)* por el texto siguiente:

«Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al-Ayadi [alias a) Bin Muhammad, Ayadi Chafiq, b) Ayadi Chafik, Ben Muhammad, c) Aiadi, Ben Muhammad, d) Aiady, Ben Muhammad, e) Ayadi Shafig Ben Mohamed, f) Ben Mohamed, Ayadi Chafig, g) Abou El Baraa]. Dirección: a) Helene Meyer Ring 10-1415-80809, Munich, Alemania, b) 129 Park Road, NW8, Londres, Inglaterra, c) 28 Chaussée De Lille, Mouscron, Bélgica, d) Street of Provare 20, Sarajevo, Bosnia y Herzegovina (última dirección registrada en Bosnia y Herzegovina). Fecha de nacimiento: a) 21.3.1963, b) 21.1.1963. Lugar de nacimiento: Sfax, Túnez. Nacionalidad: a) tunecina, b) Bosnia y Herzegovina. Pasaporte nº: a) E 423362 expedido en Islamabad el 15.5.1988, b) 0841438 (pasaporte de Bosnia y Herzegovina expedido el 30.12.1998 que expiró el 30.12.2003). Nº de identificación nacional: 1292931. Información complementaria: a) la dirección en Bélgica es un apartado de correos; b) nombre del padre: Mohamed, nombre de la madre: Medina Abid; c) se ha informado de que actualmente vive en Dublín, Irlanda.»

Procedimiento

50 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 26 de agosto de 2002, el Sr. Ayadi interpuso un recurso de anulación parcial del Reglamento impugnado contra el Consejo y la Comisión.

51 Mediante escrito separado presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 25 de octubre de 2002, la Comisión propuso una excepción de inadmisibilidad con arreglo al artículo 114 del Reglamento de Procedimiento del

Tribunal de Primera Instancia. El demandante presentó sus alegaciones sobre dicha excepción el 18 de diciembre de 2002. Mediante auto de 3 de febrero de 2003, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda) declaró la inadmisibilidad del recurso en la medida en que se dirigía contra la Comisión y condenó al demandante al pago de las costas correspondientes a esta parte del recurso.

52 Mediante escrito separado presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 13 de noviembre de 2002, el Sr. Ayadi solicitó el beneficio de justicia gratuita. Mediante auto de 3 de febrero de 2003, el Presidente de la Sala Segunda del Tribunal de Primera Instancia estimó la solicitud del beneficio de justicia gratuita del Sr. Ayadi.

53 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 8 de enero de 2003, el Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte solicitó intervenir en el presente procedimiento en apoyo de la parte demandada. Mediante auto de 7 de febrero de 2003, el Presidente de la Sala Segunda del Tribunal de Primera Instancia admitió dicha intervención. La parte coadyuvante presentó su escrito de formalización de la intervención dentro de los plazos señalados al efecto.

54 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 24 de julio de 2003, la Comisión solicitó intervenir en el presente procedimiento en apoyo de la parte demandada. Mediante auto de 22 de octubre de 2003, el Presidente de la Sala Segunda del Tribunal de Primera Instancia admitió dicha intervención con arreglo al artículo 116, apartado 6, del Reglamento de Procedimiento.

55 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda) decidió abrir la fase oral del procedimiento.

56 Salvo el Reino Unido, que está dispensado de hacerlo, en la vista de 25 de octubre de 2005 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia.

Pretensiones de las partes

57 El demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule el artículo 2 y, en la medida en que se refiere al artículo 2, el artículo 4 del Reglamento impugnado.

— Con carácter subsidiario, anule la referencia al demandante en el anexo I del Reglamento impugnado.

— Condene en costas al Consejo.

58 En la vista, el demandante precisó que su recurso se dirigía contra el Reglamento impugnado exclusivamente en la medida en que le afecta directa e individualmente, circunstancia que Tribunal de Primera Instancia hizo constar en el acta de la vista.

59 El Consejo, apoyado por el Reino Unido y por la Comisión, solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas al demandante.

Antecedentes de hecho

60 El demandante afirma tener la nacionalidad tunecina y residir en Irlanda desde 1997, con su esposa, también de nacionalidad tunecina, y sus dos hijos menores de edad, ambos de nacionalidad irlandesa. Sus cuentas bancarias en Irlanda y en el Reino Unido fueron congeladas por orden de estos dos Estados miembros. El demandante, tras reconocer que el Comité de Sanciones lo identificó como persona asociada a Usamah bin Ladin, alega que dicha identificación carece de fundamento, pero admite que la citada alegación no constituye el objeto del presente recurso.

Fundamentos de Derecho

1. *Sobre la admisibilidad*

Alegaciones de las partes

61 En su escrito de formalización de la intervención, el Reino Unido observa que los activos del demandante se congelaron con arreglo al Reglamento nº 467/2001. El Reglamento impugnado se limitó a mantener la congelación de sus activos, sin modificar sustancialmente la situación jurídica del demandante, en el sentido de la jurisprudencia (sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de noviembre de 1981, IBM/Comisión, 60/81, Rec. p. 2639, apartado 9). En este contexto, el Reino Unido sostiene que el demandante debería haber impugnado el Reglamento nº 467/2001 y que el presente recurso, interpuesto contra el Reglamento impugnado está fuera de plazo y, por tanto, debe declararse su inadmisibilidad.

62 En la vista, el demandante alegó que el Reglamento nº 467/2001 produce efectos estrictamente limitados en el tiempo, al igual que sucede con la Resolución 1333 (2000) del Consejo de Seguridad que dicho Reglamento aplica (véase el

apartado 18 *supra).* En cambio, los efectos temporales del Reglamento impugnado son ilimitados, como ocurre con la Resolución 1390 (2002) del Consejo de Seguridad que dicho Reglamento aplica y que simplemente prevé la posibilidad de una revisión en un plazo de doce meses (véase el apartado 30 *supra).* Según el demandante, la adopción del Reglamento impugnado supuso, de este modo, una modificación sustancial de su situación jurídica.

63 El Consejo prefirió no pronunciarse sobre esta cuestión en la vista. En cambio, la Comisión se alineó con la tesis del Reino Unido. En su opinión, el carácter temporal de las resoluciones controvertidas del Consejo no es un criterio pertinente para distinguir el Reglamento nº 467/2001 del Reglamento impugnado, ya que todas estas resoluciones prevén un mecanismo de revisión de su aplicabilidad en un plazo de doce meses. El hecho de que la base jurídica del Reglamento impugnado sea distinta de la del Reglamento nº 467/2001 tampoco es relevante, dado que, según la Comisión, no conlleva una modificación de la situación jurídica del demandante.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

64 En virtud del artículo 40, párrafo cuarto, del Estatuto del Tribunal de Justicia, las pretensiones de la demanda de intervención no podrán tener otro fin que apoyar las pretensiones de una de las partes. Por otro lado, a tenor del artículo 116, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, la parte coadyuvante aceptará el litigio en el estado en que se encuentre en el momento de su intervención.

65 Pues bien, en sus pretensiones, el Consejo no ha propuesto una excepción de inadmisibilidad.

66 El Reino Unido y la Comisión no están por tanto legitimados para proponer una excepción de inadmisibilidad y el Tribunal de Primera Instancia no está obligado a examinar los motivos invocados al respecto (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de marzo de 1993, CIRFS y otros/Comisión, C-313/90, Rec. p. I-1125, apartado 22).

67 No obstante, según una jurisprudencia reiterada, en virtud del artículo 113 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, éste puede examinar de oficio en cualquier momento las causas de inadmisión de la demanda por motivos de orden público, incluidas las invocadas por las partes coadyuvantes (véase la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 14 de abril de 2005, Sniace/Comisión, T-88/01, Rec. p. II-1165, apartado 52 y la jurisprudencia allí citada).

68 En el presente asunto, la causa de inadmisión alegada por las partes coadyuvantes suscita una cuestión de orden público, en la medida en que se refiere a la admisibilidad del recurso (sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de abril de 2004, Italia/Comisión, C-298/00 P, Rec. p. I-4087, apartado 35). En consecuencia, el Tribunal de Primera Instancia puede examinarla de oficio.

69 Aun cuando el Reino Unido haya invocado, en apoyo de dicha causa de inadmisión, la sentencia IBM/Comisión, apartado 61 anterior, ésta se basa, en lo esencial, en la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia sobre los actos confirmatorios.

70 Según esta jurisprudencia, no procede admitir el recurso de anulación interpuesto contra un acto en virtud del cual únicamente se confirma un acto anterior no impugnado dentro de plazo (sentencias del Tribunal de Justicia de 15 de diciembre de 1988, Irish Cement/Comisión, 166/86 y 220/86, Rec. p. 6473, apartado 16, y de 11 de enero de 1996, Zunis Holding y otros/Comisión, C-480/93 P, Rec. p. I-1, apartado 14). Procede considerar que se da una mera confirmación de un acto anterior si el acto impugnado no introduce ningún elemento nuevo en relación con el anterior y no ha sido precedido de una reconsideración de la situación del

destinatario de dicho acto anterior (sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de marzo de 1978, Herpels/Comisión, 54/77, Rec. p. 585, apartado 14, y auto del Tribunal de Justicia de 7 de diciembre de 2004, Internationaler Hilfsfonds/Comisión, C-521/03, no publicado en la Recopilación, apartado 47; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 15 de octubre de 1997, IPK/Comisión, T-331/94, Rec. p. II-1665, apartado 24, y auto del Tribunal de Primera Instancia de 4 de mayo de 1998, BEUC/Comisión, T-84/97, Rec. p. II-795, apartado 52).

71 En el presente asunto, es preciso destacar que el Reglamento impugnado es un acto nuevo en relación con el Reglamento nº 467/2001 y que ha sido precedido de una reconsideración de la situación de las personas que, como el demandante, figuran en las listas de los anexos de dichos Reglamentos.

72 En primer lugar, tanto el título como la exposición de motivos y las disposiciones materiales de estos dos Reglamentos son sensiblemente diferentes, circunstancia que, por sí sola, es suficiente para descartar la tesis de que uno se limita únicamente a confirmar el otro. Así, la definición de «fondos» del artículo 1 del Reglamento impugnado no se corresponde exactamente con la definición de «fondos» del artículo 1 del Reglamento nº 467/2001 y la primera disposición establece, además de la congelación de los fondos, la de los «recursos económicos», que no contempla la segunda.

73 En segundo lugar, el Reglamento nº 467/2001 se adoptó con el fin de aplicar en la Comunidad la Resolución 1333 (2000) del Consejo de Seguridad, con arreglo a la Posición común 2001/154, mientras que el Reglamento impugnado se adoptó con el fin de aplicar la Resolución 1390 (2002), con arreglo a la Posición común 2002/402.

74 Pues bien, tanto la Resolución 1390 (2002) como la Posición común 2002/402 contienen sin duda elementos nuevos en relación con la Resolución 1333 (2000) y con la Posición común 2001/154, y las primeras han sido precedidas de una reconsideración de la situación creada por las segundas. Lo mismo ha de decirse necesariamente del Reglamento impugnado en relación con el Reglamento nº 467/2001.

75 De este modo, a tenor de los considerandos tercero y séptimo de la Posición común 2002/402, la Resolución 1390 (2002) «ajusta el alcance de las sanciones relativas a la congelación de fondos» impuestas por la Resolución 1333 (2000) y, en consecuencia, procede «ajustar las medidas restrictivas adoptadas por la Unión Europea» con arreglo a la Resolución 1390 (2002). Asimismo, según los considerandos segundo y cuarto del Reglamento impugnado, «el Consejo de Seguridad decidió, entre otras cosas, [...] que debía adaptarse el alcance de la congelación de fondos» y, en consecuencia, «se necesita legislación comunitaria».

76 En concreto, en virtud del párrafo 23 de la Resolución 1333 (2000), las medidas que establece debían estar en vigor durante doce meses y al final de ese período, el Consejo de Seguridad debía decidir si los talibanes las habían cumplido o no y, en consecuencia, si era necesario prorrogar esas medidas por un nuevo período con las mismas condiciones. La Resolución 1390 (2002) introduce, por tanto, un elemento nuevo e importante en relación con la Resolución 1333 (2000), en la medida en que extiende considerablemente el ámbito de aplicación *ratione temporis*.

77 De este modo, a diferencia de lo que pretenden el Reino Unido y la Comisión, la Resolución 1390 (2002), la Posición común 2002/402 y el Reglamento impugnado sí que han modificado sustancialmente la situación jurídica del demandante. Como consecuencia de estos actos, la congelación de los fondos del demandante se mantuvo una vez expirado el período de doce meses fijado en el párrafo 23 de la Resolución 1333 (2000), mientras que si dichos actos no se hubieran adoptado, la obligación impuesta a todos los Estados miembros de la ONU de congelar los fondos del demandante habría finalizado automáticamente al expirar el período de que se trata y los actos comunitarios que aplican esta resolución habrían perdido su razón de ser.

78 Por otra parte, si bien es cierto que, en virtud del párrafo 1 de la Resolución 1390 (2002), el Consejo de Seguridad decidió «mantener» las medidas impuestas por la Resolución 1333 (2000), esta decisión de tomó tras revisarlas, como dejaba ya

entrever el párrafo 23 de dicha Resolución y confirma el párrafo 3 de la Resolución 1390 (2002), en virtud del cual las medidas que establece serán «revisadas» de nuevo al cabo de doce meses.

79 Por último, el Reglamento nº 467/2001 se adoptó tomando únicamente como base jurídica los artículos 60 CE y 301 CE, en un momento en que las medidas controvertidas se dirigían a interrumpir o reducir las relaciones económicas con un país tercero, mientras que el Reglamento impugnado se adoptó tomando como base jurídica los artículos 60 CE, 301 CE y 308 CE, en un momento en el que no existía vínculo alguno entre tales medidas y el territorio o el régimen gobernante de un país tercero. A diferencia de lo que sostuvo la Comisión en la vista, esta modificación de la base jurídica de los actos que se examinan, que 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, constituye sin duda un elemento nuevo e implica una reconsideración de la situación del demandante. De lo anterior se desprende que se ha producido una modificación de la posición jurídica de éste que le permite invocar motivos y alegaciones de Derecho totalmente diferentes en apoyo de su recurso de anulación [véase, en este sentido, las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 21 de septiembre de 2005, Yusuf y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión, T-306/01, Rec. p. II-3533 (contra la que se ha interpuesto un recurso de casación pendiente ante el Tribunal de Justicia; en lo sucesivo «sentencia Yusuf»), apartados 108 a 124 y apartados 125 a 170, y Kadi/Consejo y Comisión, T-315/01, Rec. p. II-3649 (contra la que se ha interpuesto un recurso de casación pendiente ante el Tribunal de Justicia; en lo sucesivo «sentencia Kadi»), apartados 87 a 135].

80 De las anteriores consideraciones se desprende que procede desestimar la excepción de inadmisibilidad propuesta por el Reino Unido y por la Comisión.

81 En cuanto a los demás requisitos de admisibilidad del recurso, es preciso señalar, también de oficio, que en la medida en que el anexo I del Reglamento impugnado designa por su nombre al demandante, este acto le afecta directa e individualmente, según los términos del artículo 230 CE, párrafo cuarto, aunque indudablemente tenga un alcance general (véase, en este sentido, la sentencia Yusuf, apartado 186). Procede declarar, por tanto, la admisibilidad del presente recurso.

2. *Sobre el fondo*

82 En apoyo de sus pretensiones, el demandante invoca fundamentalmente tres motivos basados, el primero, en la falta de competencia del Consejo para adoptar los artículos 2 y 4 del Reglamento impugnado (en lo sucesivo, «disposiciones impugnadas») y en una desviación de poder, el segundo, en la vulneración de los principios fundamentales de subsidiariedad, de proporcionalidad y de respeto a los derechos humanos y el tercero, en la existencia de vicios sustanciales de forma.

Sobre el primer motivo, basado en la falta de competencia y en una desviación de poder

Alegaciones de las partes

83 Según el demandante, los artículos 60 CE y 301 CE no confieren al Consejo la facultad de adoptar las disposiciones impugnadas, ya que el Gobierno de los talibanes de Afganistán cayó antes de que se adoptaran. Dichos artículos sólo autorizan la adopción de medidas destinadas a interrumpir o reducir, en su caso de manera selectiva, «las relaciones económicas con uno o varios terceros países». A diferencia del Reglamento nº 467/2001, que impone a Afganistán sanciones económicas, el Reglamento impugnado se dirige exclusivamente contra personas y entidades asociadas con Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y los talibanes. En opinión del demandante, éstos no son países terceros ni constituyen el Gobierno de una parte de Afganistán.

84 En cuanto al artículo 308 CE, el demandante sostiene que no confiere al Consejo la facultad de ordenar a los Estados miembros que impongan sanciones económicas a particulares vulnerando sus derechos fundamentales. Una facultad de esta índole excedería de los límites de la facultad que le confieren, con carácter restrictivo, los artículos 60 CE y 301 CE.

85 El demandante considera, por tanto, que al adoptar las disposiciones impugnadas el Consejo incurrió también en una desviación de poder en relación con las facultades que le confieren los artículos 60 CE y 301 CE.

86 El Consejo se opone a las alegaciones del demandante e invoca las sentencias Yusuf y Kadi.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

87 En las sentencias Yusuf (apartados 107 a 170) y Kadi (apartados 87 a 135), el Tribunal de Primera Instancia ya se pronunció sobre la competencia de la Comunidad en virtud de los artículos 60 CE, 301 CE y 308 CE para adoptar disposiciones como las del Reglamento impugnado, que imponen sanciones económicas y financieras a particulares en el marco de la lucha contra el terrorismo internacional, sin establecer vínculo alguno con un país tercero, a diferencia de lo que establecía el Reglamento nº 467/2001.

88 En esa ocasión, como el demandante reconoció expresamente en la vista en respuesta a una cuestión del Tribunal de Primera Instancia, se respondió de forma exhaustiva a alegaciones sustancialmente idénticas a las invocadas por las partes, en relación con este extremo, en el marco del presente recurso (véanse, para las alegaciones análogas invocadas por las partes en el asunto que dio lugar a la sentencia Yusuf, los apartados 80 a 106 de dicha sentencia, y para las alegaciones análogas invocadas por las partes en el asunto que dio lugar a la sentencia Kadi, los apartados 64 a 86 de dicha sentencia).

89 Al término de su razonamiento, el Tribunal de Primera Instancia llegaba a la conclusión de que resultaba «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» (sentencias Yusuf, apartado 170, y Kadi, apartado 135).

90 Por consiguiente, por motivos idénticos, en lo esencial, a los señalados en las sentencias Yusuf y Kadi, procede desestimar las alegaciones del demandante basadas en la falta de competencia de la Comunidad (en relación con la facultad del juez comunitario para motivar una sentencia remitiéndose a una sentencia anterior que resuelve cuestiones sustancialmente idénticas, véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de octubre de 2005, Crailsheimer Volksbank, C-229/04, Rec. p. I-9273, apartados 47 a 49).

91 En cuanto a la alegación basada en la desviación de poder, que es la única que permite distinguir el presente asunto de los que dieron lugar a las sentencias Yusuf y Kadi, también debe desestimarse, ya que se presenta como un mero corolario de las demás alegaciones del demandante relativas a la competencia.

92 Por tanto, procede desestimar el primer motivo en su integridad.

Sobre el segundo motivo, basado en la vulneración de los principios fundamentales de subsidiariedad, de proporcionalidad y de respeto a los derechos humanos

Alegaciones de las partes

93 En la primera parte del motivo, el demandante sostiene que las disposiciones impugnadas vulneran el principio de subsidiariedad, dado que exigen a los Estados miembros que, en virtud de sus obligaciones derivadas del Derecho comunitario, adopten medidas que, según el Derecho internacional, pueden decidir libremente.

94 A este respecto, el demandante alega que los artículos 25 y 41 de la Carta de las Naciones Unidas, interpretados a la luz de los principios de dicha organización y, en concreto, del principio de igualdad soberana de sus Estados miembros, enunciado en el artículo 2, apartado 1, de la citada Carta, no obligan a los Estados miembros de la ONU a aplicar sin cambios las medidas que el Consejo de Seguridad les «invita» a adoptar. En su opinión, los Estados miembros son, por el contrario, libres de elegir el modo en que responderán a dicha invitación.

95 En cambio, continúa el demandante, la interpretación del Consejo, en virtud de la cual los párrafos 8, letra c), y 17 de la Resolución 1333 (2000) del Consejo de Seguridad vinculan a los miembros de la ONU y, por tanto, a las instituciones comunitarias, es contraria a las normas fundamentales del Derecho internacional, en concreto a los artículos 7, 8, 17, 22 y 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, dado que permite que el Comité de Sanciones obligue a los miembros de Naciones Unidas a privar a una persona, designada por él, de todos sus recursos financieros, sin que el afectado tenga derecho a conocer las razones de dicha medida ni los elementos en los que se basa y sin que tenga acceso a un órgano independiente o judicial que pueda pronunciarse sobre su procedencia.

96 Por otra parte, aun suponiendo que las Resoluciones controvertidas del Consejo de Seguridad vinculen a los Estados miembros, el Consejo no explica por qué estaba obligado a actuar en lugar de ellos.

97 En la segunda parte del motivo, el demandante sostiene que las disposiciones impugnadas vulneran el principio de proporcionalidad, ya que producen el efecto de privar a una persona de cualquier ingreso y de cualquier prestación social y, en definitiva, de cualquier medio de subsistencia para él y su familia. En su opinión, estas medidas no son indispensables, ni siquiera para privar a Usamah bin Ladin de recursos.

98 En la tercera parte del motivo, el demandante sostiene que las disposiciones impugnadas vulneran sus derechos fundamentales, en concreto el derecho a acceder a sus bienes, reconocido por el artículo 1 del primer Protocolo adicional al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en lo sucesivo, «CEDH») y el derecho a un recurso jurisdiccional reconocido por el artículo 6 del CEDH. La consecuencia de estas medidas, que en su opinión son contrarias a las tradiciones constitucionales de los Estados miembros, es que el demandante se ve obligado a robar para sobrevivir, lo que constituye un trato degradante prohibido por el artículo 3 del CEDH y un menoscabo a su dignidad contrario al artículo 8 del CEDH.

99 Por lo que se refiere, más concretamente a la supuesta vulneración del derecho a acceder a sus bienes, el demandante ha reconocido en la vista que éste debe apreciarse exclusivamente a la luz de la normativa actualmente en vigor, conforme a las conclusiones de las sentencias Yusuf (apartado 287) y Kadi (apartado 236), y que, por tanto, era preciso tener en cuenta las posibilidades expresas de exenciones y de excepciones a la congelación de fondos previstas por el Reglamento nº 561/2003, adoptado después de la interposición del presente recurso.

100 A este respecto, el demandante ha admitido que las autoridades irlandesas le concedieron las prestaciones sociales necesarias para sufragar sus gastos básicos, de modo que no se le privó de todo recurso o medio de subsistencia. No obstante, en su opinión, el Reglamento impugnado, incluso en la versión que resulta del Reglamento nº 561/2003, no le permite beneficiarse de otras ventajas sociales, le impide llevar una existencia normal y le obliga a depender completamente del Estado irlandés para subsistir. En concreto, el demandante sostiene que el artículo 2 del Reglamento impugnado no le permite ejercer ninguna actividad profesional, ni por cuenta ajena, ni autónoma. Así, se le denegó la concesión de una licencia de conductor de taxi. En cualquier caso, le resultaría imposible alquilar un vehículo o percibir dinero de los clientes, ya que se trata de poner a su disposición fondos o recursos económicos en el sentido de la citada disposición.

101 Por lo que se refiere, en concreto, a la supuesta vulneración del derecho a un recurso jurisdiccional, el demandante ha reconocido en la vista que el control jurisdiccional que ejerce, en el presente caso, el Tribunal de Primera Instancia, en la medida en que recae, con carácter incidental, sobre las resoluciones controvertidas del Consejo de Seguridad, debe limitarse a verificar si se respetan las normas superiores de Derecho Internacional que conforman el *ius cogens*, como se señaló en las sentencias Yusuf (apartados 276 y siguientes) y Kadi (apartados 225 y siguientes).

102 No obstante, el demandante sostiene que las conclusiones a las que llegó el Tribunal de Primera Instancia en las sentencias Yusuf (en concreto, en los apartados 344 y 345) y Kadi (en concreto, en los apartados 289 y 290), no pueden aplicarse al presente caso. Por una parte, la congelación de sus fondos no puede considerarse una medida cautelar de carácter temporal, a diferencia de lo que se apreció en las dos sentencias citadas, sino como una verdadera confiscación. Por otra parte, no se prevé ningún mecanismo efectivo que permita revisar las medidas individuales de congelación de fondos adoptadas por el Consejo de Seguridad, de modo que existe el riesgo que sus activos permanezcan congelados por el resto de su vida. A este respecto, el demandante alega que se esforzó en vano para persuadir al Consejo de Seguridad de que modificara su postura en relación con él. El 5 de febrero y el 19 de mayo de 2004 dirigió dos solicitudes a las autoridades irlandesas para que le ayudaran a lograr que su nombre desapareciera de la lista del Comité de Sanciones. Mediante escrito de 10 de octubre de 2005, las citadas autoridades le comunicaron que su expediente todavía estaba siendo examinado, sin dar a entender que iniciarían gestiones a su favor.

103 El Consejo, apoyado por las partes coadyuvantes, se opone a las alegaciones del demandante remitiéndose a las sentencias Yusuf y Kadi.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

104 Procede examinar, de entrada, la primera parte del motivo y, a continuación, conjuntamente las partes segunda y tercera, ya que la comprobación de una eventual

vulneración de derechos fundamentales del demandante por el Reglamento impugnado comprende necesariamente una evaluación del cumplimiento del principio de proporcionalidad por este acto a la luz del objetivo que persigue (conclusiones del Abogado General Léger en los asuntos en los que recayó la sentencia de 30 de mayo de 2006, Parlamento/Consejo y Comisión, asuntos acumulados C-317/04 y C-318/04, Rec. pp. I-4721 y ss., especialmente p. I-4724, punto 107).

— Sobre la primera parte del segundo motivo, basado en la vulneración del principio de subsidiariedad

105 El demandante sostiene, en lo esencial, que aun suponiendo que los artículos 60 CE, 301 CE y 308 CE justifiquen, en teoría, una competencia de la Comunidad para adoptar medidas como las controvertidas en el presente asunto (cuestión que constituye el objeto del primer motivo), los Estados miembros se encuentran en mejor situación para determinar las medidas concretas necesarias para ejecutar una resolución del Consejo de Seguridad. En su opinión, al adoptar el Reglamento impugnado, el Consejo menoscabó su libertad de elección y vulneró el principio de subsidiariedad.

106 A este respecto, es preciso recordar que el principio de subsidiariedad se recoge en el artículo 5 CE, párrafo segundo, a tenor del cual la Comunidad intervendrá en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario.

107 Según una jurisprudencia consolidada, el juez comunitario ha de controlar la legalidad de los actos comunitarios a la luz de este principio general [véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal de Justicia de 10 de diciembre de 2002, British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco, C-491/01, Rec. p. I-11453, apartados 177 a 185, y de 14 de abril de 2005, Bélgica/Comisión, C-110/03, Rec. p. I-2801, apartado 58; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 23 de octubre de 2003, Van den Bergh Foods/Comisión, T-65/98, Rec. p. II-4653, apartados 197 y 198].

108 No obstante, el Tribunal de Primera Instancia considera que no cabe invocar este principio general en el ámbito de aplicación de los artículos 60 CE y 301 CE, ni siquiera suponiendo que no sea de competencia exclusiva de la Comunidad (véase, al respecto, el artículo 60 CE, apartado 2).

109 En efecto, en relación con la interrupción o la reducción de las relaciones económicas con países terceros, las propias disposiciones citadas prevén la intervención de la Comunidad cuando la acción de ésta «se considerare necesaria» mediante 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 (PESC).

110 En el ámbito de aplicación de los artículos 60 CE y 301 CE, el Tratado CE confiere así a la Unión la facultad de determinar cuándo una acción de la Comunidad es necesaria. Esta decisión es el resultado del ejercicio de una facultad discrecional de la Unión, por lo que queda excluido el derecho de los particulares a impugnar, a la luz del principio de subsidiariedad enunciado en el artículo 5 CE, párrafo segundo, la legalidad de la acción posterior llevada a cabo por la Comunidad con arreglo a la posición común o a la acción común PESC de la Unión.

111 Por otra parte, el Tribunal de Primera Instancia admitió, en las sentencias Yusuf (apartados 158 y siguientes) y Kadi (apartados 122 y siguientes), que el ámbito de aplicación de los artículos 60 CE y 301 CE podía extenderse, recurriendo a la base jurídica complementaria del artículo 308 CE, a la adopción de sanciones económicas y financieras a particulares, en el marco de la lucha contra el terrorismo internacional, sin establecer vínculo alguno con países terceros. De lo anterior se deriva necesariamente que los particulares tampoco pueden impugnar a la luz del principio de subsidiariedad la legalidad de las medidas comunitarias adoptadas en virtud de dichos artículos, con arreglo a una posición común o a una acción común PESC de la Unión.

112 En todo caso, aun suponiendo que el principio de subsidiariedad sea aplicable en circunstancias como las del presente asunto, resulta evidente que para lograr la ejecución uniforme en los Estados miembros de las resoluciones del Consejo de Seguridad, que se imponen indistintamente a todos los miembros de la ONU, es mejor actuar en el ámbito comunitario que en el ámbito nacional.

113 Por último, con respecto a la alegación de que el Consejo menoscabó la libertad de elección de los Estados miembros, el Consejo subraya con razón que la Posición común 2002/402 recoge la opinión unánime de los Estados miembros de que era necesaria una acción de la Comunidad para llevar a cabo la congelación de fondos decidida por el Consejo de Seguridad. Como observa el Reino Unido, al haber elegido los propios Estados miembros cumplir sus obligaciones en virtud de la Carta de Naciones Unidas mediante un acto comunitario, no cabe imputar al Consejo haber menoscabado la libertad de elección de tales Estados por haberse atenido a su voluntad.

114 Por tanto, procede desestimar la primera parte del segundo motivo.

— Sobre las partes segunda y tercera del segundo motivo, basadas en la vulneración de los principios de proporcionalidad y de respeto a los derechos humanos

115 Sin perjuicio de una cuestión jurídica concreta que se examinará en el apartado 156, el Tribunal de Primera Instancia ya se ha pronunciado, en las sentencias Yusuf (apartados 226 a 346) y Kadi (apartados 176 a 291), sobre todas las cuestiones jurídicas que plantean las partes en el marco de las partes segunda y tercera del segundo motivo del presente recurso.

116 En dichas sentencias, el Tribunal de Primera Instancia declaró, entre otras cosas, lo siguiente:

— 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 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 (sentencias Yusuf, apartado 231, y Kadi, apartado 181);

— 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 (sentencias Yusuf, apartado 234, y Kadi, apartado 184);

— aunque no sea miembro de Naciones Unidas, debe considerarse que las obligaciones impuestas por la Carta de las Naciones Unidas vinculan a la Comunidad, al igual que a sus Estados miembros, en virtud de su propio Tratado constitutivo (sentencias Yusuf, apartado 243, y Kadi, apartado 193);

— por una parte, la Comunidad no puede violar las obligaciones que la Carta de las Naciones Unidas impone a sus Estados miembros ni obstaculizar su cumplimiento y, por otra parte, la Comunidad se encuentra obligada, en virtud del propio Tratado que la creó, a adoptar en el ejercicio de sus competencias todas las disposiciones necesarias para permitir que sus Estados miembros respeten tales obligaciones (sentencias Yusuf, apartado 254, y Kadi, apartado 204);

— en consecuencia, procede desestimar las alegaciones invocadas contra el Reglamento impugnado y 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 incorporar 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 (sentencias Yusuf, apartado 258, y Kadi, apartado 208);

— el Reglamento impugnado, adoptado en vista de la Posición común 2002/402, constituye el cumplimiento, en el ámbito de la Comunidad, de una obligación que recae sobre sus Estados miembros, en cuanto miembros de la ONU, 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 (sentencias Yusuf, apartado 264, y Kadi, apartado 213);

— en este contexto, las instituciones comunitarias actuaron en ejercicio de una competencia reglada, de modo que no disponían de ningún margen de apreciación autónomo (sentencias Yusuf, apartado 265, y Kadi, apartado 214);

— conforme a las consideraciones anteriores, ni en Derecho internacional ni en Derecho comunitario resulta aceptable la afirmación de que el Tribunal de Primera Instancia es competente para controlar, de modo incidental, la legalidad de las decisiones del Consejo de Seguridad o del Comité de Sanciones utilizando como criterio de referencia el nivel de protección de los derechos fundamentales reconocido en el ordenamiento jurídico comunitario (sentencias Yusuf, apartado 272, y Kadi, apartado 221);

— por tanto, las resoluciones del Consejo de Seguridad controvertidas no están sometidas en principio al control jurisdiccional del Tribunal de Primera

Instancia y éste no se encuentra autorizado a cuestionar, ni siquiera de modo incidental, su legalidad 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 (sentencias Yusuf, apartado 276, y Kadi, apartado 225);

— 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 (sentencias Yusuf, apartado 277, y Kadi, apartado 226);

— la congelación de fondos prevista en el Reglamento impugnado no vulnera ni el derecho fundamental de los afectados a disponer de sus bienes ni el principio general de proporcionalidad, utilizando como criterio de referencia el nivel de protección universal de los derechos fundamentales de la persona establecido en el *ius cogens* (sentencias Yusuf, apartados 288 y 289, y Kadi, apartados 237 y 238);

— dado que las resoluciones del Consejo de Seguridad de que se trata no reconocen un derecho de los afectados a ser oídos por el Comité de Sanciones antes de su inscripción en la lista controvertida y que ninguna norma imperativa de las que conforman el orden público internacional parece exigir una audiencia de ese tipo en las circunstancias del presente caso, procede desestimar las alegaciones basadas en la supuesta vulneración del citado derecho (sentencias Yusuf, apartados 306, 307 y 321, y Kadi, apartados 261 y 268);

— en concreto, en estas circunstancias, cuando se discute una medida cautelar que restringe la disponibilidad de los bienes de los afectados, el respeto de sus derechos fundamentales 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 (sentencias Yusuf, apartado 320, y Kadi, apartado 274);

— las instituciones comunitarias tampoco estaban obligadas a oír a los afectados antes de adoptar el Reglamento impugnado (sentencia Yusuf, apartado 329) o en el contexto de su adopción y aplicación (sentencia Kadi, apartado 259);

— en el marco de un recurso de anulación de un Reglamento impugnado, el Tribunal de Primera Instancia ejerce un control total sobre la legalidad de dicho Reglamento en lo que respecta a la observancia por parte de las instituciones comunitarias de las reglas de competencia, así como de las reglas de legalidad formal y de los requisitos sustanciales de forma a que está sometida su actuación; 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; el Tribunal de Primera Instancia controla también 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 conforman el *ius cogens*, y en particular de las normas imperativas para la protección universal de los derechos de la persona (sentencias Yusuf, apartados 334, 335 y 337, y Kadi, apartados 279, 280 y 282);

— en cambio, no corresponde al Tribunal de Primera Instancia controlar indirectamente la conformidad de las propias resoluciones del Consejo de Seguridad controvertidas con los derechos fundamentales protegidos por el ordenamiento jurídico comunitario; tampoco corresponde al Tribunal de Primera Instancia verificar la inexistencia de error en la apreciación de los hechos y pruebas que el Consejo de Seguridad tuvo en cuenta para adoptar las

medidas decididas por él, y ni siquiera controlar indirectamente la oportunidad o la proporcionalidad de tales medidas, salvo en lo que respecta al limitado ámbito que se ha definido en el guión anterior (sentencias Yusuf, apartados 338 y 339, y Kadi, apartados 283 y 284);

— en este contexto, los afectados 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 los recursos interpuestos contra las decisiones individuales adoptadas por el Comité de Sanciones, tanto en lo relativo a los hechos como a su apreciación jurídica (sentencias Yusuf, apartado 340, y Kadi, apartado 285);

— la laguna que se acaba de señalar en el guión anterior en la protección judicial de los demandantes no es en sí contraria al *ius cogens,* ya que, a) el derecho de acceso a los tribunales no constituye un derecho absoluto; b) en el presente caso, la limitación del derecho de acceso a los tribunales de los afectados, que es consecuencia de la inmunidad de jurisdicción de que disfrutan en principio, dentro del ordenamiento jurídico interno de los Estados miembros, las resoluciones del Consejo de Seguridad adoptadas en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, debe considerarse inherente a dicho derecho; c) 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; y d) al no existir un tribunal internacional competente para controlar la legalidad de los actos del Consejo de Seguridad, la creación de un órgano 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 los Gobiernos implicados, constituyen otra vía razonable para proteger adecuadamente los derechos fundamentales de los afectados, tal como son reconocidos por el *ius cogens* (sentencias Yusuf, apartados 341 a 345, y Kadi, apartados 286 a 290);

— por tanto, procede desestimar las alegaciones en contra del Reglamento impugnado basadas en la supuesta vulneración del derecho a un recurso jurisdiccional efectivo (sentencias Yusuf, apartado 346, y Kadi, apartado 291).

117 Como el demandante ha reconocido en la vista, el Tribunal de Primera Instancia respondió de forma exhaustiva, al examinar los asuntos Yusuf y Kadi, a alegaciones de Derecho sustancialmente idénticas a las invocadas en el presente asunto por las partes en sus escritos, en el marco de las partes segunda y tercera del segundo motivo (véanse, para las alegaciones análogas invocadas por las partes en el asunto que dio lugar a la sentencia Yusuf, los apartados 190 a 225 de dicha sentencia, y para las alegaciones análogas invocadas por las partes en el asunto que dio lugar a la sentencia Kadi, los apartados 138 a 175 de dicha sentencia). Así sucede, en concreto, con las alegaciones del demandante relativas al carácter supuestamente no vinculante para los Estados miembros de las resoluciones del Consejo de Seguridad (apartado 94 *supra*), a la supuesta incompatibilidad de las resoluciones controvertidas con las normas fundamentales del Derecho internacional sobre la protección de los derechos humanos (apartado 95 *supra*) y a la supuesta vulneración de derechos fundamentales tal y como los garantiza el CEDH (apartado 98 *supra*), en particular desde el punto de vista de la proporcionalidad (apartado 97 *supra*) y del derecho a un recurso jurisdiccional efectivo (apartado 101 *supra*).

118 No obstante, es preciso añadir las consideraciones que siguen en respuesta a las alegaciones más concretas expuestas por el demandante en la vista y relativas, por una parte, a la supuesta falta de efectividad de las exenciones y de las excepciones a la congelación de fondos previstas por el Reglamento nº 561/2003, en concreto por lo que se refiere al ejercicio de una actividad profesional (apartados 99 y 100 *supra*) y, por otra parte, a la supuesta invalidez, en el presente caso, de las conclusiones a las que llegó el Tribunal de Primera Instancia en las sentencias Yusuf y Kadi sobre la compatibilidad con el *ius cogens* de la laguna detectada en la protección jurisdiccional de los afectados (apartados 101 y 102 *supra*).

119 Por lo que se refiere, en primer lugar, a la supuesta falta de efectividad de las exenciones y de las excepciones a la congelación de fondos, es preciso recordar que el artículo 2 *bis* del Reglamento impugnado, que fue introducido por el Reglamento nº 561/2003, adoptado a raíz de la Resolución 1452 (2002) del Consejo de Seguridad, dispone, entre otras excepciones y exenciones, que a petición expresa de los afectados, y salvo que el Comité de Sanciones se oponga expresamente, las autoridades nacionales competentes podrán declarar que la congelación no se

aplicará a los fondos o a los recursos económicos que hayan determinado que son «necesarios para sufragar gastos básicos, incluido el pago de alimentos, alquileres o hipotecas, medicamentos y tratamientos médicos, impuestos, primas de seguros y servicios públicos» (véase el apartado 43 *supra*). El empleo del término «incluido», al igual que en la Resolución 1452 (2002), pone de manifiesto que ni dicha Resolución ni el Reglamento nº 561/2003 enumeran de forma taxativa o exhaustiva los gastos básicos que pueden quedar exentos de la congelación de fondos. La determinación de las categorías de gastos que pueden recibir esta calificación se deja, por tanto, en gran medida, a la apreciación de las autoridades nacionales competentes, responsables de la ejecución del Reglamento impugnado, bajo la supervisión del Comité de Sanciones. Además, es posible liberar los fondos necesarios para sufragar cualquier otro «gasto extraordinario» con la autorización expresa del Comité de Sanciones.

120 Las partes están de acuerdo en que, con arreglo a estas disposiciones, Irlanda solicitó y obtuvo la aprobación del Comité de Sanciones, en agosto de 2003, para poder abonar al demandante determinadas prestaciones sociales que le permitieron satisfacer sus necesidades básicas y las de su familia. En diciembre de 2003, el Comité de Sanciones autorizó a Irlanda a incrementar el importe de las prestaciones abonadas al demandante, habida cuenta del aumento del presupuesto nacional irlandés. De este modo se confirma que, lejos de tener por objeto o por efecto someter al demandante a un trato inhumano o degradante, la congelación de sus fondos tiene en cuenta, en la medida de lo posible, sus necesidades básicas y sus derechos fundamentales (véanse, en este sentido, las sentencias Yusuf, apartados 291 y 312, y Kadi, apartados 240 y 265).

121 Es cierto que ha de reconocerse igualmente que la congelación de fondos, sin perjuicio de las exenciones y excepciones previstas en el artículo 2 *bis* del Reglamento impugnado, es una medida especialmente drástica contra el demandante, que puede impedirle incluso llevar una vida social normal y obligarle a depender completamente de la ayuda social que le han concedido las autoridades irlandesas.

122 No obstante, procede recordar que dicha medida 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 con el fin, entre otros, de evitar que se repitan ataques terroristas como los cometidos en Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001 (sentencias Yusuf, apartados 295 y 297, y Kadi, apartados 244 y 246).

123 Pues bien, toda medida sancionadora de este tipo produce, por definición, efectos que atañen a los derechos de propiedad y al libre ejercicio de actividades profesionales, ocasionando así perjuicios a terceros que no tienen ninguna responsabilidad en cuanto a la situación que condujo a la adopción de las sanciones (sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de julio de 1996, Bosphorus, C-84/95, Rec. p. I-3953, apartado 22). La importancia de los objetivos perseguidos por la normativa que establece tales sanciones puede justificar las consecuencias negativas que de ella se deriven para ciertos operadores, aunque sean considerables (sentencia Bosphorus, antes citada, apartado 23).

124 En la sentencia Bosphorus, apartado 123 anterior, el Tribunal de Justicia declaró que el embargo de una aeronave propiedad de una persona con domicilio en la República Federal de Yugoslavia, pero que había sido arrendada por un operador económico exterior «inocente» y de buena fe, no era incompatible con los derechos fundamentales reconocidos por el Derecho comunitario, a la luz del objetivo de interés general tan fundamental para la comunidad internacional como el que consiste en poner término al estado de guerra en la región y a las violaciones masivas de los derechos humanos y del Derecho internacional humanitario en la República de Bosnia-Herzegovina. En la sentencia Bosphorus/Irlanda, de 30 de junio de 2005 (nº 45036/98, aún no publicada en el *Recueil des arrêts et décisions),* el Tribunal Europeo de Derechos Humanos consideró también que el embargo de la aeronave de que se trataba no había infringido el CEDH (apartado 167), habida cuenta, en particular, de la naturaleza de la injerencia controvertida y del interés general que perseguían el embargo y el régimen de sanciones (apartado 166).

125 Con mayor razón, debe considerarse, en el presente asunto, que la congelación de fondos, activos financieros y otros recursos económicos de personas que el Consejo

de Seguridad ha identificado como asociados con Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y los talibanes no es incompatible con los derechos fundamentales de la persona que forman parte del *ius cogens,* a la luz del objetivo de interés general tan fundamental para la comunidad internacional como el que consiste en luchar por todos los medios, con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas, contra las amenazas a la paz y a la seguridad internacionales representadas por los actos de terrorismo (véanse, en este sentido, las sentencias Yusuf, apartado 298, y Kadi, apartado 247).

126 Por otra parte, es preciso observar que ni el Reglamento impugnado ni las Resoluciones del Consejo de Seguridad que dicho Reglamento aplica impiden al demandante llevar una vida personal, familiar y social satisfactoria, teniendo en cuenta las circunstancias. De este modo, según la interpretación del Consejo en la vista, que debe considerarse correcta, dichos actos no prohíben el uso para fines estrictamente personales de los recursos económicos congelados, como una vivienda o un automóvil. Lo mismo sucede, con mayor razón, con los bienes de consumo corriente.

127 También es correcta la tesis que el Consejo sostuvo en la vista, según la cual el Reglamento impugnado y las Resoluciones del Consejo de Seguridad que dicho Reglamento aplica, por sí solos, no impiden al demandante ejercer una actividad profesional autónoma o por cuenta ajena, a diferencia de lo que éste pretende, sino que afectan fundamentalmente a los ingresos percibidos como consecuencia de dicha actividad.

128 En efecto, en primer lugar, ninguna de las disposiciones de tales actos tiene expresamente por objeto el ejercicio de una actividad de este tipo, ni para prohibirla ni para regularla.

129 En segundo lugar, los actos controvertidos no están encaminados a impedir la percepción de fondos y de recursos económicos como tal por los afectados, sino que se limitan a ordenar la congelación de dichos fondos y recursos económicos y a impedir que se pongan a disposición de los afectados y que éstos los utilicen en su beneficio, salvo cuando lo hagan con fines estrictamente personales, como se ha señalado en el apartado 126 anterior. Por consiguiente, lo que tales actos regulan no es tanto el ejercicio de una actividad profesional autónoma o por cuenta ajena, sino la libre percepción de los ingresos derivados de dicha actividad.

130 En tercer lugar, el artículo 2 *bis* del Reglamento impugnado permite que no se aplique el artículo 2 del citado Reglamento, en las condiciones que esta misma disposición precisa, a todo tipo de fondos y de recursos económicos, incluidos por tanto los recursos económicos necesarios para ejercer una actividad profesional autónoma o por cuenta ajena y los fondos percibidos o que han de percibirse en el marco de una actividad de este tipo. Aunque el artículo 2 *bis* establece una excepción a lo dispuesto por el artículo 2, no puede interpretarse estrictamente, habida cuenta del objetivo de carácter humanitario que, sin duda, persigue.

131 De este modo, en el presente asunto, tanto la expedición de una licencia de conductor de taxi al demandante, como el alquiler por éste de un automóvil, en tanto que «recursos económicos», como los rendimientos profesionales derivados de la actividad de conductor de taxi, en tanto que «fondos», pueden ser objeto, en principio, de una excepción a la congelación de los fondos y recursos económicos del demandante en las condiciones y dentro de los límites fijados, en su caso, por una de las autoridades competentes de los Estados miembros enumeradas en el anexo II del Reglamento impugnado o por el Comité de Sanciones.

132 No obstante, como el Consejo observó en la vista, corresponde a las autoridades nacionales, que se encuentran en mejor situación para tomar en consideración las

circunstancias concretas de cada caso, decidir en primer lugar si puede establecerse dicha excepción y, a continuación, proceder a su control y velar por su ejecución, respetando la congelación de fondos del afectado. De este modo, en el presente asunto, podría corresponder a dichas autoridades llevar a cabo los controles destinados a comprobar que los rendimientos profesionales que percibe el demandante por ejercer su actividad de conductor de taxi no superan el límite de lo que se considera necesario para sus gastos básicos. En cambio, una eventual decisión de las autoridades irlandesas de denegar al demandante la licencia de conductor de taxi, sin tener en cuenta sus necesidades, básicas o extraordinarias, y sin consultar con el Comité de Sanciones, sería el resultado de una interpretación o de una aplicación incorrectas del Reglamento impugnado.

133 En este contexto, no cabe reconsiderar la apreciación realizada por el Tribunal de Primera Instancia en las sentencias Yusuf y Kadi a la luz de las alegaciones más específicas invocadas por el demandante en la vista y relativas a la supuesta falta de efectividad de las exenciones y de las excepciones a la congelación de fondos previstas por el Reglamento nº 561/2003.

134 Por lo que se refiere, en segundo lugar, a la supuesta invalidez, en el presente caso, de las conclusiones a las que llegó el Tribunal de Primera Instancia, en los asuntos Yusuf y Kadi, sobre la compatibilidad con el *ius cogens* de la laguna detectada en la protección jurisdiccional de los afectados, el demandante alega, por una parte, la naturaleza confiscatoria de la congelación de sus fondos y, por otra, la falta de efectividad del mecanismo para revisar las medidas individuales de congelación de fondos adoptadas por el Consejo de Seguridad y aplicadas por el Reglamento impugnado.

135 En relación, primero, con el supuesto carácter confiscatorio de la congelación de fondos del demandante, es preciso recordar que el Tribunal de Primera Instancia, en las sentencias Yusuf (apartado 299) y Kadi (apartado 248), declaró que 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 afectados sobre sus

activos financieros, sino únicamente a su utilización. En su apreciación de la compatibilidad de dicha medida con el *ius cogens,* y en la medida en que no está sometida al control jurisdiccional, el Tribunal de Primera Instancia concedió 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 (sentencias Yusuf, apartado 344, y Kadi, apartado 289).

136 Pues bien, el demandante no ha invocado elemento o alegación alguna que pueda poner en entredicho la pertinencia de estas apreciaciones en el presente caso. Al contrario, el hecho de que la Resolución 1671 (2005), adoptada el 29 de julio de 2005, es decir dentro del plazo máximo de 18 meses previsto en la Resolución 1526 (2004) anterior, al igual que las cuatro resoluciones que la han precedido (véanse los apartados 18, 30, 40 y 46 *supra*), haya previsto de nuevo un mecanismo de revisión en un «plazo de 17 meses, o antes» (véase el apartado 48 *supra*) confirma tales apreciaciones.

137 En cuanto a la efectividad del mecanismo de revisión de las medidas individuales de congelación de los fondos adoptadas por el Consejo de Seguridad y aplicadas por el Reglamento impugnado, en segundo lugar, es preciso recordar, además de las consideraciones resumidas en el apartado 116 anterior, que en las sentencias Yusuf (apartados 309 y siguientes) y Kadi (apartados 262 y siguientes), el Tribunal de Primera Instancia declaró que los afectados podían dirigirse al Comité de Sanciones, por medio de sus autoridades nacionales, a fin de que se retire su nombre de la lista de personas a quienes se aplican las sanciones, o bien para obtener ciertas excepciones a la congelación de sus fondos.

138 En virtud de las medidas contempladas en el párrafo 4, letra b), de la Resolución 1267 (1999), del párrafo 8, letra c), de la Resolución 1333 (2000) y de los párrafos 1 y 2 de la Resolución 1390 (2002), enunciadas de nuevo en el párrafo 1 de la Resolución 1526 (2004) y de la Resolución 1617 (2005), el Comité de Sanciones se encarga de

actualizar periódicamente la lista de personas y entidades cuyos fondos deben congelarse con arreglo a las citadas Resoluciones del Consejo de Seguridad.

139 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» (en lo sucesivo, «Directrices»), aprobadas el 7 de noviembre de 2002, modificadas el 10 de abril de 2003 y revisadas (sin modificaciones sustanciales) el 21 de diciembre de 2005, disponen lo siguiente en su sección 8, titulada «Exclusión de la lista».

«a) Sin perjuicio de los procedimientos disponibles, una persona, un grupo, una empresa o una 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 de Sanciones] 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 de Sanciones]. El Gobierno requerido puede presentar un pedido de exclusión de la lista al [Comité de Sanciones], de conformidad con el procedimiento de no objeción, sin un pedido paralelo del Gobierno o de los Gobiernos proponentes originales.

e) El [Comité de Sanciones] 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.»

140 El Tribunal de Primera Instancia ha observado ya que, al aprobar estas Directrices, el Consejo de Seguridad quiso tomar en consideración, en la medida de lo posible, los derechos fundamentales de las personas inscritas en la lista del Comité de Sanciones y en particular sus derechos de defensa (sentencias Yusuf, apartado 312, y Kadi, apartado 265). 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). A tenor del párrafo 18 de dicha Resolución, 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)».

141 Es cierto que el procedimiento que se acaba de describir no reconoce directamente a los propios afectados el derecho a ser oídos por el citado Comité, única autoridad competente para pronunciarse, a petición de un Estado, sobre la revisión de su caso, de modo que dichas personas dependen, en lo esencial, de la protección diplomática

otorgada por los Estados a sus ciudadanos. Sin embargo, esta restricción del derecho a ser oído 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 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 afectados 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 (sentencias Yusuf, apartados 314 y 315, y Kadi, apartados 267 y 268; véase igualmente, por analogía, el auto del Presidente de la Sala Segunda del Tribunal de Primera Instancia de 2 de agosto de 2000, «Invest» Import und Export e Invest commerce/Comisión, T-189/00 R, Rec. p. II-2993).

142 Aunque el Comité de Sanciones adopte sus decisiones por consenso, la efectividad del procedimiento para solicitar la exclusión de la lista está garantizada, por una parte, por los distintos mecanismos formales de consulta para facilitar dicho consenso contemplados en la sección 8, letras b) a c), de las Directrices, y, por otra parte, por la obligación que incumbe a los Estados miembros de la ONU, incluidos los miembros de dicho Comité, de actuar de buena fe en el marco de este procedimiento, de conformidad con el principio general de Derecho internacional según el cual todo Tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe (*pacta sunt servanda),* recogido en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, celebrada en Viena el 23 de mayo de 1969. A este respecto, procede subrayar que las Directrices vinculan a todos los Estados miembros de la ONU en virtud de sus obligaciones jurídicas internacionales, con arreglo a las Resoluciones controvertidas del Consejo de Seguridad. En concreto, del párrafo 9 de la Resolución 1267 (1999), del párrafo 19 de la Resolución 1333 (2000) y del párrafo 7 de la Resolución 1390 (2002) se desprende que todos los Estados están obligados a cooperar plenamente con el Comité de Sanciones en el cumplimiento de sus funciones, en particular, comunicándole la información que pueda resultar necesaria en virtud de tales Resoluciones.

143 Más concretamente, por lo que se refiere al Gobierno requerido, que es el Gobierno al que se dirige la solicitud de exclusión de la lista y que, por tanto, en la mayoría de los casos, es el país de residencia o de ciudadanía del afectado, la efectividad de este procedimiento de exclusión queda garantizada, además, por la obligación que le impone la sección 8, letra b), de las Directrices de examinar toda la información pertinente proporcionada por el afectado y contactar a continuación bilateralmente con el Gobierno que ha propuesto la inclusión en la lista.

144 Es preciso añadir, en este contexto, que cuando los Estados miembros de la Comunidad reciben una solicitud de exclusión de la lista, les incumben una serie de obligaciones específicas.

145 En efecto, dado que el Comité de Sanciones, mediante sus Directrices, ha interpretado las Resoluciones controvertidas del Consejo de Seguridad en el sentido de que confieren a los afectados el derecho a presentar una solicitud de revisión de su caso al Gobierno del país en el que residen o del que son nacionales con el fin de que se excluya su nombre de la lista controvertida (véanse los apartados 138 y 139 *supra*), es preciso interpretar y aplicar en el mismo sentido el Reglamento impugnado, que ejecuta las citadas Resoluciones en la Comunidad (véanse, a este respecto, las sentencias Yusuf, apartado 276, y Kadi, apartado 225). Por consiguiente, debe entenderse que dicho derecho no sólo está garantizado por las citadas Directrices, sino también por el ordenamiento jurídico comunitario.

146 De las consideraciones anteriores resulta que, tanto al examinar dicha solicitud como en las consultas y negociaciones entre Estados que pueden derivarse de ella en virtud de la sección 8 de las Directrices, los Estados miembros están obligados, con arreglo al artículo 6 UE, a respetar los derechos fundamentales de los afectados tal y como se garantizan en el CEDH, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, como principios generales del Derecho comunitario, en la medida en que el respeto de tales derechos fundamentales no pueda convertirse en un obstáculo para el adecuado cumplimiento de las obligaciones que les impone la Carta de las Naciones Unidas (véanse, en sentido contrario, las sentencias Yusuf, apartado 240, y Kadi, apartado 190).

147 Así, los Estados miembros deben velar en la medida de lo posible por que los afectados estén en disposición de defender eficazmente su punto de vista ante las autoridades nacionales competentes, en el marco de una solicitud de revisión de su caso. Por otra parte, el margen de apreciación que es preciso reconocer a tales autoridades, en este contexto, debe ejercerse de modo que tome debidamente en consideración las dificultades con las que los afectados puedan tropezar para procurarse una protección efectiva de sus derechos, habida cuenta del contexto y la naturaleza concretos de las medidas que les son aplicables.

148 De este modo, los Estados miembros no podrán negarse a iniciar el procedimiento de revisión previsto en las directivas sólo porque los afectados no estén en disposición de proporcionar información precisa y pertinente en apoyo de su solicitud, dado que, por su carácter confidencial, no les comunicaron los motivos concretos que justificaron su inclusión en la lista controvertida ni los elementos de prueba que respaldaban dichos motivos.

149 Asimismo, habida cuenta de que los particulares, como se ha recordado en el apartado 141 anterior, no tienen derecho a ser oídos personalmente por el Comité de Sanciones, de modo que dependen, en lo esencial, de la protección diplomática otorgada por los Estados a sus ciudadanos, los Estados miembros están obligados a actuar con diligencia para que el caso de los afectados se someta sin retraso y de forma leal e imparcial al citado Comité para que éste proceda a su revisión, si ello resulta objetivamente justificado a la luz de la información pertinente aportada.

150 Procede añadir que, como señaló el Tribunal de Primera Instancia, a raíz de las afirmaciones del Reino Unido en la vista, en las sentencias Yusuf (apartado 317) y Kadi (apartado 270), los afectados tienen la posibilidad de interponer un recurso jurisdiccional, basado en el Derecho interno del Estado del Gobierno requerido 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 al Comité de Sanciones para su revisión, o con carácter más general, contra cualquier

vulneración, por la citada autoridad nacional, del derecho de los afectados a solicitar la revisión de su caso. En la vista, en el presente asunto, el Consejo invocó, en este sentido, una resolución de un órgano jurisdiccional de un Estado miembro en la que se condenaba al citado Estado miembro a solicitar, con carácter urgente, al Comité de Sanciones que borrara el nombre de dos personas de la lista controvertida, bajo apercibimiento de una multa diaria [tribunal de première instance de Bruxelles (quatrième chambre), sentencia de 11 de febrero de 2005 en el asunto Nabil Sayadi y Patricia Vinck/Estado belga].

151 A este respecto, procede recordar que, según una jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de noviembre de 2005, Leffler, C-443/03, Rec. p. I-9611, apartados 49 y 50, y la jurisprudencia allí citada), a falta de disposiciones comunitarias, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro configurar la regulación procesal de los recursos judiciales destinados a garantizar la salvaguardia de los derechos que los justiciables obtienen del efecto directo del Derecho comunitario. El Tribunal de Justicia ha precisado que dicha regulación de los recursos no puede ser menos favorable que la referente a los derechos que tienen su origen en el ordenamiento jurídico interno (principio de equivalencia) y que no puede hacer imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico comunitario (principio de efectividad). El principio de efectividad debe llevar a los tribunales nacionales a aplicar la regulación procesal prevista por su ordenamiento jurídico interno en la medida en que no se oponga a la razón de ser y la finalidad del acto comunitario de que se trate.

152 De las consideraciones anteriores se deriva que, en el marco de un recurso que tenga por objeto una vulneración, por las autoridades nacionales competentes, del derecho de los afectados a solicitar la revisión de su caso con el fin de obtener su exclusión de la lista controvertida, corresponde al juez nacional, en principio, aplicar su Derecho nacional al mismo tiempo que velar por que se garantice la plena eficacia del Derecho comunitario, lo que puede llevarle a no aplicar, en su caso, una norma nacional que lo obstaculice (véase la sentencia Leffler, apartado 151 *supra*, apartado 51, y la jurisprudencia allí citada), como una norma que excluya el control jurisdiccional de la negativa de las autoridades nacionales a actuar con el fin de garantizar la protección diplomática de sus ciudadanos.

153 En el presente caso, el demandante alegó en la vista que las autoridades irlandesas le informaron, mediante escrito de 10 de octubre de 2005, de que su solicitud de exclusión de la lista controvertida, presentada el 5 de febrero de 2004, todavía estaba siendo examinada por dichas autoridades. Si el demandante pretende de este modo poner de manifiesto la falta de cooperación leal de las autoridades irlandesas, le corresponde valerse, en su caso, de las posibilidades de interponer un recurso jurisdiccional basado en el Derecho interno de las que se ha tratado anteriormente.

154 En cualquier caso, una falta de cooperación de este tipo, suponiendo que se hubiera probado, no significa en absoluto que el procedimiento de exclusión contemplado en las Directrices sea, por sí mismo, ineficaz (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, y la jurisprudencia allí citada).

155 En este contexto, no procede reconsiderar la apreciación del Tribunal de Primera Instancia en las sentencias Yusuf y Kadi a la luz de las alegaciones más específicas que el demandante expuso en la vista y relativas a la supuesta incompatibilidad con el *ius cogens* de la laguna detectada en la protección jurisdiccional de los afectados.

156 Por último, las sentencias Yusuf y Kadi no dan una respuesta a la alegación del demandante de que los Estados miembros de la ONU no están obligados a aplicar sin cambios las medidas que el Consejo de Seguridad les «invita» a adoptar. A este respecto, el Reino Unido objeta acertadamente que el artículo 39 de la Carta de las Naciones Unidas distingue entre las «recomendaciones», que no tienen fuerza obligatoria, y las «decisiones», que tienen fuerza obligatoria. En el presente caso, las sanciones previstas por el párrafo 8, letra c), de la Resolución 1333 (2000) se adoptaron mediante decisión. Asimismo, en el párrafo 1 de la Resolución 1390 (2002), el Consejo de Seguridad «decidió» mantener las medidas «impuestas» por la citada disposición. Por tanto, procede desestimar también esta alegación.

157 A la luz de las consideraciones anteriores, procede desestimar las partes segunda y tercera del segundo motivo. Por consiguiente, debe desestimarse íntegramente el segundo motivo.

Sobre el tercer motivo, basado en un vicio sustancial de forma

Alegaciones de las partes

158 El demandante sostiene que el Consejo incurrió en un vicio sustancial de forma al no exponer adecuadamente las razones por las que considera que en el presente caso se imponía la adopción de una normativa comunitaria, en vez de las correspondientes normativas nacionales. El motivo enunciado a este respecto en el cuarto considerando del Reglamento impugnado, a saber, el objetivo de «evitar toda distorsión de la competencia», no cuenta con ningún fundamento fáctico.

159 El Consejo y el Reino Unido consideran que el presente motivo se confunde con el que se basa en la vulneración del principio de subsidiariedad y se remiten a sus observaciones en respuesta a dicho motivo. A la alegación del demandante de que el Reglamento impugnado no expone las razones por las que se consideró oportuna una acción comunitaria, el Reino Unido duda de que sea así, a la luz de los considerandos del citado Reglamento. A la alegación más concreta del demandante de que existe una motivación insuficiente en relación con el objetivo de evitar una distorsión de la competencia, el Consejo responde que la motivación del Reglamento impugnado debe examinarse globalmente y no aislando una única frase de una página de considerandos.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

160 Con este motivo, el demandante alega una doble insuficiencia en la motivación.

161 En primer lugar, imputa al Consejo no haber expuesto adecuadamente las razones por las cuales éste consideró que en el presente caso se imponía la adopción de una normativa comunitaria, en vez de las correspondientes normativas nacionales.

162 Esta imputación carece de fundamento, ya que los vistos del Reglamento impugnado se remiten, por una parte, a los artículos 60 CE, 301 CE y 308 CE y, por otra, a la Posición común 2002/402. Aun cuando el Tribunal de Primera Instancia afirmó, en las sentencias Yusuf (apartado 138) y Kadi (apartado 102), que la exposición de motivos del Reglamento impugnado era particularmente lacónica sobre este extremo, dicha motivación resulta, sin embargo, suficiente. En cuanto a las razones por las que se consideró, en dicha Posición común, que era necesaria una acción de la Comunidad, se trata de razones de la Unión y no de la Comunidad. En consecuencia, no era preciso exponerlas en el acto comunitario.

163 En segundo lugar, el demandante sostiene que el motivo señalado en el cuarto considerando del Reglamento impugnado, a saber, el objetivo de «evitar una distorsión de la competencia», no cuenta con ningún fundamento fáctico.

164 Es cierto que el Tribunal de Primera Instancia declaró, en las sentencias Yusuf (apartados 141 y 150) y Kadi (apartados 105 y 114), que no resultaba 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 y que, por lo tanto, las medidas controvertidas en los citados asuntos no podían ampararse en el objetivo mencionado en el artículo 3 CE, apartado 1, letras c) y g).

165 No obstante, como señala con razón el Consejo, la motivación de un reglamento debe examinarse globalmente. Según la jurisprudencia un vicio de forma de un reglamento que consista en una afirmación de hecho errónea contenida en un considerando no puede conducir a la anulación de dicho acto si los demás considerandos proporcionan una motivación suficiente por sí misma (sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de octubre de 1987, España/Consejo y Comisión, 119/86, Rec. p. 4121, apartado 51, y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 21 de enero de 1999, Neue Maxhütte Stahlwerke y Lech-Stahlwerke/Comisión, T-129/95, T-2/96 y T-97/96, Rec. p. II-17, apartado 160). Esto es lo que sucede en el presente caso.

166 A este respecto, cabe recordar que la motivación que exige el artículo 253 CE debe revelar de manera clara e inequívoca el razonamiento del Consejo, de modo que los afectados puedan conocer la justificación de las medidas adoptadas y el Tribunal de Justicia ejercer su control. Por otra parte, para apreciar el cumplimiento de la obligación de motivación, se debe tener en cuenta no sólo el tenor literal del acto, sino también su contexto, así como el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate. Cuando se trata, como en el presente asunto, de un acto destinado a una aplicación general, la motivación puede limitarse a indicar, por una parte, la situación de conjunto que ha conducido a su adopción y, por otra parte, los objetivos generales que se propone alcanzar (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de enero de 2006, International Air Transport Association y otros, C-344/04, Rec. p. I-403, apartados 66 y 67, y la jurisprudencia allí citada).

167 En el presente caso, los vistos del Reglamento impugnado y los siete primeros considerandos, entre otros, satisfacen plenamente tales exigencias, como se desprende de las sentencias Yusuf (apartados 158 y siguientes) y Kadi (apartados 122 y siguientes).

168 Además, la parte en que el anexo I del Reglamento impugnado designa por su nombre al demandante, al que se aplica una medida individual de congelación de

fondos, está suficientemente motivada por la remisión, en su artículo 2, a la designación correspondiente del Comité de Sanciones.

169 De las anteriores consideraciones se desprende que debe desestimarse el tercer motivo.

170 Dado que ninguno de los motivos invocados por el demandante en apoyo de su recurso está fundado, procede desestimar dicho recurso.

Costas

171 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haberse desestimado el recurso, procede condenar en costas al demandante, conforme a las pretensiones del Consejo.

172 Sin embargo, según el artículo 87, apartado 4, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, los Estados miembros y las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio soportarán sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Segunda)

decide:

1) **Desestimar el recurso.**

2) **Condenar al demandante a soportar, además de sus propias costas, las costas del Consejo.**

3) **El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la Comisión soportarán sus propias costas.**

Pirrung Forwood Papasavvas

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 12 de julio de 2006

El Secretario

E. Coulon

El Presidente

J. Pirrung

Índice

Marco jurídico ..... II - 2150

Antecedentes del litigio ..... II - 2154

Procedimiento ..... II - 2168

Pretensiones de las partes ..... II - 2170

Antecedentes de hecho ..... II - 2171

Fundamentos de Derecho ..... II - 2171

1. Sobre la admisibilidad ..... II - 2171

Alegaciones de las partes ..... II - 2171

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia ..... II - 2172

2. Sobre el fondo ..... II - 2177

Sobre el primer motivo, basado en la falta de competencia y en una desviación de poder ..... II - 2177

Alegaciones de las partes ..... II - 2177

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia ..... II - 2178

Sobre el segundo motivo, basado en la vulneración de los principios fundamentales de subsidiariedad, de proporcionalidad y de respeto a los derechos humanos ..... II - 2179

Alegaciones de las partes ..... II - 2179

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia ..... II - 2182

— Sobre la primera parte del segundo motivo, basado en la vulneración del principio de subsidiariedad ..... II - 2183

— Sobre las partes segunda y tercera del segundo motivo, basadas en la vulneración de los principios de proporcionalidad y de respeto a los derechos humanos ..... II - 2185

Sobre el tercer motivo, basado en un vicio sustancial de forma ..... II - 2205

Alegaciones de las partes ..... II - 2205

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia ..... II - 2206

Costas ..... II - 2208