CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. F.G. JACOBS

presentadas el 30 de abril de 1996 *

1. El caso de autos versa sobre el efecto de las sanciones impuestas a la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) y sobre la interpretación de un Reglamento del Consejo de la Unión Europea relativo a la aplicación de varias Resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El litigio versa esencialmente sobre una decisión que adoptó el Minister for Transport, Energy and Communications irlandés (en lo sucesivo, «Ministro»), con arreglo al Reglamento, ordenando que se apresara una aeronave propiedad de las Líneas Aéreas Yugoslavas (en lo sucesivo, «JAT»), pero utilizada por Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS (en lo sucesivo, «Bosphorus Airways»), una compañía turca de transporte aéreo. Antes de adoptarse el Reglamento, esta compañía había arrendado a JAT la aeronave por un período de cuatro años. La aeronave se encontraba en el aeropuerto de Dublín para operaciones de mantenimiento cuando el Ministro adoptó la decisión impugnada. Antes de considerar los hechos con mayor detenimiento, estimo necesario exponer el marco jurídico del caso.

Marco jurídico

2. En el transcurso de la guerra en la antigua Yugoslavia, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, al que con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas le incumbe la primordial responsabilidad de mantener la paz y la seguridad internacionales, adoptó varias Resoluciones mediante las que se instaba a los Estados miembros de las Naciones Unidas a imponer diversas medidas de embargo y otras sanciones. Las medidas se adoptaron con arreglo al Capítulo VII de la Carta y, por consiguiente, eran obligatorias para todos los Estados miembros de las Naciones Unidas.

3. La primera de las mencionadas Resoluciones fue la Resolución 713 (1991), adoptada el 25 de septiembre de 1991, en la cual el Consejo de Seguridad expresó su profunda preocupación por los combates en Yugoslavia y decidió:

«[...] que, para establecer la paz y la estabilidad en Yugoslavia, todos los Estados pondrán en vigor de inmediato un embargo general y completo a todas las entregas de armamento y pertrechos militares a Yugoslavia, hasta que el Consejo decida lo contrario tras la celebración de consultas entre el Secretario General y el Gobierno de Yugoslavia». [1]

4. En la Resolución 757 (1992), adoptada el 30 de mayo de 1992, el Consejo de Seguridad condenó el hecho de que las autoridades de

* Lengua original: inglés.

1 — Véase el apartado 6 de la Resolución.

la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) no hubieran tomado medidas eficaces para cumplir lo dispuesto en la Resolución 752 (1992), que exigía el cese de los combates en Bosnia-Herzegovina. El Consejo de Seguridad adoptó medidas adicionales, incluyendo un embargo comercial y un embargo financiero. Entre otras cosas, decidió: [2]

«que todos los Estados impedirán:

a) la importación a sus territorios de todos los productos originarios de la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) que sean exportados desde ésta después de la fecha de la presente resolución;

b) todas las actividades de sus nacionales efectuadas en sus territorios que promuevan o que tengan por objeto promover la exportación o el transbordo de cualesquiera productos o bienes originarios de la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro), al igual que cualesquiera transacciones efectuadas por sus nacionales o por buques o aeronaves de sus pabellones o en sus territorios de productos o bienes originarios de la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) y exportados desde ésta después de la fecha de la presente resolución, incluidas en particular cualesquiera transferencias de fondos a la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) para atender a esas actividades o transacciones;

c) la venta o suministro por sus nacionales o desde sus territorios o mediante la utilización de buques o aeronaves con sus pabellones de cualesquiera productos o bienes, originarios o no de sus territorios, con exclusión de los suministros destinados estrictamente a fines médicos y los alimentos, sobre los que se notificará al Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 724 (1991) relativa a Yugoslavia, a cualquier persona o entidad en la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro), o a cualquier persona o entidad en relación con cualesquiera negocios realizados en la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) o dirigidos desde ésta, y cualesquiera actividades de sus nacionales o en sus territorios que promuevan o que tengan por objeto promover tal venta o suministro de esos productos o bienes».

5. De especial relevancia para el caso de autos es el apartado 7 de la misma Resolución, en donde el Consejo de Seguridad decidió:

«que todos los Estados:

a) negarán permiso a cualquier aeronave para despegar de su territorio, aterrizar en

2 — Apartado 4 de la Resolución.

él o sobrevolarlo si su destino fuera la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro), o si hubiera partido de la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro), a menos que el vuelo de que se trate hubiera sido aprobado, por razones humanitarias o de otro tipo de consonancia con las resoluciones pertinentes del Consejo, por el Comité establecido en virtud de la resolución 724 (1991);

b) prohibirán que sus nacionales o entidades que operen en su territorio proporcionen servicios de ingeniería y mantenimiento a aeronaves registradas en la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) o explotadas por entidades o en nombre de la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro), proporcionen repuestos para dichas aeronaves, extiendan certificados de aeronavegabilidad a dichas aeronaves, paguen nuevos reclamos encuadrados dentro de contratos de seguros existentes y suministren nuevos seguros directos a dichas aeronaves».

6. Mediante la Resolución 787 (1992), adoptada el 16 de noviembre de 1992, el Consejo de Seguridad decidió prohibir el trasbordo a través de la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) de una serie de productos económicamente vitales (véase el apartado 9). En el apartado 10, decidió además:

«[...] que todo buque en que una persona o empresa establecida en la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) o que opere desde su territorio tenga intereses mayoritarios o que le otorguen su control será considerado, a los efectos de la aplicación de las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad, como buque de la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro), independientemente del pabellón que enarbole».

7. Las medidas de embargo fueron reforzadas por la Resolución 820 (1993), adoptada el 17 de abril de 1993, que es directamente relevante para el caso de autos. Esta Resolución contiene algunas disposiciones sobre trasbordos de mercancías o productos a través de la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) por el Danubio, y su norma básica es que tales trasbordos «sólo se permitan cuando estén autorizados expresamente por el Comité establecido en virtud de la Resolución 724 (1991)» (véase el apartado 15). La Resolución prevé también que se congelen los fondos que sean propiedad o estén bajo el control de las autoridades o de empresas de la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) (apartado 21). El Consejo de Seguridad decidió también «prohibir el transporte de todo tipo de mercancías y productos a través de las fronteras terrestres o de los puertos de la República

Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro)», con muy escasas excepciones, a saber, suministros médicos y alimentos, suministros esenciales de carácter humanitario y trasbordos autorizados (apartado 22).

8. El apartado 24 de la Resolución 820 (1993) es fundamental para el caso de autos. Allí el Consejo de Seguridad:

«*Decide* que todos los Estados se incauten en sus territorios de todos los buques, vehículos de carga, material rodante y aeronaves en que tengan intereses mayoritarios o de control personas o empresas de la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) o que realicen sus operaciones desde ella, y que esos buques, vehículos de carga, material rodante y aeronaves puedan ser decomisados por el Estado ejecutor si se determina que han violado las Resoluciones 713 (1991), 757 (1992), 787 (1992) o la presente resolución.»

9. Estrechamente relacionado con lo anterior está el apartado 25, en donde se decidió:

«[...] que todos los Estados retengan, mientras duren las investigaciones correspondientes, a todos los buques, vehículos de carga, material rodante, aeronaves y cargas que se encuentren en sus territorios y de los que se sospeche que violan o han violado las resoluciones 713 (1991), 757 (1992), 787 (1992) o la presente resolución, y que, una vez se haya determinado dicha violación, el Estado ejecutor se incaute de esos buques, vehículos de carga, material rodante y aeronaves y, cuando proceda, pueda decomisarlos juntamente con sus cargas».

10. La Resolución también se refiere a la prestación de servicios (apartado 27) y al tráfico marítimo comercial (apartado 28). Este último está siendo discutido en el asunto Ebony Maritime. [3]

11. Las mencionadas Resoluciones se refieren con frecuencia al Comité establecido en virtud de la Resolución 724 (1991). Las funciones generales de dicho Comité se establecieron en la letra b) del apartado 5 de dicha Resolución, la cual fue adoptada el 15 de diciembre de 1991. En esa disposición el Consejo de Seguridad:

«*Decide* establecer, de conformidad con el artículo 28 de su reglamento provisional, un Comité del Consejo de Seguridad, integrado

3 — Asunto C-177/95, pendiente.

por todos los miembros del Consejo, que se encargue de las siguientes funciones e informe sobre su labor al Consejo, presentándole sus observaciones y recomendaciones:

i) examinar los informes presentados de conformidad con el inciso a) [referido a la Resolución 713 (1991)];

ii) pedir a todos los Estados más información acerca de las medidas que hayan adoptado para la aplicación efectiva del embargo impuesto en virtud del párrafo 6 de la Resolución 713 (1991);

iii) examinar toda la información que le presenten los Estados acerca de las violaciones del embargo y, en ese contexto, recomendar al Consejo distintos medios de aumentar la eficacia del embargo;

iv) recomendar las medidas apropiadas en los caso de violaciones del embargo general y completo de todas las entregas de armamentos y pertrechos militares a Yugoslavia y suministrar información periódicamente al Secretario General para que la distribuya a todos los Estados miembros.»

12. La Comunidad adoptó varias medidas destinadas a aplicar las citadas Resoluciones. En el caso de autos, es objeto de controversia el Reglamento (CEE) nº 990/93 del Consejo, de 26 de abril de 1993, relativo al comercio entre la Comunidad Económica Europea y la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) (en lo sucesivo, «Reglamento»). [4] Al adoptar este Reglamento, el Consejo quiso llevar a efecto el fortalecimiento del embargo contra la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro), decidido en la Resolución 820 (1993). [5] El Reglamento, basado en el artículo 113 del Tratado, derogó y sustituyó anteriores Reglamentos del Consejo relativos al embargo. [6]

13. La Exposición de motivos se refiere a la situación en la antigua Yugoslavia, especialmente en Bosnia-Herzegovina, a la actuación de la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro), y a las diversas Resoluciones del Consejo de Seguridad. En la Exposición de motivos se afirma que:

«[...] la Comunidad y sus Estados miembros han acordado recurrir a un instrumento comunitario con objeto, entre otras cosas, de

4 — DO L 102, p. 14.

5 — Citada en el punto 7 *supra*.

6 — Reglamento (CEE) nº 1432/92 del Consejo, de 1 de junio de 1992, por el que se prohíbe el comercio entre la Comunidad Económica Europea y las Repúblicas de Serbia y de Montenegro (DO L 151, p. 4); Reglamento (CEE) nº 2655/92 del Consejo, de 8 de septiembre de 1992, por el que se limita la utilización del régimen de transporte internacional de mercancías al amparo de los cuadernos TIR (Convenio TIR) para los envíos entre dos puntos situados en la Comunidad Económica Europea a través del territorio de las Repúblicas de Serbia y de Montenegro (DO L 266, p. 26); Reglamento (CEE) nº 2656/92 del Consejo, de 8 de septiembre de 1992, sobre determinadas modalidades técnicas relativas a la aplicación del Reglamento (CEE) nº 1432/92 por el que se prohíbe el comercio entre la Comunidad Económica Europea y las Repúblicas de Serbia y de Montenegro (DO L 266, p. 27).

garantizar una aplicación uniforme en toda la Comunidad de algunas de estas medidas».

14. La mayor parte de las disposiciones del Reglamento reproducen, en lo fundamental, las diversas medidas de embargo contenidas en las mencionadas Resoluciones del Consejo de Seguridad. A efectos del caso de autos, basta con citar, en primer lugar, los artículos 8 y 9, los cuales disponen lo siguiente:

«Artículo 8

Las autoridades competentes de los Estados miembros apresarán los buques, los vehículos de carga, el material móvil y las aeronaves en relación con los cuales personas o entidades establecidas o que operen en la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) detenten la mayoría de las acciones o un número suficiente de ellas que garantice su control.

Los gastos de apresamiento de los buques, los vehículos de carga, el material móvil y las aeronaves podrán correr por cuenta de sus propietarios.

Artículo 9

Todos los buques, vehículos de carga, material móvil, aeronaves y cargueros que sean sospechosos de haber violado o estar violando el Reglamento (CEE) nº 1432/92 y el presente Reglamento serán detenidos por las autoridades competentes de los Estados miembros, hasta tanto se lleve a cabo la correspondiente investigación.» [7]

15. Además, el artículo 11 dispone lo siguiente:

«El presente Reglamento será de aplicación en el territorio de la Comunidad, incluido su espacio aéreo, y en cualquier aeronave o buque bajo jurisdicción de un Estado miembro, así como, en cualquier otro sitio, a cualquier nacional de un Estado miembro y a cualquier entidad constituida o registrada con arreglo a la legislación de un Estado miembro.»

16. El Reglamento entró en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial, que fue el 28 de abril de 1993.

17. En Irlanda, el Reglamento fue desarrollado por las European Communities [Prohibition of Trade with the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro)], Regulations 1993, adoptadas por el Minister

7 — El Reglamento nº 1432/92 se cita en la nota 6 *supra*.

for Tourism and Trade. [8] En lo que resulta relevante, el artículo 5 de dichas Regulations dispone lo siguiente:

«The Minister for Transport, Energy and Communications será la autoridad competente a efectos de los artículos 8 y 9 del Reglamento del Consejo [...]»

18. Ha de observarse, por último, que el Reglamento nº 990/93 fue suspendido, con efectos desde el 27 de febrero de 1996, en virtud del Reglamento (CE) nº 462/96 del Consejo, [9] cuyo apartado 2 del artículo 1, dispone lo siguiente:

«Mientras permanezcan suspendidos los Reglamentos mencionados en el apartado 1 [entre los que se incluye el Reglamento nº 990/93], todos los fondos y activos previamente congelados o embargados de conformidad con esos Reglamentos podrán ser liberados por los Estados miembros según la ley, siempre que todo fondo o activo de esa naturaleza que sea objeto de cualquier reclamación, derecho de retención, decisión judicial, o carga, o que constituya un activo de alguna persona, sociedad, empresa, u otra entidad declarada o considerada como insolvente según la ley o los principios contables existentes en el Estado miembro de que se trate, permanezca congelado o embargado hasta que sea liberado de conformidad con el derecho aplicable.»

Hechos y procedimiento principal

19. Tal como se exponen en la resolución de remisión, los hechos pueden resumirse de la siguiente manera. Bosphorus Airways es una sociedad que se constituyó en Turquía el 12 de marzo de 1992. El 96 % de las acciones de su capital pertenece a un ciudadano turco, el Sr. Mustafa Illhameddin Ozbay, y el restante 4 % de las acciones es propiedad de otros ciudadanos turcos. La sociedad se constituyó para dedicarse al transporte aéreo y la organización de viajes.

20. Mediante contrato de 17 de abril de 1992, Bosphorus Airways arrendó a las Líneas Aéreas Yugoslavas (JAT), por un período de cuarenta y ocho meses, dos aeronaves Boeing 737-300, que llevaban las matrículas YUAN-J y YUAN-H, con sujeción al pago de una fianza de un millón de USD por cada una de las aeronaves y al abono de un alquiler mensual de 150.000 USD por cada una de ellas. Este contrato de arrendamiento es el denominado «dry lease», en virtud del cual Bosphorus Airways cubre el personal de cabina y los pilotos de la aeronave utilizando su propio personal. Bosphorus Airways asume íntegramente el control operativo y la gestión diaria de la aeronave. El contrato de arrendamiento prevé que la propiedad de la aeronave seguirá siendo de la arrendadora (JAT), pero que la

8 — SI nº 144 de 1993.

9 — Reglamento de 11 de marzo de 1996, por el que se suspenden los Reglamentos (CEE) nº 990/93 y (CE) nº 2471/94, y por el que se derogan los Reglamentos (CE) nºs 2472/94 y 2815/95, relativos a la interrupción de las relaciones económicas y financieras con la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro), las zonas protegidas de las Naciones Unidas en la República de Croacia y las zonas de la República de Bosnia-Herzegovina bajo control de las fuerzas serbobosnias (DO L 65, p. 1).

arrendataria tendrá derecho a matricular la aeronave en el Registro de Aviación Civil Turco. La arrendataria matriculó debidamente la aeronave en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones turco. El certificado de matriculación indicaba que la propiedad de la aeronave correspondía a «Líneas Aéreas Yugoslavas (JAT)» y su gestión a «Bosphorus Hava Yollari AS». El certificado fue expedido con arreglo a las disposiciones relevantes del Derecho turco y del Convenio de Chicago sobre Aviación Civil Internacional, de fecha 7 de diciembre de 1944.

21. El contrato de arrendamiento prevé asimismo que, en caso de que la arrendadora decida vender, Bosphorus Airways dispondrá de una opción de compra de las aeronaves durante un plazo de seis meses contado a partir de la finalización del arrendamiento.

22. Consta en el procedimiento principal que Bosphorus Airways no ha estado implicada en ningún acuerdo para utilizar un pabellón extranjero. No se ha alegado que Bosphorus Airways esté de algún modo tratando de vulnerar las sanciones de la ONU. Consta también que el acuerdo entre Bosphorus Airways y JAT se celebró con plena buena fe. Queda descartado que JAT tenga cualquier tipo de participación, directa o indirecta, en Bosphorus Airways o en la gestión, supervisión o dirección de dicha compañía. A partir del momento de la entrega, Bosphorus Airways utilizó exclusivamente las aeronaves para la organización de viajes, con vuelos entre Turquía, por un lado, y varios Estados miembros de la Comunidad y Suiza, por otro.

23. El 16 de abril de 1993, Bosphorus Airways llevó a uno de los aviones (matrícula TC-CYO) al aeropuerto de Dublín para que TEAM Aer Lingus Ltd, empresa dedicada al mantenimiento de aeronaves y filial de la compañía aérea nacional irlandesa, Aer Lingus, efectuara en él un servicio de revisión y mantenimiento. Dicho servicio finalizó el 28 de mayo de 1993 y el avión estaba a punto de partir del aeropuerto de Dublín cuando, siguiendo instrucciones del Ministro, se suspendió la autorización de vuelo. Posteriormente la aeronave fue apresada, por decisión del Ministro de 8 de junio de 1993. Esta decisión fue adoptada en virtud del Reglamento, [10] basándose en que se trataba de una aeronave en relación con la cual «personas establecidas o que operan en la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) detentan la mayoría de las acciones o un número suficiente de ellas que garantice su control».

24. El Ministro hace referencia a una carta del Presidente del Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la Resolución 724 (1991) (en lo sucesivo, «Comité»). [11] Dicha carta era la respuesta a una solicitud de aprobación de las tareas de mantenimiento efectuadas por TEAM Aer Lingus. La solicitud la presentó el Representante Permanente irlandés en las Naciones Unidas el 26 de mayo de 1993, dos días antes de que la

10 — Citado en el punto 14 *supra*.
11 — Véase el punto 11 *supra*.

aeronave fuera retenida. En la carta, fechada el 14 de junio de 1993, el Presidente afirma lo siguiente:

«El Comité ha examinado el asunto en su sesión nº 71, de 8 de junio de 1993, y ha adoptado el punto de vista de que la prestación de cualesquiera servicios a una aeronave propiedad de una empresa de la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro), excepto aquellos servicios autorizados específicamente con antelación por el Comité [...] resulta contraria a lo dispuesto en las Resoluciones relevantes del Consejo de Seguridad. Los miembros del Comité recuerdan asimismo las disposiciones del apartado 24 de la Resolución 820 (1993) del Consejo de Seguridad sobre las referidas aeronaves, en virtud de las cuales dichas aeronaves deberían haber sido ya apresadas por las autoridades irlandesas [...]»

25. El Ministro indica también que, en una carta dirigida al Representante Permanente turco en las Naciones Unidas, fechada el 28 de mayo de 1993, el Presidente del Comité afirmó, en relación con las dos aeronaves gestionadas por Bosphorus Airways, lo siguiente:

«El Comité no estuvo de acuerdo con el punto de vista del Gobierno de Su Excelencia según el cual la aeronave de que se trata puede seguir llevando a cabo operaciones, y recordó, a este respecto, las disposiciones del apartado 24 de la Resolución 820 (1993) del Consejo de Seguridad.»

26. En julio de 1993, el Embajador turco en Irlanda solicitó que la aeronave apresada por orden del Ministro pudiera regresar a Turquía, con objeto de que fuera allí apresada y confiscada de conformidad con las Resoluciones relativas a las sanciones. También sobre este extremo recabaron las autoridades irlandesas la opinión del Comité, y, en una carta de 4 de agosto de 1993, el Presidente del Comité afirmó lo siguiente:

«A tenor de las Resoluciones relevantes del Consejo de Seguridad, las autoridades irlandesas están obligadas a abstenerse de prestar cualquier tipo de servicios a la aeronave de que se trata, con inclusión de los servicios necesarios para permitir que el avión efectúe el vuelo de regreso a Turquía. A juicio del Comité, por consiguiente, la aeronave debe continuar apresada en Irlanda.»

27. Vale la pena mencionar también que, según Bosphorus Airways, los alquileres por el arrendamiento de la aeronave se abonan en una cuenta bloqueada, cuenta que el Banco Central Turco gestiona con arreglo a la legislación nacional turca que desarrolla las sanciones de la ONU. Por lo tanto, JAT no puede percibir tales pagos.

28. Bosphorus Airways interpuso ante la High Court de Dublín un recurso contencioso administrativo contra la decisión del Ministro de que se apresara la aeronave. Mediante sentencia de 21 de junio de 1994, la High Court anuló la decisión del Ministro,

basándose en que a dicha aeronave no le resultaba aplicable el artículo 8 del Reglamento, por no ser una aeronave en relación con la cual personas establecidas o que operan en la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) detentan la mayoría de las acciones o un número suficiente de ellas que garantice su control. [12]

30. En la vista, se informó al Tribunal de Justicia de que la aeronave había sido liberada como consecuencia de la suspensión del Reglamento.

El objeto del litigio

29. El Ministro interpuso ante la Supreme Court un recurso de apelación contra la sentencia de la High Court. La Supreme Court consideró que la solución de la controversia entre el Ministro y Bosphorus Airways dependía de la interpretación que hubiera de darse al artículo 8 del Reglamento. En consecuencia, decidió plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión:

«¿Debe interpretarse el artículo 8 del Reglamento (CEE) nº 990/93 en el sentido de que se aplica a una aeronave que es propiedad de una empresa en la que la mayoría de las acciones o un número suficiente de ellas que garantice su control pertenece a una empresa establecida en la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) si el propietario de dicha aeronave la ha arrendado por un período de cuatro años a partir del 22 de abril de 1992 a una empresa en la que la mayoría de las acciones o un número suficiente de ellas que garantice su control no pertenece a una persona o entidad establecida o que opere en la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro)?»

31. Mientras Bosphorus Airways cuestiona rotundamente la legalidad de la decisión del Ministro de que se apresara la aeronave, los Gobiernos austriaco y danés y la Comisión apoyan a los demandados, sosteniendo que la decisión fue conforme a Derecho. La redacción del artículo, cuando se aplica a los hechos del caso de autos, parece dejar poco margen para la duda. Se refiere a «majority or controlling interest [...] held by a person or undertaking in or operating from the Federal Republic o Yugoslavia (Serbia and Montenegro)» [personas o entidades establecidas o que operen en la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) (que) detenten la mayoría de las acciones o un número suficiente de ellas que garantice su control]. El término «interest», que utiliza la versión inglesa, es muy amplio y engloba todo tipo de participaciones en la propiedad, y quedó acreditado en el litigio principal que JAT sigue siendo propietaria exclusiva de la aeronave. La cuestión de la Supreme Court se basa ciertamente en ese hecho acreditado. Es verdad que el término «interest» es bastante vago, pero la mayor parte de las otras versiones lingüísticas del Reglamento se refieren al concepto de propiedad, en lugar de al de «interest» (participación), concepto el primero que obviamente engloba el derecho de propiedad de JAT sobre la aeronave. El concepto de propiedad se utiliza también en la segunda frase del artículo 8, que dispone que los gastos de apresamiento podrán

12 — La sentencia se recoge en [1994] 2 ILRM 551 y en [1994] 3 CMLR 464.

correr por cuenta de los propietarios. Más aún, la Exposición de motivos del Reglamento afirma:

«[...] la Comunidad y sus Estados miembros han acordado recurrir a un instrumento comunitario con objeto, entre otras cosas, de garantizar una aplicación uniforme en toda la Comunidad [...]».

Así pues, la exigencia de una interpretación uniforme del Reglamento parece ser especialmente rigurosa. A este respecto cabe observar que es posible que en otros Estados miembros, en los que se aplican otras versiones lingüísticas, nunca se susciten las dudas expresadas en la resolución de remisión, habida cuenta de la clara referencia a la propiedad que aparece en las correspondientes versiones del Reglamento.

32. El hecho de que JAT no tenga control alguno sobre la aeronave durante el arrendamiento parece irrelevante: la frase «majority or controlling interest» [la mayoría de las acciones o un número suficiente de ellas que garantice su control] del artículo 8 sugiere que, cuando existe un «majority interest» [mayoría de las acciones], la cuestión del control no se plantea.

33. El punto controvertido es, por lo tanto, si en el caso de autos existen razones imperiosas para interpretar el Reglamento en un sentido que parece desviarse de su tenor literal. Constituye jurisprudencia reiterada que:

«cuando se interpreta una disposición de Derecho comunitario es necesario considerar no sólo su texto literal sino también su contexto y la finalidad de la normativa de la que forma parte». [13]

34. En relación con el contexto y la finalidad del Reglamento son esenciales las Resoluciones del Consejo de Seguridad, cuya aplicación constituye la razón de ser de aquél, de manera que voy a examinar si dichas Resoluciones afectan a la interpretación que procede hacer del Reglamento. Por otra parte, Bosphorus Airways invoca varios principios generales del Derecho comunitario para fundamentar su punto de vista de que el artículo 8 del Reglamento no resulta aplicable en las circunstancias del caso de autos.

El Reglamento y las Resoluciones

35. La Exposición de motivos del Reglamento se refiere expresamente a las Resoluciones mencionadas anteriormente, y deja claro que el Consejo tuvo la intención de

13 — Véase la sentencia de 17 de octubre de 1995, Leifer y otros (C-83/94, Rec. p. I-3231), apartado 22.

aplicarlas al adoptar el Reglamento. No cabe, pues, duda alguna de que el Reglamento ha de ser interpretado a la luz de tales Resoluciones. Por muy interesante que sea, no corresponde decidir aquí la cuestión de si las Resoluciones, en cuanto tales, son obligatorias para la Comunidad. [14]

36. Resulta significativo que la expresión «a majority or controlling interest» [la mayoría de las acciones o un número suficiente de ellas que garantice su control], que figura en el Reglamento, sea reproducción literal del texto del apartado 24 de la Resolución 820 (1993). Más aún: básicamente la misma expresión se utiliza en los tres idiomas de las Naciones Unidas que son también idiomas de la Comunidad (inglés, francés y español): «a majority or controlling interest», «un intérêt majoritaire ou prépondérant», «intereses mayoritarios o de control».

37. Bosphorus Airways no pretende basarse en los términos de las Resoluciones de que se trata para fundamentar su alegación de que el artículo 8 del Reglamento no resulta aplicable. Pero se refiere al razonamiento de la High Court, que interpretó el Reglamento adoptando un enfoque teleológico. El Sr. Murphy, Magistrado de la High Cour, opinaba lo siguiente: [15]

«La finalidad expresa del riguroso régimen comercial que impone el Reglamento es la de disuadir a la República Federal de iniciar o continuar actividades que conduzcan a nuevas e inaceptables pérdidas de vidas humanas y daños materiales. Está claro, sin necesidad de discusión, que se pretende que dicho Reglamento opere como castigo, disuasión o sanción contra la población o el Gobierno de aquella agitada República. Está también claro, *a contrario*, que el Reglamento no pretende castigar ni penalizar a poblaciones o países que en modo alguno han ocasionado tan trágicos sucesos ni contribuido a ellos.»

38. La sentencia interpretó más adelante el término «interest» a la luz de la referida finalidad: [16]

«A mi juicio, el grado o amplitud del "interest" a que se refiere el artículo debe haber tenido como objeto designar una situación en la que la persona establecida o que opere en Yugoslavia esté en condiciones de ejercer una función decisoria en lo que atañe a la utilización cotidiana del bien de que se trate. Cualquier otra interpretación resultaría injusta y poco realista. Resultaría absurdo confiscar un bien por cuyo uso y disfrute un tercero totalmente inocente ha pagado una considerable cantidad de dinero simplemente porque otra persona o entidad tenga un derecho teórico a percibir una renta nominal en relación con dicho bien. La finalidad del Reglamento es seguramente privar a la parte culpable de la posibilidad de utilizar la aeronave, vehículo o medio de transporte de que se trate, puesto que podría usarse para transportar mercancías en violación del embargo impuesto por el Reglamento. En mi opinión,

14 — Para profundizar en el tema, véase Bohr, S.: «Sanctions by the United Nations Security Council and the European Community», en *European Journal of International Law*, 1993, pp. 256 y ss., especialmente pp. 262 a 265.

15 — Citado en la nota 12 *supra* apartado 16.

16 — Véase el apartado 17.

el "interest" a que se refiere el artículo 8 es esencialmente la posesión del bien o el derecho a ejercer un control sobre el mismo o a regular su uso, pero no la posibilidad de obtener de dicho bien una renta. Si el objetivo del Reglamento fuera privar de una renta a las personas o empresas yugoslavas, tal objetivo podría alcanzarse por otros medios, como ya se ha demostrado en el caso de autos. Siempre que el criterio consista en que ningún ciudadano de Serbia y Montenegro tenga el uso o el control de la aeronave de que se trate ni la oportunidad de percibir renta alguna derivada de la misma, creo que el Reglamento ha alcanzado plenamente su finalidad y que el apresamiento de la aeronave constituye una intervención totalmente injustificada en la actividad comercial de Bosphorus Airways.»

39. Podría suscribir este razonamiento si estuviera efectivamente claro que la finalidad del apartado 24 de la Resolución 820 (1993) es privar a la parte culpable de la posibilidad de utilizar una aeronave que pudiera usarse para transportar mercancías con violación del embargo. Me parece, sin embargo, que una interpretación tan estricta del Reglamento no resulta procedente. Basándose en el texto de las Resoluciones, no es posible estar seguro de que la única finalidad de la obligación de apresar los medios de transporte sea la de fortalecer el embargo comercial. Por supuesto que no cabe duda alguna de que el Consejo de Seguridad tenía en mente el fortalecimiento del embargo comercial en el momento en que adoptó su decisión. Esto puede deducirse del hecho de que la segunda parte del apartado 24 añade que los medios de transporte mencionados podrán «ser decomisados por el Estado ejecutor si se determina que han violado las Resoluciones 713 (1991), 757 (1992), 787 (1992) o la presente Resolución». Pero no puede excluirse en modo alguno que el Consejo de Seguridad no tuviera la intención de ir más lejos. Debe recordarse que el Consejo de Seguridad decidió también congelar cualesquiera fondos pertenecientes o destinados a las autoridades o empresas de la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro). [17] La decisión de que se apresen los medios de transporte en relación con los cuales las empresas de aquella República detenten la mayoría de las acciones o un número suficiente de ellas que garantice su control puede interpretarse como una decisión adicional de congelar bienes en el extranjero, aun cuando no exista riesgo inmediato de que sean utilizados para eludir el embargo comercial. Según afirman en sus observaciones escritas los demandados, puede ocurrir que la finalidad en un caso como el presente sea privar a las empresas yugoslavas incluso del beneficio indirecto de que un medio de transporte continúe funcionando, siga siendo objeto de mantenimiento y permanezca asegurado.

40. En mi opinión, inferir la finalidad precisa de una medida comunitaria por la que se aplica una Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas es probablemente mucho más difícil que determinar la finalidad de una medida comunitaria ordinaria. Lo que está en cuestión no es sólo la intención de las propias autoridades de la Comunidad —intención que a menudo puede deducirse del contexto o de la Exposición de motivos, y posiblemente también de las alegaciones que esas Instituciones formulen ante el Tribunal de Justicia— sino la voluntad del Consejo de Seguridad, órgano compuesto por muchos Estados distintos que actúa en circunstancias políticas muy delicadas. Por lo tanto, puede tener más peso una interpretación literal del texto.

17 — Véase el apartado 5 de la Resolución 757 (1992).

41. En sus observaciones ante el Tribunal de Justicia, la Comisión también considera que es arriesgado intentar determinar la finalidad exacta de la decisión del Consejo de Seguridad. No obstante, la Comisión sugiere que la High Court ha adoptado un punto de vista demasiado restrictivo de los objetivos perseguidos. Según la Comisión, la finalidad es también evitar que personas o entidades de la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) recuperen medios de transporte que estén temporalmente fuera de su control. La Comisión indica que las sanciones no son nunca totalmente eficaces y que resulta justificado actuar lo más pronto posible para apresar medios de transporte de los que pudieran beneficiarse ciudadanos de la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro), en lugar de confiar, para evitar que el control pase a personas en dicha República, en la acción eficaz de todas las Partes que intervienen.

42. En el supuesto de las aeronaves este argumento tiene especial fuerza, porque cuando una aeronave está en el aire siempre existe el riesgo de un inesperado cambio de rumbo, en el caso presente de un regreso a la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro). En función del lugar donde se encuentre en un momento dado, el riesgo puede ser mucho mayor en el caso de una aeronave que en el caso de un barco. Además, en el caso de un arriendo, no puede excluirse el riesgo de que el contrato de arrendamiento se resuelva antes de que haya finalizado el plazo previsto de duración y de que la aeronave sea devuelta a su dueño. Por lo tanto, aunque la finalidad del apartado 24 fuera sólo la de fortalecer o reforzar el embargo comercial, estaría justificada la decisión de apresar temporalmente una aeronave fuera del control de su propietario.

43. Tampoco puede basarse una interpretación restrictiva en el tenor literal de las Resoluciones. Como hemos visto, la expresión «a majority or controlling interest» se utiliza en el apartado 24 de la Resolución y en el Reglamento. Parece imponerse la misma conclusión: cuando existe un interés mayoritario, no entra en juego el requisito del control. El texto de la Resolución tampoco da base para el punto de vista de que, en el supuesto de aeronaves, el término «interest» hace referencia al país de matriculación de la aeronave, Turquía en el caso de autos. El Consejo de Seguridad parece haber tenido en mente la distinción entre la propiedad y la matriculación de la aeronave. En la letra b) del apartado 7 de la Resolución 757 (1992), [18] al hablarse de los servicios de ingeniería y mantenimiento a aeronaves, se hace referencia a «aeronaves registradas en la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro)». El hecho de que el apartado 24 de la Resolución 820 (1993) no haga uso de esa definición sugiere que el país de matriculación fue considerado irrelevante.

44. Por otra parte, en lo que atañe a los buques, el apartado 10 de la Resolución 787 (1992) establece con claridad que el pabellón que enarbolen resulta irrelevante para determinar si una persona o empresa establecida en la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) o que opere desde su territorio tiene intereses mayoritarios o que le otorguen el control. A falta de disposición expresa en contrario, creo que, en lo relativo a las aeronaves, debe prevalecer una interpretación similar: en el

18 — Véase el punto 5 *supra*.

apartado 24 de la Resolución 820 (1993), que contiene la orden de proceder a los apresamientos, los buques y las aeronaves reciben idéntico trato.

45. En la vista, el Abogado de Bosphorus Airways indicó que el uso por los buques del pabellón de otros Estados es una práctica muy extendida, cosa que no ocurre en el sector de la aviación civil, en el que la matriculación de una aeronave en un Estado concreto únicamente es posible en circunstancias en las que las autoridades de aviación civil del Estado estén convencidas de que pueden supervisar las operaciones de la aeronave, en particular en lo relativo a las exigencias de seguridad. En mi opinión, lo anterior puede explicar por qué razón la Resolución no contiene una disposición sobre aeronaves comparable a la disposición relativa al pabellón de los buques. Pero no demuestra que en el caso de las aeronaves el término «interest» se refiera únicamente al interés de la empresa que matriculó la aeronave en un Estado concreto.

46. Teniendo en cuenta que ni los objetivos ni el texto de las Resoluciones sugieren que el Ministro haya interpretado erróneamente el Reglamento, no es necesario, a mi juicio, examinar en detalle los efectos del dictamen emitido por el Comité establecido en virtud de la Resolución 724 (1991), que también opinaba que la aeronave debía ser apresada. Es obvio que ha de darse la debida consideración al dictamen del Comité: está integrado por representantes de los Estados miembros del Consejo de Seguridad, cuyos criterios han de tener un peso considerable. El Comité se ha convertido en una importante y prestigiosa entidad en la supervisión cotidiana de la aplicación de las sanciones y constituye un estímulo para que la Comunidad internacional interprete y aplique debidamente las Resoluciones. [19] Pero es discutible que en el caso presente el dictamen del Comité pueda considerarse vinculante, aunque sólo sea porque las disposiciones pertinentes de las Resoluciones no prevén tal efecto. Como ya hemos visto, en algunos casos es obligatorio obtener la autorización del Comité, [20] pero la decisión de apresar medios de transporte no figura entre ellos, y las facultades decisorias no forman parte de la competencia general del Comité. [21] Además, el dictamen del Comité apenas si contiene algún razonamiento que pudiera ser de utilidad. No aporta criterio alguno, por ejemplo, sobre la interpretación del término «interest», ni tampoco sobre la de cualquier otro término del apartado 24 de la Resolución 820 (1993).

47. No obstante, aun sin considerar decisivo el dictamen del Comité —o incluso sin tenerlo en cuenta en absoluto—, a mi juicio puede llegarse a la conclusión de que las Resoluciones del Consejo de Seguridad no requieren una interpretación que se desvíe de la clara redacción del artículo 8 del Reglamento.

19 — Véase Scharf, M. P. y Dorosin, J. L.: «Interpreting UN sanctions: the rulings and role of the Yugoslavia Sanctions Commitee», en *Brooklyn Journal of International Law*, 1993, pp. 771 a 827.

20 — Véase, por ejemplo, el apartado 15 de la Resolución 820 (1993).

21 — Véase la letra b) del apartado 5 de la Resolución 724 (1991), citada en el punto 11 *supra*. Véase Kuyper, P. J.: «Trade sanctions, Security and Human Rights and Commercial Policy», en Maresceau, M. ed, *The European Community's Commercial Policy after 1992: The Legal Dimension* (Martinus Nijhoff 1993), 387 a 397, donde el autor examina el punto en relación con las sanciones impuestas a Irak, con respecto al cual existe un Comité semejante.

Los principios de seguridad jurídica, proporcionalidad y respeto de los derechos fundamentales

48. Por último, Bosphorus Airways se basa en determinados principios generales del Derecho comunitario: los de seguridad jurídica, proporcionalidad y respeto de los derechos fundamentales. En cuanto a la seguridad jurídica, Bosphorus Airways alega que los efectos de una norma jurídica deben resultar claros y predecibles para la persona sujeta a la misma. Como alega Bosphorus Airways, así debe ser en particular cuando se trate de una norma de efectos penales, de extrema severidad y que se aplica a un tercero inocente.

49. Creo que es preferible considerar la cuestión de los efectos del Reglamento en relación con los principios de proporcionalidad y respeto de los derechos fundamentales. Parto de la opinión de que el texto de la norma controvertida es claro. A este respecto, no se ha vulnerado el principio de seguridad jurídica, y Bosphorus Airways no ha alegado que dicho principio se haya vulnerado de alguna otra manera. La cuestión reside entonces en determinar si ha habido vulneración del principio de proporcionalidad o del principio de respeto de los derechos fundamentales. Es conveniente examinar estos dos puntos conjuntamente.

50. Esta parte del motivo de Bosphorus Airways suscita una importante cuestión y, por consiguiente, me propongo examinar con algún detalle el extremo de si la acción del Ministro vulneró alguno de los derechos fundamentales de Bosphorus Airways y de si, en ese contexto, la acción vulneró el principio de proporcionalidad.

51. Está plenamente sentado que el respeto de los derechos fundamentales forma parte de los principios generales del Derecho comunitario y que, al garantizar el respeto de dichos derechos, el Tribunal de Justicia tiene en cuenta las tradiciones constitucionales de los Estados miembros y los acuerdos internacionales, especialmente el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, conocido generalmente como Convenio Europeo de los Derechos Humanos, que reviste una especial significación a este respecto. [22]

52. El apartado 2 del artículo F del Tratado de la Unión Europea, que prevé que la Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, incorpora al Tratado la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. El apartado 2 del artículo F forma parte del Título I del Tratado y, por consiguiente, queda fuera de la competencia del Tribunal de Justicia, en la medida en que ésta se extiende al Tratado de la Unión en su conjunto. [23] En lo que atañe al Tratado CE, confirma y consolida la

22 — Véase, como más reciente, el Dictamen 2/94, de 28 de marzo de 1996 (Rec. p. I-1759), puntos 32 y 33.

23 — Véase el artículo L del Tratado.

jurisprudencia del Tribunal de Justicia, haciendo hincapié en la importancia primordial del respeto de los derechos fundamentales.

53. Así pues, el respeto de los derechos fundamentales constituye uno de los presupuestos de la legalidad de los actos de la Comunidad, [24] en este caso, del Reglamento. Los derechos fundamentales también deben, por supuesto, ser respetados por los Estados miembros cuando aplican medidas comunitarias. [25] En cualquier caso, todos los Estados miembros son Parte en el Convenio Europeo de los Derechos Humanos, aunque no en todos ellos el Convenio haya pasado a formar parte del Derecho interno. Aunque la propia Comunidad no sea Parte en el Convenio, aunque no pueda ser Parte sin modificar antes tanto el Convenio [26] como el Tratado [27] y aunque el Convenio no pueda vincular formalmente a la Comunidad, a efectos prácticos el Convenio puede ser considerado como parte del Derecho comunitario y puede ser invocado como tal ante este Tribunal de Justicia y ante los Tribunales nacionales cuando esté en juego el Derecho comunitario. Ello es especialmente válido cuando, como en el caso de autos, la controversia verse sobre la aplicación del Derecho comunitario por los Estados miembros. El Derecho comunitario no puede liberar a los Estados miembros de las obligaciones que les incumben en virtud del Convenio.

54. Bosphorus Airways se refiere de manera específica al derecho a gozar pacíficamente de la propiedad, derecho que protege el Convenio, así como al derecho a ejercer una actividad comercial, que también ha sido reconocido como derecho fundamental por la jurisprudencia de este Tribunal de Justicia. Bosphorus Airways alega que la interpretación que el Ministro hace del Reglamento conduce a la violación de dichos derechos, porque, según ella, tal interpretación supondría la destrucción y aniquilación de la empresa. También alega que el Reglamento sería nulo, en su totalidad o en parte, si tuviera la consecuencia de destruir la propiedad de una empresa completamente inocente en las circunstancias de Bosphorus Airways.

55. El artículo 1 del Protocolo nº 1 del Convenio Europeo de los Derechos Humanos define el derecho de propiedad de la siguiente manera:

«Toda persona física o jurídica tiene derecho al respeto de sus bienes. Nadie podrá ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la ley y los principios generales del Derecho Internacional.

Las disposiciones precedentes se entienden sin perjuicio del derecho que poseen los Estados de poner en vigor las leyes que juzguen necesarias para la reglamentación del uso de los bienes de acuerdo con el interés

24 — Dictamen 2/94, antes citado, punto 34.

25 — Véanse las sentencias de 13 de julio de 1989, Wachauf (5/88, Rec. p. 2609), apartado 19, y de 14 de julio de 1994, Graff (C-351/92, Rec. p. I-3361), apartado 17.

26 — Con arreglo al apartado 1 del artículo 59 del Convenio, únicamente pueden ser Parte en éste los Estados miembros del Consejo de Europa.

27 — Véase el Dictamen 2/94, citado en la nota 22.

general o para garantizar el pago de los impuesto u otras contribuciones o de multas.»

56. En virtud del artículo 5 del Protocolo, las Altas Partes Contratantes considerarán las disposiciones del artículo 1 como disposiciones adicionales al Convenio.

57. En una línea jurisprudencial iniciada con la sentencia Soporrong y Lönnroth, [28] el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha declarado que el artículo 1 del Protocolo nº 1 comprende tres normas distintas. La primera de ellas, recogida en la primera frase del apartado 1, tiene carácter general y formula el principio del respeto de los bienes; la segunda norma, recogida en la segunda frase del mismo apartado, versa sobre la privación de la propiedad y la supedita a determinadas condiciones, y la tercera norma, recogida en el apartado 2, reconoce que los Estados contratantes tienen derecho a controlar el uso de los bienes de acuerdo con el interés general. Las tres normas no son distintas en el sentido de que no estén relacionadas entre sí: las normas segunda y tercera tratan de supuestos particulares de limitaciones del derecho al respeto de los bienes y, por consiguiente, deben interpretarse a la luz del principio general formulado en la primera norma.

58. La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos establece que el artículo 1 incluye el tipo de participación que Bosphorus Airways tiene en la aeronave apresada: adopta una interpretación amplia del término «bienes», para incluir en él los derechos de los arrendatarios. [29] No obstante, al reconocer que los Estados tienen derecho a controlar el uso de los bienes de acuerdo con el interés general, el artículo 1 impone que se alcance un equilibrio adecuado. En la sentencia Sporrong y Lönnroth, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos describió sus propias funciones de la siguiente manera:

«[...] el Tribunal debe determinar si se ha alcanzado un equilibro equitativo entre las exigencias del interés general de la comunidad y las exigencias de la protección de los derechos fundamentales de los individuos».

59. La cuestión reside, pues, en cómo debe aplicarse este criterio. Aunque no parece que existan decisiones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que se refieran específicamente al embargo de bienes en aplicación de sanciones internacionales, el criterio general del Tribunal puede proporcionar ayuda. De este modo, por ejemplo, en el asunto Agosi/Reino Unido, [30] en el cual las autoridades aduaneras del Reino Unido habían confiscado «Krugerrands» (monedas de oro)

28 — Sentencia de 23 de septiembre de 1982, apartado 69.

29 — Sentencia de 19 de diciembre de 1989, Mellacher/Austria, apartado 43.

30 — Sentencia de 24 de octubre de 1986.

propiedad de los demandantes después de que terceros hubieran intentado importarlas ilegalmente en el país, el Tribunal aplicó el criterio del «equilibrio equitativo» a la cuestión de si podía justificarse la confiscación como medida de aplicación en contra de un propietario inocente. Según el Tribunal, la «culpa» o no del propietario era sólo uno de los factores a tener en cuenta; otro factor era la existencia de un procedimiento que diera al propietario la posibilidad de someter el asunto a las autoridades administrativas antes de que se confirmara el apresamiento de los bienes, así como la posibilidad de interponer recurso contencioso-administrativo contra la resolución administrativa. El Tribunal declaró que, habida cuenta de los procedimientos existentes, no se había producido violación alguna. El Tribunal adoptó un criterio similar en el asunto Air Canada/Reino Unido. [31] En aquel asunto, en efecto, cuando una aeronave propiedad de Air Canada y gestionada por esta empresa aterrizó en el aeropuerto de Heathrow se descubrió que trasportaba una cantidad considerable de drogas prohibidas, por lo que las autoridades aduaneras del Reino Unido decidieron su apresamiento. Ese mismo día la aeronave quedó libre, una vez que la compañía aérea hubo abonado una sanción de 50.000 UKL. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos declaró que las medidas adoptadas eran conformes al interés general de la lucha contra el tráfico de drogas y no resultaban desproporcionadas con el objetivo perseguido.

60. El Tribunal de Justicia adoptó un criterio similar en asuntos en que existía controversia sobre el derecho de propiedad o el derecho a ejercer una actividad comercial. De este modo, en el asunto Alemania/Consejo, [32] relativo a la organización común de mercados en el sector del plátano, el Tribunal de Justicia confirmó su reiterada jurisprudencia.

«[...] tanto el derecho de propiedad como el libre ejercicio de una actividad profesional forman parte de los principios generales del Derecho comunitario. No obstante, estos principios no constituyen prerrogativas absolutas, sino que deben tomarse en consideración en relación con su función en la sociedad. Por consiguiente, pueden imponerse restricciones al derecho de propiedad y al libre ejercicio de una actividad profesional, en especial, en el marco de una organización común de mercados, siempre y cuando estas restricciones respondan efectivamente a objetivos de interés general perseguidos por la Comunidad y no constituyan, habida cuenta del objetivo perseguido, una intervención desmesurada e intolerable que afecte a la propia esencia de los derechos así garantizados [...]»

61. Esta afirmación se basaba en un análisis más incisivo del derecho de propiedad, que el Tribunal de Justicia llevó a cabo en el asunto Liselotte Hauer, [33] inspirándose en el artículo 1 del Protocolo nº 1 y en las normas y prácticas constitucionales de los Estados miembros. Aquel asunto versaba sobre una prohibición temporal de plantar vides, y el Tribunal de Justicia, haciendo suyas las conclusiones del Abogado General Sr. Capotorti, consideró aquella prohibición desde el punto de vista de una restricción en

31 — Sentencia de 5 de mayo de 1995.

32 — Sentencia de 5 de octubre de 1994 (C-280/93, Rec. p. I-4973), apartado 78.

33 — Sentencia de 13 de diciembre de 1979 (44/79, Rec. p. 3727), apartados 17 a 30, en particular, apartado 23.

el uso de la propiedad. Después de mencionar el mismo principio que la ulterior sentencia, antes citada, vino a confirmar, el Tribunal de Justicia declaró lo siguiente: [34]

«Por lo tanto, es necesario identificar el objetivo que persigue la normativa controvertida y determinar si existe una relación razonable entre las medidas que establece la normativa y el objetivo perseguido en este caso por la Comunidad.»

62. Esta afirmación demuestra también que, en el caso de autos, el principio de proporcionalidad, aunque presentado por Bosphorus Airways como un motivo separado, constituye una parte esencial del criterio que debe aplicarse al examinar la alegación de violación del derecho de propiedad de Bosphorus Airways. En efecto, la cuestión fundamental es determinar si la evidente limitación de la posesión que Bosphorus Airways tiene sobre la aeronave constituye una medida proporcionada a la luz de los objetivos de interés general que el Reglamento pretende alcanzar.

63. No cabe duda alguna de que los derechos fundamentales de Bosphorus Airways resultan afectados en las circunstancias del caso de autos. Ya he mencionado que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos considera que los derechos de los arrendatarios están comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 1. Del mismo modo, este Tribunal de Justicia hizo constar en el asunto Wachauf [35] que un arrendatario podía invocar derechos fundamentales, y aunque en aquella sentencia no se refirió explícitamente al derecho de propiedad, sí se refirió a la sentencia Hauer, que versaba sobre derechos de propiedad. Es obvio, por lo demás, que el apresamiento de la aeronave constituyó una grave restricción al ejercicio por Bosphorus Airways de sus derechos de propiedad, restricción difícil de distinguir, en sus efectos, de una privación temporal.

64. Por otro lado, también es obvio que existe un interés público muy especial en reforzar las medidas de embargo decididas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Es difícil concebir, en efecto, un interés público que sea más importante que el de poner fin a una guerra civil tan devastadora como la que asoló la antigua Yugoslavia y, en particular, Bosnia-Herzegovina. La comunidad internacional adoptó el punto de vista de que, para detener aquella guerra, resultaba necesario ejercer presión sobre la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro), habida cuenta del papel desempeñado por esta República en el conflicto de Bosnia. En consecuencia, el Consejo de Seguridad decidió adoptar, y ulteriormente reforzar, sanciones económicas, que fueron aplicadas por la Comunidad. Es inevitable que tales sanciones afecten a los derechos de propiedad, incluidos los de agentes económicos inocentes. A este respecto, la posición de Bosphorus Airways no es en modo alguno excepcional. Es probable que las medidas de embargo hayan ocasionado pérdidas graves a

34 — Véase el apartado 23.

35 — Citado en la nota 25.

otras muchas empresas y personas, incluidas todas aquellas que tenían intereses importantes en el comercio con la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro). Tales sanciones resultan inevitables si se quiere que las sanciones sean eficaces.

65. Lo anterior no quiere decir, desde luego, que en tales circunstancias deba tolerarse cualquier limitación del derecho de propiedad. Si se demostrara que una limitación de ese tipo no era en modo alguno razonable a la luz de los objetivos que las autoridades competentes pretendían alcanzar, este Tribunal de Justicia habría de intervenir. A este respecto es posible que sea necesario determinar si, a la luz de cualquier información que pueda haberse producido posteriormente y previa consideración más detenida de las circunstancias, estaba justificado que las autoridades competentes mantuvieran una medida adoptada por razones de urgencia. Pero en el caso de autos, como sugería anteriormente, [36] la decisión de apresar la aeronave basándose en que era propiedad de una empresa de la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) no puede considerarse que fuera poco razonable en el momento en que se adoptó ni tampoco posteriormente, aunque la aeronave no estuviera realmente bajo el control de dicha empresa en el momento de su apresamiento. A mi juicio, por consiguiente, las medidas sancionadoras justificaban la decisión impugnada.

66. Bosphorus Airways ha hecho hincapié en lo que considera radicales efectos financieros y económicos de la Decisión. No estoy seguro de que pueda darse a dichos efectos la importancia que Bosphorus Airways les atribuye. Las consecuencias financieras pueden variar; en otras situaciones, el arrendatario podría sencillamente rescindir el contrato y arrendar otra aeronave. En cualquier caso, no creo que sea posible descartar una medida general de este tipo basándose únicamente en las consecuencias financieras que pueda tener en un caso particular. Creo que la cuestión relevante es la de si el apresamiento de una aeronave resulta conforme a la medida en el supuesto de que el propietario, pero no así el arrendatario, sea una empresa de un territorio contra el que van dirigidas las sanciones. Pero aunque resulte relevante tener en cuenta las pérdidas que Bosphorus Airways alega haber sufrido, no creo que se haya vulnerado el principio de proporcionalidad, habida cuenta de la importancia del interés público involucrado.

67. Por lo tanto, mi conclusión es que, si se aplica el criterio del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la Decisión impugnada no vulneró el equilibro equitativo entre las exigencias del interés general y las exigencias de la protección de los derechos fundamentales de los individuos. Esta conclusión resulta conforme con la jurisprudencia general de dicho Tribunal. Bosphorus Airways, por su parte, no ha alegado ninguna jurisprudencia relativa al Convenio Europeo de los Derechos Humanos que sirva de apoyo para su propia conclusión.

36 — Véanse los puntos 39 a 42.

68. No parece que la conclusión sea diferente cuando se hace referencia a los derechos fundamentales tal como resultan de «las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros», a las que hace referencia la jurisprudencia de este Tribunal de Justicia y el apartado 2 del artículo F del Tratado de la Unión Europea. En el asunto Hauer, [37] el Tribunal de Justicia declaró (apartado 20), refiriéndose específicamente al Grundgesetz alemán, a la Constitución irlandesa y a la Constitución italiana, que las normas y prácticas constitucionales de los Estados miembros atribuyen al legislador competencia para controlar que el derecho de propiedad privada se ejercite de acuerdo con el interés general. No se ha alegado, repito, que exista jurisprudencia que fundamente el punto de vista de que la Decisión impugnada violó derechos fundamentales. Como ya vimos, la decisión de la Irish High Court se basó en motivos diferentes.

69. Ya he sugerido que el principio de proporcionalidad puede examinarse junto con el principio de respeto de los derechos fundamentales. Si el principio de proporcionalidad hubiera de examinarse independientemente, se impondría un criterio muy similar: sería necesario alcanzar un equilibrio entre la vulneración de los intereses de Bosphorus Airways y el interés general. A mi juicio, habría de llegarse a la misma conclusión. El interés general reviste, obviamente, importancia excepcional.

Conclusión

70. En mi opinión, por consiguiente, debe contestarse del siguiente modo a la cuestión planteada por la Irish Supreme Court:

«El artículo 8 del Reglamento (CEE) nº 990/93 del Consejo, de 26 de abril de 1993, relativo al comercio entre la Comunidad Económica Europea y la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro), debe interpretarse en el sentido de que se aplica a una aeronave que es propiedad de una empresa en la que la mayoría de las acciones o un número suficiente de ellas que garantice su control pertenece a una empresa establecida en la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) aun cuando el propietario de dicha aeronave la haya arrendado por un período de cuatro años a una empresa en la que la mayoría de las acciones o un número suficiente de ellas que garantice su control no pertenezca a una persona o entidad establecida o que opere en la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro).»

37 — Citado en la nota 33.