

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. M. POIARES MADURO

presentadas el 16 de enero de 2008¹

1. El recurrente en el caso de autos fue clasificado por el Comité de Sanciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como sospechoso de terrorismo cuyos capitales y restantes recursos financieros deben ser congelados. El recurrente impugnó ante el Tribunal de Primera Instancia la legalidad del Reglamento mediante el cual el Consejo había aplicado en la Comunidad la orden de congelación de fondos. El recurrente alegó —infructuosamente— que la Comunidad carecía de competencia para adoptar el mencionado Reglamento y, además, que éste vulneraba varios de sus derechos fundamentales. Basándose esencialmente en los mismos motivos, el recurrente solicita ahora al Tribunal de Justicia que anule la sentencia del Tribunal de Primera Instancia. El Consejo y la Comisión han discrepado del recurrente ante ambos Tribunales. Alegan en lo fundamental que el Reglamento es necesario para aplicar las Resoluciones vinculantes del Consejo de Seguridad y, por lo tanto, que los Tribunales comunitarios no deben pronunciarse sobre la conformidad de dicho Reglamento con los derechos fundamentales. Alegan esencialmente que cuando el Consejo de Seguridad se ha pronunciado el Tribunal de Justicia debe guardar silencio.

I. Antecedentes del recurso de casación

2. El Sr. Kadi (en lo sucesivo, «recurrente») es residente en Arabia Saudita. El 19 de octubre de 2001 fue incluido en el anexo I del Reglamento (CE) n° 467/2001 como sospechoso de apoyar el terrorismo.² Como consecuencia de ello, hubo de procederse a congelar todos sus capitales y otros recursos financieros en la Comunidad. El 27 de mayo de 2002, el citado Reglamento fue derogado y sustituido por el Reglamento (CE) n° 881/2002 del Consejo (en lo sucesivo, «Reglamento controvertido»).³ No obstante, el recurrente continuó figurando —en el anexo I del Reglamento controvertido— como sospechoso de apoyar el terrorismo cuyos capitales deben congelarse.

2 — Reglamento del Consejo, de 6 de marzo de 2001, por el que se prohíbe la exportación de determinadas mercancías y servicios a Afganistán, se refuerza la prohibición de vuelos y se amplía la congelación de capitales y otros recursos financieros de los talibanes de Afganistán, y se deroga el Reglamento (CE) n° 337/2000 del Consejo (DO L 67, p. 1). El nombre del recurrente fue incluido en la lista en virtud del Reglamento (CE) n° 2062/2001 de la Comisión, de 19 de octubre de 2001, que modifica por tercera vez el Reglamento (CE) n° 467/2001 del Consejo (DO L 277, p. 25).

3 — Reglamento 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) n° 467/2001 (DO L 139, p. 9).

1 — Lengua original: inglés.

3. El Reglamento controvertido fue adoptado sobre la base de los artículos 60 CE, 301 CE y 308 CE y a fin de que la Posición Común 2002/402/PESC⁴ surtiera efecto dentro de la Comunidad. Dicha Posición Común, a su vez, se hacía eco de las Resoluciones 1267(1999),⁵ 1333(2000)⁶ y 1390(2002)⁷ del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Al considerar que la represión del terrorismo internacional es esencial para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, el Consejo de Seguridad adoptó las citadas Resoluciones al amparo del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

4. Las Resoluciones prevén, entre otros extremos, que todos los Estados adoptarán medidas para congelar los capitales y otros recursos financieros de los individuos y entidades asociadas con Usamah bin Ladin, la red de Al-Qaida y los talibanes, tal como fueran designados por un Comité del Consejo de Seguridad integrado por todos sus miembros (en lo sucesivo, «Comité de Sanciones»). El 8 de marzo de 2001, el Comité de Sanciones publicó una primera lista consolidada de los individuos y entidades a quienes debía aplicarse la congelación de capitales. Dicha lista fue modificada y ampliada en varias ocasiones. El Comité de Sanciones incluyó

el nombre del recurrente en la lista el 19 de octubre de 2001.

5. El 20 de diciembre de 2002, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1452(2002), destinada a facilitar el cumplimiento de las medidas de lucha contra el terrorismo. Dicha Resolución dispone que los Estados podrán conceder por razones humanitarias determinadas excepciones a la congelación de capitales y de recursos económicos impuesta por las Resoluciones 1267(1999), 1333(2000) y 1390(2002), siempre que el Comité de Sanciones haya sido notificado y no haya formulado objeciones o, en algunos casos, siempre que haya dado su aprobación. Además, el 17 de enero de 2003 el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1455(2003), destinada a mejorar la aplicación de las medidas sobre congelación de capitales y otros recursos financieros.

6. A la luz de las mencionadas Resoluciones, el Consejo adoptó la Posición Común 2003/140/PESC⁸ a fin de establecer las excepciones permitidas por el Consejo de Seguridad. Además, el 27 de marzo de 2003

4 — Posición Común 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). Véanse, en particular, el artículo 3 y el considerando noveno.

5 — S/RES/1267(1999) de 15 de octubre de 1999.

6 — S/RES/1333(2000) de 19 de diciembre de 2000.

7 — S/RES/1390(2002) de 16 de enero de 2002.

8 — Posición común relativa a excepciones a las medidas restrictivas impuestas por la Posición Común 2002/402/PESC (DO 2003, L 53, p. 62).

el Consejo modificó el Reglamento controvertido en lo relativo a las excepciones a la congelación de capitales y otros recursos económicos.⁹

admitió la intervención del Reino Unido en apoyo de las pretensiones de la parte demandada. A la vista de la derogación del Reglamento n° 467/2001, el Tribunal de Primera Instancia decidió considerar que el recurso tenía por objeto la anulación del Reglamento controvertido y que en él se demandaba únicamente al Consejo, aunque la Comisión y el Reino Unido intervinieran como coadyuvantes en apoyo de aquél.

7. El Reglamento controvertido, en su versión modificada, prevé en el artículo 2 que «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.». El artículo 2 *bis* establece algunas excepciones en lo que atañe, por ejemplo, a los alimentos, gastos médicos y honorarios profesionales razonables, con sujeción al requisito de que las excepciones hayan sido notificadas al Comité de Sanciones y de que éste no se haya opuesto a las mismas.

8. Mediante demanda presentada en el Tribunal de Primera Instancia el 18 de diciembre de 2001, el recurrente interpuso un recurso contra el Consejo y la Comisión solicitando la anulación de los Reglamentos n° 2062/2001 y n° 467/2001, en la medida en que dichos Reglamentos le afectaban. Se

9. Ante el Tribunal de Primera Instancia, el entonces demandante alegó que el Consejo carecía de competencia para adoptar el Reglamento controvertido. En lo fundamental, el demandante sostuvo que el Reglamento vulneraba varios de sus derechos fundamentales, en particular el derecho de propiedad y el derecho a ser oído. Mediante sentencia de 21 de septiembre de 2005 dictada en el asunto T-315/01, Kadi/Consejo y Comisión (en lo sucesivo, «sentencia recurrida»),¹⁰ el Tribunal de Primera Instancia confirmó el Reglamento controvertido y desestimó todas las pretensiones del demandante. El 17 de noviembre de 2005, el recurrente interpuso el presente recurso de casación contra la sentencia del Tribunal de Primera Instancia. Además del recurrente, son partes en el presente recurso de casación el Consejo, la Comisión y el Reino Unido, así como España, Francia y los Países Bajos, que actúan como coadyuvantes en la casación. En aras de la brevedad, me referiré ocasionalmente al Consejo, a la Comisión y al Reino Unido como «los recurridos».

9 — Reglamento (CE) n° 561/2003 que modifica, en lo relativo a las excepciones a la congelación de fondos y otros recursos económicos, el Reglamento (CE) n° 881/2002 (DO L 82, p. 1).

10 — Rec. p. II-3649.

10. Me propongo analizar el recurso de casación de la siguiente manera. En primer lugar, examinaré el motivo de casación relativo a la base jurídica del Reglamento controvertido. En segundo lugar, me referiré al motivo relativo a la competencia judicial de los Tribunales comunitarios para pronunciarse sobre si el Reglamento controvertido vulnera derechos fundamentales. Por último, examinaré la cuestión del grado adecuado de control judicial y analizaré si el Reglamento controvertido vulnera los derechos fundamentales invocados por el recurrente.

II. Base jurídica del Reglamento controvertido

11. El primer motivo de casación se refiere a la base jurídica del Reglamento controvertido. Tras considerar diversas alternativas, el Tribunal de Primera Instancia llegó a la conclusión de que la aplicación conjunta de los artículos 60 CE, 301 CE y 308 CE atribuía a la Comunidad competencia para adoptar el Reglamento controvertido.¹¹ El recurrente alega que tal conclusión incurre en error de Derecho y mantiene que la Comunidad carecía de competencia para adoptar el Reglamento controvertido. Aunque basándose en razonamientos ligeramente diferentes, tanto el Consejo como el Reino Unido

están de acuerdo con el Tribunal de Primera Instancia en que la base jurídica del Reglamento controvertido se encuentra en los artículos 60 CE, 301 CE y 308 CE. La Comisión, por su parte, adopta sin embargo un punto de vista diferente y considera que los artículos 60 CE y 301 CE constituían por sí solos suficiente base jurídica.

12. Comparto este argumento. El Tribunal de Primera Instancia consideró que la facultad de imponer sanciones económicas y financieras que atribuyen los artículos 60 CE y 301 CE, a saber, la facultad de interrumpir o reducir las relaciones económicas con uno o varios terceros países, no incluye la interrupción o reducción de las relaciones económicas con los individuos que se encuentran en esos países, sino únicamente con los regímenes que los gobiernan. Resulta difícil conciliar tal punto de vista con el tenor literal y la finalidad de las citadas disposiciones. El artículo 301 CE autoriza al Consejo a «interrumpir o reducir [...] las relaciones económicas con uno o varios terceros países», mediante las «medidas urgentes» —que no se especifican— necesarias para desarrollar la política exterior y de seguridad común (PESC) de la Unión. El artículo 301 CE como tal se refiere fundamentalmente a los objetivos de esas medidas —es decir, los objetivos de la PESC— cuya realización afecte a las relaciones económicas de la Comunidad con países terceros. El artículo 60 CE, apartado 1, autoriza al Consejo a adoptar ese tipo de medidas «sobre movimiento de capitales y sobre pagos respecto de los terceros países de que se trate». Por lo tanto, dicha disposición indica el modo de perseguir los objetivos antes mencionados, modo que implica restringir el flujo de capitales que entren y salgan de la Comunidad. Al margen de las dos disposiciones mencionadas, el Tratado

11 — Apartados 87 a 135 de la sentencia recurrida.

CE no regula qué contenido han de tener las medidas ni quiénes deben ser el objetivo de las mismas o soportar su carga. Antes al contrario, lo único que se exige es que las medidas supongan «interrumpir o reducir» las relaciones económicas con terceros países.

13. Las sanciones financieras contenidas en el Reglamento controvertido se atienen a la mencionada exigencia: van dirigidas predominantemente contra individuos y grupos que se encuentran en terceros países. Al afectar a las relaciones económicas con entidades que se encuentran en un determinado país, las sanciones han de afectar necesariamente a las relaciones económicas entre la Comunidad y dicho país en su conjunto. Las relaciones económicas con individuos y grupos que se encuentran en un país tercero son una parte de las relaciones económicas con dicho país; dirigirse contra aquéllos afecta necesariamente a este último. Excluir las relaciones económicas con individuos o grupos del ámbito de las «relaciones económicas con [...] terceros países» supondría ignorar una realidad básica de la vida económica internacional: que los Gobiernos de la mayor parte de los países no funcionan como guardabarreras de las relaciones y actividades económicas de cada entidad específica que se encuentre dentro de sus fronteras.

14. Más aún, la interpretación restrictiva que hace el Tribunal de Primera Instancia

del artículo 301 CE priva a esta disposición de gran parte de su utilidad práctica. En el marco de la PESC, la Unión puede decidir, por razones relacionadas con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, imponer sanciones económicas y financieras a agentes no estatales situados en terceros países. No acierto a ver por qué razón el artículo 301 CE debe interpretarse de un modo más estricto. Tal como el propio Tribunal de Primera Instancia ha reconocido, «no puede impedirse que la Unión y su pilar comunitario se adapten a las [amenazas contra la paz y la seguridad internacionales] [...] mediante la imposición de sanciones económicas y financieras no sólo a países terceros, sino también a personas, grupos, empresas o entidades asociados que desarrollen una actividad terrorista internacional o atenten de otro modo contra la paz y la seguridad internacionales».¹²

15. El Tribunal de Primera Instancia consideró que, para poder imponer sanciones económicas a individuos que no ejercen control gubernamental, era preciso recurrir al artículo 308 CE. Sin embargo, la utilización del concepto de control gubernamental como criterio distintivo pone de manifiesto lo forzado del razonamiento del Tribunal de Primera Instancia. Dicho Tribunal interpretó el artículo 308 CE como un «puente» entre la PESC y el pilar comunitario. No obstante, si bien cabe ver en el artículo 301 CE un puente entre pilares, el artículo 308 CE no puede ciertamente desempeñar esa función. Al igual que el artículo 60 CE, apartado 1, el artículo 308 CE es estrictamente una disposición habilitadora: prevé los medios, pero

12 — Apartado 133 de la sentencia recurrida.

no el objetivo. Aunque haga referencia a los «objetivos de la Comunidad», tales objetivos son exteriores al artículo 308 CE; no puede introducirlos dicho artículo por sí solo. Por consiguiente, si la interrupción de relaciones económicas con agentes no estatales se excluye del elenco de medios aceptables para alcanzar los objetivos que permite el artículo 301 CE, no se puede utilizar el artículo 308 CE para volver a incluir esos medios. O bien una medida dirigida contra un agente no estatal se atiene a los objetivos de la PESC que la Comunidad puede perseguir en virtud del artículo 301 CE, o bien, en caso contrario, el artículo 308 CE no proporciona ayuda alguna al respecto.

16. Por consiguiente, mi conclusión es que la sentencia del Tribunal de Primera Instancia incurre en error de Derecho. En caso de que el Tribunal de Justicia haga suyo mi análisis relativo a la base jurídica, podrá acordar con suficiente fundamento la anulación de la sentencia recurrida en casación. Creo, sin embargo, que cuando se invocan motivos relacionados con la supuesta vulneración de derechos fundamentales, es preferible que el Tribunal de Justicia utilice la posibilidad de examinar asimismo tales motivos, tanto por razones de seguridad jurídica como en aras de evitar que subsista en el ordenamiento jurídico comunitario una posible vulneración de derechos fundamentales, aunque sea en virtud de una medida que meramente tenga diferente forma o base jurídica. Así pues, procederé a examinar los restantes motivos de casación del recurrente.

III. Competencia de los Tribunales comunitarios para determinar si el Reglamento controvertido vulnera derechos fundamentales

17. En el procedimiento seguido ante el Tribunal de Primera Instancia, el demandante alegó que el Reglamento controvertido vulneraba el derecho a ser oído, el derecho al respeto de la propiedad y el principio de proporcionalidad, así como el derecho a la tutela judicial efectiva.¹³ No obstante, antes de analizar el fundamento de esas alegaciones, el Tribunal de Primera Instancia examinó el alcance de su propia competencia para pronunciarse sobre la conformidad del Reglamento controvertido con los derechos fundamentales.¹⁴ A efectos de determinar el adecuado alcance del control judicial, el Tribunal de Primera Instancia consideró la relación entre el ordenamiento jurídico comunitario y el ordenamiento jurídico establecido en virtud de la Carta de las Naciones Unidas. El razonamiento del Tribunal de Primera Instancia es prolijo y sofisticado, pero puede resumirse de la siguiente manera.

18. En primer lugar, el Tribunal de Primera Instancia identificó lo que esencialmente equivale a una norma de primacía que emana del Tratado CE, según la cual las Resoluciones del Consejo de Seguridad adoptadas con arreglo al capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas prevalecen sobre las normas del Derecho comunitario. El Tribunal de Primera Instancia declaró esencialmente que el Derecho comunitario reconoce y acepta que, de conformidad con el artículo 103 de

13 — Apartado 59 de la sentencia recurrida.

14 — Apartados 181 a 232 de la sentencia recurrida.

la Carta de las Naciones Unidas, las Resoluciones del Consejo de Seguridad prevalecen sobre el Tratado.¹⁵ En segundo lugar, el Tribunal de Primera Instancia declaró que, por consiguiente, carecía de competencia para controlar judicialmente —incluso de un modo indirecto— las Resoluciones del Consejo de Seguridad con vistas a determinar su conformidad con los derechos fundamentales tal como éstos se encuentran protegidos en el ordenamiento jurídico comunitario. El Tribunal de Primera Instancia observó que las Resoluciones del Consejo de Seguridad en cuestión no dejan ningún margen de discrecionalidad y que, por lo tanto, no podía pronunciarse sobre el Reglamento controvertido sin llevar a cabo tal control indirecto. No obstante, el Tribunal de Primera Instancia consideró, en tercer lugar, que sí era competente para controlar las Resoluciones del Consejo de Seguridad en cuestión con vistas a determinar la conformidad de las mismas con la protección de los derechos fundamentales, en la medida en que tales derechos formaran parte del principio del *ius cogens*.

19. El recurrente cuestiona esta parte de la sentencia recurrida valiéndose de una combinación de argumentos derivados del Derecho internacional y del Derecho comunitario. En su recurso de casación alega, entre otros extremos, que el razonamiento del Tribunal de Primera Instancia en lo que atañe al efecto vinculante y a la interpretación de las Resoluciones del Consejo de Seguridad relevantes

resulta erróneo desde la perspectiva del Derecho internacional. El recurrente sostiene que ni el artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas ni las mencionadas Resoluciones pueden tener como efecto impedir que los tribunales se pronuncien sobre las medidas internas de aplicación a fin de determinar la conformidad de las mismas con los derechos fundamentales. En su escrito de réplica y en la vista, el recurrente afinó sus argumentos y los recortó para que se adaptaran más perfectamente al Derecho comunitario y a la jurisprudencia de este Tribunal de Justicia. El recurrente mantiene que, mientras las Naciones Unidas no establezcan un mecanismo de control judicial independiente que garantice que las resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad y por el Comité de Sanciones respetan los derechos fundamentales, los Tribunales comunitarios deberán pronunciarse sobre las medidas adoptadas por las instituciones comunitarias con vistas a aplicar las mencionadas resoluciones, a fin de determinar la conformidad de tales medidas con los derechos fundamentales tal como están reconocidos en el ordenamiento jurídico comunitario. Como precedente, el recurrente cita la sentencia dictada por este Tribunal de Justicia en el asunto *Bosphorus*.¹⁶

20. El Reino Unido propuso una excepción de inadmisibilidad respecto a la línea argumental basada expresamente en el Derecho comunitario, alegando que tal línea argumental equivalía a un nuevo motivo. No comparto este punto de vista. El razonamiento del Tribunal de Primera Instancia suscita legítima confusión en lo que atañe a de qué manera la primacía de las Resoluciones del Consejo de Seguridad puede justificarse en el Derecho comunitario en virtud de un requisito importado del

15 — El artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas dispone lo siguiente: «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». Generalmente se reconoce que esta obligación se refiere a las resoluciones vinculantes del Consejo de Seguridad. Véase el auto del Tribunal Internacional de Justicia de 14 de abril de 1992 en *Cuestiones de interpretación y aplicación del Convenio de Montreal de 1971 derivadas del incidente aéreo de Lockerbie (Yamahiriya Árabe Libia contra Reino Unido)*, *Medidas provisionales*, auto de 14 de abril de 1992, *I.C.J. Reports 1992*, p. 3, apartado 39.

16 — Sentencia de 30 de julio de 1996 (C-84/95, Rec. p. I-3953).

Derecho internacional. A este respecto, los argumentos derivados del Derecho internacional y aquellos que se derivan del Derecho comunitario constituyen en lo fundamental las dos caras de una misma moneda. Obviamente, el recurrente habría estado mejor asesorado si se le hubiera aconsejado desde el principio que apoyara su motivo de casación en ambas líneas argumentales. Ahora bien, aunque inicialmente lanzó la mayor parte de sus dardos desde el ángulo del Derecho internacional, las partes nunca albergaron duda alguna sobre el contenido de su impugnación, a saber, que el Tribunal de Primera Instancia había definido erróneamente la naturaleza de las obligaciones de la Comunidad en virtud del Derecho internacional y la relación de dichas obligaciones con los deberes de la Comunidad en virtud del Tratado. Lo cierto es que, en cada una de sus alegaciones escritas y orales ante este Tribunal de Justicia, el Consejo y la Comisión, así como el Reino Unido, consideraron detenidamente la cuestión decisiva suscitada por el recurrente: la relación entre el ordenamiento jurídico internacional y el ordenamiento jurídico comunitario. Así pues, no acierto a comprender por qué razón el Tribunal de Justicia habría de caracterizar a una parte de las alegaciones del recurrente como un nuevo motivo. Por el contrario, creo que el Tribunal de Justicia debe considerar admisible en su totalidad el motivo del recurrente.

21. Lo anterior nos lleva a la cuestión de cómo ha de definirse la relación entre el ordenamiento jurídico internacional y el ordenamiento jurídico comunitario. El más lógico punto de partida de nuestro examen ha de ser, desde luego, el hito que constituye la sentencia dictada en el asunto Van Gend en Loos, en la que el Tribunal de Justicia afirmó la autonomía del ordenamiento jurídico comunitario.¹⁷ El Tribunal de Justicia declaró que el

Tratado no es un mero acuerdo entre Estados, sino un acuerdo entre los *pueblos* de Europa. Consideró que el Tratado había establecido un «nuevo ordenamiento jurídico», vinculado al ordenamiento jurídico del Derecho internacional público existente, pero distinto de él. En otras palabras, el Tratado ha creado un ordenamiento jurídico específico de dimensiones transnacionales, ordenamiento del que el Tratado constituye la «carta constitucional fundamental».¹⁸

22. Lo anterior no significa, sin embargo, que el ordenamiento jurídico comunitario y el ordenamiento jurídico internacional se ignoren mutuamente. Al contrario, la Comunidad ha venido desempeñando tradicionalmente un activo y constructivo papel en el ámbito internacional. En consecuencia, la aplicación y la interpretación del Derecho comunitario se inspiran en la presunción de que la Comunidad tiene voluntad de cumplir sus compromisos internacionales.¹⁹ Por consiguiente, los Tribunales comunitarios examinan cuidadosamente las obligaciones que vinculan a la Comunidad en el ámbito

17 — Sentencia de 5 de febrero de 1963 (26/62, Rec. pp. 1 y ss., especialmente p. 12).

18 — Sentencia de 23 de abril de 1986, Los verdes/Parlamento (294/83, Rec. p. 1339), apartado 23.

19 — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 4 de diciembre de 1974, Van Duyn (41/74, Rec. p. 1337), apartado 22, y de 24 de noviembre de 1992, Poulsen y Diva Navigation (C-286/90, Rec. p. I-6019), apartados 9 a 11.

internacional y tienen en cuenta tales obligaciones en su actividad jurisdiccional.²⁰

23. Ahora bien, en última instancia los Tribunales comunitarios determinan el efecto de las obligaciones internacionales en el ordenamiento jurídico comunitario remitiéndose a las condiciones establecidas por el Derecho comunitario. La jurisprudencia recoge ciertos ejemplos. Existen casos en los que el Tribunal de Justicia se opuso a que un acuerdo internacional tuviera efectos en el ordenamiento jurídico comunitario debido a que el acuerdo se había celebrado utilizando una base jurídica errónea. El Tribunal de Justicia procedió de esta manera recientemente en la sentencia dictada en los asuntos acumulados Parlamento/Consejo y Comisión.²¹ Entender el enfoque del Tribunal de Justicia resulta fácil cuando uno se percata de que tendría «implicaciones institucionales fundamentales tanto para la Comunidad como para los Estados miembros»²² el hecho de que un acuerdo adoptado prescindiendo de una base jurídica adecuada —o en virtud de un procedimiento equivocado de toma de decisiones— hubiera de producir sus efectos en el ordenamiento jurídico comunitario.

20 — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 11 de septiembre de 2007, Merck Genéricos Produtos Farmacéuticos (C-431/05, Rec. p. I-7001); de 14 de diciembre de 2000 Dior y otros (C-300/98, Rec. p. I-11307), apartado 33; de 16 de junio de 1998, Racke (C-162/96, Rec. p. I-3655); de 12 de diciembre de 1972, International Fruit Company y otros (21/72 a 24/72, Rec. p. 1219), y Poulsen y Diva Navigation, citada en la nota 19.

21 — Sentencia de 30 de mayo de 2006 (C-317/04 y C-318/04, Rec. p. I-4721). Véase asimismo la sentencia de 9 de agosto de 1994, Francia/Comisión (C-327/91, Rec. p. 3641).

22 — Dictamen 2/94, de 28 de marzo de 1996 (Rec. p. I-1759), apartado 35.

Una preocupación semejante subyace a asuntos en los que el Tribunal de Justicia declaró que los Estados miembros y las instituciones comunitarias están sujetos a un deber de leal cooperación cuando contraen compromisos en el ámbito internacional.²³

Si se contrae un compromiso internacional incumpliendo dicho deber, pueden negársele efectos en el ordenamiento jurídico comunitario. Aún más apropiado resulta, en el contexto del caso presente, el hecho de que el Tribunal de Justicia haya verificado en ocasiones si determinados actos adoptados por la Comunidad con el fin de atribuir efectos comunitarios a compromisos internacionales se atenían a los principios generales del Derecho comunitario. Por ejemplo, en la sentencia dictada en el asunto Alemania/Consejo, el Tribunal de Justicia anuló la Decisión del Consejo relativa a la celebración del Acuerdo relativo a la OMC en la medida en que aprobaba el Acuerdo marco sobre los plátanos.²⁴ El Tribunal de Justicia consideró que las disposiciones de aquel Acuerdo marco violaban un principio general del Derecho comunitario: el principio de no discriminación.

24. Todos estos casos tienen en común que, si bien el Tribunal de Justicia vela especialmente por que se cumplan las obligaciones que incumben a la Comunidad en virtud del Derecho internacional, su afán primordial es

23 — Véase, por ejemplo, la resolución de 14 de noviembre de 1978 (1/78, Rec. p. 2151), apartado 33; el dictamen 2/91, de 19 de marzo de 1993 (Rec. p. I-1061), apartados 36 a 38; y la sentencia de 19 de marzo de 1996, Comisión/Consejo (C-25/94, Rec. p. I-1469), apartados 40 a 51.

24 — Sentencia de 10 de marzo de 1998 (C-122/95, Rec. p. I-973).

preservar el marco constitucional creado por el Tratado.²⁵ Así pues, sería erróneo llegar a la conclusión de que, a partir del momento en que la Comunidad está vinculada por una norma de Derecho internacional, los Tribunales comunitarios deben inclinarse ante esa norma con completa aquiescencia y han de aplicarla incondicionalmente en el ordenamiento jurídico comunitario. La relación entre el Derecho internacional y el ordenamiento jurídico comunitario se rige por este último, y el Derecho internacional únicamente puede penetrar en ese ordenamiento jurídico con sujeción a las condiciones que establecen los principios constitucionales de la Comunidad.

25. De lo anterior se deduce que el presente recurso de casación gira fundamentalmente en torno a la siguiente cuestión: ¿Existe en el Tratado alguna base para sostener que el Reglamento controvertido está exento de las obligaciones constitucionales que normalmente impone el Derecho comunitario, debido a que dicho Reglamento aplica un régimen de sanciones impuesto en virtud de Resoluciones del Consejo de Seguridad? O, dicho con otras palabras: ¿Atribuye el ordenamiento jurídico comunitario un estatus supra-constitucional a unas medidas que resultan necesarias para la aplicación de Resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad?

26. El recurrente sostiene que la respuesta a la referida cuestión puede inferirse de

la sentencia dictada por este Tribunal de Justicia en el asunto *Bosphorus*.²⁶ En aquella sentencia, el Tribunal de Justicia hubo de pronunciarse sobre si un Reglamento adoptado para aplicar una Resolución del Consejo de Seguridad que imponía un embargo comercial a la República Federal de Yugoslavia vulneraba los derechos fundamentales y el principio de proporcionalidad. El Tribunal de Justicia declaró que el objetivo de interés general consistente 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» prevalecía sobre el interés de un tercero inocente en poder seguir desarrollando sus actividades económicas utilizando bienes que había arrendado a una sociedad basada en la República Federal de Yugoslavia.²⁷ El Tribunal de Justicia no se planteó en ningún momento la eventualidad de que no pudiera ejercer el control judicial por ser el Reglamento necesario para aplicar un régimen de sanciones establecido por el Consejo de Seguridad.²⁸

27. No obstante, el Consejo, la Comisión y el Reino Unido alegan que la sentencia dictada en el asunto *Bosphorus* no tiene el valor de precedente que el recurrente pretende atribuirle. Argumentan que dicha sentencia guarda silencio en lo que atañe al alcance de la competencia del Tribunal de Justicia, habida cuenta de que, en cualquier caso, el Reglamento no vulneraba derechos fundamentales. No considero demasiado

25 — Véase, por ejemplo, el dictamen 2/94, citado en la nota 22, apartados 30, 34 y 35.

26 — Citado en la nota 16.

27 — Asunto *Bosphorus*, citado en la nota 16, apartado 26.

28 — El embargo de la aeronave de *Bosphorus Airways* se llevó a cabo por aplicación de la Resolución 820(1993) del Consejo de Seguridad. El Comité de Sanciones de las Naciones Unidas había decidido que el hecho de que las autoridades no embargaran la aeronave equivaldría a un incumplimiento de la Resolución.

convinciente este argumento. Es verdad que, mientras el Abogado General rechazaba de pasada la idea, el Tribunal de Justicia no se refirió expresamente a la cuestión de si el hecho de que el Reglamento aplicara una Resolución del Consejo de Seguridad suponía un obstáculo para que dicho Tribunal ejerciera su control judicial. No obstante, cabe suponer que no fue voluntad del Tribunal de Justicia dejar deliberadamente la cuestión sin resolver, sino que dicho Tribunal consideró evidente en sí mismo lo que el Abogado General había estimado útil exteriorizar, a saber que «el respeto de los derechos fundamentales constituye uno de los presupuestos de la legalidad de los actos de la Comunidad».²⁹

28. En cualquier caso, aun admitiendo la sugerencia de que el Tribunal de Justicia dejó de lado la cuestión de su competencia en el asunto *Bosphorus*, subsiste el hecho de que el Consejo, la Comisión y el Reino Unido no han logrado encontrar en el Tratado ninguna base de la que pueda deducirse lógicamente que las medidas adoptadas para la aplicación de las Resoluciones del Consejo de Seguridad tengan estatus supra-constitucional y, por lo tanto, estén exentas de control judicial.

29. El Reino Unido sugiere que la referida exención de control judicial puede derivarse

del artículo 307 CE. El apartado 1 de dicho artículo establece lo siguiente: «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». A juicio del Reino Unido, la citada disposición, en relación con el artículo 10 CE, impone a la Comunidad la obligación de no obstaculizar el cumplimiento por los Estados miembros de las Resoluciones del Consejo de Seguridad. En consecuencia, el Tribunal de Justicia debe abstenerse de ejercer un control judicial sobre el Reglamento impugnado. He de manifestar de entrada que el referido argumento no me resulta convincente, pero que vale la pena examinar la cuestión con cierto detenimiento, máxime cuando se da la circunstancia de que el artículo 307 CE ocupa un lugar preeminente en el razonamiento del Tribunal de Primera Instancia.³⁰

30. A primera vista, no resulta totalmente claro por qué razón se impediría a los Estados miembros cumplir las obligaciones que les incumben en virtud de la Carta de las Naciones Unidas en caso de que el Tribunal de Justicia anulara el Reglamento controvertido. Es obvio que, de no existir medidas comunitarias, los Estados miembros estarían en principio facultados para adoptar sus propias medidas de aplicación, ya que el Tratado les autoriza a adoptar medidas que, pese a afectar al funcionamiento del mercado común, pueden resultar necesarias para el mantenimiento de la paz y la seguridad

29 — Conclusiones del Abogado General Jacobs en el asunto *Bosphorus*, citado en la nota 16, punto 53. Véase asimismo el apartado 34 del dictamen 2/94, citado en la nota 22.

30 — Apartados 185 a 191 y 196 de la sentencia recurrida.

internacionales.³¹ No obstante, procede recordar que los Estados miembros deben ejercer las competencias que conservan en materia de política de seguridad respetando el Derecho comunitario.³² A la luz de la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia en el asunto ERT,³³ cabe presumir que, en la medida en que sus acciones queden dentro del ámbito del Derecho comunitario, los Estados miembros estarán sujetos en materia de protección de los derechos fundamentales a las mismas normas comunitarias que las propias instituciones de la Comunidad. Basándose en tal presunción, si el Tribunal de Justicia hubiera de anular el Reglamento controvertido debido a que infringe normas comunitarias en materia de protección de los derechos fundamentales, ello implicaría que los Estados miembros no podrían adoptar las mismas medidas sin que su actuación supusiera vulnerar los derechos fundamentales tal como los protege el Tribunal de Justicia — siempre que tales medidas queden dentro del ámbito el Derecho comunitario—. Por consiguiente, el argumento basado en el artículo 307 CE tan sólo de un modo indirecto resulta relevante.

lo dispuesto en el artículo 6 UE, apartado 1, a cuyo tenor «la Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho». No veo fundamento alguno para tal interpretación del artículo 307 CE. Más aún, la misma resulta inconciliable con el artículo 49 UE, que condiciona el ingreso en la Unión al respeto de los principios enunciados en el artículo 6 UE, apartado 1. Además, podría facilitar el que las autoridades nacionales se valieran de la Comunidad para menoscabar derechos fundamentales que están garantizados en sus respectivos ordenamientos jurídicos nacionales incluso en relación con los actos que ejecutan obligaciones internacionales.³⁴ Ello resultaría plenamente contrario a la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual la Comunidad garantiza un sistema completo de tutela judicial en el cual los derechos fundamentales quedan salvaguardados de conformidad con las tradiciones constitucionales de los Estados miembros. Tal como el Tribunal de Justicia declaró en la sentencia dictada en el asunto Los Verdes/Parlamento, «la Comunidad Económica Europea es una comunidad de Derecho, en la medida en que ni sus Estados miembros ni sus instituciones pueden sustraerse al control de la conformidad de sus actos con la carta constitucional funda-

31. Sin embargo, el problema decisivo del argumento planteado por el Reino Unido estriba en que presenta al artículo 307 CE como la fuente de una posible excepción a

- 31 — Artículos 297 CE y 60 CE, apartado 2. Véanse asimismo las sentencias de 17 de octubre de 1995, Werner (C-70/94, Rec. p. I-3189), y de 17 de octubre de 1995, Leifer y otros (C-83/94, Rec. p. I-3231), así como las conclusiones del Abogado General Jacobs presentadas en el asunto Comisión/Grecia (auto de 19 de marzo de 1996, C-120/94, Rec. p. I-1513).
- 32 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de enero de 1997, Centro-Com (C-124/95, Rec. p. I-81), apartado 25.
- 33 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de junio de 1991 (C-260/89, Rec. p. I-2925). Véanse asimismo las sentencias del Tribunal de Justicia de 26 de junio de 1997, Familia-press (C-368/95, Rec. p. I-3689), y de 11 de julio de 2002, Carpenter (C-60/00, Rec. p. I-6279).

- 34 — En algunos sistemas jurídicos parece muy poco probable que las medidas nacionales para la aplicación de las Resoluciones del Consejo de Seguridad puedan quedar exentas de control judicial (lo que incidentalmente pone de relieve que una decisión de este Tribunal de Justicia que excluya del control judicial medidas como el Reglamento controvertido podría generar dificultades para la recepción del Derecho comunitario en algunos ordenamientos jurídicos nacionales). Véase, por ejemplo: Alemania: Bundesverfassungsgericht, resolución de 14 de octubre de 2004 (Görgülü) 2 BvR 1481/04, publicada en NJW 2004, pp. 3407 a 3412. República Checa: Ústavní soud, de 15 de abril de 2003 (I. ÚS 752/02); Ústavní soud, de 21 de febrero de 2007 (I. ÚS 604/04). Italia: Corte Costituzionale, 19 de marzo de 2001, n.º 73. Hungría: 4/1997 (I. 22.) AB határozat. Polonia: Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (zbiór urzędowy), de 27 de abril de 2005, P 1/05, pkt 5.5, Seria A, 2005 n.º 4, poz. 42; y Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (zbiór urzędowy), de 2 de julio de 2007, K 41/05, Seria A, 2007 n.º 7, poz. 72.

mental que constituye el Tratado». ³⁵ De un modo más directo, en la sentencia dictada en el asunto Schmidberger el Tribunal de Justicia reafirmó que «no pueden admitirse en la Comunidad medidas incompatibles con el respeto de los derechos humanos». ³⁶ En resumen, la interpretación que el Reino Unido hace del artículo 307 CE supondría alejarse de los principios mismos en los que se fundamenta la Comunidad, siendo así que nada en el Tratado sugiere que el artículo 307 CE tenga un estatus especial —y mucho menos un estatus especial de esa magnitud— en el marco constitucional de la Comunidad.

sus competencias y responsabilidades en una organización internacional como las Naciones Unidas de un modo que resulte compatible con las obligaciones que les incumben en virtud del Derecho primario y de los principios generales del Derecho comunitario. ³⁸ En su condición de miembros de las Naciones Unidas, los Estados miembros de la Unión Europea y —en el contexto del caso de autos— especialmente los que a la vez forman parte del Consejo de Seguridad, deben actuar del modo necesario para evitar, en la medida de lo posible, que los órganos de las Naciones Unidas adopten resoluciones susceptibles de entrar en conflicto con los principios básicos del ordenamiento jurídico comunitario. Así pues, incumbe a los propios Estados miembros la responsabilidad de minimizar el riesgo de que surjan conflictos entre el ordenamiento jurídico comunitario y el Derecho internacional.

32. Por lo demás, las obligaciones derivadas del artículo 307 CE y el correspondiente deber de leal cooperación funcionan en ambas direcciones: resultan aplicables tanto a la Comunidad como a los Estados miembros. ³⁷ El apartado 2 del artículo 307 CE prevé que «el Estado o los Estados miembros de que se trate recurrirán a todos los medios apropiados para eliminar las incompatibilidades [...]» entre sus obligaciones anteriores y sus obligaciones derivadas del Derecho comunitario. Para lograr tal finalidad, «los Estados miembros se prestarán ayuda mutua [...] y adoptarán, en su caso, una postura común». El mencionado deber requiere que los Estados miembros ejerzan

33. Si el artículo 307 CE no constituye un fundamento suficiente para eximir de control judicial al Reglamento controvertido, ¿existe acaso alguna otra norma de Derecho comunitario que sí lo constituya? El Consejo, la Comisión y el Reino Unido arguyen que, como principio general, no incumbe al Tribunal de Justicia plantearse dudas sobre las medidas comunitarias que aplican las Resoluciones que el Consejo de Seguridad ha considerado necesarias para el mantenimiento de la paz y la seguridad

35 — Asunto Los Verdes/Parlamento, citado en la nota 18, apartado 23.

36 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de junio de 2003, Schmidberger (C-112/00, Rec. p. I-5659), apartado 73.

37 — Como ejemplo reciente de un asunto relativo a las obligaciones que incumben a los Estados miembros en virtud del artículo 307 CE, véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de febrero de 2005, Comisión/Austria (C-203/03, Rec. p. I-935), apartado 59.

38 — En una línea similar, véase, en lo que atañe a la necesidad de unidad en la representación internacional de la Comunidad, el dictamen 1/94 del Tribunal de Justicia, de 15 de noviembre de 1994 (Rec. p. I-5267), apartados 106 a 109, así como la sentencia dictada en el asunto Comisión/Consejo, citada en la nota 23, apartados 40 a 51.

internacionales. En relación con lo anterior, la Comisión alude al concepto de «cuestiones políticas». ³⁹ En pocas palabras, cabría afirmar que la Comisión, el Consejo y el Reino Unido sostienen que la cuestión específica que se ventila en el caso de autos no se presta en sí misma a control judicial. Alegan que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos mantiene una posición similar.

de pronunciarse sobre la conformidad a Derecho de aquellas medidas que puedan entrar en conflicto con otros intereses que revisten asimismo gran importancia y cuya protección ha sido encomendada a los tribunales. Según afirmó con acierto el magistrado Sr. Murphy en el voto particular que añadió a la sentencia dictada por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos en el asunto *Korematsu v. United States*:

34. A mi juicio, carece de todo fundamento la tesis de que el presente caso versa sobre una «cuestión política» en relación con la cual resultaría inadecuado incluso el más modesto grado de interferencia judicial. La pretensión de que una medida es necesaria para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales no puede surtir efectos hasta el punto de silenciar los principios generales del Derecho comunitario y de privar a los individuos de sus derechos fundamentales. Lo anterior no disminuye la importancia del interés en mantener la paz y la seguridad, sino que significa simplemente que persiste el deber de los tribunales

«Al igual que otras pretensiones que entran en conflicto con los derechos constitucionales reconocidos al individuo, [la mencionada] pretensión debe quedar sujeta a un proceso judicial que determine su fundamento y concilie sus conflictos con otros intereses. Incumbe a los tribunales determinar cuáles son los límites admisibles de la [discrecionalidad] y si tales límites han sido rebasados o no». ⁴⁰

35. Es cierto que pueden existir circunstancias extraordinarias que justifiquen restricciones de la libertad individual que en condiciones normales resultarían inadmisibles. Pero ello no debe inducirnos a afirmar que «existen ocasiones en las que momentáneamente ha de cubrirse con un velo la libertad, del mismo modo en que se ocultaban las estatuas de los dioses». ⁴¹ Tampoco significa —contrariamente a lo que alega el Reino Unido— que en aquellos casos el

39 — El término «cuestión política» fue acuñado por el Juez Taney, Presidente del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, en la sentencia dictada en el asunto *Luther v. Borden*, 48 U.S. 1 (1849), 46-47. El significado exacto de este concepto en el contexto comunitario dista mucho de estar claro. La Comisión, que había planteado este argumento en la vista, no llegó a desarrollarlo, pero lo que al parecer se sugiere es que el Tribunal de Justicia debe abstenerse de ejercer su control judicial, habida cuenta de que no existen criterios judiciales para calibrar las cuestiones que son ahora objeto de consideración.

40 — Tribunal Supremo de los Estados Unidos, *Korematsu v. United States*, 323 U.S. 214, 233-234 (1944) (voto particular del magistrado J. Murphy) (Se omiten las comillas internas).

41 — Montesquieu, *De l'Esprit des Lois*, Libro XII («Il y a des cas où il faut mettre, pour un moment, un voile sur la liberté, comme l'on cache les statues des dieux»).

control judicial haya de reducirse «a su grado mínimo». Por el contrario, cuando se estima que los riesgos para la seguridad pública son extraordinariamente elevados, existe una poderosa presión para que se adopten medidas que no tengan en cuenta los derechos individuales, especialmente cuando se trata de individuos cuya influencia política es inexistente o muy pequeña. En tales circunstancias, por consiguiente, los tribunales deben extremar su vigilancia a la hora de cumplir su deber de tutelar el Estado de Derecho. Así pues, las mismas circunstancias que pueden justificar restricciones excepcionales de los derechos fundamentales obligan a los jueces a examinar con gran cuidado si tales restricciones exceden de lo que resulta necesario. Tal como examinaré más adelante, el Tribunal de Justicia debe verificar si la alegación de que existen riesgos extraordinariamente elevados para la seguridad tiene fundamento y ha de velar por que las medidas que se adopten articulen un adecuado equilibrio entre la naturaleza del riesgo para la seguridad y el grado en el que tales medidas afecten a los derechos fundamentales de los individuos.

36. Según el Consejo, la Comisión y el Reino Unido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos renuncia a sus facultades de control judicial cuando la medida impugnada es necesaria para aplicar una Resolución del Consejo de Seguridad. Por mi parte, sin embargo, tengo serias dudas de que el

Tribunal Europeo de Derechos Humanos restrinja de esa manera su propia competencia.⁴² Por lo demás, aunque así lo hiciera, no creo que ello sea relevante para el caso de autos.

42 — El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha declarado que «los Estados Contratantes no pueden adoptar, en nombre de la lucha contra [...] el terrorismo, cualesquiera medidas que consideren oportunas» (Klass y otros, sentencia de 6 de septiembre de 1978, Serie A n° 28, § 49). Además, en la sentencia dictada en el asunto Bosphorus Airways, ese mismo Tribunal examinó detenidamente su propia competencia, sin hacer siquiera alusión a la hipótesis de que no pudiera ejercer el control judicial por el hecho de que las medidas impugnadas constituyeran la aplicación de una Resolución del Consejo de Seguridad [Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi (Bosphorus Airways) contra Irlanda][GC], n° 45036/98]. Por lo tanto, la sentencia dictada en el asunto Bosphorus Airways parece reforzar la argumentación en favor del control judicial. Sin embargo, según el Consejo, la Comisión y el Reino Unido, de la admisión a trámite en el asunto Behrami parece deducirse que las medidas necesarias para la aplicación de las Resoluciones del Consejo de Seguridad quedan automáticamente fuera del ámbito del Convenio [Behrami y Behrami contra Francia y Saramati contra Francia, Alemania y Noruega (dec.)][GC], n° 71412/01 y 78166/01 ECtHR, de 2 de mayo de 2007]; véanse también las decisiones de admisión a trámite de 5 de julio de 2007 en el asunto Kasumaj contra Grecia (dec.), n° 6974/05, y de 28 de agosto de 2007 en el asunto Gajic contra Alemania (dec.), n° 31446/02). No obstante, parece tratarse de una interpretación extensiva en grado sumo de la decisión del Tribunal. El asunto Behrami versaba sobre la supuesta violación de derechos fundamentales por parte de una fuerza de seguridad desplegada en Kosovo que operaba bajo los auspicios de las Naciones Unidas. El Estado demandado había contribuido con tropas a la fuerza de seguridad. Sin embargo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos no se consideró competente *ratione personae* debido fundamentalmente a que la autoridad y el control definitivos sobre la misión de seguridad seguían correspondiendo al Consejo de Seguridad y, por consiguiente, cabía atribuir las acciones y omisiones impugnadas a las Naciones Unidas y no a los Estados demandados (véanse los apartados 121 y 133 a 135 de la resolución). A este respecto, desde luego, el Tribunal distinguió cuidadosamente el caso de autos del asunto Bosphorus Airways (véase, en particular, el apartado 151 de la resolución). Así pues, la posición del Tribunal Europeo de Derechos Humanos parece ser la de que dicho Tribunal carece de competencia *ratione personae* cuando quepa atribuir los actos impugnados a las Naciones Unidas en virtud de las normas del Derecho internacional público, puesto que las Naciones Unidas no son Parte en el Convenio. Por el contrario, cuando las autoridades de un Estado Contratante hayan iniciado el procedimiento con vistas a aplicar una Resolución del Consejo de Seguridad en el ordenamiento jurídico nacional, cabrá imputar a dicho Estado las medidas de ese modo adoptadas y, por lo tanto, cabrá someterlas a control judicial en virtud del Convenio (véanse asimismo los apartados 27 a 29 de la decisión de admisión a trámite de 16 de octubre de 2007 en el asunto Beric y otros contra Bosnia y Herzegovina).

37. Ciertamente es correcto afirmar que, a la hora de garantizar la observancia de los derechos fundamentales en la Comunidad, el Tribunal de Justicia se inspira en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.⁴³ No obstante, subsisten importantes diferencias entre ambos Tribunales. La misión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos es garantizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados Contratantes en virtud del Convenio. Aunque la finalidad del Convenio es la protección y el desarrollo de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, está concebido para surtir primordialmente efectos como un acuerdo interestatal que crea obligaciones entre las Partes Contratantes en el ámbito internacional.⁴⁴ Confirma lo anterior el mecanismo del Convenio para garantizar su ejecución intergubernamental.⁴⁵ En cambio, el Tratado CE ha instaurado un ordenamiento jurídico autónomo, que genera directamente derechos y obligaciones tanto para los Estados como para los individuos. La misión del Tribunal de Justicia es actuar como tribunal constitucional del ordenamiento jurídico específico que constituye la Comunidad. Por consiguiente, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia son únicos en cuanto a su competencia *ratione personae* y en cuanto a la relación de su respectivo sistema jurídico con el Derecho internacional público. Así pues, el Consejo, la Comisión y el Reino Unido pretenden establecer un paralelismo precisamente allí donde finaliza la analogía entre ambos Tribunales.

38. El Consejo afirmó en la vista que si el Tribunal de Justicia ejerciera su función judicial en relación con actos de la Comunidad basados en Resoluciones del Consejo de Seguridad, se extralimitaría en el ejercicio de sus funciones y «hablaría en nombre de la Comunidad internacional». Sin embargo, tal afirmación resulta claramente excesiva. Es verdad, desde luego, que, si el Tribunal de Justicia declarara que la Resolución de que se trate no puede aplicarse en el ordenamiento jurídico comunitario, tal declaración tendría probablemente algunas repercusiones en el ámbito internacional. Pero debe observarse que tales repercusiones no tienen por qué ser necesariamente negativas. Constituyen la consecuencia inmediata del hecho de que, en el estado actual del sistema que rige el funcionamiento de las Naciones Unidas, la única opción con la que pueden contar aquellos individuos que desean tener acceso a un tribunal independiente para obtener una adecuada tutela de sus derechos fundamentales es impugnar ante un tribunal nacional las medidas de aplicación nacionales.⁴⁶ Y, desde luego, la posibilidad de que prospere la impugnación no sería algo totalmente inesperado para el Consejo de Seguridad, puesto que fue expresamente contemplada por el Equipo encargado de prestar apoyo analítico

43 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 14 de octubre de 2004, Omega (C-36/02, Rec. p. I-9609), apartado 33.

44 — Véase el Preámbulo del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, así como los artículos 19 y 46, apartado 1, del mismo.

45 — Véase el artículo 46, apartado 2, del CEDH.

46 — Véase el apartado 39 del Informe de 16 de agosto de 2006 del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo (A/61/267): «Dado que el efecto de la inclusión [en la lista] es la congelación de efectivos, el derecho a recurrir una inclusión es un requisito indispensable. En el ámbito internacional, estos procedimientos no existen en la actualidad. En algunos casos, sí están disponibles a nivel nacional. En opinión del Relator Especial, si no se dispone de medios internacionales de revisión oportunos o apropiados, es necesario —incluso para listas internacionales— que haya procedimientos nacionales de revisión. Estos procedimientos deberían estar disponibles en los Estados que aplican las sanciones».

y vigilar la aplicación de las sanciones del Comité de Sanciones.⁴⁷

competencia que excede de los límites del ordenamiento jurídico comunitario.

39. Más aún, los efectos jurídicos de una sentencia del Tribunal de Justicia se circunscriben al ordenamiento jurídico específico de la Comunidad. En la medida en que tal sentencia impediría a la Comunidad y a los Estados miembros cumplir las Resoluciones del Consejo de Seguridad, las consecuencias jurídicas en el ámbito del ordenamiento jurídico internacional deberán determinarse con arreglo a las normas del Derecho internacional público. Si bien es verdad que las restricciones que los principios generales del Derecho comunitario imponen a la actuación de las instituciones pueden obstaculizar la acción de la Comunidad o de los Estados miembros en el ámbito internacional, la aplicación de tales principios por el Tribunal de Justicia no es óbice para la aplicación de las normas internacionales en materia de responsabilidad de los Estados o de la norma enunciada en el artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas. Así pues, es errónea la alegación del Consejo según la cual el Tribunal de Justicia, al conocer sobre el Reglamento controvertido, ejercería una

40. Por consiguiente, mi conclusión es que el Tribunal de Primera Instancia incurrió en error de Derecho al declarar que carecía de competencia para examinar el Reglamento controvertido a la luz de los derechos fundamentales que forman parte de los principios generales del Derecho comunitario. En consecuencia, el Tribunal de Justicia debería considerar fundado el segundo motivo de casación del recurrente y anular la sentencia recurrida.

IV. Las vulneraciones alegadas de derechos fundamentales

41. En lugar de devolver el asunto al Tribunal de Primera Instancia, propongo que el Tribunal de Justicia haga uso de su facultad de resolver definitivamente el litigio.⁴⁸ Por razones de oportunidad, a este respecto considero adecuado centrarse en el principal aspecto del asunto, a saber, la cuestión de si el Reglamento controvertido vulnera los derechos fundamentales del recurrente.

47 — Véase, en particular, el Segundo Informe del Equipo encargado de prestar apoyo analítico y vigilar la aplicación de las sanciones (S/2005/83), en cuyo apartado 54 se afirma que «la manera en que se agregan nombres a la lista de personas y entidades terroristas que mantiene el Consejo y la inexistencia de un recurso de revisión o apelación para quienes se incluyen en la lista plantean graves problemas de rendición de cuentas y posiblemente violan normas y convenciones fundamentales de derechos humanos» y en cuyo apartado 58 se añade que «tales revisiones del proceso pueden ayudar a reducir la posibilidad de que los tribunales adopten una o más decisiones potencialmente negativas». A este respecto, el informe menciona específicamente al Tribunal de Justicia. Para un resumen de las implicaciones jurídicas de determinados aspectos del programa de sanciones, véase el anexo I del Sexto Informe del Equipo encargado de prestar apoyo analítico y vigilar la aplicación de las sanciones (S/2007/132).

48 — De conformidad con el artículo 61 del Estatuto del Tribunal de Justicia.

42. El recurrente alega diversas vulneraciones de sus derechos fundamentales y, debido a ello, solicita la anulación del Reglamento controvertido en la medida en que le afecta. Los recurridos —en particular la Comisión y el Reino Unido— arguyen que la eventualidad de que el Reglamento controvertido pueda afectar a los derechos fundamentales del recurrente se justifica por razones relacionadas con la represión del terrorismo internacional. En relación con lo anterior, también alegan que el Tribunal de Justicia no debería ejercer el grado habitual de control judicial, sino que —a la luz de los intereses de la seguridad internacional que están en juego— habría de utilizar en su lugar criterios menos rigurosos para la protección de los derechos fundamentales.

43. Discrepo de la tesis de los recurridos. Éstos son partidarios de un tipo de control judicial que, en el fondo, es muy similar al enfoque adoptado por el Tribunal de Primera Instancia cuando se remite al *ius cogens*. En cierto sentido, la argumentación de los recurridos constituye otra expresión de la creencia de que el presente asunto versa sobre una «cuestión política» y de que el Tribunal de Justicia —a diferencia de las instituciones políticas— no se encuentra en condiciones de resolver adecuadamente este tipo de cuestiones. La razón estriba en que las cuestiones suscitadas tienen relevancia internacional y cualquier intervención del Tribunal de Justicia podría obstaculizar los esfuerzos coordinados globalmente para combatir el terrorismo. Esta argumentación se relaciona estrechamente con el punto de vista según el cual los tribunales están mal dotados para determinar qué medidas resultan adecuadas para prevenir el terrorismo internacional. En cambio, se supone que el Consejo de Seguridad tiene la capacidad técnica necesaria para determinar tales medidas. Por las

razones expuestas, los recurridos consideran que el Tribunal de Justicia debe tratar con la máxima deferencia las valoraciones realizadas por el Consejo de Seguridad y que, de hacer algo, dicho Tribunal debe circunscribirse a un mínimo control judicial en lo que atañe a los actos comunitarios basados en tales valoraciones.

44. Es verdad que los tribunales no tienen por qué ser institucionalmente ciegos. Por lo tanto, el Tribunal de Justicia debe tener presente el contexto internacional en el que opera y ha de ser consciente de sus limitaciones. Debe tener en cuenta el impacto que sus resoluciones pueden tener fuera de los confines de la Comunidad. En un mundo cada vez más interdependiente, los diferentes ordenamientos jurídicos tendrán que esforzarse en hacer compatibles entre sí las respectivas pretensiones judiciales. De lo anterior resulta que el Tribunal de Justicia no siempre podrá reclamar el monopolio de determinar cómo han de conciliarse determinados intereses fundamentales. Siempre que ello resulte posible, deberá reconocer la autoridad de aquellas instituciones que, como el Consejo de Seguridad, han sido creadas en virtud de un ordenamiento jurídico distinto del suyo y que en ocasiones se encuentran mejor situadas para sopesar los mencionados intereses fundamentales. No obstante lo cual, el Tribunal de Justicia no puede, por deferencia hacia los puntos de vista de esas otras instituciones, dar la espalda a los valores fundamentales en los que se sustenta el ordenamiento jurídico comunitario y cuya protección debe garantizar. El respeto a otras instituciones tan sólo tendrá sentido si puede edificarse basándose en un entendimiento común de los referidos valores y en el mutuo compromiso de protegerlos. En consecuencia, en aquellas situaciones en las que los valores fundamentales de la Comunidad

están en juego, puede ocurrir que el Tribunal de Justicia se vea obligado a examinar —y posiblemente a anular— determinadas medidas adoptadas por las instituciones comunitarias aun cuando tales medidas sean el reflejo de los deseos del Consejo de Seguridad.

45. El hecho de que las medidas en cuestión tengan por objeto reprimir el terrorismo internacional no debe disuadir al Tribunal de Justicia de cumplir con su deber de garantizar el Estado de Derecho. Al proceder de esta manera, el Tribunal de Justicia, lejos de inmiscuirse en el ámbito de la política, reafirma los límites que el Derecho impone a determinadas decisiones políticas. Este cometido nunca es fácil, y para un tribunal representa ciertamente un desafío mantener un buen criterio en las cuestiones relacionadas con la amenaza terrorista. Ahora bien, eso mismo también es verdad en lo que atañe a las instituciones políticas. Especialmente en cuestiones de seguridad pública, el proceso político corre el riesgo de hacerse eco inmediato de las inquietudes populares, impulsando a las autoridades a calmar los temores de la mayoría de la población a expensas de los derechos de unos pocos. Precisamente en este punto es cuando los tribunales deberían tomar cartas en el asunto, a fin de evitar que las necesidades políticas presentes se conviertan en las futuras realidades jurídicas. La responsabilidad de los tribunales es garantizar que aquello que en un momento dado pueda ser políticamente oportuno se atenga asimismo al Estado de Derecho, puesto que, en caso contrario, ninguna sociedad democrática puede florecer verdaderamente a largo plazo. Dicho con palabras de Aharon Barak, antiguo Presidente del Tribunal Supremo de Israel:

«Cuando truenan los cañones es cuando más necesarias son las leyes [...]. Todo combate del Estado —contra el terrorismo o contra cualquier otro enemigo— se desarrolla con sujeción a las normas y al Derecho. Siempre existe un Derecho que el Estado debe respetar. No existen “agujeros negros” [...]. La razón que subyace a este enfoque no es únicamente la consecuencia práctica de la realidad política y normativa. Sus raíces son mucho más profundas. Constituye la expresión de la diferencia entre un Estado democrático que combate por su supervivencia y la lucha de los terroristas que se levantan contra él. El Estado combate en nombre del Derecho y de su observancia. Los terroristas luchan contra el Derecho y lo conculcan. La guerra contra el terrorismo es también la guerra del Derecho contra aquellos que se levantan contra él.»⁴⁹

46. Por consiguiente, no existe razón alguna para que en el caso presente el Tribunal de Justicia se aparte de su interpretación habitual de los derechos fundamentales, que ha invocado el recurrente. La única cuestión que reviste novedad es si las necesidades concretas derivadas de la prevención del terrorismo internacional justifican restricciones de los derechos fundamentales del recurrente que, de otro modo, serían inaceptables. Lo anterior no implica una concepción diferente de los mencionados derechos fundamentales ni del grado de control judicial pertinente. Significa simplemente que a los diversos intereses que han de sopesarse siempre en la aplicación de los derechos

49 — Tribunal Supremo de Israel, HCJ 769/02 [2006] Comité Público contra la Tortura en Israel y otros contra Gobierno de Israel y otros, apartados 61 y 62 (se omiten los signos de interrogación internos).

fundamentales en cuestión se les puede atribuir un peso diferente como consecuencia de las necesidades específicas derivadas de la prevención del terrorismo internacional. Mas este extremo habrá de examinarse en el ejercicio normal del control judicial por parte del Tribunal de Justicia. Las presentes circunstancias pueden dar lugar a una ponderación diferente de los valores relacionados con la protección de los derechos fundamentales, pero el grado de protección garantizado no debería experimentar cambio alguno.

también en las circunstancias específicas del caso concreto. La Comisión puntualiza acertadamente que la prevención del terrorismo internacional puede justificar restricciones en el derecho de propiedad. Pero ello no exime *ipso facto* a las autoridades de su obligación de demostrar que tales restricciones están justificadas en el caso de la persona afectada. Las garantías procedimentales son necesarias precisamente para poder tener la seguridad de que así sucede efectivamente. A falta de tales garantías, la congelación de los fondos de una persona por tiempo indefinitivo vulnera el derecho de propiedad.

47. El problema con el que se encuentra el recurrente es que todos sus intereses financieros dentro de la Comunidad han quedado congelados para varios años, sin ninguna limitación temporal y en unas condiciones en las que no parece que disponga de ningún medio idóneo para impugnar la consideración de que es culpable de conductas ilegales. El recurrente ha invocado el derecho de propiedad, el derecho a ser oído y el derecho a la tutela judicial efectiva. En el contexto del caso de autos, los mencionados derechos están estrechamente relacionados entre sí. Es obvio que la congelación indefinida de los fondos de una persona constituye una profunda interferencia en el disfrute pacífico de la propiedad. Las consecuencias para dicha persona son potencialmente devastadoras, incluso aunque se hayan tomado medidas para atender a sus necesidades y gastos básicos. Lo anterior explica, desde luego, por qué la medida tiene un efecto coercitivo tan intenso y por qué es legítimo considerar que «sanciones inteligentes» de este tipo constituyen un modo adecuado o incluso necesario de prevenir los actos terroristas. Sin embargo, también subraya la necesidad de que existan garantías procedimentales que obliguen a las autoridades a justificar tales medidas y a demostrar la proporcionalidad de las mismas, no sólo en abstracto sino

48. El recurrente alega que las sanciones que se le impusieron no iban acompañadas de tales garantías. Sostiene que no se le dio ninguna posibilidad de ser oído en relación con los hechos y circunstancias alegadas ni con las pruebas presentadas contra él. Aduce que su situación habría sido mejor si se hubiera ejercitado contra él una acción penal, puesto que en tal caso se habría beneficiado, al menos, de la protección que proporciona un proceso penal. En este contexto, el recurrente invoca el derecho a ser oído por las autoridades administrativas, así como el derecho a obtener la tutela judicial efectiva por medio de un tribunal independiente.

49. Tanto el derecho a ser oído como el derecho a la tutela judicial efectiva constituyen derechos fundamentales que forman parte de los principios generales del Derecho comunitario. Según reiterada jurisprudencia,

«el respeto del derecho de defensa en todo procedimiento incoado contra una persona y que pueda terminar en un acto que le sea lesivo constituye un principio fundamental del Derecho comunitario y debe garantizarse aun cuando no exista ninguna normativa reguladora del procedimiento de que se trate. [...] Este principio exige que se permita a los destinatarios de decisiones que afecten sensiblemente a sus intereses expresar eficazmente su punto de vista».⁵⁰ En cuanto al derecho a la tutela judicial efectiva, el Tribunal de Justicia ha declarado lo siguiente: «La Comunidad Europea es una comunidad de Derecho cuyas instituciones están sujetas al control de la conformidad de los actos que adoptan con el Tratado y con los principios generales del Derecho, de los que forman parte los derechos fundamentales. [...] Por consiguiente, los particulares deben poder disfrutar de una tutela judicial efectiva de los derechos que les confiere el ordenamiento jurídico comunitario, ya que el derecho a dicha tutela forma parte de los principios generales del Derecho que resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros».⁵¹

50. Los recurridos aducen, sin embargo, que siempre que hubo restricciones al derecho a ser oído y al derecho a la tutela judicial efectiva, tales restricciones estuvieron

50 — Sentencia de 24 de octubre de 1996, Comisión/Lisrestal y otros (C-32/95 P, Rec. p. I-5373), apartado 21. Véase asimismo el artículo 41, apartado 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

51 — Sentencia de 25 de julio de 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Consejo de la Unión Europea (C-50/00 P, Rec. p. I-6677), apartados 38 y 39. Véase asimismo el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y los artículos 6 y 13 del CEDH.

justificadas. Sostienen que cualesquiera esfuerzos que la Comunidad o los Estados miembros dediquen a habilitar procedimientos administrativos o judiciales que permitan cuestionar la legalidad de las sanciones impuestas por el Reglamento controvertido infringirían las Resoluciones del Consejo de Seguridad en que dicho Reglamento se basa, poniendo en peligro, por consiguiente, la lucha contra el terrorismo internacional. En consonancia con tal punto de vista, los recurridos no han hecho alegación alguna que autorice a este Tribunal de Justicia a ejercer su control judicial en lo que atañe a la situación específica del recurrente.

51. No me detendré mucho en examinar la alegación de que se ha vulnerado el derecho a ser oído. Basta con decir que, si bien cabe concebir ciertas restricciones a dicho derecho por razones de seguridad pública, en el presente caso las instituciones comunitarias no dieron al recurrente ninguna oportunidad de manifestar su punto de vista sobre el extremo de si estaban justificadas las sanciones que se le habían impuesto y si tales sanciones debían mantenerse en vigor. La existencia de un procedimiento para la supresión de nombres de la lista a nivel de las Naciones Unidas no supone ningún consuelo a este respecto. Dicho procedimiento permite que las personas que deseen presentar una solicitud para que se suprima su nombre de la lista puedan hacerlo a través del Comité de

Sanciones o a través de su Estado.⁵² Pero la tramitación de tal solicitud es meramente una cuestión de consulta intergubernamental. El Comité de Sanciones no está realmente obligado a tener en cuenta el punto de vista del solicitante. Más aún, el procedimiento para la supresión de nombres de la lista ni siquiera prevé un mínimo acceso a la información en la que se basó la decisión de incluir en la lista al afectado. De hecho, el acceso a tal información se deniega con independencia de que se haya alegado fundadamente la necesidad de proteger su confidencialidad. Una de las razones decisivas por las que el derecho a ser oído debe garantizarse es hacer posible que los interesados defiendan efectivamente sus derechos, especialmente en los procesos judiciales que puedan incoarse con posterioridad a la terminación del procedimiento administrativo de control. En este sentido, el respeto del derecho a ser oído resulta directamente relevante para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva. Las garantías procedimentales de la fase administrativa no son suficientes para hacer siempre innecesario el subsiguiente proceso judicial. Pero la inexistencia de tales garantías administrativas tiene significativos efectos perjudiciales para el derecho del recurrente a la tutela judicial efectiva.

52 — El procedimiento para la supresión de nombres de la lista ha sido objeto de diversas modificaciones desde que fueran adoptadas las medidas originales contra el recurrente. Con arreglo al régimen inicial, las personas afectadas únicamente podían presentar solicitudes de supresión de sus nombres de la lista a través del Estado en que residieran o del que fueran nacionales. En virtud del procedimiento vigente, los interesados en presentar solicitudes de supresión de sus nombres de la lista pueden también hacerlo a través de un «punto focal» de las Naciones Unidas o a través del Estado en que residan o del que sean nacionales. Pero la naturaleza fundamentalmente intergubernamental del procedimiento para la supresión de nombres de la lista no ha cambiado. Véase la Resolución 1730(2006) del Consejo de Seguridad, de 19 de diciembre de 2006, así como las Directrices del Comité de Sanciones para la realización de su labor, disponibles en <http://www.un.org/sc/committees/1267/index.shtml>.

52. El derecho a la tutela judicial efectiva ocupa un lugar preeminente en el universo de los derechos fundamentales. Si bien cabe admitir ciertas limitaciones de dicho derecho cuando existan otros intereses dignos de atención, en un sociedad democrática es inaceptable conculcar la esencia misma de ese derecho. Tal como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha declarado en la sentencia dictada en el asunto *Klass y otros*, «el Estado de Derecho implica, entre otras cosas, que la eventual interferencia del poder ejecutivo en los derechos de un individuo debe estar sujeta a un control efectivo que normalmente corresponde a los tribunales, al menos en última instancia, control judicial que proporciona las mayores garantías de independencia, imparcialidad y juicio justo».⁵³

53. El recurrente está incluido desde hace años en la lista del anexo I del Reglamento controvertido y, sin embargo, las instituciones comunitarias se niegan a darle la oportunidad de cuestionar los motivos de su continuada inclusión en la lista. En efecto, las mencionadas instituciones han formulado contra él imputaciones extremadamente graves y, basándose en ellas, le han impuesto severas sanciones. A pesar de ello, se oponen rotundamente a la idea misma de que un tribunal independiente examine si tales imputaciones tienen fundamento y si las subsiguientes sanciones son razonables. A resultas de la mencionada oposición, existe una posibilidad real de que las sanciones impuestas al recurrente en el marco de la Comunidad sean desproporcionadas —o incluso totalmente infundadas— y de que, a pesar de ello, sigan indefinidamente en vigor. El Tribunal de Justicia no tiene modo alguno

53 — TEDH, *Klass y otros*, citada en la nota 42, apartado 55.

de saber si así sucede en realidad, pero la mera existencia de tal posibilidad es anatema en una sociedad que se rige por el Estado de Derecho.

54. Si en el ámbito de las Naciones Unidas existiera un mecanismo genuino y efectivo de control por parte de un tribunal independiente, ello podría eximir a la Comunidad de la obligación de garantizar el control judicial de las medidas de ejecución que se aplican en el marco del ordenamiento jurídico comunitario. Sin embargo, no existe en la actualidad ningún mecanismo de ese tipo. Tal como la propia Comisión y el propio Consejo han subrayado en sus informes, la decisión de suprimir o no el nombre de una persona de la lista de sanciones de las Naciones Unidas sigue correspondiendo a la más absoluta discrecionalidad del Comité de Sanciones —un órgano diplomático. En

tales circunstancias, es preciso afirmar que el derecho a obtener la tutela judicial efectiva por medio de un tribunal independiente no está garantizado en el ámbito de las Naciones Unidas. En consecuencia, cuando las instituciones comunitarias aplican las Resoluciones del Consejo de Seguridad de que se trata, no están exentas de un adecuado control judicial en el marco del ordenamiento jurídico comunitario.

55. De lo anterior se deduce que tiene fundamento la alegación del recurrente de que el Reglamento controvertido vulnera el derecho a ser oído, el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho de propiedad. El Tribunal de Justicia debería anular el Reglamento impugnado en la medida en que afecta al recurrente.

V. Conclusión

56. Propongo al Tribunal de Justicia que:

- 1) Anule la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 21 de septiembre de 2005, Kadi/Consejo y Comisión (T-315/01).

- 2) Anule, en la medida en que afecta al recurrente, el Reglamento (CE) n° 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) n° 467/2001 del Consejo, de 6 de marzo de 2001, por el que se prohíbe la exportación de determinadas mercancías y servicios a Afganistán, se refuerza la prohibición de vuelos y se amplía la congelación de capitales y otros recursos financieros de los talibanes de Afganistán.