



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
PEDRO CRUZ VILLALÓN
presentadas el 19 de diciembre de 2012¹

Asunto C-478/11 P Laurent Gbagbo contra Consejo de la Unión Europea

Asunto C-479/11 P Katinan Justin Koné contra Consejo de la Unión Europea

Asunto C-480/11 P

Akissi Danièle Boni-Claverie contra Consejo de la Unión Europea

Asunto C-481/11 P Alcide Djédjé contra

**Consejo de la Unión Europea Asunto C-482/11 P Affi Pascal N'Guessan
contra**

Consejo de la Unión Europea

«Casación — Medidas restrictivas específicas adoptadas contra determinadas personas y entidades ante la situación en Costa de Marfil — Congelación de fondos — Acceso al territorio de la Unión — Ausencia de notificación individual de dichas medidas — Acceso a la jurisdicción — Plazo — Artículo 111 y artículo 113 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General — Artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales»

1. En el contexto de cinco recursos de casación contra sendos autos del Tribunal General por los que se inadmiten las demandas interpuestas por los afectados contra determinadas medidas adoptadas por el Consejo en el marco de un proceso de restablecimiento de la paz y la seguridad en la región de Costa de Marfil auspiciado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, se le ofrece al Tribunal de Justicia la ocasión de abundar en su doctrina sobre el derecho a la tutela judicial efectiva garantizado por la Unión frente a los actos de sus instituciones que imponen ese tipo de medidas.

2. A diferencia de los asuntos resueltos en las sentencias de 3 de septiembre de 2008, Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión,² y de 16 de noviembre de 2011, Bank Melli Iran/Consejo,³ en los ahora planteados lo que se pide al Tribunal de Justicia no es un pronunciamiento sobre la legalidad de las Decisiones en las que se adoptaron determinadas medidas restrictivas contra los recurrentes, sino sobre la conformidad a Derecho de las resoluciones del Tribunal General que acordaron la inadmisión de sus demandas contra tales medidas.

3. Adelanto ya que, a mi juicio, en las especiales circunstancias del caso, debió darse a los recurrentes ante el Tribunal General la oportunidad de argumentar, de forma contradictoria, tanto respecto del momento en que tuvieron efectivo conocimiento de las medidas que les afectaban como incluso respecto de eventuales circunstancias de fuerza mayor, todo ello con arreglo a lo que permite el artículo 113 del Reglamento de dicho Tribunal, procediendo así dar acogida al segundo de los motivos

1 — Lengua original: español.

2 — Asuntos acumulados C-402/05 P y C-415/05 P, Rec. p. I-6351.

3 — Asunto C-548/09 P, aún no publicada en la Recopilación Rec. p. I-1138.

en los que se articulan los presentes recursos de casación. Dicho de otro modo, que, en mi criterio y en las circunstancias dadas, el Tribunal General erró en Derecho al inadmitir directamente, como «manifiestamente» extemporáneos los citados recursos, a la sola vista de los correspondientes escritos de interposición, en los términos del artículo 111 de dicho Reglamento.

I. Antecedentes y marco normativo

4. Por Resolución 1572 (2004) de 15 de noviembre de 2004, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (en lo sucesivo, «Consejo de Seguridad»), actuando en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas y entendiendo que la situación interna en Costa de Marfil ponía en peligro la paz y la seguridad en la región, decidió imponer determinadas medidas restrictivas (prohibición de desplazamientos y congelación de fondos, de haberes financieros y de recursos económicos) referidas a las personas e instituciones designadas por un comité instaurado al efecto por la propia Resolución (en adelante, «comité de sanciones»).

5. A partir del 13 de diciembre de 2004 se sucedieron una serie de resoluciones de la Unión dirigidas a dar aplicación a la referida Resolución del Consejo de Seguridad.⁴

6. Reconocida por las Naciones Unidas la elección del Sr. Alassane Ouattara como Presidente de la República de Costa de Marfil en virtud del proceso electoral desarrollado en ese país entre el 31 de octubre y el 28 de noviembre de 2010, el Consejo Europeo apeló el 17 de diciembre de 2010 a todos los responsables civiles y militares marfileños a someterse a la autoridad del Presidente Sr. Ouattara, confirmando la determinación de la Unión de adoptar medidas sancionadoras frente a quienes obstaculizaran el respeto a la voluntad popular.

7. El 22 de diciembre de 2010, con el fin de imponer medidas restrictivas a determinadas personas que, aun no habiendo sido designadas por el Consejo de Seguridad o por el comité de sanciones, obstruían los procesos de paz y de reconciliación nacional en Costa de Marfil y, en particular, amenazaban el buen fin del proceso electoral, el Consejo adoptó la Decisión 2010/801/PESC,⁵ mediante la que, en lo que aquí importa, se incluyó en la lista de las personas afectadas por las medidas restrictivas los nombres de dos de los ahora recurrentes en casación.

8. En particular, la Decisión 2010/801 dio nueva redacción al artículo 4, apartado 1, de la Decisión 2010/656, en cuya virtud:

«1. Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para impedir la entrada en sus territorios o el tránsito por ellos:

- a) de las personas a las que se refiere el Anexo I, designadas por el Comité de Sanciones [...];
- b) de las personas a las que se refiere el Anexo II, que no están incluidas en la lista que figura en el Anexo I, que obstruyan el proceso de paz y reconciliación nacional y que, en particular, amenacen el buen término del proceso electoral.»

4 — Mediante la Posición Común 2004/852/PESC del Consejo, de 13 de diciembre de 2004, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Costa de Marfil (DO L 368, p. 50), el Consejo dispuso que se aplicaran las medidas adoptadas en la Resolución 1572 (2004) del Consejo de Seguridad, incluida la congelación de los fondos y recursos económicos de las personas que, según el comité de sanciones competente de las Naciones Unidas, constituyen una amenaza para el proceso de paz y reconciliación nacional en Costa de Marfil. Con el fin de poner en práctica las medidas descritas en la Posición Común 2004/852, el Consejo adoptó el Reglamento (CE) n° 560/2005, de 12 de abril de 2005, por el que se imponen algunas medidas restrictivas específicas dirigidas contra determinadas personas y entidades habida cuenta de la situación en Costa de Marfil (DO L 95, p. 1). La Posición Común 2004/852 ha sido prorrogada y modificada, en último lugar, por la Posición Común 2008/873/PESC del Consejo, de 18 de noviembre de 2008, por la que se renuevan las medidas restrictivas contra Costa de Marfil (DO L 308, p. 52), siendo finalmente derogada y sustituida por la Decisión 2010/656/PESC del Consejo, de 29 de octubre de 2010, por la que se renuevan las medidas restrictivas contra Costa de Marfil (DO L 285, p. 28).

5 — Decisión de 22 de diciembre de 2010, que modifica la Decisión 2010/656 (DO L 341, p. 45).

9. Entre los nombres incluidos por la Decisión 2010/801 en la lista del anexo II de la Decisión 2010/656 figuran los siguientes, con las precisiones que también se indican:

- «1. D. Pascal Affi N’Guessan. Fecha de nacimiento: 1.1.1953, en Bouadikro [...]. Secretario General del Frente Popular de Costa de Marfil (FPI), antiguo Primer Ministro. Posicionamiento radical y desinformación activa. Incitación a la violencia.

[...]

13. D. Laurent Gbagbo. Fecha de nacimiento: 31.5.1945 en Gagnoa. Supuestamente Presidente de la República.»

10. Mediante la Decisión 2011/17/PESC,⁶ habida cuenta de la gravedad de la situación en Costa de Marfil, se modificó de nuevo la Decisión 2010/656 con el objeto de inscribir nuevos nombres en la lista del anexo II de la Decisión 2010/656. Por lo que interesa en este proceso, se incluyeron entonces los siguientes nombres:

- «17. Danièle Boni Claverie (ciudadana francesa y costamarfileña). Supuestamente Ministra para la Mujer, la Familia y la Infancia Participación en el Gobierno ilegítimo de D. Laurent Gbagbo.

[...]

27. Koné Katina Justin. Supuestamente Ministro delegado para el Presupuesto Participación en el Gobierno ilegítimo de D. Laurent Gbagbo.»

11. De nuevo, el 14 de enero de 2011 se modificó la Decisión 2010/656 por obra de la Decisión 2011/18/PESC,⁷ que impuso medidas restrictivas suplementarias, en particular la congelación de fondos, a las personas incluidas en la lista del anexo II, que también fue modificada. En su virtud, se dio una nueva redacción al artículo 5, apartados 1 y 2, de la Decisión 2010/656, siendo su tenor literal el siguiente:

«1. Se inmovilizarán todos los fondos y demás recursos económicos que sean de propiedad o estén bajo el control directo o indirecto de:

- a) las personas mencionadas en el anexo I designadas por el Comité de Sanciones y a que se refiere el artículo 4, apartado 1, letra a), o que obren en poder de entidades que sean de propiedad o estén bajo el control directo o indirecto de cualquier persona que actúe en nombre de aquellas o siguiendo sus instrucciones, según determine el Comité de Sanciones;
- b) las personas o entidades mencionadas en el anexo II no incluidas en la lista que figura en el anexo I, que obstruyan el proceso de paz y reconciliación nacional y que, en particular, amenacen el buen término del proceso electoral o que obren en poder de entidades que sean de propiedad o estén bajo el control directo o indirecto de cualquier persona que actúe en nombre de aquellas o siguiendo sus instrucciones.

2. No podrán ponerse fondos, ni otros activos financieros o recursos económicos, directa o indirectamente, a disposición de las personas o entidades a que se refiere el apartado 1, ni utilizarse en beneficio de las mismas.»

6 — Decisión del Consejo, de 11 de enero de 2011, que modifica la Decisión 2010/656 (DO L 11, p. 31).

7 — Decisión del Consejo, de 14 de enero de 2011, que modifica la Decisión 2010/656 (DO L 11, p. 36).

12. En esa misma fecha de 14 de enero de 2011, y al objeto de asegurar la coherencia con el proceso de modificación y revisión de los anexos I y II de la Decisión 2010/656, el Consejo adoptó el Reglamento (UE) n° 25/2011,⁸ dando al artículo 2 del Reglamento n° 560/2005 la siguiente redacción:

«1. Se inmovilizarán todos los capitales y recursos económicos cuya propiedad, control o tenencia corresponda a las personas físicas o jurídicas, entidades y organismos enumerados en el anexo I o en el anexo I A.

2. No se pondrá a disposición directa ni indirecta de las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos enumerados en el anexo I o en el anexo I A ni se utilizará en su beneficio ningún tipo de capitales o recursos económicos.

3. Queda prohibida la participación voluntaria y deliberada en actividades cuyo objeto o efecto directo o indirecto sea la elusión directa o indirecta de las medidas mencionadas en los apartados 1 y 2.

4. En el anexo I se citará a las personas físicas o jurídicas, las entidades y los organismos mencionados en el artículo 5.1.a) de la Decisión 2010/656/PESC modificada.

5. En el anexo I A se citará a las personas físicas o jurídicas, las entidades y los organismos mencionados en la Decisión 2010/656/PESC modificada.»

13. Por lo que hace a los Sres. N'Guessan, Gbagbo y Koné y a la Sra. Boni Claverie, sus nombres se mantuvieron en la lista del anexo II de la Decisión 2010/656 y se inscribieron en la lista que figura en el anexo I A del Reglamento n° 560/2005.

14. El Consejo de Seguridad adoptó el 30 de marzo de 2011 la Resolución 1975 (2011), en cuyo anexo I se enumeran una serie de personas que han obstaculizado la paz y la reconciliación en Costa de Marfil y las actividades de las Naciones Unidas y de otros actores internacionales en ese país y que han cometido graves violaciones de los derechos humanos y del Derecho internacional humanitario. En dicho anexo figuraban los nombres de los siguientes recurrentes en este proceso: Sres. Gbagbo, N'Guessan y Djédjé.

15. El 6 de abril de 2011 el Consejo adoptó dos nuevas resoluciones sobre la materia. Por un lado, la Decisión 2011/221/PESC,⁹ por la que se reformó otra vez la Decisión 2010/656, y el Reglamento (UE) n° 330/2011,¹⁰ que hizo lo propio con el Reglamento n° 560/2005. Con ambas resoluciones se impusieron medidas restrictivas suplementarias y se modificaron las listas que figuran en los anexos I y II de la Decisión 2010/656 y en los anexos I y I A del Reglamento n° 560/2005.

16. En virtud de las anteriores modificaciones, los Sres. Gbagbo y N'Guessan fueron excluidos de la lista del anexo II e incluidos en la lista del anexo I, ambas de la Decisión 2010/656. Por su parte, el Sr. Djédjé fue incorporado al anexo I de dicha Decisión con la siguiente indicación: «Asesor cercano al Sr. Gbagbo: participación en el gobierno ilegítimo del Sr. Gbagbo, obstrucción del proceso de paz y reconciliación, incitación pública al odio y la violencia.»

17. El artículo 7 de la Decisión 2010/656, en su última versión,¹¹ dispone:

«1. Cuando el Consejo de Seguridad o el Comité de Sanciones incluyan a una persona o entidad en su lista, el Consejo incluirá a dicha persona o entidad en la lista que figura en el Anexo I.

8 — Reglamento por el que se modifica el Reglamento n° 560/2005 (DO L 11, p. 1).

9 — Decisión que modifica la Decisión 2010/656 (DO L 93, p. 20).

10 — Reglamento que modifica el Reglamento n° 560/2005 (DO L 93, p. 10).

11 — Decisión 2010/801.

2. Cuando el Consejo decida aplicar a una persona o entidad las medidas contempladas en el artículo 4, apartado 1, letra b), modificará el Anexo II en consecuencia.

3. El Consejo comunicará su decisión y su motivación a la persona o entidad afectada, ya sea directamente, si se conoce su domicilio, o mediante la publicación de un anuncio, para que la persona o entidad tenga la oportunidad de presentar sus alegaciones al respecto.

4. Cuando se presenten alegaciones o nuevas pruebas sustantivas, el Consejo reconsiderará su decisión e informará en consecuencia a la persona o entidad afectada.»

18. El artículo 11 *bis*, apartado 3, del Reglamento n° 560/2005, en su última versión,¹² establece:

«El Consejo comunicará su decisión, junto con las razones de su inclusión, a la persona física o jurídica, entidad u organismo que se menciona en los apartados 1 y 2, bien de forma directa, cuando se conozca su dirección, o bien mediante la publicación de un anuncio, ofreciendo a dicha persona física o jurídica, entidad u organismo la posibilidad de formular observaciones.»

19. Con fechas de 28 de diciembre de 2010, 18 de enero de 2011 y 7 de abril de 2011 el Consejo publicó anuncios en el Diario Oficial a la atención de las personas a las que se aplican las medidas restrictivas previstas en la Decisión 2010/656 y en el Reglamento n° 560/2005.¹³

II. El procedimiento ante el Tribunal General y los autos impugnados en casación

20. Los ahora recurrentes interpusieron el 7 de julio de 2011 ante el Tribunal General sendas demandas de nulidad contra las disposiciones litigiosas que les concernían,¹⁴ invocando, por un lado, violación del derecho de defensa y del derecho a un recurso efectivo y, por otro, violación del derecho de propiedad y de la libertad de circulación.

21. Los actores alegaban, por lo que hace a la tempestividad de la interposición de sus demandas,¹⁵ que, no habiéndoseles notificado las disposiciones impugnadas, no se les podía aplicar el plazo de dos meses previsto en el artículo 263 TFUE.

22. El Tribunal General, mediante sendos autos de fecha 13 de julio de 2011, inadmitió las demandas de nulidad por considerarlas extemporáneas. Dicho sucintamente, para el Tribunal General, de acuerdo con el artículo 263 TFUE y el artículo 102, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, las demandas debieron interponerse en un plazo de dos meses que comenzó a correr a los catorce días de la publicación de las disposiciones impugnadas en el *Diario Oficial de la Unión Europea*. Con arreglo a dicho plazo, las demandas deberían haberse presentado antes del 8 de abril de 2011 o del 1 de julio de 2011, según los casos. Habiéndose registrado todas ellas el 7 de julio de 2011, procedía, en consecuencia, su inadmisión; tanto más cuanto que ninguno de los demandantes había siquiera invocado la existencia de caso fortuito o fuerza mayor que permitiera la excepción del plazo establecido en el artículo 263 TFUE.

III. Los recursos de casación

23. Los actores interpusieron el 21 de septiembre de 2011 sendos recursos de casación ante el Tribunal de Justicia contra los referidos autos de inadmisión del Tribunal General.

¹² — Reglamento n° 25/2011.

¹³ — Respectivamente, DO C 353, p. 11; DO C 14, p. 8, y DO C 108, pp. 2 y 4.

¹⁴ — Las demandas fueron registradas con los números T-348/11 a T-352/11.

¹⁵ — Apartados 42 y 43.

24. Los recurrentes plantean dos motivos casacionales. Por el primero denuncian que, al no haber admitido que el estado de guerra en el que se encontraba Costa de Marfil suponía la concurrencia de un supuesto de fuerza mayor, el Tribunal General ha incurrido en un error de Derecho. Por el segundo, los actores reprochan al Tribunal General que, no habiéndoles sido notificados los actos litigiosos, se haya invocado el principio de seguridad jurídica para aplicar a sus demandas el plazo ordinario de recurso con la sola consideración de la ampliación por razón de la distancia, dando así a las normas procesales una interpretación estricta que, para los recurrentes, sólo es admisible en situaciones de normalidad y, por tanto, nunca para un caso como el presente, en el que los afectados se encuentran fuera de la Unión y en un Estado sometido a una situación de guerra.

25. A título subsidiario, los recurrentes alegan que los actos litigiosos deben ser anulados por el propio Tribunal de Justicia, toda vez que las graves violaciones de derechos fundamentales cometidas por el Consejo atentaría contra el «orden europeo». Sostienen, por ello, que el Tribunal de Justicia no puede sino constatar que el Reglamento de Procedimiento viola los Tratados y el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (CEDH) en cuanto permite oponer a los recurrentes un plazo para ejercer su derecho de recurso.

26. En consecuencia, solicitan del Tribunal de Justicia a) la nulidad de los autos de inadmisión de sus demandas acordados por el Tribunal General, b) la retroacción de lo actuado ante dicho Tribunal General para que puedan hacer valer ante él sus derechos, así como c) la condena en costas del Consejo.

IV. El procedimiento ante el Tribunal de Justicia

27. El Consejo ha comparecido para oponerse al recurso.

28. En su escrito de contestación al recurso, el Consejo sostiene, por lo que hace al primer motivo casacional, que los actores no han explicado por qué les fue imposible estar al tanto de las actuaciones de la Unión anteriores a la Decisión 2011/221, siendo así que al menos uno de los recurrentes se había servido de abogados en París desde diciembre de 2010. Además, el estado de guerra invocado por los actores no podría constituirse, a sus efectos, en un supuesto de fuerza mayor, toda vez que tal estado fue provocado por los propios recurrentes al negarse a ceder el poder al Presidente electo.

29. En relación con el segundo motivo del recurso, el Consejo alega que los actores no acreditan cuándo tuvieron conocimiento de los actos litigiosos ni qué razones les impidieron impugnarlos durante los meses de marzo y abril de 2011. En cualquier caso, entiende el Consejo que no era obligada la notificación personal de los actos litigiosos, pues, a diferencia del caso resuelto por la sentencia de 16 de noviembre de 2011, *Bank Melli Iran*, citada, la normativa ahora aplicable, esto es, la Decisión 2010/656, ha previsto la posibilidad de la notificación por medio de publicación oficial si se desconoce la dirección de la persona concernida.

30. Mediante auto de 14 de diciembre de 2011 se acordó la acumulación de los asuntos C-478/11 P a 482/11 P y denegar su tramitación por el procedimiento acelerado previsto en el artículo 62 *bis*, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.

31. Por carta de 16 de febrero de 2012 el Consejo comunicó al Tribunal de Justicia que, en virtud de la Decisión de Ejecución 2012/74/PESC del Consejo, de 10 de febrero de 2012,¹⁶ el nombre de la Sra. Boni Claverie había sido retirado de la lista incluida en el anexo II de la Decisión 2010/656.

16 — Decisión de Ejecución por la que se aplica la Decisión 2010/656 (DO L 38, p. 43).

32. El Tribunal de Justicia acordó la celebración de vista pública, invitando a las partes a responder por escrito, antes del 15 de junio de 2012, a dos preguntas escritas, relativas a la fecha en que los recurrentes tuvieron «conocimiento efectivo» de los actos litigiosos y a las razones que llevaron al Consejo a concluir que no podía notificarlos personalmente. Cumplido el plazo concedido al efecto, sólo se registró en el Tribunal de Justicia la respuesta del Consejo, quien contestó que, desconociendo las direcciones de los afectados, y ante la situación caótica de Costa de Marfil en el período marzo/abril de 2011, habría sido muy difícil asegurar que las notificaciones hubieran sido efectivamente recibidas por sus destinatarios, incluso si se hubiesen enviado por telecopia o por correo certificado a su despacho u oficina oficial, con independencia de que es política del Consejo evitar en todo caso el envío de las notificaciones dirigidas a las personas físicas a sus direcciones oficiales.

33. Concedido un último plazo a los recurrentes para que respondieran a la pregunta referida en el apartado anterior y se manifestaran sobre su intención de participar en la vista señalada para el 26 de junio de 2012, por resolución de 21 de junio de 2012 el Presidente del Tribunal de Justicia, de acuerdo con el Juez ponente y el Abogado General, oído el Consejo, que no se opuso, acordó, ante el silencio de los actores, la anulación de la vista pública.

V. **Apreciación**

A. *Planteamiento*

34. Cabe recordar que los presentes recursos de casación se fundamentan en dos motivos. Con el primero de ellos se denuncia que el Tribunal General no haya apreciado que el estado de guerra en el que supuestamente se encontraba Costa de Marfil constituía un supuesto de fuerza mayor que ha impedido a los actores ejercer efectivamente su derecho de recurso contra los actos litigiosos. Con el segundo motivo casacional se sostiene que el principio de seguridad jurídica no puede justificar que, por un lado, se haya aplicado a las demandas el plazo ordinario de recurso, ampliado sólo en razón de la distancia, y que, por otro lado, dichos actos litigiosos no les hubieran sido notificados personalmente.

35. Sobre la base de ambos motivos, los recurrentes solicitan la declaración de nulidad de los autos de inadmisión y la devolución de los respectivos asuntos al Tribunal General para hacer valer ante él sus derechos. Ésta es la pretensión a la que debe responder el Tribunal de Justicia, además de a la referida a la condena en costas del Consejo.

36. Debe quedar fuera de consideración, a mi juicio, la confusa referencia adicional hecha en los recursos a la infracción de los Tratados y del CEDH imputada al Reglamento de Procedimiento. En efecto, en los distintos recursos de casación puede leerse:¹⁷ «A título subsidiario, anulación de los actos en razón de la gravedad de la violación de los derechos y libertades fundamentales».

37. Esta forma de denuncia de los actos en cuya virtud se adoptaron las medidas restrictivas que afectan a los recurrentes, no da lugar, sin embargo, en las reiteradas demandas, a la petición formal de que se examine la validez de dichos actos y, en su caso, se declare su invalidez. Muy por el contrario, tras repetir que dichos «actos» lesionan derechos y libertades, los recurrentes concluyen que, «[e]n consecuencia, el Tribunal de Justicia no puede sino constatar que el Reglamento de Procedimiento viola los Tratados [...] y el Convenio [...], de manera que no puede ser aplicado [...]» (apartado 97 de los recursos de casación). La violación de derechos denunciada no se imputa entonces a los actos del

17 — Apartado 95 en el recurso C-478/11 P; apartado 93 en el recurso C-479/11 P; y apartado 92 en los recursos C-480/11 P, C-481/11 P y C-482/11 P.

Consejo impugnados ante el Tribunal General, sino al Reglamento de Procedimiento mismo, que sólo permite impugnar aquellos actos dentro de un plazo determinado. Y ni siquiera, en realidad, se imputa la violación de derechos al Reglamento de procedimiento en cuanto tal, sino a su aplicación en los presentes asuntos.

38. No hay, por tanto, la base mínima suficiente para entender que se cuestiona la validez del Reglamento de Procedimiento o que los actores solicitan que, más allá de la validez de los autos de inadmisión, el Tribunal de Justicia se pronuncie también sobre el fondo de la cuestión que no han podido debatir ante el Tribunal General. En este sentido, el tenor literal de las pretensiones enunciadas los recursos debe ser a estos efectos determinante, y entre ellas sólo figuran las relativas a la anulación de los autos impugnados y a la devolución de los asuntos ante el Tribunal General para que éste emita un pronunciamiento de fondo.

39. Cuestión distinta es que, en aplicación del artículo 61 del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Justicia pudiera, en su caso, pronunciarse ya en este proceso sobre la validez de las medidas litigiosas. A esta posibilidad sólo podré referirme, como es evidente, después de ocuparme de las quejas deducidas contra las resoluciones que han impedido que ese juicio de validez se haya verificado por el propio Tribunal General.

40. Así delimitado el objeto de este proceso, comenzaré por exponer cuál es, a mi juicio, el planteamiento más adecuado para el examen de las cuestiones planteadas en los presentes recursos.

41. Como quiera que, según ya he dicho, el objeto de este proceso no es la conformidad a Derecho de las medidas adoptadas por el Consejo contra los recurrentes, sino la corrección del proceder del Tribunal General al inadmitir los recursos interpuestos contra aquéllas, podría parecer que nada debiera decirse, en principio, sobre las medidas en cuestión. No es así, sin embargo. Si, como he anunciado, entiendo que debe acogerse el segundo de los motivos en los que se basan los presentes recursos, ello no se debe sino a la especialidad, si no excepcionalidad, de las circunstancias que han rodeado a la adopción de las medidas impugnadas.

42. Procede, por tanto, en primer lugar, determinar cuál es la naturaleza, contenido y alcance de las medidas litigiosas a los efectos de precisar de qué manera, y en qué grado, afectan a los derechos de los actores. De ello han de depender las exigencias formales y materiales de comunicación de aquellas medidas a las personas específicamente afectadas.

43. Si, como ya puedo anticipar, la conclusión fuera que las medidas controvertidas debieron, por su contenido, ser notificadas de manera personal a los afectados, la cuestión que debiera seguidamente plantearse es la de si, atendidas las circunstancias del caso, eran admisibles otras formas de comunicación.

44. Si se concluyera, en fin, que el Derecho de la Unión admite, en ciertos supuestos, fórmulas alternativas de notificación, debería examinarse, a continuación, la cuestión del plazo disponible para la impugnación de las medidas así notificadas. Sería entonces cuando habría que analizar en qué momento comienza a correr dicho plazo y, en particular, si, en las circunstancias del caso, concurría una de las causas que impiden su curso ordinario; a saber, la fuerza mayor.

45. Con lo anterior –insisto en ello– no pretendo pronunciarme sobre el proceder del Consejo, sino sólo poner de manifiesto cómo la cuestión del plazo disponible para la impugnación de sus medidas ante el Tribunal General no era tan sencilla como éste ha entendido y, por tanto, no podía hablarse de un supuesto de inadmisión «manifiesta».

B. La naturaleza, contenido y alcance de las medidas litigiosas. La necesidad de notificación personal

46. Como ha quedado expuesto, las medidas adoptadas contra los recurrentes comprenden la prohibición de entrada en los territorios de los Estados miembros o el tránsito por ellos y la inmovilización de todos los fondos y demás recursos económicos que sean de su propiedad o se encuentren bajo su control directo o indirecto en la Unión Europea.

47. Se trata, innecesario es decirlo, de medidas que afectan, cuando menos y *prima facie*, a un derecho fundamental de los recurrentes, como es el derecho de propiedad, garantizado a «toda persona» por el artículo 17, apartado 1, CDFUE,¹⁸ con independencia de que puedan afectar también a otros derechos e intereses legales.

48. Son, además, y esto es particularmente relevante a nuestros efectos, medidas adoptadas de plano, sin audiencia de los afectados ni posibilidad alguna por su parte de oponerse a su eficacia. Sin duda no han de faltar razones para justificar un procedimiento tan expeditivo en el marco de operaciones internacionales de mantenimiento o restablecimiento de la paz o de la estabilidad en regiones en las que pueden estar en peligro los derechos más elementales de las personas. Pero ello no permite hacer abstracción del dato de que al servicio de la eficacia de estos objetivos se están sacrificando con este proceder algunas de las garantías inseparables de la noción de un Estado de Derecho.¹⁹ La primera de ellas, la cifrada en el principio de que nadie puede ser perjudicado en sus derechos e intereses sin la posibilidad de ser oído.

49. En suma, nos encontramos ante medidas adoptadas en el marco de un procedimiento que ha resultado inaccesible al conocimiento y a la participación de las personas y entidades concernidas y cuyo contenido afecta inmediatamente a sus derechos e intereses legítimos.

50. Esta última consideración no puede menos que proyectarse enérgicamente sobre el derecho a la tutela jurisdiccional. En efecto, en virtud de esa afectación es obvio que, en todo caso, debe asistir a las personas concernidas el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de los derechos y libertades implicados; derecho fundamental que el artículo 47 CDFUE reconoce a «toda persona» frente a posibles violaciones imputables al poder público de la Unión.

51. En este sentido, entiendo que la excepcionalidad, por así decir, del procedimiento de adopción de estas medidas no puede, en toda la medida en que ello sea evitable, encontrar prolongación en la frustración del derecho a la defensa frente a las medidas sancionadoras una vez que éstas han sido adoptadas y hechas efectivas. Cabe justificar, en suma, la excepcionalidad del procedimiento de adopción de la medida sancionadora, pero nunca puede hacerse excepción del efectivo derecho de defensa contra la medida misma.

52. En otras palabras, las garantías del Estado de Derecho aseguran a cualquier persona, en el ámbito de la Unión, el control judicial de las resoluciones del poder público susceptibles de afectar a sus derechos, libertades e intereses. A ello cabe añadir que, de ordinario esa garantía de defensa va precedida de otras tantas garantías insertas en el propio procedimiento sancionador o restrictivo de derechos. De ahí que ante la amplia o incluso completa desaparición de dichas garantías, adquiera particular relevancia la garantía de la protección jurisdiccional.

18 — Es doctrina reiterada del Tribunal Europeo de Derechos Humanos desde su sentencia de 7 de diciembre de 1976, *Handyside c. Reino Unido* (demanda n° 5493/72), apartado 62, que las medidas que impiden el disfrute temporal de sus bienes por parte del propietario se comprenden en el artículo 1, apartado 2, del Protocolo n° 1 del CEDH.

19 — Estaría de más una referencia, siquiera muy somera, a la literatura sobre el Estado de Derecho, pero me siguen pareciendo muy luminosas y oportunas las consideraciones de Thomas Bingham en *The Rule of Law*, The sixth Sir David Williams Lecture, Centre for Public Law, 16 de noviembre de 2006.

53. Dicho de otro modo, si bien razones muy cualificadas de orden público y seguridad nacional pueden justificar la excepción de las garantías comunes previstas por el ordenamiento a lo largo del procedimiento de elaboración de los actos y disposiciones restrictivas de derechos, ello sólo parece viable a condición de que, si se quiere decir así, como compensación necesaria frente a esa restricción, se posibilite el control judicial último contra aquellos actos y disposiciones en el momento de su ejecución.²⁰

54. Por ello, como veremos a continuación, es preciso ser particularmente exigentes cuando, como es el caso, nos encontramos ante supuestos en los que, de algún modo, el Estado de Derecho sólo se hace plenamente presente en el momento del control de una medida que trae causa de procedimientos que, cabe reiterar, en términos de garantías individuales, son, desde una perspectiva de situaciones de normalidad, claramente deficitarios.

55. Como el Tribunal de Justicia ha tenido ocasión de recordar, «el principio de tutela judicial efectiva exige que la autoridad de la Unión que adopta un acto que impone medidas restrictivas frente a una persona o entidad comunique los motivos en que se basa dicho acto, con el máximo detalle posible, ya sea en el momento en que se adopta dicho acto, ya sea, con la máxima brevedad posible, una vez adoptado, y todo ello a fin de permitir a estas personas o entidades ejercer su derecho de recurso».²¹

56. Como es obligado, las disposiciones implicadas en el presente caso no dejan de asumir esa exigencia. Así, el artículo 7, apartado 3, de la Decisión 2010/656 establece, en su última versión, que «[e]l Consejo comunicará su decisión y su motivación a la persona o entidad afectada, ya sea directamente, si se conoce su domicilio, o mediante la publicación de un anuncio, para que la persona o entidad tenga la oportunidad de presentar sus alegaciones al respecto». En parecidos términos, por su parte, el artículo 11 *bis*, apartado 3, del Reglamento n° 560/2005, también en su última versión, dispone que «[e]l Consejo comunicará su decisión, junto con las razones de su inclusión, a la persona física o jurídica, entidad u organismo que se menciona en los apartados 1 y 2, bien de forma directa, cuando se conozca su dirección, o bien mediante la publicación de un anuncio, ofreciendo a dicha persona física o jurídica, entidad u organismo la posibilidad de formular observaciones».

57. Ya en conexión directa con el derecho a un control judicial de estas medidas, una comunicación «directa», en los términos de las disposiciones citadas, sólo puede ser, en principio, el resultado de una notificación personal o individual. Ello es así porque el fin de la comunicación no es otro que el de hacer posible la defensa frente a las medidas adoptadas contra la persona concernida. Se trata, por tanto, de una comunicación al servicio de la defensa de los derechos y libertades afectados por tales medidas.²² Ha de ser, por ello, en toda la medida de lo posible, una comunicación real y efectiva, lo que excluye, como principio, la mera publicación oficial.

58. En esa línea se ha pronunciado el Tribunal de Justicia en el asunto Bank Melli Iran, al concluir que, si bien la norma aplicable en ese caso no establecía «cómo se “da a conocer”» por el Consejo la motivación de una medida adoptada contra una entidad, la obligación impuesta en ese sentido al Consejo debía cumplirse «mediante una comunicación individual».²³

20 — En esa línea, la reciente sentencia de 15 de noviembre de 2012, Consejo/Bamba (C-417/11 P), destaca que, en la medida en que el afectado por una decisión de congelación de fondos no dispone de un derecho de audiencia previo a su adopción, el respeto del deber de motivar esa decisión es tanto más importante cuanto que constituye la única garantía que permite al afectado utilizar las vías de recurso disponibles para contestar su legalidad (apartado 51).

21 — Bank Melli Iran, citada, apartado 47, con cita de la sentencia Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión, citada, apartado 336.

22 — En este sentido, sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de enero de 1997, Comisión/Socurte y otros (C-143/95 P, Rec. p. I-1), apartado 31, en la que se afirma que «la notificación de los actos comunitarios [...] requiere que se comunique una exposición detallada del contenido y de la motivación del acto notificado. En efecto, a falta de tal exposición, el tercero interesado no podrá conocer con exactitud el contenido ni la motivación del acto controvertido, que le permitirían interponer eficazmente un recurso contra esta decisión».

23 — Sentencia Bank Melli Iran, apartado 52. La disposición en cuestión era el artículo 15, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 423/2007 del Consejo, de 19 de abril de 2007, sobre la adopción de medidas restrictivas contra Irán (DO L 103, p. 1).

59. Por lo demás, resulta a estos efectos relativamente secundario que las medidas controvertidas se hayan adoptado en virtud de resoluciones que, como las Decisiones, comparten la naturaleza de los Reglamentos y, por ello, como recordaba el Tribunal de Justicia en el asunto *Bank Melli Iran*,²⁴ adquieren plena eficacia jurídica con la sola publicación oficial. Lo que importa ante todo es que, con independencia de la naturaleza formal de la disposición en la que se incorporan las medidas litigiosas, éstas, por su contenido, afectan de manera directa al ámbito de los derechos y libertades de las personas a las que están directa y personalmente dirigidas. Los imperativos de la lógica del derecho a la tutela judicial efectiva deben, pues, imponerse a cualquier otra consideración de índole formal.²⁵

60. En definitiva, y como primera conclusión, entiendo que, por su contenido, las medidas adoptadas por el Consejo contra los ahora recurrentes estaban llamadas a serles comunicadas de manera directa, en virtud de una notificación personal.

C. La posibilidad de modos de comunicación alternativos

61. En los casos de autos, sin embargo, está acreditado que, frente a la conclusión anterior, no se han notificado personalmente a los afectados las medidas restrictivas adoptadas por el Consejo.

62. Conviene tener en cuenta que, de acuerdo con el artículo 7, apartado 3, de la Decisión 2010/656 y con el artículo 11 *bis*, apartado 3, del Reglamento n° 560/2005, según hemos visto, en el caso de que no sea posible la comunicación directa por desconocerse el «domicilio» o la «dirección» del afectado, ha de procederse a «la publicación de un anuncio, para que la persona o entidad tenga la oportunidad de presentar sus alegaciones al respecto»,²⁶ «ofreciendo a dicha persona física o jurídica, entidad u organismo la posibilidad de formular observaciones».²⁷

63. Me interesa anticipar ya que esta posibilidad de comunicación alternativa, en las referidas circunstancias, es, no ya en sí misma conforme con el derecho a la tutela judicial efectiva, sino obligada, por más que, como diré, no siempre suficiente. Se trata, en efecto, y por encima de cualesquiera otras consideraciones, de hacer saber al afectado por esos medios alternativos que la Unión ha adoptado, por motivos de los que también se le informa, una medida que concierne a sus derechos. Ordenada funcionalmente a posibilitar el ejercicio del derecho de defensa, la comunicación, por más que bajo otra forma, se impone en todo caso, sin que el poder público pueda darse por satisfecho con haber intentado, sin éxito, la forma de notificación impuesta por vía de principio. Fracasada la notificación personal se impone, por tanto, cualquier otra que, en su defecto, permita efectivamente la comunicación pretendida.

64. Ciertamente, la «posibilidad de formular observaciones» ofrecida por el artículo 7, apartado 3, de la Decisión 2010/656 y por el artículo 11 *bis*, apartado 3, del Reglamento n° 560/2005, no es en sí misma la posibilidad de impugnar las medidas ante la autoridad jurisdiccional, pero, a los efectos del derecho a la tutela judicial efectiva, importa sólo que la información ofrecida para «formular observaciones» ante la autoridad de la que procede la medida sirve también para impugnarla ante el Tribunal General.

24 — Apartado 45.

25 — Suscribo las consideraciones del Abogado General Mengozzi en sus conclusiones en el asunto *Bank Melli Iran*, en cuyo punto 39 destaca «la naturaleza profundamente híbrida de los actos que persiguen la adopción de medidas restrictivas como los controvertidos en nuestro asunto». Se trata, en efecto, de actos que tienen, al mismo tiempo, un alcance general (en la medida en que son sus destinatarios todos los obligados a hacer efectivas las medidas sancionadoras acordadas) y un alcance particular (en cuanto dirigidos específicamente contra las personas que son objeto de tales medidas).

26 — Artículo 7, apartado 3, de la Decisión 2010/656.

27 — Artículo 11 *bis*, apartado 3, del Reglamento n° 560/2005.

65. En este punto es preciso detenerse en una consideración muy elemental. Las medidas de las que aquí se trata responden a una causa muy singular y tienen por destinatarios, en lo que les afecta, a personas y entidades que se encuentran en una situación, cuando menos, muy particular. Se trata, en efecto, de medidas adoptadas en el marco de una operación internacional auspiciada por las Naciones Unidas con el fin de asegurar la paz y la estabilidad internacionales en una región del continente africano. En un contexto de guerra civil –o, cuando menos, de máxima inseguridad y confusión en un territorio sobre el que no está garantizada la efectividad de un poder público razonablemente establecido–, es evidente que no puede pretenderse el funcionamiento regular de los cauces y modos de comunicación habituales en una situación de convivencia ordenada y pacífica. Por su parte, los destinatarios de las medidas son, precisamente, personas y entidades a las que se imputa un cierto grado de participación en las circunstancias que han hecho posible la situación de inestabilidad que se pretende combatir.

66. En situaciones como las del caso examinado hay que reconocer como muy probable que la notificación personal no resulte viable y que, como consecuencia, y en virtud de lo dicho, se imponga la necesidad de recurrir a otros modos de comunicación. En este sentido, el artículo 11 *bis*, apartado 3, del Reglamento n° 560/2005 prevé como alternativa a la comunicación domiciliaria «la publicación de un anuncio». El Consejo ha entendido que tal publicación debía realizarse en el Diario Oficial de la Unión y así lo hizo en las fechas que se han consignado en el punto 19 de estas conclusiones. Puede dejarse de lado la cuestión de si debía haberse intentado otro tipo de «publicidad», acaso en medios de comunicación locales. En todo caso, toda vez que no es éste un extremo que corresponda aquí dilucidar, la cuestión es relativamente menor, como habrá de verse, pues el criterio rector debe tender a ser, en circunstancias como las presentes, el momento en el que los afectados han tenido conocimiento de las medidas litigiosas.²⁸

67. En efecto, la Unión está obligada a perseguir en lo posible ese conocimiento porque sólo a partir del momento en que éste se produzca podrán los afectados reaccionar de modo efectivo²⁹ y computarse el plazo disponible para interponer el correspondiente recurso contra las medidas litigiosas. Y está obligada, además, a esforzarse activamente en la consecución de ese objetivo porque a partir de ese esfuerzo puede constituirse la presunción de conocimiento por parte del afectado que ha de permitir que aquel plazo pueda empezar a correr.

68. En suma, a mayor diligencia del poder público en el intento de hacer llegar al conocimiento del afectado las medidas adoptadas en su contra, mayor consistencia de la presunción de que tal conocimiento se ha producido y, por tanto, mayor dificultad para que el afectado pueda destruir dicha presunción acreditando que, pese a aquella diligencia, no le fue posible conocer las medidas que le perjudican.

69. En este sentido, por tanto, el hecho de que el Consejo, en sus intentos de llevar a cabo una comunicación efectiva, haya procedido a publicar sendos anuncios en el Diario Oficial permite una presunción reforzada de conocimiento por parte de los afectados más consistente, desde luego, que la presunción común inherente a la publicación oficial de la que fueron objeto en su día las medidas sancionadoras propiamente dichas.

28 — Lo común ha de ser que, tratándose de medidas de congelación de fondos, ese momento coincida con aquel en el que el afectado intente infructuosamente realizar alguna operación bancaria. En este sentido, la información facilitada por las entidades bancarias puede ser muy útil para la comprobación de las declaraciones de conocimiento realizadas por los afectados. La Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo (DO L 309, p. 15), es buena muestra del grado de implicación exigido a las entidades bancarias en el marco de la ejecución de las medidas de la Unión sobre los movimientos de depósitos bancarios. En esa línea, en su considerando cuarto se recuerda que ya la Directiva 91/308/CEE del Consejo, de 10 de junio de 1991, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales (DO L 166, p. 77), «instaba a los Estados miembros a prohibir el blanqueo de capitales y obligar al sector financiero, incluidas las entidades de crédito y numerosas entidades financieras de otros tipos, a identificar a sus clientes, conservar los documentos adecuados, establecer procedimientos internos de formación del personal y vigilar el blanqueo de capitales, así como comunicar a las autoridades competentes cualquier indicio de blanqueo de capitales».

29 — Así, Comisión/Socurte y otros, citada, apartado 31.

70. En definitiva, nos encontramos ante una cuestión de grado en la consistencia de una presunción sobre un hecho (el conocimiento de las medidas sancionadoras) del que depende la respuesta a la pregunta que importa en este proceso; a saber, cuándo pudieron impugnarse las medidas litigiosas y hasta qué momento fueron éstas impugnables.

D. *El plazo para recurrir. Dies a quo*

71. El artículo 263 TFUE dispone, en su párrafo sexto, que «[l]os recursos previstos en el presente artículo deberán interponerse en el plazo de dos meses a partir, según los casos, de la publicación del acto, de su notificación al recurrente o, a falta de ello, desde el día en que éste haya tenido conocimiento del mismo».

72. Este último inciso es determinante del sentido del precepto en el sistema del régimen de recursos de la Unión cuando se trata de la impugnación por los particulares de actos que les afectan directa e individualmente. Dicho régimen, como es evidente tratándose de la «comunidad de Derecho» en que la Unión consiste,³⁰ ha de responder a las exigencias propias del acceso a la jurisdicción en cuanto contenido necesario del derecho a la tutela judicial efectiva, ahora garantizado por el artículo 47 CDFUE.

73. El caso de medidas como las aquí consideradas es, desde luego, el de disposiciones que, como tengo repetido, deben ser, en línea de principio, objeto de «notificación al recurrente». ¿Puede oponerse a lo anterior que las medidas fueron publicadas y que, por tanto, es la fecha de su publicación la que determina el plazo para impugnarlas? El hecho de que pueda razonarse en esa línea y que ésa haya sido la opción asumida por el Tribunal General demuestra, en todo caso, que nos encontramos ante una cuestión, cuando menos, discutible. Y justamente el hecho de que lo sea viene a demostrar, a mi juicio, que los recursos no debieron ser inadmitidos por el Tribunal General en el modo en que lo han sido.

74. En principio, no cabe discutir que los plazos procesales deben ser objeto de una interpretación estricta en beneficio del principio de seguridad jurídica. Sin embargo, esa exigencia de principio no es llevada al extremo por el propio Tratado, que al admitir la relevancia, en su caso, del conocimiento efectivo admite también que el cómputo de los plazos venga condicionado por circunstancias muy determinadas de cada supuesto de hecho.

75. De ahí también la sensibilidad del régimen procesal del Tribunal General frente a las dificultades que para el ejercicio del derecho de acceso a la jurisdicción puede representar la distancia que separa al justiciable de la sede del Tribunal de Justicia. Si el Reglamento de Procedimiento del Tribunal General establece en su artículo 102, apartado 2, una ampliación de los plazos procesales «por razón de la distancia», ello no respondió originariamente a otra pretensión que la de garantizar el acceso a la jurisdicción en condiciones de igualdad y, por tanto, sin que la distancia, más relevante en el pasado, pudiera traducirse en una circunstancia de la que dependiera, en mayor o menor medida, el disfrute efectivo de la integridad del plazo concedido.

30 — Por utilizar la expresión paradigmática de la sentencia de 23 de abril de 1986, Les Verts/Parlamento (294/83, Rec. p. 1339), apartado 23, recientemente utilizada de nuevo por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 26 de junio de 2012, Polonia/Comisión (C-335/09 P), apartado 48.

76. Si bien puede sostenerse que esa ampliación por razón de la distancia está hoy menos justificada que en el pasado debido a los progresos de los medios de comunicación, debe admitirse que, en un supuesto como el de autos, el concepto de la «distancia» recupera su significado en tanto que realidad física de la que resulta algún grado de dificultad para la comunicación entre realidades separadas en el espacio. Se trata aquí de una «distancia» que, en sentido figurado, la tecnología no puede salvar y para la que siguen teniendo pleno sentido previsiones como la del artículo 102, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General.

77. Si el conocimiento del acto en cuestión puede ser presumido cuando el particular se encuentra en el territorio de uno de los Estados miembros, la presunción se vuelve tanto más problemática cuando el afectado se halla a considerable distancia de las fronteras de la Unión. En efecto, es ésta una presunción que va de la mano con la presunción de conocimiento inherente a la publicación de un acto en el *Diario Oficial de la Unión Europea*. Dicho conocimiento no puede presumirse sin más fuera del ámbito de eficacia del Derecho de la Unión, la cual, por lo demás, nunca ha tenido la pretensión de expresarse *urbi et orbi*.

78. Por su parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos insiste desde siempre en la importancia del momento en el que el afectado tiene conocimiento «real» del contenido del acto que le perjudica al objeto de determinar el inicio del cómputo de los plazos procesales.³¹

79. La cuestión, en definitiva, es si, en las circunstancias del caso, a los recurrentes se les debió dar todas las oportunidades que el ordenamiento ofrece para argumentar que, por razones de fuerza mayor, sólo «tuvieron conocimiento» efectivo de las referidas medidas en una fecha posterior a la publicación, con la consiguiente repercusión, en su caso, sobre la tempestividad de sus recursos.³²

E. El tratamiento de los recursos por parte del Tribunal General. La indebida aplicación del artículo 111 de su Reglamento de Procedimiento

80. En los supuestos ahora examinados sabemos cómo el Tribunal General ha inadmitido por la vía del artículo 111 de su Reglamento de Procedimiento los recursos interpuestos por los actores a partir del solo escrito de demanda y dando estricta aplicación al plazo de dos meses establecido en el artículo 263 TFUE. Para el Tribunal General ha sido suficiente la constatación de que los anuncios de las medidas sancionadoras habían sido objeto de publicación oficial, concluyendo que, en aplicación del artículo 102, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, el plazo de dos meses había comenzado a correr catorce días después de la fecha de tal publicación.

81. Debo convenir con el Tribunal General (apartado 17 de los autos impugnados en casación) en que los recurrentes no hicieron siquiera mención de la posible concurrencia de un supuesto de fuerza mayor o caso fortuito *ex* artículo 45 del Estatuto del Tribunal de Justicia.

31 — Así, por ejemplo, sentencia de 25 de marzo de 1999, *Papachelas c. Grecia* (demanda n° 31423/96), apartado 30.

32 — Sin entrar aquí, desde luego, en una cuestión que corresponde eventualmente apreciar al Tribunal General, no parece, por lo demás, que hubiera excesivas dificultades, cuando menos, para probar el momento a partir del cual los recurrentes *sí* tuvieron conocimiento de las medidas. La propia naturaleza de la medida de inmovilización de activos hace que sólo sea eficaz o adquiera virtualidad en el momento en el que se intenta hacer algún acto de disposición respecto de dichos activos. Sobre este punto las entidades financieras pueden dar algún género de información, como se ha visto en la nota 28. Algo semejante puede decirse respecto de las prohibiciones de acceder al territorio de la Unión, cuya ejecución corresponde a los Estados miembros.

82. Ello no obstante, los demandantes habían puesto de manifiesto que las medidas sancionadoras no les habían sido notificadas personalmente, tras haber llevado a cabo una descripción de los hechos (apartados 18 a 36 de las demandas) de la que se desprendía con claridad que el contexto en el que se hicieron oficialmente públicas tales medidas era, cuando menos, de una notable inestabilidad en el territorio en el que aquéllos se encontraban. Ya se ha dejado reseñado cómo el propio Consejo, en el apartado 4 de su respuesta de 14 de junio de 2012 a la pregunta planteada por el Tribunal de Justicia, no duda en caracterizar la situación en Costa de Marfil en marzo y abril de 2011 como «caótica».

83. Desde luego, entiendo que, en principio, no corresponde al Tribunal de Justicia, en el marco de un recurso de casación, adentrarse en los pormenores de esas circunstancias. Pero sí es de su competencia determinar si el Tribunal General, al rechazar la admisión del recurso de manera directa a partir del solo escrito de demanda, ha dado suficiente protección al derecho a la tutela judicial efectiva en las muy particulares circunstancias del caso.

84. En este sentido, puedo adelantar mi conclusión de que ello no ha sido así. En concreto, considero que el Tribunal General debió aún dar a los actores la oportunidad de extenderse sobre las razones que, a su juicio, podrían fundamentar la aplicación al caso, de entre las fechas contempladas en el artículo 263 TFUE, la referida al conocimiento de las medidas y no la de su publicación oficial. Como veremos a continuación, disponía de medios procesales para hacerlo.

85. Dada la gravedad para los afectados de la consecuencia que inevitablemente resulta de la inadmisión directamente acordada por el Tribunal General, entiendo que, atendidas las particulares circunstancias del caso, se imponía una interpretación y aplicación del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General más ajustadas, en su resultado, a las exigencias del derecho a la tutela judicial garantizado por el artículo 47 CDFUE.

86. Como se ha visto, vale una vez más repetir, el Tribunal General ha optado por dar aplicación al artículo 111 de su Reglamento de Procedimiento, que le permite inadmitir por auto aquellos recursos que aparezcan como «manifiestamente» inadmisibles. Ahora bien, en las circunstancias del caso es dudoso, por lo dicho, que el motivo de inadmisibilidad de los recursos aquí considerado fuera «manifiesto».

87. Entiendo, en efecto, que las circunstancias del caso habrían debido llevar al Tribunal General a atenerse a la posibilidad ofrecida por el artículo 113 del mismo Reglamento, que permite al Tribunal General pronunciarse de oficio y en cualquier momento sobre las causas de inadmisión por motivos de orden público, «oídas las partes». Ese trámite de audiencia habría hecho posible que la inadmisión, de acordarse, lo fuera tras haberse seguido un proceso con las debidas garantías.

88. A mi juicio, el artículo 111 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General está reservado para los supuestos de recursos cuya inadmisibilidad, por «manifiesta», está fuera de toda duda o discusión y, por tanto, puede ser apreciada sin abrir un trámite contradictorio; y, en particular, sin necesidad de que las partes se pronuncien al respecto.

89. El artículo 113 del Reglamento, por el contrario, parte de la premisa de que la inadmisión no es manifiesta, sino opinable o discutible, razón por la cual, justamente, arbitra una vía para que la cuestión pueda ser discutida. Ciertamente, el hecho de que el precepto contemple la posibilidad de la inadmisión «en cualquier momento» lleva a pensar que con él se trata, sobre todo, de permitir la inadmisión del recurso una vez que éste ya ha sido inicialmente admitido a trámite y cuando el proceso puede estar ya muy próximo a finalizar con un pronunciamiento de fondo. Sin embargo, importa sólo, a mi juicio, el hecho de que la expresión «en cualquier momento» comprende también el del inicio del procedimiento. Y, sobre todo, la idea de que el hecho de que se permita la inadmisión cuando el proceso ya esté muy avanzado pone de relieve que el precepto está pensando en supuestos en los que la inadmisión no es, en absoluto, «manifiesta».

90. En definitiva, el proceder del Tribunal General ha privado a los actores del ejercicio de su derecho a acceder a la jurisdicción sin haber explorado todas las posibilidades procesales puestas a su disposición para determinar con la máxima seguridad posible si los recurrentes habían o no acudido tempestivamente ante la jurisdicción a partir del momento en que tuvieron conocimiento de las medidas que les afectaban.

91. Este solo motivo es razón suficiente, a mi juicio, para estimar los presentes recursos de casación. No tanto porque el Tribunal General no haya permitido impugnar los actos litigiosos, cuanto porque no ha llegado todo lo lejos que podía a fin de posibilitar la máxima defensa posible por los recurrentes de la tempestividad, en las circunstancias del caso, de sus escritos de recurso. Expresado en términos puramente procesales, por haber encauzado a través del artículo 111 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General el tratamiento de una causa de inadmisión que debió ser tramitada, por imperativo del artículo 47 CDFUE, por la vía del artículo 113 del mismo Reglamento.

92. En este punto no puedo dejar de señalar que el argumento de la seguridad jurídica invocado por el Tribunal General en el apartado 16 de los autos recurridos no me parece concluyente. Es evidente que la preclusión de los plazos procesales sirve al fin de garantizar la seguridad jurídica evitando la posibilidad de que se cuestione en cualquier momento la validez de actos y disposiciones llamados a desplegar efectos jurídicos y, en consecuencia, a crear expectativas de terceros, cuando no derechos. Sin embargo, ante medidas como las que nos ocupan en este proceso el principio de seguridad jurídica debe ser sometido a ponderación junto con otros bienes y derechos constitucionales.

93. De otro lado, debo insistir en que en un supuesto como el de autos, en el que los afectados padecen los efectos de unas medidas adoptadas en un procedimiento en el que no han podido ser parte, procede «maximizar» las oportunidades que el ordenamiento permite para obtener un control judicial de las mismas. Apurar, en estos casos, las posibilidades procesales que hagan posible el ejercicio efectivo del derecho a acceder a ese remedio adquiere el carácter de un imperativo, tanto desde el punto de vista de la protección de los derechos fundamentales, como del ejercicio legítimo del poder de la Unión.

F. Sobre la conducta de la representación procesal de los recurrentes en este procedimiento y su posible incidencia en la solución del caso

94. Finalmente, procede prestar atención a algunas circunstancias acaecidas durante la tramitación de este proceso ante el Tribunal de Justicia. Sin duda alguna, una mayor diligencia por parte de los recurrentes debió llevarles a desarrollar ya en sus demandas los argumentos que a su juicio debieran fundamentar la tempestividad de las mismas. Y no es menos cierto que, no ya una mayor diligencia, sino, sencillamente, la diligencia mínima debida al interés de sus patrocinados, debió haber llevado a la representación procesal de los recurrentes a comparecer en la vista pública acordada por el Tribunal de Justicia en este proceso y que, por su causa, no pudo llegar a celebrarse. En ella habría podido ilustrar al Tribunal de Justicia sobre las circunstancias y razones que no pudo exponer ante el Tribunal General.

95. Todo lo anterior es muy cierto. Pero debo insistir en la singularidad de las medidas adoptadas por el Consejo contra los recurrentes (medidas restrictivas de sus derechos y libertades); en el procedimiento de elaboración de tales medidas (sin trámite de audiencia ni posibilidad de defensa); en el hecho de que el recurso ante el Tribunal General sea el único medio de defensa a disposición de los afectados (en clara excepción del régimen común de garantías que es propio de un Estado de Derecho); en la imposibilidad de una notificación personal de las medidas a quienes además se encontraban fuera del territorio de la Unión y en una situación que el Consejo ha descrito como «caótica». Son todas éstas unas circunstancias que, si por sí solas ya constituyen supuestos nada desdeñables de afectación de los derechos y garantías asegurados por la Unión, en su conjunto han dado lugar a una situación muy delicada y crítica desde el punto de vista de las exigencias del principio del Estado de Derecho.

96. En fin, si la imprevisión de la defensa de los actores al presentar su demanda ante el Tribunal General, por un lado, y su injustificada incomparecencia en el acto de la vista ante el Tribunal de Justicia, por otro lado, hubieran de traducirse en la imposibilidad definitiva de que los recurrentes pudieran defenderse frente a las medidas impuestas por el Consejo, se habría sumado a las especiales circunstancias anteriormente descritas una última secuencia decididamente evitable.

97. En efecto, como ya he dicho, los recurrentes no dejaron de ofrecer en su demanda indicios suficientes de la singularidad de las circunstancias del caso como para que el Tribunal General quedara advertido de que las medidas que pretendían impugnar podían no haber sido conocidas ni ser materialmente impugnables por aquéllos a partir del momento de su publicación oficial. Atendida la naturaleza del asunto traído a su conocimiento, el Tribunal General debió haber acreditado en este punto, no tanto una mayor o menor flexibilidad en la interpretación de los plazos procesales, cuanto una mayor conciencia respecto de los principios constitucionales en juego, en particular, el principio de defensa y, en consecuencia, haber brindado aún a los actores la posibilidad de justificar la necesidad de que el plazo del artículo 263 TFUE comenzara a computarse en una fecha no necesariamente coincidente con la de la publicación oficial de las medidas. Habría bastado para ello que tramitara su pronunciamiento sobre la inadmisibilidad de la demanda por el cauce del artículo 113 de su Reglamento de Procedimiento.

98. Por lo que hace a la ya referida incomparecencia en el acto de la vista, siendo como es inexcusable en cuanto conducta del representante procesal de los recurrentes, debe merecer excusa en cuanto pueda perjudicar tan gravemente a los derechos de estos últimos. Los recurrentes, en efecto, objeto de medidas que afectan a su libertad de acceso al territorio de la Unión y a la congelación de sus fondos en los Estados miembros, no debieran padecer hasta ese extremo las consecuencias de la conducta procesal de sus representantes, de cuyos servicios no están seguramente en situación de prescindir en los mismos términos en los que suele estarlo un ciudadano cuyas circunstancias no son las muy singulares que a aquéllos les afectan.³³ En aras del aseguramiento de una tutela judicial que verdaderamente sea efectiva, entiendo que quien está en una situación como la de los recurrentes merece, en justicia, que se apuren hasta el extremo las posibilidades de defensa ofrecidas por la Unión. Posibilidades que ya de por sí, y según hemos visto, son en estos casos muy mermadas.

99. Llegados a este punto procede que precisemos los términos en los que ha de hacerse justicia a las pretensiones deducidas por los actores en sus respectivos recursos de casación.

100. A mi juicio, procede la estimación del segundo motivo, basado en la aplicación estricta del artículo 263 TFUE, pues, aunque sin extenderse sobre sus consecuencias como hubiera sido obligado, los recurrentes sí hicieron mención expresa del hecho de que las medidas restrictivas no les habían sido notificadas de manera personal. Ello debió ser suficiente para que el Tribunal General entendiera que los recursos no eran «manifiestamente» inadmisibles y, por tanto, no siendo de aplicación el artículo 111 de su Reglamento de Procedimiento, las dudas que pudiera suscitarle la admisibilidad de las demandas debían solventarse por el cauce del artículo 113 del mismo Reglamento y, por tanto, una vez oídas las partes.

101. La estimación de este segundo motivo hace lógicamente innecesario pronunciarse sobre el primero, pues el momento procesal oportuno para que el Tribunal General se pronuncie sobre la eventual concurrencia de un supuesto de fuerza mayor será, precisamente, aquél en el que resuelva sobre la admisibilidad de los recursos, una vez oídas las partes.

33 — En cierto sentido me parece que puede traerse a colación la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos relativa al derecho que asiste al justiciable de no ver perjudicada su defensa en un proceso penal por causa de la conducta negligente de su abogado de oficio. Por todas, sentencia de 19 de diciembre de 1989, *Kamasinski c. Austria* (demanda n° 9783/82).

VI. Sobre la resolución definitiva del litigio por el Tribunal de Justicia

102. De conformidad con el artículo 61 del Estatuto del Tribunal de Justicia, «cuando se estime el recurso de casación, el Tribunal de Justicia anulará la resolución del Tribunal General», pudiendo «resolver él mismo definitivamente el litigio, cuando su estado así lo permita, o bien devolver el asunto al Tribunal General para que este último resuelva».

103. A mi juicio, no se da el caso de que el Tribunal de Justicia pueda resolver definitivamente. Siempre en el bien entendido de que el litigio no tiene aquí más objeto que la inadmisión de las demandas presentadas contra las medidas litigiosas; en ningún caso, sin embargo, estas medidas ni los actos en cuya virtud se han adoptado.

104. El Tribunal de Justicia debiera limitarse, a mi juicio, a anular los autos de inadmisión, remitiendo la causa al Tribunal General para que éste, tras ofrecer a los actores y a las demás partes la posibilidad de alegar con arreglo al artículo 113 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General sobre la posible concurrencia de un defecto de extemporaneidad de sus demandas, resuelva finalmente si las demandas son o no admisibles.

105. En ese contexto, el Tribunal General, a la vista de las alegaciones recibidas, debería ponderar todas las circunstancias del caso y, en particular, atender de manera muy especial a la naturaleza de las medidas litigiosas, a su procedimiento de adopción, a las vías de defensa disponibles frente a ellas, al modo y al momento en el que verosíblemente pudieron ser conocidas por los afectados y, en fin, y sobre todo, al escaso tiempo transcurrido entre el agotamiento del plazo previsto en el artículo 263 TFUE y la interposición de las demandas (entre tres meses y seis días, según los casos).

106. Por último, entiendo que el hecho de que la recurrente Sra. Boni Claverie haya sido excluida de la lista del anexo II de la Decisión 2010/656 no significa necesariamente que su recurso haya perdido el objeto, pues un pronunciamiento estimatorio podría ser eventualmente un título adecuado para la reclamación de una indemnización por los daños y perjuicios padecidos.

VII. Costas

107. De conformidad con el artículo 184, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, propongo al Tribunal de Justicia que reserve la decisión sobre las costas.

VIII. Conclusión

108. En virtud de las consideraciones expuestas, propongo al Tribunal de Justicia que decida:

Estimar el segundo motivo del recurso de casación y, en consecuencia:

- 1) Anular los autos del Tribunal General de 13 de julio de 2011 por los que se inadmitieron las demandas registradas con los números T-348/11 a T 352/11.
- 2) Devolver los asuntos al Tribunal General para que resuelva sobre la admisibilidad de las demandas una vez oídas las partes con arreglo al artículo 113 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General.
- 3) Reservar la decisión sobre las costas.