SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Séptima)

de 30 de septiembre de 2010 *

En el asunto T-85/09,

Yassin Abdullah Kadi, con domicilio en Jeddah (Arabia Saudí), representado por el Sr. D. Anderson, QC, la Sra. M. Lester, Barrister, y el Sr. G. Martin, Solicitor,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada inicialmente por los Sres. P. Hetsch, P. Aalto y F. Hoffmeister, y posteriormente por los Sres. Hetsch, Hoffmeister y E. Paasivirta, en calidad de agentes,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: inglés.

apoyada por

Consejo de la Unión Europea, representado por el Sr. M. Bishop, la Sra. E. Finnegan y el Sr. R. Szostak, en calidad de agentes,

por

República Francesa, representada por los Sres. G. de Bergues y L. Butel, en calidad de agentes,

y por

Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte, representado por las Sras. S. Behzadi-Spencer y E. Jenkinson, en calidad de agentes, asistidas por el Sr. D. Beard, Barrister,

partes coadyuvantes,

que tiene por objeto un recurso de anulación del Reglamento (CE) nº 1190/2008 de la Comisión, de 28 de noviembre de 2008, por el que se modifica por centesimoprimera vez el Reglamento (CE) nº 881/2002 del Consejo, 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 (DO L 322, p. 25), en la medida en que dicho acto afecta al demandante,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Séptima),

integrado por el Sr. N.J. Forwood (Ponente), Presidente, y los Sres. E. Moavero Milanesi y J. Schwarcz, Jueces;

Secretario: Sr. E. Coulon;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 17 de junio de 2010;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco jurídico y antecedentes del litigio

1 Para una exposición detallada de los antecedentes del litigio y del marco jurídico que les era aplicable, procede remitirse a los apartados 3 a 45 de la sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de septiembre de 2008, Kadi y Al Barakaat International Foundation/

Consejo y Comisión (C-402/05 P y C-415/05 P, Rec. p. I-6351; en lo sucesivo, «sentencia Kadi del Tribunal de Justicia»), dictada en relación con el recurso de casación interpuesto contra la sentencia del Tribunal General de 21 de septiembre de 2005, Kadi/Consejo y Comisión (T-315/01, Rec. p. II-3649; en lo sucesivo, «sentencia Kadi del Tribunal General»), en la que éste se pronunció acerca del recurso presentado por el demandante, Sr. Yassin Abdullah Kadi, contra el Reglamento (CE) nº 881/2002 del Consejo, de 27 de mayo de 2002, por el que se imponen determinadas medidas restrictivas específicas dirigidas contra determinadas personas y entidades asociadas con Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y los talibanes y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 467/2001 del Consejo por el que se prohíbe la exportación de determinadas mercancías y servicios a Afganistán, se refuerza la prohibición de vuelos y se amplía la congelación de capitales y otros recursos financieros de los talibanes de Afganistán (DO L 139, p. 9), en la medida en que se veía afectado por dicho acto.

2 A efectos de la presente sentencia, el marco jurídico y los antecedentes del litigio se pueden resumir de la manera siguiente.

Carta de las Naciones Unidas y Tratado CE

3 La Carta de las Naciones Unidas se firmó en San Francisco (Estados Unidos) el 26 de junio de 1945, a finales de la Segunda Guerra Mundial. Su preámbulo afirma la resolución de los pueblos de las Naciones Unidas de preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra, de reafirmar su fe en los derechos fundamentales del hombre y de crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del Derecho internacional. Con arreglo a su artículo 1, las Naciones Unidas tienen, en particular, como propósito mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, así como también desarrollar y estimular el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales.

4 A tenor del artículo 24, apartado 1, de la Carta de las Naciones Unidas, se confiere al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (en lo sucesivo, «Consejo de Seguridad») la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales. A tenor del artículo 25 de la antedicha Carta, los Miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con la referida Carta.

5 El capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas define las acciones que deben llevarse a cabo en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión. El artículo 39, que sirve de introducción a dicho capítulo, dispone que el Consejo de Seguridad determinará la existencia de tal amenaza y hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas de conformidad con los artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. A tenor del artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones, y podrá instar a los Miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas.

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

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

8 A tenor del párrafo primero del artículo 307 CE (actualmente, tras su modificación, artículo 351 TFUE), «[l]as disposiciones del presente Tratado no afectarán a los derechos y obligaciones que resulten de convenios celebrados, con anterioridad al

1 de enero de 1958 o, para los Estados que se hayan adherido, con anterioridad a la fecha de su adhesión, entre uno o varios Estados miembros, por una parte, y uno o varios terceros Estados, por otra».

9 A tenor del artículo 297 CE (actualmente, tras su modificación, artículo 347 TFUE), «[l]os Estados miembros se consultarán a fin de adoptar de común acuerdo las disposiciones necesarias para evitar que el funcionamiento del mercado común resulte afectado por las medidas que un Estado miembro pueda verse obligado a adoptar […] para hacer frente a las obligaciones contraídas por el mismo para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional».

Acciones del Consejo de Seguridad contra el terrorismo internacional

10 Desde finales de los años noventa, y aún con mayor intensidad tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, Washington y Pensilvania (Estados Unidos), el Consejo de Seguridad ha hecho uso de sus facultades en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, con el fin de combatir por todos los medios, dentro del respeto de dicha Carta y del Derecho internacional, las amenazas que los actos de terrorismo suponen para la paz y la seguridad internacionales.

11 De este modo, el 15 de octubre de 1999, el Consejo de Seguridad, en respuesta a los atentados contra las embajadas americanas de Nairobi (Kenia) y de Dar Es Salaam (Tanzania), aprobó la Resolución 1267 (1999), cuyo párrafo 4, letra b), establece que todos los Estados deberán, en particular, congelar los fondos y otros recursos financieros de los talibanes de Afganistán, en razón del apoyo que éstos prestan a Usamah bin Ladin.

12 En el párrafo 6 de esta misma Resolución, el Consejo de Seguridad decidió establecer un comité del Consejo de Seguridad (en lo sucesivo, «Comité de Sanciones», comúnmente llamado también «Comité 1267»), compuesto de todos los miembros del Consejo y encargado en particular de velar por que los Estados aplicasen las medidas previstas en el párrafo 4 de la Resolución.

13 La Resolución 1333 (2000) del Consejo de Seguridad, de 19 de diciembre de 2000, amplió y reforzó considerablemente dicho régimen de medidas restrictivas, dirigido inicialmente únicamente contra los talibanes. Así, su párrafo 8, letra c), dispuso que todos los Estados debían congelar sin demora los fondos y otros activos financieros de Usamah bin Ladin y de las personas y entidades con él asociados indicados por el Comité de Sanciones, y velar por que ni esos fondos ni ningún activo financiero sean utilizados en beneficio de Usamah bin Ladin o de las personas asociadas con él, incluida la organización Al-Qaida.

14 La Resolución 1333 (2000) fue seguida por una serie de resoluciones del Consejo de Seguridad que modificaron, reforzaron y actualizaron el régimen de medidas restrictivas dirigidas contra Usamah bin Ladin, la organización Al-Qaida, los talibanes y las personas, grupos, empresas y entidades asociadas a ellos. En particular, se trata de las Resoluciones 1390 (2002) de 16 de enero de 2002, 1455 (2003) de 17 de enero de 2003, 1526 (2004) de 30 de enero de 2004, 1617 (2005) de 29 de julio de 2005, 1735 (2006) de 22 de diciembre de 2006, 1822 (2008) de 30 de junio de 2008 y 1904 (2009) de 17 de diciembre de 2009. Estas Resoluciones, aprobadas todas ellas en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, en particular, obligan a todos los Estados miembros de la ONU a congelar los fondos y otros recursos económicos de cualquier persona o entidad asociada con Usamah bin Ladin, Al-Qaida o los talibanes, indicada por el Comité de Sanciones.

15 Además de controlar la aplicación de esas medidas restrictivas por parte de los Estados, el Comité de Sanciones mantiene actualizada una lista consolidada (en lo sucesivo, «lista del Comité de Sanciones») de las personas y las entidades cuyos fondos u otros recursos económicos deben ser congelados en virtud de las Resoluciones del Comité de Seguridad anteriormente referidas. Los Estados pueden solicitar al Comité de Sanciones que añada nombres a dicha lista. Asimismo, el Comité de Sanciones

examina las solicitudes de supresión de nombres de la referida lista y las solicitudes de excepciones a la congelación de bienes presentadas en virtud de la Resolución 1452 (2002) del Consejo de Seguridad. Los procedimientos que deben seguirse a estos efectos se encuentran actualmente definidos, por una parte, en las Resoluciones 1735 (2006), 1822 (2008) y 1904 (2009) y, por otra parte, en las Directrices del Comité de Sanciones para el desempeño de su trabajo, elaboradas por dicho Comité.

16 Según el párrafo 5 de la Resolución 1735 (2006), al proponer nombres al Comité de Sanciones para que sean incluidos en la lista de éste, los Estados deberán facilitar una justificación de la propuesta; la justificación de la propuesta debe contener todos los detalles posibles del fundamento de la inclusión en la lista y comprender: i) la información concreta que respalde la determinación de que la persona o entidad reúne los criterios indicados; ii) el carácter de la información; y iii) la información o los documentos justificativos que puedan adjuntarse. Según el párrafo 6 de esta misma Resolución, se pide a los Estados proponentes que, en el momento de presentar la propuesta, señalen las partes de la justificación de la propuesta que puedan hacerse públicas a los efectos de notificar a la persona o entidad interesada, y las partes que pueden hacerse públicas a los Estados interesados que lo soliciten.

17 En el marco del compromiso que ha asumido de asegurar la existencia de procedimientos justos y claros para incluir a personas y entidades en la lista del Comité de Sanciones y suprimir sus nombres de dicha lista, así como para conceder exenciones humanitarias, el Consejo de Seguridad aprobó asimismo, el 19 de diciembre de 2006, la Resolución 1730 (2006), en la que pedía al Secretario General de la ONU que estableciese en la Secretaría (Subdivisión de Órganos Subsidiarios del Consejo de Seguridad) un punto focal para recibir las solicitudes de supresión de nombres de la lista y llevar a cabo las tareas descritas en el anexo adjunto a dicha Resolución (en lo sucesivo, «punto focal»). Las personas que deseen presentar una solicitud para que se suprima su nombre de la lista podrán hacerlo en lo sucesivo a través del punto focal, conforme al procedimiento descrito en la Resolución 1730 (2006) o en su anexo, o a través del Estado en que residan o del que sean nacionales. Mediante un escrito

(S/2007/178) fechado el 30 de marzo de 2007, el Secretario General de la ONU hizo saber al Presidente del Consejo de Seguridad que el establecimiento del punto focal para las solicitudes de supresión de la lista se había llevado a cabo.

18 En el preámbulo de la Resolución 1822 (2008), que era la Resolución pertinente en la fecha de adopción del acto impugnado mediante el presente recurso, el Consejo de Seguridad reafirma que el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones constituye una de las amenazas más graves para la paz y la seguridad, reitera su condena de Al-Qaida, Usamah bin Ladin, los talibanes y otras personas, grupos, empresas y entidades asociados con ellos, destaca que sólo es posible vencer al terrorismo con un enfoque sostenido y amplio que entrañe la participación y colaboración activas de todos los Estados y organizaciones internacionales y regionales, pone de relieve la necesidad de que las medidas indicadas en el párrafo 1 de la referida Resolución se apliquen enérgicamente, pero también toma nota de los problemas surgidos a la hora de ejecutar las antedichas medidas y reconoce los esfuerzos realizados por los Estados y el Comité de Sanciones a fin de asegurar la existencia de procedimientos justos y claros para incluir a quienes corresponda en la lista del Comité de Sanciones y excluir sus nombres de ella, al mismo tiempo que acoge con beneplácito el establecimiento del punto focal. Ese mismo preámbulo reitera que las medidas de que se trata son de carácter preventivo y no se basan en criterios penales establecidos en el Derecho interno.

19 El párrafo 1 de la Resolución 1822 (2008) prevé el mantenimiento de las medidas restrictivas impuestas anteriormente en las precedentes Resoluciones 1267 (1999), 1333 (2000) y 1390 (2002). En el párrafo 8 de la Resolución se reitera la obligación de todos los Estados de aplicar y hacer cumplir las medidas establecidas en el párrafo 1, e insta a todos los Estados a que redoblen sus esfuerzos en este sentido. Los párrafos 9 a 18, 19 a 23 y 24 a 26 de esa misma Resolución tratan, respectivamente, de los procedimientos de inclusión en la lista del Comité de Sanciones, de exclusión de dicha lista y de revisión y mantenimiento de ésta.

20 Por lo que respecta al procedimiento de inclusión, el Consejo de Seguridad, en el párrafo 12 de la Resolución 1822 (2008), reafirma que al proponer nombres al Comité de Sanciones para que sean incluidos en su lista, los Estados deberán actuar de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 5 de la Resolución 1735 (2006) y facilitar una justificación detallada de la propuesta, y decide además que en cada propuesta de este tipo los Estados determinarán las partes de la justificación de la propuesta que pueden hacerse públicas, incluso para que el Comité de Sanciones pueda elaborar el resumen descrito en el párrafo 13 o para notificar o informar a la persona o entidad incluida en la lista. El párrafo 13 de esa misma Resolución prevé, en particular, por una parte, que el Comité de Sanciones, en coordinación con los Estados proponentes, después de añadir un nombre a su lista publique en su sitio web un «resumen de los motivos por los que se han incluido la entrada o las entradas correspondientes en la lista», y por otra parte, que dicho Comité, en coordinación con los Estados proponentes pertinentes, haga accesible en el sitio web del Comité «resúmenes de los motivos por los que se incluyeron» las entradas que se añadieron a la referida lista antes de la fecha de aprobación de la Resolución. En el párrafo 17 de la misma Resolución, se exige que los Estados afectados tomen todas las medidas posibles, de conformidad con su legislación y prácticas nacionales, para notificar o informar oportunamente a la persona o entidad de la propuesta de inclusión en la lista y adjunten a esa notificación una copia de la parte de la justificación de la propuesta que puede hacerse pública, cualquier información sobre los motivos de dicha inclusión que esté disponible en el sitio web del Comité de Sanciones, una descripción de los efectos de la propuesta, como se establece en las Resoluciones pertinentes, los procedimientos del Comité de Sanciones para examinar las solicitudes de exclusión de su lista y las exenciones disponibles.

21 Por lo que atañe al procedimiento de exclusión, en el párrafo 19 de la Resolución 1822 (2008) se recuerda que los individuos, grupos, empresas o entidades incluidos en la lista del Comité de Sanciones tienen la posibilidad de presentar directamente al punto focal una petición de que se les excluya de la lista. En virtud del párrafo 21 de la antedicha Resolución, el Comité de Sanciones está encargado de considerar, de conformidad con sus directrices, las peticiones de exclusión de su lista de los miembros y/o asociados de Al-Qaida, Usamah bin Ladin y los talibanes que hayan dejado de cumplir los criterios establecidos en las resoluciones pertinentes.

22 El preámbulo de la Resolución 1904 (2009) pone de relieve que las sanciones son un instrumento importante previsto por la Carta de las Naciones Unidas para el mantenimiento y el restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales, así como la necesidad de que las medidas indicadas en el párrafo 1 de dicha Resolución se apliquen enérgicamente. En el preámbulo de la referida Resolución se señala que el Consejo de Seguridad toma nota de los problemas jurídicos y de otra índole surgidos en la aplicación de las medidas tomadas por los Estados de conformidad con el antedicho párrafo 1, acoge con beneplácito las mejoras de los procedimientos del Comité de Sanciones y expresa su intención de seguir procurando que estos procedimientos sean justos y transparentes.

23 El párrafo 1 de la Resolución 1904 (2009) prevé el mantenimiento de las medidas restrictivas impuestas anteriormente en las precedentes Resoluciones 1267 (1999), 1333 (2000) y 1390 (2002). Los párrafos 8 a 19, 20 a 27 y 28 a 32 de la antedicha Resolución atañen, respectivamente, a los procedimientos de inclusión en la lista del Comité de Sanciones, de exclusión de la lista y de examen y mantenimiento de dicha lista.

24 Por lo que atañe al procedimiento de inclusión, el Consejo de Seguridad, en el párrafo 11 de la Resolución 1904 (2009), reafirma que, al proponer nombres al Comité de Sanciones para que se incluyan en su lista, los Estados deberán actuar de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 5 de la Resolución 1735 (2006) y el párrafo 12 de la Resolución 1822 (2008) y facilitar una justificación detallada de la propuesta, y decide además que la justificación de la propuesta podrá hacerse pública si así se solicita, excepto por las partes que un Estado miembro indique al Comité de Sanciones que son confidenciales, y podrá utilizarse para elaborar el resumen de los motivos para la inclusión en la lista descrito en el párrafo 14.

25 Por lo que respecta al procedimiento de exclusión, tal como se señala en el párrafo 20 de la Resolución 1904 (2009), el Consejo de Seguridad decide que, al examinar solicitudes de supresión de un nombre de la lista del Comité de Sanciones, éste contará con la asistencia de una «Oficina del Ombudsman», que se establecerá por un período inicial de 18 meses a partir de la fecha de aprobación de la antedicha Resolución, solicita al Secretario General de la ONU que, en estrecha consulta con el Comité de

Sanciones, nombre a una persona de moral intachable, imparcial e íntegra, que esté altamente cualificada y tenga experiencia en cuestiones pertinentes, como las jurídicas, de derechos humanos, de lucha contra el terrorismo y de sanciones, para ocupar el cargo de Ombudsman, con el mandato especificado en el anexo II de la referida Resolución, y decide además que el Ombudsman desempeñe estas funciones de manera independiente e imparcial, y sin pedir ni recibir instrucciones de ningún gobierno. Tal como se indica en el párrafo 21 de la antedicha Resolución, el Consejo de Seguridad decide que, una vez nombrado el Ombudsman, su Oficina recibirá solicitudes de las personas y entidades que deseen ser excluidas de la lista del Comité de Sanciones de conformidad con los procedimientos descritos en el anexo II de la referida Resolución y que, tras el nombramiento del Ombudsman, el mecanismo de puntos focales dejará de recibir esas solicitudes. En el párrafo 22 de la misma Resolución se establece que el Comité de Sanciones estará encargado de seguir examinando, de conformidad con sus directrices, las solicitudes de exclusión de la lista. En el párrafo 25 de la antedicha Resolución, el Consejo de Seguridad alienta al Comité de Sanciones a que, al examinar las solicitudes de supresión de la lista, tenga debidamente en cuenta las opiniones del Estado o los Estados proponentes y del Estado o los Estados de residencia, de nacionalidad o en que se haya constituido la empresa, y exhorta a los miembros del Comité de Sanciones a que hagan todo lo posible para exponer las razones por las que se oponen a que se acepten esas solicitudes de exclusión de la lista.

26 El anexo II de la Resolución 1904 (2009) define las funciones que, de conformidad con el párrafo 20 de dicha Resolución, el Ombudsman estará autorizado para desempeñar cuando reciba una solicitud de supresión de un nombre. Dichas funciones se subdividen en una fase de reunión de información procedente de los Estados afectados y en una fase de diálogo, que puede incluir un diálogo con el autor de la solicitud. Tras estas dos fases, el Ombudsman preparará y transmitirá un «informe exhaustivo» al Comité de Sanciones. Este examinará entonces, con la ayuda del Ombudsman, la solicitud de supresión del nombre de la lista, y después de dicho examen, decidirá si aprueba la solicitud de supresión del nombre de la lista.

27 El 7 de junio de 2010, el portavoz del Secretario General de la ONU anunció que éste había nombrado Ombudsman a la Sra. Kimberly Prost, Juez canadiense *ad litem* en el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia.

28 Al haber considerado los Estados miembros de la Unión Europea reunidos en el seno del Consejo, en diversas posiciones comunes adoptadas en virtud de la política exterior y de seguridad común (PESC), que era necesaria una acción de la Comunidad Europea para aplicar las Resoluciones anteriormente citadas del Consejo de Seguridad, el Consejo adoptó sucesivamente, en particular, el Reglamento (CE) nº 337/2000, de 14 de febrero de 2000, relativo a la prohibición de vuelos y a la congelación de capitales y otros recursos financieros de los talibanes de Afganistán (DO L 43, p. 1), el Reglamento (CE) nº 467/2001, 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 nº 337/2000 (DO L 67, p. 1), y el Reglamento nº 881/2002.

29 Esos dos últimos Reglamentos prevén, en particular, la congelación de capitales y otros recursos económicos de las personas, grupos y entidades designados por el Comité de Sanciones e identificados en su anexo I. La Comisión Europea está facultada para modificar o completar el antedicho anexo I fundándose en las decisiones del Consejo de Seguridad o del Comité de Sanciones. El procedimiento que debe aplicarse a este efecto fue revisado, tras la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia, por el Reglamento (UE) nº 1286/2009 del Consejo, de 22 de diciembre de 2009, que modifica el Reglamento (CE) nº 881/2002 (DO L 346, p. 42).

30 El 17 de octubre de 2001, el Comité de Sanciones publicó un apéndice a su lista, que incluía, en particular, el nombre del demandante, al que se identificaba como una persona asociada con Usamah bin Ladin.

31 Mediante el Reglamento (CE) nº 2062/2001 de la Comisión, de 19 de octubre de 2001, que modifica por tercera vez el Reglamento (CE) nº 467/2001 (DO L 277, p. 25), se añadió, junto a otros nombres, el nombre del demandante al anexo I del antedicho Reglamento. Posteriormente, el nombre del demandante fue incluido en el anexo I del Reglamento nº 881/2002, en el momento de su adopción.

32 Paralelamente al régimen de sanciones descrito anteriormente, que sólo va dirigido a las personas y entidades designadas por sus nombres por el Comité de Sanciones como asociadas con Usamah bin Ladin, la organización Al-Qaida y los talibanes, existe un régimen más amplio de sanciones previsto por la Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, de 28 de septiembre de 2001, en la que se aprueban estrategias para luchar por todos los medios contra el terrorismo y, en particular, contra su financiación, Resolución que fue también adoptada en respuesta a los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001.

33 El párrafo 1, letra c), de la antedicha Resolución dispone, en particular, que todos los Estados congelarán sin dilación los fondos y demás activos financieros de las personas que cometan, o intenten cometer, actos de terrorismo o participen en ellos o faciliten su comisión; de las entidades de propiedad o bajo el control de esas personas, y de las personas y entidades que actúen en nombre de esas personas o bajo sus órdenes. No obstante, la identificación de dichas personas o entidades depende enteramente del poder discrecional de los Estados.

34 Al considerar que era necesaria una acción de la Comunidad para aplicar la referida Resolución del Consejo de Seguridad, el Consejo adoptó, en particular, por una parte, la Posición común 2001/931/PESC, de 27 de diciembre de 2001, sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo (DO L 344, p. 93), y, por otra parte, el Reglamento (CE) nº 2580/2001, de 27 de diciembre de 2001, sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo (DO L 344, p. 70, corrección de errores en DO 2010, L 52, p. 58).

35 En particular, estos actos prescriben la congelación de fondos y de otros recursos financieros de personas, grupos y entidades implicadas en actos de terrorismo, identificados por el propio Consejo y recogidos en una lista anexa, regularmente revisada, sobre la base de informaciones concretas o de elementos del expediente que muestren que una autoridad competente, en principio judicial, ha adoptado una decisión respecto de las personas, grupos y entidades mencionados, tanto si se trata de la apertura de investigaciones o de procedimientos en relación con un acto terrorista, como de la tentativa de cometer, o de participar en, o de facilitar dicho acto, basada en pruebas o en indicios serios y creíbles, como si se trata de una condena por dichos hechos.

36 Según la sentencia de la United Kingdom Supreme Court (Tribunal Supremo del Reino Unido) de 27 de enero de 2010, Her Majesty's Treasury (Respondent) v Mohammed Jabar Ahmed and Others (Appellants), Her Majesty's Treasury (Respondent) v Mohammed al-Ghabra (Appellant) and R (on the application of Hani El Sayed Sabaei Youssef) (Respondent) v Her Majesty's Treasury (Appellant) [2010] UKSC 2 (en lo sucesivo, «sentencia Ahmed y otros de la UK Supreme Court», apartado 22), de los informes de los Estados miembros de la Unión al Comité de Sanciones se desprende que 11 de los 27 Estados miembros se basan exclusivamente en el Reglamento nº 881/2002 para dar cumplimiento a sus obligaciones con arreglo a la Resolución 1333 (2000). Los otros 16 Estados miembros han adoptado además medidas legislativas directamente dirigidas a la aplicación por parte del Derecho nacional de la antedicha Resolución, medidas que, por tanto, coexisten con el Reglamento nº 881/2002.

Sentencias Kadi del Tribunal General y del Tribunal de Justicia

37 El 18 de diciembre de 2001, el demandante interpuso ante el Tribunal General un recurso dirigido a que se anularan los Reglamentos nºs 467/2001 y 2062/2001, en la medida en que dichos actos le afectaban, basándose, en particular, en que los referidos actos violaban su derecho a ser oído y su derecho a la tutela judicial efectiva y en

que constituían una vulneración desproporcionada de su derecho de propiedad. Posteriormente se modificó el objeto del referido recurso, yendo dirigido a que se anulase el Reglamento nº 881/2002, en la medida en que afectaba al demandante.

38 Mediante su sentencia Kadi, dictada el 21 de septiembre de 2005, el Tribunal General desestimó el antedicho recurso. En particular, declaró que, en esencia, de los principios que rigen la articulación de las relaciones entre el ordenamiento jurídico internacional creado por las Naciones Unidas y el ordenamiento jurídico comunitario se desprendía que el Reglamento nº 881/2002, en la medida en que se dirigía a aplicar una resolución aprobada por el Consejo de Seguridad en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, que no deja ningún margen al respecto, no podía ser objeto de control jurisdiccional en cuanto a su legalidad interna salvo en lo que atañe a su compatibilidad con las normas del *ius cogens* y disfrutaba, por lo tanto, con esta salvedad, de inmunidad jurisdiccional (véase, asimismo, la sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de diciembre de 2009, Hassan y Ayadi/Consejo y Comisión, C-399/06 P y C-403/06 P, Rec. p. I-11393; en lo sucesivo, «sentencia Hassan del Tribunal de Justicia», apartado 69).

39 Por consiguiente, el Tribunal General, en su sentencia Kadi, declaró que la legalidad del Reglamento nº 881/2002, también por lo que se refería a los motivos invocados por el demandante que se basaban en la violación de sus derechos fundamentales, únicamente podía ser examinada desde el punto de vista del *ius cogens,* entendido como un orden internacional que se impone a todos los sujetos del Derecho internacional, incluidos los órganos de la ONU, y que no tolera excepción alguna (véase, asimismo, la sentencia Hassan del Tribunal de Justicia, apartado 70).

40 Mediante su sentencia Kadi, dictada el 3 de septiembre de 2008, el Tribunal de Justicia anuló la sentencia Kadi del Tribunal General y el Reglamento nº 881/2002, en la medida en que afectaba al demandante.

41 A pesar de los artículos 25 y 103 de la Carta de las Naciones Unidas y de los artículos 297 CE y 307 CE, y aunque el Tribunal de Justicia haya señalado, en el apartado 293 de su sentencia Kadi, que el respeto de los compromisos asumidos en el marco de las Naciones Unidas se imponía cuando la Comunidad procedía a aplicar resoluciones aprobadas por el Consejo de Seguridad en virtud del capítulo VII de la antedicha Carta, el propio Tribunal de Justicia afirmó, en el apartado 316 de esa misma sentencia, que el control de la validez de todo acto comunitario desde el punto de vista de los derechos fundamentales por parte del Tribunal de Justicia debe considerarse la expresión, en una comunidad de Derecho, de una garantía constitucional derivada del Tratado CE como sistema jurídico autónomo y que no puede ser menoscabada por un acuerdo internacional, es decir, en el caso de autos, por la propia Carta de las Naciones Unidas.

42 Asimismo, el Tribunal de Justicia declaró, en los apartados 326 y 327 de su sentencia Kadi, que la tesis del Tribunal General resumida en los apartados 38 y 39 *supra* constituía un error de Derecho. En efecto, según el Tribunal de Justicia, con arreglo a las competencias que les confiere el Tratado CE, los tribunales comunitarios deben garantizar un control, en principio completo, de la legalidad de todos los actos comunitarios desde el punto de vista de los derechos fundamentales que forman parte integrante de los principios generales del Derecho comunitario, control que también se extiende a los actos comunitarios destinados a aplicar resoluciones aprobadas por el Consejo de Seguridad en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, como el Reglamento nº 881/2002 (véase, asimismo, la sentencia Hassan del Tribunal de Justicia, apartado 71).

43 A la luz de lo anterior, el Tribunal de Justicia, en el apartado 328 de su sentencia Kadi, concluyó que, al resultar fundados los motivos de casación del demandante a ese respecto, procedía anular la sentencia Kadi del Tribunal General en ese punto.

44 Asimismo, en el apartado 348 de su sentencia Kadi, el Tribunal de Justicia declaró que, habida cuenta de que el Consejo no había dado traslado al demandante de los datos utilizados en su contra como base de las medidas restrictivas que le habían sido impuestas, ni le había otorgado el derecho de tomar conocimiento de dichos datos en un plazo razonable tras la imposición de las medidas, el interesado no había tenido la posibilidad de dar a conocer oportunamente su punto de vista a ese respecto. A la vista de ello, el Tribunal de Justicia concluyó en el antedicho apartado que no se

respetaron los derechos de defensa del demandante, ni en particular su derecho a ser oído.

45 Además, en el apartado 349 de su sentencia Kadi, el Tribunal de Justicia declaró que, al no haber sido informado el demandante de los datos utilizados en su contra y habida cuenta de las relaciones que existen entre los derechos de defensa y el derecho a un recurso jurisdiccional efectivo, mencionadas en los apartados 336 y 337 de la antedicha sentencia, el demandante tampoco había podido defender sus derechos ante el juez comunitario en relación con tales datos en condiciones satisfactorias, por lo que también procedía constatar una violación de su derecho a un recurso jurisdiccional efectivo.

46 Finalmente, por lo que se refiere a las alegaciones del demandante relativas a la violación del derecho al respeto de la propiedad que implican las medidas de congelación impuestas en virtud del Reglamento nº 881/2002, el Tribunal de Justicia, en el apartado 366 de su sentencia Kadi, declaró que las medidas restrictivas impuestas por ese Reglamento eran restricciones del derecho de propiedad que, en principio, podrían resultar justificadas (véase, asimismo, la sentencia Hassan del Tribunal de Justicia, apartado 91).

47 Sin embargo, en los apartados 369 y 370 de esa misma sentencia, el Tribunal de Justicia concluyó que, en las circunstancias del caso de autos, donde, en lo que atañía al demandante, el Reglamento nº 881/2002 había sido adoptado sin ofrecerle garantía alguna de que se le permitiría exponer su caso a las autoridades competentes, y ello en unas circunstancias en las que la restricción de su derecho de propiedad debía calificarse de considerable, habida cuenta del alcance general y de la duración efectiva de las medidas restrictivas de que había sido objeto, la imposición de dichas medidas al demandante constituía una restricción injustificada de su derecho de propiedad.

48 Con arreglo al artículo 231 CE, el Tribunal de Justicia mantuvo los efectos del Reglamento nº 881/2002 durante un período de tres meses como máximo, de modo que se permitiese al Consejo remediar las violaciones constatadas, teniendo al mismo tiempo en cuenta la importante repercusión de las medidas restrictivas de que se trataba en los derechos y libertades del demandante. A este respecto, el Tribunal de Justicia señaló, por una parte, que la anulación del referido Reglamento, en lo que atañía al demandante, con efecto inmediato, podría causar daños graves e irreversibles a la eficacia de las medidas restrictivas impuestas en él y que la Comunidad tenía el deber de aplicar, y, por otra parte, que no cabía excluir la posibilidad de que, en cuanto al fondo, la imposición de tales medidas al demandante se revelase en definitiva justificada (apartados 373 a 376 de la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia).

Hechos acontecidos tras las sentencias Kadi del Tribunal General y del Tribunal de Justicia

49 Mediante escrito de 8 de septiembre de 2008, el Representante Permanente de Francia ante la ONU, actuando en nombre de la Unión, solicitó al Comité de Sanciones que, con arreglo al párrafo 13 de la Resolución 1822 (2008), hiciese accesible urgentemente en su sitio web el resumen de los motivos por los que se incluyó al demandante en la lista de dicho Comité.

50 Mediante escrito de 21 de octubre de 2008, el Presidente del Comité de Sanciones transmitió el referido resumen de motivos al Representante Permanente de Francia ante la ONU, autorizándole su transmisión al demandante y/o a sus abogados. Dicho resumen de motivos tiene el siguiente tenor:

«El individuo Yasin Abdullah Ezzedine Qadi [...] reúne los requisitos para su inclusión en la lista por parte del [Comité de Sanciones] debido a sus actos consistentes en a) la participación en la financiación, planificación, facilitación, preparación o comisión

de actos o actividades ejecutados por Al-Qaida, Usama bin Laden o los talibanes o por una célula, entidad afiliada o grupo escindido o derivado de ellos o realizados en o bajo su nombre, junto con ellos o en apoyo de ellos; b) el suministro, la venta o la transferencia de armas y pertrechos a Al-Qaida, Usama bin Laden o los talibanes o a una célula, entidad afiliada o grupo escindido o derivado de ellos; c) el reclutamiento en favor de Al-Qaida, Usama bin Laden o los talibanes o de una célula, entidad afiliada o grupo escindido o derivado de ellos; d) el apoyo de otro tipo a actos o actividades ejecutados por Al-Qaida, Usama bin Laden o los talibanes o por una célula, entidad afiliada o grupo escindido o derivado de ellos [véase la Resolución 1822 (2008) del Consejo de Seguridad, párrafo 2].

El Sr. Qadi ha reconocido que es miembro fundador de la Fundación Muwafaq y que dirigió las actividades de ésta. La Fundación Muwafaq operaba históricamente bajo los auspicios de Makhtab al-Khidamat (QE.M.12.01), organización fundada por Abdullah Azzam y Usama Muhammad Awad bin Laden (QI.B.8.01) y predecesora de Al-Qaida (QE.A.4.01). Tras la disolución de Makhtab al Khidamat a principios de junio de 2001 y su absorción por Al-Qaida, varias organizaciones no gubernamentales anteriormente asociadas con Makhtab al Khidamat, entre ellas la Fundación Muwafaq, también se integraron en Al-Qaida.

En 1992, Qadi contrató a Shafiq ben Mohamed ben Mohamed al-Ayadi (QI.A.25.01) como director de las oficinas de la Fundación Muwafaq en Europa. A mediados de la década de 1990, Al-Ayadi también estuvo al frente de la sección de la Fundación en Bosnia y Herzegovina. [Qadi] contrató a Al-Ayadi por recomendación del conocido financiero de Al-Qaida, Wa'el Hamza Abd al-Fatah Julaidan (QI.J.79.02), que combatió junto a Usama bin Laden en el Afganistán en los años ochenta. En el momento de su nombramiento por Qadi como director de la Fundación Muwafaq en Europa, Al-Ayadi operaba en virtud de varios acuerdos con Usama bin Laden. Al-Ayadi fue al Afganistán a principios de los años noventa para recibir entrenamiento paramilitar y posteriormente acudió al Sudán junto con otras personas para reunirse con Usama bin Laden, concluyendo con él un acuerdo formal sobre la recepción y el entrenamiento de tunecinos. Más tarde se reunieron una segunda vez con Bin Laden y llegaron a un acuerdo para que los colaboradores de éste en Bosnia y Herzegovina recibieran combatientes tunecinos desde Italia.

En 1995, el dirigente de Al-Gama'at al Islamiyya, Talad Fuad Kassem, dijo que la Fundación Muwafaq había proporcionado apoyo logístico y financiero a un batallón de combatientes en Bosnia y Herzegovina. A mediados de los noventa, la Fundación Muwafaq participó en la prestación de apoyo financiero para las actividades terroristas de los combatientes, así como para el tráfico de armas de Albania a Bosnia y Herzegovina. Usama bin Laden tuvo algún grado de participación en la financiación de estas actividades.

Qadi también fue un importante accionista del Depositna Banka, entidad con sede en Sarajevo ahora cerrada, en la que Al-Ayadi también ocupó un cargo y actuó como titular de las acciones de Qadi. Es posible que en este banco se llevaran a cabo sesiones de planificación para un ataque contra instalaciones de los Estados Unidos en la Arabia Saudita.

Qadi era también propietario de varias empresas en Albania que desviaban dinero a extremistas o empleaban a éstos en puestos que les permitieran ejercer el control de las finanzas. Bin Laden proporcionó el capital de operaciones posiblemente hasta para cinco de las empresas de Qadi en Albania.»

51 Posteriormente, el referido resumen de motivos fue también publicado en el sitio web del Comité de Sanciones, con arreglo al párrafo 13 de la Resolución 1822 (2008).

52 Mediante escrito de 22 de octubre de 2008, el Representante Permanente de Francia ante la Unión transmitió ese mismo resumen de motivos a la Comisión, con el fin de permitir a ésta dar cumplimiento a la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia.

53 El 22 de octubre de 2008, la Comisión remitió un escrito al demandante, informándole de que, por los motivos indicados en el resumen de motivos facilitado por el Comité de Sanciones y que se adjuntaba a dicho escrito, tenía la intención de adoptar un acto legislativo con el fin de mantener su nombre en el anexo I del Reglamento nº 881/2002, en virtud de su artículo 7, apartado 1, primer guión. La Comisión añadió que el referido escrito tenía por objeto dar al demandante la posibilidad de presentar sus observaciones sobre los motivos indicados en el resumen de motivos y facilitarle toda la información que estimase pertinente, antes de que la Comisión adoptase su decisión final. A este efecto se le concedía un plazo que finalizaba el 10 de noviembre de 2008.

54 El resumen de motivos adjunto al referido escrito (en lo sucesivo, «resumen de motivos») está redactado en términos idénticos a los del resumen de motivos transmitido por el Comité de Sanciones (véase el apartado 50 *supra).*

55 Mediante escrito de 10 de noviembre de 2008, el demandante presentó sus observaciones en respuesta a la Comisión. En particular:

— solicitó a la Comisión que aportase pruebas que corroborasen las afirmaciones y aseveraciones que figuraban en el resumen de motivos y en los documentos pertinentes del expediente de la Comisión;

— solicitó que se le diese la posibilidad de formular observaciones sobre dichas pruebas después de haberlas recibido;

— intentó refutar, apoyándose en pruebas, las alegaciones formuladas en el resumen de motivos, en la medida en que estimaba que podía responder a acusaciones generales.

56 El 28 de noviembre de 2008, la Comisión adoptó el Reglamento (CE) nº 1190/2008, por el que se modifica por centesimoprimera vez el Reglamento nº 881/2002 (DO L 322, p. 25; en lo sucesivo, «Reglamento impugnado»).

57 Los considerandos 3 a 6, 8 y 9 del preámbulo del Reglamento impugnado tienen el siguiente tenor:

«(3) A fin de dar cumplimiento a la sentencia [Kadi] del Tribunal de Justicia, la Comisión ha comunicado al Sr. Kadi [el resumen de motivos] y [le] ha brindado la oportunidad de presentar observaciones respecto a dichas alegaciones a fin de dar a conocer su opinión al respecto.

(4) La Comisión ha recibido comentarios del Sr. Kadi [...] y los ha examinado.

(5) La lista elaborada por el [Comité de Sanciones], en la que figuran las personas, grupos y entidades a quienes deberá aplicarse la congelación de capitales y recursos financieros, incluye al Sr. Kadi [...].

(6) Tras estudiar detenidamente los comentarios recibidos del Sr. Kadi en una carta con fecha del 10 de noviembre de 2008, y habida cuenta del carácter preventivo de la congelación de capitales y recursos financieros en cuestión, la Comisión considera que la inclusión del Sr. Kadi en la lista está justificada debido a su asociación con la red Al-Qaida.

[...]

(8) Habida cuenta de lo anteriormente expuesto, el Sr. Kadi [...] deberá añadirse al anexo I.

(9) El presente Reglamento debe surtir efectos a partir del 30 de mayo de 2002 habida cuenta del carácter preventivo y de los objetivos de la congelación de capitales y recursos financieros en virtud del Reglamento [...] nº 881/2002, así como de la necesidad de proteger los intereses legítimos de los operadores económicos, que han estado confiando en la legalidad del Reglamento anulado [por la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia].»

58 A tenor del artículo 1 y del anexo del Reglamento impugnado, el anexo I del Reglamento nº 881/2002 se modifica de forma que, en particular, se añade la siguiente entrada en el epígrafe «Personas físicas»:

«Yasin Abdullah Ezzedine Qadi [alias: a) Kadi, Shaykh Yassin Abdullah; b) Kahdi, Yasin; c) Yasin Al-Qadi]. Fecha de nacimiento: 23.2.1955. Lugar de nacimiento: El Cairo, Egipto. Nacionalidad: saudí. Pasaporte nº: a) B 751550; b) E 976177 (expedido el 6.3.2004, expira el 11.1.2009). Información adicional: Jeddah, Arabia Saudí.»

59 A tenor del artículo 2 del Reglamento impugnado, dicho Reglamento entró en vigor el 3 de diciembre de 2008 y se aplica a partir del 30 de mayo de 2002.

60 Mediante escrito de 8 de diciembre de 2008, la Comisión dio respuesta a las observaciones del demandante de 10 de noviembre de 2008, señalando que había examinado las antedichas observaciones y que había comparado el resumen de motivos y las alegaciones que el demandante había presentado a este respecto. En particular, la Comisión expuso que:

— al transmitirle el resumen de motivos e instarle a presentar sus observaciones, había dado cumplimiento a la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia;

— la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia no le obligaba a la «transmisión de pruebas adicionales» solicitada por el demandante;

— al exigir las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad una congelación de activos «preventiva», lo cual se ve confirmado por la «Recomendación especial III sobre la financiación del terrorismo» del Grupo de Acción Financiera Internacional sobre el Blanqueo de Capitales (GAFI), dicha congelación debe basarse, por lo que atañe al nivel probatorio exigido, en «motivos o en fundamentos razonables que permitan sospechar que el individuo o la entidad designados son terroristas, que financian el terrorismo o una organización terrorista»;

— tenía derecho a ignorar las pruebas presentadas por el demandante con el fin de refutar las acusaciones formuladas en su contra, y, más concretamente, las relativas al archivo de las diligencias penales en su contra en Suiza, Turquía y Albania, dado que tales pruebas se «enmarcaban en procesos penales», cuyas «exigencias en materia de prueba son diferentes de las aplicables al [Comité de Sanciones], las cuales son preventivas por naturaleza».

61 La Comisión concluía su análisis del siguiente modo: «[p]or consiguiente, tras haber examinado detenidamente las observaciones que usted formuló en el escrito de 10 de noviembre de 2008, la Comisión estima [que] su inclusión en la lista está justificada debido a sus relaciones con la red Al-Qaida [;] se adjunta al presente escrito la exposición de motivos». Asimismo, la Comisión adjuntó el texto del Reglamento impugnado, recordó la posibilidad de interponer un recurso contra dicho Reglamento ante el Tribunal General y, finalmente, informó al demandante de que las personas, grupos y entidades afectadas pueden en todo momento presentar ante el Comité de Sanciones una solicitud de exclusión de la lista, facilitándole los detalles relativos a los contactos que pudieran resultarle de utilidad y la dirección de un sitio web donde el demandante podría obtener más información.

62 La exposición de motivos que se adjunta al escrito de la Comisión de 8 de diciembre de 2008 es idéntica al resumen de motivos.

Procedimiento

63 En tales circunstancias, mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal General el 26 de febrero de 2009, el demandante interpuso el presente recurso.

64 Mediante escrito separado, presentado en la Secretaría el mismo día, el demandante solicitó que el asunto fuera sustanciado en un procedimiento acelerado, de conformidad con el artículo 76 *bis* del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General. Después de haber oído a la Comisión, se admitió dicha solicitud mediante resolución del Tribunal General (Sala Séptima) de 20 de marzo de 2009.

65 La Comisión ha adjuntado al escrito de contestación el escrito del Representante de Francia ante la Unión de 22 de octubre de 2008, que acompañaba a la transmisión del resumen de motivos remitido por el Comité de Sanciones (véase el apartado 52 *supra),* que según la Comisión constituye la totalidad de los documentos que ha recibido de las Naciones Unidas y en los que se basa el Reglamento impugnado.

66 Mediante autos de 5 de mayo y de 3 de julio de 2009, oídas las partes, el Presidente de la Sala Séptima del Tribunal General admitió, por una parte, la intervención del Consejo de la Unión Europea y, por otra parte, de la República Francesa y del Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte, en apoyo de las pretensiones de la Comisión.

67 Mediante escrito presentado en la Secretaría el 18 de noviembre de 2009, la Comisión aportó un documento relativo a un proceso pendiente entre el demandante y las autoridades americanas ante la United States District Court for the District of Columbia (Tribunal de Distrito de los Estados Unidos para el Distrito de Columbia). El demandante y el Consejo presentaron sus observaciones escritas acerca de ese documento el 10 de diciembre de 2009.

68 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal General (Sala Séptima) decidió iniciar la fase oral.

69 Mediante escrito de 10 de junio de 2010, el demandante aportó una copia de la sentencia Ahmed y otros de la UK Supreme Court.

70 En la vista celebrada el 17 de junio de 2010 se oyeron los informes de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal General. En dicha vista, el demandante aportó el «noveno informe del Equipo encargado de prestar apoyo analítico y vigilar la aplicación de las sanciones establecido en virtud de la resolución 1526 (2004)», con el fin de ayudar al Comité de Sanciones a cumplir su mandato, tal como fue transmitido al Presidente del Consejo de Seguridad por el Presidente del

Comité de Sanciones, por medio de una carta fechada el 11 de mayo de 2009 (documento S/2009/245; en lo sucesivo, «noveno informe del Equipo de vigilancia»).

Pretensiones de las partes

71 El demandante solicita al Tribunal General que:

— con arreglo al artículo 64 de su Reglamento de Procedimiento, adopte una diligencia de ordenación del procedimiento dirigida a que la Comisión divulgue «todos los documentos relativos a la adopción» del Reglamento impugnado;

— anule el Reglamento impugnado, en la medida en que le afecta;

— condene en costas a la Comisión.

72 La Comisión solicita al Tribunal General que:

— desestime el recurso;

— condene en costas al demandante.

73 Además, la Comisión considera que, puesto que la inclusión del demandante en el anexo I del Reglamento nº 881/2002 se basa exclusivamente en los documentos que se adjuntan al escrito de contestación, no procede que el Tribunal General requiera que se aporten como diligencia de ordenación del procedimiento.

74 El Consejo, la República Francesa y el Reino Unido apoyan la primera pretensión de la Comisión.

Fundamentos de hecho

75 El demandante es un nacional de Arabia Saudí, hombre de negocios y financiero, nacido en 1955. El demandante reconoce que, hasta el cese de sus actividades en 1998, fue un administrador de la Fundación Muwafaq, que él describe como una fundación caritativa establecida en Jersey.

76 Los fondos del demandante fueron congelados en la totalidad de la Unión a partir del 20 de octubre de 2001, inicialmente en virtud del Reglamento nº 2062/2001, adoptado tras su inclusión en la lista del Comité de Sanciones, llevada a cabo el 17 de octubre de 2001 (véanse los apartados 30 y 31 *supra),* posteriormente en virtud del Reglamento nº 881/2002 y, finalmente, en virtud del Reglamento impugnado, adoptado tras la anulación parcial del antedicho Reglamento nº 881/2002 por la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia.

77 El demandante sostiene que nunca ha tenido nada que ver con el terrorismo ni dado ningún apoyo, financiero o de otro tipo, al terrorismo, ya sea en relación con Usamah bin Ladin o de cualquier otra forma. Además, afirma que nunca ha sido juzgado ni declarado culpable de ninguna infracción penal relativa al terrorismo o de cualquier otro tipo en ningún país del mundo.

78 El demandante añade que fue incluido en la lista del Comité de Sanciones, a petición de Estados Unidos, sin que las Naciones Unidas hubiesen realizado de forma independiente ningún examen ni evaluación de las alegaciones formuladas en su contra por Estados Unidos. Pues bien, según el demandante, muchas de esas alegaciones son manifiestamente falsas, como la alegación de que el demandante tiene un hermano o de que es miembro del clan de los Dossari. Asimismo, a su entender, las autoridades de Estados Unidos se basaron en alegaciones formuladas en algunos artículos de prensa y, en particular, en un artículo escrito por el periodista Jack Kelley en el número del diario *USA Today* de 29 de octubre de 1999, en el que, entre otras cosas, se decía que la Fundación Muwafaq servía de «fachada» a Usamah bin Ladin. Ahora bien, según el demandante, el Sr. Kelley se vio posteriormente obligado a dimitir como consecuencia de una investigación y un artículo rectificativo fue publicado en el sitio web de *USA Today* el 13 de abril de 2004, confirmando que el Sr. Kelley había «inventado ciertas primicias» y que el artículo en el que se habían basado las autoridades americanas contenía varios errores.

Fundamentos de Derecho

Consideraciones preliminares

79 Tras realizar una serie de consideraciones preliminares relativas al alcance del control jurisdiccional apropiado en el caso de autos, el demandante invoca cinco motivos en apoyo del presente recurso. El primero se basa en una falta de base jurídica suficiente. El segundo, que se divide en dos partes, se basa en una violación del derecho de defensa y del derecho a la tutela judicial efectiva. El tercero se basa en un incumplimiento de la obligación de motivación prevista en el artículo 253 CE. El cuarto se basa en un error manifiesto de apreciación de los hechos. Finalmente, el quinto se basa en una vulneración del principio de proporcionalidad.

80 Para empezar, es preciso examinar la cuestión del alcance del control jurisdiccional apropiado en el caso de autos, considerada, acertadamente, como previa por la totalidad de las partes, y a continuación, sucesivamente, los motivos segundo y quinto del recurso, que, en esencia, repiten las imputaciones ya examinadas por el Tribunal de Justicia en su sentencia Kadi.

81 Para llevar a cabo dicho examen, no es necesario adoptar la diligencia de ordenación del procedimiento solicitada por la demandante. En efecto, no se ha puesto en entredicho que la Comisión haya aportado, como anexo a su escrito de contestación, el conjunto de documentos a la luz de los cuales se adoptó el Reglamento impugnado y que pueden ser objeto de la antedicha diligencia.

Sobre el alcance del control jurisdiccional apropiado en el caso de autos

Alegaciones de las partes

82 En primer lugar, el demandante considera «oportuno y necesario» que, en el caso de autos, el alcance del control jurisdiccional del que haga uso el Tribunal General sea «profundo y riguroso». A este respecto, el demandante hace referencia a los principios enunciados en los apartados 281 y 326 de la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia y al punto 45 de las conclusiones del Abogado General Sr. Poiares Maduro en el asunto sobre el que recayó dicha sentencia (Rec. p. I-6363). Asimismo, se remite al nivel de control «completo» definido por el Tribunal General, a la hora de apreciar la legalidad de las medidas comunitarias de congelación de fondos adoptadas en virtud del Reglamento nº 2580/2001, en sus sentencias de 12 de diciembre de 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Consejo (T-228/02, Rec. p. II-4665; en lo sucesivo, «sentencia OMPI», apartados 154, 155 y 159), de 23 de octubre de 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Consejo (T-256/07, Rec. p. II-3019; en lo

sucesivo, «sentencia PMOI I», apartados 141 a 143), y de 4 de diciembre de 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Consejo (T-284/08, Rec. p. II-3487; en lo sucesivo, «sentencia PMOI II», apartados 74 y 75).

83 En segundo lugar, el demandante estima que para justificar la medida de congelación de fondos de que se trata en el caso de autos se requieren pruebas particularmente convincentes, y ello, por las siguientes razones:

— dicha medida, draconiana y carente de límites de tiempo o de importe, constituye un importante perjuicio para sus derechos fundamentales, cuyas consecuencias son potencialmente devastadoras (conclusiones del Abogado General Sr. Poiares Maduro en el asunto sobre el que recayó la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia, antes citadas, punto 47);

— dicha medida constituye una sanción, tal como objetivamente se desprende de las notas interpretativas del GAFI invocadas por la Comisión, en el sentido de que le cataloga públicamente como terrorista o partidario del terrorismo;

— sus activos llevan congelados desde 2001, cuando, por lo que atañe al mantenimiento de dicha congelación, la Comisión debe basarse en el criterio de la existencia de «amenazas actuales o futuras» en vez de en meros «comportamientos pasados» (sentencia PMOI I, apartado 110).

84 En tercer lugar, el demandante considera que el Tribunal General debe examinar el Reglamento impugnado con una especial atención, ya que este fue supuestamente adoptado con el fin de paliar las graves violaciones de los derechos fundamentales identificadas por el Tribunal de Justicia en su sentencia Kadi (en particular, los apartados 334, 358, 369 y 370; véase, asimismo, la sentencia PMOI I, apartados 60 a 62).

85 Según la Comisión y los Gobiernos coadyuvantes, debe alcanzarse un justo equilibrio entre el derecho fundamental a un control jurisdiccional efectivo que tiene un individuo cuyos fondos son congelados en virtud de una medida comunitaria y la necesidad de luchar contra el terrorismo internacional de conformidad con las decisiones vinculantes adoptadas por el Consejo de Seguridad en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

86 A este respecto, la Comisión propone que se distinga entre dos niveles de control jurisdiccional, según la medida de que se trate constituya o no el ejercicio de una facultad propia, que implique una apreciación discrecional de la Comunidad (sentencia OMPI, apartado 107).

87 Según la Comisión, el primer nivel de control, calificado como «limitado», fue definido por el Tribunal General en las sentencias OMPI y PMOI, en el marco de la aplicación de la Posición Común 2001/931 y del Reglamento nº 2580/2001. A su entender, dicho nivel de control se extiende a la valoración de los hechos y circunstancias que se invocan para justificar la medida de congelación de fondos de que se trata, así como a la comprobación de los elementos de prueba y de información en los que se fundamenta dicha valoración (sentencia OMPI, apartado 154), sin que, sin embargo, el juez comunitario pueda sustituir la valoración que efectúen las instituciones comunitarias de las pruebas, hechos y circunstancias que justifiquen la adopción de tal medida, por la suya propia (sentencia OMPI, apartado 159). De este modo, en opinión de la Comisión, el Tribunal General debe limitarse a comprobar el respeto de las normas de procedimiento y de motivación, así como la exactitud material de los hechos y la inexistencia de error manifiesto de apreciación de los hechos y de desviación de poder. A juicio de la Comisión, este control limitado se aplica, en particular, a la valoración de las consideraciones de oportunidad sobre las que se basa la medida de congelación de fondos.

88 Según la Comisión, contrariamente a lo que sostiene el demandante, ese primer nivel limitado de control jurisdiccional no es aplicable a un asunto como el caso de autos, en el que se trata de un acto comunitario adoptado, conforme a la voluntad unánimemente expresada por los Estados miembros en la Posición Común 2002/402/PESC del Consejo, de 27 de mayo de 2002, 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), con el fin de aplicar de forma colectiva las sanciones individuales directamente decididas contra individuos y entidades designados nominalmente por el Comité de Sanciones.

89 A este respecto, la Comisión recuerda que el respeto de los compromisos asumidos en el marco de las Naciones Unidas se impone cuando la Comunidad procede a aplicar resoluciones aprobadas por el Consejo de Seguridad en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas (sentencia Kadi del Tribunal de Justicia, apartado 293). A juicio de la Comisión, de ello se desprende que las instituciones comunitarias están obligadas, en virtud del Tratado CE, a dar cumplimiento a las decisiones del Comité de Sanciones (sentencia Kadi del Tribunal de Justicia, apartado 296).

90 En opinión de la Comisión, los tribunales comunitarios deben, sin embargo, comprobar si la adopción de una medida de ejecución comunitaria es compatible con los principios constitucionales del Tratado CE, entre los que se encuentran los derechos fundamentales (sentencia Kadi del Tribunal de Justicia, apartados 298 a 314). A su entender, el contexto de las Naciones Unidas no justifica, por tanto, una «inmunidad de jurisdicción generalizada» en el marco del ordenamiento jurídico comunitario, mientras el procedimiento de revisión por parte del Comité de Sanciones no ofrezca las garantías de una tutela judicial (sentencia Kadi del Tribunal de Justicia, apartados 322 *in fine,* 326 y 327).

91 Según la Comisión y los Gobiernos coadyuvantes, el control jurisdiccional ejercido por el Tribunal de Justicia, en los asuntos en los que se trate de actos comunitarios de aplicación de sanciones decididas por el Comité de Sanciones, se ha limitado hasta ahora a la verificación del respeto de las garantías procesales por parte de la autoridad comunitaria afectada (sentencia Kadi del Tribunal de Justicia, apartados 336 y 345 a 353). Por contra, a su juicio, el Tribunal de Justicia todavía no se ha pronunciado acerca del alcance del control jurisdiccional de los motivos en los que se basa la medida comunitaria de ejecución. Así, a su entender, corresponde al Tribunal General

determinar por primera vez el nivel de control adecuado, concediendo una atención especial al contexto internacional en el que el Reglamento impugnado se ha adoptado.

92 A este respecto, la Comisión subraya la obligación que, conforme al artículo 2, apartado 5, de la Carta de las Naciones Unidas, todo Estado miembro de la ONU tiene de prestar a esta organización «toda clase de ayuda en cualquier acción que ejerza de conformidad con» la antedicha Carta. Asimismo, según la Comisión, en el párrafo 8 de su Resolución 1822 (2008), el Consejo de Seguridad reiteró recientemente la obligación de todos los Estados miembros de aplicar y hacer cumplir las sanciones adoptadas contra las personas incluidas en la lista del Comité de Sanciones.

93 En opinión de la Comisión, lo mismo sucede cuando, en el seno de la Unión, las decisiones del Comité de Sanciones se aplican no por cada Estado miembro a titulo individual, sino mediante la adopción de medidas comunitarias en virtud de los artículos 60 CE y 301 CE. La Comisión señala que, en su sentencia Kadi (apartado 294), el Tribunal de Justicia señaló que, al ejercer esta competencia, la Comunidad tiene el deber de atribuir especial importancia al hecho de que, conforme al artículo 24 de la Carta de las Naciones Unidas, la aprobación de resoluciones por parte del Consejo de Seguridad en virtud del capítulo VII de dicha Carta constituye el ejercicio de la responsabilidad primordial conferida a dicho órgano internacional de mantener la paz y la seguridad a nivel mundial, responsabilidad que incluye, en el ámbito de dicho capítulo VII, «la facultad de determinar lo que constituye una amenaza contra la paz y la seguridad internacionales y la facultad de adoptar las medidas necesarias para mantenerlas o restablecerlas».

94 La Comisión y los Gobiernos coadyuvantes sostienen que, al comunicar al demandante los motivos de su inclusión en el anexo I del Reglamento nº 881/2002, la Comunidad le dio la posibilidad de dar a conocer su punto de vista y de refutar las alegaciones de que estaba vinculado con el terrorismo internacional. Según estos, las observaciones presentadas por el interesado deberían ser examinadas con detenimiento por la Comisión. Sin embargo, a su entender, si el interesado pretende impugnar las pruebas en las que se basa el resumen de motivos del Comité de Sanciones, no corresponde a

la Comunidad sustituir ulteriormente la apreciación de dichas pruebas realizada por el referido Comité por su propia apreciación. Además, a su juicio, la Comunidad no puede realizar tal apreciación *a posteriori,* ya que esas pruebas son solamente transmitidas por un Estado miembro de las Naciones Unidas al Comité de Sanciones.

95 En la vista, la Comisión confirmó que, por una parte, no disponía de ninguno de los elementos de prueba de que se trataba y que, a su entender, la aportación de dichos elementos debe solicitarse a los Estados miembros de la ONU que los poseen.

96 En respuesta a una pregunta planteada por el Tribunal General, la Comisión, apoyada por los Gobiernos coadyuvantes, precisó, por otra parte, que considera que dispone de un margen especialmente estrecho para cuestionar las apreciaciones del Comité de Sanciones y que, en realidad, se limita al control de un error absolutamente manifiesto de hecho o de apreciación, como un error acerca de la identidad de la persona designada. En el caso de que parezca que se ha incurrido en un error de este tipo, la Comisión debe ponerse en contacto con el Comité de Sanciones para lograr que dicho error sea subsanado.

97 Según la Comisión y los Gobiernos coadyuvantes, el hecho de aceptar la solicitud del demandante de establecer un procedimiento comunitario específico para la transmisión y la evaluación de las pruebas «menoscabaría» el sistema de las Naciones Unidas. A su entender, el Comité de Sanciones, que está especializado en la materia y sujeto a normas específicas de confidencialidad y de inspección, tiene precisamente como misión tratar con pruebas extremadamente sensibles. La Comisión y los Gobiernos coadyuvantes añaden que, si cada uno de los 192 Estados miembros de las Naciones Unidas debiese pronunciarse, a título individual, acerca de las pruebas disponibles antes de adoptar una medida de ejecución, el sistema centralizado de sanciones de las Naciones Unidas en el marco de la lucha contra el terrorismo internacional se

«vendría abajo» inmediatamente y sería imposible alcanzar un justo equilibrio entre el respeto de los derechos fundamentales y la necesidad de luchar contra el terrorismo internacional.

98 Por lo que atañe a la aplicación por parte de los tribunales comunitarios del principio constitucional de la tutela judicial efectiva, a raíz de la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia, la Comisión y los Gobiernos coadyuvantes señalan que, si bien dichos tribunales son competentes para controlar el Reglamento impugnado, dicho control depende, por su parte, del limitado papel atribuido a la Comisión, la cual no tiene por misión controlar la decisión del Comité de Sanciones o las pruebas que se conservan exclusivamente en Nueva York. Además, la Comisión y los Gobiernos coadyuvantes subrayan que la facultad de decidir si una persona está asociada con Al-Qaida y si, por tanto, es necesario congelar sus activos para impedirle financiar o preparar actos terroristas se ha encomendado al Consejo de Seguridad y que resulta difícil imaginar un ámbito político más importante y complejo que éste, en el que se llevan a cabo evaluaciones relativas a la salvaguardia de la seguridad internacional e interna.

99 Según la Comisión y los Gobiernos coadyuvantes, de lo anterior se desprende que la Comunidad, en su conjunto, no puede sustituir la apreciación del Comité de Sanciones por su propia apreciación. A su entender, el margen de apreciación de que dispone el Comité de Sanciones debe ser respetado no sólo por los órganos políticos de la Comunidad, sino también por sus tribunales. En su opinión, en el caso de autos, el Tribunal General debería respetar, por tanto, la decisión de la Comisión de no sustituir la apreciación del Comité de Sanciones por su propia apreciación, salvo en el caso de que dicha decisión de la Comisión fuese manifiestamente errónea.

100 En caso contrario, según la Comisión y los Gobiernos coadyuvantes, el Tribunal General podría imponer a los Estados miembros de la Unión obligaciones directamente contradictorias en virtud de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho comunitario. A su entender, si el Tribunal General sustituyese la apreciación del Comité de Sanciones por su propia apreciación y llegase a la conclusión de que una persona no reúne los requisitos para figurar en el anexo I del Reglamento nº 881/2002, los Estados

miembros de la Unión seguirían estando obligados, como miembros de la ONU, a aplicar la decisión del Comité de Sanciones, al mismo tiempo que, como miembros de la Unión, tendrían la obligación de no adoptar sanciones. Pues bien, la Comisión añade que del artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas se desprende que un Estado miembro de la Unión no puede invocar el Derecho comunitario para justificar la falta de ejecución de las obligaciones que le incumben en virtud de la Carta de las Naciones Unidas.

101 Por todas estas razones, la Comisión pide al Tribunal General que examine, por una parte, si, efectivamente, al demandante se le otorgó el derecho a ser oído y, por otra parte, si la apreciación que hizo la Comisión de las observaciones del demandante resulta irrazonable o adolece de un error manifiesto.

102 El Consejo, por su parte, también pone en entredicho la interpretación que el demandante hace de la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia. A su juicio, este saca de su contexto algunos pasajes y les da un sentido que no es el que el Tribunal de Justicia tenía la intención de darles. Según el Consejo, en realidad, al constatar, en el apartado 351 de la antedicha sentencia, que no se encontraba en condiciones de controlar la legalidad del acto impugnado, el Tribunal de Justicia no examinó la cuestión del alcance o de la intensidad de su control jurisdiccional, ni dio, a este respecto, ningún tipo de orientación.

103 Más concretamente, el Consejo alega que la cuestión de determinar si el demandante estaba vinculado a la red Al-Qaida o a los talibanes implica una evaluación por parte del Comité de Sanciones, basada en consideraciones de seguridad, acerca de las medidas que deben adoptarse para luchar contra el terrorismo sobre la base de la información y los datos recopilados.

104 Según el Consejo, el Tribunal de Justicia reconoció la primacía del papel del Consejo de Seguridad en este ámbito, en el apartado 294 de su sentencia Kadi. En la práctica, a su entender, ello significa que las instituciones comunitarias no deben sustituir la

apreciación contenida en una resolución vinculante del Consejo de Seguridad por su propia apreciación de la existencia o no de un vínculo entre un individuo y la red Al-Qaida o los talibanes.

105 Asimismo, el Consejo estima que el Tribunal General, en el caso de autos, debería adoptar el mismo enfoque que el que se sigue cuando las instituciones comunitarias llevan a cabo apreciaciones relativas a objetivos complejos y definidos con amplitud. A su entender, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las instituciones comunitarias disfrutan entonces de una amplia facultad discrecional y sus decisiones únicamente deben anularse si han incurrido en un error manifiesto de apreciación o si han llevado a cabo una desviación de poder (sentencias del Tribunal de Justicia de 17 de julio de 1997, SAM Schiffahrt y Stapf, C-248/95 y C-249/95, Rec. p. I-4475, apartados 24 y 25, y de 10 de enero de 2006, IATA y ELFAA, C-344/04, Rec. p. I-403, apartado 80).

106 En efecto, a juicio del Consejo, las apreciaciones de que se trata en el caso de autos son complejas y suponen una evaluación de las medidas que son necesarias para garantizar la seguridad internacional e interior. Dichas apreciaciones requieren de los conocimientos de los servicios de información y de la capacidad de discernimiento político que, según el Consejo, únicamente los Gobiernos poseen.

107 En opinión del Consejo, el hecho de que en el caso de autos se trate de una apreciación del Comité de Sanciones en vez de las instituciones comunitarias, no afecta a su naturaleza y en nada cambia el principio de que el juez comunitario debe abstenerse de sustituir la apreciación de las autoridades políticas competentes por su propia apreciación. A este respecto, el Consejo estima que el Tribunal General no puede ni debe examinar el fondo de la apreciación que, a su entender, es responsabilidad exclusiva de los Gobiernos en el marco de la lucha contra el terrorismo.

108 En la vista, el Consejo sostuvo, además, que de la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia no se desprendía que el control jurisdiccional –marginal– de las medidas comunitarias de congelación de fondos deba extenderse a la apreciación de los elementos de prueba como tales (por oposición al control –marginal– de los motivos invocados para justificar la congelación de fondos). Según el Consejo, ello se desprendía, en concreto, claramente de determinadas versiones lingüísticas de la antedicha sentencia y, en particular, de las versiones inglesa y sueca.

109 El Consejo llama, asimismo, la atención sobre las consecuencias más generales de un control exhaustivo por parte del Tribunal General, que es lo que defiende el demandante. Al igual que la Comisión y los Gobiernos coadyuvantes, el Consejo considera que un control de ese tipo podría dar lugar a una situación en la que los Estados miembros quedasen sujetos al mismo tiempo a obligaciones contradictorias, como miembros de las Naciones Unidas y de la Unión.

110 Según el Consejo, si todos los Estados miembros de las Naciones Unidas adoptasen un enfoque de ese tipo, el sistema basado en las Naciones Unidas dejaría de funcionar. El Consejo señala que, en su sentencia Kadi, el Tribunal de Justicia subrayó el papel primordial que desempeña el Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. A juicio del Consejo, el enfoque propuesto por el demandante pone en peligro la capacidad del Consejo de Seguridad para realizar esa función.

111 En conclusión, el Consejo estima que el Tribunal General debería reafirmar el papel primordial que el Consejo de Seguridad desempeña en ese ámbito y declarar que las instituciones comunitarias no deben sustituir las apreciaciones contenidas en una resolución vinculante del Consejo de Seguridad en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas por su propia apreciación sobre la existencia de un vínculo entre un individuo y la red Al-Qaida o los talibanes.

Apreciación del Tribunal General

112 Para empezar, procede subrayar que, en el marco del presente recurso, el Tribunal General no está vinculado en virtud del artículo 61 del Estatuto del Tribunal de Justicia por las cuestiones de Derecho dirimidas en la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia.

113 Ahora bien, las instituciones y los Gobiernos coadyuvantes han reiterado con firmeza, en el marco del presente recurso, las preocupaciones que ya habían manifestado, en el marco del asunto que dio lugar a la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia, por lo que atañe al riesgo de alteración del régimen de sanciones establecido por las Naciones Unidas, en el marco de la lucha contra el terrorismo internacional, que se derivaría de la instauración a nivel nacional o regional de un control jurisdiccional como el defendido por el demandante a la luz de la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia.

114 Es cierto que, una vez que se admite el principio de la competencia del Comité de Seguridad para adoptar sanciones contra particulares, y no sólo contra Estados o su régimen (smart sanctions), tal control jurisdiccional puede interferir con las prerrogativas del Consejo de Seguridad, en particular, por lo que atañe a la definición de lo que constituye una amenaza para la paz o la seguridad internacionales, a la constatación de la existencia de dicha amenaza y a la determinación de los medios para acabar con ella.

115 Fundamentalmente, se han expresado algunas dudas en los medios jurídicos, por lo que atañe a la plena conformidad de la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia, por una parte, con el Derecho internacional, en concreto con los artículos 25 y 103 de la Carta de las Naciones Unidas, y, por otra parte, con los Tratados CE y UE, en concreto con el artículo 177 CE, apartado 3, los artículos 297 CE y 307 CE, el artículo 11 UE, apartado 1 y el artículo 19 UE, apartado 2 (véase, asimismo, el artículo 3 TUE, apartado 5, y el artículo 21 TUE, apartados 1 y 2, así como la Declaración nº 13 de la Conferencia de los Gobiernos de los Estados miembros relativa a la política exterior y de

seguridad común, aneja al Tratado de Lisboa, que pone de relieve que «la [UE] y sus Estados miembros seguirán vinculados por las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas y, en particular, por la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad y de sus Estados miembros de mantener la paz y la seguridad internacionales»).

116 A este respecto, en particular, se sostuvo que, aunque el Tribunal de Justicia haya afirmado, en el apartado 287 de su sentencia Kadi, que no correspondía al juez comunitario, en el marco de la competencia exclusiva que le confiere el artículo 220 CE, controlar la legalidad de una resolución del Consejo de Seguridad adoptada con arreglo al capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, no es menos cierto que controlar la legalidad de un acto comunitario que se limita a aplicar, al nivel de la Comunidad, una resolución de ese tipo que no deja ningún margen a este efecto equivale necesariamente a controlar, a la luz de las normas y de los principios del ordenamiento jurídico comunitario, la legalidad de la resolución de ese modo aplicada.

117 Por otra parte se ha señalado que, en los apartados 320 a 325 de su sentencia Kadi, el Tribunal de Justicia procedió de todas formas a dicho control jurisdiccional de la conformidad del régimen de sanciones establecido por las Naciones Unidas con el régimen de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales previsto en el Tratado CE, en respuesta a la alegación de la Comisión según la cual dichos derechos fundamentales se encontraban en lo sucesivo suficientemente protegidos en el marco de dicho régimen, habida cuenta, en particular, de la mejora del procedimiento de revisión que otorgaba a los particulares y a las entidades de que se tratase una posibilidad aceptable de ser oídos por el Comité de Sanciones. En particular, el Tribunal de Justicia, en los apartados 322 y 323 de la antedicha sentencia, declaró que «resulta[ba] evidente que [el] procedimiento de revisión [en cuestión] no ofrec[ía] las garantías de una tutela judicial» y que las personas o entidades afectadas no tenían «una auténtica posibilidad de defender sus derechos».

118 Asimismo, si bien el Tribunal de Justicia afirmó, en el apartado 288 de su sentencia Kadi, que una eventual sentencia de un tribunal comunitario en la que se declarase que un acto comunitario destinado a aplicar una resolución de tales características viola una norma superior del ordenamiento jurídico comunitario no implicaría poner

en entredicho la primacía de dicha resolución en el ámbito del Derecho internacional, se ha señalado que una sentencia de este tipo, que diese lugar a la anulación del acto comunitario en cuestión, daría necesariamente lugar a que la referida primacía resultase inoperante en el ordenamiento jurídico comunitario.

119 Así, mientras que el Tribunal de Justicia concibe normalmente las relaciones entre el Derecho comunitario y el Derecho internacional a la luz del artículo 307 CE [véase, a este respecto, la sentencia de 14 de enero de 1997, Centro-Com, C-124/95, Rec. p. I-81, apartados 56 a 61, donde se declaró que el artículo 234 CE (actualmente, tras haber sido modificado, artículo 307 CE) puede incluso permitir que se deje de aplicar el Derecho primario, en ese caso el artículo 133 CE], en su sentencia Kadi, el Tribunal de Justicia excluyó la aplicabilidad del referido artículo cuando se trata de los «principios de libertad, democracia y respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales consagrados como bases de la Unión en el artículo 6 UE, apartado 1» (apartado 303) o, según otra formula, de los «principios que constituyen las propias bases del ordenamiento jurídico comunitario, y entre ellos el de protección de los derechos fundamentales» (apartado 304). Por lo que se refiere a dichos principios, parece, por tanto, que el Tribunal de Justicia ha interpretado el marco constitucional del Tratado CE como un ordenamiento jurídico puramente autónomo, no subordinado a las normas superiores del Derecho internacional, en el caso de autos el Derecho emanado de la Carta de las Naciones Unidas.

120 Finalmente, al ser la Carta de las Naciones Unidas un acuerdo entre Estados y al haber precedido, además, su adopción a la adopción del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, firmado en Roma el 25 de marzo de 1957, la asimilación de dicha Carta a un acuerdo internacional celebrado entre la Comunidad y uno o varios Estados u organizaciones internacionales, en el sentido del artículo 300 CE, que se hace en los apartados 306 a 309 de la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia, para justificar la conclusión de que su «primacía en el ámbito del Derecho comunitario no se ext[iende] al Derecho primario» (apartado 308), ha podido suscitar algunas dudas.

121 El Tribunal General reconoce que esas críticas no carecen de seriedad. Sin embargo, por lo que atañe a su pertinencia, el Tribunal General considera que, en unas circunstancias como las del caso de autos, en el que se pone en entredicho un acto adoptado por la Comisión que reemplaza a un acto anterior anulado por el Tribunal de Justicia, en el marco de un recurso de casación presentado contra la sentencia del Tribunal General que había desestimado el recurso de anulación interpuesto contra dicho acto, la propia naturaleza del recurso de casación y la estructura jurisdiccional jerárquica que es su corolario, en principio, le aconsejan no poner en entredicho las cuestiones de Derecho dirimidas por la resolución del Tribunal de Justicia y ello, aún con más razón cuando, en ese caso, el Tribunal de Justicia se pronunció sobre el asunto en Gran Sala con la intención manifiesta de dictar una sentencia de principio. Por tanto, si debiere darse una respuesta a las dudas planteadas por las instituciones, los Estados miembros y los medios jurídicos interesados, a raíz de la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia, le correspondería hacerlo al propio Tribunal de Justicia en el marco de futuros asuntos de los que pudiera tener que conocer.

122 Incidentalmente, es preciso señalar que, si bien algunos altos tribunales nacionales han adoptado un enfoque más bien similar al seguido por el Tribunal General en su sentencia Kadi [véanse, en este sentido, la resolución del Tribunal fédéral de Lausanne (Suiza) de 14 de noviembre de 2007, en el asunto 1A.45/2007, Youssef Mustapha Nada c/Secrétariat d'État pour l'Économie, y la sentencia de la House of Lords (Cámara de los Lores, Reino Unido) de 12 de diciembre de 2007, en el asunto Al-Jedda v. Secretary of State for Defence [2007] UKHL 58, que es actualmente objeto del asunto nº 27021/08, Al-Jedda c. Reino Unido, pendiente ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos; en lo sucesivo, «Tribunal EDH»], otros han seguido más bien el enfoque del Tribunal de Justicia al considerar que el sistema de designación del Comité de Sanciones era incompatible con el derecho fundamental a un recurso jurisdiccional efectivo ante un tribunal independiente e imparcial (véase, en este sentido, la sentencia de la Federal Court of Canada de 4 de junio de 2009 en el asunto Abousfian Abdelrazik v The Minister of Foreign Affairs and the Attorney General of Canada [2009] FC 580, mencionada en el apartado 69 de la sentencia Ahmed y otros de la UK Supreme Court).

123 Pues bien, en el caso de autos limitar el alcance y la intensidad del control jurisdiccional de la manera defendida por la Comisión y los Gobiernos coadyuvantes (véanse

los apartados 86 a 101 *supra)* y por el Consejo (véanse los apartados 102 a 111 *supra)* no equivaldría a realizar un control jurisdiccional efectivo del tipo exigido por el Tribunal de Justicia en su sentencia Kadi, sino a un simulacro de dicho control. *De facto,* ello equivaldría a adoptar el enfoque seguido por el Tribunal General en su propia sentencia Kadi, de la que el Tribunal de Justicia, en su sentencia de casación, había declarado que adolecía de un error de Derecho. El Tribunal General considera que, en principio, le corresponde al Tribunal de Justicia, y no a él, realizar, en su caso, tal cambio de jurisprudencia, si ello le parece justificado a la luz, en particular, de los graves inconvenientes invocados por las instituciones y por los Gobiernos coadyuvantes.

124 Es cierto, que tal como señalan la Comisión y el Consejo, en su sentencia Kadi, el Tribunal de Justicia recordó, en particular, que las competencias de la Comunidad deben ser ejercidas respetando el Derecho internacional (apartado 291), que el respeto de los compromisos asumidos en el marco de las Naciones Unidas se impone en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, cuando la Comunidad procede a aplicar, mediante la adopción de actos comunitarios basados en los artículos 60 CE y 301 CE, resoluciones aprobadas por el Consejo de Seguridad en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas (apartado 293), que al ejercer esta última competencia, la Comunidad tiene el deber de atribuir especial importancia al hecho de que, conforme al artículo 24 de la Carta de las Naciones Unidas, la aprobación de tales resoluciones por parte del Consejo de Seguridad constituye el ejercicio de la responsabilidad primordial conferida a dicho órgano internacional de mantener la paz y la seguridad a nivel mundial, responsabilidad que incluye, en el ámbito de dicho capítulo VII, la facultad de determinar lo que constituye una amenaza contra la paz y la seguridad internacionales y la facultad de adoptar las medidas necesarias para mantenerlas o restablecerlas (apartado 294), y que, al elaborar medidas dirigidas a la aplicación de una resolución del Consejo de Seguridad aprobada en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, la Comunidad deberá tener en cuenta los términos y objetivos de la resolución de que se trate y las obligaciones pertinentes derivadas de la Carta de las Naciones Unidas que se refieran a la aplicación de la resolución (apartado 296).

125 No es menos cierto que, en particular, en su sentencia Kadi, el Tribunal de Justicia ha puesto de relieve, además, que la aplicación de las resoluciones aprobadas por el Consejo de Seguridad en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas debe producirse conforme a la normativa aplicable al respecto en el ordenamiento jurídico interno de cada miembro de la ONU (apartado 298), que los principios que regulan el ordenamiento jurídico internacional creado por las Naciones Unidas no implican que resulte imposible proceder a un control jurisdiccional de la legalidad interna de un acto comunitario como el Reglamento impugnado desde el punto de vista de los derechos fundamentales por el hecho de que dicho acto esté destinado a aplicar tal resolución (apartado 299), que, por otra parte, dicha inmunidad de jurisdicción carece por completo de base en el Tratado CE (apartado 300), que el control de la validez de todo acto comunitario desde el punto de vista de los derechos fundamentales por parte del Tribunal de Justicia debe considerarse la expresión, en una comunidad de Derecho, de una garantía constitucional derivada del Tratado CE como sistema jurídico autónomo y que no puede ser menoscabada por un «acuerdo internacional» (apartado 316), y que, por consiguiente, «con arreglo a las competencias que les confiere el Tratado CE, los tribunales comunitarios deben garantizar un control, en principio completo, de la legalidad de todos los actos comunitarios desde el punto de vista de los derechos fundamentales que forman parte integrante de los principios generales del Derecho comunitario, control que también se extiende a los actos comunitarios destinados a aplicar resoluciones aprobadas por el Consejo de Seguridad en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas [...]» (apartado 326).

126 Es por ello, que el Tribunal General considera que, en definitiva, le corresponde garantizar en el caso de autos, tal como el Tribunal de Justicia declaró en los apartados 326 y 327 de su sentencia Kadi, un control, «en principio completo», de la legalidad del Reglamento impugnado desde el punto de vista de los derechos fundamentales, sin dejar que dicho Reglamento disfrute de ninguna inmunidad de jurisdicción por el hecho de estar destinado a aplicar resoluciones aprobadas por el Consejo de Seguridad en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

127 Así debe procederse, al menos, mientras resulte evidente que los procedimientos de revisión aplicados por el Comité de Sanciones no ofrecen las garantías de una tutela judicial efectiva, tal como el Tribunal de Justicia señaló en el apartado 322 de

su sentencia Kadi (véanse, asimismo, en este sentido, las conclusiones del Abogado General Sr. Poiares Maduro en el asunto sobre el que recayó la antedicha sentencia, antes citadas, punto 54).

128 Pues bien, las consideraciones realizadas a este respecto por el Tribunal de Justicia, en los apartados 323 a 325 de su sentencia Kadi, en particular, por lo que respecta al punto focal, siguen siendo esencialmente válidas en el momento actual, incluso teniendo en cuenta la «Oficina del Ombudsman», cuya creación fue decidida en tanto que principio en la Resolución 1904 (2009) y que ha comenzado a funcionar muy recientemente. En esencia, el Consejo de Seguridad aún no ha estimado oportuno establecer un órgano independiente e imparcial encargado de resolver, de hecho y de Derecho, los recursos interpuestos contra las decisiones individuales adoptadas por el Comité de Sanciones. Además, ni el mecanismo del punto focal ni la Oficina del Ombudsman ponen en entredicho el principio de que la exclusión de una persona de la lista del Comité de Sanciones requiere un consenso en el seno de dicho Comité. Asimismo, la elección de los elementos de prueba que pueden revelarse al interesado continúa dependiendo totalmente de la voluntad del Estado que propuso la inclusión de éste en la lista del Comité de Sanciones, y ningún mecanismo garantiza que el interesado disponga de suficientes elementos de información como para permitirle defenderse eficazmente (ni siquiera que conozca la identidad del Estado que solicitó su inclusión en la lista del Comité de Sanciones). Al menos, por estos motivos, la creación del punto focal y del Ombudsman no puede asimilarse al establecimiento de un recurso jurisdiccional efectivo contra las decisiones del Comité de Sanciones (véanse, asimismo, a este respecto, las consideraciones enunciadas en los apartados 77, 78, 149, 181, 182 y 239 de la sentencia Ahmed y otros de la UK Supreme Court y las consideraciones realizadas en el punto III del noveno informe del Equipo de vigilancia).

129 En estas circunstancias, el control ejercido por el juez comunitario sobre las medidas comunitarias de congelación de fondos únicamente puede considerarse efectivo si recae, indirectamente, sobre las apreciaciones de fondo realizadas por el propio Comité de Sanciones, así como sobre los elementos en que se basan dichas apreciaciones (véase, asimismo, en este sentido la sentencia Ahmed y otros de la UK Supreme Court, apartado 81).

130 Por lo que atañe, más concretamente, al alcance y la intensidad de dicho control jurisdiccional, que corresponde al Tribunal General ejercer, la Comisión sostiene que, en su sentencia Kadi, el Tribunal de Justicia no se pronunció acerca de esa cuestión (véase el apartado 91 *supra).* Asimismo, el Consejo sostiene que el Tribunal de Justicia no examinó esa cuestión, ni dio, a ese respecto, ningún tipo de orientación (véanse los apartados 102 y 108 *supra).*

131 Dicha argumentación es manifiestamente errónea.

132 En primer lugar, al afirmar, tras un largo razonamiento, que el control de legalidad de que se trataba debía ser «en principio completo», y ejercerse «con arreglo a las competencias que les confiere [a los tribunales comunitarios] el Tratado CE» (sentencia Kadi del Tribunal de Justicia, apartado 326), y al rechazar, además, explícitamente la tesis del Tribunal General según la cual el acto de que se trataba debía disfrutar de una «inmunidad de jurisdicción» debido a que se limitaba a aplicar resoluciones aprobadas por el Consejo de Seguridad en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas (sentencia Kadi del Tribunal de Justicia, apartado 327), el Tribunal de Justicia dio, por el contrario, una indicación perfectamente clara por lo que respecta a cuáles debían ser normalmente el alcance y la intensidad del referido control.

133 En segundo lugar, el Tribunal de Justicia, en el apartado 336 de su sentencia Kadi, concluyó que el antedicho control debía poder recaer en la legalidad de los motivos en que se basa el acto comunitario impugnado. Pues bien, de la jurisprudencia invocada en el referido apartado 336 para justificar esa conclusión (véase, en particular, la sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de junio de 2005, Dansk Rørindustri y otros/Comisión, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P a C-208/02 P y C-213/02 P, Rec. p. I-5425, apartado 462), se desprende que el mencionado control de legalidad de los motivos se extiende, en particular, a la verificación de la correcta fundamentación del acto impugnado y de los vicios de que pudiera adolecer.

134 En tercer lugar, el Tribunal de Justicia subrayó, en los apartados 342 a 344 de su sentencia Kadi, que, si bien existen razones imperiosas relacionadas con la seguridad o con la gestión de las relaciones internacionales de la Comunidad y de sus Estados miembros que pueden oponerse a que se dé traslado de ciertos datos a los interesados, esto no significa no obstante, en relación con el respeto del principio de tutela judicial efectiva, que unas medidas restrictivas como las que impone el Reglamento impugnado puedan eludir todo control del juez comunitario desde el momento en que se afirme que el acto que las establece está relacionado con la seguridad nacional y con el terrorismo. En este tipo de casos, incumbe al juez comunitario aplicar técnicas que, en el contexto del control jurisdiccional ejercido por él, permitan conciliar, por una parte, las preocupaciones legítimas de seguridad en cuanto a la naturaleza y a las fuentes de información tenida en cuenta para adoptar el acto de que se trate y, por otra, la necesidad de permitir que el justiciable disfrute en grado suficiente de la protección que ofrecen las normas de procedimiento.

135 De dichos apartados de la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia, así como de la referencia que allí se hace a la sentencia del Tribunal EDH Chahal c. Reino Unido de 15 de noviembre de 1996 *(Recueil des arrêts et décisions,* 1996-V, § 131) se desprende manifiestamente que el Tribunal de Justicia ha querido hacer recaer su control jurisdiccional, «en principio completo», no sólo sobre la aparentemente correcta fundamentación del acto impugnado, sino también sobre los elementos de prueba y de información en los que se basan las apreciaciones realizadas en dicho acto.

136 Por otra parte, así lo entendió el Equipo de vigilancia, en la medida en que, en el párrafo 19 de su noveno informe, señala que, en su sentencia Kadi, el Tribunal de Justicia declaró que los procedimientos utilizados por la Unión para aplicar las sanciones habían infringido los derechos básicos de los interesados «al abstenerse de contemplar la comunicación de las pruebas que justificaban las medidas restrictivas impuestas contra ellos, impidiéndoles por tanto ejercer su derecho a defenderse».

137 Además, el Tribunal de Justicia confirmó recientemente, en el marco de un asunto relativo a la aplicación de las sanciones previstas en el Reglamento nº 2580/2001, que la posibilidad de un «adecuado control judicial» de la legalidad en cuanto al fondo de una medida comunitaria de congelación de fondos, dirigido, singularmente, a la «comprobación de los hechos, las pruebas y los datos invocados en apoyo de la misma», resulta indispensable para que pueda garantizarse un adecuado equilibrio entre las exigencias de la lucha contra el terrorismo internacional y la protección de los derechos y libertades fundamentales (sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de junio de 2010, E y F, C-550/09, Rec. p. I-6213, apartado 57).

138 En cuarto lugar, es preciso señalar que una buena parte de los motivos desarrollados por el Tribunal de Justicia en su sentencia Kadi, en el marco de su examen de los motivos del demandante basados en la violación de su derecho de defensa y del derecho a un control jurisdiccional efectivo, reproducen los motivos desarrollados por el Tribunal General, en el marco de su examen de motivos equivalentes invocados por la parte demandante en el asunto que dio lugar a la sentencia OMPI. De este modo, en particular, los apartados 336, 340, 342, 343, 344, 345, 346, 348, 349, 351 y 352 de la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia reproducen, al menos, en lo sustancial los apartados correspondientes 129, 128, 133, 156, 158, 160, 161, 162, 165, 166 y 173 de la sentencia OMPI. De ello procede deducir que, al reproducir lo esencial de la motivación desarrollada por el Tribunal General en la sentencia OMPI, en relación con las violaciones alegadas del derecho de defensa y del derecho a un control jurisdiccional efectivo, el Tribunal de Justicia aprobó y quiso hacer suyos el alcance y la intensidad del control jurisdiccional efectuado por el Tribunal General en el asunto que dio lugar a la sentencia OMPI.

139 Por lo que atañe al alcance y a la intensidad del control jurisdiccional adecuado en el caso de autos, procede, por tanto, aplicar al presente asunto los principios sentados por el Tribunal General en su sentencia OMPI, así como en su jurisprudencia subsiguiente en el ámbito del contencioso al que se hace referencia en el apartado 82 *supra,* relativo a la aplicación de las medidas a las que se refieren los apartados 32 a 35 *supra.*

140 A este respecto, es preciso recordar que, en el apartado 153 de la sentencia OMPI, el Tribunal General declaró que el control jurisdiccional de la legalidad de una decisión comunitaria de congelación de fondos es el previsto en el artículo 230 CE, párrafo segundo, según el cual el juez comunitario será competente para pronunciarse sobre los recursos de anulación por incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación del Tratado CE o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución, o desviación de poder.

141 El Tribunal General ha reconocido, en el apartado 159 de la sentencia OMPI, en el apartado 137 de la sentencia PMOI I, en el apartado 55 de la sentencia PMOI II y en el apartado 97 de la sentencia de 30 de septiembre de 2009, Sison/Consejo (T-341/07, Rec. p. II-3625), que la institución comunitaria competente disponía de una amplia facultad de apreciación en cuanto a los elementos que hay que tener en cuenta para adoptar sanciones económicas y financieras al amparo de los artículos 60 CE, 301 CE y 308 CE, de conformidad con una Posición común adoptada en virtud de la PESC. Esta facultad de apreciación se refiere, en particular, a las consideraciones de oportunidad sobre las que se basan tales decisiones.

142 Sin embargo (sentencias PMOI I, apartado 138, PMOI II, apartado 55, y Sison/Consejo, antes citada, apartado 98), si bien el Tribunal General reconoce a la institución comunitaria competente un margen de apreciación en la materia, ello no implica que deba abstenerse de controlar la interpretación que esta institución haga de los datos relevantes. El juez comunitario no sólo debe verificar la exactitud material de los elementos probatorios invocados, su fiabilidad y su coherencia, sino también comprobar si tales elementos constituyen el conjunto de datos pertinentes que deben tomarse en consideración para apreciar la situación y si son adecuados para sostener las conclusiones que se deducen de los mismos. No obstante, en el marco de este control, no le corresponde sustituir la apreciación de la institución comunitaria competente por la suya propia (véase, por analogía, la sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de noviembre de 2007, España/Lenzing, C-524/04 P, Rec. p. I-9947, apartado 57, y la jurisprudencia citada).

143 En el apartado 154 de la sentencia OMPI (véase, asimismo, la sentencia PMOI II, apartado 74), el Tribunal General declaró, además, que el control judicial de la legalidad de una decisión comunitaria de congelación de fondos se extiende a la valoración de los hechos y de las circunstancias que se invocan para justificarla, así como a la comprobación de los elementos de prueba y de información sobre los que se fundamenta dicha valoración, tal como, por otra parte, había reconocido expresamente el Consejo en los escritos que presentó en el asunto que dio lugar a la sentencia del Tribunal General de 21 de septiembre de 2005, Yusuf y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión (T-306/01, Rec. p. II-3533) (véase el apartado 225 de dicha sentencia). El Tribunal General también debe asegurarse que se respeta el derecho de defensa y la exigencia de motivación en relación con el mismo, así como, en su caso, la legitimidad de las consideraciones imperiosas excepcionalmente invocadas por la institución comunitaria competente para desvincularse de esta obligación.

144 En el apartado 155 de la sentencia OMPI (véase, asimismo, la sentencia PMOI II, apartado 75), el Tribunal General señaló que, en el caso de autos, este control se revela tanto más indispensable cuanto que constituye la única garantía de procedimiento que permite asegurar un equilibrio adecuado entre las exigencias de la lucha contra el terrorismo internacional y la protección de los derechos fundamentales. Dado que las limitaciones que infligen las instituciones comunitarias competentes al derecho de defensa de los interesados deben compensarse con un estricto control jurisdiccional independiente e imparcial (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de mayo de 2006, Eurofood IFSC, C-341/04, Rec. p. I-3813, apartado 66), el juez comunitario debe poder controlar la legalidad y legitimidad de las medidas comunitarias de congelación de fondos, sin que se le puedan oponer el secreto o la confidencialidad de los elementos de prueba y de información utilizados por la institución comunitaria competente.

145 A este respecto, el Tribunal General añadió, en el apartado 73 de la sentencia PMOI II, que el Consejo no está legitimado para basar su decisión de congelar los fondos en datos o elementos de la investigación comunicados por un Estado miembro, si dicho Estado miembro no está dispuesto a autorizar su comunicación al órgano jurisdiccional comunitario competente para controlar la legalidad de dicha decisión. En el apartado 76 de la sentencia PMOI II, el Tribunal General señaló que la negativa del Consejo y de las autoridades francesas a comunicar, siquiera únicamente al Tribunal General, determinada información en la que se basaba el acto impugnado, tenía

como consecuencia, que éste no pudiera ejercer su control de legalidad de la Decisión impugnada. En el apartado 78 de la sentencia PMOI II, el Tribunal General concluyó que, en tales circunstancias, se había vulnerado el derecho fundamental de la parte demandante a la tutela judicial efectiva.

146 En el apartado 156 de la sentencia OMPI, el Tribunal General subrayó, asimismo, que, si bien el Tribunal EDH reconoce que la utilización de información confidencial puede resultar indispensable cuando está en juego la seguridad nacional, esto no significa, sin embargo, según dicho Tribunal, que las autoridades nacionales escapen a todo control de los tribunales internos con sólo afirmar que el asunto afecta a la seguridad nacional y al terrorismo (véase, TEDH, sentencias Chahal c. Reino Unido, antes citada, § 131, y la jurisprudencia que se cita, y Öcalan c. Turquía de12 de marzo de 2003, nº 46221/99, no publicada en el *Recueil des arrêts et décisions,* § 106, y la jurisprudencia que se cita).

147 En el apartado 158 de la sentencia OMPI, el Tribunal General añadió que no era necesario que adoptase una posición, en el marco del recurso del que conocía, sobre la cuestión específica de si se podía informar al demandante y/o a sus abogados acerca de los elementos de prueba y de información cuya confidencialidad se alegaba, o bien si la comunicación de éstos debía reservarse exclusivamente al Tribunal General, mediante un procedimiento específico pendiente de desarrollar de manera que protegiese los intereses públicos afectados al tiempo que proporcionase al interesado un grado suficiente de protección jurisdiccional.

148 A estas consideraciones establecidas en la jurisprudencia sentada en la sentencia OMPI, es preciso añadir algunas consideraciones basadas en la naturaleza y los efectos de medidas de congelación de fondos como de las que se trata en el caso de autos, aprehendidas en su dimensión temporal.

149 En efecto, la imposición de las antedichas medidas es particularmente opresiva para sus destinatarios. El demandante está sometido, desde hace ya aproximadamente diez años, a un régimen que congela indefinidamente la totalidad de sus fondos y demás activos, de los que no puede disponer sin haber obtenido una autorización del Comité de Sanciones. En el apartado 358 de su sentencia Kadi, el Tribunal de Justicia ya había señalado que la restricción al ejercicio del derecho de propiedad del demandante que suponía la medida de congelación de sus fondos debía calificarse de considerable, habida cuenta de su alcance general y del hecho de que se le venía aplicando desde el 20 de octubre de 2001. En su sentencia Ahmed y otros (apartados 60 y 192), la UK Supreme Court, por su parte, consideró que no era exagerado afirmar que las personas de este modo designadas son, de hecho, «prisioneras» de las autoridades estatales, debido a que su libertad de movimiento se ve seriamente restringida por no tener acceso a sus fondos y a que los efectos de la congelación de fondos, sobre ellas mismas y sobre su familia, pueden ser devastadores.

150 Es posible incluso preguntarse si la apreciación realizada por el Tribunal General en el apartado 248 de su sentencia Kadi, y reproducida en esencia por el Tribunal de Justicia en el apartado 358 de su sentencia Kadi, según la cual la congelación de fondos es una medida cautelar que, a diferencia de una confiscación, no afecta a la propia esencia del derecho de propiedad de los interesados sobre sus activos financieros, sino únicamente a la utilización de los mismos, no debería ponerse en entredicho, ahora que ya han transcurrido aproximadamente diez años desde la congelación inicial de los fondos del demandante. Lo mismo sucede con la afirmación del Consejo de Seguridad, recordada en diversas ocasiones y, en particular, en su Resolución 1822 (2008), según la cual las medidas en cuestión «son de carácter preventivo y no se basan en criterios penales establecidos en el derecho interno». En una vida humana, en efecto, diez años representan una duración considerable, y la calificación de las medidas en cuestión como medidas de carácter preventivo o represivo, cautelar o confiscatorio, civil o penal, parece, en lo sucesivo, abierta (véase, asimismo, a este respecto, el noveno informe del Equipo de vigilancia, párrafo 34). Esa es también la opinión del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que, en un informe para la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2 de septiembre de

2009, titulado «Report [...] on the protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism» (Documento A/HRC/12/22, apartado 42), señaló lo siguiente:

«Dado que la inclusión en la lista no está cerrada, eso puede dar lugar a que la congelación temporal de activos pase a ser permanente, lo que, a su vez puede entrañar un castigo penal debido a la severidad de la sanción. Con ello se corre riesgo de ir más allá del objetivo de las Naciones Unidas de luchar contra la amenaza terrorista planteada por un caso individual. Además, no hay uniformidad en lo concerniente a las normas y los procedimientos probatorios. Ello plantea graves problemas de derechos humanos, ya que las decisiones punitivas deben ser judiciales o poder ser objeto de una revisión judicial.»

151 Aunque la discusión de esta cuestión excede de los límites del presente litigio, tal como queda definido por los motivos articulados en la demanda, el Tribunal General considera que el principio de un control jurisdiccional completo y riguroso de medidas de congelación de fondos como de la que se trata en el caso de autos resulta especialmente justificado, dado que dichas medidas afectan de manera notable y duradera a los derechos fundamentales de los interesados, habida cuenta de que se admite la premisa, establecida en la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia, de que tales actos no están sujetos a ninguna inmunidad de jurisdicción por el hecho de que estén dirigidos a aplicar resoluciones aprobadas por el Consejo de Seguridad en virtud del capítulo VII de la Carta de la Naciones Unidas.

152 A la luz y al amparo de las consideraciones anteriores, procede ahora examinar los motivos segundo y quinto.

Sobre el segundo motivo, basado en una violación del derecho de defensa y del derecho a la tutela judicial efectiva

Alegaciones de las partes

153 El demandante, que se refiere, en particular, a la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia (apartados 336, 337, 346 y 352), a las conclusiones del Abogado General Sr. Poiares Maduro en el asunto sobre el que recayó la antedicha sentencia, antes citadas (punto 52), y a las sentencias OMPI (apartados 138 y 144), PMOI I (apartados 131 y 176), y PMOI II (apartados 56 y 73), insiste sobre el carácter fundamental del derecho a ser oído por las autoridades administrativas y del derecho a la tutela judicial efectiva, en el contexto de la adopción de una medida de congelación de fondos. El demandante señala que estos derechos no han sido respetados por las instituciones comunitarias en los asuntos que dieron lugar a las referidas sentencias (sentencia Kadi del Tribunal de Justicia, apartados 334, 345, 346 y 348 a 352; conclusiones del Abogado General Sr. Poiares Maduro en el asunto sobre el que recayó la antedicha sentencia, antes citadas, punto 55; sentencias OMPI, apartados 165 y 173, PMOI I, apartados 177 a 186, y PMOI II, apartados 41 y 44).

154 El demandante añade que la importancia de la obligación que tienen las autoridades comunitarias de transmitir los hechos, las pruebas y los elementos del expediente en los que se basa una decisión de congelación de fondos es puesta de relieve por la naturaleza del control jurisdiccional dentro de ese contexto. Según el demandante, el Tribunal General debe tener la posibilidad de realizar un control completo y efectivo de la realidad material de los hechos, las pruebas y la información en los que se basa la decisión de inclusión en el anexo I del Reglamento nº 881/2002, para decidir si existen motivos razonables y pruebas suficientes para dicha decisión y si existe o no algún error de apreciación.

155 El demandante considera que, al adoptar el Reglamento impugnado, la Comisión incumplió de nuevo gravemente las obligaciones que claramente se exponían en las sentencias Kadi del Tribunal de Justicia, OMPI, PMOI I y PMOI II.

156 En primer lugar, según el demandante, a pesar de la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia (apartado 352), ni el Reglamento nº 881/2002 ni el Reglamento impugnado preveían ningún procedimiento para transmitirle las pruebas en las que se basa la decisión de congelar sus activos o para permitirle formular observaciones acerca de dichas pruebas.

157 En segundo lugar, el demandante estima que no puede considerarse que el mero hecho de haberle enviado el resumen de motivos cumpla con las exigencias de un proceso justo y de una tutela judicial efectiva. El demandante afirma que el resumen de motivos contiene una serie de alegaciones generales, carentes de fundamento, vagas e imprecisas dirigidas contra él. A su entender, en dicho resumen no se adjunta ninguna prueba en apoyo de esas graves acusaciones. El demandante considera que en estas circunstancias le resulta imposible refutar las acusaciones dirigidas contra él y dar a conocer eficazmente su punto de vista. A su entender, en particular:

— el resumen de motivos señala que el demandante «cumple» los «criterios de inclusión» en la lista de las Naciones Unidas, pero no señala qué aspectos de dichos criterios [véase, a este respecto, el párrafo 2 de la Resolución 1822 (2008)] son los que cumple; por consiguiente, el demandante no sabe si se le imputa haber participado en las actividades de Al-Qaida, de los talibanes o de otro grupo o haberlas planificado o apoyado;

— según el resumen de motivos, el demandante fue un importante accionista de un banco en el que «es posible que se llevaran a cabo reuniones de planificación para un ataque contra instalaciones de los Estados en Arabia Saudita»; no existe ninguna indicación por lo que atañe al ataque en cuestión, las instalaciones, la fecha,

la celebración efectiva de dichas reuniones, el supuesto vínculo con Al-Qaida o su supuesta implicación;

— según el resumen de motivos, el demandante dio al Sr. Ayadi un puesto en la Fundación Muwafaq y el Sr. Ayadi «operaba en virtud de varios acuerdos» con Usamah bin Ladin; la naturaleza de esos supuestos acuerdos no se especifica, ni tampoco las razones por las cuales un supuesto vínculo con el Sr. Ayadi justifica el mantenimiento de la congelación de los fondos del demandante; parece que al Sr. Ayadi y al demandante se les incluyó en el anexo I del Reglamento nº 881/2002 debido a sus vínculos mutuos; según el demandante, el hecho de incluir a una persona en dicho anexo basándose únicamente en su supuesto vínculo con la otra persona constituye un razonamiento puramente circular;

— según el resumen de motivos, el demandante «fue propietario de varias empresas en Albania que facilitaban fondos a extremistas o empleaban a éstos en puestos que les permitieran ejercer el control de las finanzas»; no se ha facilitado ninguna información relativa a las empresas, a los fondos, a la fecha, a los extremistas o a la supuesta implicación del demandante; éste subraya que a raíz de una investigación exhaustiva sobre sus actividades en Albania, las diligencias penales dirigidas contra él en ese país fueron archivadas debido a la falta de pruebas en su contra;

— el resumen de motivos se limita a reproducir y reafirmar, con términos casi idénticos, algunos de los argumentos esgrimidos por la Office of Foreign Assets Control u OFAC (Oficina de control de activos extranjeros) de la Secretaría del Tesoro americana para congelar los activos del demandante en Estados Unidos.

158 El demandante considera esencial que se le presenten los elementos utilizados en su contra por la Comisión, de modo que pueda tener una oportunidad leal de darles respuesta y de limpiar su nombre. El demandante señala que, cada vez que se le ha dado la ocasión de dar a conocer su punto de vista y cuestionar las pruebas, lo ha hecho con éxito. Así, según el demandante, las diligencias penales dirigidas contra él en Suiza fueron archivadas en diciembre de 2007 tras una investigación exhaustiva de más de seis años. El demandante afirma que diligencias similares realizadas en Turquía y Albania se archivaron después de que las investigaciones demostraron que no existían razones para iniciar acciones judiciales contra él.

159 El demandante también estima que los elementos invocados en su descargo tienen una importancia fundamental y que la Comisión, lejos de poder ignorarlos, estaba obligada a examinarlos individualmente y a adoptar una decisión motivada acerca de si, habida cuenta de dichos elementos, existían pruebas convincentes que justificasen el mantenimiento de la congelación de sus fondos. Además, el demandante sostiene que la Comisión no puede ignorar pruebas basándose en que los elementos utilizados en el marco de unas diligencias penales pueden estar sujetos a «exigencias diferentes en materia de prueba». Según el demandante, las exigencias de prueba en materia penal se adaptan perfectamente a medidas de congelación de fondos como aquella de la que se trata en el caso de autos.

160 Según el demandante, el resumen de motivos tampoco permite garantizar una tutela judicial efectiva, ya que no contiene suficiente información para permitir a un tribunal determinar si la decisión de mantener la congelación de sus fondos es legítima y se basa en pruebas irrefutables de la supuesta amenaza actual o futura que él representa, si se basa en un error manifiesto de apreciación o si los hechos son materialmente exactos.

161 En tercer lugar, la demandante sostiene que la Comisión interpretó y aplicó de manera errónea la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia al considerar, en su escrito de 8 de diciembre de 2008, que los criterios que debían aplicarse a una decisión de congelación de fondos eran los expuestos en una nota interpretativa de la «Recomendación

especial III sobre la financiación del terrorismo», a saber, que existan «motivos razonables o fundamentos razonables que permitan sospechar o pensar que una persona u entidad es un terrorista, una persona que financia el terrorismo o una organización terrorista».

162 Según la demandante, el Tribunal de Justicia ha, en efecto, declarado que las instituciones comunitarias no pueden imponer una congelación de fondos por la mera razón de que consideren (y menos aún porque las Naciones Unidas consideren) que existen «motivos razonables» o «fundamentos razonables» que permitan sospechar o pensar algo, sin facilitar al interesado las pruebas que apoyen dicha sospecha o dicha convicción. En su opinión, las instituciones comunitarias no pueden, por tanto, contentarse con reutilizar un resumen de acusaciones formuladas por las Naciones Unidas, en una versión reciclada de acusaciones americanas, sino que ellas mismas deberían presentar «pruebas serias y creíbles», «información precisa o [...] elementos del expediente» y «razones específicas y concretas» por las que el mantenimiento de la congelación de los fondos siga estando justificada. Asimismo, a su entender, las instituciones comunitarias deberían permitir al interesado tener «pleno conocimiento de causa» de los hechos y de las circunstancias que justifiquen la congelación de sus activos, de las pruebas y de la información en que se basa e información suficiente para poder determinar si se ha producido un error material. Nada de esto se ha hecho en el caso de autos, ni siquiera después de que el demandante hubiera solicitado expresamente tener acceso a los hechos y a las pruebas en las que se basan las alegaciones formuladas en el resumen de motivos.

163 En cuarto lugar, según el demandante, la Comisión incurre en error al pretender justificar su enfoque invocando el «carácter preventivo» de las medidas de congelación de fondos que, a juicio de la Comisión, justifica su negativa a divulgar al demandante las pruebas en las que se basa su decisión de mantener la congelación de sus activos. En su opinión, según la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia, el contexto pertinente no es la naturaleza «preventiva» de tal medida, sino más bien su carácter inoportuno y su gravedad, así como la seria violación de los derechos fundamentales del interesado, que requeriría una mayor protección procesal y no menos. Según el demandante, el apartado 2 de las notas interpretativas de la «Recomendación especial III sobre la financiación del terrorismo», antes citadas, reconoce, por otra parte, que los objetivos

de las medidas de congelación de fondos recomendadas no son solo preventivos, sino también punitivos.

164 En quinto lugar, en opinión del demandante, las únicas circunstancias en las que el Tribunal de Justicia contempla que las instituciones puedan tener derecho a no divulgar pruebas relativas a medidas de esa naturaleza son las «razones imperiosas relacionadas con la seguridad o con la gestión de las relaciones internacionales de la Comunidad y de sus Estados miembros», que «pueden oponerse a que se dé traslado de ciertos datos a los interesados y, por tanto, a que se oigan sus alegaciones al respecto» (sentencia Kadi del Tribunal de Justicia, apartados 342 a 344).

165 Según el demandante, estas circunstancias no concurren en el caso de autos. En particular, a su entender, la Comisión no dio ninguna razón creíble por la cual la divulgación del escrito del Representante Permanente de Francia ante la Unión o cualquier otro elemento de prueba en contra del demandante podía suponer un perjuicio para las relaciones internacionales de la Unión.

166 La Comisión responde que, de conformidad con su derecho a ser oído, al demandante se le dio la posibilidad de presentar sus alegaciones a lo largo del procedimiento de adopción del Reglamento impugnado. Según la Comisión, el resumen de motivos remitido por el Comité de Sanciones al Representante Permanente de Francia ante la Unión y transmitido por éste a la Comisión fue enviado al día siguiente al demandante y a sus abogados, dándole también la posibilidad de expresar su opinión y de transmitir sus observaciones en cuanto al fondo. La Comisión afirma que el demandante respondió por medio de un escrito de 10 de noviembre de 2008. La Comisión señala que, tras haber examinado detenidamente sus observaciones, tomó la decisión de incluir al demandante en el anexo I del Reglamento nº 881/2002. Según la Comisión, dicho Reglamento, acompañado de una carta, le fue remitido por correo al demandante y a sus abogados.

167 La Comisión señala que, además, al haber sido efectivamente oído a lo largo del procedimiento administrativo, el demandante estaba plenamente en condiciones de cuestionar la motivación del Reglamento impugnado en el marco del presente recurso, de conformidad con su derecho a una tutela judicial efectiva.

168 Por lo que atañe al respeto del derecho de defensa, el Consejo estima también que la Comisión, durante el procedimiento de adopción del Reglamento impugnado, corrigió las lagunas procedimentales identificadas por el Tribunal de Justicia en su sentencia Kadi, al transmitir al demandante todos los elementos utilizados en su contra, es decir, únicamente el resumen de motivos, permitiéndole dar a conocer eficazmente su punto de vista a este respecto y teniéndolo debidamente en cuenta.

169 Por tanto, el Consejo estima que los procedimientos revisados permiten asimismo al Tribunal General cumplir su misión de control, dado que también se respeta el derecho a un recurso jurisdiccional efectivo.

170 El Consejo añade que las garantías de procedimiento adicionales aplicadas en el caso de autos por la Comisión, a raíz de la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia, corresponden a las aplicadas por el propio Consejo a raíz de la sentencia OMPI. Pues bien, según el Consejo, dichas garantías fueron aprobadas por el Tribunal General en la sentencia PMOI I. El Consejo no observa que exista ninguna diferencia de hecho o de Derecho que pueda llevar al Tribunal General a una conclusión diferente en el caso de autos.

Apreciación del Tribunal General

171 En el marco de un control jurisdiccional «en principio completo» de la legalidad del Reglamento impugnado desde el punto de vista de los derechos fundamentales (sentencia Kadi del Tribunal de Justicia, apartado 326), y habida cuenta de que dicho Reglamento no disfruta de ninguna «inmunidad de jurisdicción» (sentencia Kadi del Tribunal de Justicia, apartado 327), resulta evidente, a la vista de las alegaciones y de las explicaciones esgrimidas por la Comisión y por el Consejo, en particular en el marco de sus observaciones preliminares sobre el alcance del control jurisdiccional apropiado en el caso de autos, que el derecho de defensa del demandante únicamente se ha «respetado» de manera meramente formal y aparente, dado que, en realidad, la Comisión ha considerado que estaba rigurosamente obligada a seguir las apreciaciones del Comité de Sanciones y en ningún momento contempló poner dichas apreciaciones en entredicho a la luz de las observaciones del demandante.

172 Por tanto, la Comisión no ha tenido debidamente en cuenta la opinión expresada por el interesado, a pesar de lo que afirma en los considerandos 4 a 6 del Reglamento impugnado, de modo que el demandante no ha tenido la posibilidad de exponer oportunamente su punto de vista.

173 Además, el procedimiento seguido por la Comisión, a raíz de la solicitud del demandante, no le dio ningún acceso, ni siquiera mínimo, a los elementos de prueba utilizados en su contra. En realidad, dicho acceso le fue denegado al interesado a pesar de su solicitud expresa, sin ponderar, por una parte, sus intereses y, por otra, la necesidad de proteger la confidencialidad de la información en cuestión (véase, a este respecto, la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia, apartados 342 a 344).

174 En estas circunstancias, los escasos elementos de información y las vagas alegaciones que figuran en el resumen de motivos resultan manifiestamente insuficientes para permitir al demandante refutar de forma eficaz las acusaciones de las que es objeto, en relación con su supuesta participación en actividades terroristas.

175 Así sucede, a título de ejemplo especialmente significativo, pero en modo alguno exhaustivo, con la alegación, no apoyada por ninguna prueba y, por tanto, no susceptible de refutación alguna, según la cual el demandante fue accionista de un banco bosnio en el que «es posible» que se llevaran a cabo sesiones de planificación para un ataque contra instalaciones de los Estados Unidos en Arabia Saudí.

176 Esta conclusión es conforme a la conclusión a la que llegó el Tribunal EDH en su sentencia A. y otros contra Reino Unido de 19 de febrero de 2009 (aún no publicada en el *Recueil des arrêts et décisions).* En dicha sentencia, el Tribunal EDH recordó que, cuando a una persona se le priva de la libertad porque existen motivos razonables para sospechar que ha cometido una infracción, la equidad del proceso garantizada por el artículo 5, apartado 4, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH) exige que a esa persona se le de la posibilidad de cuestionar oportunamente las alegaciones hechas contra ella, lo cual generalmente supone la transmisión de todos los elementos que hay en su contra. Asimismo, el Tribunal EDH recordó las restricciones que pueden aplicarse al derecho a la transmisión de todas las pruebas pertinentes, cuando exista un interés público importante que aconseje la confidencialidad, como por ejemplo la protección de testigos vulnerables o de las fuentes de información, siempre y cuando el detenido conserve la posibilidad de cuestionar oportunamente las alegaciones. A continuación, el Tribunal EDH procedió a realizar una apreciación caso por caso del carácter suficiente o no, a la hora de ejercitar el derecho de defensa, de la información y de los elementos de prueba transmitidos a los demandantes y concluyó que existía una violación del artículo 5, apartado 4, de la CEDH cuando los elementos no confidenciales habían sido exclusivamente afirmaciones generales y cuando el tribunal nacional se había basado únicamente o de un modo determinante en documentos secretos. Así, en un caso en el que las acusaciones no confidenciales dirigidas contra determinados demandantes habían contenido alegaciones precisas con respecto, por ejemplo, a la compra de equipos de telecomunicación claramente identificados, a la posesión de algún determinado documento relativo a supuestos terroristas designados por su nombre y a encuentros con tales supuestos terroristas en lugares y fechas determinados, el Tribunal EDH estimó que las alegaciones en cuestión eran suficientemente detalladas como para permitir a los interesados ponerlas oportunamente en entredicho. En cambio, en un caso en el que esencialmente se había reprochado a determinados demandantes haber recaudado fondos destinados a organizaciones terroristas vinculadas con Al-Qaida, y en el que de la información no confidencial que les atañía se desprendía que por una cuenta bancaria habían circulado importantes cantidades de dinero y que se habían llevado a cabo estafas con el fin de recaudar fondos, pero en el que los elementos que debían demostrar el vínculo entre el dinero recibido y el terrorismo no se habían puesto en conocimiento de los demandantes, el Tribunal EDH estimó que estos no habían tenido la posibilidad de poner realmente en entredicho las imputaciones que se les hacían. Asimismo, en un caso en el que las acusaciones no confidenciales que recaían sobre determinados demandantes,

basadas principalmente en la supuesta pertenencia de los interesados a organizaciones islamistas radicales vinculadas con Al-Qaida, tenían un carácter muy general y en el que los elementos utilizados contra ellos figuraban, esencialmente, en documentos secretos, el Tribunal EDH estimó que los interesados no habían tenido la posibilidad de poner oportunamente en entredicho las alegaciones formuladas contra ellos.

177 Si aplicamos a los hechos del caso de autos criterios idénticos a los aplicados por el Tribunal EDH, resulta evidente, a la luz del resumen de motivos, único documento que se transmitió al demandante, que este no tuvo la posibilidad de poner oportunamente en entredicho ninguna de las alegaciones formuladas contra él. A este respecto, el Tribunal General reconoce expresamente la correcta fundamentación del conjunto de observaciones y alegaciones del demandante resumidas en el apartado 157 *supra*.

178 Asimismo, resulta significativo que la Comisión no haya hecho ningún esfuerzo serio para refutar los elementos en su descargo esgrimidos por el demandante, en los pocos casos en que las alegaciones formuladas contra él eran lo suficientemente precisas como para permitirle comprender qué era lo que se le reprochaba.

179 De lo anterior se deduce que el Reglamento impugnado se adoptó violando el derecho de defensa del demandante.

180 Por otra parte, resulta evidente que la posibilidad que tiene el demandante de ser oído por el Comité de Sanciones, en el marco del procedimiento de revisión, con vistas a obtener su exclusión de la lista de dicho Comité, no permite subsanar la referida violación de su derecho de defensa (véase, en este sentido, la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia, apartados 319 a 325, y las conclusiones del Abogado General Sr. Poiares Maduro en el asunto sobre el que recayó dicha sentencia, antes citadas, punto 51).

181 Además, al no haber tenido ningún acceso real a la información ni a los elementos de prueba utilizados en su contra y habida cuenta de las relaciones que existen entre los derechos de defensa y el derecho a un recurso jurisdiccional efectivo, ya mencionados por los tribunales comunitarios, el demandante tampoco pudo defender sus derechos ante el juez comunitario en relación con tales elementos en condiciones satisfactorias, por lo que también procede constatar una violación de su derecho a un recurso jurisdiccional efectivo (véase, en este sentido, la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia, apartado 349).

182 Es preciso señalar que en el marco del presente recurso no se ha puesto remedio a esta violación. En efecto, como la Comisión, apoyada por el Consejo y los Gobiernos coadyuvantes, mantiene una posición de principio según la cual el juez comunitario no puede verificar ninguna información o elemento de prueba de esta naturaleza, dichas instituciones no han aportado elemento alguno al efecto (véase, en este sentido, la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia, apartado 350). Por otra parte, aunque la Comisión, en el marco del presente recurso, haya tomando nota de las conclusiones de la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia, debe señalarse que esa institución no ha dado ninguna indicación por lo que atañe a los elementos de prueba utilizados contra el demandante.

183 Así pues, el Tribunal General no puede sino hacer constar que no se encuentra en condiciones de controlar la legalidad del Reglamento impugnado, de modo que procede concluir que, por este motivo igualmente, no se ha respetado en el presente caso el derecho fundamental a un recurso jurisdiccional efectivo de que disfruta el demandante (véase, en este sentido, la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia, apartado 351).

184 Por lo tanto, es preciso declarar que el Reglamento impugnado fue adoptado sin ofrecer ninguna garantía real sobre la comunicación de la información y de los elementos de prueba utilizados en contra del demandante ni sobre la posibilidad de que este fuera oportuna y efectivamente oído a este respecto, de modo que procede concluir que dicho Reglamento se adoptó siguiendo un procedimiento en el que no se respetaron los derechos de defensa, lo que tuvo también como consecuencia una violación del principio de tutela judicial efectiva (véase, en este sentido, la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia, apartado 352).

185 Finalmente, por lo que atañe a la alegación del Consejo según la cual las garantías de procedimiento adicionales aplicadas en el caso de autos por la Comisión, a raíz de la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia, corresponden a las aplicadas por el propio Consejo a raíz de la sentencia OMPI, las cuales fueron aprobadas por el Tribunal General en la sentencia PMOI I, procede señalar que no tiene en cuenta las profundas diferencias procedimentales que existen entre los dos regímenes comunitarios de congelación de fondos invocados.

186 El régimen comunitario de congelación de fondos de que se trataba en los asuntos que dieron lugar a las sentencias OMPI y PMOI I se caracteriza, en efecto, por un procedimiento en dos ámbitos, uno nacional y otro comunitario (sentencia OMPI, apartado 117). En ese régimen, el derecho de defensa está efectivamente garantizado, en primer lugar, en el marco del procedimiento nacional, donde el interesado debe tener ocasión de dar a conocer oportunamente su punto de vista sobre las pruebas de cargo utilizadas en su contra (sentencia OMPI, apartado 119), bajo el control de los órganos jurisdiccionales nacionales o, en su caso, del Tribunal EDH (sentencia OMPI, apartado 121). Son precisamente esas garantías del derecho de defensa que existen en el ámbito nacional, bajo un control jurisdiccional efectivo, las que dispensan a las instituciones comunitarias de toda obligación de prever de nuevo, en el ámbito comunitario, garantías relativas al mismo objeto (véase, en este sentido, la sentencia OMPI, apartados 121 a 125).

187 A diferencia de ese primer régimen, el régimen comunitario de congelación de fondos de que se trata en el caso de autos, aunque también comprende un procedimiento en

dos ámbitos, el de la ONU y el comunitario, se caracteriza por una falta de garantías del derecho de defensa, bajo un control jurisdiccional efectivo, en el marco del procedimiento ante el Comité de Sanciones (véanse los apartados 127 y 128 *supra).* De ello se deduce que, a la inversa de lo que se declaró en el asunto OMPI, las instituciones comunitarias están obligadas a asegurar que tales garantías sean establecidas y aplicadas en el ámbito comunitario (véanse asimismo, en este sentido, las conclusiones del Abogado General Sr. Poiares Maduro en el asunto sobre el que recayó la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia, antes citadas, punto 54).

188 Se deduce del conjunto de consideraciones expuestas que procede considerar fundado el segundo motivo por lo que atañe a las dos partes de que consta, basadas, respectivamente, en una violación del derecho de defensa y en una vulneración del principio de tutela judicial efectiva (véase, en este sentido, la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia, apartado 353).

Sobre el quinto motivo, basado en la vulneración del principio de proporcionalidad

Alegaciones de las partes

189 El demandante, que hace referencia a la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia (apartados 283, 284, 355, 358, 360, 362, 369 y 370), sostiene que la violación de su derecho de propiedad que se deriva del Reglamento impugnado es aún más grave que la que se derivaba del Reglamento nº 881/2002 del que se trataba en el asunto que dio lugar a la antedicha sentencia, debido a su duración.

190 El demandante alega que, en estas circunstancias, la restricción impuesta por el Reglamento impugnado no está justificada, ya que este último se adoptó sin ninguna de las garantías que el Tribunal de Justicia ha considerado como exigencias fundamentales del Derecho comunitario y no se basa en pruebas convincentes, sino en meras afirmaciones.

191 La Comisión, haciendo referencia, en particular, a los apartados 355, 366, 369 y 370 de la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia, alega que las circunstancias del presente asunto son diferentes de las del asunto que dio lugar a la antedicha sentencia. Por una parte, la Comisión afirma que en la correspondencia que mantuvo con el demandante recordó que las personas incluidas en la lista del Comité de Sanciones tenían la posibilidad de dirigirse directamente al punto focal de la ONU en Nueva York e indicó la dirección del servicio que debía contactarse y el sitio web donde se podía obtener más información. Por otra parte, la Comisión señala que dio al demandante la posibilidad de defender su posición ante las autoridades de la Unión. La Comisión considera que, de ese modo, aplicó correctamente los procedimientos impuestos por el Tribunal de Justicia.

Apreciación del Tribunal General

192 Del examen del segundo motivo se desprende que el Reglamento impugnado fue adoptado sin ofrecer garantía real alguna que permitiese al demandante exponer su caso a las autoridades competentes, y ello en unas circunstancias en las que la restricción de su derecho de propiedad debe calificarse de considerable, habida cuenta del alcance general y de la persistencia de las medidas de congelación que le fueron impuestas (véanse, en este sentido, las sentencias Hassan del Tribunal de Justicia, apartado 92, y Kadi del Tribunal de Justicia, apartado 369).

193 Por lo tanto, procede concluir que, en las circunstancias del presente asunto, la imposición al demandante de las medidas restrictivas establecidas por el Reglamento

nº 881/2002, como consecuencia de su inclusión en la lista del anexo I de dicho Reglamento, llevada a cabo mediante el Reglamento impugnado, constituye una restricción injustificada de su derecho de propiedad (véanse, en este sentido, las sentencias Hassan del Tribunal de Justicia, apartado 93, y Kadi del Tribunal de Justicia, apartado 370).

194 Por consiguiente, las alegaciones del demandante relativas a una vulneración del principio de proporcionalidad, en el menoscabo que el Reglamento impugnado supuso para su derecho fundamental al respeto de la propiedad, son fundadas (véase, en este sentido, la sentencia Hassan del Tribunal de Justicia, apartado 94).

195 Del conjunto de las consideraciones anteriores se desprende que el Reglamento impugnado debe anularse, en la medida en que afecta al demandante, sin que resulte necesario examinar los otros motivos del recurso.

Costas

196 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber sido desestimadas las pretensiones de la Comisión, procede condenarla en costas, conforme a las pretensiones del demandante.

197 A tenor del artículo 87, apartado 4, párrafo primero, del mismo Reglamento, las instituciones y los Estados miembros que intervengan como coadyuvantes en el litigio soportarán sus propias costas. Por tanto, procede ordenar al Consejo, a la República Francesa y al Reino Unido que carguen con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Séptima)

decide:

1) **Anular el Reglamento (CE) nº 1190/2008 de la Comisión, de 28 de noviembre de 2008, por el que se modifica por centesimoprimera vez el Reglamento (CE) nº 881/2002 del Consejo, 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, en la medida en que afecta al Sr. Yassin Abdullah Kadi.**

2) **Condenar a la Comisión Europea a cargar, además de con sus propias costas, con las costas en que haya incurrido el Sr. Kadi.**

3) **El Consejo de la Unión Europea, la República Francesa y el Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte cargarán con sus propias costas.**

Forwood Moavero Milanesi Schwarcz

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 30 de septiembre de 2010.

Firmas

Índice

Marco jurídico y antecedentes del litigio . . . . . II - 5183

Carta de las Naciones Unidas y Tratado CE . . . . . II - 5184

Acciones del Consejo de Seguridad contra el terrorismo internacional . . . . . II - 5186

Sentencias Kadi del Tribunal General y del Tribunal de Justicia . . . . . II - 5195

Hechos acontecidos tras las sentencias Kadi del Tribunal General y del Tribunal de Justicia . . II - 5199

Procedimiento . . . . . II - 5206

Pretensiones de las partes . . . . . II - 5208

Fundamentos de hecho . . . . . II - 5209

Fundamentos de Derecho . . . . . II - 5210

Consideraciones preliminares . . . . . II - 5210

Sobre el alcance del control jurisdiccional apropiado en el caso de autos. . . . . II - 5211

Alegaciones de las partes . . . . . II - 5211

Apreciación del Tribunal General . . . . . II - 5221

Sobre el segundo motivo, basado en una violación del derecho de defensa y del derecho a la tutela judicial efectiva. . . . . II - 5236

Alegaciones de las partes . . . . . II - 5236

Apreciación del Tribunal General . . . . . II - 5243

Sobre el quinto motivo, basado en la vulneración del principio de proporcionalidad . . . . II - 5248

Alegaciones de las partes . . . . . II - 5248

Apreciación del Tribunal General . . . . . II - 5249

Costas . . . . . II - 5250