

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 3 de septiembre de 2008*

En los asuntos acumulados C-402/05 P y C-415/05 P,

que tienen por objeto sendos recursos de casación interpuestos, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia, el 17 y el 21 de noviembre de 2005, respectivamente,

Yassin Abdullah Kadi, con domicilio en Jeddah (Arabia Saudí), representado por los Sres. I. Brownlie y D. Anderson, QC, y por el Sr. P. Saini, Barrister, designados por el Sr. G. Martin, Solicitor, que designa domicilio en Luxemburgo,

Al Barakaat International Foundation, establecida en Spånga (Suecia), representada por los Sres. L. Silbersky y T. Olsson, advokater,

partes recurrentes,

* Lenguas de procedimiento: inglés y sueco.

y en el que las otras partes en el procedimiento son:

Consejo de la Unión Europea, representado por el Sr. M. Bishop y por las Sras. E. Finnegan y E. Karlsson, en calidad de agentes,

parte demandada en primera instancia,

apoyado por

Reino de España, representado por el Sr. J. Rodríguez Cárcamo, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

República Francesa, representada por el Sr. G. de Bergues y por las Sras. E. Belliard y S. Gasri, en calidad de agentes,

Reino de los Países Bajos, representado por las Sras. H.G. Sevenster y M. de Mol, en calidad de agentes,

partes coadyuvantes en casación,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. C. Brown, J. Enegren y P.J. Kuijper, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada en primera instancia,

apoyada por:

República Francesa, representada por el Sr. G. de Bergues y por las Sras. E. Belliard y S. Gasri, en calidad de agentes,

parte coadyuvante en casación,

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado por las Sras. R. Caudwell, E. Jenkinson y S. Behzadi-Spencer, en calidad de agentes, asistidas por los Sres. C. Greenwood, QC, y A. Dashwood, Barrister, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte coadyuvante en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, y los Sres. C.W.A. Timmermans (Ponente), A. Rosas y K. Lenaerts, Presidentes de Sala, y el Sr. J.N. Cunha Rodrigues, la Sra. R. Silva de Lapuerta, los Sres. K. Schiemann, J. Makarczyk y P. Kūris, la Sra. P. Lindh y los Sres. J.-C. Bonichot, T. von Danwitz y A. Arabadjiev, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Poiares Maduro;
Secretario: Sr. J. Swedenborg, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 2 de octubre de 2007;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 16 de enero de 2008 (C-402/05 P) y el 23 de enero de 2008 (C-415/05 P);

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 En sus recursos de casación, el Sr. Kadi (C-402/05 P) y Al Barakaat International Foundation (en lo sucesivo, «Al Barakaat») (C-415/05 P) solicitan respectivamente la anulación de las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas de 21 de septiembre de 2005, Kadi/Consejo y Comisión (T-315/01, Rec. p. II-3649), y Yusuf y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión (T-306/01, Rec. p. II-3533) (en lo sucesivo, «sentencia recurrida Kadi» y «sentencia recurrida Yusuf y Al Barakaat», respectivamente, y, ambas, «sentencias recurridas»).
- 2 En esas sentencias, el Tribunal de Primera Instancia desestimó los recursos de anulación interpuestos por el Sr. Kadi y Al Barakaat contra el Reglamento (CE) n° 881/2002 del Consejo, de 27 de mayo de 2002, por el que se imponen determinadas medidas restrictivas específicas dirigidas contra determinadas personas y entidades asociadas

con Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y los talibanes y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 467/2001 del Consejo 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 lo sucesivo, «Reglamento controvertido»), en la medida en que dicho Reglamento les afectaba.

Marco jurídico

³ Según el artículo 1, apartados 1 y 3, de la Carta de las Naciones Unidas, firmada en San Francisco (Estados Unidos) el 26 de junio de 1945, entre los propósitos de las Naciones Unidas figuran el de «mantener la paz y la seguridad internacionales» y el de «realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión».

⁴ El artículo 24, apartados 1 y 2, de la Carta de las Naciones Unidas estipula lo siguiente:

«1. A fin de asegurar acción rápida y eficaz por parte de [la Organización de las Naciones Unidas (ONU)], sus Miembros confieren 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, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad.

2. En el desempeño de estas funciones, el Consejo de Seguridad procederá de acuerdo con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas. Los poderes otor-

gados al Consejo de Seguridad para el desempeño de dichas funciones quedan definidos en los Capítulos VI, VII, VIII y XII.»

- 5 Según el artículo 25 de la Carta de las Naciones Unidas, «los Miembros de [la ONU] convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta».

- 6 Los artículos 39, 41 y 48 de la Carta de las Naciones Unidas forman parte del capítulo VII de ésta, titulado «Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión».

- 7 El artículo 39 de la Carta de las Naciones Unidas es del siguiente tenor:

«El Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión 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.»

- 8 El artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas está redactado así:

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

- 9 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».
- 10 Conforme al artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas, «en caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta».

Antecedentes de los litigios

- 11 Los antecedentes de los litigios fueron expuestos en los apartados 10 a 36 de la sentencia recurrida Kadi y 10 a 41 de la sentencia recurrida Yusuf y Al Barakaat.
- 12 A efectos de la presente sentencia, pueden resumirse como sigue.
- 13 El 15 de octubre de 1999, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1267 (1999), en la que condenaba el persistente uso de territorio afgano para dar refugio y adiestramiento a terroristas y planear actos de terrorismo, reafirmaba su convicción de que la represión del terrorismo internacional es esencial para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y deploraba el hecho de que los talibanes siguieran proporcionando un refugio seguro a Usama bin Laden [Usamah bin Ladin en la mayoría de las versiones españolas de los documentos aprobados por las instituciones comunitarias] y permitiendo que él y sus asociados dirigieran una red de campamentos de adiestramiento de terroristas en territorio controlado por los talibanes y utilizaran Afganistán como base para patrocinar operaciones terroristas internacionales.

- 14 En el párrafo 2 de dicha Resolución, el Consejo de Seguridad exigió que los talibanes entregasen sin más demora a Usama bin Laden a las autoridades competentes de un Estado donde hubiera sido objeto de un auto de acusación o a las autoridades competentes de un Estado donde fuera detenido y enjuiciado. A fin de dar cumplimiento a dicha obligación, el párrafo 4, apartado b), de esta Resolución dispuso que todos los Estados «congelarán los fondos y otros recursos financieros, incluidos los fondos producidos o generados por bienes de propiedad de los talibanes o bajo su control directo o indirecto, o de cualquier empresa de propiedad de los talibanes o bajo su control, que designe el Comité establecido en virtud del párrafo 6 *infra*, y velarán por que ni dichos fondos ni ningún otro fondo o recurso financiero así designado sea facilitado por sus nacionales o cualquier otra persona dentro de su territorio a los talibanes o en beneficio de ellos o cualquier empresa de propiedad de los talibanes o bajo su control directo o indirecto, excepto los que pueda autorizar el Comité en cada caso, por razones de necesidad humanitaria».
- 15 En el párrafo 6 de esta misma Resolución, el Consejo de Seguridad decidió establecer, de conformidad con el artículo 28 de su Reglamento provisional, un comité del Consejo de Seguridad (en lo sucesivo, «Comité de Sanciones»), 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, designar los fondos u otros recursos financieros contemplados en dicho párrafo 4 y considerar las peticiones de exención de las medidas impuestas por ese mismo párrafo 4.
- 16 Considerando que para aplicar la Resolución 1267 (1999) del Consejo de Seguridad era necesaria una acción de la Comunidad Europea, el Consejo de la Unión Europea adoptó el 15 de noviembre de 1999 la Posición común 1999/727/PESC, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra los talibanes (DO L 294, p. 1).
- 17 El artículo 2 de esa Posición común ordenaba la congelación de los fondos y otros recursos financieros de que dispusieran los talibanes en el extranjero, según lo dispuesto en la mencionada Resolución.

- 18 El 14 de febrero de 2000, basándose en los artículos 60 CE y 301 CE, el Consejo aprobó el Reglamento (CE) n° 337/2000, relativo a la prohibición de vuelos y a la congelación de capitales y otros recursos financieros de los talibanes de Afganistán (DO L 43, p. 1).
- 19 El 19 de diciembre de 2000, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1333 (2000), por la que exigía a los talibanes que cumplieran la Resolución 1267 (2000), en particular dejando de dar refugio y de entrenar a terroristas internacionales y a sus organizaciones y entregando a Usama bin Laden a las autoridades competentes para que fuera debidamente enjuiciado. El Consejo de Seguridad decidió, en particular, reforzar la prohibición de vuelos y la congelación de fondos impuestas por la Resolución 1267 (1999).
- 20 Así, el párrafo 8, apartado c), de la Resolución 1333 (2000) dispuso que todos los Estados debían «congelar sin demora los fondos y otros activos financieros de Usama bin Laden y de las personas y entidades con él asociados indicados por el [Comité de Sanciones], incluidos los de la organización Al-Qaida y los fondos dimanantes u obtenidos de bienes poseídos o controlados directa o indirectamente por Usama bin Laden y las personas y entidades con él asociados, y velar por que esos u otros fondos o recursos financieros no sean utilizados, directa o indirectamente, por sus nacionales o por personas que se hallen en su territorio en beneficio de Usama bin Laden, las personas asociadas con él o entidades poseídas o controladas directa o indirectamente por Usama bin Laden o personas o entidades con él asociadas, incluida la organización Al-Qaida».
- 21 En esta misma disposición, el Consejo de Seguridad encargó al Comité de Sanciones que mantuviera una lista actualizada, basada en información suministrada por los Estados y organizaciones regionales, de las personas y entidades que se hubiera indicado que estaban asociadas con Usama bin Laden, incluida la organización Al-Qaida.

22 En el párrafo 23 de la Resolución 1333 (2000), el Consejo de Seguridad estableció que las medidas impuestas en el párrafo 8 de dicha Resolución estarían en vigor durante doce meses y que al final de ese período el Consejo decidiría si prorrogaba esas medidas con las mismas condiciones.

23 Considerando que para aplicar esa Resolución era necesaria una acción de la Comunidad Europea, el Consejo adoptó el 26 de febrero de 2001 la Posición común 2001/154/PESC, relativa a la adopción de medidas restrictivas adicionales contra los talibanes y por la que se modifica la Posición común 96/746/PESC (DO L 57, p. 1).

24 El artículo 4 de la Posición común 2001/154 dispone:

«Se congelarán los fondos y otros activos financieros de Usama Bin Laden y de personas y entidades asociadas a él, tal como las designa el [Comité de Sanciones], y no se pondrán a disposición de Usama Bin Laden ni de personas y entidades asociadas a él, tal como las designa el [Comité de Sanciones], fondos y otros recursos financieros, con arreglo a las condiciones establecidas en la Resolución 1333 (2000) [...]»

25 El 6 de marzo de 2001, basándose en los artículos 60 CE y 301 CE, el Consejo aprobó el Reglamento (CE) n° 467/2001, por el que se prohíbe la exportación de determinadas mercancías y servicios a Afganistán, se refuerza la prohibición de vuelos y se amplía la congelación de capitales y otros recursos financieros de los talibanes de Afganistán y se deroga el Reglamento n° 337/2000 (DO L 67, p. 1).

26 Según el tercer considerando de dicho Reglamento, las medidas establecidas por la Resolución 1333 (2000) «entran en el ámbito de aplicación del Tratado y, por ello, y en particular con el fin de evitar toda distorsión de la competencia, se necesita legis-

lación comunitaria para aplicar las decisiones pertinentes del Consejo de Seguridad en el territorio de la Comunidad».

27 El artículo 1 del Reglamento nº 467/2001 define el significado de los términos «capitales» [léase «fondos»] y «congelación de capitales» [léase «congelación de fondos»].

28 El artículo 2 del Reglamento nº 467/2001 es del siguiente tenor:

«1. Se congelarán todos los fondos y demás recursos financieros pertenecientes a cualquier persona física o jurídica, entidad u organismo señalados por el [Comité de Sanciones] y enumerados en el anexo I.

2. Se prohíbe poner a disposición, directa o indirectamente, de las personas, entidades u organismos señalados por el [Comité de Sanciones] y enumerados en el anexo I, o utilizar en beneficio suyo, fondos u otros recursos financieros.

3. Los apartados 1 y 2 no se aplicarán a los fondos u otros recursos financieros en relación con los cuales el [Comité de Sanciones] haya concedido excepciones. Estas excepciones se obtendrán por mediación de las autoridades competentes de los Estados miembros enumeradas en el anexo II.»

29 El anexo I del Reglamento nº 467/2001 contiene la lista de personas, entidades y organismos a los que se aplica la congelación de fondos impuesta por el artículo 2 del mismo. Según el artículo 10, apartado 1, del Reglamento en cuestión, la Comisión de las Comunidades Europeas es competente para modificar o completar dicho anexo I sobre la base de las decisiones del Consejo de Seguridad o del Comité de Sanciones.

30 El 8 de marzo de 2001, el Comité de Sanciones publicó la primera lista refundida de las entidades y personas que debían ser sometidas a la congelación de fondos en virtud de las Resoluciones 1267 (1999) y 1333 (2000) del Consejo de Seguridad (véase el comunicado AFG/131 SC/7028 de ese Comité de 8 de marzo de 2001; en lo sucesivo, «lista consolidada»). Dicha lista ha sido modificada y completada en varias ocasiones, y la Comisión ha aprobado diversos Reglamentos basados en el artículo 10 del Reglamento n° 467/2001 a fin de modificar o completar el anexo I de este último Reglamento.

31 El 17 de octubre y el 9 de noviembre de 2001, el Comité de Sanciones publicó dos nuevos *addenda* a la lista consolidada, que recogían respectivamente el nombre de la entidad y el de la persona que se indican a continuación:

— «Al-Qadi, Yasin (A. K. A. Kadi, Shaykh Yassin Abdullah; A. K. A. Kahdi, Yasin), Jeddah, Saudi Arabia» y

— «Barakaat International Foundation, Box 4036, Spånga, Stockholm, Sweden; Rinkebytorget 1, 04, Spånga, Sweden».

32 Mediante el Reglamento (CE) n° 2062/2001 de la Comisión, de 19 de octubre de 2001, que modifica por tercera vez el Reglamento n° 467/2001 (DO L 277, p. 25), se añadió el nombre del Sr. Kadi, junto con otros, al anexo I de este último Reglamento.

33 Mediante el Reglamento (CE) n° 2199/2001 de la Comisión, de 12 de noviembre de 2001, que modifica por cuarta vez el Reglamento n° 467/2001 (DO L 295, p. 16), se añadió el nombre de Al Barakaat, junto con otros, al anexo I de este último Reglamento.

- 34 El 16 de enero de 2002, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1390 (2002), que determinaba las medidas que procedía imponer con respecto a Osama bin Laden, los miembros de la organización Al-Qaida y los talibanes y otras personas, grupos, empresas y entidades con ellos asociados. En sus párrafos 1 y 2, dicha Resolución disponía esencialmente, entre otras cosas, que se mantendrían las medidas de congelación de fondos impuestas en el párrafo 4, apartado b), de la Resolución 1267 (1999) y en el párrafo 8, apartado c), de la Resolución 1333 (2000). Con arreglo al párrafo 3 de la Resolución 1390 (2002), dichas medidas serían revisadas al cabo de 12 meses por el Consejo de Seguridad, que al término de dicho período decidiría si las mantenía en vigor o si las mejoraba.
- 35 Considerando que para aplicar esta última Resolución era necesaria una acción de la Comunidad, el Consejo aprobó el 27 de mayo de 2002 la Posición común 2002/402/PESC, por la que se adoptan medidas restrictivas contra Usamah bin Ladin, los miembros de la organización Al-Qaida, los talibanes y otras personas, grupos, empresas y entidades asociadas a ellos y se derogan las Posiciones comunes 96/746/PESC, 1999/727, 2001/154 y 2001/771/PESC (DO L 139, p. 4). El artículo 3 de la Posición común 2002/402 ordena que prosiga la congelación de los fondos y otros activos financieros o recursos económicos de las personas, grupos, empresas y entidades contempladas en la lista establecida por el Comité de Sanciones de conformidad con las Resoluciones 1267 (1999) y 1333 (2000).
- 36 El 27 de mayo de 2002, basándose en los artículos 60 CE, 301 CE y 308 CE, el Consejo aprobó el Reglamento controvertido.
- 37 Según el cuarto considerando de dicho Reglamento, las medidas establecidas por la Resolución 1390 (2002) «entran en el ámbito de aplicación del Tratado. Por ello, y sobre todo para evitar toda distorsión de la competencia, se necesita legislación comunitaria a fin de aplicar las decisiones pertinentes del Consejo de Seguridad en el territorio de la Comunidad».
- 38 El artículo 1 del Reglamento controvertido define los «fondos» y la «congelación de fondos» en términos sustancialmente idénticos a los utilizados en el artículo 1 del Reglamento nº 467/2001.

39 El artículo 2 del Reglamento controvertido está redactado así:

«1. Se congelarán todos los fondos y recursos económicos cuya propiedad, pertenencia o tenencia la ostente una persona física o jurídica, grupo o entidad designados por el Comité de Sanciones e incluidos en la lista del anexo I.

2. Se prohíbe poner a disposición de las personas físicas y jurídicas, grupos o entidades señalados por el Comité de Sanciones y enumerados en el anexo I, o utilizar en beneficio suyo, directa o indirectamente, cualquier tipo de fondos.

3. Ningún tipo de recurso económico se pondrá a disposición, directa ni indirectamente, de las personas físicas o jurídicas, grupos y entidades señalados por el Comité de Sanciones y enumerados en el anexo I, ni se utilizará en su beneficio, de modo que las personas, grupos o entidades puedan obtener fondos, mercancías o servicios.»

40 El anexo I del Reglamento controvertido contiene la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplica la congelación de fondos impuesta en el artículo 2 de dicho Reglamento. Esta lista comprende, entre otros, el nombre de la entidad y el de la persona que se indican a continuación:

— «Barakaat International Foundation, Box 4036, Spanga, Estocolmo, Suecia; Rinkebytorget 1, 04, Spanga, Suecia», y

— «Al-Qadi, Yasin (alias KADI, Shaykh Yassin Abdullah; alias KAHDI, Yasin), Jeddah, Arabia Saudí».

- 41 El 20 de diciembre de 2002, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1452 (2002), destinada a facilitar el cumplimiento de las obligaciones de lucha contra el terrorismo. El párrafo 1 de dicha Resolución dispone que los Estados pueden conceder por razones humanitarias un cierto número de excepciones a la congelación de fondos y de recursos económicos impuesta por las Resoluciones 1267 (1999) y 1390 (2002), siempre que el Comité de Sanciones lo haya aprobado.
- 42 El 17 de enero de 2003, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1455 (2003), destinada a mejorar la aplicación de las medidas impuestas en virtud del párrafo 4, apartado b), de la Resolución 1267 (1999), del párrafo 8, apartado c), de la Resolución 1333 (2000) y de los párrafos 1 y 2 de la Resolución 1390 (2002). Con arreglo al párrafo 2 de la Resolución 1455 (2003), dichas medidas se volverían a mejorar en un plazo de doce meses, o antes de esa fecha en caso necesario.
- 43 Considerando que para aplicar la Resolución 1452 (2002) del Consejo de Seguridad era necesaria una acción de la Comunidad, el Consejo adoptó el 27 de febrero de 2003 la Posición común 2003/140/PESC, relativa a excepciones a las medidas restrictivas impuestas por la Posición común 2002/402 (DO L 53, p. 62). El artículo 1 de la Posición común 2003/140 dispone que, al aplicar las medidas a que se refiere el artículo 3 de la Posición común 2002/402, la Comunidad Europea posibilitará las excepciones que permite dicha Resolución.
- 44 El 27 de marzo de 2003, el Consejo adoptó el Reglamento (CE) nº 561/2003, que modifica, en lo relativo a las excepciones a la congelación de fondos y otros recursos económicos, el Reglamento nº 881/2002 (DO L 82, p. 1). En el cuarto considerando de dicho Reglamento, el Consejo indica que, vista la Resolución 1452 (2002), es necesario un ajuste de las medidas impuestas por la Comunidad.

45 El artículo 1 del Reglamento nº 561/2003 añade el siguiente artículo al Reglamento controvertido:

«Artículo 2 bis

1. El artículo 2 no se aplicará a los fondos o recursos económicos cuando:
 - a) una autoridad competente de los Estados miembros, incluida en el anexo II, haya determinado, a petición de una persona física o jurídica interesada, que esos fondos o recursos económicos son:
 - i) necesarios para sufragar gastos básicos, incluido el pago de alimentos, alquileres o hipotecas, medicamentos y tratamientos médicos, impuestos, primas de seguros y servicios públicos,
 - ii) destinados exclusivamente a pagar honorarios profesionales razonables y reembolsar gastos relacionados con la prestación de servicios jurídicos,
 - iii) destinados exclusivamente a pagar retribuciones o exacciones por servicios de conservación ordinarios o de mantenimiento de fondos o recursos económicos congelados, o
 - iv) necesarios para gastos extraordinarios, y

- b) dicha determinación ya ha sido notificada al Comité de sanciones, y
- c) i) en el caso de una determinación conforme a lo dispuesto en los incisos i), ii) o iii) de la letra a), el Comité de sanciones no se haya opuesto a la determinación en un plazo de 48 horas a partir de la notificación, o
- ii) en el caso de una determinación conforme a lo dispuesto en el inciso iv) de la letra a), el Comité de sanciones haya aprobado la determinación.

2. Toda persona que desee acogerse a las disposiciones del apartado 1 deberá dirigir su solicitud a la autoridad competente del Estado miembro incluida en el anexo II.

La autoridad competente incluida en el anexo II notificará sin demora y por escrito, a la persona que haya presentado la solicitud y a cualquier otra persona, organismo o entidad que se considere directamente afectada, si se ha accedido a la solicitud.

La autoridad competente informará también a los demás Estados miembros si se ha accedido a la solicitud de excepción.

3. Los fondos liberados y transferidos dentro de la Comunidad para sufragar gastos, o reconocidos en virtud del presente artículo, no estarán sujetos a otras medidas restrictivas con arreglo al artículo 2.

[...]»

Recursos ante el Tribunal de Primera Instancia y sentencias recurridas

- ⁴⁶ Mediante demandas presentadas en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia, el Sr. Kadi y Al Barakaat interpusieron sendos recursos de anulación en los que solicitaban la anulación del Reglamento n° 467/2001, así como, en el caso del primero, la anulación del Reglamento n° 2062/2001 y, en el caso de la segunda, la anulación del Reglamento n° 2199/2001, en la medida en que estos Reglamentos les concernían. En el curso de procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia, los recurrentes modificaron sus pretensiones y motivos, pasando a impugnar el Reglamento controvertido, en la medida en que les afecta.
- ⁴⁷ Mediante autos del Presidente de la Sala Primera del Tribunal de Primera Instancia, se admitió la intervención del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en ambos procedimientos en apoyo de las pretensiones de las partes demandadas.
- ⁴⁸ En las sentencias recurridas, el Tribunal de Primera Instancia decidió considerar, con carácter preliminar, que cada uno de los recursos había pasado a dirigirse únicamente contra el Consejo, apoyado por la Comisión y por el Reino Unido, y que tenía por único objeto una pretensión de anulación del Reglamento controvertido, en la medida en que afectaba a los respectivos demandantes (sentencias recurridas Kadi, apartado 58, y Yusuf y Al Barakaat, apartado 77).
- ⁴⁹ En apoyo de sus pretensiones, el Sr. Kadi formuló en su demanda ante el Tribunal de Primera Instancia tres motivos de anulación, basados esencialmente en la violación de sus derechos fundamentales. En el primer motivo alegaba una violación del derecho a ser oído, en el segundo, una violación del derecho al respeto de la propiedad y del

principio de proporcionalidad y, en el tercero, una violación del derecho a un control jurisdiccional efectivo.

- 50 Por su parte, Al Barakaat basó sus pretensiones en tres motivos de anulación, el primero relativo a la falta de competencia del Consejo para adoptar el Reglamento controvertido, el segundo a la infracción del artículo 249 CE y el tercero a la violación de sus derechos fundamentales.

Sobre la competencia del Consejo para la adopción del Reglamento controvertido

- 51 En las sentencias recurridas, el Tribunal de Primera Instancia comenzó por examinar la cuestión de si el Consejo era competente para adoptar el Reglamento controvertido tomando como base jurídica los artículos 60 CE, 301 CE y 308 CE, tras indicar, en el apartado 61 de la sentencia recurrida Kadi, que se trataba de un motivo de orden público y podía por tanto ser examinado de oficio por el juez comunitario.
- 52 En la sentencia recurrida Yusuf y Al Barakaat, el Tribunal de Primera Instancia desestimó previamente las alegaciones de los demandantes sobre la supuesta falta de base jurídica del Reglamento n° 467/2001.
- 53 En efecto, en el apartado 107 de dicha sentencia, el Tribunal de Primera Instancia estimó oportuno proceder así, a pesar de que tales alegaciones habían quedado sin objeto como consecuencia de la derogación de dicho Reglamento por el Reglamento controvertido, por considerar que los motivos de dicha desestimación constituían una de las premisas de su razonamiento sobre la base jurídica de este último Reglamento, que había pasado a ser el único impugnado en el recurso de anulación.

54 A este respecto, en primer lugar, el Tribunal de Primera Instancia desestimó en los apartados 112 a 116 de la sentencia recurrida Yusuf y Al Barakaat la alegación de que las medidas de que se trataba sancionaban a unos particulares, que eran además nacionales de un Estado miembro, mientras que los artículos 60 CE y 301 CE únicamente autorizaban al Consejo a adoptar medidas contra países terceros.

55 El Tribunal de Primera Instancia afirmó en el apartado 115 de dicha sentencia que, así como resulta legítimo que las sanciones económicas o financieras se apliquen específicamente a los dirigentes de un país tercero, en vez de al país como tal, también lo es que dichas sanciones se apliquen a los individuos y entidades asociados con dichos dirigentes o controlados directa o indirectamente por ellos, con independencia del lugar en que se encuentren.

56 Según el apartado 116 de dicha sentencia, esta interpretación, que no es contraria al tenor literal de los artículos 60 CE y 301 CE, se justifica tanto por razones de eficacia como por consideraciones humanitarias.

57 A continuación, en los apartados 117 a 121 de la sentencia recurrida Yusuf y Al Barakaat, el Tribunal de Primera Instancia desestimó la alegación de que las medidas de que se trata pretendían, no interrumpir o reducir las relaciones económicas con un país tercero, sino luchar contra el terrorismo internacional, y, más concretamente, contra Usamah bin Ladin.

58 Por último, en los apartados 122 y 123 de la misma sentencia, el Tribunal de Primera Instancia desestimó la alegación de que dichas medidas resultaban desproporcionadas con respecto al objetivo perseguido por los artículos 60 CE y 301 CE.

59 A continuación, con respecto a las alegaciones en que se atacaba la base jurídica del Reglamento controvertido, el Tribunal de Primera Instancia estimó en primer lugar que, como habían sostenido el Consejo y la Comisión, los artículos 60 CE y 301 CE

no constituían por sí solos una base jurídica suficiente para fundamentar dicho Reglamento (sentencias recurridas Kadi, apartados 92 a 97, y Yusuf y Al Barakaat, apartados 128 a 133).

- 60 En particular, el Tribunal de Primera Instancia consideró que dicho Reglamento pretendía aplicar unas sanciones de nuevo tipo, conocidas como «sanciones inteligentes» («smart sanctions») y caracterizadas por la inexistencia de vínculo alguno entre ellas y el territorio o el régimen gobernante de un país tercero, dado que, tras la caída del régimen de los talibanes, las medidas de que se trata, establecidas por la Resolución 1390 (2002), iban dirigidas directamente contra Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y las personas y entidades asociadas a éstos.
- 61 Según el Tribunal de Primera Instancia, habida cuenta del tenor de los artículos 60 CE y 301 CE, y en especial de las expresiones «respecto de los terceros países de que se trate» y «con uno o varios terceros países» que en ellos figuran, no cabe acogerse a dichos artículos para imponer estas sanciones de nuevo tipo. En efecto, tales artículos únicamente autorizan la adopción de medidas contra países terceros, en las que pueden incluirse las medidas contra dirigentes de países terceros e individuos y entidades asociados con dichos dirigentes o controlados directa o indirectamente por ellos. No obstante, a su juicio, cuando el régimen contra el que se dirijan tales medidas haya desaparecido, ya no existe un vínculo suficiente entre dichos individuos o entidades y el país tercero de que se trate.
- 62 En segundo lugar, el Tribunal de Primera Instancia estimó que el Consejo había actuado acertadamente al considerar que el artículo 308 CE no constituía por sí solo una base jurídica adecuada para la adopción del Reglamento controvertido (sentencias recurridas Kadi, apartados 98 a 121, y Yusuf y Al Barakaat, apartados 134 a 157).
- 63 A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia afirmó que la lucha contra el terrorismo internacional, en particular mediante la imposición de sanciones económicas y financieras, tales como la congelación de fondos, a individuos y entidades de quienes se sospecha que contribuyen a financiar el terrorismo internacional, no

puede vincularse a ninguno de los objetivos que los artículos 2 CE y 3 CE asignan expresamente a la Comunidad (sentencias recurridas Kadi, apartado 116, y Yusuf y Al Barakaat, apartado 152).

64 En efecto, según el Tribunal de Primera Instancia, las medidas impuestas por el Reglamento controvertido no podían ampararse en el objetivo de establecer una política comercial común [artículo 3 CE, apartado 1, letra b)], puesto que en los asuntos de los que estaba conociendo no se discutían las relaciones comerciales de la Comunidad con un país tercero. Tampoco cabía invocar el objetivo de establecer un régimen que garantice que la competencia no será falseada en el mercado interior [artículo 3 CE, apartado 1, letra g)], en especial habida cuenta de que, en todo caso, los datos sometidos a la apreciación al Tribunal de Primera Instancia no le permitían concluir que dicho Reglamento contribuyese efectivamente a prevenir un riesgo de obstáculos a la libre circulación de capitales o de distorsiones importantes de la competencia.

65 El Tribunal de Primera Instancia declaró, en tercer lugar, que el Consejo era sin embargo competente para adoptar el Reglamento controvertido, por el que se aplican en la Comunidad las sanciones económicas y financieras previstas en la Posición común 2002/402, tomando como base jurídica conjunta los artículos 60 CE, 301 CE y 308 CE (sentencias recurridas Kadi, apartado 135, y Yusuf y Al Barakaat, apartado 170).

66 A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia estimó que procedía tener en cuenta la «pasarela» específicamente establecida, con ocasión de las modificaciones introducidas por el Tratado de Maastricht, entre las acciones de la Comunidad de imposición de sanciones económicas con arreglo a los artículos 60 CE y 301 CE y los objetivos del Tratado UE en materia de relaciones exteriores (sentencias recurridas Kadi, apartado 123, y Yusuf y Al Barakaat, apartado 159).

67 Según el Tribunal de Primera Instancia, los artículos 60 CE y 301 CE constituyen unas disposiciones del Tratado CE totalmente especiales, en la medida en que reconocen expresamente la posibilidad de que sea necesaria una acción de la Comunidad a fin de lograr, no ya alguno de los objetivos de la Comunidad establecidos

en el Tratado CE, sino uno de los objetivos específicamente asignados a la Unión por el artículo 2 UE, a saber, el desarrollo de una política exterior y de seguridad común (en lo sucesivo, «PESC») (sentencias recurridas Kadi, apartado 124, y Yusuf y Al Barakaat, apartado 160).

- 68 En el marco de los artículos 60 CE y 301 CE, la acción de la Comunidad es en realidad, según el Tribunal de Primera Instancia, una acción de la Unión que se lleva a cabo basándose en el pilar comunitario, tras la adopción por parte del Consejo de una posición común o de una acción común en el ámbito de la PESC (sentencias recurridas Kadi, apartado 125, y Yusuf y Al Barakaat, apartado 161).

Sobre la observancia del artículo 249 CE

- 69 En la sentencia recurrida Yusuf y Al Barakaat, el Tribunal de Primera Instancia examinó a continuación un motivo invocado exclusivamente en el asunto en que se dictó dicha sentencia, en el que se alegaba que, como el Reglamento controvertido menoscababa directamente los derechos de unos particulares y ordenaba la aplicación de sanciones individuales, carecía de alcance general e infringía, por tanto, el artículo 249 CE. En consecuencia, dicho Reglamento no debía considerarse un Reglamento, sino un conjunto de decisiones individuales.
- 70 El Tribunal de Primera Instancia desestimó este motivo en los apartados 184 a 188 de dicha sentencia.
- 71 En el apartado 186 de dicha sentencia, el Tribunal de Primera Instancia afirmó que el Reglamento controvertido tenía indiscutiblemente alcance general, con arreglo a lo dispuesto el artículo 249 CE, párrafo segundo, ya que prohibía a todos que pusieran a disposición de determinadas personas fondos o recursos económicos.

72 El Tribunal de Primera Instancia añadió que el hecho de que tales personas fueran designadas por sus nombres en el anexo I de dicho Reglamento, de modo que éste les afectaba directa e individualmente, según los términos del artículo 230 CE, párrafo cuarto, no alteraba en absoluto al carácter genérico de dicha prohibición, aplicable *erga omnes*, como se deducía en particular del artículo 11 del mencionado Reglamento.

Sobre el respeto de ciertos derechos fundamentales

73 Finalmente, por lo que respecta a los motivos en los que se invocaba, en ambos asuntos, la violación de los derechos fundamentales de los demandantes, el Tribunal de Primera Instancia estimó oportuno examinar, en primer lugar, la conexión entre el ordenamiento jurídico internacional creado por las Naciones Unidas y los ordenamientos jurídicos nacionales o el ordenamiento jurídico comunitario, y analizar en qué medida las resoluciones aprobadas por el Consejo de Seguridad en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas vinculan a la Comunidad y a los Estados miembros en el ejercicio de sus competencias. A su juicio, en efecto, los resultados de dicho examen determinarían los relativos a la amplitud del control de legalidad que le correspondía ejercer sobre los actos comunitarios de aplicación de tales resoluciones, principalmente desde el punto de vista del respeto de los derechos fundamentales. A juicio del Tribunal de Primera Instancia, únicamente procedía que se pronunciase sobre las violaciones de los derechos fundamentales alegadas en la medida en que hubiera concluido que tales violaciones estaban comprendidas efectivamente en el ámbito de su control jurisdiccional y podían dar lugar a la anulación del Reglamento controvertido (sentencias recurridas Kadi, apartados 178 a 180, y Yusuf y Al Barakaat, apartados 228 a 230).

74 Examinando así, en primer lugar, la conexión entre el ordenamiento jurídico internacional creado por las Naciones Unidas y los ordenamientos jurídicos nacionales o el ordenamiento jurídico comunitario, el Tribunal de Primera Instancia consideró que, desde el punto de vista del Derecho internacional, los Estados miembros, en cuanto Miembros de la ONU, están obligados a respetar el principio de primacía de las obligaciones contraídas por ellos «en virtud de la Carta» de las Naciones Unidas, principio consagrado en el artículo 103 de dicha Carta y del que se deduce que la obligación de aplicar las decisiones del Consejo de Seguridad, conforme al artículo 25 de la Carta, prevalece sobre cualquier otra obligación contraída por ellos en virtud de un convenio (sentencias recurridas Kadi, apartados 181 a 184, y Yusuf y Al Barakaat, apartados 231 a 234).

- 75 Según el Tribunal de Primera Instancia, el Tratado CE no afecta a esta obligación de los Estados miembros de respetar el principio de primacía de las obligaciones contraídas en virtud de la Carta de las Naciones Unidas, dado que se trata de una obligación derivada de un convenio celebrado con anterioridad al Tratado, a la que se aplica por consiguiente lo dispuesto en el artículo 307 CE. Es más, a su juicio, el artículo 297 CE está destinado a garantizar el respeto de dicho principio (sentencias recurridas Kadi, apartados 185 a 188, y Yusuf y Al Barakaat, apartados 235 a 238).
- 76 El Tribunal de Primera Instancia llegó así a la conclusión de que las resoluciones aprobadas por el Consejo de Seguridad en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas son obligatorias para todos los Estados miembros, que deben por tanto, en su condición de tales, adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la aplicación de las mismas y tienen la facultad, e incluso la obligación, de renunciar a aplicar toda disposición del Derecho comunitario que obstaculice el adecuado cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de dicha Carta, aunque se trate de una disposición de Derecho primario o de un principio general del Derecho comunitario (sentencias recurridas Kadi, apartados 189 y 190, y Yusuf y Al Barakaat, apartados 239 y 240).
- 77 No obstante, según el Tribunal de Primera Instancia, el efecto obligatorio de tales resoluciones nacido de una obligación de Derecho internacional no se impone a la Comunidad, ya que la Carta de las Naciones Unidas no vincula directamente a la Comunidad como tal, al no ser Miembro de la ONU, ni destinataria de las resoluciones del Consejo de Seguridad, ni sucesora de sus Estados miembros en los derechos y obligaciones de éstos con arreglo al Derecho internacional público (sentencias recurridas Kadi, apartado 192, y Yusuf y Al Barakaat, apartado 242).
- 78 En cambio, a juicio de Tribunal de Primera Instancia, dicho efecto obligatorio se impone a la Comunidad en virtud del Derecho comunitario (sentencias recurridas Kadi, apartado 193, y Yusuf y Al Barakaat, apartado 243).
- 79 Remitiéndose, por analogía, al apartado 18 de la sentencia de 12 de diciembre de 1972, *International Fruit Company y otros* (21/72 a 24/72, Rec. p. 1219), el Tribunal de Primera Instancia juzgó a este respecto que, en la medida en que la Comunidad haya asumido, con arreglo al Tratado CE, competencias anteriormente ejercidas por

los Estados miembros en el ámbito de aplicación de la Carta de las Naciones Unidas, las disposiciones de dicha Carta son vinculantes para la Comunidad (sentencias recurridas Kadi, apartado 203, y Yusuf y Al Barakaat, apartado 253).

80 En el apartado siguiente de estas últimas sentencias, el Tribunal de Primera Instancia dedujo de las consideraciones expuestas, por una parte, que la Comunidad no puede violar las obligaciones que la Carta de las Naciones Unidas impone a sus Estados miembros ni obstaculizar el cumplimiento de las mismas y, por otra parte, que la Comunidad se encuentra obligada, en virtud del propio Tratado que la creó, a adoptar en el ejercicio de sus competencias todas las disposiciones necesarias para permitir que sus Estados miembros respeten tales obligaciones.

81 Habiendo llegado así a la segunda etapa de su examen, destinada a determinar la amplitud del control de legalidad que le corresponde ejercer, en particular desde el punto de vista de los derechos fundamentales, sobre los actos comunitarios de aplicación de las resoluciones de las Naciones Unidas, tales como el Reglamento controvertido, el Tribunal de Primera Instancia comenzó recordando, en los apartados 209 de la sentencia recurrida Kadi y 260 de la sentencia recurrida Yusuf y Al Barakaat, que, según la jurisprudencia, la Comunidad Europea es una comunidad de Derecho, en la medida en que ni sus Estados miembros ni sus instituciones pueden sustraerse al control de la conformidad de sus actos con la carta constitucional fundamental que constituye el Tratado CE y este último ha establecido un sistema completo de vías de recurso y de procedimientos destinado a confiar al Tribunal de Justicia el control de la legalidad de los actos de las instituciones.

82 En los apartados 212 de la sentencia recurrida Kadi y 263 de la sentencia recurrida Yusuf y Al Barakaat, el Tribunal de Primera Instancia estimó sin embargo que, en los asuntos de que estaba conociendo, la cuestión que se planteaba era la de si existen límites estructurales, impuestos por el Derecho internacional general o por el propio Tratado CE, a dicho control jurisdiccional.

83 A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia recordó, en los apartados 213 de la sentencia recurrida Kadi y 264 de la sentencia recurrida Yusuf y Al Barakaat, que el Reglamento controvertido, adoptado en vista de la Posición común 2002/402, constituye la ejecución, a nivel de la Comunidad, de una obligación que recae sobre sus

Estados miembros en cuanto Miembros de la ONU, la de aplicar, eventualmente a través de un acto comunitario, las sanciones contra Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y los talibanes y otros individuos, grupos, empresas y entidades asociados con ellos que fueron impuestas y posteriormente reforzadas por diversas resoluciones del Consejo de Seguridad aprobadas tomando como base el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

84 En este contexto, la Comunidad actuó, según el Tribunal de Primera Instancia, en ejercicio de una competencia reglada, que no le concedía ningún margen de apreciación autónomo a la hora de ejercerla, de modo que no podía, en particular, ni modificar directamente el contenido de las resoluciones de que se trata ni establecer un mecanismo que pudiera provocar tal modificación (sentencias recurridas Kadi, apartado 214, y Yusuf y Al Barakaat, apartado 265).

85 El Tribunal de Primera Instancia dedujo de ello que la impugnación por los demandantes de la legalidad interna del Reglamento controvertido exigía que dicho Tribunal procediera a un control indirecto o incidental de la legalidad de las resoluciones aplicadas por dicho Reglamento desde el punto de vista de los derechos fundamentales protegidos por el ordenamiento jurídico comunitario (sentencias recurridas Kadi, apartados 215 y 216, y Yusuf y Al Barakaat, apartados 266 y 267).

86 En los apartados 217 a 225 de la sentencia recurrida Kadi, redactados en términos idénticos a los de los apartados 268 a 276 de la sentencia recurrida Yusuf y Al Barakaat, el Tribunal de Primera Instancia se pronunció como sigue:

«217 Las instituciones y el Reino Unido solicitan al Tribunal de Primera Instancia que, por principio, se declare totalmente incompetente para llevar a cabo este control indirecto de la legalidad de dichas resoluciones, alegando que el Tribunal de Primera Instancia está obligado a respetarlas en su condición de normas de Derecho internacional que vinculan a los Estados miembros de la Comunidad. Dichas partes consideran, en esencia, que el control del Tribunal de Primera Instancia debe limitarse a verificar, por una parte,

si se han respetado las normas formales, de procedimiento y de competencia que debían observar en el presente asunto las instituciones comunitarias y, por otra, si las medidas comunitarias controvertidas resultan adecuadas y proporcionadas con respecto a las resoluciones del Consejo de Seguridad que aplican.

- 218 Es preciso reconocer que los principios deducidos anteriormente del examen de la conexión entre el ordenamiento jurídico internacional creado por las Naciones Unidas y el ordenamiento jurídico comunitario imponen como corolario tal limitación de competencia.
- 219 Como se ha indicado antes, las resoluciones del Consejo de Seguridad controvertidas fueron aprobadas en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. En este contexto, la determinación de lo que constituye una amenaza contra la paz y seguridad internacionales y de las medidas necesarias para defenderlas o restablecerlas constituye una competencia exclusiva del Consejo de Seguridad, que por consiguiente queda sustraída a la competencia de las autoridades y tribunales nacionales o comunitarios, sin otra salvedad que el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, contemplado en el artículo 51 de dicha Carta.
- 220 Desde el momento en que el Consejo de Seguridad, actuando en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, decide a través de su Comité de Sanciones que procede congelar los fondos de determinados individuos o entidades, tal decisión obliga a todos los miembros de las Naciones Unidas, con arreglo al artículo 48 de dicha Carta.
- 221 Conforme a las consideraciones expuestas en los apartados 193 a 204 *supra*, ni en Derecho internacional ni en Derecho comunitario resulta aceptable, por tanto, la afirmación de que el Tribunal de Primera Instancia es competente para controlar, de modo incidental, la legalidad de una decisión de esta índole utilizando como criterio de referencia el nivel de protección de los derechos fundamentales reconocido en el ordenamiento jurídico comunitario.

- 222 Por una parte, dicha competencia sería incompatible con los compromisos asumidos por los Estados miembros en virtud de la Carta de las Naciones Unidas, y en particular de sus artículos 25, 48 y 103, así como con el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados [celebrada en Viena el 23 de mayo de 1969].
- 223 Por otra parte, dicha competencia vulneraría tanto las disposiciones del Tratado CE, en particular los artículos 5 CE, 10 CE, 297 CE y 307 CE, párrafo primero, como las del Tratado UE, en particular el artículo 5 UE, según el cual el juez comunitario ejercerá sus competencias en las condiciones y para los fines previstos en las disposiciones del Tratado CE y del Tratado UE. Sería además incompatible con el principio que establece que las competencias de la Comunidad, y por tanto las del Tribunal de Primera Instancia, deben ejercitarse respetando el Derecho internacional (sentencias [de 24 de noviembre de 1992,] Poulsen y Diva Navigation, [C-286/90, Rec. p. I-6019], apartado 9, y [de 16 de junio de 1998,] Racke, [C-162/96, Rec. p. I-3655,] apartado 45).
- 224 Procede añadir que, habida cuenta en particular de las disposiciones del artículo 307 CE y del artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas, la alegación de que se han vulnerado, bien los derechos fundamentales protegidos por el ordenamiento jurídico comunitario, bien los principios de dicho ordenamiento jurídico, no puede afectar a la validez de una resolución del Consejo de Seguridad ni a su eficacia en el territorio de la Comunidad (véanse, por analogía, las sentencias del Tribunal de Justicia de 17 de diciembre de 1970, Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, Rec. p. 1125, apartado 3; de 8 de octubre de 1986, Keller, 234/85, Rec. p. 2897, apartado 7, y de 17 de octubre de 1989, Dow Chemical Ibérica y otros/Comisión, asuntos acumulados 97/87 a 99/87, Rec. p. 3165, apartado 38).
- 225 Resulta obligado considerar, pues, que las resoluciones del Consejo de Seguridad controvertidas no están sometidas en principio al control jurisdiccional del Tribunal de Primera Instancia y que éste no se encuentra autorizado a cuestionar, ni siquiera de modo incidental, la legalidad de las mismas desde el punto de vista del Derecho comunitario. Por el contrario, el Tribunal de Primera Instancia está obligado a interpretar y aplicar dicho Derecho, en la medida de lo posible, de tal modo que sea compatible con las obligaciones que la Carta de las Naciones Unidas impone a los Estados miembros.»

87 En los apartados 226 de la sentencia recurrida Kadi y 277 de la sentencia recurrida Yusuf y Al Barakaat, el Tribunal de Primera Instancia estimó no obstante que se encontraba facultado para controlar, de modo incidental, la legalidad de las resoluciones del Consejo de Seguridad controvertidas desde el punto de vista del *ius cogens*, entendido como un orden público internacional que se impone a todos los sujetos del Derecho internacional, incluidos los órganos de la ONU, y que no tolera excepción alguna.

88 En los apartados 227 a 231 de la sentencia recurrida Kadi, redactados en términos idénticos a los de los apartados 278 a 282 de la sentencia recurrida Yusuf y Al Barakaat, el Tribunal de Primera Instancia se pronunció a este respecto como sigue:

«227 A este respecto procede señalar que la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que codifica el Derecho internacional consuetudinario (y cuyo artículo 5 dispone que se aplica “a todo tratado que sea un instrumento constitutivo de una organización internacional y a todo tratado adoptado en el ámbito de una organización internacional”), establece en su artículo 53 la nulidad de los tratados que estén en oposición con una norma imperativa de Derecho internacional general (*ius cogens*), que define como “una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter”. Del mismo modo, el artículo 64 de la Convención de Viena dispone que, “si surge una nueva norma imperativa de derecho internacional general, todo tratado existente que esté en oposición con esa norma se convertirá en nulo y terminará”.

228 Por lo demás, la propia Carta de las Naciones Unidas parte del presupuesto de la existencia de unos principios imperativos de Derecho internacional, entre ellos el de protección de los derechos fundamentales de la persona. En el Preámbulo de la Carta, los pueblos de las Naciones Unidas se declaran así resueltos “a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana”. El capítulo primero de la Carta, titulado “Propósitos y principios”, muestra además que uno de los Propósitos de las Naciones Unidas consiste en estimular el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

- 229 Dichos principios obligan tanto a los miembros de las Naciones Unidas como a los órganos de la misma. Así, según el artículo 24, apartado 2, de la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad, en el desempeño de las funciones que le impone su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, debe proceder “de acuerdo con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas”. Los poderes sancionadores de que dispone el Consejo de Seguridad en el ejercicio de dicha responsabilidad deben utilizarse por tanto respetando el Derecho internacional, y en particular los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas.
- 230 El Derecho internacional permite considerar, pues, que existe un límite al principio de la obligatoriedad de las resoluciones del Consejo de Seguridad: tales resoluciones deben respetar las normas perentorias fundamentales del *ius cogens*. En caso contrario, por improbable que sea dicho supuesto, no vincularían a los Estados Miembros de la ONU ni, por lo tanto, a la Comunidad.
- 231 En un recurso de anulación contra un acto comunitario adoptado en cumplimiento de una resolución del Consejo de Seguridad sin aplicar margen de apreciación alguno, el control jurisdiccional incidental ejercido por el Tribunal de Primera Instancia puede extenderse por tanto, a título claramente excepcional, a la verificación de la observancia de las normas superiores del Derecho internacional que forman parte del *ius cogens* y, en particular, de las normas imperativas para la protección universal de los derechos humanos, que no toleran excepción alguna por parte de los Estados miembros ni de los órganos de la ONU, ya que constituyen “principios inviolables del Derecho internacional consuetudinario” (opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 8 de julio de 1996, Licitud de la amenaza o del uso de armas nucleares, Rec. 1996, p. 226, apartado 79; véanse igualmente, en este sentido, las conclusiones presentadas por el Abogado General Jacobs en el asunto Bosphorus, [sentencia de 30 de julio de 1996, C-84/95, Rec. p. I-3953], punto 65).»

⁸⁹ Concretamente, por lo que respecta, en primer lugar, a la supuesta violación del derecho fundamental al respeto de la propiedad, el Tribunal de Primera Instancia consideró, en los apartados 237 de la sentencia recurrida Kadi y 288 de la sentencia recurrida Yusuf y Al Barakaat, que procedía analizar si la congelación de fondos

establecida por el Reglamento controvertido, en su versión modificada por el Reglamento n° 561/2003, e, indirectamente, por las resoluciones del Consejo de Seguridad que dichos Reglamentos aplican, violaba los derechos fundamentales de los demandantes.

90 En los apartados 238 de la sentencia recurrida Kadi y 289 de la sentencia recurrida Yusuf y Al Barakaat, el Tribunal de Primera Instancia afirmó que no era éste el caso, utilizando como criterio de referencia el nivel de protección universal de los derechos fundamentales de la persona establecido en el *ius cogens*.

91 A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia consideró, en los apartados 239 y 240 de la sentencia recurrida Kadi y 290 y 291 de la sentencia recurrida Yusuf y Al Barakaat, que las exenciones y excepciones a la obligación de congelación de fondos establecidas en el Reglamento controvertido a raíz de la modificación del mismo por el Reglamento n° 561/2003, que a su vez aplicaba la Resolución 1452 (2002), demostraban que dicha medida no tenía ni por objeto ni por efecto someter a un trato inhumano o degradante a las personas inscritas en la lista consolidada.

92 En los apartados 243 a 251 de la sentencia recurrida Kadi y 294 a 302 de la sentencia recurrida Yusuf y Al Barakaat, el Tribunal de Primera Instancia indicó además que la congelación de fondos no podía calificarse de violación arbitraria, inadecuada o desproporcionada del derecho a la propiedad privada de los interesados, por lo que no podía considerarse contraria al *ius cogens*, habida cuenta de las circunstancias siguientes:

— las medidas que se discuten persiguen un objetivo de interés general fundamental para la comunidad internacional, a saber, la lucha contra el terrorismo internacional, y la ONU se encuentra legitimada para adoptar medidas de protección contra los actos de las organizaciones terroristas;

- la congelación de fondos es una medida cautelar que, a diferencia de una confiscación, afecta, no a la propia esencia del derecho de propiedad de los interesados sobre sus activos financieros, sino únicamente a la utilización de los mismos;
- las resoluciones del Consejo de Seguridad controvertidas establecen un mecanismo de revisión periódica del régimen general de sanciones;
- tales resoluciones crean un procedimiento que permite que los interesados sometan en todo momento su caso para revisión al Comité de Sanciones, a través del Estado miembro del que son nacionales o en el que residen.

⁹³ En segundo lugar, por lo que respecta a la supuesta violación del derecho a ser oído, y en particular del supuesto derecho de los demandantes a ser oídos por las instituciones comunitarias antes de que se adoptara el Reglamento controvertido, el Tribunal de Primera Instancia se pronunció así en el apartado 258 de la sentencia recurrida Kadi, que coincide, *mutatis mutandis*, con el apartado 328 de la sentencia recurrida Yusuf y Al Barakaat:

«Pues bien, en el presente asunto, tal como se ha indicado en las observaciones previas expuestas anteriormente sobre la conexión entre el ordenamiento jurídico internacional creado por las Naciones Unidas y el ordenamiento jurídico comunitario, las instituciones comunitarias estaban obligadas a transponer al ordenamiento jurídico comunitario ciertas resoluciones del Consejo de Seguridad y ciertas decisiones del Comité de Sanciones que no les facultaban en absoluto para crear, en la fase de ejecución específica de las mismas, ningún mecanismo comunitario de examen o de revisión de las situaciones individuales, ya que tanto el fondo de las medidas de que se trata como los mecanismos de revisión de las mismas (véanse los apartados 262 y siguientes [...]) eran competencia exclusiva del Consejo de Seguridad y de su Comité de Sanciones. Por consiguiente, las instituciones comunitarias no disponían de ninguna facultad de investigación, de ninguna posibilidad de control de los hechos tenidos en cuenta por el Consejo de Seguridad y el Comité de

Sanciones, de ningún margen de apreciación sobre tales hechos y de ninguna libertad de apreciación en cuanto a la oportunidad de imponer sanciones al demandante. El principio del Derecho comunitario que reconoce el derecho a ser oído no puede ser aplicado en unas circunstancias tales, en las que la audiencia del interesado nunca podría impulsar a la institución a revisar su postura.»

- 94 El Tribunal de Primera Instancia dedujo de estas consideraciones, en el apartado 259 de la sentencia recurrida Kadi, que, en el contexto de la adopción y aplicación del Reglamento controvertido, el Consejo no estaba obligado a oír al demandante en relación con el mantenimiento del mismo en la lista de personas y entidades a quienes se aplican las sanciones y, en el apartado 329 de la sentencia recurrida Yusuf y Al Barakaat, que el Consejo no estaba obligado a oír a los demandantes antes de adoptar el Reglamento controvertido.
- 95 Por otra parte, en lo que respecta a la violación del supuesto derecho de los demandantes a ser oídos por el Comité de Sanciones antes de su inscripción en la lista consolidada, el Tribunal de Primera Instancia hizo constar, en los apartados 261 de la sentencia recurrida Kadi y 306 de la sentencia recurrida Yusuf y Al Barakaat, que las resoluciones del Consejo de Seguridad de que se trata no reconocen tal derecho.
- 96 El Tribunal de Primera Instancia estimó además, en el apartado 307 de la sentencia recurrida Yusuf y Al Barakaat, que ninguna norma imperativa de las que forman parte del orden público internacional exige una audiencia previa de los interesados en circunstancias como las que se planteaban en dicho asunto.
- 97 El Tribunal de Primera Instancia subrayó por otra parte que, aunque las resoluciones del Consejo de Seguridad controvertidas no reconocen un derecho personal a ser oído, tales resoluciones y los sucesivos reglamentos de aplicación de las mismas en la Comunidad habían creado sin embargo un mecanismo de revisión de las situaciones individuales, disponiendo que los interesados podían dirigirse al Comité de Sanciones, a través de sus autoridades nacionales, a fin de obtener que se retirase su nombre de la lista consolidada, o bien ciertas excepciones a la congelación de sus fondos (sentencias recurridas Kadi, apartado 262, y Yusuf y Al Barakaat, apartado 309).

- 98 Remitiéndose, en los apartados 264 de la sentencia recurrida Kadi y 311 de la sentencia recurrida Yusuf y Al Barakaat, a las «Directrices del [Comité de Sanciones] para el desempeño de su labor», aprobadas por dicho Comité el 7 de noviembre de 2002 y enmendadas el 10 de abril de 2003 (en lo sucesivo, «Directrices del Comité de Sanciones») y, en los apartados 266 de la sentencia recurrida Kadi y 313 de la sentencia recurrida Yusuf y Al Barakaat, a diversas resoluciones del Consejo de Seguridad, el Tribunal de Primera Instancia puso de relieve la importancia que atribuía el Consejo de Seguridad, en la medida de lo posible, a los derechos fundamentales de las personas inscritas en la lista consolidada, y en particular a sus derechos de defensa.
- 99 En los apartados 268 de la sentencia recurrida Kadi y 315 de la sentencia recurrida Yusuf y Al Barakaat, dicho Tribunal estimó que no podía considerarse inadmisibile desde el punto de vista de las normas imperativas del Derecho internacional el hecho de que, como se había indicado en el apartado anterior de ambas sentencias, el procedimiento de revisión no reconociera directamente a los propios interesados el derecho a ser oídos por el Comité de Sanciones, única autoridad competente para pronunciarse, a petición de un Estado, sobre la revisión de su caso, de modo que dichas personas dependían esencialmente de la protección diplomática otorgada por los Estados a sus ciudadanos.
- 100 El Tribunal de Primera Instancia añadió que los interesados tenían la posibilidad de interponer un recurso jurisdiccional, basado en el Derecho interno o incluso directamente en el Reglamento controvertido y en las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad que dicho Reglamento aplicaba, contra la eventual decisión injustificada de la autoridad nacional competente de no someter su caso para revisión al Comité de Sanciones (sentencias recurridas Kadi, apartado 270, y Yusuf y Al Barakaat, apartado 317).
- 101 El Tribunal de Primera Instancia consideró además que, en unas circunstancias como las que estaba examinando, en las que se discutía una medida cautelar que restringía la disponibilidad de los bienes de los interesados, el respeto de los derechos fundamentales de éstos no exigía que se les comunicaran los hechos o pruebas utilizados en su contra, desde el momento en que el Consejo de Seguridad o su Comité de Sanciones estimasen que existían razones relacionadas con la seguridad de la comunidad internacional que se oponían a ello (sentencias recurridas Kadi, apartado 274, y Yusuf y Al Barakaat, apartado 320).

102 Habida cuenta de las consideraciones expuestas, el Tribunal de Primera Instancia concluyó, en los apartados 276 de la sentencia recurrida Kadi y 330 de la sentencia recurrida Yusuf y Al Barakaat, que procedía desestimar el motivo de los demandantes basado en la violación de su derecho a ser oídos.

103 En último lugar, por lo que respecta al motivo basado en la violación del derecho a un control jurisdiccional efectivo, el Tribunal de Primera Instancia se pronunció como sigue en los apartados 278 a 285 de la sentencia recurrida Kadi, redactados en términos sustancialmente idénticos a los de los apartados 333 a 340 de la sentencia recurrida Yusuf y Al Barakaat:

«278 En el presente asunto, el demandante ha podido presentar ante el Tribunal de Primera Instancia un recurso de anulación al amparo del artículo 230 CE.

279 En el marco de este recurso, el Tribunal de Primera Instancia ejerce un control total sobre la legalidad del Reglamento [controvertido] en lo que respecta a la observancia por parte de las instituciones comunitarias de las reglas de competencia, así como de las reglas de legalidad formal y de los requisitos sustanciales de forma a que está sometida la actuación de las mismas.

280 El Tribunal de Primera Instancia ejerce igualmente un control sobre la legalidad del Reglamento [controvertido] desde el punto de vista de las resoluciones del Consejo de Seguridad que dicho Reglamento pretende aplicar, en particular en lo relativo a la adecuación formal y material del Reglamento a las resoluciones, a la coherencia interna y a la proporcionalidad existente entre aquél y éstas.

281 Pronunciándose en el marco de este control, el Tribunal de Primera Instancia observa que las partes coinciden en reconocer que el demandante es efectivamente una de las personas físicas incluidas en la lista [consolidada] el 19 de octubre de 2001.

- 282 En el presente recurso de anulación, el Tribunal de Primera Instancia se ha reconocido además competente para controlar la legalidad del Reglamento [controvertido] e, indirectamente, la legalidad de las resoluciones del Consejo de Seguridad controvertidas desde el punto de vista de las normas superiores del Derecho internacional que forman parte del *ius cogens*, y en particular de las normas imperativas para la protección universal de los derechos de la persona.
- 283 En cambio, como se ha indicado ya en el apartado 225 *supra*, no corresponde al Tribunal de Primera Instancia controlar indirectamente la conformidad de las propias resoluciones del Consejo de Seguridad controvertidas con los derechos fundamentales protegidos por el ordenamiento jurídico comunitario.
- 284 Tampoco corresponde al Tribunal de Primera Instancia verificar la inexistencia de error en la apreciación de los hechos y pruebas que el Consejo de Seguridad tuvo en cuenta para adoptar las medidas decididas por él, y ni siquiera controlar indirectamente la oportunidad o la proporcionalidad de tales medidas, salvo en lo que respecta al limitado ámbito que se ha definido en el apartado 282 *supra*. Tal control no podría aplicarse sin invadir las prerrogativas que el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas confiere al Consejo en lo que respecta a la determinación, en primer lugar, de la existencia de una amenaza para la paz y la seguridad internacionales y, en segundo lugar, de las medidas apropiadas para combatirla o eliminarla. Por lo demás, determinar si un individuo o una organización representan una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, al igual que determinar qué medidas deben adoptarse en su contra para hacer frente a dicha amenaza, es una cuestión que exige una apreciación política y unos juicios de valor que, en principio, competen únicamente a la autoridad a quien la comunidad internacional ha confiado la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales.
- 285 Es preciso reconocer por tanto que, dentro de los límites expuestos en el apartado 284 *supra*, el demandante no dispone de ninguna vía de recurso jurisdiccional, ya que el Consejo de Seguridad no ha estimado oportuno crear un tribunal internacional independiente encargado de juzgar los recursos interpuestos contra las decisiones individuales adoptadas por el Comité de Sanciones, tanto en lo relativo a los hechos como a su apreciación jurídica.»

104 En los apartados 286 de la sentencia recurrida Kadi y 341 de la sentencia recurrida Yusuf y Al Barakaat, el Tribunal de Primera Instancia estimó, sin embargo, que esta laguna en la protección judicial de los demandantes no era en sí contraria al *ius cogens*.

105 El Tribunal de Primera Instancia formuló las siguientes consideraciones al respecto en los apartados 288 a 290 de la sentencia recurrida Kadi, redactados en términos sustancialmente idénticos a los de los apartados 343 a 345 de la sentencia recurrida Yusuf y Al Barakaat:

«288 En el presente asunto, el Tribunal de Primera Instancia considera que la limitación del derecho de acceso a los tribunales del demandante, consecuencia de la inmunidad de jurisdicción de que disfrutaban en principio, dentro del ordenamiento jurídico interno de los Estados miembros de las Naciones Unidas, las resoluciones del Consejo de Seguridad adoptadas en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, conforme a los principios pertinentes del Derecho internacional (en particular los artículos 25 y 103 de la Carta), resulta inherente a dicho derecho, tal como es garantizado por el *ius cogens*.

289 Dicha limitación se justifica tanto por la naturaleza de las decisiones que el Consejo de Seguridad se ve obligado a adoptar en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas como por el objetivo legítimo que se persigue. En las circunstancias del presente asunto, el interés del demandante en que el fondo del litigio sea examinado por un tribunal no tiene entidad suficiente para prevalecer sobre el interés general esencial en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales frente a una amenaza claramente identificada por el Consejo de Seguridad, con arreglo a las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas. A este respecto, procede atribuir especial importancia al hecho de que las resoluciones que el Consejo de Seguridad ha ido aprobando sucesivamente no sólo no han establecido unas medidas de duración ilimitada o indeterminada, sino que han previsto siempre un mecanismo para revisar la oportunidad de mantener tales medidas tras un período de tiempo de 12 o 18 meses como máximo [...].

290 Por último, el Tribunal de Primera Instancia considera que, al no existir un tribunal internacional competente para controlar la legalidad de los actos del Consejo de Seguridad, la creación de un órgano tal como el Comité de Sanciones y la posibilidad, prevista en la normativa, de dirigirse a él en todo momento para obtener la revisión de cualquier caso individual, mediante un mecanismo formalizado en el que participan tanto “el gobierno requerido” como “el gobierno proponente” [...], constituyen otra vía razonable para proteger adecuadamente los derechos fundamentales del demandante, tal como son reconocidos por el *ius cogens*.»

106 Por lo tanto, el Tribunal de Primera Instancia desestimó los motivos basados en la violación del derecho a un control jurisdiccional efectivo y, en consecuencia, ambos recursos en su totalidad.

Pretensiones de las partes en el procedimiento de casación

107 En su recurso de casación, el Sr. Kadi solicita al Tribunal de Justicia que:

- Anule en su totalidad la sentencia recurrida Kadi.

- Anule el Reglamento controvertido.

- Condene al Consejo y/o a la Comisión al pago de las costas del presente procedimiento de casación y del procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia.

108 En su recurso de casación, Al Barakaat solicita al Tribunal de Justicia que:

- Anule la sentencia recurrida Yusuf y Al Barakaat.

- Anule el Reglamento controvertido.

- Condene al Consejo y/o a la Comisión al pago de las costas del presente procedimiento de casación y del procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia.

109 El Consejo solicita en ambos asuntos que se desestime el recurso de casación y se condene en costas a los recurrentes.

110 En el asunto C-402/05 P, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

- Declare que ninguno de los motivos de casación invocados por el recurrente desvirtúan el fallo de la sentencia recurrida Kadi, pero modifique los fundamentos de Derecho de dicha sentencia en el sentido propuesto en su escrito de contestación.

- En consecuencia, desestime el recurso de casación.

- Condene en costas al recurrente.

111 En el asunto C-415/05 P, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

— Desestime el recurso en su totalidad.

— Condene en costas a la recurrente.

112 El Reino Unido se adhiere a la casación y solicita al Tribunal de Justicia que:

— Desestime los recursos de casación.

— Anule las partes de las sentencias recurridas relativas a la cuestión del *ius cogens*, es decir, los apartados 226 a 231 de la sentencia recurrida Kadi y 277 a 281 de la sentencia recurrida Yusuf y Al Barakaat.

113 El Reino de España, autorizado a intervenir en los procedimientos en apoyo de las pretensiones del Consejo mediante autos del Presidente del Tribunal de Justicia de 27 de abril de 2006 (asunto C-402/05 P) y de 15 de mayo de 2006 (asunto C-415/05 P), solicita al Tribunal de Justicia que:

— Desestime en su totalidad los recursos interpuestos y mantenga íntegramente las sentencias recurridas.

- Condene en costas a los recurrentes.

- Desestime las pretensiones de la Comisión en relación con el primer motivo de cada recurso, manteniendo las sentencias recurridas.

- Condene en costas a la Comisión.

- Subsidiariamente, en el caso de que anule las sentencias recurridas, con el efecto de anular el Reglamento controvertido, mantenga la eficacia del mismo, al amparo del artículo 231 CE, hasta que se adopte un nuevo Reglamento que lo sustituya.

¹¹⁴ La República Francesa, autorizada a intervenir en los procedimientos en apoyo de las pretensiones del Consejo y de la Comisión mediante autos del Presidente del Tribunal de Justicia de 27 de abril de 2006 (asunto C-402/05 P) y de 15 de mayo de 2006 (asunto C-415/05 P), solicita al Tribunal de Justicia que:

- Desestime los recursos de casación interpuestos por los recurrentes, estime las pretensiones formuladas en su adhesión a la casación por el Reino Unido y proceda a modificar los fundamentos de Derecho de las sentencias recurridas en la parte relativa al *ius cogens*.

- Condene en costas a los recurrentes.

- 115 El Reino de los Países Bajos, autorizado a intervenir en los procedimientos en apoyo de las pretensiones del Consejo mediante autos del Presidente del Tribunal de Justicia de 27 de abril de 2006 (asunto C-402/05 P) y de 15 de mayo de 2006 (asunto C-415/05 P), solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso de casación en ambos asuntos, pero modifique los fundamentos de Derecho de las sentencias recurridas que se refieren a la amplitud del control de legalidad y, subsidiariamente, a la existencia o no de violación de las normas del *ius cogens*.

Motivos de anulación de las sentencias recurridas

- 116 El Sr. Kadi formula dos motivos de casación, invocando, en el primero, la falta de base jurídica del Reglamento controvertido y, en el segundo, la infracción de varias normas de Derecho internacional cometida por el Tribunal de Primera Instancia y las consecuencias de dicha infracción en la valoración de los motivos relativos a la violación de algunos de sus derechos fundamentales formulados por él ante dicho Tribunal.
- 117 Al Barakaat invoca tres motivos de casación, alegando, en el primero, la falta de base jurídica del Reglamento controvertido, en el segundo, la infracción del artículo 249 CE y, en el tercero, la violación de algunos de sus derechos fundamentales.
- 118 En su adhesión a la casación, el Reino Unido invoca un único motivo, basado en el error de Derecho en que incurrió, a su juicio, el Tribunal de Primera Instancia al concluir en las sentencias recurridas que era competente para examinar la compatibilidad de las resoluciones del Consejo de Seguridad de que se trata con las normas del *ius cogens*.

Sobre los recursos de casación

- 119 Mediante auto de 13 de noviembre de 2007, el Presidente del Tribunal de Justicia ordenó que se hiciera constar en el Registro del Tribunal de Justicia que el Sr. Ahmed Ali Yusuf había desistido del recurso de casación que había presentado junto con Al Barakaat en el asunto C-415/05 P.
- 120 Tras oír al respecto a las partes y al Abogado General, procede acumular los presentes asuntos a efectos de la sentencia por razón de conexión, conforme a lo dispuesto en el artículo 43 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.

Sobre los motivos relativos a la base jurídica del Reglamento controvertido

Alegaciones de las partes

- 121 En su primer motivo, el Sr. Kadi alega que el Tribunal de Primera Instancia incurrió en un error de Derecho al declarar, en el apartado 135 de la sentencia recurrida Kadi, que el Consejo podía adoptar el Reglamento controvertido tomando como base jurídica conjunta los artículos 60 CE, 301 CE y 308 CE.
- 122 Dicho motivo se divide en tres partes.

- 123 En la primera parte del motivo, el Sr. Kadi sostiene que el Tribunal de Primera Instancia incurrió en un error de Derecho al estimar que los artículos 60 CE y 301 CE podían constituir una base jurídica parcial para el Reglamento controvertido. Alega, por lo demás, que el Tribunal de Primera Instancia no explicó cómo era posible considerar base jurídica del Reglamento controvertido, junto con el artículo 308 CE, los mencionados artículos, que únicamente pueden servir de base para medidas contra países terceros, mientras que dicho Reglamento sólo contiene medidas dirigidas contra individuos y entidades no estatales.
- 124 En la segunda parte de su motivo, el Sr. Kadi alega que, si se estimase no obstante que los artículos 60 CE y 301 CE constituían efectivamente una base jurídica parcial del Reglamento controvertido, el Tribunal de Primera Instancia cometió un error de Derecho al interpretar incorrectamente el artículo 301 CE y la función de «pasarela» prevista en él, ya que dicho artículo no otorga en ningún caso la facultad de adoptar medidas destinadas a alcanzar un objetivo del Tratado UE.
- 125 En la tercera parte de su motivo, el Sr. Kadi sostiene que el Tribunal de Primera Instancia incurrió en un error de Derecho al interpretar el artículo 308 CE de modo que pudiera proporcionar una base jurídica a una normativa para la que el Tratado no había previsto los poderes de acción necesarios y que no era necesaria para alcanzar uno de los objetivos de la Comunidad. A juicio del recurrente, en los apartados 122 a 134 de la sentencia recurrida Kadi, el Tribunal de Primera Instancia asimiló erróneamente los objetivos de los dos ordenamientos jurídicos integrados pero diferentes que son la Unión y la Comunidad, traspasando así los límites del artículo 308 CE.
- 126 El recurrente considera además que tal concepción resulta incompatible con el principio de atribución establecido en el artículo 5 CE. Sostiene a este respecto que se deduce de los apartados 28 a 35 del dictamen 2/94, de 28 de marzo de 1996 (Rec. p. I-1759), que el hecho de que el Tratado UE mencione un objetivo no basta para suplir la ausencia del mismo en la enumeración de los objetivos del Tratado CE.

- 127 El Consejo y la República Francesa impugnan la primera parte del primer motivo del Sr. Kadi, alegando que lo que justifica la referencia a los artículos 60 CE y 301 CE como base jurídica del Reglamento controvertido es el hecho de que tales artículos autorizan unas medidas restrictivas cuyo ámbito de aplicación debía ser ampliado, recurriendo al artículo 308 CE, de modo que abarcara también a personas o entidades no estatales, y por tanto no cubiertas por los dos primeros artículos mencionados.
- 128 Por su parte, el Reino Unido sostiene que el artículo 308 CE fue utilizado como un mecanismo que permitía completar las competencias instrumentales previstas en los artículos 60 CE y 301 CE, sin que estos últimos constituyan, pues, la base jurídica parcial del Reglamento controvertido. El Reino de España formula una argumentación sustancialmente idéntica.
- 129 En lo que respecta a la segunda parte del presente motivo, el Consejo sostiene que la razón de ser de la pasarela prevista en el artículo 301 CE consiste precisamente en conferir a dicha institución la facultad de adoptar medidas destinadas a alcanzar un objetivo del Tratado UE.
- 130 El Reino de España, la República Francesa y el Reino Unido sostienen que fue el artículo 308 CE, y no los artículos 60 CE y 301 CE, el que permitió adoptar medidas restrictivas dirigidas contra individuos y entidades no estatales, completando así el ámbito de aplicación de estos dos últimos artículos.
- 131 En lo que respecta a la tercera parte del primer motivo del Sr. Kadi, el Consejo alega que la razón de ser de la pasarela creada por el artículo 301 CE consiste precisamente en utilizar, con carácter excepcional, las facultades de imposición de sanciones económicas y financieras conferidas a la Comunidad para alcanzar un objetivo de la PESG, y por tanto de la Unión, en vez de un objetivo de la Comunidad.

132 El Reino Unido y los Estados miembros que intervienen en el procedimiento comparten en lo esencial esta posición.

133 El Reino Unido precisa su posición señalando que, en su opinión, cabe considerar que la acción decidida por el Reglamento controvertido contribuye a alcanzar, no un objetivo de la Unión, sino un objetivo de la Comunidad, a saber, el objetivo implícito, meramente instrumental y subyacente de los artículos 60 CE y 301 CE, que es el de proporcionar medios efectivos para aplicar, a través de medidas económicas coercitivas exclusivamente, los actos adoptados en virtud de la competencia que el título V del Tratado UE confiere a la Unión.

134 Según dicho Estado miembro, cuando para alcanzar este objetivo instrumental sea preciso emplear formas de coerción económica que sobrepasen los límites de las facultades específicamente conferidas al Consejo por los artículos 60 CE y 301 CE, resulta apropiado recurrir al artículo 308 CE para completar tales facultades.

135 La Comisión, tras declarar que había reconsiderado su punto de vista, sostiene con carácter principal que, habida cuenta del tenor y del contexto de los artículos 60 CE y 301 CE, dichos artículos constituían por sí solos una base jurídica apropiada y suficiente para la adopción del Reglamento controvertido.

136 A este respecto, la Comisión invoca esencialmente los siguientes argumentos:

- el tenor del artículo 301 CE es lo bastante amplio como para abarcar las sanciones económicas impuestas a particulares, en la medida en que éstos se encuentren en un país tercero o estén asociados de otro modo con dicho país. Los términos «relaciones económicas» engloban un amplio abanico de actividades. Toda sanción económica, aunque vaya dirigida contra un país tercero, como por ejemplo un

embargo, afecta directamente a las particulares de que se trate y sólo indirectamente a dicho país. El texto del artículo 301 CE, y en particular el término «parcialmente», no exige que las medidas parciales vayan dirigidas contra un sector específico de los países de que se trate, como por ejemplo su gobierno. Como dicho artículo permite que la Comunidad interrumpa totalmente las relaciones económicas con todos los países, también debe autorizarla a interrumpir las relaciones económicas con un número limitado de particulares en un número limitado de países;

— la coincidencia terminológica entre el artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas y el artículo 301 CE revela la clara intención de los autores de este último artículo de establecer una base para que la Comunidad aplique cualquier medida adoptada por el Consejo de Seguridad que exija una acción comunitaria;

— el artículo 301 CE crea una pasarela procedimental entre la Comunidad y la Unión, pero no pretende ni ampliar ni reducir el ámbito de las competencias comunitarias. Por consiguiente, dicho artículo debe interpretarse de modo tan amplio como las competencias comunitarias pertinentes.

¹³⁷ La Comisión sostiene que las medidas de que se trata están comprendidas en el ámbito de la política comercial común, habida cuenta de los efectos sobre el comercio de unas medidas que prohíben el movimiento de recursos económicos, e incluso que tales medidas constituyen disposiciones relativas a la libre circulación de capitales, dado que prohíben transferir recursos económicos a unos particulares en países terceros.

¹³⁸ La Comisión alega igualmente que del artículo 56 CE, apartados 1 y 2, se deduce que los movimientos de capitales y los pagos entre la Comunidad y países terceros están sometidos a la competencia comunitaria, sin que los Estados miembros puedan

adoptar medidas sancionatorias en este ámbito salvo en el supuesto del artículo 60 CE, apartado 2, pero no en el supuesto del artículo 58 CE, apartado 1, letra b).

- ¹³⁹ La Comisión estima por consiguiente que, para adoptar el Reglamento controvertido, no cabía recurrir al artículo 308 CE, dado que los artículos 60 CE y 301 CE otorgaban poderes de acción. A juicio de la Comisión, que se remite en particular a este respecto a la sentencia de 10 de enero de 2006, Comisión/Consejo (C-94/03, Rec. p. I-1, apartado 35), estos últimos artículos ofrecían una base jurídica para el elemento principal o preponderante de dicho Reglamento, comparados con el cual otros de sus elementos, tales como la congelación de fondos de las personas que fueran a la vez nacionales de Estados miembros de la Unión y asociados de un grupo terrorista extranjero, resultaban puramente secundarios.
- ¹⁴⁰ Con carácter subsidiario, la Comisión alega que antes de recurrir al artículo 308 CE es preciso estudiar la aplicabilidad de los artículos del Tratado CE relativos a la política comercial común y a la libre circulación de capitales y de pagos.
- ¹⁴¹ Con carácter aún más subsidiario, la Comisión sostiene que, si finalmente el artículo 308 CE se considerase base jurídica del Reglamento controvertido, sería como base jurídica única, pues para recurrir a dicho artículo es preciso partir de la idea de que es necesaria una acción de la Comunidad para lograr alguno de los objetivos de la Comunidad, pero no, como estimó el Tribunal de Primera Instancia, para alcanzar los objetivos del Tratado UE, en el presente caso los de la PESC.
- ¹⁴² La Comisión estima que, en el presente caso, dicho objetivo comunitario sería el constituido por la política comercial común, mencionado en el artículo 3 CE, apartado 1, letra b), y el relativo a la libre circulación de capitales, implícitamente mencionado en el artículo 3 CE, apartado 1, letra c), puesto en relación con las disposiciones pertinentes del Tratado CE, a saber, las del artículo 56 CE, relativo a la libre circulación de capitales con los países terceros. A su juicio, como las medidas de que se

trata producen efectos en el comercio, con independencia de que fueran adoptadas para alcanzar objetivos de política exterior, deben considerarse medidas al servicio de dichos objetivos comunitarios.

¹⁴³ El Sr. Kadi, el Reino de España, la República Francesa y el Reino Unido impugnan la tesis expuesta con carácter principal por la Comisión, formulando las siguientes objeciones:

- se trata de una interpretación extensiva de los artículos 60 CE y 301 CE que hace caso omiso de la naturaleza radicalmente diferente de las sanciones «inteligentes» controvertidas y de su novedad, dado que tales sanciones no presentan ya vínculo alguno con un país tercero, interpretación que resulta arriesgada, pues dichos artículos se aprobaron en una época en que las sanciones se caracterizaban por la existencia de dicho vínculo;
- a diferencia de las sanciones inteligentes de que se trata, un embargo total va dirigido esencialmente contra los dirigentes de un país tercero a quienes tal medida pretende presionar, y sólo de manera indirecta contra los operadores económicos de dicho país, de modo que no cabe afirmar que toda sanción, incluido el embargo, vaya dirigida en primer lugar contra unos particulares;
- a diferencia del artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas, el artículo 301 CE se refiere específicamente a la interrupción de relaciones económicas «con uno o varios terceros países», de modo que no cabe basar argumento alguno en la similitud del texto de ambos artículos;
- el artículo 301 CE no es una mera disposición de procedimiento: establece una base jurídica y un procedimiento específicos y otorga manifiestamente una competencia material a la Comunidad;

- las medidas que impone el Reglamento controvertido no conciernen a las relaciones comerciales entre la Comunidad y países terceros, y no pueden por tanto considerarse medidas al servicio del objetivo relativo a la política comercial común;

- el Tribunal de Primera Instancia juzgó muy acertadamente que tales medidas no contribuían a prevenir el riesgo de obstáculos a la libre circulación de capitales y que el artículo 60 CE, apartado 2, no puede servir de base para medidas restrictivas contra individuos o entidades. Como dicho artículo sólo contempla medidas contra países terceros, las medidas controvertidas sólo podrían haber sido adoptadas al amparo del artículo 58 CE, apartado 1, letra b).

¹⁴⁴ El Sr. Kadi, el Reino de España y la República Francesa impugnan igualmente la tesis subsidiaria de la Comisión.

¹⁴⁵ A juicio de estas partes, no es posible recurrir a los artículos 133 CE o 57 CE, apartado 2, dado que las medidas establecidas por el Reglamento controvertido no conciernen a las relaciones comerciales con países terceros ni a la categoría de movimientos de capitales contemplada en el artículo 57 CE, apartado 2.

¹⁴⁶ Además, según estas partes, no cabe sostener que el Reglamento controvertido pretenda lograr objetivos de la Comunidad, como exige el artículo 308 CE. En efecto, el objetivo de libre circulación de capitales queda excluido, ya que no existe ningún riesgo verosímil y serio de divergencias entre los Estados miembros como consecuencia de la aplicación de las medidas de congelación de fondos que establece dicho Reglamento. El objetivo relativo a la política comercial común tampoco es pertinente, ya que la congelación de los activos de una persona que carece de vínculos con el Gobierno de un país tercero no afecta al comercio con dicho país ni persigue un objetivo de política comercial.

- 147 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que, por razones de seguridad jurídica y para un correcto cumplimiento de las obligaciones contraídas en el marco de las Naciones Unidas, en el supuesto de que acoja la tesis sostenida por ella con carácter principal, considere definitivos la totalidad de los efectos del Reglamento controvertido, al amparo de lo dispuesto en el artículo 231 CE.
- 148 El Reino de España y la República Francesa han presentado igualmente una solicitud en este sentido para el caso de que se diera dicho supuesto.
- 149 El Sr. Kadi, en cambio, se opone a dichas solicitudes, alegando que el Reglamento controvertido constituye una grave violación de los derechos fundamentales. En todo caso, a su juicio, debería establecerse una excepción para las personas que, como el recurrente, ya hayan interpuesto recurso contra dicho Reglamento.
- 150 En su primer motivo, Al Barakaat comienza por reprochar al Tribunal de Primera Instancia la conclusión a la que llegó en los apartados 158 a 170 de la sentencia recurrida Yusuf y Al Barakaat, según la cual el Consejo podía adoptar el Reglamento controvertido tomando como base jurídica conjunta los artículos 60 CE, 301 CE y 308 CE.
- 151 Según la recurrente, el Tribunal de Primera Instancia cometió un error de Derecho al declarar, en los apartados 160 y 164 de dicha sentencia, que los artículos 60 CE y 301 CE no se refieren exclusivamente a la realización de una acción de la Comunidad, sino que también pueden referirse a uno de los objetivos específicamente asignados a la Unión por el artículo 2 UE, a saber, el desarrollo de la PESC.
- 152 En segundo lugar, Al Barakaat reprocha al Tribunal de Primera Instancia la conclusión a la que llegó en los apartados 112, 113, 115 y 116 de dicha sentencia, al considerar comprendidas en el ámbito de aplicación de los artículos 60 CE y 301 CE unas

sanciones impuestas a unos individuos con la intención de influir en las relaciones económicas con uno o varios países terceros, y la afirmación de que esta interpretación se justifica tanto por razones de eficacia como por consideraciones humanitarias.

- 153 El Consejo replica calificando de acertada la consideración formulada por el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 161 de la sentencia recurrida Yusuf y Al Barakaat, según la cual, en razón de la pasarela establecida por los artículos 60 CE y 301 CE, las sanciones impuestas tomando como base dichos artículos, tras la adopción de una posición común o de una acción común en el ámbito de la PESC que implique la interrupción o reducción de las relaciones económicas de la Comunidad con uno o varios países terceros, pretenden alcanzar el objetivo de la PESC perseguido por tales actos de la Unión.
- 154 El Consejo alega igualmente que el Tribunal de Primera Instancia actuó con gran acierto al considerar justificada la utilización del artículo 308 CE como base jurídica complementaria del Reglamento controvertido, dado que dicho artículo únicamente sirve para permitir extender las sanciones económicas y financieras ya previstas en los artículos 60 CE y 301 CE a individuos o entidades que no presenten una vinculación suficiente con un país tercero determinado.
- 155 Por último, el Consejo considera que las críticas de la recurrente en cuanto a la eficacia y a la proporcionalidad de las sanciones establecidas por dicho Reglamento no son pertinentes para determinar si la base jurídica del Reglamento es o no adecuada.
- 156 En cuanto a esta segunda alegación de la recurrente, el Reino Unido la considera igualmente carente de pertinencia en el contexto del recurso de casación interpuesto por Al Barakaat, dado que, con arreglo al punto 1 del fallo de la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia estimó innecesario pronunciarse sobre la legalidad del Reglamento nº 467/2001.

157 Las restantes alegaciones invocadas por el Reino de España, la República Francesa, el Reino Unido y la Comisión son sustancialmente idénticas a las formuladas por dichas partes a propósito del recurso de casación del Sr. Kadi.

Apreciación del Tribunal de Justicia

158 En primer lugar, en lo concerniente a las alegaciones formuladas por Al Barakaat contra los apartados 112, 113, 115 y 116 de la sentencia recurrida Yusuf y Al Barakaat, procede hacer constar que tales apartados se refieren a la base jurídica del Reglamento nº 467/2001.

159 Ahora bien, dicho Reglamento fue derogado y sustituido por el Reglamento controvertido. Además, como indicó el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 77 de la sentencia recurrida Yusuf y Al Barakaat sin que Al Barakaat lo haya negado en su recurso de casación, después de que esta última adaptase sus pretensiones y motivos al Reglamento controvertido, su recurso ante el Tribunal de Primera Instancia tenía por único objeto una pretensión de anulación de este último Reglamento, en la medida en que le afectaba.

160 En consecuencia, las mencionadas alegaciones no pueden dar lugar en ningún caso a la anulación de dicha sentencia, por lo que deben considerarse inoperantes.

161 En cualquier caso, las consideraciones de la sentencia recurrida Yusuf y Al Barakaat a las que se refieren estas alegaciones, calificadas por el Tribunal de Primera Instancia de premisas de su razonamiento sobre la base jurídica del Reglamento controvertido, se retoman en los siguientes apartados de dicha sentencia y en la sentencia recurrida Kadi y serán examinadas cuando se valoren los motivos en que se impugnan dichos apartados.

- 162 Por lo tanto, no procede examinar tales alegaciones en la medida en que se refieren a la base jurídica del Reglamento n° 467/2001.
- 163 En segundo lugar, procede pronunciarse sobre la fundamentación de la tesis que la Comisión sostiene con carácter principal, según la cual, habida cuenta del tenor y del contexto de los artículos 60 CE y 301 CE, dichos artículos constituyen por sí solos una base jurídica apropiada y suficiente para el Reglamento controvertido.
- 164 Esta tesis impugna la conclusión en sentido contrario formulada por el Tribunal de Primera Instancia en los apartados 92 a 97 de la sentencia recurrida Kadi y 128 a 133 de la sentencia recurrida Yusuf y Al Barakaat.
- 165 Procede desestimar dicha tesis.
- 166 En efecto, el Tribunal de Primera Instancia concluyó con gran acierto que, habida cuenta del tenor de los artículos 60 CE y 301 CE, y en particular de las expresiones «respecto de los terceros países de que se trate» y «con uno o varios terceros países» que en ellos figuran, tales artículos se refieren a la adopción de medidas contra países terceros, concepto este último en el que cabe incluir a los dirigentes de países terceros y a los individuos y entidades asociados con dichos dirigentes o controlados directa o indirectamente por ellos.
- 167 Ahora bien, las medidas restrictivas establecidas por la Resolución 1390 (2002), que el Reglamento controvertido pretende aplicar, son medidas caracterizadas por la inexistencia de vínculo alguno con el régimen gobernante de un país tercero. En efecto, tras la caída del régimen de los talibanes, tales medidas iban dirigidas directamente contra Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y las personas y entidades asociadas a éstos que figuran en la lista consolidada. Por lo tanto, dichas medidas no están comprendidas, como tales, en el ámbito de aplicación de los artículos 60 CE y 301 CE.

- 168 Aceptar la interpretación de los artículos 60 CE y 301 CE preconizada por la Comisión, según la cual bastaría con que las medidas restrictivas de que se trate estuvieran dirigidas contra personas o entidades que se encontrasen en un país tercero o estuvieran asociadas de otro modo con dicho país, supondría ampliar excesivamente el alcance de estos artículos sin tener en absoluto en cuenta el requisito, derivado del propio tenor de los mismos, de que las medidas adoptadas tomando como base dichos artículos deben ser medidas contra países terceros.
- 169 Además, la finalidad esencial y el objeto del Reglamento controvertido consiste en combatir el terrorismo internacional, y en particular cortar sus recursos financieros mediante la congelación de los fondos y recursos económicos de las personas o entidades de quienes se sospecha que están implicadas en actividades relacionadas con él, y no en alterar las relaciones económicas entre la Comunidad y los países terceros en que se encuentren dichas personas o entidades, suponiendo por lo demás que se conozca su lugar de residencia.
- 170 En efecto, las medidas restrictivas establecidas por la Resolución 1390 (2002) y aplicadas por el Reglamento controvertido no pueden considerarse medidas destinadas a reducir las relaciones económicas con esos países terceros —ni tampoco, por lo demás, con ciertos Estados miembros de la Comunidad— en los que se encuentran las personas o entidades cuyo nombre figura en la lista consolidada que se recoge en el anexo I de dicho Reglamento.
- 171 Por lo demás, el hecho de que el artículo 301 CE utilice el término «parcialmente» tampoco justifica la tesis de la Comisión.
- 172 En efecto, dicho término hace referencia a la eventual limitación del alcance material o personal de las medidas que cabe adoptar con arreglo a dicho artículo. Sin embargo, no influye en las características que deben reunir los destinatarios potenciales de dichas medidas, por lo que no puede justificar la inclusión entre dichos destinatarios de personas o entidades sin vínculo alguno con el régimen gobernante de un país tercero y que, por este motivo, no están incluidas en el ámbito de aplicación de dicho artículo.

- 173 Tampoco cabe acoger la alegación de la Comisión relativa a la coincidencia terminológica entre el artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas y el artículo 301 CE, de la que deduce que este último artículo constituye la base para la aplicación en la Comunidad de cualquier medida adoptada por el Consejo de Seguridad que exija una acción comunitaria.
- 174 En efecto, el artículo 301 CE se refiere específicamente a la interrupción de las relaciones económicas «con uno o varios terceros países», mientras que el artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas no contiene tal expresión.
- 175 Más aún, el ámbito de aplicación del artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas tampoco coincide con el del artículo 301 CE en otros aspectos, ya que aquel artículo permite adoptar una serie de medidas que no se contemplan en éste, y entre ellas medidas de naturaleza radicalmente distinta de las destinadas a interrumpir o reducir las relaciones económicas con países terceros, tales como la ruptura de relaciones diplomáticas.
- 176 Procede desestimar igualmente la alegación en la que la Comisión sostiene que el artículo 301 CE crea una pasarela procedimental entre la Comunidad y la Unión, de modo que dicho artículo debe interpretarse de modo tan amplio como las competencias comunitarias pertinentes, y entre ellas las competencias relativas a la política comercial común y a la libre circulación de capitales.
- 177 En efecto, esta interpretación del artículo 301 CE puede dar lugar a una reducción del ámbito de aplicación y, por tanto, de la eficacia de dicho artículo, dado que, como muestran sus propios términos, este artículo contempla la adopción de medidas potencialmente muy diversas para alterar las relaciones económicas con países terceros, medidas que no deben pues limitarse *a priori* a los ámbitos de aplicación de otras competencias materiales comunitarias, tales como las relativas a la política comercial común o la libre circulación de capitales.

178 Por lo demás, dicha interpretación no encuentra apoyo en el texto del artículo 301 CE, que otorga a la Comunidad una competencia material con un alcance en principio autónomo con respecto al de otras competencias comunitarias.

179 En tercer lugar, procede examinar la tesis formulada por la Comisión con carácter subsidiario, según la cual, si se estimase que no había adoptar el Reglamento controvertido tomando como única base jurídica los artículos 60 CE y 301 CE, no estaría justificado recurrir al artículo 308 CE, ya que este último artículo sólo es aplicable cuando ninguna otra disposición del Tratado CE otorgue las competencias necesarias para adoptar el acto de que se trate. Ahora bien, en su opinión, las medidas restrictivas que impone dicho Reglamento están incluidas en el ámbito de los poderes de acción de la Comunidad, y en particular en el de las competencias de ésta en materia de política comercial común y de movimientos de capitales y de pagos.

180 A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia concluyó, en los apartados 100 de la sentencia recurrida Kadi y 136 de la sentencia recurrida Yusuf y Al Barakaat, que ninguna disposición del Tratado CE contempla la adopción de medidas tales como las aprobadas en el Reglamento controvertido, que tienen por objeto la lucha contra el terrorismo internacional y, más específicamente, la imposición de sanciones económicas y financieras, tales como la congelación de fondos, a individuos y entidades de quienes se sospecha que contribuyen a financiar el terrorismo internacional y que carecen de vínculo alguno con el régimen gobernante de un país tercero, de modo que en el presente asunto concurría el primer requisito para la aplicación del artículo 308 CE.

181 Procede aprobar tal conclusión.

182 En efecto, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la elección de la base jurídica de un acto comunitario debe basarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional, entre los que figuran, en especial, la finalidad y el contenido del acto (véase en particular la sentencia de 23 de octubre de 2007, Comisión/Consejo, C-440/05, Rec. p. I-9097, apartado 61 y jurisprudencia citada).

- 183 Pues bien, por una parte, un acto comunitario sólo se considera incluido en el ámbito de la competencia en materia de política comercial común contemplada en el artículo 133 CE cuando concierna específicamente al comercio internacional, por estar destinado esencialmente a promover, facilitar o regular los intercambios comerciales y a producir efectos directos e inmediatos en el comercio de los productos de que se trate (véase en particular la sentencia de 12 de mayo de 2005, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia y ERSA, C-347/03, Rec. p. I-3785, apartado 75 y jurisprudencia citada).
- 184 Como ya se indicó en el apartado 169 de la presente sentencia, en lo que respecta a la finalidad esencial y al objeto del Reglamento controvertido, éste pretende combatir el terrorismo internacional, estableciendo al efecto un conjunto de medidas restrictivas de carácter económico y financiero, tales como la congelación de fondos y de recursos económicos, contra los individuos y entidades de quienes se sospecha que contribuyen a financiar el terrorismo internacional.
- 185 Habida cuenta de esta finalidad y de este objeto, no cabe considerar que el Reglamento controvertido concierna específicamente al comercio internacional por estar destinado esencialmente a promover, facilitar o regular los intercambios comerciales.
- 186 Además, aunque ciertamente dicho Reglamento puede producir efectos en el comercio o en los intercambios internacionales, resulta evidente que su objetivo no consiste en generar efectos directos e inmediatos de este carácter.
- 187 Por lo tanto, el Reglamento controvertido no podía basarse en la competencia comunitaria en materia de política comercial común.
- 188 Por otra parte, según la Comisión, al prohibir la transferencia de recursos económicos a ciertos particulares en países terceros, el Reglamento controvertido está

incluido en el ámbito de aplicación de las disposiciones del Tratado CE relativas a la libre circulación de capitales y de pagos.

189 Procede rechazar igualmente dicha afirmación.

190 En primer lugar, por lo que respecta al artículo 57 CE, apartado 2, es preciso hacer constar que las medidas restrictivas impuestas por el Reglamento controvertido no forman parte de ninguna de las categorías de medidas contempladas en dicha disposición.

191 A continuación, en lo que respecta al artículo 60 CE, apartado 1, dicha disposición tampoco puede servir de base al Reglamento controvertido, dado que su ámbito de aplicación viene determinado por el del artículo 301 CE.

192 Ahora bien, como ya se ha indicado en el apartado 167 de la presente sentencia, este último artículo no contempla la adopción de medidas restrictivas del tipo de las que aquí se examinan, caracterizadas por la inexistencia de vínculo alguno con el régimen gobernante de un país tercero.

193 Por último, en lo que respecta al artículo 60 CE, apartado 2, procede hacer constar que dicha disposición no crea una competencia comunitaria a estos efectos, dado que se limita a permitir que los Estados miembros adopten, en ciertos supuestos excepcionales, medidas unilaterales contra un país tercero en lo relativo a los movimientos de capitales y a los pagos, sin perjuicio de la facultad del Consejo de obligar al Estado miembro a modificar o suprimir tales medidas.

194 En cuarto lugar, procede analizar las alegaciones formuladas por el Sr. Kadi, en la segunda y tercera parte de su primer motivo, contra los apartados 122 a 135 de la sentencia recurrida Kadi, las formuladas por Al Barakaat contra los apartados 158 a 170 de la sentencia recurrida Yusuf y Al Barakaat y las críticas de la Comisión contra estos mismos apartados de las sentencias recurridas.

195 En dichos apartados, el Tribunal de Primera Instancia llegó a la conclusión de que el Consejo podía legítimamente adoptar el Reglamento controvertido tomando como base jurídica conjunta los artículos 60 CE, 301 CE y 308 CE, dado que, habida cuenta de la pasarela específicamente establecida entre las acciones de la Comunidad de imposición de sanciones económicas con arreglo a los artículos 60 CE y 301 CE, por una parte, y los objetivos del Tratado UE en materia de relaciones exteriores, por otra, resultaba justificado utilizar el artículo 308 CE, en el contexto específico al que se refieren los dos primeros artículos, a fin de alcanzar tales objetivos, y en el presente caso el objetivo de la PESC perseguido por el Reglamento controvertido, es decir, la lucha contra el terrorismo internacional y contra su financiación.

196 A este respecto procede hacer constar que las sentencias recurridas adolecen efectivamente de un error de Derecho.

197 En efecto, si bien es correcto considerar, como hizo el Tribunal de Primera Instancia, que se ha creado una pasarela entre las acciones de la Comunidad por las que se adoptan medidas económicas en virtud de los artículos 60 CE y 301 CE y los objetivos del Tratado UE en materia de relaciones exteriores, lo que incluye la PESC, ni el tenor de las disposiciones del Tratado CE ni la estructura del mismo respaldan la concepción según la cual dicha pasarela se extiende a otras disposiciones del Tratado CE, y en particular al artículo 308 CE.

198 Por lo que respecta concretamente al artículo 308 CE, si se aceptase la postura del Tribunal de Primera Instancia, dicho artículo permitiría, en el contexto específico de los artículos 60 CE y 301 CE, adoptar actos comunitarios que persigan, no uno de los

objetivos de la Comunidad, sino uno de los objetivos del Tratado UE en materia de relaciones exteriores, entre los que figura la PESC.

199 Sin embargo, resulta obligado hacer constar que tal interpretación es incompatible con el propio tenor del artículo 308 CE.

200 En efecto, para recurrir a dicho artículo se exige que la acción prevista tenga relación con «el funcionamiento del mercado común», por una parte, y que pretenda lograr «uno de los objetivos de la Comunidad», por otra.

201 Ahora bien, habida cuenta de la claridad y precisión de los términos utilizados, este último concepto no puede interpretarse en ningún caso en el sentido de que comprende igualmente los objetivos de la PESC.

202 La coexistencia de la Unión y de la Comunidad como ordenamientos jurídicos integrados pero distintos y la arquitectura constitucional de los pilares, queridas por los autores de los Tratados actualmente vigentes y acertadamente puestas de relieve por el Tribunal de Primera Instancia en los apartados 120 de la sentencia recurrida Kadi y 156 de la sentencia recurrida Yusuf y Al Barakaat, constituyen además consideraciones de carácter institucional que impiden extender dicha pasarela a artículos del Tratado CE distintos de aquellos con los que ésta establece una vinculación expresa.

203 Por lo demás, el artículo 308 CE, al ser parte integrante de un orden institucional basado en el principio de las competencias de atribución, no puede servir de base para ampliar el ámbito de competencias de la Comunidad más allá del marco general que resulta del conjunto de las disposiciones de dicho Tratado y, en particular, de las que definen las misiones y acciones de la Comunidad (dictamen 2/94, antes citado, apartado 30).

- 204 Del mismo modo, tampoco el artículo 3 UE, mencionado por el Tribunal de Primera Instancia en los apartados 126 a 128 de la sentencia recurrida Kadi y 162 a 164 de la sentencia recurrida Yusuf y Al Barakaat, ni el segundo párrafo de dicho artículo en particular pueden servir de base para ampliar las competencias de la Comunidad más allá de los objetivos de esta última.
- 205 El modo en que este error de Derecho afecta a la validez de las sentencias recurridas será examinado posteriormente, una vez terminada la valoración de las demás alegaciones formuladas contra los razonamientos de dichas sentencias relativos a la posibilidad de incluir el artículo 308 CE en la base jurídica del Reglamento controvertido, junto con los artículos 60 CE y 301 CE.
- 206 Estas otras alegaciones pueden agruparse en dos categorías.
- 207 La primera categoría comprende la primera parte del primer motivo del Sr. Kadi, en la que éste alega que el Tribunal de Primera Instancia incurrió en un error de Derecho al reconocer que el artículo 308 CE podía completar la base jurídica del Reglamento controvertido integrada por los artículos 60 CE y 301 CE. Ahora bien, en opinión del Sr. Kadi, estos dos últimos artículos no podían constituir la base jurídica, ni siquiera parcial, del Reglamento controvertido, dado que, según la interpretación del propio Tribunal de Primera Instancia, unas medidas dirigidas contra personas o entidades sin vínculo alguno con el régimen gobernante de un país tercero, únicas destinatarias del Reglamento controvertido, no están comprendidas en el ámbito de aplicación de dichos artículos.
- 208 Esta crítica puede considerarse próxima a la formulada por la Comisión, según la cual, si se estimase aceptable utilizar el artículo 308, debería ser considerándolo base jurídica única, y no junto con los artículos 60 CE y 301 CE.

- 209 La segunda categoría comprende las críticas de la Comisión contra la conclusión formulada por el Tribunal de Primera Instancia en los apartados 116 y 121 de la sentencia recurrida Kadi y en los apartados 152 y 157 de la sentencia recurrida Yusuf y Al Barakaat, según la cual, a efectos de aplicación del artículo 308 CE, no era posible vincular el objetivo del Reglamento controvertido —a saber, según el Tribunal de Primera Instancia, la lucha contra el terrorismo internacional y, más concretamente, la imposición de sanciones económicas y financieras, tales como medidas de congelación de fondos, a individuos y entidades de quienes se sospecha que contribuyen a financiar el terrorismo internacional— a ninguno de los objetivos expresamente asignados a la Comunidad por el Tratado CE.
- 210 La Comisión sostiene a este respecto que las medidas de aplicación impuestas por el Reglamento controvertido en materia de sanciones económicas y financieras deben considerarse vinculadas, por su naturaleza, a ciertos objetivos de la Comunidad, a saber, por una parte, a la política comercial común y, por otra parte, a la libre circulación de capitales.
- 211 En lo que respecta a la primera categoría de alegaciones antes mencionada, procede recordar que el artículo 308 CE tiene por objeto suplir la inexistencia de poderes de acción conferidos expresa o implícitamente a las instituciones comunitarias por disposiciones específicas del Tratado CE, en la medida en que dichos poderes resulten no obstante necesarios para que la Comunidad pueda ejercer sus funciones con vistas a lograr alguno de los objetivos establecidos por dicho Tratado (dictamen 2/94, antes citado, apartado 29).
- 212 Pues bien, el Tribunal de Primera Instancia actuó con gran acierto al concluir que el artículo 308 CE podía formar parte, junto con los artículos 60 CE y 301 CE, de la base jurídica del Reglamento controvertido.
- 213 En efecto, al imponer medidas restrictivas de carácter económico y financiero, este último quedaba manifiestamente incluido en el ámbito de aplicación *ratione materiae* de los artículos 60 CE y 301 CE.

- 214 Dadas estas circunstancias, resultaba justificado, por tanto, incluir dichos artículos en la base jurídica del Reglamento controvertido.
- 215 Por lo demás, dichos artículos prolongan una práctica anterior, basada en el artículo 113 del Tratado CE (actualmente artículo 133 CE, tras su modificación) hasta que el Tratado de Maastricht introdujo los artículos 60 CE y 301 CE (véanse, en este sentido, las sentencias de 17 de octubre de 1995, Werner, C-70/94, Rec. p. I-3189, apartados 8 a 10, y de 14 de enero de 1997, Centro-Com, C-124/95, Rec. p. I-81, apartados 28 y 29), que consistía en encomendar a la Comunidad la ejecución de las acciones decididas en el marco de la cooperación política europea y que obligaran a imponer medidas restrictivas de carácter económico dirigidas contra países terceros.
- 216 Como los artículos 60 CE y 301 CE no confieren sin embargo poderes de acción expresos o implícitos para imponer tales medidas a los destinatarios que carezcan de vínculo alguno con el régimen gobernante de un país tercero, como es el caso de las personas y entidades mencionadas en el Reglamento controvertido, cabía suplir esta falta de facultades, consecuencia de las limitaciones del ámbito de aplicación *ratione personae* de dichos artículos, recurriendo al artículo 308 como base jurídica de dicho Reglamento junto a los dos primeros artículos que servían de base a dicho acto normativo desde el punto de vista de su alcance material, a condición no obstante de que concurrieran todos los demás requisitos exigidos para la aplicación del artículo 308 CE.
- 217 Procede por tanto desestimar por infundadas las alegaciones agrupadas en la primera categoría antes mencionada.
- 218 En lo que respecta a los demás requisitos de aplicación del artículo 308 CE, procede examinar a continuación la segunda categoría de alegaciones antes mencionada.

219 La Comisión sostiene que, aunque la Posición común 2002/402, que el Reglamento controvertido está destinado a aplicar, persigue el objetivo de luchar contra el terrorismo internacional, que es un objetivo de la PESC, dicho Reglamento debe considerarse, por su parte, un acto por el que se adopta una medida de ejecución a fin de imponer sanciones económicas y financieras.

220 Ahora bien, a su juicio, dicho objetivo forma parte de los objetivos de la Comunidad con arreglo al artículo 308 CE, y en particular de los objetivos relativos a la política comercial común y a la libre circulación de capitales.

221 El Reino Unido considera que el objetivo propio del Reglamento controvertido, meramente instrumental, a saber, el establecimiento de unas medidas económicas coercitivas, debe diferenciarse de su objetivo subyacente, que es un objetivo de la PESC, relacionado con el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales. Pues bien, a su juicio, el mencionado objetivo contribuye a la realización del objetivo comunitario implícito subyacente en los artículos 60 CE y 301 CE, que es el de proporcionar medios efectivos de ejecución de los actos adoptados en el marco de la PESC, exclusivamente a través de medidas económicas coercitivas.

222 A este respecto procede recordar que el objetivo perseguido por el Reglamento controvertido consiste en impedir de inmediato que las personas asociadas a Usamah bin Ladin, a la red Al-Qaida y a los talibanes dispongan de recursos financieros o económicos de cualquier tipo, a fin de obstaculizar la financiación de actividades terroristas (sentencia de 11 de octubre de 2007, Möllendorf y Möllendorf-Niehuus, C-117/06, Rec. p. I-8361, apartado 63).

223 En contra de lo que afirmó el Tribunal de Primera Instancia en los apartados 116 de la sentencia recurrida Kadi y 152 de la sentencia recurrida Yusuf y Al Barakaat, dicho objetivo sí puede ponerse en relación con los objetivos que el Tratado CE asigna a la Comunidad. Así pues, las sentencias recurridas adolecen igualmente de un error de Derecho en este punto.

- 224 A este respecto procede recordar que, como se indicó en el apartado 203 de la presente sentencia, como el artículo 308 CE es parte integrante de un orden institucional basado en el principio de las competencias de atribución, dicho artículo no puede servir de base para ampliar el ámbito de competencias de la Comunidad más allá del marco general resultante del conjunto de disposiciones del Tratado CE.
- 225 Pues bien, el objetivo perseguido por el Reglamento controvertido puede ponerse en relación con uno de los objetivos de la Comunidad a los que se refiere el artículo 308 CE, de modo que dicho Reglamento no fue adoptado haciendo caso omiso del ámbito de competencias de la Comunidad, tal como lo delimita el marco general resultante del conjunto de disposiciones del Tratado CE.
- 226 En efecto, los artículos 60 CE y 301 CE, al establecer una competencia comunitaria para la imposición de medidas restrictivas de carácter económico a fin de ejecutar las acciones decididas en el marco de la PESC, constituyen la expresión de un objetivo implícito y subyacente, a saber, el de hacer posible la adopción de tales medidas mediante la utilización eficaz de un instrumento comunitario.
- 227 Cabe considerar que dicho objetivo constituye uno de los objetivos de la Comunidad a los que se refiere el artículo 308 CE.
- 228 El artículo 60 CE, apartado 2, corrobora la interpretación anterior. En efecto, aunque el párrafo primero de dicho apartado otorga a los Estados miembros una competencia, estrictamente delimitada, para tomar medidas unilaterales contra un país tercero en lo relativo a los movimientos de capitales y a los pagos, dicha competencia sólo puede ejercitarse, según los términos de este mismo párrafo, hasta tanto no se hayan tomado medidas comunitarias con arreglo al apartado 1 de dicho artículo.

- 229 La ejecución de medidas restrictivas de carácter económico decididas en el marco de la PESC mediante la utilización de un instrumento comunitario no rebasa el marco general resultante del conjunto de disposiciones del Tratado CE, dado que tales medidas tienen además relación, por su propia naturaleza, con el funcionamiento del mercado común, relación que constituye otro requisito para la aplicación del artículo 308 CE, como se dijo en el apartado 200 de la presente sentencia.
- 230 En efecto, si unas medidas económicas y financieras como las que impone el Reglamento controvertido, consistentes en una congelación, en principio generalizada, de todos los fondos y demás recursos económicos de las personas y entidades mencionadas en él, fueran impuestas unilateralmente por cada Estado miembro, la proliferación de medidas nacionales de esta índole podría alterar el funcionamiento del mercado común. En particular, tales medidas podrían afectar a los intercambios comerciales entre Estados miembros, principalmente en lo que respecta al movimiento de capitales y de pagos, así como al ejercicio del derecho de establecimiento por parte de los operadores económicos. Además, podrían dar lugar a distorsiones de la competencia, ya que las eventuales diferencias entre las medidas adoptadas unilateralmente por los Estados miembros podrían beneficiar o perjudicar a la competitividad de ciertos operadores económicos sin que tales ventajas o desventajas se debieran a razones económicas.
- 231 Resulta pues pertinente a este respecto la afirmación formulada por el Consejo en el cuarto considerando del Reglamento controvertido, según la cual se necesitaba una normativa comunitaria «para evitar toda distorsión de la competencia».
- 232 Llegados a este punto, procede pronunciarse sobre el modo en que los errores de Derecho constatados en los apartados 196 y 223 de la presente sentencia afectan a la validez de las sentencias recurridas.
- 233 Es preciso recordar que, según la jurisprudencia, si los fundamentos de Derecho de una sentencia del Tribunal de Primera Instancia revelan una infracción del Derecho comunitario, pero el fallo de dicha sentencia resulta no obstante justificado con

arreglo a otros fundamentos de Derecho, el recurso de casación debe desestimarse (véase en particular la sentencia de 21 de septiembre de 2006, *JCB Service/Comisión*, C-167/04 P, Rec. p. I-8935, apartado 186 y jurisprudencia citada).

- ²³⁴ Pues bien, debe hacerse constar que la conclusión relativa a la base jurídica del Reglamento controvertido a la que llegó el Tribunal de Primera Instancia en los apartados 135 de la sentencia recurrida Kadi y 158 de la sentencia recurrida Yusuf y Al Barakaat, a saber, que el Consejo era competente para adoptar dicho Reglamento tomando como base jurídica conjunta los artículos 60 CE, 301 CE y 308 CE, resulta justificada con arreglo a otros fundamentos de Derecho.
- ²³⁵ En efecto, si bien el hecho de que el Reglamento controvertido persiguiera un objetivo de la PESC no justificaba la inclusión del artículo 308 CE en la base jurídica de dicho Reglamento, como se ha declarado en los apartados 196 a 204 de la presente sentencia, dicho artículo podía utilizarse sin embargo como base de este Reglamento, ya que, como se afirma en los apartados 225 a 231 de la presente sentencia, cabe considerar legítimamente que tal Reglamento pretende lograr un objetivo de la Comunidad y tiene relación, además, con el funcionamiento del mercado común, como exige el artículo 308 CE. Por otra parte, el hecho de añadir este último artículo a la base jurídica del Reglamento controvertido permitió que el Parlamento Europeo participase en el proceso de toma de decisiones relativo a las medidas de que se trata, específicamente dirigidas contra particulares, mientras que los artículos 60 CE y 301 CE no atribuyen papel alguno a dicha institución.
- ²³⁶ Por lo tanto, procede desestimar en su totalidad por infundados los motivos en que se critican las sentencias recurridas en la medida en que el Tribunal de Primera Instancia había decidido en ellas que los artículos 60 CE, 301 CE y 308 CE constituían la base jurídica legal del Reglamento controvertido.

Sobre el motivo relativo a la violación del artículo 249 CE

Alegaciones de las partes

- ²³⁷ En su segundo motivo, Al Barakaat impugna la conclusión a la que llegó el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 188 de la sentencia recurrida Yusuf y Al Barakaat, según la cual el Reglamento controvertido cumple el requisito de tener alcance general, como exige el artículo 249 CE, ya que se dirige de manera general y abstracta a todas las personas que puedan tener materialmente a su disposición fondos pertenecientes a una o varias de las personas mencionadas en el anexo de dicho Reglamento.
- ²³⁸ Al Barakaat sostiene que «es incorrecto no considerar destinatario del acto de que se trata a la persona cuyos fondos se congelan, ya que resulta razonable pensar que la ejecución de la decisión debe basarse en una medida legal dirigida contra quien dispone de los recursos».
- ²³⁹ Alega igualmente que constituye una contradicción afirmar por una parte, en el apartado 112 de la sentencia recurrida Yusuf y Al Barakaat, que se trata de medidas restrictivas dirigidas directamente contra individuos u organizaciones y por otra parte, en el apartado 188 de esa misma sentencia, que dichas medidas no están dirigidas contra tales individuos o entidades, sino que constituyen una modalidad de disposiciones de ejecución dirigidas a otras personas.
- ²⁴⁰ El Reino de España, el Reino Unido, el Consejo y la Comisión comparten en lo esencial el análisis del Tribunal de Primera Instancia.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 241 El Tribunal de Primera Instancia actuó con gran acierto al considerar, en los apartados 184 a 188 de la sentencia recurrida Yusuf y Al Barakaat, que el hecho de que las personas o entidades que eran objeto de las medidas restrictivas impuestas por el Reglamento controvertido fueran designadas por sus nombres en el anexo I de dicho Reglamento, de modo que éste les afectaba directa e individualmente, según los términos del artículo 230 CE, párrafo cuarto, no significaba que dicho acto no tuviera alcance general, como exige el artículo 249 CE, párrafo segundo, y que no pudiera ser calificado de Reglamento.
- 242 En efecto, si bien es cierto que el Reglamento controvertido impone medidas restrictivas a las personas y entidades cuyos nombres figuran en la lista exhaustiva que constituye su anexo I, lista que por otra parte se modifica regularmente suprimiendo o añadiendo nombres, a fin de que siga coincidiendo con la lista consolidada, resulta obligado hacer constar que los destinatarios de dicho Reglamento se determinan de manera general y abstracta.
- 243 Al igual que la Resolución 1390 (2002), que el Reglamento controvertido pretende aplicar, este Reglamento contiene una prohibición de poner fondos y recursos económicos a disposición de dichas personas o entidades, redactada en términos particularmente amplios (véase en este sentido la sentencia Möllendorf y Möllendorf-Niehuus, antes citada, apartados 50 a 55).
- 244 Pues bien, como el Tribunal de Primera Instancia indicó acertadamente en los apartados 186 y 188 de la sentencia recurrida Yusuf y Al Barakaat, dicha prohibición se dirige a todo aquél que pueda tener materialmente a su disposición los fondos o recursos económicos de que se trata.
- 245 Dicha prohibición resulta así aplicable en circunstancias como las del asunto en que se dictó la sentencia Möllendorf y Möllendorf-Niehuus, antes citada, en el que se planteaba la cuestión de si el Reglamento controvertido prohibía la inscripción

definitiva en el registro de la propiedad de la transmisión de la propiedad de un bien inmueble en ejecución de un contrato de compraventa, en el supuesto de que uno de los compradores fuera una persona física inscrita en la lista del anexo I del Reglamento.

246 En efecto, en el apartado 60 de dicha sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que el artículo 2, apartado 3, del Reglamento controvertido prohibía tal inscripción, dado que ésta supondría poner un recurso económico a disposición de una persona incluida en dicha lista, lo que le permitiría obtener fondos, mercancías o servicios.

247 Habida cuenta de las consideraciones expuestas, procede declarar infundado, igualmente, el motivo de Al Barakaat relativo a la violación del artículo 249 CE.

Sobre los motivos relativos a la violación de ciertos derechos fundamentales

Sobre las alegaciones que se refieren a las partes de las sentencias recurridas relativas a los límites del control de la legalidad interna del Reglamento controvertido por parte del juez comunitario, desde el punto de vista de los derechos fundamentales

248 En la primera parte de su segundo motivo, el Sr. Kadi sostiene que la sentencia recurrida Kadi, al pronunciarse sobre las relaciones entre la ONU y los Miembros de dicha Organización, por una parte, y sobre la manera de aplicar las resoluciones del Consejo de Seguridad, por otra, incurrió en varios errores de Derecho en la interpretación de los principios del Derecho internacional aplicables, lo que a su vez provocó

otros errores de Derecho en la apreciación de los motivos relativos a la violación de ciertos derechos fundamentales específicos del recurrente.

249 Esta parte del motivo consta de cinco alegaciones.

250 En su primera alegación, el Sr. Kadi sostiene que el Tribunal de Primera Instancia incurrió en un error de Derecho en los apartados 183 y 184 de dicha sentencia, al confundir la cuestión de la primacía de las obligaciones de los Estados derivadas de la Carta de las Naciones Unidas, consagrada en el artículo 103 de dicha Carta, con la cuestión, relacionada pero diferente, del efecto vinculante de las decisiones del Consejo de Seguridad, contemplado en el artículo 25 de la Carta.

251 En su segunda alegación, el Sr. Kadi imputa al Tribunal de Primera Instancia la comisión de un error de Derecho por haber partido de la premisa, en los apartados 217 a 225 de la sentencia recurrida Kadi, de que, al igual que las obligaciones derivadas de la Carta de las Naciones Unidas, las resoluciones aprobadas en virtud del capítulo VII de la Carta pasan a formar parte automáticamente del Derecho de los Miembros de la ONU y de su esfera de competencia.

252 En su tercera alegación, el Sr. Kadi sostiene que el Tribunal de Primera Instancia incurrió en un error de Derecho al concluir, en los apartados 212 a 225, 283 y 284 de la sentencia recurrida Kadi, que carecía de competencia alguna para controlar la legalidad de las resoluciones del Consejo de Seguridad aprobadas en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

253 En su cuarta alegación, el Sr. Kadi considera que el razonamiento desarrollado por el Tribunal de Primera Instancia en los apartados 225 a 232 de dicha sentencia, relativo al *ius cogens*, incurre en una grave incoherencia, ya que, si se aceptase el principio de que las resoluciones del Consejo de Seguridad no pueden ser objeto de control

jurisdiccional y disfrutan en este sentido de inmunidad de jurisdicción, dicho principio debería aplicarse con carácter general, sin que las cuestiones relacionadas con el *ius cogens* constituyan una excepción al mismo.

254 En su quinta alegación, el Sr. Kadi mantiene que el hecho de que el Consejo de Seguridad no haya creado un tribunal internacional independiente encargado de juzgar, tanto en lo relativo a los hechos como a su apreciación jurídica, los recursos interpuestos contra las decisiones individuales adoptadas por el Comité de Sanciones no significa ni que los Estados miembros carezcan de la legítima facultad de adoptar medidas razonables para mejorar las apreciaciones de hecho en que se basa la imposición de sanciones y la identificación de las personas sancionadas ni que tengan prohibido crear una vía de recurso apropiada, en virtud del margen de tolerancia de que disponen en el cumplimiento de sus obligaciones.

255 En su escrito de réplica, invocando la sentencia *Bosphorus*, antes citada, el Sr. Kadi sostiene además que el Derecho comunitario exige que todas las medidas legislativas comunitarias estén sometidas al control jurisdiccional ejercido por el Tribunal de Justicia, que también se ocupa del respeto de los derechos fundamentales, aunque el origen de la medida controvertida sea un acto de Derecho internacional, como una resolución del Consejo de Seguridad.

256 A juicio del Sr. Kadi, mientras el Derecho de las Naciones Unidas no ofrezca una protección adecuada a quienes invocan una violación de sus derechos fundamentales, debe existir un control de los actos que adopte la Comunidad a fin de aplicar las resoluciones del Consejo de Seguridad. Ahora bien, según él, el procedimiento de revisión ante el Comité de Sanciones, basado en la protección diplomática, no ofrece una protección de los derechos humanos equivalente a la que otorga el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en lo sucesivo, «CEDH»), como la que exigió el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su sentencia *Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi (Bosphorus Airways) c. Irlanda* de 30 de junio de 2005 (*Recueil des arrêts et décisions* 2005-VI, § 155).

- 257 El Sr. Kadi señala que formula esta última alegación, que es subsidiaria con respecto a las alegaciones basadas en el Derecho internacional, para el supuesto de que el Tribunal de Justicia estimase que existe un conflicto entre los objetivos de aplicación fiel de las resoluciones del Consejo de Seguridad y el principio del juicio justo o el de tutela judicial.
- 258 Por otra parte, según el Sr. Kadi, tal alegación constituye, no un motivo nuevo, sino un desarrollo de la proposición fundamental expuesta en el recurso de casación, según la cual, al decidir actuar por vía legislativa para aplicar una resolución del Consejo de Seguridad, la Comunidad está obligada a velar por que la normativa que así pretende establecer respete los criterios mínimos en materia de derechos humanos, en cuanto requisito de legalidad de dicha normativa.
- 259 En la primera parte de su tercer motivo, Al Barakaat critica las observaciones preliminares del Tribunal de Primera Instancia, en la sentencia recurrida Yusuf y Al Barakaat, sobre la conexión entre el ordenamiento jurídico internacional creado por las Naciones Unidas y el ordenamiento jurídico nacional o comunitario y sobre el alcance del control de legalidad que correspondía ejercer al Tribunal de Primera Instancia.
- 260 A su juicio, una resolución del Consejo de Seguridad, en sí vinculante en Derecho internacional público, sólo puede producir efectos jurídicos contra los justiciables en un Estado si ha sido aplicada con arreglo a la normativa vigente.
- 261 Ahora bien, según la recurrente, no existe ninguna base jurídica que permita afirmar la existencia de un tratamiento particular o de una excepción en caso de aplicación de las resoluciones del Consejo de Seguridad, en el sentido de que un Reglamento comunitario destinado a aplicarlas no estaría obligado a respetar las normas comunitarias sobre la adopción de los reglamentos.

262 Por el contrario, la República Francesa, el Reino de los Países Bajos, el Reino Unido y el Consejo aprueban en lo esencial el análisis realizado al respecto por el Tribunal de Primera Instancia en las sentencias recurridas y comparten la conclusión a la que llegó, según la cual, en lo relativo a la legalidad interna del Reglamento controvertido, este último, al ser un acto de aplicación de resoluciones aprobadas por el Consejo de Seguridad en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, no está sometido en principio al control del juez comunitario, ni siquiera en lo que se refiere al respeto de los derechos fundamentales, y disfruta por este motivo de inmunidad de jurisdicción.

263 Estas partes consideran sin embargo, a diferencia del Tribunal de Primera Instancia, que el juez comunitario no puede ejercer control alguno de la legalidad interna de las resoluciones del Consejo de Seguridad, y reprochan pues al Tribunal de Primera Instancia su conclusión de que dicho control es posible desde el punto de vista del *ius cogens*.

264 En su opinión, al admitir una excepción a este respecto pero sin identificar la base jurídica de la misma (en particular mediante una remisión a las disposiciones del Tratado), las sentencias recurridas se muestran incoherentes, ya que los argumentos que excluyen con carácter general la posibilidad de que el juez comunitario ejerza un control jurisdiccional de las resoluciones del Consejo de Seguridad impiden igualmente que se le reconozca una competencia para ejercer dicho control únicamente desde el punto de vista del *ius cogens*.

265 La República Francesa, el Reino de los Países Bajos, el Reino Unido y la Comisión estiman además que el Tribunal de Primera Instancia incurrió en un error de Derecho al considerar que los derechos fundamentales controvertidos en los presentes asuntos formaban parte del *ius cogens*.

266 A juicio de estas partes, una norma sólo puede calificarse de *ius cogens* en el caso de que no admita excepción alguna. Ahora bien, los derechos invocados en el presente caso —el derecho a un juicio justo y el derecho al respeto de la propiedad— se encuentran sometidos a limitaciones y a excepciones.

- 267 El Reino Unido se ha adherido a la casación a este respecto, solicitando la anulación de las partes de las sentencias recurridas relativas al *ius cogens*, es decir, los apartados 226 a 231 de la sentencia recurrida Kadi y 277 a 281 de la sentencia recurrida Yusuf y Al Barakaat.
- 268 Por su parte, la República Francesa y el Reino de los Países Bajos sugieren al Tribunal de Justicia que modifique los fundamentos de Derecho de las sentencias recurridas y desestime los motivos de casación del Sr. Kadi y de Al Barakaat relativos al *ius cogens*, en razón de la absoluta falta de competencia de los tribunales comunitarios para ejercer un control sobre las resoluciones del Consejo de Seguridad, ni siquiera desde el punto de vista del *ius cogens*.
- 269 En cuanto a la Comisión, ésta sostiene que existen dos razones que pueden justificar que no se dé cumplimiento a la obligación de aplicar unas resoluciones del Consejo de Seguridad como las que aquí se examinan, cuyos términos estrictos no dejan ningún margen de interpretación a las autoridades comunitarias a la hora de aplicarlas: por una parte, el supuesto en el que la resolución de que se trate sea contraria al *ius cogens* y, por otra parte, el supuesto en el que dicha resolución no esté comprendida en el ámbito de aplicación de la Carta de las Naciones Unidas o viole los propósitos y principios de las Naciones Unidas y, por lo tanto, haya sido adoptada *ultra vires*.
- 270 En efecto, habida cuenta de que, con arreglo al artículo 24, párrafo 2, de la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad debe actuar de acuerdo con los propósitos y principios de las Naciones Unidas, entre los que se encuentra, según el artículo 1, apartado 3, de dicha Carta, el desarrollo y el estímulo de los derechos humanos, un acto adoptado por dicho órgano que violase tales derechos, incluidos los derechos fundamentales de los particulares de que se trate, podría considerarse adoptado *ultra vires* y, por lo tanto, no vinculante para la Comunidad.
- 271 La Comisión estima no obstante que el Tribunal de Primera Instancia actuó con gran acierto al concluir que, en principio, el juez comunitario no puede controlar la validez de una resolución del Consejo de Seguridad desde el punto de vista de los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas.

272 Para el supuesto de que se estimase no obstante válido el ejercicio de dicho control, la Comisión alega, invocando al respecto la sentencia Racke, antes citada, que el Tribunal de Justicia, en cuanto órgano jurisdiccional de una organización internacional distinta de la ONU, sólo puede pronunciarse por sí mismo sobre dicha cuestión si la violación de los derechos humanos resulta particularmente flagrante y evidente.

273 Ahora bien, a su juicio, no es éste el caso en los presentes asuntos, ya que existe un procedimiento de revisión ante el Comité de Sanciones y, además, debe presumirse que el Consejo de Seguridad ha ponderado los imperativos de la seguridad internacional, por una parte, y los derechos fundamentales de que se trata, por otra.

274 Por lo que se refiere al criterio seguido en la sentencia Bosphorus, antes citada, la Comisión sostiene que, a diferencia del asunto en que se dictó dicha sentencia, en relación con el Reglamento controvertido podría plantearse la cuestión de la legalidad y de la eventual nulidad de la Resolución de que se trata, si el Tribunal de Justicia estimase que la Comunidad no puede aplicar una resolución vinculante del Consejo de Seguridad desde el momento en que el nivel de exigencia en materia de derechos humanos aplicado por dicho órgano, en particular en lo referente al derecho a ser oído, resulte insuficiente.

275 Por otra parte, el Reino Unido considera que la argumentación del Sr. Kadi según la cual la legalidad de toda normativa adoptada por las instituciones comunitarias a fin de aplicar una resolución del Consejo de Seguridad sigue estando sometida, en virtud del Derecho comunitario, a un control total por parte del Tribunal de Justicia, con independencia de su origen, constituye un motivo nuevo, ya que ha sido invocada por primera vez en el escrito de réplica del recurrente. Por lo tanto, a su juicio, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 42, apartado 2, y 118 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, procede rechazar tal argumentación.

276 Subsidiariamente, dicho Estado miembro sostiene que el especial estatuto de que gozan las resoluciones aprobadas en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas como consecuencia de la interacción de los artículos 25, 48 y 103

de dicha Carta, reconocido por el artículo 297 CE, implica que las acciones llevadas a cabo por los Estados miembros a fin de cumplir sus obligaciones relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales deben estar protegidas contra todo recurso basado en el Derecho comunitario. En su opinión, es evidente que dichas obligaciones también disfrutaban de primacía frente a los principios del Derecho comunitario de carácter constitucional.

277 Este mismo Estado miembro considera que en la sentencia *Bosphorus*, antes citada, el Tribunal de Justicia no se estimó competente para apreciar la validez de un Reglamento destinado a aplicar una resolución del Consejo de Seguridad aprobada en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, sino que se limitó a interpretar dicho Reglamento con objeto de determinar si las autoridades de un Estado miembro debían aplicar en un supuesto concreto una de las medidas establecidas en él. La República Francesa comparte en lo esencial esta interpretación de dicha sentencia.

Apreciación del Tribunal de Justicia

278 Con carácter preliminar, procede rechazar la excepción de inadmisibilidad propuesta por el Reino Unido contra la argumentación formulada por el Sr. Kadi en su escrito de réplica, según la cual, en virtud del Derecho comunitario, la legalidad de toda normativa adoptada por las instituciones comunitarias, incluyendo la destinada a aplicar una resolución del Consejo de Seguridad, sigue estando sometida a un control total por parte del Tribunal de Justicia, con independencia de su origen.

279 Se trata en efecto, como ha alegado el Sr. Kadi, de una argumentación adicional que constituye la ampliación de un motivo invocado anteriormente, al menos implícitamente, en su recurso de casación y presenta un estrecho vínculo con dicho motivo, según el cual, al aplicar una resolución del Consejo de Seguridad, la Comunidad estaba obligada a velar por que la normativa que pretendía establecer respetase los criterios mínimos en materia de derechos humanos, en cuanto requisito de legalidad de dicha normativa (véase en este sentido, en particular, el auto de 13 de noviembre de 2001, *Dürbeck/Comisión*, C-430/00 P, Rec. p. I-8547, apartado 17).

280 Procede examinar las alegaciones en las que los recurrentes critican la conclusión a la que llegó el Tribunal de Primera Instancia al indicar, en esencia, que de los principios que regulan las relaciones entre el ordenamiento jurídico internacional creado por las Naciones Unidas y el ordenamiento jurídico comunitario se deduce que el Reglamento controvertido, por estar destinado 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 de apreciación a estos efectos, no puede ser objeto de un control jurisdiccional en cuanto a su legalidad interna, salvo en lo que respecta a su compatibilidad con las normas que forman parte del *ius cogens*, y disfruta por este motivo de inmunidad de jurisdicción.

281 A este respecto, es preciso recordar, con carácter preliminar, que la Comunidad Europea es una comunidad de Derecho, ya que ni sus Estados miembros ni sus instituciones pueden sustraerse al control de la conformidad de sus actos con la carta constitucional fundamental que constituye el Tratado y este último ha establecido un sistema completo de vías de recurso y de procedimientos destinado a encomendar al Tribunal de Justicia el control de legalidad de los actos de las instituciones (sentencia de 23 de abril de 1986, Les Verts/Parlamento, 294/83, Rec. p. 1339, apartado 23).

282 También es necesario recordar que un acuerdo internacional no puede menoscabar el orden de competencias fijado por los Tratados ni, por lo tanto, la autonomía del sistema jurídico comunitario, cuyo respeto garantiza el Tribunal de Justicia en virtud de la competencia exclusiva que le confiere el artículo 220 CE, competencia que, por otra parte, el Tribunal de Justicia ha indicado ya que forma parte de las propias bases de la Comunidad (véanse, en este sentido, el dictamen 1/91, de 14 de diciembre de 1991, Rec. p. I-6079, apartados 35 y 71, y la sentencia de 30 de mayo de 2006, Comisión/Irlanda, C-459/03, Rec. p. I-4635, apartado 123 y jurisprudencia citada).

283 Además, según reiterada jurisprudencia, los derechos fundamentales forman parte de los principios generales del Derecho cuyo respeto garantiza el Tribunal de Justicia. A este respecto, el Tribunal de Justicia se inspira en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, así como en las indicaciones proporcionadas por los instrumentos internacionales relativos a la protección de los derechos humanos en los que los Estados miembros han cooperado o a los que se han adherido. El CEDH reviste en este contexto un significado particular (véase en particular la sentencia de 26 de junio de 2007, *Ordre des barreaux francophones et germanophone* y otros, C-305/05, Rec. p. I-5305, apartado 29 y jurisprudencia citada).

- 284 La jurisprudencia del Tribunal de Justicia muestra igualmente que el respeto de los derechos humanos constituye un requisito de legalidad de los actos comunitarios (dictamen 2/94, antes citado, apartado 34) y que no pueden admitirse en la Comunidad medidas incompatibles con el respeto de los derechos humanos (sentencia de 12 de junio de 2003, Schmidberger, C-112/00, Rec. p. I-5659, apartado 73 y jurisprudencia citada).
- 285 De estos precedentes se deduce que las obligaciones impuestas por un acuerdo internacional no pueden tener por efecto menoscabar los principios constitucionales del Tratado CE, entre los que figura el principio según el cual todos los actos comunitarios deben respetar los derechos fundamentales, pues el respeto de esos derechos constituye un requisito de legalidad de dichos actos, cuyo control incumbe al Tribunal de Justicia, en el marco del sistema completo de vías de recurso establecido por dicho Tratado.
- 286 A este respecto es preciso subrayar que, en un contexto como el de los presentes asuntos, el control de legalidad que debe así garantizar el juez comunitario recae en el acto comunitario destinado a aplicar el acuerdo internacional de que se trate, y no en este último como tal.
- 287 Más concretamente, tratándose de un acto comunitario destinado a aplicar una resolución del Consejo de Seguridad aprobada en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, como el Reglamento controvertido, no corresponde, pues, al juez comunitario, en el marco de la competencia exclusiva que le confiere el artículo 220 CE, controlar la legalidad de la resolución aprobada por dicho órgano internacional, ni siquiera limitando su control al examen de la compatibilidad de tal resolución con el *ius cogens*.
- 288 Por otra parte, 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.

289 Así, el Tribunal de Justicia ha anulado ya una decisión del Consejo por la que se aprobaba un acuerdo internacional tras haber examinado la legalidad interna de la misma desde el punto de vista del acuerdo de que se trataba y haber constatado una violación de un principio general del Derecho comunitario, concretamente del principio general de no discriminación (sentencia de 10 de marzo de 1998, Alemania/Consejo, C-122/95, Rec. p. I-973).

290 Es preciso analizar por tanto si, como declaró el Tribunal de Primera Instancia, los principios que regulan las relaciones entre el ordenamiento jurídico internacional creado por las Naciones Unidas y el ordenamiento jurídico comunitario obligan a excluir, en principio, el control jurisdiccional de la legalidad interna del Reglamento controvertido desde el punto de vista de los derechos fundamentales, a pesar de que, como indica la jurisprudencia recordada en los apartados 281 a 284 de la presente sentencia, dicho control constituye una garantía constitucional que forma parte de las propias bases de la Comunidad.

291 A este respecto, procede recordar en primer lugar que las competencias de la Comunidad deben ser ejercidas respetando el Derecho internacional (sentencias antes citadas Poulsen y Diva Navigation, apartado 9, y Racke, apartado 45), y que el Tribunal de Justicia precisó además, en la primera de estas sentencias (en el mismo apartado), que los actos adoptados en ejercicio de estas competencias deben interpretarse, y su ámbito de aplicación circunscribirse, a la luz de las normas pertinentes del Derecho internacional.

292 Además, el Tribunal de Justicia ha declarado ya que las competencias de la Comunidad en materia de cooperación y desarrollo, contempladas en los artículos 177 CE a 181 CE, deben ejercerse respetando los compromisos asumidos en el marco de las Naciones Unidas y de las demás organizaciones internacionales (sentencia de 20 de mayo de 2008, Comisión/Consejo, C-91/05, Rec. p. I-3651, apartado 65 y jurisprudencia citada).

293 El respeto de los compromisos asumidos en el marco de las Naciones Unidas se impone con igual fuerza 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.

- 294 Al ejercer esta última competencia, la Comunidad tiene en efecto 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.
- 295 A continuación, procede hacer constar que las competencias previstas en los artículos 60 CE y 301 CE sólo pueden ejercerse tras la adopción, con arreglo a las disposiciones del Tratado UE relativas a la PESC, de una posición común o de una acción común que implique una acción de la Comunidad.
- 296 Pues bien, si, como consecuencia de la adopción de un acto de este tipo, la Comunidad queda obligada a adoptar en el ámbito del Tratado CE las medidas que exige dicho acto, esta obligación implica que, cuando se trate de aplicar 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 al elaborar dichas medidas 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.
- 297 Por otra parte, el Tribunal de Justicia ha declarado ya que, para interpretar el Reglamento controvertido, también debe tenerse en cuenta el texto y el objeto de la Resolución 1390 (2002) que este Reglamento pretende aplicar, según su cuarto considerando (sentencia Möllendorf y Möllendorf-Niehuus, antes citada, apartado 54 y jurisprudencia citada).

298 Sin embargo, es preciso poner de relieve que la Carta de las Naciones Unidas no obliga a seguir un método determinado para la aplicación de las resoluciones aprobadas por el Consejo de Seguridad en virtud del capítulo VII de dicha Carta, ya que dicha aplicación debe producirse conforme a la normativa aplicable al respecto en el ordenamiento jurídico interno de cada Miembro de la ONU. En efecto, la Carta de las Naciones Unidas permite en principio que los Miembros de la ONU elijan libremente entre los diferentes métodos posibles de recepción de tales resoluciones en su ordenamiento jurídico interno.

299 Se deduce del conjunto de consideraciones expuestas 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 del Reglamento controvertido desde el punto de vista de los derechos fundamentales por el hecho de que dicho Reglamento esté destinado a aplicar una resolución del Consejo de Seguridad aprobada en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

300 Por otra parte, carece por completo de base en el Tratado CE la tesis de que un acto comunitario de la índole del Reglamento controvertido disfruta de dicha inmunidad de jurisdicción como corolario del principio de primacía en el ámbito del Derecho internacional de las obligaciones derivadas de la Carta de las Naciones Unidas, y en particular de las obligaciones relativas a la aplicación de las resoluciones del Consejo de Seguridad aprobadas en virtud del capítulo VII de dicha Carta.

301 Es cierto que el Tribunal de Justicia reconoció en el pasado que, cuando concurrieran los requisitos de aplicación del artículo 234 del Tratado CE (actualmente artículo 307 CE, tras su modificación), dicho artículo podía permitir incluso excepciones a la aplicación del Derecho primario, por ejemplo del artículo 113 del Tratado CE, relativo a la política comercial común (véase en ese sentido la sentencia Centro-Com, antes citada, apartados 56 a 61).

302 También es cierto que el artículo 297 CE autoriza implícitamente los obstáculos al funcionamiento del mercado común provocados por las medidas que un Estado miembro pueda verse obligado a adoptar para hacer frente a las obligaciones contraídas por él para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

- 303 Sin embargo, no cabe interpretar dichos artículos en el sentido de que permitan establecer excepciones a 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.
- 304 En efecto, el artículo 307 CE no podría permitir en ningún caso que se pusieran en entredicho los principios que constituyen las propias bases del ordenamiento jurídico comunitario, y entre ellos el de protección de los derechos fundamentales, que comprende el control de legalidad de los actos comunitarios por parte del juez comunitario en lo que respecta a su conformidad con los derechos fundamentales.
- 305 La tesis de la inmunidad de jurisdicción del Reglamento controvertido en lo que respecta al control de su compatibilidad con los derechos fundamentales, inmunidad resultante de la pretendida primacía absoluta de las resoluciones del Consejo de Seguridad que dicho Reglamento está destinado a aplicar, tampoco puede basarse en el puesto que las obligaciones derivadas de la Carta de las Naciones Unidas ocuparían en la jerarquía normativa del ordenamiento jurídico comunitario, si tales obligaciones se clasificaran en esa jerarquía.
- 306 En efecto, el artículo 300 CE, apartado 7, dispone que los acuerdos celebrados en las condiciones mencionadas en dicho artículo serán vinculantes para las instituciones de la Comunidad, así como para los Estados miembros.
- 307 Así pues, en virtud de dicha disposición, si fuera aplicable a la Carta de las Naciones Unidas, esta última disfrutaría de primacía sobre los actos de Derecho comunitario derivado (véase en este sentido la sentencia de 3 de junio de 2008, Intertanko y otros, C-308/06, Rec. p. I-4057, apartado 42 y jurisprudencia citada).

308 Sin embargo, esta primacía en el ámbito del Derecho comunitario no se extendería al Derecho primario ni, en particular, a sus principios generales, entre los que figura el respeto de los derechos fundamentales.

309 Corroborra esta interpretación el apartado 6 de este mismo artículo 300 CE, según el cual un acuerdo internacional no puede entrar en vigor cuando el dictamen del Tribunal de Justicia sobre su compatibilidad con el Tratado CE sea negativo, a menos que dicho Tratado se modifique previamente.

310 Se ha sostenido no obstante ante este Tribunal de Justicia, en particular en la vista, que al igual que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que en varias resoluciones recientes se ha declarado incompetente para controlar la conformidad de ciertos actos de aplicación de las resoluciones aprobadas por el Consejo de Seguridad en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, los tribunales comunitarios deben abstenerse de controlar la legalidad del Reglamento controvertido desde el punto de vista de los derechos fundamentales, dado que dicho acto también está destinado a aplicar resoluciones del Consejo de Seguridad de esas características.

311 A este respecto, procede hacer constar que, tal como puso de relieve por lo demás el propio Tribunal Europeo de Derechos Humanos, existe una diferencia fundamental entre la naturaleza de los actos a los que se referían sus mencionadas resoluciones, cuya conformidad con el CEDH dicho Tribunal se declaró incompetente para controlar, y la naturaleza de otros actos con respecto a los cuales su competencia resulta indiscutible (véase TEDH, resolución Behrami y Behrami c. Francia y Sarajmati c. Francia, Alemania y Noruega de 2 de mayo de 2007, aún no publicada en el *Recueil des arrêts et décisions*, § 151).

312 En efecto, aunque el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se declaró incompetente *ratione personae* en algunos de los asuntos que le fueron sometidos, tales asuntos se referían en particular a acciones de un órgano subsidiario de la ONU creado con arreglo al capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas o a acciones

relacionadas con el ejercicio de facultades válidamente delegadas por el Consejo de Seguridad en aplicación de ese mismo capítulo, es decir, a acciones directamente imputables a la ONU, en cuanto organización con miras universales que persigue un objetivo imperativo de seguridad colectiva, y no a acciones imputables a los Estados demandados ante ese Tribunal; por otra parte, tales acciones no se habían producido en el territorio de dichos Estados ni eran consecuencia de una decisión de sus autoridades.

313 En cambio, en el apartado 151 de la resolución Behrami y Behrami c. Francia y Sarajmati c. Francia, Alemania y Noruega, antes citada, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos recordó que ya se había reconocido competente, concretamente *ratione personae*, frente al Estado demandado en el asunto en el que dictó su sentencia Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlanda, antes citada, relativo a una incautación efectuada por las autoridades del Estado demandado en su territorio nacional en virtud de una decisión de un Ministro de dicho Estado, pese a que la medida de que se trataba había sido decidida en virtud de un Reglamento comunitario, a su vez adoptado en aplicación de una resolución del Consejo de Seguridad.

314 En el presente caso, procede hacer constar que no cabe calificar el Reglamento controvertido de acto directamente imputable a la ONU, en cuanto acción de uno de los órganos subsidiarios de ésta creados con arreglo al capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas o acción relacionada con el ejercicio de facultades válidamente delegadas por el Consejo de Seguridad en aplicación de ese mismo capítulo.

315 Además, y en cualquier caso, la cuestión de la competencia del Tribunal de Justicia para pronunciarse sobre la validez del Reglamento controvertido se plantea en un contexto radicalmente diferente.

316 En efecto, como ya se ha recordado en los apartados 281 a 284 de la presente sentencia, 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.

- 317 La cuestión de la competencia del Tribunal de Justicia se plantea, en efecto, en el ámbito del ordenamiento jurídico interno y autónomo de la Comunidad, del que el Reglamento controvertido forma parte y en el que el Tribunal de Justicia es competente para controlar la validez de los actos comunitarios desde el punto de vista de los derechos fundamentales.
- 318 Se ha alegado por otra parte que, habida cuenta de la deferencia que las instituciones comunitarias deben mostrar a las instituciones de las Naciones Unidas, el Tribunal de Justicia debería renunciar a controlar la legalidad del Reglamento controvertido desde el punto de vista de los derechos fundamentales, aunque dicho control fuera posible, dado que en el régimen de sanciones establecido por las Naciones Unidas los derechos fundamentales reciben una protección suficiente, en especial gracias a la existencia del procedimiento de revisión, que varias resoluciones recientes del Consejo de Seguridad han mejorado significativamente.
- 319 Según la Comisión, mientras en dicho régimen de sanciones los particulares o entidades afectados dispongan de una posibilidad aceptable de ser oídos, gracias a un mecanismo de control administrativo integrado en el sistema jurídico de las Naciones Unidas, el Tribunal de Justicia no debe intervenir de ningún modo.
- 320 A este respecto es preciso señalar ante todo que, aunque efectivamente el régimen de medidas restrictivas establecido por las Naciones Unidas ha sido modificado por varias resoluciones recientes del Consejo de Seguridad, tanto en lo que respecta a la inclusión en la lista consolidada como a la supresión de nombres de dicha lista [véanse en particular las resoluciones 1730 (2006), de 19 de diciembre de 2006, y 1735 (2006), de 22 de diciembre de 2006], tales modificaciones se han producido después de adoptado el Reglamento controvertido, de modo que, en principio, no pueden tenerse en cuenta en los presentes procedimientos de casación.

- 321 En cualquier caso, el hecho de que en este régimen de las Naciones Unidas exista un procedimiento de revisión ante el Comité de Sanciones no puede llevar aparejada una inmunidad de jurisdicción generalizada en el ámbito del ordenamiento jurídico interno de la Comunidad, ni siquiera teniendo en cuenta las recientes modificaciones de dicho procedimiento.
- 322 En efecto, dicha inmunidad, que supondría una excepción importante al régimen de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales establecido por el Tratado CE, carece de justificación desde el momento en que resulta evidente que el mencionado procedimiento de revisión no ofrece las garantías de una tutela judicial.
- 323 A este respecto resulta obligado hacer constar que, aunque en la actualidad toda persona o entidad tiene la posibilidad de dirigirse directamente al Comité de Sanciones presentando su solicitud de exclusión de la lista consolidada al denominado «punto focal», el procedimiento ante dicho Comité sigue siendo esencialmente de naturaleza diplomática e interestatal, pues las personas o entidades afectadas no tienen una auténtica posibilidad de defender sus derechos y el Comité adopta sus decisiones por consenso, disponiendo todos sus miembros de un derecho de veto.
- 324 A este respecto, las Directrices del Comité de Sanciones, en su versión modificada en último lugar el 12 de febrero de 2007, muestran que el peticionario que haya presentado una solicitud de exclusión de la lista no puede en absoluto defender personalmente sus derechos en el procedimiento ante el Comité de Sanciones ni hacerse representar al efecto, pues el Gobierno del Estado donde reside o cuya nacionalidad ostenta es el único que tiene la facultad de presentar sus eventuales observaciones sobre dicha solicitud.
- 325 Además, estas Directrices no obligan al Comité de Sanciones a comunicar al peticionario las razones y las pruebas que justifican su inclusión en la lista consolidada ni a darle acceso a esos datos, ni siquiera con limitaciones. Por último, en el caso de que el Comité desestime la solicitud de exclusión de la lista, no tiene obligación alguna de motivar su decisión.

326 Se deduce de las consideraciones precedentes que, 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 controvertido.

327 Por lo tanto, el Tribunal de Primera Instancia incurrió en un error de Derecho al declarar, en los apartados 212 a 231 de la sentencia recurrida Kadi y 263 a 282 de la sentencia recurrida Yusuf y Al Barakaat, que de los principios que regulan las relaciones entre el ordenamiento jurídico internacional creado por las Naciones Unidas y el ordenamiento jurídico comunitario se deduce que el Reglamento controvertido, por estar destinado 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 de apreciación al efecto, debe disfrutar de inmunidad de jurisdicción en cuanto a su legalidad interna, salvo en lo que respecta a su compatibilidad con las normas que forman parte del *ius cogens*.

328 Así pues, los motivos de casación de los recurrentes a este respecto resultan fundados, por lo que procede anular las sentencias recurridas en este punto.

329 De ello se deduce que ya no es preciso examinar las alegaciones formuladas contra las partes de las sentencias recurridas relativas al control del Reglamento controvertido desde el punto de vista de las normas de Derecho internacional que forman parte del *ius cogens* y, por lo tanto, tampoco es necesario examinar la adhesión a la casación formulada por el Reino Unido.

330 Además, dado que en la siguiente parte de las sentencias recurridas, relativa a los derechos fundamentales específicos invocados por los demandantes, el Tribunal de Primera Instancia se limitó a examinar la legalidad del Reglamento controvertido únicamente desde el punto de vista de tales normas, a pesar de que le incumbía

proceder a un examen, en principio completo, desde el punto de vista de los derechos fundamentales que forman parte de los principios generales del Derecho comunitario, procede anular igualmente la siguiente parte de dichas sentencias.

Sobre los recursos ante el Tribunal de Primera Instancia

- 331 Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 61, párrafo primero, segunda frase, del Estatuto del Tribunal de Justicia, en caso de anulación de la resolución del Tribunal de Primera Instancia, el Tribunal de Justicia podrá resolver definitivamente el litigio, cuando su estado así lo permita.
- 332 En el presente caso, el Tribunal de Justicia estima oportuno resolver definitivamente sobre los recursos de anulación del Reglamento controvertido que interpusieron los recurrentes, pues su estado así lo permite.
- 333 En primer lugar, procede examinar las alegaciones formuladas por el Sr. Kadi y Al Barakaat en cuanto a la violación de sus derechos de defensa que sufrieron al imponérseles las medidas de congelación de fondos establecidas por el Reglamento controvertido, en particular en lo que respecta al derecho a ser oído y al derecho a un control jurisdiccional efectivo.
- 334 A este respecto, vistas las circunstancias concretas en que se incluyeron los nombres de los recurrentes en la lista de personas y entidades a quienes se aplican las medidas restrictivas, recogida en el anexo I del Reglamento controvertido, la violación de los derechos de defensa de éstos, y en particular de su derecho a ser oídos y de su derecho a un control jurisdiccional efectivo, ha sido manifiesta.

335 En efecto, según reiterada jurisprudencia, el principio de tutela judicial efectiva es un principio general del Derecho comunitario, que resulta de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros y ha sido consagrado en los artículos 6 y 13 del CEDH, y que por otra parte ha sido reafirmado en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada el 7 de diciembre de 2000 en Niza (DO C 364, p. 1) (véase la sentencia de 13 de marzo de 2007, Unibet, C-432/05, Rec. p. I-2271, apartado 37).

336 Además, habida cuenta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en otros ámbitos (véanse en particular las sentencias de 15 de octubre de 1987, Heylens y otros, 222/86, Rec. p. 4097, apartado 15, y 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, apartados 462 y 463), procede concluir en el presente caso que, como el control jurisdiccional debe poder recaer en la legalidad de los motivos en que se basa, en cada caso concreto, la inclusión del nombre de una persona o de una entidad en la lista recogida en el anexo I del Reglamento controvertido y la consecuente imposición de un conjunto de medidas restrictivas a dicha persona o entidad, la eficacia del control jurisdiccional exige que la autoridad comunitaria de que se trate esté obligada a comunicar dichos motivos a la persona o entidad afectada con el máximo detalle posible, ya sea al decidirse la inclusión en la lista o, al menos, con la máxima brevedad posible una vez adoptada dicha decisión, a fin de permitir que estos destinatarios ejerciten dentro de plazo su derecho de recurso.

337 En efecto, el cumplimiento de la obligación de comunicar tales motivos resulta necesario, tanto para permitir que los destinatarios de las medidas restrictivas defiendan sus derechos en las mejores condiciones posibles y decidan con pleno conocimiento de causa sobre la conveniencia de someter el asunto al juez comunitario (véase en este sentido la sentencia Heylens y otros, antes citada, apartado 15) como para poner a este último en condiciones de ejercer plenamente el control de legalidad del acto comunitario de que se trate, conforme a la misión que le ha encomendado el Tratado CE.

338 Por lo que se refiere a los derechos de defensa, y en particular al derecho a ser oído, tratándose de unas medidas restrictivas como las que impone el Reglamento controvertido, no cabe exigir a las autoridades comunitarias que comuniquen dichos motivos antes de la inclusión inicial de una persona o entidad en la lista.

339 En efecto, como indicó el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 308 de la sentencia recurrida Yusuf y Al Barakaat, la comunicación previa podría poner en peligro la eficacia de las medidas de congelación de fondos y de recursos económicos impuestas por este Reglamento.

340 Para alcanzar el objetivo perseguido por dicho Reglamento, tales medidas deben poder beneficiarse, por su propia naturaleza, del efecto sorpresa y, como el Tribunal de Justicia ha indicado ya, aplicarse con efecto inmediato (véase en este sentido la sentencia Möllendorf y Möllendorf-Niehuus, antes citada, apartado 63).

341 Por razones relacionadas igualmente con el objetivo perseguido por el Reglamento controvertido y con la eficacia de las medidas que en él se establecen, las autoridades comunitarias tampoco estaban obligadas a proceder a una audiencia de los recurrentes antes de la inclusión inicial de sus nombres en la lista recogida en el anexo I de dicho Reglamento.

342 Además, tratándose de un acto comunitario destinado a aplicar una resolución aprobada por el Consejo de Seguridad en relación con la lucha contra el terrorismo, 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 y, por tanto, a que se oigan sus alegaciones al respecto.

343 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 controvertido 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.

344 En este tipo de casos, sin embargo, 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 la 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 (véase en este sentido TEDH, sentencia *Chahal c. Reino Unido* de 15 de noviembre de 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V, § 131).

345 En el presente caso resulta obligado hacer constar, en primer lugar, que ni el Reglamento controvertido ni la Posición común 2002/402, a la que éste se remite, establecen un procedimiento para comunicar a los interesados los datos que justifican la inclusión de sus nombres en el anexo I de dicho Reglamento y para darles audiencia, ni al mismo tiempo que dicha inclusión ni posteriormente.

346 A continuación procede señalar que el Consejo no ha informado en ningún momento a los recurrentes de los datos utilizados en su contra que justificaban la inclusión inicial de sus nombres en el anexo I del Reglamento controvertido y la consiguiente imposición de las medidas restrictivas previstas en él.

347 En efecto, las partes coinciden en reconocer que no se ofreció información alguna a este respecto a los recurrentes, ya fuera en el Reglamento nº 467/2001, en sus versiones modificadas por los Reglamentos nº 2062/2001 y nº 2199/2001 —que incluyeron por primera vez sus nombres en una lista de personas, entidades u organismos a quienes se aplicaba una congelación de fondos—, en el Reglamento controvertido o en cualquier otro momento posterior.

348 Habida cuenta de que el Consejo no dio traslado a los recurrentes de los datos utilizados en su contra como base de las medidas restrictivas que les fueron impuestas, ni les otorgó el derecho de tomar conocimiento de dichos datos en un plazo razonable tras la imposición de las medidas, los recurrentes no se encontraban en condiciones

de dar a conocer oportunamente su punto de vista a este respecto. Por lo tanto, no se respetaron los derechos de defensa de los recurrentes, ni en particular su derecho a ser oídos.

349 Además, al no haber sido informados los recurrentes 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, ya mencionadas en los apartados 336 y 337 de la presente sentencia, los recurrentes tampoco pudieron defender sus derechos ante el juez comunitario en relación con tales datos en condiciones satisfactorias, por lo que también procede constatar una violación de su derecho a un recurso jurisdiccional efectivo.

350 Por último, es preciso señalar que en los presentes recursos no se ha puesto remedio a esta violación. En efecto, como el Consejo mantiene una posición de principio según la cual el juez comunitario no puede verificar ningún dato de esta naturaleza, dicha institución no ha aportado dato alguno al efecto.

351 Así pues, el Tribunal de Justicia no puede sino hacer constar que no se encuentra en condiciones de controlar la legalidad del Reglamento controvertido en lo que respecta a los recurrentes, 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 disfrutaban los recurrentes.

352 Por lo tanto, es preciso declarar que, en lo que atañe a los recurrentes, el Reglamento controvertido fue adoptado sin ofrecer garantía alguna sobre la comunicación de los datos utilizados en contra de éstos ni sobre la audiencia de los mismos 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.

- 353 Se deduce del conjunto de consideraciones expuestas que procede considerar fundados los motivos invocados por el Sr. Kadi y Al Barakaat en apoyo de su recurso de anulación del Reglamento controvertido en los que se invoca una violación de sus derechos de defensa, y en particular del derecho a ser oídos y del principio de tutela judicial efectiva.
- 354 En segundo lugar, procede examinar el motivo alegado por el Sr. Kadi en el que se invoca la violación del derecho al respeto de la propiedad que sufrió como consecuencia de las medidas de congelación de fondos que le impuso el Reglamento controvertido.
- 355 Según reiterada jurisprudencia, el derecho de propiedad forma parte de los principios generales del Derecho comunitario. No obstante, este principio no constituye una prerrogativa absoluta, sino que debe tomarse en consideración en relación con su función en la sociedad. Por consiguiente, pueden imponerse restricciones al ejercicio del derecho de propiedad, siempre y cuando estas restricciones respondan efectivamente a objetivos de interés general perseguidos por la Comunidad y no constituyan, habida cuenta del objetivo perseguido, una intervención desmesurada e intolerable que afecte a la propia esencia del derecho así garantizado (véase en este sentido, entre otras, la sentencia Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia y ERSA, antes citada, apartado 119 y jurisprudencia citada; véase igualmente en este sentido, en relación con un régimen de medidas restrictivas, la sentencia Bosphorus, antes citada, apartado 21).
- 356 Para determinar el alcance del derecho fundamental al respeto de la propiedad, principio general del Derecho comunitario, es preciso tener en cuenta, en especial, el artículo 1 del Protocolo adicional nº 1 del CEDH, que consagra este derecho.
- 357 Es necesario analizar, pues, si la medida de congelación de fondos impuesta por el Reglamento controvertido constituye una intervención desmesurada e intolerable que afecta a la propia esencia del derecho fundamental al respeto de la propiedad de las personas que, como el Sr. Kadi, aparecen mencionadas en la lista recogida en el anexo I de dicho Reglamento.

- 358 La congelación de fondos constituye una medida cautelar que no pretende privar de su propiedad a dichas personas. Sin embargo, tal medida supone indudablemente una restricción al ejercicio del derecho de propiedad del Sr. Kadi, restricción que, además, debe calificarse de considerable, habida cuenta del alcance general de la congelación de fondos y del hecho de que se le viene aplicando desde el 20 de octubre de 2001.
- 359 Se plantea por tanto la cuestión de si esta restricción al ejercicio del derecho de propiedad del Sr. Kadi puede resultar justificada.
- 360 A este respecto, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos señala que debe existir una relación de proporcionalidad razonable entre los medios utilizados y la finalidad perseguida. Procede investigar, pues, si se ha respetado el equilibrio entre las exigencias del interés general y el interés de la persona o personas afectadas. En tal investigación es preciso reconocer un gran margen de apreciación al legislador, tanto para elegir las medidas de aplicación como para determinar si el propósito de alcanzar el objetivo de la norma de que se trate legitima las consecuencias de dichas medidas, desde el punto de vista del interés general [véase en este sentido, en particular, TEDH, sentencia J.A. Pye (Oxford) Ltd. y J.A. Pye (Oxford) Land Ltd. c. Reino Unido de 30 de agosto de 2007, aún no publicada en el *Recueil des arrêts et décisions*, §§ 55 y 75].
- 361 Como el Tribunal de Justicia ha declarado ya a propósito de otro régimen comunitario de medidas restrictivas de carácter económico, que también aplicaba resoluciones aprobadas por el Consejo de Seguridad en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, la importancia de los objetivos perseguidos por un acto comunitario de la índole del Reglamento controvertido puede justificar sus consecuencias negativas, por considerables que sean para ciertos operadores, incluidos aquellos que no tienen ninguna responsabilidad en la situación que condujo a la adopción de las sanciones pero resultan afectados, en particular en sus derechos de propiedad (véase en este sentido la sentencia *Bosphorus*, antes citada, apartados 22 y 23).

362 En el presente caso, las medidas restrictivas aprobadas por el Reglamento controvertido permiten aplicar a nivel comunitario las medidas restrictivas decididas por el Consejo de Seguridad contra Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y los talibanes y otros individuos, grupos, empresas y entidades asociados con ellos.

363 Frente a un objetivo de interés general tan fundamental para la comunidad internacional como la lucha por todos los medios, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, contra las amenazas que los actos de terrorismo suponen para la paz y la seguridad internacionales, la congelación de fondos, activos financieros y otros recursos económicos de las personas que el Consejo de Seguridad o el Comité de Sanciones consideran asociadas con Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y los talibanes no puede calificarse, en sí, de inadecuada o desproporcionada [véase en este sentido la sentencia Bosphorus, antes citada, apartado 26, así como TEDH, sentencia Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlanda, antes citada, § 167].

364 También debe tomarse en consideración a este respecto el hecho de que, en su versión modificada por el Reglamento nº 561/2003, adoptado a raíz de la Resolución 1452 (2002) del Consejo de Seguridad, el Reglamento controvertido dispone, entre otras excepciones y exenciones, que, a petición de los interesados y salvo oposición expresa del Comité de Sanciones, las autoridades nacionales competentes declararán que la congelación de fondos no se aplicará a los fondos necesarios para sufragar gastos básicos, en particular el pago de alimentos, alquileres, tratamientos médicos, impuestos o servicios públicos. Además, los fondos necesarios para cualquier otro «gasto extraordinario» pueden liberarse mediante autorización expresa del Comité de Sanciones.

365 Procede señalar además que las resoluciones del Consejo de Seguridad que el Reglamento controvertido está destinado a aplicar establecen un mecanismo de revisión periódica del régimen general de sanciones creado por ellas, así como un procedimiento que permite que los interesados sometan en cualquier momento su caso para revisión al Comité de Sanciones mediante una solicitud que, en la actualidad, puede ser presentada directamente a dicho Comité a través del denominado «punto focal».

366 Estas consideraciones llevan a la conclusión de que las medidas restrictivas impuestas por el Reglamento controvertido son unas restricciones del derecho de propiedad que, en principio, podrían resultar justificadas.

367 Procede examinar además si el derecho de propiedad del Sr. Kadi fue respetado al aplicarle dicho Reglamento en las circunstancias del presente caso.

368 A este respecto es preciso recordar que los procedimientos aplicables deben ofrecer también a la persona afectada una oportunidad adecuada para exponer su caso a las autoridades competentes. Para asegurarse del cumplimiento de este requisito, que constituye una exigencia inherente al artículo 1 del Protocolo nº 1 del CEDH, procede examinar en términos generales los procedimientos aplicables (véase en este sentido, en particular, TEDH, sentencia Jokela c. Finlandia de 21 de mayo de 2002, *Recueil des arrêts et décisions* 2002-IV, § 45 y jurisprudencia citada y § 55).

369 Pues bien, en lo que respecta al Sr. Kadi, el Reglamento controvertido fue 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 debe calificarse de considerable, habida cuenta del alcance general y de la duración efectiva de las medidas restrictivas que le fueron impuestas.

370 Procede concluir por tanto que, en las circunstancias del presente caso, la imposición al Sr. Kadi de las medidas restrictivas establecidas por el Reglamento controvertido como consecuencia de su inclusión en la lista recogida en el anexo I de dicho Reglamento constituye una restricción injustificada de su derecho de propiedad.

371 Por lo tanto, procede considerar fundado el motivo en el que el Sr. Kadi invoca la violación de su derecho fundamental al respeto de su propiedad.

372 Se deduce del conjunto de consideraciones expuestas que procede anular el Reglamento controvertido en lo que respecta a los recurrentes.

373 No obstante, esta anulación parcial del Reglamento controvertido con efecto inmediato podría causar daños graves e irreversibles a la eficacia de las medidas restrictivas impuestas en él y que la Comunidad tiene el deber de aplicar, dado que, en el intervalo necesario para una eventual sustitución del mismo por un nuevo Reglamento, la persona y la entidad afectadas podrían tomar disposiciones para evitar que pudieran aplicárseles de nuevo medidas de congelación de fondos.

374 Por otra parte, como de la presente sentencia se deduce que procede anular el Reglamento controvertido, en lo que respecta a los recurrentes, a causa de una violación de los principios aplicables en el procedimiento seguido para la adopción de las medidas restrictivas que dicho Reglamento impone, no cabe excluir la posibilidad de que, en cuanto al fondo, la imposición de tales medidas a los recurrentes se revele en definitiva justificada.

375 Habida cuenta de estas circunstancias, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 231 CE, procede mantener durante un breve período los efectos del Reglamento controvertido en lo que respecta a la inclusión de los nombres de los recurrentes en la lista recogida en su anexo I, período que deberá determinarse de modo que permita que el Consejo remedie las violaciones constatadas, pero teniendo también en cuenta la importante repercusión de las medidas restrictivas de que se trata en los derechos y libertades de los recurrentes.

376 En consecuencia, este Tribunal de Justicia considera oportuno aplicar el artículo 231 CE para mantener los efectos del Reglamento controvertido, en lo que respecta a los recurrentes, durante un período de tres meses como máximo a partir de la fecha en que se dicte la presente sentencia.

Costas

- 377 Con arreglo al artículo 122, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento, cuando el recurso de casación sea fundado y el Tribunal de Justicia resuelva definitivamente el litigio, dicho Tribunal decidirá sobre las costas. El artículo 69 del mismo Reglamento, aplicable al procedimiento de casación en virtud del artículo 118 de éste, dispone en su apartado 2 que la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Según el apartado 4, párrafo primero, de dicho artículo 69, los Estados miembros que intervengan como coadyuvantes en el litigio soportarán sus propias costas.
- 378 Como los recursos de casación del Sr. Kadi y de Al Barakaat han sido estimados y el Reglamento controvertido anulado en lo que a ellos respecta, procede condenar al Consejo y a la Comisión a soportar sus propias costas y, además, condenar a cada una de estas instituciones a cargar con la mitad de las costas en que hayan incurrido el Sr. Kadi y Al Barakaat, tanto en primera instancia como en los presentes procedimientos de casación, conforme a lo solicitado por los recurrentes.
- 379 El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte soportará sus propias costas, tanto en el procedimiento de primera instancia como en los de casación.
- 380 El Reino de España, la República Francesa y el Reino de los Países Bajos soportarán sus propias costas en los procedimientos de casación.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) decide:

- 1) **Anular las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas de 21 de septiembre de 2005, Kadi/Consejo y Comisión (T-315/01) y Yusuf y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión (T-306/01).**

- 2) Anular en lo que respecta al Sr. Kadi y a Al Barakaat International Foundation el Reglamento (CE) n° 881/2002 del Consejo, de 27 de mayo de 2002, por el que se imponen determinadas medidas restrictivas específicas dirigidas contra determinadas personas y entidades asociadas con Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y los talibanes y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 467/2001 del Consejo 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.**

- 3) Mantener los efectos del Reglamento n° 881/2002, en lo que respecta al Sr. Kadi y a Al Barakaat International Foundation, durante un período de tres meses como máximo a partir de la fecha en que se dicte la presente sentencia.**

- 4) Condenar al Consejo de la Unión Europea y a la Comisión de las Comunidades Europeas a soportar sus propias costas y, además, condenar a cada una de estas instituciones a cargar con la mitad de las costas en que hayan incurrido el Sr. Kadi y Al Barakaat International Foundation, tanto en primera instancia como en los presentes procedimientos de casación.**

- 5) El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte soportará las costas en las que haya incurrido, tanto en primera instancia como en los presentes procedimientos de casación.**

- 6) El Reino de España, la República Francesa y el Reino de los Países Bajos soportarán sus propias costas.**

Firmas