



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. YVES BOT
presentadas el 19 de marzo de 2013¹

Asuntos C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P

**Comisión Europea
Consejo de la Unión Europea
Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte
contra**

Yassin Abdullah Kadi

«Recurso de casación — Política exterior y de seguridad común (PESC) — Medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas y entidades vinculadas a Usamah bin Ladin, a la red Al-Qaida y a los talibanes — Reglamento (CE) n° 881/2002 — Congelación de capitales y de recursos financieros de una persona incluida en una lista elaborada por un órgano de las Naciones Unidas — Comité del Consejo de Seguridad creado en virtud del párrafo 6 de la Resolución 1267 (1999) del Consejo de Seguridad (Comité de Sanciones) — Inclusión de una persona en el anexo I del Reglamento n° 881/2002 — Recurso de anulación — Derechos fundamentales — Derecho a ser oído, derecho a un control jurisdiccional efectivo y derecho al respecto de la propiedad — Alcance e intensidad del control jurisdiccional»

1. En su sentencia de 3 de septiembre de 2008, Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión,² el Tribunal de Justicia afirmó que los órganos jurisdiccionales de la Unión Europea deben garantizar un control, en principio completo, de la legalidad de los actos de las instituciones de la Unión Europea que aplican resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas³ que establecen la congelación de fondos de las personas y de las entidades identificadas por el Comité de Sanciones del Consejo de Seguridad⁴ en una lista consolidada.⁵
2. En los presentes asuntos el Tribunal de Justicia debe precisar los límites y la naturaleza de este control.
3. La dificultad con la que se enfrenta el Tribunal de Justicia en esta ocasión radica en la importancia de la problemática suscitada, es decir, la prevención del terrorismo de modo coordinado a escala mundial.
4. Ya señalé en otro asunto⁶ las particularidades que presenta la lucha contra el terrorismo.

1 — Lengua original: francés.

2 — C-402/05 P y C-415/05 P, Rec. p. I-6351; en lo sucesivo, «sentencia Kadi del Tribunal de Justicia».

3 — En lo sucesivo, «Consejo de Seguridad».

4 — En lo sucesivo, «Comité de Sanciones».

5 — En lo sucesivo, «lista».

6 — Véanse los puntos 35 a 46 de mis conclusiones en el asunto ZZ (C-300/11), pendiente ante el Tribunal de Justicia.

5. El terrorismo es una actividad delictiva de inspiración totalitaria que niega el principio de la libertad individual y cuya finalidad es hacerse con los poderes político, económico y judicial en una determinada sociedad, con el fin de implantar la ideología en la que se basa. La imprevisibilidad y el efecto devastador de las acciones terroristas obligan a los poderes públicos a poner en práctica todos los medios de prevención imaginables. Desde este punto de vista, la protección de los medios y de las fuentes de información constituye una prioridad absoluta. Debe permitir evaluar un grado de amenaza potencial a la que hay que responder con una medida de prevención adaptada al riesgo detectado. Esta actuación requiere un enfoque de gran flexibilidad, inherente al carácter cambiante de la realidad concreta. En efecto, las condiciones de la amenaza y la lucha contra ella pueden diferir en función del lugar y del tiempo, pues tanto la realidad como la intensidad del riesgo pueden fluctuar al ritmo del cambio de las condiciones geopolíticas mundiales.

6. No por ello la lucha contra el terrorismo puede llevar a las democracias a abandonar o a renegar de sus principios fundadores, entre los cuales se cuenta el Estado de Derecho. No obstante, les lleva a introducir en él las modificaciones que su preservación exige.

7. Las acciones decididas por el Consejo de Seguridad y las evaluaciones realizadas por el Comité de Sanciones en relación con la existencia de una amenaza terrorista que pueda menoscabar la paz y la seguridad internacionales desempeñan un papel fundamental en la lucha contra el terrorismo internacional.

8. Por lo tanto, al definir el alcance y la intensidad del control que ejerce en relación con la legalidad de los actos de la Unión que aplican las resoluciones del Consejo de Seguridad, el juez de la Unión debe tener en cuenta la responsabilidad primordial de la que está investido dicho órgano internacional para mantener, a escala mundial, la paz y la seguridad.

9. En las presentes conclusiones, explicaré, en primer lugar, la razón por la que considero impensable que el Tribunal de Justicia rectifique su decisión de no conceder ninguna inmunidad de jurisdicción a los Reglamentos de aplicación de las resoluciones del Consejo de Seguridad.

10. A continuación, expondré cuál debería ser, en mi opinión, el alcance y la intensidad del control ejercido por los órganos jurisdiccionales de la Unión sobre tales Reglamentos. Después de señalar los diferentes elementos que se oponen a la tesis acogida por el Tribunal General de la Unión Europea en su sentencia de 30 de septiembre de 2010, Kadi/Comisión,⁷ me pronunciaré en favor de un control normal de la legalidad externa y de un control limitado de la legalidad interna de los citados Reglamentos.

11. Para terminar, extraeré las consecuencias del grado de control jurisdiccional así definido con respecto al contenido protegido de los derechos fundamentales invocados por el Sr. Kadi.

I. Los recursos de casación

12. Por medio de sus recursos de casación, la Comisión Europea (asunto C-584/10 P), el Consejo de la Unión Europea (asunto C-593/10 P) y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (asunto C-595/10 P) solicitan la anulación de la sentencia recurrida, mediante la cual el Tribunal General anuló el Reglamento (CE) n° 1190/2008 de la Comisión, de 28 de noviembre de 2008,⁸ en la medida en que dicho acto afecta al Sr. Kadi. La Comisión, el Consejo y el Reino Unido solicitan asimismo al Tribunal de Justicia que desestime la pretensión del Sr. Kadi de que se anule el Reglamento impugnado en la medida en que le afecta.

7 — Asunto T-85/09, Rec. p. II-5177; en lo sucesivo, «sentencia recurrida».

8 — DO L 322, p. 25; en lo sucesivo, «Reglamento impugnado».

13. La Comisión, el Consejo y el Reino Unido invocan diferentes motivos en apoyo de sus respectivos recursos de casación. Se trata, en síntesis, de tres motivos. El primer motivo se basa en un error de Derecho unido a la falta de reconocimiento, por la sentencia recurrida, de inmunidad jurisdiccional al Reglamento impugnado. El segundo motivo se basa en errores de Derecho relativos al grado de intensidad del control jurisdiccional definido en la sentencia recurrida. El tercer motivo se basa en los errores cometidos por el Tribunal General al analizar los motivos alegados por el Sr. Kadi en relación con la violación de su derecho de defensa y de su derecho a la tutela judicial efectiva, así como con la vulneración del principio de proporcionalidad.

14. Antes de proceder al examen de los recursos de casación, describiré brevemente la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia, sus consecuencias y la sentencia recurrida.

II. La sentencia Kadi del Tribunal de Justicia y sus consecuencias

15. Debo recordar que, en su sentencia Kadi, el Tribunal de Justicia anuló la sentencia del Tribunal General de 21 de septiembre de 2005, Kadi/Consejo y Comisión,⁹ así como el Reglamento 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,¹⁰ en la medida en que afectaba al Sr. Kadi.

16. El Tribunal de Justicia estimó, en esencia, que las obligaciones que se derivan de un acuerdo internacional no pueden tener por efecto menoscabar los principios constitucionales del Tratado CE, en particular, el principio según el cual todos los actos de la Unión deben respetar obligatoriamente los derechos fundamentales, respeto que 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. El Tribunal de Justicia consideró que, pese al respeto debido a los compromisos asumidos en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a la hora de aplicar las resoluciones del Consejo de Seguridad, los principios que regulan el ordenamiento jurídico internacional creado por las Naciones Unidas no suponen, sin embargo, una inmunidad jurisdiccional de un acto de la Unión como el Reglamento n° 881/2002. Añadió que esta inmunidad carece por completo de base en el Tratado CE.

17. El Tribunal de Justicia estimó que, en esas circunstancias, los órganos jurisdiccionales de la Unión deben garantizar un control, en principio completo, de la legalidad de todos los actos de la Unión desde el punto de vista de los derechos fundamentales, que este control también se aplica cuando tales actos van destinados a aplicar resoluciones del Consejo de Seguridad, y que la tesis del Tribunal General adolecía de un error de Derecho.

18. Al resolver el recurso interpuesto por el Sr. Kadi ante el Tribunal General, el Tribunal de Justicia consideró que, habida cuenta de que el Consejo no había dado traslado al Sr. Kadi de los datos utilizados en su contra como base de las medidas restrictivas de que había sido objeto, ni le había otorgado el derecho de tomar conocimiento de dichos datos en un plazo razonable tras la imposición de las medidas, el interesado no había tenido la posibilidad de dar a conocer oportunamente su punto de vista a ese respecto. En esas circunstancias, llegó a la conclusión de que se había producido una

9 — T-315/01, Rec. p. II-3649; en lo sucesivo, «sentencia Kadi I del Tribunal General».

10 — DO L 139, p. 9.

violación del derecho de defensa del Sr. Kadi y de su derecho a un recurso jurisdiccional efectivo, así como una restricción injustificada de su derecho de propiedad. Los efectos del Reglamento anulado se mantuvieron en vigor con respecto al Sr. Kadi durante un período de tres meses, como máximo, de manera que el Consejo pudiera subsanar las violaciones constatadas.

19. Las consecuencias de esta sentencia del Tribunal de Justicia en relación con el Sr. Kadi pueden resumirse del siguiente modo.

20. El 21 de octubre de 2008, el Presidente del Comité de Sanciones comunicó el resumen de los motivos por los que se había incluido al Sr. Kadi en la lista al Representante Permanente de Francia ante la ONU, autorizando que se diera traslado de aquél al Sr. Kadi. El tenor de este resumen aparece recogido en el apartado 50 de la sentencia recurrida.

21. El 22 de octubre de 2008, el Representante Permanente de Francia ante la Unión transmitió ese mismo resumen a la Comisión, quien, ese mismo día, se dirigió al Sr. Kadi, informándole de que, por los motivos señalados en dicho resumen, tenía la intención de mantener su nombre en la lista del anexo I del Reglamento n° 881/2002. La Comisión instó al Sr. Kadi a formular sus observaciones sobre dichos motivos y a facilitarle toda la información que estimase pertinente hasta el 10 de noviembre de 2008, antes de adoptar su decisión final.

22. El 10 de noviembre de 2008, el Sr. Kadi presentó sus observaciones ante la Comisión, solicitándole que aportase pruebas que corroborasen las afirmaciones y aseveraciones que figuraban en el resumen de motivos, así como los documentos pertinentes del expediente de la Comisión, y solicitándole que se le diese la posibilidad de formular observaciones sobre dichas pruebas después de haberlas recibido. Asimismo, intentó refutar, apoyándose en pruebas, las alegaciones formuladas en el resumen de motivos, en la medida en que estimaba que podía responder a acusaciones generales.

23. El 28 de noviembre de 2008, la Comisión aprobó el Reglamento impugnado.

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

- «(3) A fin de dar cumplimiento a la sentencia [Kadi del Tribunal de Justicia], la Comisión ha comunicado al Sr. Kadi [el resumen de motivos] y [le] ha brindado la oportunidad de presentar observaciones respecto a dichas alegaciones a fin de dar a conocer su opinión al respecto.
- (4) La Comisión ha recibido comentarios del Sr. Kadi [...] y los ha examinado.
- (5) La lista elaborada por el [Comité de Sanciones], en la que figuran las personas, grupos y entidades a quienes deberá aplicarse la congelación de capitales y recursos financieros, incluye al Sr. Kadi [...].
- (6) Tras estudiar detenidamente los comentarios recibidos del Sr. Kadi en una carta con fecha del 10 de noviembre de 2008, y habida cuenta del carácter preventivo de la congelación de capitales y recursos financieros en cuestión, la Comisión considera que la inclusión del Sr. Kadi en la lista está justificada debido a su asociación con la red Al-Qaida.

[...]

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

- (9) El presente Reglamento debe surtir efectos a partir del 30 de mayo de 2002 habida cuenta del carácter preventivo y de los objetivos de la congelación de capitales y recursos financieros en virtud del Reglamento [...] n° 881/2002, así como de la necesidad de proteger los intereses legítimos de los operadores económicos, que han estado confiando en la legalidad del Reglamento anulado [por la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia].»

25. Con arreglo al artículo 1 y al anexo del Reglamento impugnado, el anexo I del Reglamento n° 881/2002 queda modificado, concretamente, en el sentido de que se añade la siguiente mención bajo la rúbrica «Personas físicas», a saber, «Yasin Abdullah Ezzedine Qadi [alias a) Kadi, Shaykh Yassin Abdullah, b) Kahdi, Yasin; c) Yasin Al-Qadi]. Nacido el 23 de febrero 1955 en el Cairo, Egipto. Nacionalidad: saudí. Pasaporte n°: a) B 751550; b) E 976177 (expedido el 6.3.2004, expira el 11.1.2009). Información complementaria: Jeddah, Arabia Saudí».

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

27. Mediante escrito de 8 de diciembre de 2008, la Comisión dio respuesta a las observaciones del Sr. Kadi de 10 de noviembre de 2008, comunicándole lo que se resume a continuación:

- al transmitirle el resumen de motivos e instarle a presentar sus observaciones, había dado cumplimiento a la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia;
- la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia no la obligaba a la transmisión de pruebas adicionales solicitada;
- al exigir las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad una congelación de activos «preventiva», dicha congelación debe basarse, por lo que atañe al nivel probatorio exigido, en «motivos o en fundamentos razonables que permitan sospechar que el individuo o la entidad designados son terroristas, que financian el terrorismo o una organización terrorista»;
- en su escrito, el Sr. Kadi confirmaba su participación en las decisiones y en las actividades de la Fundación Muwafaq así como sus vínculos con el Sr. Ayadi, quien formaba parte de una red en contacto con Usamah bin Ladin;
- el archivo de las diligencias penales incoadas contra el Sr. Kadi en Suiza, Turquía y Albania no afectaba a la pertinencia de su inclusión en la lista elaborada por el Comité de Sanciones, que puede basarse en informaciones procedentes de otros Estados miembros de las Naciones Unidas. Además, estas resoluciones de archivo de diligencias penales han sido adoptadas en el marco de procedimientos penales, cuyas normas y procedimientos probatorios están sujetos a un nivel de exigencia diferente del aplicable a las decisiones adoptadas por el Comité de Sanciones, que son preventivas por naturaleza.

28. La Comisión concluyó que la inclusión del Sr. Kadi en la lista anexa al Reglamento n° 881/2002 estaba justificada por sus relaciones con la red Al-Qaida. Adjuntó a su escrito la exposición de motivos, idéntica al resumen de motivos anteriormente dirigido al Sr. Kadi, así como el texto del Reglamento impugnado, recordándole la posibilidad de interponer un recurso contra dicho Reglamento ante el Tribunal General y de dirigir en cualquier momento una solicitud de supresión al Comité de Sanciones.

III. La sentencia recurrida

29. Mediante demanda presentada en el Tribunal General el 26 de febrero de 2009, el Sr. Kadi interpuso un recurso de anulación contra el Reglamento impugnado en la medida que le afectaba. En apoyo de sus pretensiones invocó cinco motivos. El segundo motivo se basaba en una violación del derecho de defensa y del derecho a la tutela judicial efectiva, y el quinto en la vulneración del principio de proporcionalidad.

30. En la sentencia recurrida, el Tribunal General afirmó, con carácter preliminar, en el apartado 126, que, habida cuenta de los apartados 326 y 327 de la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia, le incumbe garantizar en el caso de autos un control, «en principio completo», de la legalidad del Reglamento impugnado desde el punto de vista de los derechos fundamentales, sin dejar que dicho Reglamento disfrute de ninguna inmunidad de jurisdicción por el hecho de estar destinado a aplicar resoluciones del Consejo de Seguridad. En los apartados 127 a 129 de la sentencia recurrida, añadió que, mientras resulte evidente que los procedimientos de revisión aplicados por el Comité de Sanciones no ofrecen las garantías de tutela judicial efectiva, tal como el Tribunal de Justicia señaló en el apartado 322 de su sentencia Kadi, el control ejercido por el juez de la Unión sobre las medidas de congelación de fondos adoptadas por éste únicamente puede considerarse efectivo si recae, indirectamente, sobre las apreciaciones de fondo realizadas por el propio Comité de Sanciones, así como sobre los elementos en que se basan dichas apreciaciones.

31. La argumentación de la Comisión y del Consejo en relación con la falta de pronunciamiento del Tribunal de Justicia, en su sentencia Kadi, acerca de la cuestión del alcance y de la intensidad de este control jurisdiccional ha sido considerada manifiestamente errónea en el apartado 131 de la sentencia recurrida. El Tribunal General consideró, en síntesis, en los apartados 132 a 135 de dicha sentencia que, de los apartados 326, 327, 336 y 342 a 344 de la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia se desprende manifiestamente que este último ha querido hacer recaer su control jurisdiccional, en principio completo, no sólo sobre la aparentemente correcta fundamentación del acto impugnado, sino también sobre los elementos de prueba y de información en los que se basan las apreciaciones realizadas en dicho acto.

32. En los apartados 138 a 146 de la sentencia recurrida, el Tribunal General añadió que, al reproducir lo esencial de la motivación desarrollada por el Tribunal General en la sentencia de 12 de diciembre de 2006, *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Consejo*,¹¹ el Tribunal de Justicia aprobó y quiso hacer suyos el alcance y la intensidad del control jurisdiccional efectuado por el Tribunal General en dicha sentencia, de manera que procedía aplicar al presente contexto los principios sentados por el Tribunal General en dicha sentencia, así como en su jurisprudencia subsiguiente relativa al régimen de sanciones «autónomo» de la Unión.

33. El Tribunal General continuó con algunas consideraciones adicionales, basadas en la naturaleza y los efectos, para sus destinatarios, de las medidas controvertidas de congelación de capitales, aprehendidas en su dimensión temporal. Se preguntó, a este respecto, en el apartado 150 de la sentencia recurrida, si la apreciación contenida en el apartado 248 de su sentencia Kadi I, y reproducida en esencia en el apartado 358 de la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia, «según la cual la congelación de fondos es una medida cautelar que, a diferencia de una confiscación, no afecta a la propia esencia del derecho de propiedad de los interesados sobre sus activos financieros, sino únicamente a la utilización de los mismos, no debería ponerse en entredicho, ahora que ya han transcurrido aproximadamente diez años desde la congelación inicial de los fondos del demandante».

11 — T-228/02, Rec. p. II-4665; en lo sucesivo, «sentencia OMPI».

34. El Tribunal General concluyó, en el apartado 151 de la sentencia recurrida, que «el principio de un control jurisdiccional completo y riguroso de medidas de congelación de fondos como de la que se trata en el caso de autos resulta especialmente justificado, dado que dichas medidas afectan de manera notable y duradera a los derechos fundamentales de los interesados, habida cuenta de que se admite la premisa, establecida en la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia, de que tales actos no están sujetos a ninguna inmunidad de jurisdicción por el hecho de que estén dirigidos a aplicar resoluciones aprobadas por el Consejo de Seguridad en virtud del capítulo VII de la Carta de la Naciones Unidas».

35. A continuación, el Tribunal General examinó a la luz de estas distintas consideraciones preliminares los motivos segundo y quinto del recurso de anulación y, por lo que respecta a la primera parte del segundo motivo, basado en la violación del derecho de defensa del Sr. Kadi, estima, en los apartados 171 a 175 de la sentencia recurrida, lo siguiente:

- dicho derecho únicamente se ha respetado de manera meramente formal y aparente, dado que la Comisión ha considerado que estaba rigurosamente obligada a seguir las apreciaciones del Comité de Sanciones y en ningún momento contempló la posibilidad de ponerlas en entredicho a la luz de las observaciones del Sr. Kadi, ni de tener en cuenta la opinión expresada por este último;
- la Comisión denegó al Sr. Kadi el acceso a los elementos de prueba utilizados en su contra, pese a haberlo solicitado expresamente, sin ponderar, por una parte, sus intereses, y por otra, la necesidad de proteger la confidencialidad de la información en cuestión y
- los escasos elementos de información y las vagas alegaciones que figuran en el resumen de motivos, como aquella según la cual el Sr. Kadi fue accionista de un banco bosnio en el que «es posible» que se llevaran a cabo sesiones de planificación para un ataque contra instalaciones de Estados Unidos en Arabia Saudí, resultaban manifiestamente insuficientes para permitir al interesado refutar de forma eficaz las acusaciones de las que era objeto.

36. En consecuencia, el Tribunal General estimó, en el apartado 177 de la sentencia recurrida, refiriéndose a la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 19 de febrero de 2009, A. y otros contra Reino Unido, que es evidente que el Sr. Kadi no tuvo la posibilidad de cuestionar oportunamente ninguna de las alegaciones formuladas contra él, a la luz del resumen de motivos, único documento que le había sido transmitido. Tras señalar también, en el apartado 178 de la sentencia recurrida, que la Comisión no había hecho ningún esfuerzo serio para refutar los elementos en su descargo esgrimidos por el Sr. Kadi, concluyó, en el apartado 179 de la misma sentencia, que el Reglamento impugnado había sido adoptado violando el derecho de defensa del Sr. Kadi. En el apartado 180 de la sentencia recurrida, añadió, refiriéndose a los apartados 319 a 325 de la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia, que la posibilidad que tenía el Sr. Kadi de ser oído por el Comité de Sanciones con vistas a obtener su supresión de la lista de dicho Comité no permitía, evidentemente, subsanar la referida violación.

37. En cuanto a la segunda parte del segundo motivo, basada en una vulneración del principio de tutela judicial efectiva, el Tribunal General consideró, en los apartados 181 y 182 de la sentencia recurrida, que, al no haber tenido ningún acceso real a la información ni a los elementos de prueba utilizados en su contra, el Sr. Kadi tampoco pudo defender sus derechos ante el juez de la Unión en relación con tales elementos en condiciones satisfactorias y que no se puso remedio a esa violación de su derecho a un recurso jurisdiccional efectivo durante la tramitación del recurso ante el Tribunal General, dado que, en efecto, ninguna de las instituciones afectadas aportó ningún elemento en dicha instancia. Tras hacer constar que no se encontraba en condiciones de controlar la legalidad del Reglamento impugnado, el Tribunal General concluyó, en el apartado 183 de la sentencia recurrida, que el derecho fundamental del Sr. Kadi a tal recurso no se había respetado en el caso de autos. En el apartado 184, concluyó que, dado que el Reglamento impugnado fue adoptado sin respetar el derecho de defensa, se había producido una vulneración del principio de tutela judicial efectiva.

38. La alegación del Consejo según la cual las garantías de procedimiento adicionales aplicadas en el caso de autos por la Comisión, a raíz de la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia, corresponden a las aplicadas por el propio Consejo a raíz de la sentencia OMPI, las cuales fueron aprobadas por el Tribunal General en la sentencia de 23 de octubre de 2008, *People's Mojahedin Organization of Iran/Consejo*,¹² no fue acogida por cuanto la misma no tenía en cuenta las profundas diferencias procedimentales que existen entre los dos regímenes comunitarios de congelación de fondos invocados.¹³

39. En consecuencia, se consideró fundado el segundo motivo del recurso de anulación en sus dos partes.¹⁴

40. En cuanto al quinto motivo, el Tribunal General consideró, en los apartados 192 a 194 de la sentencia recurrida, que, dado que el Reglamento impugnado fue adoptado sin que se permitiera al Sr. Kadi exponer su caso ante las autoridades competentes, pese a la considerable restricción de su derecho de propiedad que las medidas de congelación de sus activos suponían, debido a su alcance general y a su persistencia, la imposición de tales medidas constituye una restricción injustificada de este derecho, de manera que las alegaciones del Sr. Kadi relativas a una vulneración del principio de proporcionalidad, en el menoscabo que dicho Reglamento supuso para su derecho fundamental al respeto de la propiedad, son fundadas.

41. En consecuencia, el Tribunal General anuló el Reglamento impugnado en la medida que afectaba al Sr. Kadi.

42. Deseo señalar que, el 5 de octubre de 2012, el Comité de Sanciones decidió excluir al Sr. Kadi de la lista, después de haber examinado su solicitud de que se suprimiera su nombre de ésta, así como el informe emitido por el Ombudsman. En consecuencia, se suprimió del anexo I del Reglamento n° 881/2002 la entrada con el nombre del Sr. Kadi.¹⁵ Considero que esta supresión, realizada después de la interposición de los presentes recursos de casación, no hace desaparecer el interés de la Comisión, del Consejo y del Reino Unido, ni tampoco el del Sr. Kadi, en ejercitar su acción en el marco de su pretensión de anulación.¹⁶

43. Procede ahora valorar el razonamiento seguido por el Tribunal General, examinando sucesivamente tres problemas diferentes: la ausencia de inmunidad jurisdiccional del Reglamento impugnado, el alcance y la intensidad del control jurisdiccional en el contexto de los presentes asuntos y, finalmente, el contenido protegido de los derechos fundamentales invocados por el Sr. Kadi en el caso de autos.

IV. Sobre la ausencia de inmunidad jurisdiccional del Reglamento impugnado

44. Este primer motivo es desarrollado, con carácter principal, por el Consejo. Este último, apoyado por el Reino de España, Irlanda y la República Italiana, reprocha al Tribunal General haber incurrido en un error de Derecho al haberse negado, en línea con la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia, a reconocer al Reglamento impugnado, en particular en el apartado 126 de la sentencia recurrida, inmunidad de jurisdicción.

12 — Asunto T-256/07, Rec. p. II-3019.

13 — Véanse los apartados 185 a 187 de la sentencia recurrida.

14 — Véase el apartado 188 de la sentencia recurrida.

15 — Véase el Reglamento de Ejecución (UE) n° 933/2012 de la Comisión, de 11 de octubre de 2012, que modifica por 180ª vez el Reglamento (CE) n° 881/2002 del Consejo por el que se imponen determinadas medidas restrictivas específicas dirigidas contra personas determinadas y entidades asociadas con la red Al-Qaeda (DO L 278, p. 11).

16 — Sobre la cuestión de la subsistencia del interés en ejercitar la acción tras haber sido eliminado de la lista, véanse mis conclusiones en el asunto *Abdulrahim/Consejo y Comisión* (C-239/12 P), pendiente ante el Tribunal de Justicia.

45. El Consejo e Irlanda instan formalmente al Tribunal de Justicia a revisar los principios enunciados sobre esta cuestión en su sentencia Kadi. Irlanda sostiene que la cuestión de la ausencia de inmunidad jurisdiccional del Reglamento impugnado no tiene fuerza de cosa juzgada dado que ni dicho Reglamento ni el procedimiento seguido por su autor con el fin de su adopción son idénticos a aquellos de que se trata en el asunto que dio lugar a la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia. El Consejo e Irlanda añaden que ya ha ocurrido anteriormente que el Tribunal de Justicia se haya apartado de principios enunciados en su jurisprudencia anterior.¹⁷

46. En mi opinión, no cabe contemplar la posibilidad de que el Tribunal de Justicia modifique su apreciación, formulada en su sentencia Kadi, según la cual un acto de la Unión, como el Reglamento impugnado, no puede disfrutar de inmunidad jurisdiccional.

47. Debo señalar, en efecto, que la solución que consiste en denegar el reconocimiento de inmunidad de jurisdicción a los actos de la Unión que ejecutan medidas restrictivas decididas a nivel internacional no es un caso aislado en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Éste ha confirmado esta solución en sus sentencias de 3 de diciembre de 2009, Hassan y Ayadi/Consejo y Comisión,¹⁸ y de 16 de noviembre de 2011, Bank Melli Iran/Consejo.¹⁹

48. Así, en el apartado 105 de esta última sentencia, el Tribunal de Justicia recordó, basándose en la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia, que, «sin que ello obste a la primacía de una resolución del Consejo de Seguridad en el plano internacional, [...] el respeto que se impone a las instituciones comunitarias en relación con las instituciones de las Naciones Unidas no podía conllevar la falta de control de la legalidad del acto comunitario desde el punto de vista de los derechos fundamentales que forman parte integrante de los principios generales del Derecho comunitario».

49. En relación con la fundamentación de esta solución, no veo ninguna razón para considerar que el juez de la Unión deba suspender su cometido cuando está llamado a pronunciarse sobre la legalidad de un Reglamento como el controvertido en los presentes asuntos. Suscribo por lo tanto los numerosos argumentos expuestos por el Tribunal de Justicia en su sentencia Kadi para justificar su negativa a conceder inmunidad jurisdiccional a los Reglamentos que aplican dentro de la Unión las medidas restrictivas adoptadas a nivel de las Naciones Unidas, como la congelación de capitales controvertida en los casos de autos. Estos argumentos se basan, principalmente, en la garantía «constitucional» que encarna, en una Unión de Derecho, el control jurisdiccional de la conformidad de cualquier acto de la Unión, incluso cuando aplica un acto de Derecho internacional, a los derechos fundamentales consagrados por el Derecho de la Unión, en la ausencia de incompatibilidad de tal control con los principios que rigen la articulación de las relaciones entre el ordenamiento jurídico internacional que emana de las Naciones Unidas y el ordenamiento jurídico de la Unión, así como en que no se encuentra en los Tratados en los que se fundamenta la Unión ningún fundamento que sustente la inmunidad de jurisdicción de actos tales como el Reglamento impugnado.

50. En suma, el Tribunal de Justicia ha considerado que, aun cuando las instituciones de la Unión disponen de un escaso margen de maniobra para aplicar el Derecho internacional, están obligadas a respetar los derechos fundamentales. El Tribunal de Justicia sólo podía afirmar su capacidad para controlar el cumplimiento de los derechos fundamentales de las personas incluidas en la lista del Comité de Sanciones, salvo que admitiera que, en determinados casos, la aplicación del Derecho internacional por parte de las instituciones de la Unión puede vulnerar los derechos fundamentales. Una solución contraria hubiese supuesto un retroceso en relación con la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia dirigida a garantizar una protección generalizada de los derechos fundamentales desde el momento en que un acto de la Unión es sometido a su apreciación.

17 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 24 de noviembre de 1993, Keck y Mithouard, (C-267/91 y C-268/91, Rec. p. I-6097), apartado 16.

18 — Asunto C-399/06 P y C-403/06 P, Rec. p I-11393, apartados 69 a 75.

19 — Asunto C-548/09 P, Rec. p. I-11381, apartados 100 a 103 y 105.

51. Como demuestran los demás motivos invocados en el marco de los presentes recursos de casación, en el futuro el debate ya no versará sobre la posibilidad de que exista o no un control jurisdiccional, sino sobre las características de dicho control. Si, a la hora de modular el control del juez de la Unión, se tiene en cuenta el contexto en el que se produjo la congelación de los fondos del Sr. Kadi, es posible neutralizar, en gran medida, las críticas que han podido emitirse en algunas ocasiones contra la posición de principio adoptada por el Tribunal de Justicia en su sentencia Kadi.

52. Por lo tanto, el respeto debido por la Unión a las normas de obligado cumplimiento de Derecho internacional no puede traducirse en una inmunidad jurisdiccional del acto impugnado, sino en una adaptación del control jurisdiccional efectuado. Por ello, estimo que la afirmación del Tribunal de Justicia de su función en materia de protección de los derechos fundamentales de las personas incluidas en la lista del Comité de Sanciones ha de ir acompañada de las precisiones necesarias en relación con el alcance y la intensidad del control que los órganos jurisdiccionales de la Unión deben ejercer sobre los actos de la Unión que aplican estas inclusiones en las listas.

V. Sobre el alcance y la intensidad del control jurisdiccional

A. Los errores de Derecho en que incurrió el Tribunal General al definir el estándar de control aplicable

53. Al igual que la Comisión, el Consejo, el Reino Unido y el conjunto de los Gobiernos coadyuvantes, estimo que el Tribunal General ha cometido varios errores de Derecho al definir las características y el nivel de control que el juez de la Unión debe ejercer en el contexto de unas medidas restrictivas tales como la congelación de los fondos del Sr. Kadi.

54. En la sentencia recurrida, el Tribunal General rechazó la tesis sostenida por la Comisión, el Consejo y los Gobiernos coadyuvantes que preconizaban una limitación del control jurisdiccional de los actos de la Unión que transponen a su ordenamiento la lista de las personas y entidades identificadas por el Comité de Sanciones y cuyos activos deben ser congelados. Estas partes instaron al Tribunal General, en esencia, a que no substituyera la apreciación realizada por el Comité de Sanciones por su propia apreciación. Más concretamente, la Comisión consideraba que el Tribunal General debía limitarse a examinar, por una parte, si, efectivamente, al demandante se le otorgó el derecho a ser oído y, por otra parte, si la apreciación que hizo la Comisión de las observaciones del demandante resulta irrazonable o adolece de un error manifiesto.

55. El Tribunal General consideró que tal limitación de su control «no equivaldría a realizar un control jurisdiccional efectivo del tipo exigido por el Tribunal de Justicia en su sentencia Kadi, sino a un simulacro de dicho control», añadiendo que, «[d]e facto, ello equivaldría a adoptar el enfoque seguido por el Tribunal General en su propia sentencia Kadi».²⁰

56. Esta primera apreciación del Tribunal General, de la que parte el desarrollo de su argumentación, me parece ya ahora fundamentalmente errónea. Se basa, en efecto, en la premisa de que, en su sentencia Kadi, el Tribunal de Justicia optó claramente por un control jurisdiccional en profundidad de la fundamentación de la inclusión del Sr. Kadi en la lista. La tesis sostenida por el Tribunal General también es errónea en la medida en que equipara el control jurisdiccional limitado con una ausencia de control.

57. En un pasaje posterior de la sentencia recurrida, el Tribunal General precisa su pensamiento, aclarando que «el control ejercido por el juez comunitario sobre las medidas comunitarias de congelación de fondos únicamente puede considerarse efectivo si recae, indirectamente, sobre las apreciaciones de fondo realizadas por el propio Comité de Sanciones, así como sobre los elementos en

²⁰ — Apartado 123 de la sentencia recurrida.

que se basan dichas apreciaciones».²¹ El Tribunal General consideró, asimismo, que «el Tribunal de Justicia ha querido hacer recaer su control jurisdiccional, “en principio completo”, no sólo sobre la aparentemente correcta fundamentación del acto impugnado, sino también sobre los elementos de prueba y de información en los que se basan las apreciaciones realizadas en dicho acto».²² Estimo que, de este modo, el Tribunal General hace decir a la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia algo que no dice.

58. En efecto, para poder comprender bien cuál es el alcance de la expresión, utilizada por el Tribunal de Justicia, de control «en principio completo»²³ de los actos de la Unión dirigidos a aplicar las resoluciones aprobadas por el Consejo de Seguridad en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, ha de tenerse presente que, al usar estos términos, el Tribunal de Justicia ha querido reaccionar frente a la tesis sostenida por el Tribunal General en su sentencia Kadi I, que consistía, recuérdese, en excluir cualquier control de tales actos de la Unión desde el punto de vista de los derechos fundamentales protegidos por el Derecho de la Unión.

59. Al referirse el Tribunal de Justicia a un control «en principio completo» pretende subrayar que el control jurisdiccional se extiende a todos los actos de la Unión, tanto si han sido adoptados en aplicación de una norma de Derecho internacional como si no lo han sido, y que este control se refiere tanto a la legalidad externa de dichos actos como a su legalidad interna desde el punto de vista de los derechos fundamentales protegidos por el Derecho de la Unión. Sobre la base de esta posición de principio, el Tribunal de Justicia desestimó la tesis del Tribunal General en virtud de la cual el Reglamento impugnado debía «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*».²⁴

60. Por lo tanto, aunque pueda deducirse de la mención del Tribunal de Justicia a un control «en principio completo» una indicación acerca del alcance del control jurisdiccional que desea realizar sobre el Reglamento impugnado, considero, en cambio, excesivo considerar que, al utilizar estos términos, el Tribunal de Justicia se ha pronunciado claramente sobre el grado de intensidad de dicho control. En su sentencia Kadi, el Tribunal de Justicia no se ha pronunciado, en modo alguno, expresamente en favor de un control en profundidad de la correcta fundamentación de la inclusión del Sr. Kadi en la lista que requiera un examen riguroso de las pruebas y datos en los que se basa la apreciación del Comité de Sanciones.

61. De la expresión «en principio completo» y, más precisamente, de la utilización de los términos «en principio» en el lugar en el que el Tribunal de Justicia los ha situado, parece desprenderse una interpretación exactamente contraria a la que realiza el Tribunal General. Si el Tribunal de Justicia hubiese querido expresar la idea de que, desde la perspectiva de su intensidad, su control debía ser completo, sin ninguna excepción, la utilización de los términos «en principio» resultaría inútil. Si hubiese deseado subrayar que quería hacer de ellos un principio absoluto, hubiera debido utilizar la expresión «por principio completo». En realidad, el Tribunal de Justicia expresa con claridad y concisión, en tres palabras, la idea de que el control al que se refiere, por muy amplio que sea, sólo es completo en principio, y que admite, por lo tanto, posibles excepciones. Pues bien, si existe un ámbito en el que caben excepciones, éste es, ciertamente, por las razones que hemos mencionado más arriba, el de la lucha contra el terrorismo, del que forma parte la prevención, en particular si se considera desde una perspectiva de coordinación a escala mundial.

21 — Apartado 129 de la sentencia recurrida.

22 — Apartado 135 de la sentencia recurrida.

23 — Sentencia Kadi del Tribunal de Justicia, apartado 326. El Tribunal de Justicia también menciona la exigencia de un «examen» en principio completo en el apartado 330 de su sentencia.

24 — *Ibidem*, apartado 327.

62. Aunque el Tribunal de Justicia ha reconocido el principio de un control de legalidad interno de los actos de la Unión destinados a aplicar las resoluciones aprobadas por el Consejo de Seguridad en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, no ha detallado la forma en que debe realizarse. Sobre esta cuestión, contrariamente a lo que el Tribunal General señala en el apartado 133 de la sentencia recurrida, la indicación realizada por el Tribunal de Justicia, en el apartado 336 de su sentencia Kadi, en el sentido de que el control jurisdiccional debe recaer en particular en la legalidad de los motivos en que se basa el acto de la Unión impugnado no supone que el Tribunal de Justicia deba realizar un control en profundidad de la fundamentación de dicho acto a partir de pruebas que corroboren los motivos de hecho y de Derecho en que se ha basado.

63. Además, es erróneo, en mi opinión, considerar, como lo hace el Tribunal General en los apartados 138 a 147 de la sentencia recurrida, que el Tribunal de Justicia, en su sentencia Kadi, «aprobó y quiso hacer suyos el alcance y la intensidad del control jurisdiccional efectuado por el Tribunal General en el asunto que dio lugar a la sentencia OMPI». A este respecto debe señalarse que la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia no contiene ninguna referencia a esta sentencia. Además, el análisis del Tribunal General en favor de una armonización de los estándares del control jurisdiccional en los dos tipos de litigios en materia de medidas de congelación de activos parece estar en contradicción con su propia apreciación sobre las «profundas diferencias procedimentales que existen entre los dos regímenes comunitarios de congelación de fondos».²⁵

64. Por otra parte, en cuanto al fondo, aunque sólo sea por la diferente naturaleza de los dos regímenes de congelación de activos, no creo que sea oportuno transponer al ámbito del régimen de decisiones de inclusión del Comité de Sanciones el estándar de control fijado por el Tribunal General en la jurisprudencia sentada en la sentencia OMPI. Deseo recordar que, según esta jurisprudencia,²⁶ si bien es cierto que el Tribunal General reconoce a la institución de la Unión competente un margen de apreciación, «ello no implica que deba abstenerse de controlar la interpretación que esta institución haga de los datos relevantes». Según el Tribunal General, el juez de la Unión «no sólo debe verificar la exactitud material de los elementos probatorios invocados, su fiabilidad y su coherencia, sino también comprobar si tales elementos constituyen el conjunto de datos pertinentes que deben tomarse en consideración para apreciar la situación y si son adecuados para sostener las conclusiones que se deducen de los mismos». No obstante, el Tribunal General precisa que, «en el marco de este control, no le corresponde sustituir la apreciación de la institución comunitaria competente por la suya propia».

65. El estándar de control establecido de este modo por el Tribunal General se caracteriza por el hecho de que «el control judicial de la legalidad de una decisión comunitaria de congelación de fondos se extiende a la valoración de los hechos y de las circunstancias que se invocan para justificarla, así como a la comprobación de los elementos de prueba y de información sobre los que se fundamenta dicha valoración».²⁷

66. Aun cuando no examinaré aquí la pertinencia de tal estándar de control en el marco del régimen de las listas autónomas de congelación de activos, debo señalar que no me parece, ni mucho menos, evidente que deba transponerse al ámbito de la lucha contra el terrorismo la jurisprudencia según la cual las apreciaciones económicas complejas pueden dar lugar a un control relativamente exhaustivo por parte del juez de la Unión.²⁸ ¿Deberán someterse a los órganos jurisdiccionales de la Unión los análisis y las fuentes de los servicios de información? Por otra parte, considero que adoptar tal

25 — Véase el apartado 185 de la sentencia recurrida.

26 — Véase el apartado 142 de la sentencia recurrida.

27 — Véase el apartado 143 de la sentencia recurrida.

28 — Véase, sobre esta cuestión, la referencia hecha por el Tribunal General, en el apartado 142 de la sentencia recurrida, a la sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de noviembre de 2007, España/Lenzing (C-525/04 P, Rec. p. I-9947), apartado 57 y jurisprudencia citada. En virtud de esta jurisprudencia, la existencia de un margen de apreciación en materia económica no excluye «un control en profundidad tanto de hecho como de Derecho». Véase la sentencia de 8 de diciembre de 2011, Chalkor/Comisión (C-386/10 P, Rec. p. I-13085), apartados 54 y 62. Véase también la sentencia de 24 de enero de 2013, Frucona Košice/Comisión (C-73/11 P), apartados 75 y 76.

estándar de control significa olvidar que la inclusión en una lista autónoma depende en gran medida de la apreciación de las autoridades nacionales competentes acerca de la existencia, la fiabilidad y el carácter suficiente de las pruebas o indicios serios y creíbles de la implicación de la persona en cuestión en actividades terroristas.²⁹ En consecuencia, habría que preguntarse si, en un sistema basado en gran parte en la confianza de las instituciones de la Unión en la evaluación hecha por las autoridades nacionales competentes en relación con la seriedad de las pruebas o indicios que apoyan una medida de congelación de activos, resulta apropiado un control en profundidad de estas pruebas por parte del juez de la Unión.

67. Sea como fuere, por lo que atañe a la aplicación de las medidas restrictivas decididas por el Comité de Sanciones, varias son las razones que desaconsejan optar por un control jurisdiccional tan exhaustivo como el preconizado por el Tribunal General en la sentencia recurrida, refiriéndose a su sentencia OMPI. Estas razones tienen que ver con la naturaleza preventiva de las medidas en cuestión, el contexto internacional en el que se produce el acto impugnado, la necesaria conciliación entre los imperativos de la lucha contra el terrorismo y los de la protección de los derechos fundamentales, el carácter político de las apreciaciones realizadas por el Comité de Sanciones para decidir incluir a una persona o a una entidad en la lista, así como con las mejoras experimentadas en estos últimos años por el procedimiento ante dicha instancia, especialmente a partir de la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia. Las examinaré sucesivamente.

68. En primer lugar, debe recordarse que el Tribunal de Justicia ha considerado reiteradamente, y también hace poco, que las medidas de congelación de capitales constituyen medidas cautelares que no tienen como efecto privar a las personas afectadas de la propiedad de éstos.³⁰ Los fondos se congelan con carácter cautelar pero no se confiscan. Estas medidas no constituyen sanciones penales y, por otra parte, no implican ninguna acusación de esa naturaleza.³¹ Su finalidad es prevenir la comisión de nuevas acciones terroristas y las importantes consecuencias que pueden tener para las personas y entidades designadas es consustancial a esta función preventiva. La financiación del terrorismo recurre a circuitos tan difusos, complicados y disimulados que su prevención requiere una actuación muy anticipativa y externa a la actividad criminal concreta. En realidad, la prevención debe tender a paralizar el conjunto de las redes, con todo lo que este término significa. La existencia de tales medidas restrictivas tiene de este modo un efecto disuasorio frente a posibles financiadores que saben que se exponen a consecuencias muy graves si prestan su apoyo a organizaciones terroristas. Aun cuando su duración pueda ser larga (¿por qué habría de durar menos la prevención que la amenaza?), lo importante es que la medida y su duración puedan ser sometidas a un control jurisdiccional adaptado, una vez más, al carácter específico de la medida. Además, se observará que este tipo de medidas puede estar limitado en el tiempo, como así lo demuestra el propio caso del Sr. Kadi. De ello se infiere que el Tribunal General ha incurrido en un error de Derecho al apoyarse, en los apartados 148 a 151 de la sentencia recurrida, en un posible cuestionamiento del carácter preventivo de las medidas de congelación de capitales para así abogar por un control jurisdiccional en profundidad de estas medidas.

69. En segundo lugar, el Tribunal de Justicia recordó en su sentencia Kadi que «las competencias de [la Unión] deben ser ejercidas respetando el Derecho internacional».³² Precisó que «[e]l respeto de los compromisos asumidos en el marco de las Naciones Unidas se impone [...] en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, cuando [la Unión] procede a aplicar [...] resoluciones aprobadas por el Consejo de Seguridad en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas».³³ También ha hecho hincapié en el hecho de que, «[a]l ejercer esta última

29 — Véase la sentencia de 15 de noviembre de 2012, Al-Aqsa/Consejo y Países Bajos/Al-Aqsa (C-539/10 P y C-550/10 P), apartado 69.

30 — Sentencia Al-Aqsa/Consejo y Países Bajos/Al-Aqsa, antes citada, apartado 120.

31 — Véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal General de 2 de septiembre de 2009, El Morabit/Consejo (T-37/07 y T-323/07), apartado 43.

32 — Apartado 291 y jurisprudencia citada.

33 — Apartado 293.

competencia, [la Unión] tiene [...] el deber de atribuir especial importancia al hecho de que, conforme al artículo 24 de la Carta de las Naciones Unidas, la aprobación de resoluciones por parte del Consejo de Seguridad en virtud del capítulo VII de dicha Carta constituye el ejercicio de la responsabilidad primordial conferida a dicho órgano internacional de mantener la paz y la seguridad a nivel mundial, responsabilidad que incluye, en el ámbito de dicho capítulo VII, la facultad de determinar lo que constituye una amenaza contra la paz y la seguridad internacionales y la facultad de adoptar las medidas necesarias para mantenerlas o restablecerlas».³⁴ Por último, el Tribunal de Justicia señaló que, al elaborar medidas de aplicación de una resolución del Consejo de Seguridad aprobada en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, la Unión deberá tener debidamente en cuenta «los términos y objetivos de la resolución de que se trate y las obligaciones pertinentes derivadas de la Carta de las Naciones Unidas que se refieran a la aplicación de la resolución».³⁵

70. Si bien estas consideraciones no permiten excluir el control por el juez de la Unión de la legalidad de un acto de la Unión que ejecute una resolución del Consejo de Seguridad, como ha señalado el Tribunal de Justicia en el apartado 299 de su sentencia Kadi, considero que sí contribuyen, en cambio, a justificar una adaptación del control jurisdiccional realizado en función del contexto internacional en el que se inserta la actuación de la Unión.

71. Este contexto se caracteriza, en este caso, por la responsabilidad principal que incumbe al Consejo de Seguridad de mantener la paz y la seguridad internacionales, y esta responsabilidad impide, en principio, a las instituciones y al juez de la Unión que sustituyan la apreciación del propio Consejo de Seguridad en cuanto a la fundamentación de las medidas restrictivas decididas en su seno. No sería posible ejercer un control jurisdiccional en profundidad, como el preconizado por el Tribunal General en la sentencia recurrida, sin usurpar las prerrogativas del Consejo de Seguridad para definir qué constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales y cuáles son las medidas necesarias para erradicar esta amenaza. Habida cuenta de que la decisión de incluir a una persona o a una entidad en la lista corresponde al Comité de Sanciones, el control jurisdiccional llevado a cabo en el seno de la Unión debe adecuarse al limitado margen de apreciación de las instituciones de la Unión. Importa, en suma, no vaciar de su contenido la principal responsabilidad de que está investido el Consejo de Seguridad en el ámbito de que se trata y no convertir a la Unión en una instancia de apelación o de revisión de las decisiones adoptadas por el Comité de Sanciones.

72. Existen varias disposiciones del Tratado UE y del Tratado FUE que también abogan en favor de una limitación del control jurisdiccional en un contexto como éste.

73. Así, según el artículo 3 TUE, apartado 5, la Unión «contribuirá a la paz, la seguridad, [...] la protección de los derechos humanos, [...] así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas». Por otra parte, en virtud del artículo 21 TUE, apartado 1, la acción de la Unión en la escena internacional se basará principalmente en «el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional». Esta disposición prevé asimismo que la Unión «[p]ropiciará soluciones multilaterales a los problemas comunes, en particular en el marco de las Naciones Unidas». Citaré también el artículo 21 TUE, apartado 2, letra c), que establece que la Unión se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de «mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas». Por último, la declaración n° 13 añade que «[la Conferencia] [p]one de relieve que la Unión Europea y sus Estados miembros seguirán vinculados por las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas y, en particular, por la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad y de sus Estados miembros de mantener la paz y la seguridad internacionales».³⁶

34 — Apartado 294.

35 — Apartado 296.

36 — Declaración aneja al Acta final de la conferencia intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa.

74. Estas disposiciones sientan las bases de una acción de la Unión en materia de política exterior y de seguridad común respetuosa con la acción que llevan a cabo las Naciones Unidas.

75. Al definir el alcance y la intensidad de su control, el Tribunal de Justicia debe tener en cuenta el origen y el contexto del acto de la Unión que ha de controlar. En el presente caso, el Tribunal de Justicia no puede hacer abstracción del hecho de que la inclusión en la lista se decide de acuerdo con un procedimiento centralizado y universal a nivel de las Naciones Unidas, ni de que una decisión de esta índole se basa en un resumen de motivos redactado por el Comité de Sanciones a partir de elementos de información o de prueba que ha recibido del Estado o de los Estados que han solicitado la inclusión en la lista, la mayoría de las veces acogiendo a la confidencialidad, y respecto de los cuales no cabe presumir que estén a disposición de las instituciones de la Unión.

76. A la vista de dichos elementos, la manera más eficaz, en mi opinión, de conciliar el objetivo de la lucha contra el terrorismo con una protección óptima de los derechos fundamentales de las personas incluidas en la lista consiste, según el espíritu de las disposiciones de los Tratados antes citados, en desarrollar la cooperación entre la Unión y las Naciones Unidas en el ámbito de que se trata. Señalo, a este respecto, que el artículo de 220 TFUE, apartado 1, establece que «[l]a Unión establecerá todo tipo de cooperación adecuada con los órganos de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados». De ello se infiere que la afirmación de la autonomía del ordenamiento jurídico de la Unión, que, en la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia, justificó su negativa a otorgar inmunidad jurisdiccional a los actos de la Unión que aplican las decisiones del Comité de Sanciones, no es, en mi opinión, antinómica con el desarrollo de una cooperación más estrecha con esa instancia. Por otra parte, deseo señalar que, en su sentencia de 19 de julio de 2012, Parlamento/Consejo,³⁷ el Tribunal de Justicia señaló que la Posición común 2002/402, el Reglamento n° 881/2002 y el Reglamento (UE) n° 1286/2009³⁸ han establecido un «mecanismo de interacción entre el Comité de Sanciones y la Unión».³⁹

77. En tercer lugar, en su sentencia Kadi, el Tribunal de Justicia, tras subrayar que «existen razones imperiosas relacionadas con la seguridad o con la gestión de las relaciones internacionales de [la Unión] y de sus Estados miembros que pueden oponerse a que se dé traslado de ciertos datos a los interesados»,⁴⁰ consideró que el juez de la Unión debe contribuir a la necesaria conciliación entre la lucha contra el terrorismo y la protección de los derechos fundamentales. De este modo, le incumbe «aplicar técnicas que, en el contexto del control jurisdiccional ejercido por él, permitan conciliar, por una parte, las preocupaciones legítimas de seguridad en cuanto a la naturaleza y a las fuentes de información tenida en cuenta para adoptar el acto de que se trate y, por otra, la necesidad de permitir que el justiciable disfrute en grado suficiente de la protección que ofrecen las normas de procedimiento».⁴¹ En mi opinión, una de estas técnicas consiste, para el juez de la Unión, en modular la intensidad de su control en función de las circunstancias en las que se ha adoptado el acto de la Unión impugnado.

78. En cuarto lugar, como han subrayado la Comisión y los Gobiernos coadyuvantes en primera instancia, la facultad de decidir si una persona está asociada con Al-Qaida y si, por tanto, es necesario congelar sus activos para impedirle financiar o preparar actos terroristas se ha encomendado al Consejo de Seguridad y resulta difícil imaginar un ámbito político más importante y complejo que éste, en el que se llevan a cabo evaluaciones relativas a la salvaguardia de la seguridad internacional.

37 — Asunto C-130/10.

38 — Reglamento del Consejo de 22 de diciembre de 2009 que modifica el Reglamento (CE) n° 881/2002 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 (DO L 346, p. 42).

39 — Apartado 71 de la sentencia Parlamento/Consejo, antes citada.

40 — Apartado 342.

41 — Apartado 344.

79. Las listas de congelación de activos forman parte de una política dirigida a prevenir la amenaza terrorista internacional. El objetivo de las medidas de congelación de los activos de las personas designadas «es impedir que esas personas tengan acceso a recursos económicos o financieros, con independencia de su naturaleza, que puedan ser utilizados para apoyar actividades terroristas».⁴²

80. En cuanto a la lista elaborada por el Comité de Sanciones, la inclusión en ésta se basa ciertamente en indicios que señalan aspectos del comportamiento de una persona o de una entidad que acreditan un vínculo con una organización terrorista y, por lo tanto, una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, pero también obedece, más en general, a decisiones estratégicas y geopolíticas. A este respecto, la elección de las personas incluidas debe adaptarse a la evolución de la amenaza y refleja la voluntad de luchar contra tal o cual organización terrorista, situada en tal o cual región del mundo.⁴³ De este modo, las inclusiones en la lista se integran en un proceso político que va más allá de cada caso particular. Pese a su carácter selectivo, que le otorga una dimensión personal, este régimen de congelación de activos es, ante todo, un medio para luchar contra las organizaciones terroristas, para debilitarlas e incluso desmantelarlas. La dimensión política de este proceso, en el que la Unión ha decidido participar, supone, en mi opinión, que el ejercicio por parte del juez de la Unión de su control jurisdiccional se haga con mesura, de modo que aquél no sustituya, en principio, con su propia apreciación, la de las autoridades políticas competentes.

81. En quinto lugar, las mejoras experimentadas por el procedimiento ante el Comité de Sanciones desde 2008 abogan también por un control limitado de la legalidad interna del Reglamento impugnado por parte del juez de la Unión. Tanto si uno se limita a tener en cuenta, en el marco de los presentes recursos de casación, la evolución que se produjo antes del Reglamento impugnado como si se examina únicamente la que ha tenido lugar a partir de éste, es incuestionable que las Naciones Unidas han iniciado un proceso de mejora de los procedimientos de inclusión y supresión en términos de equidad y de respeto al derecho de defensa con la adopción por parte del Consejo de Seguridad de las resoluciones 1822(2008) de 30 de junio de 2008, 1904(2009) de 17 de diciembre de 2009 y 1989(2011) de 17 de junio de 2011.

82. Este proceso demuestra una toma de conciencia en el seno de las Naciones Unidas en cuanto a que, pese a las exigencias de confidencialidad, los procedimientos de inclusión y supresión deben establecerse, en adelante, sobre la base de un nivel suficiente de información, debe fomentarse la comunicación de esta información a la persona afectada y la exposición de motivos ha de estar suficientemente fundamentada. El Ombudsman, que ejerce sus funciones con toda independencia e imparcialidad, desempeña a este respecto un papel fundamental. Recaba de los Estados afectados todos los datos necesarios para su valoración, sobre esta base entabla un diálogo con el solicitante y dirige a continuación sus propuestas al Comité de Sanciones en cuanto a si es o no necesario mantener a una persona o a una entidad en la lista. Por lo tanto, en el marco del procedimiento de supresión, este Comité adopta sus decisiones sobre la base de una evaluación independiente e imparcial en cuanto a si es o no necesario mantener a las personas afectadas en la lista. El análisis riguroso realizado por el Ombudsman ha elevado el rasero para la permanencia en la lista, exigiéndose que se proporcione suficiente información para fundamentar de forma «razonable y fidedigna» la inclusión de una persona en la lista.⁴⁴ Teniendo en cuenta el importante papel desempeñado por el Ombudsman en las decisiones adoptadas por el Comité de Sanciones, el procedimiento ante este último ya no puede calificarse, en mi opinión, de puramente diplomático e interestatal. Por otra parte, procede señalar que la revisión periódica de la lista permite,

42 — Sentencia de 29 de abril de 2010, M y otros (C-340/08, Rec. p. I-3913), apartado 54. Véase también, en este sentido, la sentencia Al-Aqsa/Consejo y Países Bajos/Al-Aqsa, antes citada, apartado 67.

43 — La íntegra revisión de la lista ordenada por la Resolución 1822(2008), de 30 de junio de 2008, demuestra que el Consejo de Seguridad vela por que su acción en materia de lucha contra el terrorismo se adapte a la evolución de la amenaza.

44 — Véase el 12º informe del Equipo encargado de prestar apoyo analítico y vigilar la aplicación de las sanciones, presentado de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 1989(2011) relativa a Al-Qaida y a las personas y entidades asociadas, apartado 31.

concretamente, actualizar regularmente los datos y completar, en su caso, la exposición de motivos. Las mejoras del procedimiento ante el Comité de Sanciones contribuyen, de este modo, a garantizar que las inclusiones en la lista se basen en datos suficientemente serios y sean objeto de una evaluación continua.

83. Como reconoce el Ombudsman,⁴⁵ la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia ha originado la creación de la Oficina del Ombudsman, gracias a la cual la calidad de la lista ha aumentado sensiblemente. Sería paradójico que el Tribunal de Justicia no tuviera en cuenta las mejoras a cuya introducción ha contribuido directamente, aun cuando la Oficina del Ombudsman no constituya una instancia jurisdiccional.

84. El Ombudsman ha contribuido a desarrollar la transmisión de información por parte de los Estados al Comité de Sanciones, lo cual garantiza que las decisiones se adopten sobre bases más sólidas. Sólo gracias a este diálogo la lista podrá mantenerse actualizada y seguirá disfrutando de apoyo internacional. Esta dinámica podría verse bloqueada si el Comité de Sanciones estuviera obligado de facto, como se desprende de la solución adoptada por el Tribunal General en la sentencia recurrida, a comunicar a las instituciones de la Unión las pruebas o informaciones que los Estados se han avenido, no sin dificultad, a proporcionarle. Estos Estados podrían mostrarse en el futuro menos proclives a hacer llegar al Comité de Sanciones información confidencial, lo cual incidiría negativamente en la calidad y la equidad de los procedimientos de inclusión y supresión. Las exigencias regionales o nacionales excesivas podrían, en realidad, resultar contraproducentes para la conciliación entre la lucha contra el terrorismo y la protección de los derechos fundamentales de las personas inscritas en la lista.

85. Considero que una lucha eficaz contra el terrorismo a escala mundial exige la confianza y colaboración entre las instituciones internacionales, regionales y nacionales que participan en ellas, más que desconfianza. La mutua confianza que debe prevalecer entre la Unión y las Naciones Unidas se justifica por el hecho de que ambas organizaciones comparten los valores relativos al respeto de los derechos fundamentales.

86. Esto no significa que deba darse un cheque en blanco a las decisiones del Comité de Sanciones, que haya que aplicarlas automáticamente, sin ningún espíritu crítico, cuando en el procedimiento de aplicación se ponga en evidencia la existencia de un error manifiesto. Sin embargo, desde el momento en que los procedimientos de inclusión y supresión ante el Comité de Sanciones permiten un análisis riguroso de la correcta fundamentación de las inclusiones y de si es o no necesario mantenerlas, considero que no cabe que los órganos jurisdiccionales de la Unión adopten un nivel de control que obligue a las instituciones de la Unión a examinar sistemáticamente y en profundidad la fundamentación de las decisiones adoptadas por el Comité de Sanciones, a partir de las pruebas o informaciones de las que dispone dicha instancia, antes de ejecutarlas. En efecto, las mejoras en el procedimiento de inclusión y de supresión permiten reforzar la confianza de las instituciones y del juez de la Unión con respecto a las decisiones tomadas por el Comité de Sanciones.

87. A la vista de todo ello, considero que los procedimientos de inclusión y supresión ante el Comité de Sanciones presentan suficientes garantías para que las instituciones de la Unión puedan presumir que las decisiones adoptadas por esa instancia están fundamentadas. Más concretamente, las mejoras del procedimiento dentro de las Naciones Unidas permiten presumir que los motivos invocados en apoyo de una inclusión están suficientemente avalados con datos y elementos de prueba. En consecuencia, el juez de la Unión no debería ejercer un control en profundidad de la fundamentación de la inclusión basándose en las pruebas y datos en los que se han basado las apreciaciones realizadas por el Comité de Sanciones.

45 — Conferencia de México de 24 de junio de 2011, anexo I del escrito de duplica de la República Francesa.

88. Sin embargo, se podrá destruir esta presunción de fundamentación con ocasión de un procedimiento de aplicación dentro de la Unión en el que la persona incluida podrá alegar nuevas pruebas o nuevos datos. A este respecto, es evidente que cuanto más transparente sea el procedimiento en el seno de las Naciones Unidas y cuanto más se fundamente en datos suficientemente numerosos y serios, las instituciones regionales y nacionales de aplicación estarán menos tentadas de poner en entredicho las apreciaciones realizadas por el Comité de Sanciones.

89. La tramitación por parte de las instituciones de la Unión de un procedimiento de aplicación del todo respetuoso con el derecho de defensa es, precisamente, lo que permite a éstas velar por que, pese a la presunción de fundamentación de que goza la evaluación realizada por el Comité de Sanciones, no sea posible, en el seno de la Unión, que una inclusión se base en una exposición de motivos que resulte manifiestamente insuficiente o errónea. Por este motivo, el procedimiento de aplicación debe permitir a las personas y entidades incluidas rebatir la exposición de motivos, aportando, en su caso, nuevas pruebas o datos.

90. Por lo tanto, es primordial que el juez de la Unión ejerza un control estricto sobre la forma en que el procedimiento de aplicación ha sido tramitado por la Comisión. En cuanto al control relativo a la legalidad interna del acto de la Unión impugnado, éste debería limitarse, por su parte, a la comprobación de posibles errores manifiestos de apreciación. Veamos ahora, con mayor detalle, cuál ha de ser, en mi opinión, el alcance y la intensidad del control realizado por el juez de la Unión sobre los actos de la Unión que ejecutan decisiones del Comité de Sanciones.

B. Mi propuesta sobre el estándar de control aplicable

91. Definir el alcance y la intensidad de este control equivale a hacerse tres preguntas: ¿cuáles son las normas que sirven de referencia para efectuar este control?, ¿qué controla el juez? y ¿cómo lo controla?

92. La respuesta a las dos primeras preguntas se desprende de la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia. El juez de la Unión puede verse abocado a controlar la legalidad de los actos de la Unión que aplican las decisiones del Comité de Sanciones a la luz del conjunto del Derecho de la Unión y, en particular, desde el punto de vista de los derechos fundamentales protegidos en el seno del ordenamiento jurídico de la Unión. Además, el control jurisdiccional puede referirse no sólo a la legalidad externa del acto impugnado, sino igualmente a su legalidad interna. Así pues, el alcance del control jurisdiccional es especialmente amplio, de manera que éste puede calificarse de «completo».

93. La respuesta a la tercera cuestión lleva a preguntarse acerca de la intensidad del control jurisdiccional.

94. Como se desprende de la argumentación que acabo de exponer, no comparto la tesis sostenida por el Tribunal General que puede resumirse en que un control jurisdiccional de baja intensidad debe asimilarse a una ausencia de control. El juez de la Unión siempre ha modulado su control en función del tipo de litigio del que conoce, del contexto en el que se integra el acto impugnado y de la naturaleza de las apreciaciones que subyacen en el mismo, por ejemplo, en función de si tienen un carácter complejo o de si son de naturaleza política.⁴⁶

95. El contexto específico, anteriormente descrito, en el que se adoptó el Reglamento impugnado justifica, en mi opinión, que los aspectos relativos a su legalidad externa sean objeto de un control normal, mientras que aquellos aspectos relativos a legalidad interna de dicho Reglamento deban ser objeto de un control limitado.

46 — Véase, para un análisis pormenorizado de las circunstancias que llevan al juez de la Unión a modular su control jurisdiccional, Bouveresse, A., *Le pouvoir discrétionnaire dans l'ordre juridique communautaire*, Bruylant, 2010, pp. 309 y ss.

1. Un control normal de la legalidad externa del Reglamento impugnado

96. En relación con la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia, un autor pudo observar que, con frecuencia, recurrir a los derechos procedimentales permite garantizar una protección indirecta de los derechos sustantivos.⁴⁷ Otros han señalado que a falta de una comunicación de motivos, como ocurre en el asunto Kadi I, existe una presunción de inadecuación o de exceso que puede fundamentar la anulación del acto.⁴⁸ Estas dos observaciones hacen hincapié, acertadamente, en la importancia del control jurisdiccional referido a los aspectos formales y procedimentales del acto impugnado.

97. Garantizar un control estricto del cumplimiento de las formas esenciales y de que el procedimiento sea respetuoso con el derecho de defensa permite al juez de Unión adoptar una postura más contenida cuando está llamado a controlar la legalidad interna del acto impugnado. Se trata de la relación dialéctica clásica entre el control de la legalidad externa y el de la legalidad interna. Como contrapartida al reconocimiento de la libertad de apreciación a las autoridades políticas competentes y su correspondiente restricción del control de legalidad material, el juez de la Unión refuerza los imperativos formales y procedimentales a los que se supedita la adopción del acto.⁴⁹ Las normas procedimentales y formales tienen por objeto garantizar la legalidad material del acto, permitir su verificación y, más aún, facilitar la apreciación de la oportunidad del acto por parte de su autor. Por lo tanto, con el incremento de los requisitos procedimentales y formales, el juez quiere reforzar la presunción de legalidad interna y de oportunidad de la medida impugnada.⁵⁰ De este modo, aun cuando el juez adopte una postura de «auto-restricción» con respecto a la fundamentación de la inclusión en una lista, el alto grado de exigencia por su parte en materia procedimental garantiza una conciliación adecuada entre la protección de los derechos fundamentales y la lucha contra el terrorismo.

98. En cuanto al acto impugnado, el juez de la Unión debe controlar de forma rigurosa si éste fue adoptado con arreglo a un procedimiento respetuoso con el derecho de defensa. En particular, debe comprobar si se han notificado al interesado los motivos de su inclusión en la lista, si estos motivos son suficientes para permitirle defenderse de manera eficaz, si ha podido formular sus observaciones ante la Comisión y si esta última las ha tenido en cuenta suficientemente.

99. En cuanto a la comprobación de si los motivos notificados a la persona inscrita en la lista son o no suficientes, procede remitirse a la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la obligación de motivar los actos de la Unión.⁵¹ La exposición de motivos debe, fundamentalmente, permitir al interesado conocer las razones de las medidas adoptadas y al órgano jurisdiccional competente ejercer su control. En la exposición de motivos deben indicarse las razones específicas y concretas por las que la autoridad competente considera que el interesado ha de ser objeto de una medida restrictiva, de manera que dicha exposición permita al interesado comprender aquello que se le reprocha y que éste pueda defenderse efectivamente rebatiendo los motivos aducidos.

100. La exigencia de motivación varía en función de la naturaleza del acto en cuestión y del contexto en el que ha sido adoptado. Esta exigencia debe apreciarse según las circunstancias de cada caso, en particular del contenido del acto, la naturaleza de los motivos invocados y el interés que los destinatarios u otras personas afectadas directa e individualmente por dicho acto puedan tener en

47 — Jacqué, J.-P., «Conclusions», *Le droit à un procès équitable au sens du droit de l'Union européenne*, Anthemis, 2012, p. 325.

48 — Labayle, H. y Mehdi, R., «Le contrôle juridictionnel de la lutte contre le terrorisme: Les black lists de l'Union dans le prétoire de la Cour de justice», *Revue trimestrielle de droit européen*, 2009, p. 259.

49 — Ritleng, D., «Le juge communautaire de la légalité et le pouvoir discrétionnaire des institutions communautaires», *AJDA*, 1999, p. 645. Esta relación dialéctica fue expresada, en particular, por el Tribunal de Justicia en su sentencia de 21 de noviembre de 1991, Technische Universität München (C-269/90, Rec. p. I-5469), apartado 14.

50 — Véase Ritleng D., en *Contentieux de l'Union européenne*, 1, Annulation, Exception d'illégalité, Lamy, 2011, p. 218.

51 — Véanse, en particular, las sentencias Al-Aqsa/Consejo y Países Bajos/Al-Aqsa, antes citada, apartados 138 y ss., así como de 15 de noviembre de 2012, Consejo/Bamba (C-417/11 P), apartados 49 y ss.

recibir explicaciones. No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, dado que el carácter suficiente de la motivación debe apreciarse en relación no sólo con su tenor literal, sino también con su contexto y con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate.⁵²

101. En suma, el interesado debe poder rebatir la fundamentación del acto controvertido basándose en la exposición de motivos. En particular, debe poder cuestionar la realidad de los hechos referidos en él, su calificación jurídica y, más en general, el contenido de este acto, especialmente a la luz del principio de proporcionalidad.

102. Además de la comunicación de una exposición de motivos suficiente, el juez de la Unión debe también verificar si la persona afectada ha podido hacer parte de sus observaciones a la Comisión y si ésta las ha tenido suficientemente en cuenta. Es importante, a este respecto, que la Comisión examine escrupulosamente las observaciones y los nuevos elementos que pueda aportar el interesado.

103. En cambio, en el contexto en el que se adoptó el Reglamento impugnado, la exigencia de un procedimiento respetuoso con el derecho de defensa no llega a obligar a las instituciones de la Unión a que recaben del Comité de Sanciones todos los elementos de información o de prueba de que disponga y a transmitirlos después a la persona incluida en la lista para que ésta le haga llegar sus observaciones en relación con la pertinencia de estos elementos.

104. Una comunicación de las pruebas como ésta resulta aún menos justificada si se considera que el juez de la Unión debe, en mi opinión, limitar la intensidad de su control de la legalidad material del Reglamento impugnado.

2. Un control limitado de la legalidad interna del Reglamento impugnado

105. Si bien, como se ha visto, el juez de la Unión debe controlar con rigor si la exposición de motivos es suficiente, debe, en cambio, ejercer un control limitado en cuanto a la fundamentación de la motivación. En particular, habida cuenta del hecho de que la evaluación de la oportunidad de una inclusión en la lista corresponde al Comité de Sanciones, no le compete examinar las pruebas del comportamiento alegado.

106. Por lo tanto, en mi opinión, los diferentes elementos que conforman la legalidad material de un acto de la Unión que ejecuta decisiones del Comité de Sanciones deben limitarse a la comprobación de la existencia de un error manifiesto.

107. Así ocurre, en primer lugar, con el control de la exactitud material de los hechos. En efecto, en el marco del mecanismo de interacción establecido entre la Unión y el Comité de Sanciones, corresponde a este último⁵³ recabar de los Estados afectados los datos o las pruebas que permitan acreditar la existencia de hechos que puedan justificar la inclusión en la lista. No cabe esperar que las instituciones de la Unión dispongan de esos datos o pruebas. Dado que debe presumirse que el Comité de Sanciones establece la materialidad de los hechos, sólo un error patente en la determinación de los hechos realizada puede suponer la anulación del acto de aplicación.

108. En segundo lugar, lo mismo ocurre con el control de la calificación jurídica de los hechos. El juez de la Unión debe limitarse, en mi opinión, a verificar que la Comisión no ha cometido ningún error manifiesto al estimar, a la vista de la exposición de motivos, que se han cumplido los requisitos jurídicos que autorizan la adopción de una medida de congelación de capitales.

52 — Véanse, en particular, las sentencias antes citadas Al-Aqsa/Consejo y Países Bajos/Al-Aqsa, apartados 139 y 140, y Consejo/Bamba, apartado 53.

53 — Con la asistencia del Ombudsman y del Equipo de Vigilancia desde la Resolución 1904(2009).

109. Finalmente, en cuanto al control del contenido del acto controvertido, el control del juez de la Unión debe limitarse, a la vista del amplio margen de apreciación de que dispone el Comité de Sanciones con respecto a la oportunidad de la inclusión en la lista, a comprobar que ésta no es manifiestamente inapropiada o desproporcionada teniendo en cuenta la importancia del objetivo perseguido, a saber, la lucha contra el terrorismo internacional.

110. En suma, el control ejercido por el juez de la Unión sobre la legalidad interna de los actos de la Unión que aplican decisiones adoptadas por el Comité de Sanciones no debe, en principio, llevarle a cuestionar la fundamentación de la inclusión en la lista, excepto en el supuesto de que el procedimiento de aplicación de esta inclusión dentro de la Unión haya permitido poner de relieve un error flagrante en la determinación de los hechos realizada, en la calificación jurídica de éstos o en la apreciación de la proporcionalidad de la medida.

VI. Sobre el contenido protegido de los derechos fundamentales invocados

111. Daré ahora respuesta al tercer motivo esgrimido por la Comisión, por el Consejo con carácter subsidiario, y por el Reino Unido, según el cual el Tribunal General incurrió en errores de Derecho al analizar los motivos alegados por el Sr. Kadi, relativos a una infracción del derecho de defensa y de su derecho a una tutela judicial efectiva, así como a una vulneración del principio de proporcionalidad.

112. En primera instancia, el Tribunal General admitió las alegaciones del Sr. Kadi dirigidas a dar al derecho de defensa y al derecho a la tutela judicial efectiva un contenido tal que obligue a la Comisión, antes de aplicar una inclusión decidida por el Comité de Sanciones, a recabar y examinar las pruebas que han dado origen a dicha inclusión. De este modo, la Comisión se convertía en una instancia de revisión de las decisiones adoptadas por el Comité de Sanciones y el juez de la Unión una instancia de apelación de dichas decisiones.

113. He explicado anteriormente las razones por las cuales la relación entre el Comité de Sanciones y la Unión no debiera contemplarse en esos términos, sino sobre la base de una mutua confianza y de una colaboración efectiva.

114. En este mismo espíritu, considero que las referencias hechas por el Tribunal de Justicia en su sentencia Kadi a la necesidad de que se dé traslado a las personas incluidas en las listas de los «datos utilizados en su contra» o «utilizados en contra de ést[o]s» sólo se refieren a la comunicación de una exposición de motivos suficientemente detallada, pero en modo alguno a la de las pruebas o informaciones de que dispone el Comité de Sanciones que justifican las inclusiones que ha decidido. Recuértese, a este respecto, que el Tribunal de Justicia se ha cuidado de precisar, en el apartado 342 de su sentencia Kadi, que «existen razones imperiosas relacionadas con la seguridad o con la gestión de las relaciones internacionales de la [Unión] y de sus Estados miembros que pueden oponerse a que se dé traslado de ciertos datos a los interesados».

115. En el marco del mecanismo de interacción establecido entre el Comité de Sanciones y la Unión, el contenido protegido del derecho de defensa y del derecho a una tutela judicial efectiva consiste, por lo tanto, principalmente, en que se comunique al interesado una exposición de motivos en la que se indiquen las razones específicas y concretas por las cuales la autoridad política competente ha considerado que debía adoptarse una medida de congelación de capitales, y en que se tengan rigurosamente en cuenta las observaciones formuladas por la persona incluida en la lista para rebatir la pertinencia de dichos motivos. Considero que no cabe exigir, en nombre de la protección del derecho de defensa y del derecho a una tutela judicial efectiva, que la Comisión y el juez de la Unión examinen las pruebas y los datos en poder del Comité de Sanciones que dicho Comité tomó como base para redactar la exposición de motivos.

116. En el caso de autos, la lectura de la exposición de motivos reproducida en el apartado 50 de la sentencia recurrida obliga a concluir que el Sr. Kadi tuvo conocimiento de las razones específicas y concretas que justificaron, a los ojos del Comité de Sanciones, la inclusión del interesado en la lista. Los datos utilizados en contra del Sr. Kadi no constituyen, contrariamente a lo que estimó el Tribunal General en el apartado 174 de la sentencia recurrida, «vagas alegaciones» sino que son lo suficientemente precisos como para que el interesado pudiera rebatir los vínculos personales y profesionales, en relación con Al-Qaida y su financiación, que se le imputan. Así ocurre, en particular, con la alegación según la cual la Fundación Muwafaq, de la que el Sr. Kadi fue miembro fundador y directivo, se alineó con Al-Qaida, con el papel que dicha Fundación ha tenido en la financiación de actividades terroristas, con las relaciones que el Sr. Kadi ha tenido con el Sr. Al-Ayadi, al que se reprocha haber colaborado con Usamah bin Ladin, y también con la alegación de que las sociedades pertenecientes al Sr. Kadi en Albania han recibido capital de operaciones aportado por Usamah bin Ladin.

117. Por otra parte, contrariamente a la apreciación realizada por el Tribunal General en el apartado 171 de la sentencia recurrida, nada indica que el derecho de defensa del recurrente sólo se respetara «de manera meramente formal y aparente». El Sr. Kadi no ha demostrado en qué aspecto el análisis realizado por la Comisión de las observaciones que formuló tras recibir la comunicación de la exposición de motivos no ha sido lo suficientemente riguroso y atento.⁵⁴

118. De ello se infiere que el Tribunal General cometió un error de Derecho al considerar que el Reglamento impugnado se adoptó violando el derecho de defensa del recurrente.

119. Además, la notificación al Sr. Kadi de la exposición de motivos le permitía defenderse ante el juez de la Unión, y permitía a este último ejercer un control de la legalidad del Reglamento impugnado con arreglo a las pautas que hemos descrito anteriormente.

120. En consecuencia, el Tribunal General cometió otro error de Derecho al considerar, en los apartados 182 y 183 de la sentencia recurrida, que, a falta de poder examinar las pruebas utilizadas contra el recurrente, no se encontraba en condiciones de controlar la legalidad del Reglamento impugnado, lo cual le condujo a declarar que se había producido una violación del derecho a un recurso jurisdiccional efectivo del recurrente.

121. Finalmente, el Tribunal General cometió un último error de Derecho al estimar que, dado que había comprobado la existencia de una violación del derecho de defensa y del derecho a la tutela judicial efectiva, las alegaciones del demandante relativas a la vulneración del principio de proporcionalidad, en el menoscabo que el Reglamento impugnado supuso para su derecho fundamental al respeto de la propiedad, estaban fundadas.

122. Por todas estas razones, propondré al Tribunal de Justicia que anule la sentencia recurrida.

123. Al estar fundamentados, en mi opinión, los recursos de casación, considero no sólo justificado, a la luz del artículo 61, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sino también oportuno, para poder clausurar la saga de los asuntos Kadi, que el propio Tribunal de Justicia resuelva el recurso de anulación del Sr. Kadi. Como se verá, la mayor parte de las respuestas a los distintos motivos aducidos por el Sr. Kadi se desprenden, en gran parte, de mi argumentación anterior.

54 — Para un resumen del escrito de la Comisión de 8 de diciembre de 2008 dirigido al Sr. Kadi en respuesta a las observaciones formuladas por este último, me remito al punto 27 de las presentes conclusiones.

VII. Sobre el recurso ante el Tribunal General

124. El recurrente invoca cinco motivos en apoyo de su recurso de anulación del Reglamento impugnado. El primero se basa en la falta de base jurídica suficiente. El segundo, en la vulneración del derecho de defensa y del derecho a la tutela judicial efectiva. El tercero se basa en el incumplimiento de la obligación de motivación prevista en el artículo 296 TFUE. El cuarto se fundamenta en un error manifiesto en la apreciación de los hechos. Por último, el quinto se basa en una vulneración desproporcionada de su derecho de propiedad.

125. En cuanto al motivo fundamentado en la falta de base jurídica suficiente, el recurrente estima que el Reglamento impugnado no fue adoptado con arreglo a lo que disponía el artículo 7, apartado 1, primer guión, del Reglamento n° 881/2002, en la versión que estaba entonces en vigor. En virtud de la citada disposición, «[l]a Comisión podrá [...] modificar o completar el anexo I sobre la base de las decisiones del Consejo de Seguridad [...] o del Comité de Sanciones». Contrariamente a lo que sostiene el recurrente, dicha disposición no tuvo como efecto supeditar la adopción del Reglamento impugnado a una nueva «decisión» que llevara a que el Comité de Sanciones incluyera nuevamente al Sr. Kadi en la lista. La Comisión ha acatado la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia y ha actuado con arreglo al artículo 7, apartado 1, primer guión, del Reglamento n° 881/2002, añadiendo el nombre del Sr. Kadi en el anexo I de este último Reglamento, al término de un segundo procedimiento, esta vez respetuoso con el derecho de defensa del Sr. Kadi. Por lo tanto, procede desestimar el primer motivo por infundado.

126. Con respecto al segundo motivo, basado en una violación del derecho de defensa y del derecho a la tutela judicial efectiva, y al tercer motivo, basado en una violación de la obligación de motivación establecida en el artículo 296 TFUE, me remito a mi argumentación anterior, de la que se desprende que estos motivos deben ser desestimados por infundados.

127. En cuanto al cuarto motivo, basado en un error manifiesto en la apreciación de los hechos, debo señalar, en primer lugar, que los debates que tuvieron lugar ante el Tribunal General y ante el Tribunal de Justicia no permitieron, en mi opinión, poner en evidencia un error manifiesto en cuanto a la exactitud material de los hechos, tal y como figuran en la exposición de motivos. En segundo lugar, considero que la Comisión no ha incurrido en un error manifiesto de apreciación al considerar, siguiendo al Comité de Sanciones, sobre la base de la exposición de motivos elaborada por este último, y al término del intercambio de escritos que tuvo con el recurrente, que los hechos constatados por el Comité de Sanciones mostraban la existencia de una amenaza para la paz y la seguridad internacionales sin que el recurrente pudiera demostrar que ésta hubiera cesado desde que fue inicialmente incluido en la lista.

128. Finalmente, sobre el quinto motivo, basado en un menoscabo desproporcionado del derecho de propiedad del Sr. Kadi, ya he indicado que, contrariamente a lo que ocurría en la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia, tal menoscabo no puede resultar, en el caso de autos, de una violación del derecho de defensa y del derecho a una tutela judicial efectiva, que considero inexistente. Por otra parte, con independencia del aspecto procedimental de la protección del derecho de propiedad, la violación de éste tampoco se ha acreditado en cuanto al fondo. Sobre este particular, me remito al razonamiento desarrollado por el Tribunal de Justicia en los apartados 354 a 366 de su sentencia Kadi, así como, por analogía con lo que el Tribunal de Justicia ha declarado en el marco del régimen autónomo de congelación de capitales, a los apartados 120 a 130 de su sentencia Al-Aqsa/Consejo y Países Bajos/Al-Aqsa, antes citada.

VIII. Conclusión

129. Sobre la base de las consideraciones que anteceden, propongo al Tribunal de Justicia que:

- Anule la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 30 de septiembre de 2010, Kadi/Comisión (T-85/09).
- Desestime el recurso del Sr. Yassin Abdullah Kadi.