



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 18 de julio de 2013*

«Recurso de casación — Política exterior y de seguridad común (PESC) — Medidas restrictivas contra personas y entidades asociadas con Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y los talibanes — Reglamento (CE) n° 881/2002 — Congelación de los fondos y de los recursos económicos de una persona incluida en una lista elaborada por un órgano de las Naciones Unidas — Inclusión del nombre de esta persona en la lista que figura en el anexo I del Reglamento (CE) n° 881/2002 — Recurso de anulación — Derechos fundamentales — Derecho de defensa — Principio de tutela judicial efectiva — Principio de proporcionalidad — Derecho al respeto de la propiedad — Obligación de motivación»

En los asuntos acumulados C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P,

que tienen por objeto tres recursos de casación interpuestos, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el 10 de diciembre de 2010,

Comisión Europea, representada inicialmente por el Sr. P. Hetsch y la Sra. S. Boelaert y por los Sres. E. Paasivirta y M. Konstantinidis, y posteriormente por el Sr. L. Gussetti y la Sra. S. Boelaert y por los Sres. E. Paasivirta y M. Konstantinidis, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado inicialmente por la Sra. E. Jenkinson, y posteriormente por la Sra. S. Behzadi-Spencer, en calidad de agentes, asistidas por el Sr. J. Wallace, QC, el Sr. D. Beard, QC, y el Sr. M. Wood, Barrister,

partes recurrentes,

apoyados por

República de Bulgaria, representada por los Sres. B. Zaimov y T. Ivanov y por la Sra. E. Petranova, en calidad de agentes,

República Italiana, representada por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. M. Fiorilli, avvocato dello Stato, que designa domicilio en Luxemburgo,

Gran Ducado de Luxemburgo, representado por el Sr. C. Schiltz, en calidad de agente,

Hungría, representada por el Sr. M. Fehér y por las Sras. K. Szíjjártó y K. Molnár, en calidad de agentes,

Reino de los Países Bajos, representado por las Sras. C. Wissels y M. Bulterman, en calidad de agentes,

República Eslovaca, representada por la Sra. B. Ricziová, en calidad de agente,

* Lengua de procedimiento: inglés.

República de Finlandia, representada por la Sra. H. Leppo, en calidad de agente,

partes coadyuvantes en casación (C-584/10 P y C-595/10 P),

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

parte recurrente,

apoyado por:

República de Bulgaria, representada por los Sres. B. Zaimov y T. Ivanov y por la Sra. E. Petranova, en calidad de agentes,

República Checa, representada por la Sra. K. Najmanová y por los Sres. E. Ruffer, M. Smolek y D. Hadroušek, en calidad de agentes,

Reino de Dinamarca, representado por el Sr. L. Volck Madsen, en calidad de agente,

Irlanda, representada inicialmente por el Sr. D. O'Hagan, y posteriormente por la Sra. E. Creedon, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. N. Travers, BL, y la Sra. P. Benson, Solicitor, que designa domicilio en Luxemburgo,

Reino de España, representado por el Sr. M. Muñoz Pérez y la Sra. N. Díaz Abad, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

República Italiana, representada por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. M. Fiorilli, avvocato dello Stato, que designa domicilio en Luxemburgo,

Gran Ducado de Luxemburgo, representado por el Sr. C. Schiltz, en calidad de agente,

Hungría, representada por el Sr. M. Fehér y por las Sras. K. Szíjjártó y K. Molnár, en calidad de agentes,

Reino de los Países Bajos, representado por las Sras. C. Wissels y M. Bulterman, en calidad de agentes,

República de Austria, representada por la Sra. C. Pesendorfer, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

República Eslovaca, representada por la Sra. B. Ricziová, en calidad de agente,

República de Finlandia, representada por la Sra. H. Leppo, en calidad de agente,

partes coadyuvantes en casación (C-593/10 P),

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

Yassin Abdullah Kadi, representado por el Sr. D. Vaughan, QC, el Sr. V. Lowe, QC, el Sr. J. Crawford, SC, la Sra. M. Lester y el Sr. P. Eeckhout, Barristers, y el Sr. G. Martin, Solicitor, y por el Sr. C. Murphy,

parte demandante en primera instancia,

República Francesa, representada por la Sra. E. Belliard y por los Sres. G. de Bergues, D. Colas, A. Adam y E. Ranaivoson, en calidad de agentes,

parte coadyuvante en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, el Sr. K. Lenaerts (Ponente), Vicepresidente, los Sres. M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz y la Sra. M. Berger, Presidentes de Sala, y los Sres. U. Lõhmus, E. Levits y A. Arabadjiev, la Sra. C. Toader y los Sres. J.-J. Kasel, M. Safjan y D. Šváby, Jueces;

Abogado General: Sr. Y. Bot;

Secretaria: Sra. A. Impellizzeri, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 16 de octubre de 2012;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 19 de marzo de 2013;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 En sus recursos de casación, la Comisión Europea, el Consejo de la Unión Europea y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte solicitan la anulación de la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 30 de septiembre de 2010, Kadi/Comisión (T-85/09, Rec. p. II-5177; en lo sucesivo, «sentencia recurrida»), mediante la cual este Tribunal ha anulado, en la medida en que afecta al Sr. Kadi, el Reglamento (CE) n° 1190/2008 de la Comisión, de 28 de noviembre de 2008, por el que se modifica por centésimo primera vez el Reglamento (CE) n° 881/2002 del Consejo, por el que se imponen determinadas medidas restrictivas específicas dirigidas contra determinadas personas y entidades asociadas con Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y los talibanes (DO L 322, p. 25; en lo sucesivo, «Reglamento impugnado»).

Marco jurídico

Carta de las Naciones Unidas

- 2 A tenor del artículo 1, apartados 1 y 3, de la Carta de las Naciones Unidas, firmada en San Francisco (Estados Unidos) el 26 de junio de 1945, entre los propósitos de las Naciones Unidas figuran el de «mantener la paz y la seguridad internacionales» y el de «realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión».
- 3 Con arreglo al artículo 24, apartado 1, de la Carta de las Naciones Unidas, se confiere al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (en lo sucesivo, «Consejo de Seguridad») la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales. El apartado 2 de dicho artículo 24 dispone que, en el desempeño de las funciones que le impone aquella responsabilidad, el Consejo de Seguridad procederá de acuerdo con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas.

- 4 A tenor del artículo 25 de la Carta de las Naciones Unidas, los Miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta.
- 5 El capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, titulado «Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión», indica las acciones que deben adoptarse en esos casos. El artículo 39 de la Carta, con el que se abre este capítulo, dispone que el Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas de conformidad con los artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. A tenor del artículo 41 de la Carta, el Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones, y podrá instar a los Miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas.
- 6 En virtud del artículo 48, apartado 2, de la Carta de las Naciones Unidas, las decisiones del Consejo de Seguridad para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales serán llevadas a cabo por los Miembros de las Naciones Unidas directamente y mediante su acción en los organismos internacionales apropiados de que formen parte.
- 7 Conforme al artículo 103 de la misma Carta, en caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de dicha Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por dicha Carta.

Acciones del Consejo de Seguridad contra el terrorismo internacional y aplicación de tales acciones por parte de la Unión

- 8 Desde finales de los años noventa, y aún con mayor intensidad tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, el Consejo de Seguridad ha adoptado una serie de resoluciones en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, destinadas a combatir las amenazas que los actos terroristas suponen para la paz y la seguridad internacionales. Inicialmente dirigidas únicamente contra los talibanes de Afganistán, el ámbito de aplicación de estas resoluciones se ha ampliado para incluir a Usamah bin Ladin, a Al-Qaida y a las personas y entidades asociadas con ellos. Dichas resoluciones ordenan congelar los fondos de las organizaciones, entidades y personas inscritas en una lista consolidada elaborada por el Comité de Sanciones establecido por el Consejo de Seguridad mediante su Resolución 1267 (1999), de 15 de octubre de 1999 (en lo sucesivo, la «lista consolidada del Comité de Sanciones» y el «Comité de Sanciones»).
- 9 Con objeto de tramitar las solicitudes de exclusión de esta lista presentadas por organizaciones, entidades o personas que figuran en ella, la Resolución 1730 (2006) del Consejo de Seguridad, de 19 de diciembre de 2006, dispuso que en el seno del Consejo de Seguridad se establecería un «punto focal» para recibir tales solicitudes. Dicho punto focal fue creado en marzo de 2007.
- 10 La Resolución 1735 (2006) del Consejo de Seguridad, de 22 de diciembre de 2006, dispone en su párrafo 5 que, al proponer nombres al Comité de Sanciones para que sean incluidos en la lista consolidada, los Estados deberán «facilitar una justificación de la propuesta; la justificación de la propuesta debe contener todos los detalles posibles del fundamento de la inclusión en la lista y comprender: i) la información concreta que respalde la determinación de que la persona o entidad reúne los criterios indicados; ii) el carácter de la información; y iii) la información o los documentos justificativos que puedan adjuntarse». Según el párrafo 6 de esta misma Resolución, se pide a los Estados «que, en el momento de presentar la propuesta, señalen las partes de la justificación de la propuesta que puedan hacerse públicas a los efectos de notificar a la persona o entidad interesada, y las partes que pueden hacerse públicas a los Estados interesados que lo soliciten».

- 11 Con arreglo al párrafo 12 de la Resolución 1822 (2008) del Consejo de Seguridad, de 30 de junio de 2008, al proponer nombres al Comité de Sanciones para que sean incluidos en su lista, los Estados deberán, en cada propuesta de este tipo, «determinar las partes de la justificación de la propuesta que pueden hacerse públicas, incluso para que el Comité [de Sanciones] pueda elaborar el resumen descrito en el párrafo 13 *infra* o para notificar o informar a la persona o entidad incluida en la lista [consolidada del Comité], y las partes que pueden darse a conocer a los Estados interesados que lo soliciten». El párrafo 13 de esa misma Resolución encomienda al Comité de Sanciones, por una parte, que después de añadir un nombre a su lista consolidada publique en su sitio web un «resumen de los motivos por los que se han incluido la entrada o las entradas correspondientes en la lista» y, por otra parte, que haga accesible en su sitio web «resúmenes de los motivos por los que se incluyeron las entradas» añadidas a dicha lista antes de la aprobación de la mencionada Resolución.
- 12 En lo relativo a las solicitudes de supresión de un nombre de esta lista, la Resolución 1904 (2009) del Consejo de Seguridad, de 17 de diciembre de 2009, estableció una «Oficina del Ombudsman», encargada, según el párrafo 20 de esta Resolución, de asistir al Comité de Sanciones en el examen de dichas solicitudes. Según este mismo párrafo, la persona nombrada para ocupar el cargo de Ombudsman debe ser una persona de moral intachable, imparcial e íntegra, que esté altamente cualificada y tenga experiencia en cuestiones pertinentes, como las jurídicas, de derechos humanos, de lucha contra el terrorismo y de sanciones. Las funciones del Ombudsman, descritas en el anexo II de dicha Resolución, comprenden una fase de reunión de información procedente de los Estados afectados y una fase de diálogo, que puede incluir un diálogo con la organización, entidad o persona que solicita que su nombre sea excluido de la de la lista consolidada del Comité de Sanciones. Tras estas dos fases, el Ombudsman debe preparar y transmitir un «informe exhaustivo» al Comité de Sanciones. Éste examina entonces, con la ayuda del Ombudsman, la solicitud de supresión del nombre de la lista, y al término de dicho examen decide si aprueba tal solicitud.
- 13 Al haber considerado los Estados miembros de la Unión Europea, en diversas posiciones comunes adoptadas en el marco de la política exterior y de seguridad común (PESC), que para aplicar las resoluciones anteriormente citadas del Consejo de Seguridad era necesaria una acción de la Unión, el Consejo adoptó una serie de reglamentos que ordenaban congelar los fondos de las organizaciones, entidades y personas identificadas por el Comité de Sanciones.
- 14 Paralelamente al régimen descrito anteriormente, dirigido sólo contra las personas y entidades designadas por sus nombres por el Comité de Sanciones como asociadas con Usamah bin Ladin, la organización Al-Qaida y los talibanes, existe un régimen más amplio de sanciones establecido por la Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, de 28 de septiembre de 2001, adoptada igualmente en respuesta a los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. Esta Resolución, que también establece medidas de congelación de fondos, se distingue de las resoluciones antes mencionadas en que la identificación de las organizaciones, entidades o personas a las que debe aplicarse queda por entero a la discreción de los Estados.
- 15 A nivel de la Unión, dicha Resolución se ha aplicado a través de la adopción de la Posición común 2001/931/PESC del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo (DO L 344, p. 93), y del Reglamento (CE) n° 2580/2001, de 27 de diciembre de 2001, sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo (DO L 344, p. 70, corrección de errores en DO 2010, L 52, p. 58). Estas disposiciones contienen una lista, que se revisa regularmente, de organizaciones, entidades y personas sospechosas de implicación en actividades terroristas.

Antecedentes de los litigios

El asunto en que se dictó la sentencia Kadi

- 16 El 17 de octubre de 2001 se inscribió en la lista consolidada del Comité de Sanciones el nombre del Sr. Kadi, identificado como persona asociada a Usamah bin Ladin y a la red Al-Qaida.
- 17 En consecuencia, el Reglamento (CE) n° 2062/2001 de la Comisión, de 19 de octubre de 2001, que modifica por tercera vez el Reglamento n° 467/2001 (DO L 277, p. 25), añadió este nombre a la lista recogida en el anexo I del Reglamento (CE) n° 467/2001 del Consejo, de 6 de marzo de 2001, por el que se prohíbe la exportación de determinadas mercancías y servicios a Afganistán, se refuerza la prohibición de vuelos y se amplía la congelación de capitales y otros recursos financieros de los talibanes de Afganistán, y se deroga el Reglamento (CE) n° 337/2000 del Consejo (DO L 67, p. 1). Posteriormente, el nombre fue inscrito en la lista recogida en el anexo I del Reglamento (CE) n° 881/2002 del Consejo, de 27 de mayo de 2002, por el que se imponen determinadas medidas restrictivas específicas dirigidas contra determinadas personas y entidades asociadas con Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y los talibanes y por el que se deroga el Reglamento n° 467/2001 (DO L 139, p. 9).
- 18 El 18 de diciembre de 2001, el Sr. Kadi interpuso ante el Tribunal de Primera Instancia un recurso en el que solicitaba la anulación de los Reglamentos n°s 467/2001 y 2062/2001, y posteriormente del Reglamento n° 881/2002, en la medida en que le afectaban. Los motivos de anulación invocados eran, respectivamente, una violación del derecho a ser oído, una violación del derecho al respeto de la propiedad y del principio de proporcionalidad y una violación del derecho a un control jurisdiccional efectivo.
- 19 Mediante sentencia de 21 de septiembre de 2005, Kadi/Consejo y Comisión (T-315/01, Rec. p. II-3649), el Tribunal de Primera Instancia desestimó este recurso. En esencia declaró que de los principios que rigen la articulación de las relaciones entre el ordenamiento jurídico internacional creado por las Naciones Unidas y el ordenamiento jurídico de la Unión se desprendía que el Reglamento n° 881/2002, en la medida en que se dirigía a aplicar una resolución aprobada por el Consejo de Seguridad que no dejaba ningún margen de apreciación al respecto, no podía ser objeto de control jurisdiccional en cuanto a su legalidad interna y disfrutaba, por lo tanto, de inmunidad de jurisdicción, salvo en lo que atañe a su compatibilidad con las normas del *ius cogens*, entendido como un orden público internacional que se impone a todos los sujetos del Derecho internacional, incluidos los órganos de la ONU, y que no tolera excepción alguna.
- 20 Por consiguiente, el Tribunal de Primera Instancia, utilizando como criterio de referencia el nivel de protección universal de los derechos fundamentales de la persona establecido en el *ius cogens*, rechazó que se hubiera producido en ese caso una violación de los derechos invocados por el Sr. Kadi. En lo que respecta, particularmente, al derecho a un control jurisdiccional efectivo, puso de relieve que no le correspondía controlar indirectamente la conformidad de las resoluciones del Consejo de Seguridad con los derechos fundamentales protegidos por el ordenamiento jurídico de la Unión, ni verificar la inexistencia de error en la apreciación de los hechos y pruebas que ese órgano internacional tuvo en cuenta para adoptar las medidas decididas por él, y ni siquiera controlar indirectamente la oportunidad o la proporcionalidad de tales medidas. Añadió, no obstante, que esta laguna en la protección judicial del Sr. Kadi no era en sí contraria al *ius cogens*.
- 21 En su sentencia de 3 de septiembre de 2008, Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión (C-402/05 P y C-415/05 P, Rec. p. I-6351; en lo sucesivo, «sentencia Kadi»), el Tribunal de Justicia anuló la sentencia Kadi/Consejo y Comisión, antes citada, y el Reglamento n° 881/2002, en la medida en que este último afectaba al Sr. Kadi.

- 22 En esencia, el Tribunal de Justicia juzgó que las obligaciones impuestas por un acuerdo internacional no pueden tener por efecto menoscabar los principios constitucionales del Tratado CE, entre los que figura el principio según el cual todos los actos de la Unión deben respetar los derechos fundamentales, y que el respeto de esos derechos constituye un requisito de legalidad de dichos actos, cuyo control incumbe al Tribunal de Justicia, en el marco del sistema completo de vías de recurso establecido por dicho Tratado. Estimó así que, pese a la obligación de respetar los compromisos asumidos en el marco de la ONU al aplicar las resoluciones del Consejo de Seguridad, los principios que regulan el ordenamiento jurídico internacional creado por las Naciones Unidas no implican, sin embargo, la inmunidad de jurisdicción de un acto de la índole del Reglamento n° 881/2002, y añadió que el Tratado no ofrece base alguna para tal inmunidad.
- 23 En consecuencia, el Tribunal de Justicia declaró, en los apartados 326 y 327 de la sentencia Kadi, que los tribunales 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, control que también se extiende a los actos de la Unión destinados a aplicar resoluciones del Consejo de Seguridad, y que el análisis llevado a cabo por el Tribunal de Primera Instancia adolecía, por tanto, de un error de Derecho.
- 24 Pronunciándose sobre el recurso interpuesto por el Sr. Kadi ante el Tribunal de Primera Instancia, el Tribunal de Justicia indicó, en los apartados 336 a 341 de la sentencia Kadi, que la eficacia del control jurisdiccional exige que la autoridad competente de la Unión esté obligada a comunicar a la persona afectada los motivos de la decisión de incluirla en la lista de que se trata y ofrezca a esa persona la posibilidad de ser oída al respecto. Precisó asimismo que, tratándose de la decisión inicial de inclusión en la lista, existían razones relacionadas con la eficacia de las medidas restrictivas examinadas y con los objetivos del Reglamento allí impugnado que justificaban que la comunicación de esos motivos o la audiencia del interesado se produjeran, no antes de adoptarse dicha decisión, sino en el momento en que se adoptara o, al menos, con la máxima brevedad posible una vez adoptada.
- 25 En los apartados 345 a 349 de la sentencia Kadi, el Tribunal de Justicia añadió que, como el Consejo no había dado traslado al Sr. Kadi de los datos utilizados en su contra como base de las medidas restrictivas que le fueron impuestas ni le había otorgado el derecho de tomar conocimiento de dichos datos en un plazo razonable tras la imposición de las medidas, el interesado no había tenido la oportunidad de dar a conocer oportunamente su punto de vista al respecto, de modo que su derecho de defensa y su derecho a un control jurisdiccional efectivo habían sido violados. Constató igualmente, en el apartado 350 de dicha sentencia, que no se había puesto remedio a esa violación ante el juez de la Unión, dado que el Consejo no había aportado ante éste dato alguno de esa naturaleza. En los apartados 369 a 371 de la misma sentencia concluyó, por motivos idénticos, que se había violado el derecho fundamental del Sr. Kadi al respeto de su propiedad.
- 26 El Tribunal de Justicia mantuvo los efectos del Reglamento anulado en lo que respectaba al Sr. Kadi durante un período de tres meses como máximo, a fin de permitir que el Consejo remediara las violaciones constatadas.

Tratamiento del asunto por parte de las instituciones de la Unión tras la sentencia Kadi y Reglamento impugnado

- 27 El 21 de octubre de 2008, el Presidente del Comité de Sanciones comunicó al Representante Permanente de Francia ante la ONU el resumen de los motivos por los que se había incluido al Sr. Kadi en la lista consolidada de dicho Comité, autorizando que se diera traslado del mismo al Sr. Kadi.

28 Dicho resumen de motivos está redactado así:

«El individuo Yasin Abdullah Ezzedine Qadi [...] reúne los requisitos para su inclusión en la lista por parte del [Comité de Sanciones] debido a sus actos consistentes en a) la participación en la financiación, planificación, facilitación, preparación o comisión de actos o actividades ejecutados por Al-Qaida, Usama bin Laden o los talibanes o por una célula, entidad afiliada o grupo escindido o derivado de ellos o realizados en o bajo su nombre, junto con ellos o en apoyo de ellos; b) el suministro, la venta o la transferencia de armas y pertrechos a Al-Qaida, Usama bin Laden o los talibanes o a una célula, entidad afiliada o grupo escindido o derivado de ellos; c) el reclutamiento en favor de Al-Qaida, Usama bin Laden o los talibanes o de una célula, entidad afiliada o grupo escindido o derivado de ellos; d) el apoyo de otro tipo a actos o actividades ejecutados por Al-Qaida, Usama bin Laden o los talibanes o por una célula, entidad afiliada o grupo escindido o derivado de ellos [véase la Resolución 1822 (2008) del Consejo de Seguridad, párrafo 2].

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

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

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

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

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

29 Este resumen de motivos fue publicado igualmente en el sitio web del Comité de Sanciones.

- 30 El 22 de octubre de 2008, el Representante Permanente de Francia ante la Unión transmitió dicho resumen de motivos a la Comisión, que lo remitió el mismo día al Sr. Kadi, informándole de que, por los motivos indicados en el resumen, tenía la intención de mantener su nombre en la lista del anexo I del Reglamento n° 881/2002. La Comisión otorgó un plazo hasta el 10 de noviembre de 2008 al Sr. Kadi para que presentara sus observaciones sobre tales motivos y le facilitara toda la información que estimase pertinente, antes de que la Comisión adoptase su decisión definitiva.
- 31 El 10 de noviembre de 2008, el Sr. Kadi remitió sus observaciones a la Comisión. Tras alegar, basándose en documentos que acreditaban el archivo de los procedimientos penales abiertos en su contra por las autoridades suizas, turcas y albanesas por unos pretendidos actos de apoyo a organizaciones terroristas o de criminalidad financiera, que, cada vez que se le había dado la oportunidad de expresar su punto de vista sobre las pruebas presentadas contra él, había podido demostrar que las alegaciones formuladas en su contra eran infundadas, solicitó que se aportasen pruebas que corroborasen las afirmaciones y aseveraciones contenidas en el resumen de los motivos de su inscripción en la lista consolidada del Comité de Sanciones, así como los documentos pertinentes del expediente de la Comisión, y pidió que se le diese la posibilidad de formular observaciones sobre tales pruebas. Al tiempo que denunciaba la vaguedad o el carácter genérico de varias de las alegaciones recogidas en ese resumen de motivos, impugnó, aportando pruebas documentales, la fundamentación de cada uno de los motivos invocados en su contra.
- 32 El 28 de noviembre de 2008, la Comisión adoptó el Reglamento impugnado.
- 33 Los considerandos 3 a 6, 8 y 9 de ese Reglamento indican lo siguiente:
- «(3) A fin de dar cumplimiento a la sentencia [Kadi], 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].»

34 A tenor del artículo 1 y del anexo del Reglamento impugnado, el anexo I del Reglamento nº 881/2002 se modifica añadiendo la siguiente entrada en el epígrafe «Personas físicas»:

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

35 Según el artículo 2 del Reglamento impugnado, éste entró en vigor el 3 de diciembre de 2008 y es aplicable a partir del 30 de mayo de 2002.

36 Mediante escrito de 8 de diciembre de 2008, la Comisión respondió a las observaciones presentadas por el Sr. Kadi el 10 de noviembre de 2008.

Procedimiento ante el Tribunal General y sentencia recurrida

37 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 26 de febrero de 2009, el Sr. Kadi interpuso un recurso que tenía por objeto la anulación del Reglamento impugnado, en la medida en que le afectaba. En apoyo de sus pretensiones invocó cinco motivos, el segundo de los cuales se basaba en una violación del derecho de defensa y del derecho a la tutela judicial efectiva y el quinto en una restricción desproporcionada del derecho de propiedad.

38 En el apartado 126 de la sentencia recurrida, el Tribunal General afirmó con carácter preliminar que, habida cuenta de los apartados 326 y 327 de la sentencia Kadi del Tribunal de Justicia, le incumbía 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 garantizados por la Unión. 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 una tutela judicial efectiva, el control ejercido por el juez de la Unión sobre las medidas de congelación de fondos adoptadas por ésta únicamente puede considerarse efectivo si recae, indirectamente, sobre las apreciaciones de fondo realizadas por el propio Comité de Sanciones, así como sobre los datos en que se basan dichas apreciaciones.

39 La argumentación de la Comisión y del Consejo sobre la inexistencia de pronunciamiento del Tribunal de Justicia, en la sentencia Kadi, acerca de la cuestión del alcance y de la intensidad de este control jurisdiccional fue calificada de manifiestamente errónea en el apartado 131 de la sentencia recurrida.

40 A este respecto, el Tribunal General afirmó en síntesis, en los apartados 132 a 135 de dicha sentencia, que se desprendía manifiestamente de la sentencia Kadi, y en particular de sus apartados 326, 327, 336 y 342 a 344, que el Tribunal de Justicia ha querido que el control jurisdiccional, en principio completo, recaiga, no sólo en la fundamentación aparente del acto impugnado, sino también en las pruebas y datos en que se basan las apreciaciones formuladas en dicho acto.

41 Por otra parte, en los apartados 138 a 146 de la sentencia recurrida, el Tribunal General puso de relieve que, al reproducir lo esencial de la motivación desarrollada por dicho Tribunal en su sentencia de 12 de diciembre de 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Consejo (T-228/02, Rec. p. II-4665), con respecto al régimen mencionado en los apartados 14 y 15 de la presente sentencia, el Tribunal de Justicia había aprobado y asumido como propios el nivel y la intensidad del control jurisdiccional determinados en dicha sentencia, con arreglo a la cual el juez de la Unión debe controlar la valoración de los hechos y circunstancias invocados en apoyo de las medidas restrictivas controvertidas efectuada por la institución de que se trate, y verificar la exactitud material, la fiabilidad y la coherencia de las pruebas y datos en que se ha basado dicha valoración, sin que pueda oponérsele el secreto o la confidencialidad de tales pruebas y datos.

- 42 Tras recalcar igualmente, en los apartados 148 a 151 de la sentencia recurrida, el carácter sensible y duradero del menoscabo de los derechos del Sr. Kadi causado por las medidas restrictivas que se le aplican desde hace casi diez años, en el apartado 151 de su sentencia el Tribunal General reafirmó «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».
- 43 A continuación, examinando el segundo y el quinto motivo del recurso de anulación, en los apartados 171 a 180 de la sentencia recurrida el Tribunal General reconoció la existencia de una violación del derecho de defensa del Sr. Kadi, tras indicar, en síntesis, que:
- ese derecho sólo se había «respetado» de manera meramente formal y aparente, pues la Comisión había considerado que estaba rigurosamente obligada a seguir las apreciaciones del Comité de Sanciones, sin plantearse en absoluto la posibilidad de ponerlas en entredicho a la luz de las observaciones del Sr. Kadi ni hacer ningún esfuerzo serio para refutar las pruebas de descargo aportadas por éste;
 - la Comisión había denegado al Sr. Kadi, a pesar de su solicitud expresa, el acceso a las pruebas utilizadas en su contra sin ponderar, por una parte, los intereses de éste y, por otra, la necesidad de proteger la confidencialidad de la información en cuestión;
 - los escasos datos y las vagas alegaciones que figuraban en el resumen de los motivos de la inscripción del Sr. Kadi en la lista consolidada del Comité de Sanciones, tales como la alegación de que fue accionista de un banco bosnio en el que «es posible» que se llevaran a cabo sesiones de planificación para un ataque contra instalaciones de los Estados Unidos en Arabia Saudí, resultaban manifiestamente insuficientes para permitir que el interesado refutara eficazmente las acusaciones de las que era objeto.
- 44 El Tribunal General constató igualmente, en los apartados 181 y 182 de la sentencia recurrida, una violación del principio de tutela judicial efectiva, basándose en que, por una parte, al no haber tenido ningún acceso real a la información ni a las pruebas utilizadas en su contra, el Sr. Kadi no había podido defender en condiciones satisfactorias sus derechos ante el juez de la Unión en relación con tales datos y, por otra parte, no se había puesto remedio a la violación de ese principio ante el Tribunal General, dado que éste no había podido conseguir que las instituciones interesadas le comunicasen alguna prueba o algún indicio sobre las pruebas utilizadas contra el Sr. Kadi.
- 45 Por otra parte, el Tribunal General estimó, en los apartados 192 a 194 de la sentencia recurrida, que, como el Reglamento impugnado había sido adoptado sin permitir que el Sr. Kadi expusiera sus argumentos ante las autoridades competentes, a pesar de que las medidas de congelación de sus fondos suponían, por su alcance general y su persistencia, una considerable restricción de su derecho de propiedad, la imposición de tales medidas constituía una restricción injustificada de ese derecho, por lo que resultaban fundadas las alegaciones del Sr. Kadi sobre la violación del principio de proporcionalidad que entrañaba el menoscabo causado por dicho Reglamento a su derecho fundamental al respeto de su propiedad.
- 46 Por consiguiente, el Tribunal General anuló el Reglamento impugnado, en la medida en que afectaba al Sr. Kadi.

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes

- 47 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 9 de febrero de 2011, se ordenó la acumulación de los asuntos C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P a efectos de las fases escrita y oral del procedimiento y de la sentencia.

- 48 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 23 de mayo de 2011, por una parte se autorizó a la República checa, al Reino de Dinamarca, a Irlanda, al Reino de España y a la República de Austria a intervenir como coadyuvantes en el asunto C-593/10 P, en apoyo de las pretensiones del Consejo, y por otra parte se autorizó a la República de Bulgaria, a la República italiana, al Gran Ducado de Luxemburgo, a Hungría, al Reino de los Países Bajos, a la República eslovaca y a la República de Finlandia a intervenir como coadyuvantes en los asuntos C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, en apoyo de las pretensiones de la Comisión, del Consejo y del Reino Unido.
- 49 En el asunto C-584/10 P, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:
- Anule en su totalidad la sentencia recurrida.
 - Declare infundada la pretensión del Sr. Kadi de que se anule el Reglamento impugnado en lo que le afecta.
 - Condene al Sr. Kadi a cargar con las costas de la Comisión en el presente procedimiento de casación y en el procedimiento ante el Tribunal General.
- 50 En el asunto C-593/10 P, el Consejo solicita al Tribunal de Justicia que:
- Anule la sentencia recurrida.
 - Declare infundada la pretensión del Sr. Kadi de que se anule el Reglamento impugnado en la medida en que le afecta.
 - Condene en costas al Sr. Kadi en el procedimiento en primera instancia y en el presente procedimiento de casación.
- 51 En el asunto C-595/10 P, el Reino Unido solicita al Tribunal de Justicia que:
- Anule en su totalidad la sentencia recurrida.
 - Desestime la pretensión del Sr. Kadi de que se anule el Reglamento impugnado en la medida en que le afecta.
 - Condene al Sr. Kadi a cargar con las costas del Reino Unido en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia.
- 52 El Sr. Kadi solicita al Tribunal de Justicia, en los tres asuntos, que:
- Desestime los recursos de casación.
 - Confirme la sentencia recurrida y la declare inmediatamente ejecutiva en la fecha de su pronunciamiento.
 - Condene a las partes recurrentes a cargar con las costas en que incurra en el presente procedimiento de casación, incluidas las necesarias para responder a las observaciones de los Estados miembros coadyuvantes.
- 53 La República francesa, parte coadyuvante en primera instancia, solicita al Tribunal de Justicia, en los tres asuntos, que:
- Anule la sentencia recurrida.

— Resuelva definitivamente sobre el fondo del litigio, con arreglo al artículo 61 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y desestime las pretensiones formuladas por el Sr. Kadi en primera instancia.

54 La República de Bulgaria, la República checa, el Reino de Dinamarca, Irlanda, el Reino de España, la República italiana, el Gran Ducado de Luxemburgo, Hungría, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República eslovaca y la República de Finlandia solicitan que se anule la sentencia recurrida y se desestime el recurso de anulación del Sr. Kadi.

Sobre la solicitud de reapertura de la fase oral del procedimiento

55 Mediante escrito de 9 de abril de 2013, el Sr. Kadi ha solicitado al Tribunal de Justicia la reapertura de la fase oral del procedimiento, alegando, en síntesis, que las afirmaciones recogidas en el punto 117 de las conclusiones del Abogado General sobre la cuestión del respeto del derecho de defensa se contradicen con las constataciones de hecho efectuadas por el Tribunal General en los apartados 171 y 172 de la sentencia recurrida, que no han sido debatidas por las partes en los presentes recursos de casación.

56 A este respecto, por una parte, procede recordar que, con arreglo al artículo 83 de su Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Justicia puede ordenar la reapertura de la fase oral, de oficio o a propuesta del Abogado General, o también a instancia de las partes, si considera que la información de que dispone es insuficiente o que el asunto debe resolverse basándose en un argumento que no fue debatido entre las partes (véase la sentencia de 11 de abril de 2013, Novartis Pharma, C-535/11, apartado 30 y jurisprudencia citada).

57 Por otra parte, en virtud del artículo 252 TFUE, párrafo segundo, el Abogado General tiene la función de presentar públicamente, con toda imparcialidad e independencia, conclusiones motivadas sobre los asuntos que, de conformidad con el Estatuto del Tribunal de Justicia, requieran su intervención. El Tribunal de Justicia no está vinculado por las conclusiones del Abogado General ni por la motivación que éste desarrolla para llegar a las mismas (véase la sentencia de 22 de noviembre de 2012, E.ON Energie/Comisión, C-89/11 P, apartado 62 y jurisprudencia citada).

58 En el presente caso, el Tribunal considera, tras oír al Abogado General, que la información de que dispone es suficiente para dictar sentencia y que para la resolución de estos asuntos no es preciso basarse en argumentos no debatidos entre las partes. Por lo tanto, no procede estimar la solicitud de reapertura de la fase oral del procedimiento.

Sobre los recursos de casación

59 La Comisión, el Consejo y el Reino Unido invocan diversos motivos en apoyo de sus respectivos recursos de casación, motivos que pueden resumirse en tres. El primer motivo de casación, invocado por el Consejo, se basa en el error de Derecho cometido al no reconocer inmunidad de jurisdicción al Reglamento impugnado. El segundo motivo de casación, invocado por la Comisión, el Consejo y el Reino Unido, se basa en ciertos errores de Derecho en cuanto al grado de intensidad del control jurisdiccional determinado en la sentencia recurrida. El tercer motivo de casación, invocado por estos mismos recurrentes, se basa en los errores cometidos por el Tribunal General al examinar los motivos de recurso en los que el Sr. Kadi invocaba ante él una violación del derecho de defensa y del derecho a una tutela judicial efectiva, así como una violación del principio de proporcionalidad.

Sobre el primer motivo de casación, basado en el error de Derecho cometido al no reconocer inmunidad de jurisdicción al Reglamento impugnado

Alegaciones de las partes

- 60 En el primer motivo de casación, el Consejo, apoyado por Irlanda, el Reino de España y la República italiana, reprocha al Tribunal General la comisión de un error de Derecho al negarse a reconocer, con arreglo a la sentencia Kadi, una inmunidad de jurisdicción al Reglamento impugnado, en particular en el apartado 126 de la sentencia recurrida. El Consejo, apoyado por Irlanda, insta formalmente al Tribunal de Justicia a que revise los principios formulados a este respecto en la sentencia Kadi.
- 61 Basándose en los apartados 114 a 120 de la sentencia recurrida, el Consejo alega, apoyado por Irlanda y la República italiana, que negarse a reconocer inmunidad de jurisdicción al Reglamento impugnado constituye una violación del Derecho internacional. En efecto, en su opinión, esa negativa hace caso omiso de la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad en la determinación de las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales, así como de la primacía de las obligaciones contraídas en virtud de la Carta de las Naciones Unidas con respecto a las contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional. Tal negativa incumple, además, la obligación de buena fe y el deber de asistencia mutua, de obligado cumplimiento al ejecutar las medidas del Consejo de Seguridad. Adoptar este punto de vista significa reemplazar a los organismos internacionales competentes en esta materia por las instituciones de la Unión, y equivale a controlar la legalidad de las resoluciones del Consejo de Seguridad con arreglo al Derecho de la Unión, poniendo así en peligro la aplicación uniforme, incondicional e inmediata de tales resoluciones. El Consejo alega que ello coloca a los Estados que son miembros a la vez de la ONU y de la Unión en una posición insostenible en lo que respecta a sus obligaciones internacionales.
- 62 A su juicio, negarse a reconocer inmunidad de jurisdicción al Reglamento impugnado viola además el Derecho de la Unión. Tal negativa hace caso omiso de la obligación de las instituciones de la Unión, impuesta por ese Derecho, de respetar el Derecho internacional y las resoluciones de los órganos de la ONU, cuando tales instituciones ejercen en la escena internacional competencias que les han sido transferidas por los Estados miembros. Además, olvida la necesidad de garantizar un equilibrio entre la defensa de la paz y la seguridad internacionales, por una parte, y la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, por otra.
- 63 El Sr. Kadi sostiene que cuestionar de nuevo la inexistencia de inmunidad de jurisdicción de un acto de la Unión de la índole del Reglamento impugnado constituye una violación del principio de cosa juzgada, ya que la sentencia Kadi zanjó esta cuestión de Derecho, entre las mismas partes, tras examinar argumentos idénticos a los expuestos en el presente caso.
- 64 Remitiéndose a diversos pasajes de dicha sentencia, el Sr. Kadi discute, en todo caso, que negarse a reconocer inmunidad de jurisdicción al Reglamento impugnado constituya una violación del Derecho internacional y del Derecho de la Unión.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 65 En el apartado 126 de la sentencia recurrida, el Tribunal General consideró que, con arreglo a los apartados 326 y 327 de la sentencia Kadi, el Reglamento impugnado no podía disfrutar de inmunidad de jurisdicción alguna por el hecho de estar destinado a aplicar resoluciones aprobadas por el Consejo de Seguridad en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.
- 66 Los diferentes factores que respaldan la solución alcanzada por el Tribunal de Justicia en la sentencia Kadi, expuestos en los apartados 291 a 327 de dicha sentencia, no han experimentado evolución alguna que pueda justificar que se ponga de nuevo en entredicho tal solución. En síntesis, tales

factores están relacionados con la garantía constitucional que representa, en una Unión de Derecho (véanse las sentencias de 29 de junio de 2010, E y F, C-550/09, Rec. p. I-6213, apartado 44, y de 26 de junio de 2012, Polonia/Comisión, C-335/09 P, apartado 48), el control jurisdiccional de la legalidad de todo acto de la Unión –incluidos aquellos que, como el presente caso, aplican un acto de Derecho internacional– desde el punto de vista de los derechos fundamentales garantizados por la Unión.

- 67 Por otra parte, la inexistencia de inmunidad de jurisdicción en el caso de los actos de la Unión que aplican medidas restrictivas a nivel internacional ha sido confirmada por la sentencia de 3 de diciembre de 2009, Hassan y Ayadi/Consejo y Comisión (C-399/06 P y C-403/06 P, Rec. p. I-11393, apartados 69 a 75), y, más recientemente, por la sentencia de 16 de noviembre de 2011, Bank Melli Iran/Consejo (C-548/09 P, Rec. p. I-11381), cuyo apartado 105 afirma, basándose en la sentencia Kadi, que, sin que ello obste a la primacía de las resoluciones del Consejo de Seguridad en el plano internacional, el respeto a las instituciones de las Naciones Unidas al que están obligadas las instituciones comunitarias no puede conllevar la falta de control de la legalidad de tales actos de la Unión desde el punto de vista de los derechos fundamentales que forman parte integrante de los principios generales del Derecho de la Unión.
- 68 De ello se deduce que la sentencia recurrida, y en particular su apartado 126, no adolece de error de Derecho alguno porque, con arreglo a la sentencia Kadi, el Tribunal General se haya negado a reconocer una inmunidad de jurisdicción al Reglamento impugnado.
- 69 En consecuencia, procede desestimar el primer motivo de casación.

Sobre los motivos de casación segundo y tercero, basados, respectivamente, en ciertos errores de Derecho en cuanto al grado de intensidad del control jurisdiccional determinado en la sentencia recurrida y en los errores cometidos por el Tribunal General al examinar los motivos del recurso de anulación en los que se invocaba una violación del derecho de defensa y del derecho a una tutela judicial efectiva, así como una violación del principio de proporcionalidad

- 70 Procede examinar conjuntamente los motivos de casación segundo y tercero, dado que ambos pretenden, en definitiva, denunciar los errores de Derecho de que adolece, a su juicio, la interpretación del derecho de defensa y del derecho a una tutela judicial efectiva que el Tribunal General llevó a cabo en la sentencia recurrida.

Alegaciones de las partes

- 71 En los motivos de casación segundo y tercero, la Comisión, el Consejo y el Reino Unido, apoyados por la República de Bulgaria, la República checa, el Reino de Dinamarca, Irlanda, el Reino de España, la República francesa, la República italiana, el Gran Ducado de Luxemburgo, Hungría, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República eslovaca y la República de Finlandia, alegan, en primer lugar, que la sentencia recurrida adolece de un error de Derecho en la medida en que, en contra de lo afirmado en los apartados 132 a 147 de la misma, la sentencia Kadi no contiene afirmación alguna que respalde el enfoque adoptado por el Tribunal General en lo que respecta al grado de intensidad del control jurisdiccional aplicable a un acto de la Unión de la índole del Reglamento impugnado.
- 72 Consideran así, por una parte, que la exigencia, formulada en el apartado 326 de la sentencia Kadi, de que se proceda a un control, en principio completo, de la legalidad del Reglamento impugnado debe resituarse en el contexto internacional en que se adoptó dicho acto, descrito en los apartados 292 a 297 de dicha sentencia.

- 73 Por otra parte sostienen que el Tribunal General cometió un error al considerar, en el apartado 138 de la sentencia recurrida, que el Tribunal de Justicia, en su sentencia Kadi, había asumido como propia la determinación del nivel de control llevada a cabo por el Tribunal General en su jurisprudencia sobre el régimen mencionado en los apartados 14 y 15 de la presente sentencia. En efecto, alegan, la sentencia Kadi no contiene alusión alguna a esa jurisprudencia del Tribunal General. Además, en su opinión, tal consideración hace caso omiso de las diferencias fundamentales existentes entre dicho régimen y el régimen controvertido en el presente asunto, en términos de margen de apreciación de las instituciones de la Unión y de acceso de estas últimas a la información y a las pruebas en que se basan las medidas restrictivas adoptadas.
- 74 En segundo lugar, invocando argumentos basados en el Derecho internacional y en el Derecho de la Unión sensiblemente similares a los expuestos en los apartados 61 y 62 de la presente sentencia, la Comisión, el Consejo y el Reino Unido alegan, apoyados por todos los Estados miembros que intervienen como coadyuvantes en los recursos de casación, que la determinación del grado de intensidad del control jurisdiccional formulada en los apartados 123 a 147 de la sentencia recurrida es jurídicamente errónea. Añaden que no es posible conciliar el enfoque excesivamente intervencionista adoptado por el Tribunal General en la sentencia recurrida con la jurisprudencia constante que preconiza un control jurisdiccional restringido, limitado al error manifiesto de apreciación, en el caso de actos resultantes de una elección entre diferentes posibilidades, basada en valoraciones complejas y con un amplio margen de apreciación respecto a unos objetivos definidos en términos generales.
- 75 En tercer lugar, la Comisión, el Consejo y el Reino Unido afirman que el Tribunal General yerra al lanzar la idea, en los apartados 148 a 151 de la sentencia recurrida, de asimilar a una sanción penal, a partir de ahora, las medidas restrictivas controvertidas en el presente asunto. Apoyados por la República checa, Irlanda, la República francesa, la República italiana, Hungría y la República de Austria, las partes recurrentes alegan que esas medidas, de carácter cautelar, pretenden anticiparse a amenazas actuales o futuras para la paz y la seguridad internacionales y prevenirlas, y son por ello diferentes de una sanción penal, que se aplica, por su parte, a hechos punibles pasados y objetivamente probados. Sostienen, además, que tales medidas están destinadas a ser temporales y contienen diversas excepciones.
- 76 En cuarto lugar, la Comisión, el Consejo y el Reino Unido califican de jurídicamente errónea la interpretación del Tribunal General recogida en los apartados 171 a 188 y 192 a 194 de la sentencia recurrida, que se refiere a las exigencias aplicables a la inclusión del nombre del Sr. Kadi en la lista recogida en el anexo I del Reglamento n° 881/2002, exigencias que se derivan del respeto de los derechos fundamentales de éste.
- 77 Apoyadas por la República de Bulgaria, la República checa, Irlanda, el Reino de España, la República francesa, la República italiana, Hungría, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República eslovaca y la República de Finlandia, las partes recurrentes alegan que el Tribunal General cometió un error al considerar que el respeto de esos derechos fundamentales obligaba a comunicar los datos y pruebas utilizados contra el Sr. Kadi.
- 78 A su juicio, esta interpretación del Tribunal General hace caso omiso de la posibilidad, destacada en los apartados 342 a 344 de la sentencia Kadi, de restringir el derecho del interesado a que se le notifiquen los datos utilizados en su contra, con objeto de evitar que la divulgación de información delicada permita que ésta llegue a conocimiento de terceros que puedan eludir así las medidas adoptadas para combatir el terrorismo internacional. Por otra parte, sostienen, los reproches formulados en los apartados 345 a 352 de dicha sentencia se referían a la falta de comunicación al Sr. Kadi de las razones de la inclusión de su nombre en la lista recogida en el anexo I del Reglamento n° 881/2002, y no a la falta de divulgación de los datos y pruebas en poder del Comité de Sanciones.

- 79 Las partes recurrentes consideran, por lo demás, que el enfoque adoptado por el Tribunal General no tiene en cuenta los numerosos obstáculos materiales que dificultan la transmisión de esos datos a las instituciones de la Unión, y en particular el hecho de que tales datos proceden de escritos remitidos por Miembros de la ONU al Comité de Sanciones generalmente bajo garantía de confidencialidad, por tratarse de información delicada.
- 80 En el presente caso, a juicio de estas partes, el resumen de motivos facilitado por el Comité de Sanciones que fue comunicado al Sr. Kadi permitió que éste comprendiera las razones de la inclusión de su nombre en la lista recogida en el anexo I del Reglamento n° 881/2002. En contra de lo que se indica en los apartados 157 y 177 de la sentencia recurrida, dicho resumen, lejos de limitarse a alegaciones generales, infundadas, vagas e imprecisas en contra de aquél, expone en detalle los datos que llevaron al Comité de Sanciones a considerar que el interesado mantenía vínculos personales y directos con la red Al-Qaida y Usamah bin Ladin.
- 81 En quinto lugar, la Comisión sostiene que, sin ir más allá de la constatación de hecho formulada en el apartado 67 de la sentencia recurrida, el Tribunal General incurrió en un error al no tomar en consideración la existencia del recurso paralelo interpuesto por el Sr. Kadi ante la justicia estadounidense para así rechazar las objeciones del Sr. Kadi sobre la pretendida falta de tutela judicial efectiva y la pretendida imposibilidad de acceder a los datos y pruebas pertinentes.
- 82 En sexto lugar, la Comisión, el Consejo y el Reino Unido alegan que el análisis del Tribunal General, en los apartados 127 y 128 de la sentencia recurrida, sobre las modificaciones introducidas en los procedimientos de revisión establecidos a nivel de las Naciones Unidas está viciado.
- 83 Estas partes sostienen, apoyadas por la totalidad de los Estados miembros que intervienen como coadyuvantes en los recursos de casación, que el procedimiento de revisión periódica de oficio establecido por la Resolución 1822 (2008) ha contribuido a mejorar la protección de los derechos fundamentales, como lo prueba la eliminación de los nombres de varias decenas de personas o entidades de la lista consolidada del Comité de Sanciones. En cuanto a la creación de la Oficina del Ombudsman mediante la Resolución 1904 (2009), consideran que supuso un cambio decisivo en esta materia, al permitir que la persona afectada expusiera sus argumentos ante un órgano independiente e imparcial, encargado de presentar, en su caso, al Comité de Sanciones las razones que apoyaban la eliminación solicitada.
- 84 Las partes recurrentes afirman que la Resolución 1989 (2011) del Consejo de Seguridad, de 17 de junio de 2011, confirma la voluntad de mejorar constantemente la tramitación de las solicitudes de eliminación de nombres de la lista consolidada del Comité de Sanciones. Así, en particular, esa eliminación no requiere ya el consentimiento unánime de los miembros del Comité de Sanciones, y se hace efectiva 60 días después de que el Comité concluya el examen de la recomendación en ese sentido y del informe exhaustivo presentados por el Ombudsman, salvo que se produzca un consenso del Comité en sentido contrario o que éste solicite que se someta el asunto al Consejo de Seguridad; además, se han reforzado las obligaciones de motivación y de transparencia del Comité de Sanciones en caso de rechazo de la recomendación del Ombudsman. A juicio de estas partes, dicha Resolución tiende también a mejorar el acceso del Ombudsman a la información confidencial en poder de los Estados Miembros de las Naciones Unidas, así como la divulgación de la identidad de los Estados que proponen la inclusión de un nombre en la lista.
- 85 El Sr. Kadi replica, en primer lugar, que el Tribunal General actuó legítimamente al considerar, en la sentencia recurrida, que el Tribunal de Justicia se había pronunciado claramente en la sentencia Kadi sobre la amplitud y la intensidad del control jurisdiccional que procedía aplicar en el presente asunto. Así, por una parte, el Tribunal de Justicia hizo referencia expresa, en la sentencia Kadi, a un control de legalidad completo, que abarca igualmente a los datos y pruebas utilizados en contra del demandante, sin otra restricción que las exigencias de confidencialidad relacionadas con la seguridad pública. Por otra parte, en opinión del Sr. Kadi, aboga por un refuerzo de la tutela judicial efectiva a nivel de la

Unión el hecho de que, como destacó el Tribunal General en los apartados 186 y 187 de la sentencia recurrida, en el régimen controvertido en el presente asunto no existe ningún procedimiento anterior al procedimiento a nivel de la Unión que garantice el respeto del derecho de defensa bajo un control jurisdiccional efectivo, a diferencia del régimen mencionado en los apartados 14 y 15 de la presente sentencia.

- 86 En segundo lugar, el Sr. Kadi niega que sea errónea la exigencia formulada en la sentencia recurrida en lo que respecta al grado de intensidad del control jurisdiccional aplicable en el presente asunto.
- 87 Considera así, en primer término, que el enfoque adoptado por el Tribunal General no viola el Derecho internacional. En efecto, no es posible asimilar el control jurisdiccional de la legalidad del Reglamento impugnado a un control de la validez de la Resolución que dicho Reglamento aplica. Aquel control no vulnera ni la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad en esta materia ni la primacía de la Carta de las Naciones Unidas con respecto a cualquier otro convenio internacional, ni pretende tampoco reemplazar la apreciación de los órganos internacionales competentes por la apreciación política del juez de la Unión, sino que trata únicamente de garantizar que la aplicación de las resoluciones del Consejo de Seguridad en el seno de la Unión respeta, como debe hacerlo, los principios fundamentales del Derecho de la Unión. Más concretamente, en su opinión, dicho control permite alcanzar un equilibrio entre los imperativos de la paz y la seguridad internacionales, por una parte, y la protección de los derechos fundamentales, por otra.
- 88 En segundo término, el Sr. Kadi sostiene que el enfoque adoptado por el Tribunal General se ajusta al Derecho de la Unión, que obliga a respetar los derechos fundamentales y a garantizar un control jurisdiccional independiente e imparcial, incluso sobre las medidas de la Unión basadas en el Derecho internacional.
- 89 En tercer lugar, tras poner de relieve el carácter redundante de las consideraciones del Tribunal General sobre la naturaleza de las medidas restrictivas controvertidas, el Sr. Kadi alega no obstante que, en su caso concreto, tales medidas han perdido su carácter preventivo y han pasado a ser represivas, tanto por su alcance general como por la larguísima duración de su periodo de aplicación, lo que justifica un control completo y riguroso del Reglamento impugnado.
- 90 En cuarto lugar, el Sr. Kadi niega que adolezcan de un error de Derecho las exigencias establecidas por el Tribunal General a fin de garantizar el respeto de sus derechos fundamentales.
- 91 A este respecto sostiene que no puede existir un control jurisdiccional efectivo cuando los datos y pruebas en poder de los órganos de la ONU no se divulgan en ningún momento. Como esos mismos órganos reconocen, el resumen de motivos facilitado por el Comité de Sanciones no está pensado para servir de prueba, sino que contiene únicamente información útil sobre las actividades pasadas del interesado y sobre las pruebas conocidas por los miembros de dicho Comité.
- 92 El Sr. Kadi alega que la inexistencia de un procedimiento formal de intercambio de información entre el Consejo de Seguridad y las instituciones de la Unión no impide el intercambio de la información necesaria para alcanzar el objetivo común de uno y otras, a saber, preservar los derechos humanos fundamentales al aplicar las medidas restrictivas. Según el Sr. Kadi, en el presente caso, y a pesar de haberlo solicitado él expresamente, la Comisión ni siquiera intentó que el Comité de Sanciones le remitiera una exposición detallada de los hechos o pruebas que justificasen la inclusión de su nombre en las listas de que se trata.
- 93 En cuanto al resumen de motivos facilitado por el Comité de Sanciones, el Sr. Kadi sostiene que contiene un cierto número de alegaciones generales y no respaldadas por pruebas, lo que le impidió rebatirlas de modo eficaz.

- 94 En quinto lugar, el Sr. Kadi alega que el proceso abierto en Estados Unidos no es pertinente para el presente asunto, ya que con él pretende obtener la anulación de la inscripción de su nombre en la lista de la Office of Foreign Assets Control (Organismo de control de activos extranjeros) del Department of the Treasury estadounidense, por razones totalmente distintas de los motivos de recurso debatidos en el presente asunto. Según él, dicho proceso no guarda relación ni con el Reglamento impugnado ni con las resoluciones del Consejo de Seguridad que ese Reglamento pretende aplicar.
- 95 En sexto lugar, el Sr. Kadi alega que, en el momento en que se adoptó el Reglamento impugnado, el único procedimiento de revisión establecido a nivel de las Naciones Unidas era el del punto focal. En cuanto a la creación de la Oficina del Ombudsman, que el Tribunal General tuvo en cuenta pese a ser posterior a la adopción de dicho Reglamento, no ofrece en su opinión las garantías de una tutela judicial. En particular, la persona que solicita que su nombre se excluya de la lista consolidada del Comité de Sanciones no dispone de una exposición detallada de las razones de su inscripción en dicha lista, ni de los datos utilizados en su contra, ni tiene derecho a ser oída por el Comité de Sanciones, único órgano con poder de decisión en esta materia. Además, el Ombudsman no dispone de ningún poder de coerción frente a los Miembros de la ONU y del Comité de Sanciones, y este último dispone de facultades discrecionales. Según esta parte, la propia Oficina del Ombudsman ha puesto de relieve las lagunas persistentes de este procedimiento en su primer informe de enero de 2011, que subraya en particular la falta de acceso a la información clasificada o confidencial y la ignorancia en que se mantiene a la persona que solicita su exclusión de dicha lista sobre la identidad del Estado o Estados que propusieron su inscripción en ella.
- 96 A juicio del Sr. Kadi, la Resolución 1989 (2011) no ha colmado estas lagunas. En efecto, las recomendaciones de la Oficina del Ombudsman siguen careciendo de fuerza vinculante. La determinación de los criterios de exclusión de la lista consolidada del Comité de Sanciones y la exclusión de la lista siguen sometidas a los criterios discrecionales del Comité de Sanciones. En caso de recomendación formulada por la Oficina del Ombudsman, cualquier miembro del Comité de Sanciones puede someter el asunto al Consejo de Seguridad, cuyos cinco miembros permanentes están autorizados a ejercer discrecionalmente su derecho de veto. El Sr. Kadi señala además que, para obtener información, la Oficina del Ombudsman depende de la voluntad de cooperación de los Estados.

Apreciación del Tribunal de Justicia

– Sobre la amplitud del derecho de defensa y del derecho a una tutela judicial efectiva

- 97 Como ha señalado el Tribunal General en los apartados 125, 126 y 171 de la sentencia recurrida, el Tribunal de Justicia declaró, en el apartado 326 de la sentencia Kadi, que los tribunales de la Unión deben garantizar un control, en principio completo, de la legalidad de todos los actos comunitarios desde el punto de vista de los derechos fundamentales que forman parte integrante de los principios generales del Derecho de la Unión, control que también se extiende a los actos comunitarios destinados a aplicar resoluciones aprobadas por el Consejo de Seguridad en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas (véanse igualmente, en este sentido, las sentencias antes citadas Hassan y Ayadi/Consejo y Comisión, apartado 71, y Bank Melli Iran/Consejo, apartado 105). Esta exigencia se consagra expresamente en el artículo 275 TFUE, párrafo segundo.
- 98 El derecho de defensa y el derecho a una tutela judicial efectiva forman parte de esos derechos fundamentales.

- 99 El primero de esos derechos, consagrado en el artículo 41, apartado 2, de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión (en lo sucesivo, «Carta») (véase en este sentido la sentencia de 21 de diciembre de 2011, Francia/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, Rec. p. I-13427, apartado 66), comprende el derecho a ser oído y el derecho a acceder al expediente, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad.
- 100 El segundo de esos derechos fundamentales, proclamado en el artículo 47 de la Carta, exige que el interesado pueda conocer los motivos de la resolución adoptada con respecto a él, bien mediante la lectura de la propia resolución, bien mediante la notificación de la motivación de ésta efectuada a petición suya, sin perjuicio de la facultad del juez competente de exigir a la autoridad de que se trate que comunique tal motivación, a fin de permitir que el interesado defienda sus derechos en las mejores condiciones posibles y decida con pleno conocimiento de causa sobre la conveniencia de someter el asunto al juez competente, así como para poner a este último en condiciones de ejercer plenamente el control de la legalidad de la resolución de que se trate (véase la sentencia de 4 de junio de 2013, ZZ, C-300/11, apartado 53 y jurisprudencia citada).
- 101 El artículo 52, apartado 1, de la Carta admite sin embargo limitaciones al ejercicio de los derechos que ésta consagra, siempre que tales limitaciones respeten el contenido esencial del derecho fundamental de que se trate y que, ateniéndose al principio de proporcionalidad, sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión (véase la sentencia ZZ, antes citada, apartado 51).
- 102 Además, la existencia de una violación del derecho de defensa y del derecho a una tutela judicial efectiva debe apreciarse en función de las circunstancias específicas de cada asunto (véase en este sentido la sentencia de 25 de octubre de 2011, Solvay/Comisión, C-110/10 P, Rec. p. I-10439, apartado 63), y en particular de la naturaleza del acto de que se trate, del contexto en que se adoptó y de las normas jurídicas que regulan la materia correspondiente (véanse en este sentido, a propósito de cumplimiento del deber de motivación, las sentencias de 15 de noviembre de 2012, Al-Aqsa/Consejo y Países Bajos/Al-Aqsa, C-539/10 P y C-550/10 P, apartados 139 y 140, y Consejo/Bamba, C-417/11 P, apartado 53).
- 103 En el presente asunto, procede verificar si, habida cuenta de las exigencias derivadas, en particular, del artículo 3 TUE, apartados 1 y 5, y del artículo 21 TUE, apartados 1 y 2, letras a) y c), relativas a la defensa de la paz y de la seguridad internacionales dentro del respeto del Derecho internacional, y en particular de los Principios de la Carta de las Naciones Unidas, la falta de acceso del Sr. Kadi y del juez de la Unión a la información y a las pruebas utilizadas en contra del interesado, denunciada por el Tribunal General en los apartados 173, 181 y 182 de la sentencia recurrida, constituye una violación del derecho de defensa y del derecho a una tutela judicial efectiva.
- 104 A este respecto procede subrayar, como ya precisó el Tribunal de Justicia en el apartado 294 de la sentencia Kadi, que, con arreglo al artículo 24 de la Carta de las Naciones Unidas, los Miembros de la ONU han conferido al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales. A estos efectos, corresponde a dicho órgano internacional determinar lo que constituye una amenaza contra esos valores y, mediante la adopción de resoluciones basadas en el capítulo VII de esa Carta, tomar las medidas necesarias para mantenerlos o restablecerlos, respetando los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas, y en particular los derechos humanos.
- 105 En este contexto, como se desprende de las resoluciones mencionadas en los apartados 10 y 11 de la presente sentencia, que establecen el régimen de las medidas restrictivas de la índole de las examinadas en el presente asunto, corresponde al Comité de Sanciones designar, con arreglo a los criterios establecidos por el Consejo de Seguridad, las organizaciones, entidades y personas cuyos fondos y demás recursos económicos deben congelarse, a propuesta de un Miembro de la ONU, respaldada por una «justificación de la propuesta» que debe contener «todos los detalles posibles del fundamento de la inclusión en la lista», «el carácter de la información» y «la información o los

documentos justificativos que puedan adjuntarse». Esta designación, que se materializa mediante la inclusión del nombre de la organización, entidad o persona de que se trate en la lista consolidada del Comité de Sanciones, actualizada en función de las peticiones de los Estados miembros de la ONU, está basada en el «resumen de los motivos» de la inclusión en la lista elaborado por el Comité de Sanciones, a la vista de los datos cuya divulgación, en particular al interesado, haya sido autorizada por el Estado que propuso tal inclusión, resumen que es accesible en el sitio web del Comité de Sanciones.

- 106 Al aplicar resoluciones del Consejo de Seguridad aprobadas en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, basándose en una posición común o a una acción común adoptada por los Estados miembros con arreglo a las disposiciones del Tratado UE relativas a la política exterior y de seguridad común, corresponde a la autoridad competente de la Unión tener debidamente en cuenta los términos y objetivos de la resolución de que se trate y las obligaciones pertinentes derivadas de dicha Carta en lo que respecta a la aplicación de la resolución (véase la sentencia Kadi, apartados 295 y 296).
- 107 Por lo tanto, cuando, con arreglo a las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad, el Comité de Sanciones haya decidido incluir el nombre de una organización, entidad o persona en su lista consolidada, para aplicar esa decisión en nombre de los Estados miembros la autoridad competente de la Unión debe adoptar la decisión de incluir ese nombre, o de mantener esa inclusión, en la lista recogida en el anexo I del Reglamento n° 881/2002 tomando como base el resumen de motivos facilitado por dicho Comité. En cambio, tales resoluciones no obligan al Comité de Sanciones a poner espontáneamente otros datos a disposición de la autoridad competente de la Unión, a fin de que ésta adopte su decisión de incluir un nombre en la lista o de mantener una inclusión, sino sólo ese resumen de motivos.
- 108 Ésta es la razón por la que, a efectos de adoptar tanto una decisión inicial de inclusión del nombre de una organización, entidad o persona en la lista que figura en el anexo I del Reglamento n° 881/2002 como una decisión –tal como la que aquí se examina– por la que se mantiene en esa lista una inscripción inicialmente adoptada antes del 3 de septiembre de 2008, fecha de la sentencia Kadi, los artículos 7 *bis*, apartados 1 y 2, y 7 *quater*, apartados 1 y 2, del Reglamento n° 881/2002 –añadidos por el Reglamento (UE) n° 1286/2009 del Consejo, de 22 de diciembre de 2009, que modifica el Reglamento n° 881/2002 (DO L 346 p. 42) con objeto de reformar el procedimiento de inclusión en esa lista a raíz de la sentencia Kadi, como indica el cuarto considerando del Reglamento n° 1286/2009 – se refieren exclusivamente al resumen de motivos facilitado por el Comité de Sanciones.
- 109 En el caso concreto del Sr. Kadi, consta en autos que la inclusión inicial de su nombre, el 17 de octubre de 2001, en la lista consolidada del Comité de Sanciones se produjo a propuesta de Estados Unidos, motivada por la adopción de una decisión de 12 de octubre de 2001 en la que la Office of Foreign Assets Control calificó al Sr. Kadi de «terrorista mundial especialmente designado» («Specially Designated Global Terrorist»).
- 110 Como se deduce del tercer considerando del Reglamento impugnado, a raíz de la sentencia Kadi, mediante dicho Reglamento la Comisión decidió mantener el nombre del Sr. Kadi en la lista que figura en el anexo I del Reglamento n° 881/2002 basándose en el resumen de motivos que había sido comunicado por el Comité de Sanciones. Como el Tribunal General hizo constar en el apartado 95 de la sentencia recurrida, y como ella misma ha confirmado en la vista ante el Tribunal de Justicia, la Comisión no ha recibido otros datos a estos efectos, sino únicamente ese resumen de motivos.
- 111 En un procedimiento relativo a la adopción de la decisión de incluir o mantener el nombre de una persona en la lista que figura en el anexo I del Reglamento n° 881/2002, el respeto del derecho de defensa y del derecho a una tutela judicial efectiva exige que la autoridad competente de la Unión comunique a la persona afectada los datos en su contra de que dispone para fundamentar su decisión, es decir, como mínimo, el resumen de motivos facilitado por el Comité de Sanciones (véase en este

sentido la sentencia Kadi, apartados 336 y 337), a fin de que dicha persona pueda defender sus derechos en las mejores condiciones posibles y decidir con pleno conocimiento de causa sobre la conveniencia de someter el asunto al juez de la Unión.

- 112 Al proceder a dicha comunicación, la autoridad competente de la Unión debe permitir que esa persona dé a conocer oportunamente su punto de vista sobre los motivos invocados en su contra (véanse en este sentido las sentencias de 24 de octubre de 1996, Comisión/Lisrestal y otros, C-32/95 P, Rec. p. I-5373, apartado 21; de 21 de septiembre de 2000, Mediocurso/Comisión, C-462/98 P, Rec. p. I-7183, apartado 36, y de 22 de noviembre de 2012, M., C-277/11, apartado 87 y jurisprudencia citada).
- 113 Tratándose de una decisión que, como la examinada en el presente asunto, mantiene el nombre de la persona de que se trate en la lista que figura en el anexo I del Reglamento n° 881/2002, y a diferencia del caso de una inclusión inicial en la lista (véanse a este respecto la sentencia Kadi, apartados 336 a 341 y 345 a 349, y la sentencia Francia/People's Mojahedin Organization of Iran, antes citada, apartado 61), el cumplimiento de esta doble obligación de procedimiento debe preceder a la adopción de dicha decisión (véase la sentencia Francia/People's Mojahedin Organization of Iran, antes citada, apartado 62). En el presente asunto no se discute que la Comisión, autora del Reglamento impugnado, ha respetado dicha obligación.
- 114 Cuando la persona afectada formula observaciones sobre el resumen de motivos, la autoridad competente de la Unión está obligada a examinar, de modo cuidadoso e imparcial, la fundamentación de los motivos alegados, teniendo en cuenta tales observaciones y las eventuales pruebas de descargo que las acompañen (véanse, por analogía, las sentencias de 21 de noviembre de 1991, Technische Universität München, C-269/90, Rec. p. I-5469, apartado 14; de 22 de noviembre de 2007, España/Lenzing, C-525/04 P, Rec. p. I-9947, apartado 58, y M., antes citada, apartado 88).
- 115 Incumbe así a dicha autoridad valorar, habida cuenta del contenido de esas eventuales observaciones, la necesidad de solicitar la colaboración del Comité de Sanciones y, a través de este último órgano, del Miembro de la ONU que haya propuesto la inclusión de la persona afectada en la lista consolidada de dicho Comité, a fin de conseguir –dentro del clima de cooperación adecuada que, con arreglo al artículo 220 TFUE, apartado 1, debe presidir las relaciones de la Unión con los órganos de las Naciones Unidas en materia de lucha contra el terrorismo internacional– que se le comuniquen los datos o pruebas, confidenciales o no, que le permitan cumplir su deber de examen cuidadoso e imparcial.
- 116 Por último, sin llegar al punto de imponer una respuesta detallada a las observaciones formuladas por la persona afectada antes de que se adopte la decisión de incluir o mantener su nombre en la lista que figura en el anexo I del Reglamento n° 881/2002 (véase en este sentido la sentencia Al-Aqsa/Consejo y Países Bajos/Al-Aqsa, antes citada, apartado 141), el deber de motivación establecido en el artículo 296 TFUE exige en cualquier circunstancia, incluso cuando la motivación del acto de la Unión concuerde con los motivos expuestos por un órgano internacional, que dicha motivación identifique las razones individuales, específicas y concretas por las que las autoridades competentes consideran que la persona afectada debe ser objeto de medidas restrictivas (véanse en este sentido las sentencias antes citadas Al-Aqsa/Consejo y Países Bajos/Al-Aqsa, apartados 140 y 142, y Consejo/Bamba, apartados 49 a 53).
- 117 En el caso de un procedimiento judicial, en el que la persona afectada haya impugnado la legalidad de la decisión de incluir o mantener su nombre en la lista que figura en el anexo I del Reglamento n° 881/2002, el control del juez de la Unión debe centrarse en la observancia de las normas formales y de competencia, y en la cuestión, allí incluida, del carácter apropiado o no del fundamento jurídico (véase en este sentido la sentencia Kadi, apartados 121 a 236; véase igualmente, por analogía, la sentencia de 13 de marzo de 2012, Tay Za/Consejo, C-376/10 P, apartados 46 a 72).

- 118 Además, el juez de la Unión debe verificar si la autoridad competente de la Unión ha respetado las garantías de procedimiento mencionadas en los apartados 111 a 114 de la presente sentencia y el deber de motivación establecido en el artículo 296 TFUE, que se ha recordado en el apartado 116 de la presente sentencia, y en particular comprobar si los motivos invocados son suficientemente precisos y concretos.
- 119 La efectividad del control jurisdiccional garantizado por el artículo 47 de la Carta exige igualmente que, al controlar la legalidad de los motivos en que se basa la decisión de incluir o mantener el nombre de una persona concreta en la lista que figura en el anexo I del Reglamento n° 881/2002 (sentencia Kadi, apartado 336), el juez de la Unión se asegure de que dicha decisión, que constituye un acto de alcance individual para dicha persona (véase en este sentido la sentencia du 23 de abril de 2013, Gbagbo y otros/Consejo, C-478/11 P a C-482/11 P, apartado 56), dispone de unos fundamentos de hecho suficientemente sólidos (véase en este sentido la sentencia Al-Aqsa/Consejo y Países Bajos/Al-Aqsa, antes citada, apartado 68). Ello implica verificar los hechos alegados en el resumen de motivos en que se basa dicha decisión (véase en este sentido la sentencia E y F, antes citada, apartado 57), de modo que el control jurisdiccional no quede limitado a una apreciación de la verosimilitud abstracta de los motivos invocados, sino que examine la cuestión de si tales motivos, o al menos uno de ellos que se considere suficiente, por sí solo, para fundamentar tal decisión, están o no respaldados por hechos.
- 120 A estos efectos, incumbe al juez de la Unión proceder a ese examen solicitando, en su caso, a la autoridad competente de la Unión que presente los datos o pruebas, confidenciales o no, pertinentes para ese examen (véase por analogía la sentencia ZZ, antes citada, apartado 59).
- 121 Efectivamente, es la autoridad competente de la Unión quien debe acreditar, en caso de impugnación, que los motivos invocados contra la persona afectada son fundados, y no es dicha persona quien debe aportar la prueba negativa de la carencia de fundamento de tales motivos.
- 122 No se exige para ello que dicha autoridad presente ante el juez de la Unión todos los datos y pruebas inherentes a los motivos expuestos en el resumen de motivos facilitado por el Comité de Sanciones. Sin embargo, es preciso que los datos o pruebas presentados respalden los motivos invocados contra la persona afectada.
- 123 Si a la autoridad competente de la Unión le resulta imposible acceder a lo solicitado por el juez de la Unión, este último deberá entonces basarse únicamente en los datos que le han sido comunicados, es decir, en este supuesto, la información recogida en el resumen de motivos facilitado por el Comité de Sanciones, las observaciones y pruebas de descargo que haya podido presentar la persona afectada y la respuesta de la autoridad competente de la Unión a tales observaciones. Si tales datos no permiten constatar que un motivo es fundado, el juez de la Unión no tomará en consideración tal motivo como base de la decisión de incluir en la lista o de mantener en ella a la persona afectada.
- 124 Si, por el contrario, la autoridad competente de la Unión presenta datos o pruebas pertinentes, el juez de la Unión deberá verificar la exactitud material de los hechos alegados a la vista de tales datos o pruebas, y evaluar la fuerza probatoria de estos últimos en función de las circunstancias del caso y teniendo en cuenta las eventuales observaciones presentadas sobre los mismos por la persona afectada.
- 125 Es cierto que pueden existir consideraciones imperiosas relacionadas con la seguridad de la Unión o de sus Estados miembros o con la gestión de sus relaciones internacionales que se opongan a que se comuniquen ciertos datos o pruebas a la persona afectada. En tal caso, incumbe sin embargo al juez de la Unión, a quien no cabe oponer el secreto o la confidencialidad de tales datos o pruebas, aplicar técnicas que, en el contexto del control jurisdiccional ejercido por él, permitan conciliar, por una parte, las consideraciones legítimas de seguridad en cuanto a la naturaleza y a las fuentes de la información tenida en cuenta para adoptar el acto de que se trate y, por otra, la necesidad de garantizar en grado suficiente al justiciable el respeto de sus derechos procedimentales, tales como el

derecho a ser oído y el principio de contradicción (véase en este sentido la sentencia Kadi, apartados 342 y 344; véase igualmente, por analogía, la sentencia ZZ, antes citada, apartados 54, 57 y 59).

- 126 A estos efectos, incumbe al juez de la Unión verificar, mediante un examen de todos los datos de hecho y de Derecho aportados por la autoridad competente de la Unión, si son fundadas las razones que dicha autoridad ha invocado para oponerse a esa comunicación (véase, por analogía, la sentencia ZZ, antes citada, apartados 61 y 62).
- 127 Si el juez de la Unión llega a la conclusión de que tales razones no se oponen a la comunicación, al menos parcial, de los datos o pruebas de que se trata, ofrecerá a la autoridad competente de la Unión la posibilidad de comunicarlos a la persona afectada. Si dicha autoridad se opone a la comunicación total o parcial de tales datos o pruebas, el juez de la Unión procederá entonces a examinar la legalidad del acto impugnado basándose únicamente en los datos que hayan sido comunicados (véase, por analogía, la sentencia ZZ, antes citada, apartado 63).
- 128 En cambio, si queda de manifiesto que las razones invocadas por la autoridad competente de la Unión se oponen efectivamente a la comunicación a la persona afectada de datos o pruebas presentados ante el juez de la Unión, será necesario alcanzar un equilibrio apropiado entre las exigencias derivadas del derecho a una tutela judicial efectiva, y en particular del respeto del principio de contradicción, por una parte, y las derivadas de la seguridad de la Unión o de los Estados miembros o de la gestión de sus relaciones internacionales, por otra (véase, por analogía, la sentencia ZZ, antes citada, apartado 64).
- 129 Para alcanzar ese equilibrio, cabe recurrir a posibilidades tales como comunicar un resumen del contenido de los datos o pruebas de que se trate. Independientemente del recurso a tales posibilidades, corresponde al juez de la Unión apreciar si la falta de comunicación de datos o pruebas confidenciales a la persona afectada y la consiguiente imposibilidad de que ésta formule observaciones sobre los mismos tienen entidad suficiente para afectar a la fuerza probatoria de las pruebas confidenciales, y de ser así en qué medida (véase, por analogía, la sentencia ZZ, antes citada, apartado 67).
- 130 Habida cuenta del carácter preventivo de las medidas restrictivas de que se trata, si al controlar la legalidad de la decisión impugnada del modo determinado en los apartados 117 a 129 de la presente sentencia, el juez de la Unión considera que al menos uno de los motivos mencionados en el resumen de motivos facilitado por el Comité de Sanciones es lo bastante preciso y concreto, que está respaldado por hechos y que constituye, por sí solo, una base suficiente para fundamentar la decisión, la circunstancia de que otros de esos motivos no presenten tales características no puede justificar la anulación de dicha decisión. En caso contrario, el juez de la Unión anulará la decisión impugnada.
- 131 Un control jurisdiccional de esta índole resulta indispensable para garantizar un justo equilibrio entre la preservación de la paz y de la seguridad internacionales y la protección de las libertades y derechos fundamentales de la persona afectada (véase en este sentido la sentencia E y F, antes citada, apartado 57), las cuales constituyen valores comunes a la ONU y a la Unión.
- 132 En efecto, pese a su carácter preventivo, las medidas restrictivas de que se trata afectan negativamente de modo significativo a estas libertades y derechos, debido, por una parte, a la profunda perturbación de la vida profesional y familiar de la persona afectada causada por las restricciones al ejercicio de su derecho de propiedad que se derivan del alcance general de tales medidas y, como en el presente asunto, de la duración efectiva de su período de aplicación y, por otra parte, al oprobio y a la desconfianza públicos que suscitan hacia dicha persona (véanse en este sentido las sentencias Kadi, apartados 358, 369 y 375, Francia/People's Mojahedin Organization of Iran, antes citada, apartado 64, y Al-Aqsa/Consejo y Países Bajos/Al-Aqsa, antes citada, apartado 120, así como la de 28 de mayo de 2013, Abdulrahim/Consejo y Comisión, C-239/12 P, apartado 70 y jurisprudencia citada).

133 Tal control resulta tanto más indispensable cuanto que, pese a las mejoras introducidas en ellos, en particular tras la adopción del Reglamento impugnado, los procedimientos de eliminación de la lista y de revisión de oficio de la misma establecidos a nivel de la ONU no ofrecen las garantías de una tutela judicial efectiva a la persona cuyo nombre está inscrito en la lista consolidada del Comité de Sanciones y, en consecuencia, en la lista que figura en el anexo I del Reglamento n° 881/2002, como ha puesto de relieve recientemente el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su sentencia *Nada c. Suiza* de 12 de septiembre de 2012 (aún no publicada en el *Recueil des arrêts et décisions*), confirmando así la apreciación al respecto del Tribunal Federal suizo.

134 En efecto, lo propio de una tutela judicial efectiva debe ser permitir que la persona afectada logre que el juez declare, mediante una sentencia anulatoria en virtud de la cual el acto impugnado queda eliminado retroactivamente del ordenamiento jurídico como si nunca hubiera existido, que la inclusión o el mantenimiento de su nombre en la lista de que se trata adoleció de una ilegalidad, cuyo reconocimiento puede rehabilitar a dicha persona o constituir para ella un modo de reparar el perjuicio moral sufrido (véase en este sentido la sentencia *Abdulrahim/Consejo y Comisión*, antes citada, apartados 67 a 84).

– Sobre los errores de Derecho de que adolece la sentencia recurrida

135 Del análisis antes expuesto se deduce que el respeto del derecho de defensa y del derecho a una tutela judicial efectiva exige, por una parte, que la autoridad competente de la Unión comunique a la persona afectada el resumen de motivos facilitado por el Comité de Sanciones en el que se basa la decisión de incluir o mantener el nombre de dicha persona en la lista que figura en el anexo I del Reglamento n° 881/2002, que le permita dar a conocer oportunamente sus observaciones a este respecto y que examine, de modo cuidadoso e imparcial, la fundamentación de los motivos alegados, teniendo en cuenta las observaciones formuladas y las eventuales pruebas de descargo presentadas por esa persona.

136 Por otra parte, el respeto de tales derechos implica que, en caso de impugnación ante los tribunales, el juez de la Unión controlará si los motivos invocados en el resumen de motivos facilitado por el Comité de Sanciones son suficientemente precisos y concretos y, en su caso, si ha quedado acreditada la realidad de los hechos correspondientes al motivo de que se trate, habida cuenta de los datos que hayan sido comunicados.

137 En cambio, el hecho de que la autoridad competente de la Unión no haga accesibles a la persona afectada ni, posteriormente, al juez de la Unión datos o pruebas exclusivamente en poder del Comité de Sanciones o del Miembro de la ONU de que se trate y relativos al resumen de motivos en el que se apoya la decisión impugnada, no puede servir de base, como tal, para constatar una violación de los citados derechos. Sin embargo, en tal supuesto, el juez de la Unión, que debe controlar la fundamentación fáctica de los motivos recogidos en el resumen facilitado por el Comité de Sanciones teniendo en cuenta las observaciones y las pruebas de descargo eventualmente presentadas por la persona afectada y la respuesta de la autoridad competente de la Unión a tales observaciones, no dispondrá de datos adicionales ni de pruebas. En consecuencia, si al juez de la Unión le resulta imposible constatar que tales motivos son fundados, estos últimos no podrán servir de base para la decisión impugnada de inclusión en la lista.

138 Por lo tanto, en los apartados 173, 181 a 184, 188 y 192 a 194 de la sentencia recurrida, el Tribunal General cometió un error de Derecho al basar su constatación de la existencia de una violación del derecho de defensa y del derecho a una tutela judicial efectiva, y por consiguiente del principio de proporcionalidad, en el hecho de que la Comisión no había comunicado al Sr. Kadi ni a él mismo datos y pruebas inherentes a los motivos por los que se había mantenido el nombre del interesado en la lista que figura en el anexo I del Reglamento n° 881/2002, y ello a pesar de que, como se desprende de los apartados 81 y 95 de la sentencia recurrida, el Tribunal General había tomado nota del hecho de

que la Comisión no disponía de tales datos y pruebas, a fin de rechazar la diligencia de ordenación del procedimiento propuesta por el Sr. Kadi para conseguir que se le comunicaran y también en el transcurso de la vista.

- 139 En contra de lo que afirman los apartados 181, 183 y 184 de la sentencia recurrida, no se deduce de los pasajes de la sentencia Kadi a los que esos apartados se remiten que la falta de acceso del interesado y del juez de la Unión a datos o pruebas de los que no dispone la autoridad competente de la Unión constituya, como tal, una violación del derecho de defensa o del derecho a una tutela judicial efectiva.
- 140 Por otra parte, y recordando que la apreciación del Tribunal General sobre el carácter suficiente o no de la motivación puede ser objeto de control por parte del Tribunal de Justicia en el marco de un recurso de casación (véase en este sentido la sentencia Consejo/Bamba, antes citada, apartado 41 y jurisprudencia citada), el Tribunal General cometió un error de Derecho al basar su constatación de la existencia de dicha violación –como se desprende de los apartados 174, 177, 188 y 192 a 194 de la sentencia recurrida– en el carácter a sus ojos vago e impreciso de las alegaciones expuestas en el resumen de motivos facilitado por el Comité de Sanciones, a pesar de que un examen separado de cada uno de esos motivos no permite llegar a esa conclusión general.
- 141 En efecto, es cierto que –como afirmó correctamente el Tribunal General al acoger, en el apartado 177 de la sentencia recurrida, la alegación del Sr. Kadi expuesta en el apartado 157, cuarto guión, de dicha sentencia– el último de los motivos invocados en el resumen de motivos facilitado por el Comité de Sanciones, basado en la afirmación de que el Sr. Kadi había sido propietario de varias empresas en Albania que facilitaban fondos a extremistas o empleaban a éstos en puestos que les permitieran ejercer el control de las finanzas de dichas empresas, de las cuales hasta cinco habían recibido capital de operaciones proporcionado por Usamah bin Ladin, no es suficientemente preciso y concreto, pues no contiene información alguna sobre la identidad de las empresas de que se trata, sobre el momento en que se produjeron los comportamientos denunciados ni sobre la identidad de los «extremistas» supuestos beneficiarios de tales comportamientos.
- 142 En cambio, no ocurre lo mismo con los demás motivos invocados en el resumen facilitado por el Comité de Sanciones.
- 143 En efecto, el primer motivo, basado en el hecho de que el Sr. Kadi reconoció ser miembro fundador y dirigir las actividades de la Fundación Muwafaq, de la que se afirma que operaba históricamente bajo los auspicios de Makhtab al-Khidamat, organización fundada por Usamah bin Ladin, entre otros, y predecesora de la red Al-Qaida, y que, tras la disolución de Makhtab al-Khidamat en junio de 2001, se integró en la red Al-Qaida, es suficientemente preciso y concreto, en la medida en que identifica a la entidad de que se trata y el papel del Sr. Kadi en la misma, así como los datos relativos a un presunto vínculo entre dicha entidad, por una parte, y Usamah bin Ladin y la red Al-Qaida, por otra.
- 144 El segundo motivo se basa en la afirmación de que, para dirigir las oficinas en Europa de la Fundación Muwafaq, el Sr. Kadi contrató en 1992 al Sr. Al-Ayadi por recomendación del Sr. Julaidan, un financiero que había combatido junto a Usamah bin Ladin en Afganistán en los años ochenta. Se afirma igualmente que, en el momento de su contratación, el Sr. Al-Ayadi era uno de los principales dirigentes del Frente Islámico Tunecino y operaba en virtud de varios acuerdos con Usamah bin Ladin, y que había acudido a Afganistán a principios de los años noventa para recibir entrenamiento paramilitar y posteriormente a Sudán, junto con otras personas, para celebrar con Usamah bin Ladin un acuerdo formal sobre la recepción y el entrenamiento de tunecinos, así como, más tarde, un acuerdo para que los colaboradores de Usamah bin Ladin en Bosnia y Herzegovina recibieran combatientes tunecinos desde Italia.
- 145 Este segundo motivo es suficientemente preciso y concreto, en la medida en que contiene las precisiones necesarias sobre el momento y el contexto de la contratación de que se trata y sobre los datos personales que permitirían establecer un vínculo entre dicha contratación y Usamah bin Ladin.

- 146 El tercer motivo, que se apoya en una declaración al parecer efectuada en 1995 por el Sr. Talad Fuad Kassem, dirigente de Al-Gama'at al Islamiyya, según la cual la Fundación Muwafaq había proporcionado apoyo logístico y financiero a un batallón de combatientes en Bosnia y Herzegovina, está basado en la afirmación de que, a mediados de los noventa, dicha Fundación había participado, junto a Usamah bin Ladin, en la financiación de las actividades terroristas de dichos combatientes y había contribuido al tráfico de armas desde Albania a Bosnia y Herzegovina.
- 147 Este tercer motivo es suficientemente preciso y concreto, dado que identifica al autor de la declaración de que se trata, los tipos de actos denunciados, el momento en el que supuestamente tuvieron lugar y su presunto vínculo con las actividades de Usamah bin Ladin.
- 148 El cuarto motivo está basado en el hecho de que el Sr. Kadi era un importante accionista del banco bosnio Depozitna Banka, hoy cerrado, en el que, según se afirma, el Sr. Al-Ayadi ocupó un cargo y representó los intereses del Sr. Kadi, y en el que es posible que se llevaran a cabo sesiones de planificación para un ataque contra instalaciones de los Estados Unidos en la Arabia Saudita.
- 149 En contra de lo que se indica en el apartado 175 de la sentencia recurrida, este cuarto motivo es suficientemente preciso y concreto, en la medida en que identifica a la entidad financiera a través de la cual se afirma que el Sr. Kadi contribuyó a actividades terroristas y la naturaleza del pretendido proyecto terrorista mencionado. El tono hipotético de la afirmación relativa a la celebración en dicha entidad de sesiones de planificación de ese pretendido proyecto no es incompatible con las exigencias inherentes al deber de motivación, dado que los motivos de la inclusión en la lista de la Unión pueden basarse, en efecto, en sospechas de implicación en actividades terroristas, sin perjuicio de que se verifique si tales sospechas son fundadas.
- 150 Aunque se deduce de los apartados 138 a 140 y 142 a 149 de la presente sentencia que el Tribunal General incurrió en varios errores de Derecho, procede verificar si, a pesar de esos errores, el fallo de la sentencia recurrida resulta justificado con arreglo a fundamentos de Derecho distintos de los elegidos por el Tribunal General, en cuyo caso deberá desestimarse el recurso de casación (véase en este sentido la sentencia de 19 de abril de 2012, Artegodan/Comisión, C-221/10 P, apartado 94 y jurisprudencia citada).

– Sobre la ilegalidad del Reglamento impugnado

- 151 En lo que respecta al primer motivo invocado en el resumen facilitado por el Comité de Sanciones y mencionado en el apartado 143 de la presente sentencia, procede señalar que, en sus observaciones de 10 de noviembre de 2008 presentadas en apoyo de su recurso ante el Tribunal General, el Sr. Kadi, pese a reconocer que había sido miembro fundador de la Fundación Muwafaq, ha negado todo apoyo de dicha fundación al terrorismo y todo vínculo entre ésta y Makhtab al-Khidamat. Presentando en anexo a sus observaciones la escritura de constitución de la Fundación Muwafaq, ha alegado que esta última tenía una finalidad exclusivamente caritativa y humanitaria, centrada principalmente en la asistencia a las personas que padecían hambre en el mundo, y en particular en Sudán. Pese a reconocer que había tomado parte en las decisiones estratégicas internacionales de la Fundación Muwafaq, ha negado toda implicación en la gestión cotidiana de las actividades de ésta a través del mundo, y en particular en la contratación de personal local. También ha negado que la Fundación Muwafaq se haya integrado en la red Al-Qaida en junio de 2001, poniendo de relieve, con aportación de pruebas documentales, que la fundación había cesado todas sus actividades, como muy tarde, en 1998.
- 152 En su respuesta de 8 de diciembre de 2008 a las observaciones del Sr. Kadi, también presentada ante el Tribunal General, la Comisión ha alegado que el cese total o parcial de las actividades de la entidad de que se trata no permitía excluir que ésta, que disponía de una personalidad jurídica autónoma, se hubiera integrado en la red Al-Qaida.

- 153 Es preciso reconocer, no obstante, que no se ha presentado dato o prueba alguna que respalde las alegaciones relativas a la implicación de la Fundación Muwafaq en el terrorismo internacional en el contexto de vínculos con Makhtab al-Khidamat y con la red Al-Qaida. En consecuencia, la información relativa al papel y las funciones del Sr. Kadi en dicha fundación no tiene entidad suficiente para servir de fundamento a la adopción, a nivel de la Unión, de medidas restrictivas contra este último.
- 154 En lo que respecta al segundo motivo invocado en el resumen facilitado por el Comité de Sanciones y mencionado en el apartado 144 de la presente sentencia, el Sr. Kadi, en sus observaciones de 10 de noviembre de 2008, pese a reconocer haber contratado al Sr. Al-Ayadi en 1992, por recomendación del Sr. Julaidan, para dirigir las oficinas en Europa de la Fundación Muwafaq, ha afirmado no obstante que el único objetivo de esta fundación en Europa era el apoyo a los refugiados bosnios y croatas durante la guerra de los Balcanes en los años noventa. Ha indicado que el Sr. Julaidan, que en aquella época colaboraba con él en un proyecto de ayuda a la formación profesional de los refugiados croatas, le había recomendado al Sr. Al-Ayadi por su experiencia profesional en la gestión de actividades humanitarias y su integridad. Ha alegado igualmente que, en 1992, no tenía razón alguna para sospechar que los Sres. Al-Ayadi y Julaidan daban apoyo a actividades terroristas, poniendo de relieve que, en los años ochenta, se consideraba a Usamah bin Ladin aliado de las fuerzas occidentales frente a la Unión Soviética, que este último fue calificado de amenaza para la seguridad internacional sólo a partir de 1996 y que los Sres. Al-Ayadi y Julaidan no fueron incluidos en la lista consolidada del Comité de Sanciones hasta octubre de 2001 y septiembre de 2002, respectivamente. Por último, ha afirmado no saber nada de la existencia del Frente Islámico Tunecino ni de los pretendidos vínculos del Sr. Al-Ayadi con dicha organización.
- 155 En su respuesta de 8 de diciembre de 2008 a las observaciones del Sr. Kadi, la Comisión ha afirmado que el hecho de que el Sr. Kadi contratase al Sr. Al-Ayadi por recomendación del Sr. Julaidan, unido a los contactos de los Sres. Al-Ayadi y Julaidan con Usamah bin Ladin, permitía concluir que todas estas personas habían actuado de concierto o pertenecían a la misma red. Dicha institución ha añadido que, dadas estas circunstancias, poco importaba que el Sr. Kadi hubiera afirmado desconocer los presuntos vínculos entre el Frente Islámico Tunecino y el Sr. Al-Ayadi.
- 156 A este respecto, sin excluir que los datos mencionados en el resumen de motivos facilitado por el Comité de Sanciones en lo que respecta a la contratación del Sr. Al-Ayadi por el Sr. Kadi en 1992, siguiendo la recomendación del Sr. Julaidan, y a la pretendida implicación de los Sres. Al-Ayadi y Julaidan en actividades terroristas en asociación con Usamah bin Ladin hubieran podido considerarse suficientes para justificar la inclusión inicial, en 2002, del nombre del Sr. Kadi en la lista de personas que figura en el anexo del Reglamento n° 881/2002, procede señalar que estos mismos datos, sin ningún respaldo adicional, no pueden justificar el mantenimiento, en 2008, de la inclusión del nombre de este último en la lista de dicho Reglamento, en su versión modificada por el Reglamento impugnado. En efecto, habida cuenta del tiempo transcurrido entre estos dos actos, los mencionados datos, que se refieren al año 1992, no bastan ya para justificar por sí solos, en 2008, el mantenimiento, a nivel de la Unión, del nombre del Sr. Kadi en la lista de personas y entidades a las que se aplican las medidas restrictivas controvertidas.
- 157 En lo que respecta al tercer motivo invocado en el resumen facilitado por el Comité de Sanciones y mencionado en el apartado 146 de la presente sentencia, el Sr. Kadi, en sus observaciones de 10 de noviembre de 2008, ha afirmado desconocer la existencia del Sr. Talad Fuad Kassem y ha negado haber aportado nunca el más mínimo apoyo financiero, logístico o de otro tipo a esa persona, a la entidad dirigida por él o a combatientes de Bosnia y Herzegovina. Ha sostenido igualmente que, por lo que él sabía, ni la Fundación Muwafaq ni ninguno de sus empleados habían proporcionado nunca un apoyo de ese tipo.

- 158 En su respuesta de 8 de diciembre de 2008 a las observaciones del Sr. Kadi, la Comisión ha afirmado que la declaración del Sr. Talad Fuad Kassem contribuía a confirmar que el Sr. Kadi había utilizado su posición para fines ajenos a las actividades ordinarias, y ha añadido que, dadas estas circunstancias, era indiferente que el Sr. Kadi conociera o no al Sr. Talad Fuad Kassem.
- 159 Sin embargo, frente a la detallada refutación del Sr. Kadi, no se ha presentado dato o prueba alguna que permita verificar la exactitud material de la declaración atribuida al Sr. Talad Fuad Kassem en el resumen de motivos facilitado por el Comité de Sanciones, ni tampoco apreciar –habida cuenta en particular de la alegación del Sr. Kadi de que desconocía la existencia del Sr. Talad Fuad Kassem– la fuerza probatoria de dicha declaración en cuanto a las alegaciones de apoyo de la Fundación Muwafaq a actividades terroristas en Bosnia y Herzegovina en asociación con Usamah bin Ladin. En consecuencia, la afirmación relativa a la declaración del Sr. Talad Fuad Kassem no constituye una base que pueda justificar la adopción de medidas restrictivas contra el Sr. Kadi.
- 160 En lo que respecta al cuarto motivo invocado en el resumen facilitado por el Comité de Sanciones y mencionado en el apartado 148 de la presente sentencia, el Sr. Kadi, en sus observaciones de 10 de noviembre de 2008, ha negado haber aportado nunca apoyo financiero al terrorismo internacional a través del Depozitna Banka o de cualquier otro establecimiento. Ha explicado que adquirió una participación en ese banco con fines exclusivamente comerciales, habida cuenta de las perspectivas de reconstrucción social y económica de Bosnia tras los Acuerdos de paz de Dayton de 1995, y que, por exigencias del Derecho nacional, atribuyó la representación de sus intereses en dicho banco al Sr. Al-Ayadi, de nacionalidad bosnia. Basándose en unos informes de sociedades de auditoría internacionales relativos al período comprendido entre 1999 y 2002 y en un informe de un analista financiero designado por un magistrado suizo que cubre el período comprendido entre 1997 y 2001, ha alegado que ninguno de estos informes da a entender que el Depozitna Banka haya estado implicado de algún modo en la financiación o en el apoyo al terrorismo. Ha negado asimismo que dicho banco haya cerrado, explicando, con aportación de pruebas documentales, que se había fusionado con otro banco en 2002. Por otra parte, ha aportado documentos relativos a unos contactos mantenidos, en marzo de 1999, entre las autoridades estadounidenses, el Director del Depozitna Banka y las autoridades políticas bosnias sobre cuestiones jurídicas relativas al sector bancario en Bosnia y Herzegovina. Por último ha alegado que, si las autoridades saudíes hubieran tenido motivos para sospechar que en el Depozitna Banka se había preparado un atentado contra intereses estadounidenses en su territorio, no habrían dejado de interrogarle, en su condición de propietario saudí de dicho banco, y que nunca lo han hecho.
- 161 En su respuesta de 8 de diciembre de 2008 a las observaciones del Sr. Kadi, la Comisión ha afirmado que la información según la cual el Depozitna Banka había servido para preparar un atentado en Arabia Saudita contribuía a confirmar que el Sr. Kadi había utilizado su posición para fines ajenos a las actividades ordinarias.
- 162 Sin embargo, al no haberse presentado dato o prueba alguna para respaldar la alegación de que era posible que en los locales del Depozitna Banka se hubieran llevado a cabo sesiones de planificación de actos terroristas en asociación con la red Al-Qaida o con Usamah bin Ladin, la información sobre los vínculos del Sr. Kadi con ese banco no puede servir de base para la adopción, a nivel de la Unión, de medidas restrictivas en su contra.
- 163 Se desprende del análisis expuesto en los apartados 141 y 151 a 162 de la presente sentencia que ninguna de las alegaciones formuladas contra el Sr. Kadi en el resumen de motivos facilitado por el Comité de Sanciones tiene entidad suficiente para justificar la adopción, a nivel de la Unión, de medidas restrictivas en contra de aquél, ya sea por insuficiencia de motivación, ya por falta de datos o pruebas que respalden el motivo analizado frente a los detallados desmentidos del interesado.

¹⁶⁴ Dadas estas circunstancias, los errores de Derecho de que adolece la sentencia recurrida, identificados en los apartados 138 a 140 y 142 a 149 de la presente sentencia, no tienen entidad suficiente para invalidar la sentencia recurrida, dado que el fallo de la misma por el que se anula el Reglamento impugnado en la medida en que afecta al Sr. Kadi resulta justificado con arreglo a los fundamentos de Derecho enunciados en el apartado anterior.

¹⁶⁵ Por lo tanto, procede desestimar los recursos de casación.

Costas

¹⁶⁶ Con arreglo al artículo 184, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Justicia decidirá sobre las costas cuando el recurso de casación sea infundado. A tenor del artículo 138, apartado 1, del mismo Reglamento, aplicable al procedimiento de casación en virtud del artículo 184, apartado 1, de éste, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Según el apartado 4 de dicho artículo 184, cuando una parte coadyuvante en primera instancia, sin ser ella misma recurrente en casación, participe en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia, este último podrá decidir que dicha parte cargue con sus propias costas. El artículo 140, apartado 1, de dicho Reglamento establece que los Estados miembros que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas.

¹⁶⁷ Como los motivos de casación formulados por la Comisión, el Consejo y el Reino Unido han sido desestimados, procede condenarlos en costas, conforme a lo solicitado por el Sr. Kadi.

¹⁶⁸ La República de Bulgaria, la República checa, el Reino de Dinamarca, Irlanda, el Reino de España, la República francesa, la República italiana, el Gran Ducado de Luxemburgo, Hungría, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República eslovaca y la República de Finlandia, partes coadyuvantes, cargarán con sus propias costas.

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

- 1) Desestimar los recursos de casación.**
- 2) Condenar en costas a la Comisión Europea, al Consejo de la Unión Europea y al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.**
- 3) La República de Bulgaria, la República checa, el Reino de Dinamarca, Irlanda, el Reino de España, la República francesa, la República italiana, el Gran Ducado de Luxemburgo, Hungría, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República eslovaca y la República de Finlandia cargarán con sus propias costas.**

Firmas