

Asunto T-390/08

Bank Melli Iran contra Consejo de la Unión Europea

«Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas adoptadas contra la República Islámica de Irán a fin de impedir la proliferación nuclear — Congelación de fondos — Recurso de anulación — Control jurisdiccional — Desviación de poder — Igualdad de trato — Proporcionalidad — Derecho de propiedad — Derecho de defensa — Derecho a una tutela judicial efectiva — Obligación de motivación — Competencia de la Comunidad»

Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda) de 14 de octubre de 2009 II - 3974

Sumario de la sentencia

1. *Comunidades Europeas — Control jurisdiccional de la legalidad de los actos de las instituciones — Reglamento sobre la adopción de medidas restrictivas contra Irán — Congelación de los fondos de personas, entidades u organismos que participan en la proliferación nuclear o prestan apoyo a la misma — Alcance del control — Distinción entre reglas generales y actos de aplicación de dichas reglas a entidades específicas*
[Arts. 60 CE y 301 CE; Reglamento (CE) nº 423/2007 del Consejo]
2. *Actos de las instituciones — Validez — Actos comunitarios que persiguen objetivos del Tratado UE en materia de relaciones exteriores — Apreciación en función únicamente del Derecho comunitario*
[Arts. 60 CE y 301 CE; Reglamento (CE) nº 423/2007 del Consejo]

3. *Unión Europea — Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas contra Irán — Congelación de los fondos de personas, entidades u organismos que participan en la proliferación nuclear o prestan apoyo a la misma — Competencia del Consejo que no se limita a la aplicación de las medidas restrictivas adoptadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*
[Arts. 60 CE y 301 CE; Reglamento (CE) nº 423/2007 del Consejo, considerando sexto y art. 7, aps. 1 y 2]
4. *Unión Europea — Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas contra Irán — Congelación de los fondos de personas, entidades u organismos que participan en la proliferación nuclear o prestan apoyo a la misma — Decisión de congelar los fondos de una entidad bancaria iraní — No adopción por el Consejo de medidas de congelación de fondos contra otras entidades que se encuentran en una situación idéntica — Violación del principio de igualdad de trato — Inexistencia*
[Reglamento (CE) nº 423/2007 del Consejo, art. 7, ap. 2; Decisión 2008/475/CE del Consejo]
5. *Actos de las instituciones — Motivación — Obligación — Alcance — Medidas restrictivas contra Irán — Congelación de los fondos de personas, entidades u organismos que participan en la proliferación nuclear o prestan apoyo a la misma — Requisitos mínimos*
[Art. 253 CE; Reglamento (CE) nº 423/2007 del Consejo, arts. 7, aps. 1 y 2, y 15, ap. 3]
6. *Derecho comunitario — Principios — Derecho de defensa — Medidas restrictivas contra Irán — Congelación de los fondos de personas, entidades u organismos que participan en la proliferación nuclear o prestan apoyo a la misma — Obligación de comunicar las pruebas inculpatorias — Alcance*
[Reglamento (CE) nº 423/2007 del Consejo, art. 7, ap. 2; Decisión 2008/475/CE del Consejo]
7. *Derecho comunitario — Principios — Derecho de defensa — Medidas restrictivas contra Irán — Congelación de los fondos de personas, entidades u organismos que participan en la proliferación nuclear o prestan apoyo a la misma — Derecho de acceso a los documentos — Derecho a ser oído — Derechos supeditados a la presentación de una solicitud en ese sentido ante el Consejo*
[Reglamento (CE) nº 423/2007 del Consejo, art. 7, ap. 2; Decisión 2008/475/CE del Consejo]
8. *Unión Europea — Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas contra Irán — Congelación de los fondos de personas, entidades u organismos que participan en la proliferación nuclear o prestan apoyo a la misma — Recurso de anulación interpuesto por una entidad a la que afecta una decisión de congelación de fondos — Reparto de la carga de la prueba — Violación del derecho a una tutela judicial efectiva — Inexistencia*
[Reglamento (CE) nº 423/2007 del Consejo, art. 7, ap. 2; Decisión 2008/475/CE del Consejo]
9. *Unión Europea — Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas contra Irán — Congelación de los fondos de personas, entidades u organismos que participan en la proliferación nuclear o prestan apoyo a la misma — Naturaleza de dichas medidas — Carácter no penal*
[Reglamento (CE) nº 423/2007 del Consejo]

1. En relación con la intensidad del control judicial, deben distinguirse dos clases de elementos en el Reglamento n° 423/2007, sobre la adopción de medidas restrictivas contra Irán, cuya finalidad es presionar a dicho Estado para impedir la proliferación nuclear. Por una parte, los artículos del Reglamento enuncian las reglas generales de las medidas restrictivas que establece. Por otra parte, su anexo V, que enumera las entidades a las que afectan las medidas de congelación de los fondos adoptadas en virtud del apartado 2 de su artículo 7, constituye un conjunto de actos de aplicación de las reglas generales antes citadas a entidades singulares.

En lo que atañe a las reglas generales de las medidas restrictivas, el Consejo dispone de una amplia facultad de apreciación respecto de los elementos que hay que tener en cuenta para adoptar sanciones económicas y financieras con arreglo a los artículos 60 CE y 301 CE, conforme a una Posición Común adoptada en virtud de la política exterior y de seguridad común. Teniendo en cuenta que el juez comunitario no puede, en particular, sustituir la apreciación del Consejo sobre las pruebas, hechos y circunstancias que justifican la adopción de tales medidas por su propia apreciación, el control debe limitarse a comprobar la observancia de las normas de procedimiento y de motivación, la exactitud material de los hechos, así como la inexistencia de error manifiesto de apreciación de los hechos y de desviación de poder. Este control limitado se aplica, en particular, a la valoración de las consideraciones de oportunidad sobre las que se basa la adopción de tales medidas.

En cuanto al control de la legalidad de la Decisión mediante la que se incluye a una entidad en la lista del anexo V del Reglamento n° 423/2007 en virtud del artículo 7, apartado 2, del mismo, incumbe al juez comunitario comprobar en particular, teniendo en cuenta los motivos de anulación invocados por la entidad interesada o determinados de oficio, si el caso concreto corresponde a alguno de los cuatro supuestos contemplados en el artículo 7, apartado 2, letras a) a d), del mismo Reglamento. Ello implica que el control judicial de la legalidad de la Decisión de que se trate se extiende a la apreciación de los hechos y circunstancias invocados para justificarla, así como a la verificación de los datos y pruebas en los que se haya basado tal apreciación. El juez comunitario también deberá comprobar el respeto del derecho de defensa y el cumplimiento de la obligación de motivación a este respecto, así como, en su caso, el carácter fundado de las consideraciones imperiosas invocadas excepcionalmente por el Consejo para eximirse de tal obligación.

(véanse los apartados 35 a 37)

2. Los artículos 60 CE y 301 CE se refieren a la adopción de medidas contra países terceros, concepto en el que cabe incluir a los dirigentes de países terceros y a los individuos y entidades asociados con dichos dirigentes o controlados directa o indirectamente por ellos. Dichos artículos del Tratado CE tienen la particularidad de constituir una pasarela entre las acciones de la Comunidad por las que se adoptan medidas económicas y los objetivos del Tratado UE en materia de relaciones exteriores, lo que incluye la política exterior y de seguridad común. En efecto, las citadas disposiciones contemplan expresa-

mente la posibilidad de que una acción de la Comunidad pueda resultar necesaria para alcanzar alguno de los objetivos que el artículo 2 UE asigna específicamente a la Unión, a saber, la realización de una política exterior y de seguridad común. Esta circunstancia, sin embargo, no afecta a la coexistencia de la Unión y de la Comunidad como ordenamientos jurídicos integrados pero distintos ni a la arquitectura constitucional de los pilares, queridas por los autores de los Tratados actualmente vigentes. Por consiguiente, aun cuando la acción de la Comunidad en el marco de los artículos 60 CE y 301 CE realiza uno de los objetivos de la Unión, tal acción se lleva a cabo con fundamento en el pilar comunitario. Por lo tanto, la legalidad de los actos adoptados en este ámbito, tales como el Reglamento n° 423/2007, sobre la adopción de medidas restrictivas contra Irán, y los actos que lo desarrollan, debe apreciarse a la luz de las condiciones que establecen las normas de este mismo pilar, incluso en lo relativo a la regla de voto apropiada. Así pues, la Posición Común 2007/140, que forma parte del segundo pilar de la Unión, no constituye una base jurídica del Reglamento n° 423/2007 y de los actos que lo desarrollan, lo que implica que carece de pertinencia la regla de voto aplicable a la adopción de dicha Posición Común y a su modificación.

(véanse los apartados 44 a 47)

3. Es verdad que el considerando 6 del Reglamento n° 423/2007, sobre la adopción de medidas restrictivas contra Irán,

impone al Consejo la obligación de ejercer la competencia que le atribuye el artículo 7, apartado 2, del mismo Reglamento con el fin de alcanzar los objetivos de la Resolución 1737 (2006) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. No obstante, la obligación de perseguir tales objetivos no implica en modo alguno que el citado artículo 7, apartado 2, solamente pueda aplicarse en relación con las entidades designadas en las medidas restrictivas adoptadas por el Consejo de Seguridad en virtud de aquella misma Resolución. En efecto, no hay nada en los artículos 60 CE y 301 CE que autorice a considerar que la competencia que dichas disposiciones atribuyen a la Comunidad se circunscriba a la aplicación de las medidas decididas por el Consejo de Seguridad. Por lo tanto, el Consejo tenía competencia para adoptar no sólo el artículo 7, apartado 1, del Reglamento n° 423/2007, que aplica la citada Resolución ordenando la congelación de los fondos de las entidades designadas en aquélla, sino también el apartado 2 de ese mismo artículo 7, que permite adoptar medidas de congelación de fondos que afecten a otras entidades que, a juicio del Consejo, participan, mediante colaboración directa o prestando apoyo, en la proliferación nuclear.

La no adopción de medidas por el Consejo de Seguridad o una toma de posición específica por este último podrán tomarse en consideración, a lo sumo, junto con otros factores pertinentes, en el marco de la apreciación destinada a determinar si concurren o no los requisitos que establece el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n° 423/2007.

(véanse los apartados 51 y 52)

4. El criterio determinante para la aplicación del artículo 7, apartado 2, letras a) y b), del Reglamento n° 423/2007, sobre la adopción de medidas restrictivas contra Irán –y, por ende, el criterio de comparación aplicable para determinar la eventual existencia de una violación del principio de igualdad de trato– consiste en dilucidar si la entidad de que se trate participa, mediante colaboración directa o prestando apoyo, en la proliferación nuclear.
5. A menos que consideraciones imperiosas que afecten a la seguridad de la Comunidad o de sus Estados miembros o a la dirección de sus relaciones internacionales se opongan a la comunicación de determinados datos, el Consejo está obligado en virtud del artículo 15, apartado 3, del Reglamento n° 423/2007, sobre la adopción de medidas restrictivas contra Irán, a poner en conocimiento de la entidad interesada razones específicas y concretas cuando adopte una Decisión de congelación de fondos. Así pues, debe mencionar los elementos de hecho y de Derecho de los que depende la justificación legal de la medida y las consideraciones que le llevan a adoptarla. En la medida de lo posible esa motivación debe comunicarse, ya sea al tiempo de la adopción de la medida en cuestión o tan pronto como sea posible después de su adopción. La aplicación del artículo 7, apartado 2, letras a) y b), del Reglamento n° 423/2007 requiere que la entidad de que se trate participe, mediante colaboración directa o prestando apoyo, en la proliferación nuclear. Por consiguiente, además de indicar el fundamento jurídico de la medida adoptada, la obligación de motivación del Consejo se refiere precisamente a esa circunstancia.

Cuando, mediante una resolución que aplique el citado artículo 7, apartado 2, se considere que un banco iraní es una entidad que presta apoyo a la proliferación nuclear y dicho banco, en el marco de su recurso contra aquella resolución, no aporte ningún motivo admisible que desvirtúe la procedencia de tal constatación, aun suponiendo que el Consejo haya omitido efectivamente adoptar medidas de congelación de fondos frente a determinados bancos iraníes que participan, mediante colaboración directa o prestando apoyo, en la proliferación nuclear, la entidad de que se trate no puede invocar válidamente tal circunstancia, habida cuenta de que el principio de igualdad de trato debe conciliarse con el principio de legalidad, según el cual nadie puede invocar en su provecho una ilegalidad cometida en favor de otro.

Sin embargo, la motivación debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y al contexto en el cual éste se adopte. No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que el carácter suficiente de la motivación debe apreciarse en relación no sólo con su tenor literal, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate. En particular, un

(véanse los apartados 57 a 59)

acto lesivo está suficientemente motivado cuando tiene lugar en un contexto conocido por el interesado permitiéndole comprender el alcance de la medida adoptada respecto a él.

(véanse los apartados 81 a 83)

6. Una decisión como la Decisión 2008/475/CE, relativa a la aplicación del artículo 7, apartado 2, del Reglamento n° 423/2007 sobre la adopción de medidas restrictivas contra Irán, que aprueba una versión modificada del anexo V de dicho Reglamento, produce sus efectos *erga omnes*, puesto que va dirigida a un conjunto de destinatarios, determinados de manera general y abstracta, a quienes se impone la obligación de congelar los fondos de las entidades incluidas en la lista del citado anexo. No obstante, tal decisión no reviste exclusivamente carácter general, puesto que la congelación de los fondos se aplica a entidades nominalmente designadas, que resultan directa e individualmente afectadas por las medidas restrictivas individuales adoptadas contra ellas. De añadidura, la congelación de los fondos tiene consecuencias considerables para las entidades afectadas, ya que puede restringir el ejercicio de sus derechos fundamentales. En tales circunstancias, teniendo en cuenta la necesidad de garantizar el respeto de los mencionados derechos, tanto materiales como procesales, el Consejo está obligado, en la medida de lo posible, a poner en conocimiento de las entidades afectadas las medidas de congelación de los fondos mediante notificación individual.

No obstante, cuando, a pesar de que el Consejo haya incumplido la obligación de poner en conocimiento de la entidad

afectada la motivación de la Decisión de congelación de fondos y no haya procedido a la notificación individual de ésta, la entidad afectada por dicha medida haya sido informada, en tiempo oportuno y de fuente oficial, acerca de la adopción de la mencionada Decisión, así como sobre el extremo de que podía consultar en el Diario Oficial la motivación de la misma, la omisión del Consejo no tiene como consecuencia privar a aquella entidad de la posibilidad de conocer en el momento oportuno la motivación de la Decisión y de apreciar la fundamentación de la medida de congelación adoptada frente a ella.

Por otra parte, en la medida en que la primera decisión en virtud de la cual se congelan los fondos de una entidad —como la Decisión 2008/475 en lo que atañe a la demandante— debe poder gozar de un efecto de sorpresa, no se exige que, antes de adoptar la decisión de que se trate, se comuniquen a la entidad interesada las pruebas inculpatórias ni que se oiga a dicha entidad.

(véanse los apartados 86, 88 a 90 y 93)

7. En el marco de una decisión de congelación de fondos como la Decisión 2008/475, relativa a la aplicación del artículo 7, apartado 2, del Reglamento n° 423/2007 sobre la adopción de medidas restrictivas contra Irán, cuando se ha comunicado información suficientemente precisa que permite a la entidad interesada dar a conocer oportunamente su punto de vista sobre los cargos que le imputa el Consejo, el principio de respeto del derecho de defensa no implica la obligación de dicha institución de permitir espontáneamente el acceso a los documentos incluidos en el expediente relativo a la mencionada

entidad. Sólo cuando así lo solicite la parte interesada estará el Consejo obligado a facilitar el acceso a todos los documentos administrativos no confidenciales relativos a la medida de que se trate.

Lo mismo cabe decir en cuanto al derecho de audiencia del interesado. En efecto, la entidad afectada por una primera decisión de congelación de sus fondos dispone del derecho a ser oída por el Consejo con posterioridad a la adopción de la decisión en cuestión. No obstante, el Consejo no está obligado a proceder de oficio a dar audiencia al interesado, habida cuenta de la posibilidad de interponer inmediatamente un recurso ante el Tribunal de Primera Instancia que también asiste a las entidades afectadas.

(véanse los apartados 97 y 98)

8. En el marco de un procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia destinado a obtener la anulación de una decisión de congelación de fondos adoptada en virtud del artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 423/2007, sobre la adopción de medidas restrictivas contra Irán, incoado a instancia de una entidad a la que afecte dicha decisión, la presentación por el Consejo de pruebas para fundamentar las razones

indicadas en la Decisión impugnada sólo será necesaria si la parte demandante invoca un motivo admisible que ponga en tela de juicio el carácter fundado de la constatación según la cual dicha parte aportaba un apoyo a la proliferación nuclear. En tales circunstancias, sin que la demandante se vea obligada a aportar una prueba negativa, el Consejo está obligado a presentar los datos y pruebas en los que haya basado su apreciación, a fin de la verificación de los mismos por el juez comunitario. No obstante, cuando no se ha formulado un motivo de ese tipo, el hecho de que el Consejo no haya aportado pruebas no revela una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.

(véase el apartado 107)

9. Teniendo en cuenta que los fondos de las entidades a las que afectan las medidas restrictivas previstas por el Reglamento nº 423/2007, sobre la adopción de medidas restrictivas contra Irán, no fueron decomisados en tanto que provenientes del delito, sino congelados con carácter cautelar, tales medidas no constituyen una sanción penal. Del mismo modo, tampoco implican acusación alguna de esta naturaleza.

(véase el apartado 111)