



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. YVES BOT
presentadas el 11 de julio de 2013¹

Asunto C-348/12 P

**Consejo de la Unión Europea
contra**

Manufacturing Support & Procurement Kala Naft Co., Tehran

«Recurso de casación — Política exterior y de seguridad común (PESC) — Medidas restrictivas adoptadas contra la República Islámica de Irán para impedir la proliferación nuclear — Congelación de fondos y de recursos económicos — Obligación de motivación — Derecho de defensa — Derecho a una tutela judicial efectiva — Concepto de apoyo prestado a las actividades nucleares de Irán relacionadas con la proliferación o el desarrollo de sistemas de vectores de armas nucleares»

I. Introducción

1. La proliferación nuclear constituye sin duda alguna una de las principales amenazas para la paz y la seguridad internacionales de este siglo. En particular, se halla en juego la estabilidad de regiones tan sensibles como Oriente Medio o Extremo Oriente.
2. Con objeto de luchar contra esta amenaza, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (en lo sucesivo, «Consejo de Seguridad») ha decidido, en varias resoluciones,² presionar a la República Islámica de Irán para que ponga fin a sus actividades nucleares relacionadas con el riesgo de proliferación y el desarrollo de sistemas de vectores de armas nucleares (en lo sucesivo, «proliferación nuclear»).
3. Las medidas restrictivas previstas por el Consejo de Seguridad tienen, pues, por objetivo, al mismo tiempo, incitar a la República Islámica de Irán a cumplir sus obligaciones internacionales, en particular para convencer a este Estado de que coopere con el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA),³ y prevenir entre tanto el riesgo de proliferación que entraña el desarrollo por dicho Estado de su programa nuclear.

1 — Lengua original: francés.

2 — Resoluciones 1696 (2006), 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008), 1835 (2008) y 1929 (2010).

3 — El OIEA es una organización internacional autónoma cuya función es, en particular, fomentar y facilitar en todo el mundo el desarrollo y la utilización práctica de la energía atómica con fines pacíficos y la investigación en este ámbito. De conformidad con el artículo III, B, apartado 4, de sus estatutos, remite informes anuales sobre sus trabajos a la Asamblea General de las Naciones Unidas y, cuando procede, al Consejo de Seguridad. El OIEA desempeña un papel fundamental en la prevención de riesgos de proliferación nuclear. Este organismo pretende asimismo tener una imagen clara de las actividades nucleares de los Estados y asegurarse de que dichas actividades no suponen un riesgo de proliferación de armas nucleares.

4. La Unión Europea ha decidido, en el marco de su política exterior y de seguridad común (PESC), dar continuidad a esta acción aplicando las sucesivas resoluciones del Consejo de Seguridad. Entre las medidas adoptadas por la Unión figuran las medidas de congelación de fondos y de recursos económicos de personas y entidades que se considera que contribuyen al desarrollo del programa nuclear iraní.⁴
5. Los recursos interpuestos por las personas y las entidades que son el objeto de estas medidas dan lugar actualmente a litigios cada vez más abundantes ante los tribunales de la Unión.⁵
6. En el curso de estos últimos meses, dichos recursos han desembocado casi sistemáticamente en la anulación de las medidas de congelación de fondos impugnadas.⁶ Estas anulaciones se basan, en general, ya en la declaración de incumplimiento de la obligación de motivar suficientemente estas medidas, ya en que el Consejo de la Unión Europea no ha aportado pruebas en apoyo de sus alegaciones, ya en ambos elementos.
7. Estas anulaciones en serie son, en mi opinión, la consecuencia de un criterio de control jurisdiccional que no se ha adaptado a la particularidad de las medidas litigiosas.
8. En efecto, al igual que ocurre en otros asuntos recientemente examinados por el Tribunal General, me parece que algunas apreciaciones formuladas por este último en su sentencia de 25 de abril de 2012, *Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Consejo*,⁷ hacen caso omiso de algunos parámetros y elementos de contexto, entre los que figura en primer lugar el carácter preventivo de las medidas restrictivas adoptadas contra la República Islámica de Irán.
9. Las medidas de congelación de fondos tienen por objetivo impedir que las personas o las entidades designadas tengan acceso a recursos económicos o financieros que pudieran utilizar para apoyar actividades nucleares relacionadas con la proliferación o para el desarrollo de sistemas de vectores de armas nucleares.
10. Cuando ha de apreciar la legalidad de una medida que tiene, pues, por objeto prevenir un riesgo, es decir, impedir que una amenaza se haga realidad, el juez de la Unión no puede ejercer un control idéntico, en sus modalidades e intensidad, al que debería efectuar sobre una medida dirigida a reprimir una infracción comprobada.
11. Pues bien, como señala la sentencia recurrida, el Tribunal General aplica un método de control según un modo de proceder que, en realidad, es el del Derecho penal clásico.
12. En cuanto atañe a la diferencia entre prevención y represión, ha de subrayarse que la primera difiere totalmente de la segunda en que no está dirigida a sancionar un hecho cometido, sino a evitar la comisión de un hecho futuro. Por ser futuro, tal hecho sólo puede ser eventual. Por este motivo, que consiste en pretender evitar un perjuicio, la aplicación de la medida de prevención no puede estar supeditada en principio a la prueba de que la persona (física o jurídica) afectada esté dispuesta y verdaderamente decidida a cometer un acto reprochable en concreto o que ya haya cometido, sino a la comprobación de que existe un riesgo objetivo de que lo cometa.

4 — En lo sucesivo, «medidas de congelación de fondos».

5 — Ha de señalarse que actualmente están pendientes ante el Tribunal General de la Unión Europea no menos de 50 recursos, sólo en el ámbito de las medidas restrictivas adoptadas contra la República Islámica de Irán.

6 — Entre las sentencias recientes del Tribunal General véanse, en particular, las sentencias de 26 de octubre de 2012, *CF Sharp Shipping Agencies/Consejo* (T-53/12), y *Oil Turbo Compressor/Consejo* (T-63/12); de 5 de diciembre de 2012, *Qualitest/Consejo* (T-421/11); de 11 de diciembre de 2012, *Sina Bank/Consejo* (T-15/11); de 29 de enero de 2013, *Bank Mellat/Consejo* (T-496/10); de 5 de febrero de 2013, *Bank Saderat Iran/Consejo* (T-494/10); de 20 de marzo 2013, *Bank Saderat/Consejo* (T-495/10); de 17 de abril de 2013, *TCMFG/Consejo* (T-404/11); de 16 de mayo de 2013, *Iran Transfo/Consejo* (T-392/11), y de 12 de junio de 2013, *HTTS/Consejo* (T-128/12 y T-182/12).

7 — Asunto T-509/10; en lo sucesivo, «sentencia recurrida».

13. Sin embargo, en el modo de proceder del Tribunal General, se aprecia la exigencia de la prueba de que la entidad a la que afecta la medida restrictiva sí ha cometido los actos para cuya prevención se ha adoptado tal medida.

14. De este modo, el Tribunal General ha incurrido, a mi juicio, en un error de Derecho al no tener en cuenta la naturaleza particular de la PESC y de las facultades de las que disponen las instituciones de la Unión en este ámbito.

15. Sin embargo, ello no quiere decir que la competencia de control de las medidas restrictivas, que está expresamente atribuida al Tribunal de Justicia por los propios Tratados, deba conducir únicamente a un simulacro. Ciertamente no.

16. En cambio, sin que ello reduzca en modo alguno la autoridad del Tribunal de Justicia ni la nobleza de su función, bien al contrario, es evidente que éste debe velar escrupulosamente por no usurpar las prerrogativas de las instituciones de la Unión en materia de PESC. Para ello, procede analizar, por tanto, la esencia misma de la medida de prevención tal como se concibe en el ámbito específico de la PESC.

17. De las circunstancias en que se decidió adoptar medidas restrictivas contra la República Islámica de Irán se desprende que éstas tienen lugar en un clima de tensión tal que, en realidad, son adoptadas para evitar una situación de conflicto potencial en una parte del mundo.

18. En otras palabras, las medidas adoptadas en este ámbito constituyen una alternativa a la guerra o a la comisión de actos de guerra y revisten, por ello, una naturaleza especial.

19. Me parece de todo punto evidente que, en estas situaciones, cuya considerable importancia no hace falta subrayar, la aplicación de los criterios en vigor en el Derecho penal clásico no puede extrapolarse a la prevención de una amenaza para la paz y para la seguridad internacionales en materia de PESC, so pena de correr el riesgo, que se da en el caso de autos, de usurpar la apreciación de las autoridades políticas competentes en cuanto a la oportunidad de la medida y sus modalidades, las cuales son determinadas por dichas autoridades en función de la naturaleza e intensidad de la amenaza a la que pretenden hacer frente.

20. Imponer a las medidas de que se trata un control tal que ponga en cuestión, de forma general, su aplicación y eficacia equivaldría a considerar que los Estados miembros o las instituciones de la Unión han realizado una apreciación exagerada de la amenaza o del grado de coerción necesario para su neutralización, cuando, en mi opinión, dicha apreciación está comprendida de forma indiscutible y exclusiva en el ámbito de sus competencias.

21. En estas circunstancias, exigir a las instituciones de la Unión, y por tanto a los Estados miembros, que prueben que tal entidad ya ha cometido los actos que se pretende prohibir antes de autorizar las medidas adecuadas para impedirlos parece singularmente alejado de la propia naturaleza de la PESC y, al mismo tiempo, de la peligrosa realidad de la vida en el mundo.

22. En cambio, corresponde al Tribunal de Justicia comprobar si, objetivamente, las medidas tomadas están comprendidas en el ámbito fijado por las decisiones adoptadas por el Consejo en materia de PESC y no constituyen, por ejemplo, una utilización de procedimiento inadecuado.

23. Ejercer un control jurisdiccional adaptado a la naturaleza preventiva de las medidas restrictivas exige al juez de la Unión tener en cuenta el principio de precaución. Su función consiste, en consecuencia, en asegurarse, respetando el margen de apreciación que debe reconocerse a la autoridad política competente y sobre la base de los documentos obrantes en autos y del contexto de que dispone, que la apreciación efectuada por dicha autoridad sobre la existencia de un riesgo no es manifiestamente errónea.

24. De conformidad con el carácter preventivo de las medidas restrictivas, la función del juez de la Unión no consiste, por tanto, en cerciorarse de que el comportamiento que la autoridad política competente pretende evitar ya se ha producido o, dicho de otro modo, que el riesgo cuya materialización pretende impedir dicha autoridad ya se ha realizado.

25. Ciertamente, es normal que el juez de la Unión, animado por la preocupación de garantizar a las personas y a las entidades designadas una protección judicial efectiva frente a medidas que afectan gravemente a sus derechos y libertades, no pretenda convertir su control en una «cáscara vacía».

26. No obstante, frente a un objetivo tan primordial como la preservación de la paz y de la seguridad internacionales,⁸ y a la vista del contexto de clandestinidad en el que la República Islámica de Irán desarrolla su programa nuclear, el juez de la Unión sólo ejercerá un control a la vez creíble y realista teniendo en cuenta el carácter preventivo de las medidas restrictivas y eludiendo un razonamiento basado en una lógica de represión, que no corresponde a las medidas sometidas a su apreciación.

27. La adaptación por el juez de la Unión del control que ejerce sobre las medidas restrictivas adoptadas contra la República Islámica de Irán resulta igualmente indispensable para el propio carácter permanente de la función desempeñada por la Unión en este ámbito en la escena internacional.

28. El presente asunto ofrece precisamente al Tribunal de Justicia la oportunidad de fijar las directrices del control jurisdiccional que ha de ejercerse sobre las medidas de congelación de fondos que afectan a las personas y entidades que supuestamente prestan apoyo a la proliferación nuclear.

29. A este respecto, sostendré que, al comprobar el cumplimiento de la obligación de motivación, el juez de la Unión debe evaluar el carácter suficientemente preciso y concreto de esta motivación teniendo en cuenta el contexto en el que se enmarca la medida de congelación de fondos controvertida y relacionando entre sí los diferentes motivos sin separarlos artificialmente.

30. Asimismo, expondré que no cabe reprochar al Consejo haber infringido el derecho de defensa y el derecho a una tutela judicial efectiva de la sociedad de que se trata en el presente asunto por no haberle facilitado información de la que no disponía, que iba más allá de la contenida en la exposición de motivos.

31. Por lo que respecta a la apreciación de la pertinencia de la motivación, sostendré que cuando, sobre la base de todos los documentos que obran en autos y del contexto de que dispone, el juez de la Unión esté en condiciones de comprobar que el riesgo que entraña una persona o una entidad para la lucha contra la proliferación nuclear queda suficientemente acreditado, podrá considerarse acertadamente que esta persona o entidad presta un apoyo a la proliferación nuclear y, por tanto, ha de ser objeto de una medida de congelación de fondos.

8 — Véase en particular la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de marzo de 2012, *Melli Bank/Consejo* (C-380/09 P), apartado 61.

II. Recurso de casación

32. En la sentencia recurrida, el Tribunal General anuló la Decisión 2010/413/PESC del Consejo,⁹ el Reglamento de Ejecución (UE) n° 668/2010 del Consejo,¹⁰ la Decisión 2010/644/PESC del Consejo,¹¹ y el Reglamento (UE) n° 961/2010 del Consejo,¹² (en lo sucesivo, «actos controvertidos»), en la medida en que dichos actos afectan a Manufacturing Support & Procurement Kala Naft Co., con domicilio social en Teherán (en lo sucesivo, «Kala Naft»).

33. Kala Naft es una sociedad iraní perteneciente a la National Iranian Oil Company (en lo sucesivo, «NIOC») y tiene como objetivo actuar como central de compras para las actividades relacionadas con el petróleo, el gas y la industria petroquímica desarrolladas por el grupo de esta última.

34. En el marco de las medidas restrictivas dirigidas contra la República Islámica de Irán para luchar contra la proliferación nuclear,¹³ Kala Naft fue objeto de una medida de congelación de sus fondos y de sus recursos económicos.

35. La inclusión de Kala Naft en la lista de que se trata se deriva de la aplicación de disposiciones del Derecho de la Unión que exigen la congelación de fondos y de recursos económicos de personas o entidades respecto a las que se haya comprobado que participan, están directamente asociadas o prestan apoyo a las actividades nucleares de la República Islámica de Irán que presentan riesgo de proliferación nuclear.¹⁴

36. Los motivos formulados para justificar esta inclusión son los siguientes:

«Comercia con equipos para el sector del petróleo y el gas que pueden ser utilizados para el programa nuclear de Irán. Intentó adquirir material (compuertas de aleación de gran inalterabilidad) que no tienen uso fuera de la industria nuclear. Tiene vínculos con sociedades implicadas en el programa nuclear iraní.»

37. Las partes de la sentencia recurrida afectadas por el recurso de casación son aquellas en las que el Tribunal General:

- desestimó los motivos del Consejo y de la Comisión Europea por los que se solicitaba la declaración de la inadmisibilidad de los motivos de Kala Naft basados en derechos fundamentales (apartados 43 a 46);
- estimó el motivo de Kala Naft basado en el incumplimiento de la obligación de motivación de los actos controvertidos (apartados 70 a 81);
- estimó el motivo de Kala Naft basado en la violación del derecho de defensa (apartados 84 a 105) y del derecho a una tutela judicial efectiva (apartados 106 a 110);
- estimó el motivo de Kala Naft basado en un error de Derecho en cuanto al concepto de participación en la proliferación nuclear (apartados 111 a 119), y

9 — Decisión de 26 de julio de 2010, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán y que deroga la Posición Común 2007/140/PESC (DO L 195, p. 39).

10 — Reglamento de 26 de julio de 2010, relativo a la aplicación del artículo 7, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 423/2007, sobre la adopción de medidas restrictivas contra Irán (DO L 195, p. 25).

11 — Decisión de 25 de octubre de 2010, por la que se modifica la Decisión 2010/413/PESC (DO L 281, p. 81).

12 — Reglamento de 25 de octubre de 2010, relativo a las medidas restrictivas contra Irán y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 423/2007 (DO L 281, p. 1).

13 — Véase una descripción general en los apartados 2 a 12 de la sentencia recurrida.

14 — Véase una descripción más precisa de las medidas restrictivas dirigidas contra Kala Naft en los apartados 13 a 22 de la sentencia recurrida.

— estimó el motivo de Kala Naft basado en un error de apreciación de los hechos en relación con sus actividades (apartados 120 a 126).

38. El recurso de casación del Consejo está articulado en torno a dos motivos. Mediante el primer motivo, el Consejo critica el razonamiento seguido por el Tribunal General acerca de la facultad de los organismos de Estados terceros de invocar una vulneración de sus derechos fundamentales. Mediante su segundo motivo, el Consejo impugna las apreciaciones del Tribunal General relativas a la motivación de la medida de congelación de fondos adoptada contra Kala Naft, al derecho de defensa y al derecho a la protección judicial efectiva de esta sociedad, así como el fundamento de la motivación de la medida de que se trata.

III. Sobre el primer motivo, relativo a la facultad de los organismos de Estados terceros de invocar una vulneración de sus derechos fundamentales

39. Mediante su primer motivo, el Consejo critica el razonamiento desarrollado por el Tribunal General en los apartados 43 a 46 de la sentencia recurrida, que tienen el siguiente tenor:

- «43. En la vista, el Consejo y la Comisión alegaron que debía considerarse a la demandante una organización gubernamental y, por lo tanto, una emanación del Estado iraní, que no podía invocar el amparo y las garantías vinculadas con los derechos fundamentales. Por consiguiente, estiman que debe declararse la inadmisibilidad de los motivos del recurso basados en una presunta violación de tales derechos.
44. A este respecto, es preciso señalar, en primer lugar, que el Consejo y la Comisión no niegan el propio derecho de la demandante a solicitar la anulación de los actos impugnados. Se limitan a cuestionar que sea titular de determinados derechos que ella invoca para obtener esa anulación.
45. En segundo lugar, la cuestión de si el demandante es o no titular del derecho invocado en apoyo de un motivo de anulación no afecta a la admisibilidad del propio motivo, sino a su fundamento. Por consiguiente, la alegación del Consejo y de la Comisión de que la demandante es una organización gubernamental debe desestimarse en la medida en que tiene por objeto que se declare la inadmisibilidad parcial del recurso.
46. En tercer lugar, la citada alegación se presentó, por primera vez, en la vista, sin que el Consejo y la Comisión invocaran el hecho de que se fundaba en razones de hecho y de Derecho que aparecieron durante el procedimiento. En la medida en que afecta al fondo del litigio, constituye, por lo tanto, un motivo nuevo en el sentido del artículo 48, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal, lo que implica que debe declararse su inadmisibilidad.»

A. Alegaciones de las partes

40. El Consejo estima que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al considerar que la cuestión de si Kala Naft tenía derecho a invocar la violación de sus derechos fundamentales no afectaba a la admisibilidad de este motivo, sino solamente a su fundamento. En su opinión, si una entidad que constituye una organización gubernamental en el sentido del artículo 34 del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en lo sucesivo, «CEDH»), no puede ser titular del derecho fundamental a la protección de la propiedad ni otros derechos fundamentales, no está legitimada (*locus standi*) para invocar una supuesta vulneración de estos derechos ante el Tribunal General.

41. Basa su alegación en el artículo 34 CEDH, que excluye la presentación de demandas ante el Tribunal europeo de derechos humanos por organizaciones gubernamentales y entidades similares, y en otras disposiciones comparables, tales como el artículo 44 de la Convención americana de derechos humanos.¹⁵ En su opinión, la *ratio legis* de la exclusión de las entidades gubernamentales se debe a la propia naturaleza de los derechos fundamentales. En efecto, corresponde al Estado respetar los derechos fundamentales de las personas físicas y jurídicas comprendidas en su jurisdicción, pero el Estado en sí no puede ser titular de estos derechos. Aunque los Tratados y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») no contienen disposiciones idénticas al artículo 34 CEDH, ha de aplicarse este mismo principio.

42. Así pues, se plantea la cuestión de determinar si Kala Naft es una entidad estatal. En caso de respuesta afirmativa, ello excluiría, según el Consejo, su legitimación para invocar los derechos fundamentales en condición de titular.

43. A este respecto, el Consejo menciona:

- la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (necesidad de examinar el contexto fáctico y jurídico específico);
- los trabajos de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas,¹⁶ y en particular los comentarios relativos al artículo 2, apartado 1, letra b), de la Convención de las Naciones Unidas sobre las inmunidades jurisdiccionales de los Estados y de sus bienes,¹⁷ según los cuales el concepto de «organismos o instituciones del Estado u otras entidades» puede comprender las empresas del Estado u otras entidades constituidas por el Estado que realizan operaciones comerciales, y
- la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de ayudas.¹⁸

44. En cuanto atañe a Kala Naft, el Consejo señala que, según el artículo 3.1 de sus estatutos sociales, su objeto social consiste en actuar como central de compras para permitir la ejecución de las políticas decididas por el Ministerio del Petróleo iraní. El Consejo hace constar asimismo que Kala Naft fue creada por la NIOC y que está participada al 100 % por esta última sociedad, la cual es una sociedad estatal controlada por el Ministerio del Petróleo iraní.

45. Según el Consejo, los vínculos de la NIOC con el Estado iraní ya han sido comprobados en varias decisiones. El Consejo cita a este respecto una sentencia mediante la cual la Cour de cassation francesa consideró que la NIOC podía disfrutar de la inmunidad de jurisdicción reconocida a los Estados extranjeros en virtud no sólo de los vínculos constitutivos existentes entre ella y el Estado iraní, sino también de la misión de servicio público que desarrollaba la NIOC.¹⁹ El Consejo cita asimismo un laudo arbitral en el que el tribunal iraní-americano de reclamaciones declaró que la NIOC actuaba como agente del Estado iraní.²⁰

15 — Convención firmada en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos.

16 — Proyecto de artículos sobre las inmunidades jurisdiccionales de los Estados y de sus bienes y los comentarios relativos a los mismos, disponibles en la dirección de internet siguiente: http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/francais/commentaires/4_1_1991_francais.pdf, y en el Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1991, vol. II(2), p. 13.

17 — Convención adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 2 de diciembre de 2004.

18 — Sentencia de 16 de mayo de 2002, Francia/Comisión (C-482/99, Rec. p. I-4397), apartado 55.

19 — Sentencia de 29 de mayo de 1990, disponible en la dirección de internet siguiente: <http://www.juricaf.org/arret/FRANCE-COURDECASSATION-19900529-8716788>.

20 — Sentencia parcial nº 425-39-2, de 29 de junio de 1989, Iran-US CTR, vol. 21, p. 106.

46. En cuanto a los vínculos estructurales existentes entre Kala Naft y la NIOC, los estatutos sociales de Kala Naft prevén que actúa por cuenta de la NIOC y conforme a las normas establecidas por ésta. Así pues, no tiene independencia alguna. El Consejo observa a este respecto que los estatutos sociales de Kala Naft indican en varias ocasiones que los órganos de Kala Naft funcionan conforme a las normas que regulan la NIOC, que los miembros del Consejo de administración deben estar al servicio de la NIOC a tiempo completo (artículo 9 de los estatutos sociales) y que este órgano está encargado de actuar por cuenta de la NIOC (artículo 11 de los estatutos sociales).

47. A la vista de estos distintos elementos, ha de admitirse, según el Consejo, que Kala Naft es un organismo del Estado iraní. Señala que esta sociedad dispone de medios evidentes para ayudar al Estado iraní en el desarrollo de su programa nuclear, sin que tenga autonomía alguna que le permita sustraerse a las exigencias del Gobierno iraní.

48. Dado que Kala Naft actúa por cuenta del Estado iraní a través de la NIOC, debe tener la consideración de entidad gubernamental iraní. En consecuencia, Kala Naft no está legitimada para invocar los derechos fundamentales. Por consiguiente, el Tribunal General debería haber declarado la inadmisibilidad del recurso de Kala Naft.

49. El Consejo reconoce que las instituciones no formularon esta objeción hasta la fase oral del procedimiento, pero alega que los requisitos de admisibilidad de un recurso están comprendidos en las causas de inadmisión de orden público. Señala además que esta objeción de inadmisibilidad es válida a la vista de todos los motivos invocados por Kala Naft. En efecto, dado que el objeto del recurso consiste en obtener la anulación de una decisión de congelación de activos, lo cual constituye una injerencia en el derecho de propiedad, poco importa que algunos de estos motivos no hayan hecho mención de este derecho. Por tanto, procedía declarar la inadmisibilidad del recurso en su totalidad.

50. La Comisión considera que el Tribunal General sólo debió declarar la inadmisibilidad parcial del recurso. Al basar su análisis en una distinción entre los derechos procesales, que pueden ser invocados por una entidad estatal como Kala Naft, y los derechos fundamentales, como el derecho de propiedad, que no pueden serlo, la Comisión sostiene que sólo debió declararse la inadmisibilidad del motivo basado en una vulneración del derecho de propiedad.

51. Kala Naft responde a estas alegaciones, en primer lugar, que el Consejo no ha cuestionado nunca la admisibilidad del recurso, sino únicamente la posibilidad de que Kala Naft invoque sus derechos fundamentales. En su opinión, el Tribunal General declaró acertadamente que el motivo versaba sobre la procedencia del recurso. Los requisitos a los que está supeditado el disfrute de un derecho constituyen una cuestión de fondo y no de admisibilidad. En estas circunstancias, al sostener ahora que procedía declarar la inadmisibilidad del recurso presentado por Kala Naft por carecer ésta de legitimación activa, el Consejo invoca ante el Tribunal de Justicia un motivo nuevo, el cual, pues, debe declararse inadmisibile.

52. En segundo lugar, Kala Naft alega que este motivo, basado en la procedencia del recurso, fue formulado por vez primera en la vista y no es de orden público. Por tanto, se trata de un motivo nuevo inadmisibile de conformidad con el artículo 48, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General.

53. En tercer lugar, es inexacto afirmar que Kala Naft no está legitimada para interponer un recurso ante el Tribunal General debido a que es un organismo del Estado iraní. Kala Naft alega que, a diferencia del artículo 34 CEDH, ninguna disposición del TFUE prohíbe a un Estado interponer un recurso ante los órganos jurisdiccionales de la Unión. La soberanía del Estado se traduce en la inmunidad de jurisdicción que le permite no ser emplazado ante un órgano jurisdiccional, pero no prohíbe a un sujeto soberano someterse voluntariamente a la jurisdicción de otro.

54. Por otro lado, Kala Naft niega ser un organismo del Estado iraní. El hecho de que esté íntegramente participada por el Estado iraní no le impide ejercer una actividad propia y autónoma. Rebate la decisión de la Cour de cassation francesa, antes citada, la cual, a su juicio, no refleja la distinción comúnmente aceptada por los Estados miembros entre actos ejecutados *iure gestionis* o *iure imperii*. Cita a este respecto una decisión del Bundesverfassungsgericht, que admitió embargos de fondos en poder de la NIOC, dado que dichos fondos no constituían bienes afectados a fines soberanos.²¹

55. En cuarto lugar, Kala Naft recuerda el considerando vigésimo quinto de la Decisión 2010/413, según el cual «[ésta] respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos, en particular, en la Carta [...] y, en especial, el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, el derecho de propiedad y el derecho de protección de los datos personales. La presente Decisión se aplicará con arreglo a dichos derechos», así como el párrafo del escrito del Consejo de 29 de julio de 2010 en el que se informaba a Kala Naft de su inclusión en la lista, que señalaba:

«[...] your attention is also drawn to the possibility of challenging the Council's decision before the General Court of the European Union, in accordance with the conditions laid down in Article 275, 2nd paragraph, and Article 263, 4th and 6th paragraphs, of the Treaty on the Functioning of the European Union.»

56. En quinto lugar, Kala Naft alega que si debiera ser considerada una entidad estatal, toda medida restrictiva adoptada contra ella sería ilegal por ser contraria al artículo 215 TFUE, apartado 2, que sólo prevé medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales.

B. *Apreciación*

57. La tesis desarrollada por el Consejo para sustentar su primer motivo consiste en alegar que Kala Naft, en su condición de organismo del Estado iraní, carece de legitimación para invocar ante el juez de la Unión las condiciones y garantías vinculadas a los derechos fundamentales, ya sean procesales o materiales. Al considerar que se trata de un requisito de admisibilidad del recurso de Kala Naft ante el Tribunal General, que forma parte de las causas de inadmisión de orden público, el Consejo censura al Tribunal General haber abordado esta cuestión desde el punto de vista del fundamento de los motivos formulados y no desde el punto de vista de su admisibilidad. Sostiene que el Tribunal General debió declarar la inadmisibilidad del recurso de Kala Naft en su totalidad, mientras que la Comisión estima que el Tribunal General debió declarar únicamente la inadmisibilidad parcial del recurso, en lo que se refiere al motivo basado en una vulneración del derecho de propiedad.

58. En mi opinión, el Tribunal General no incurrió en un error de Derecho al plantear la cuestión de la posibilidad o no de que un organismo de un Estado tercero invoque las protecciones y las garantías vinculadas a los derechos fundamentales como una cuestión de fondo y no como una cuestión de admisibilidad.

59. En efecto, dado que no cabe discutir que el recurso de Kala Naft se enmarcaba en el artículo 275 TFUE, párrafo segundo, que esta sociedad estaba legitimada para impugnar su inclusión en la lista ante el juez de la Unión, puesto que esta medida la afectaba directa e individualmente en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, y que no se cuestionaba su legitimación activa, el Tribunal General consideró acertadamente que la posibilidad o no de que Kala Naft invocase las protecciones y garantías vinculadas a los derechos fundamentales quedaba excluida del ámbito del

21 — Sentencia de 12 de abril de 1983, National Iranian Oil company revenues from Oil Sales (ILR 215,243).

examen de los requisitos de admisibilidad del recurso y se refería al fondo del litigio. Se trata, en mi opinión, de una cuestión que, de ser planteada dentro de plazo por las partes en el curso del procedimiento, debería constituir, en su caso, el objeto de una apreciación preliminar comprendida en el marco del examen del fundamento de los motivos invocados.

60. Dado que las alegaciones del Consejo y de la Comisión fueron presentadas por vez primera en la vista celebrada ante el Tribunal General, sin que estas instituciones hubieran invocado que estaban basadas en elementos de Derecho o fácticos que se pusieron de manifiesto durante el procedimiento, tales alegaciones constituían un motivo nuevo en el sentido del artículo 48, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, por lo cual éste declaró acertadamente su inadmisibilidad.

61. La referencia efectuada por el Consejo y la Comisión al artículo 34 CEDH, que no acepta la admisibilidad de demandas interpuestas ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos por organizaciones gubernamentales, carece de pertinencia. Como ha señalado recientemente el Tribunal General,²² el artículo 34 CEDH es una disposición procesal que no es aplicable a los procedimientos ante el juez de la Unión. Por otro lado, según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la finalidad de esta disposición es evitar que un Estado parte del CEDH sea a la vez demandante y demandado ante dicho Tribunal.²³ Este razonamiento no es extrapolable al litigio en materia de anulación en el Derecho de la Unión. Éste prevé, en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, unos requisitos de admisibilidad de los recursos de anulación que le son propios y que responden a una lógica diferente de la expuesta en el artículo 34 CEDH. No cabría someter la admisibilidad de los recursos interpuestos por organismos de Estados terceros contra medidas restrictivas a un requisito – negativo– adicional, a saber, el consistente en no invocar una vulneración de derechos fundamentales.

62. Más allá de este problema de clasificación entre admisibilidad y fondo del recurso, la tesis según la cual una entidad como Kala Naft no puede invocar ante el juez de la Unión una vulneración de sus derechos fundamentales para impugnar la medida restrictiva de la que es objeto resulta, en mi opinión, manifiestamente errónea.

63. Como ha demostrado el Consejo,²⁴ Kala Naft mantiene con la NIOC, entidad pública iraní, y, por tanto, indirectamente con el Estado iraní, un cierto número de vínculos estructurales y funcionales que permiten considerar que es un organismo del Estado iraní o, cuando menos, que no actúa de manera autónoma, sino por cuenta de dicho Estado. Tal como se desprende inequívocamente del artículo 3.1 de sus estatutos sociales, el objeto de esta central de compras consiste en la ejecución de las políticas decididas por el Ministerio del Petróleo iraní.

64. Sin embargo, esta constatación no impide, a mi juicio, que tal entidad invoque ante el juez de la Unión una vulneración de sus derechos fundamentales con el fin de impugnar la legalidad de la medida restrictiva de la que es objeto. Cuando se sabe que los recursos dirigidos contra las medidas restrictivas se articulan principalmente en torno a motivos basados en la vulneración de derechos fundamentales, como el derecho de defensa, el derecho a una tutela judicial efectiva o incluso el derecho de propiedad, la tesis del Consejo acaba lisa y llanamente por privar a las personas y a las entidades dependientes, en un concepto o en otro, de un Estado tercero de su derecho a un recurso efectivo.

65. Además, diversas disposiciones con rango de Derecho primario permiten descartar fácilmente esta tesis.

22 — Véanse las sentencias Bank Mellat/Consejo, apartado 38, y Bank Saderat Iran/Consejo, apartado 36, antes citadas.

23 — Véase en este sentido la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 13 de diciembre de 2007, *Compagnie de navigation de la République islamique d'Iran/Turquía*, *Recueil des arrêts et décisions* 2007-V, § 81.

24 — Véanse los puntos 44 y 46 *supra* de las presentes conclusiones.

66. El artículo 215 TFUE constituye la base jurídica que permite al Consejo adoptar medidas restrictivas contra Estados terceros, las personas y las entidades que están vinculadas a aquéllos y las personas y las entidades no estatales.

67. Cuando las medidas restrictivas persiguen presionar a un Estado tercero, como ocurre en el caso de autos, una acción de este tipo puede englobar medidas de congelación de fondos pertenecientes a personas o a entidades que colaboran con el régimen del Estado tercero de que se trata.²⁵ Nada indica que estas personas o entidades, en virtud de sus vínculos con el Estado tercero al que se refiere la acción de la Unión, deban gozar de garantías jurídicas menores que las que pueden invocar las personas y las entidades que no tengan tales vínculos con un Estado tercero. A este respecto ha de señalarse que, al prever que «los actos contemplados en el presente artículo incluirán las disposiciones necesarias en materia de garantías jurídicas», el artículo 215 TFUE, apartado 3, no establece tal distinción. Además, la declaración sobre los artículos 75 y 215 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea²⁶ recuerda la necesidad de respetar los derechos y las libertades fundamentales de las personas físicas o de las entidades afectadas por las medidas restrictivas sin distinción alguna en función de si mantienen vínculos más o menos estrechos con un Estado tercero o incluso si forman parte del mismo.

68. Además, ha de señalarse, al igual que el Tribunal General en sus sentencias *Bank Mellat/Consejo* y *Bank Saderat Iran/Consejo*, antes citadas,²⁷ que ni la Carta ni los Tratados prevén disposiciones que excluyan a las personas jurídicas que son organismos de los Estados de la protección de los derechos fundamentales. Al contrario, las disposiciones de la Carta que son pertinentes respecto a los motivos invocados por Kala Naft, y en particular los artículos 17, 41 y 47, garantizan los derechos de «toda persona», formulación que incluye a las personas jurídicas como esta sociedad.

69. Esta misma declaración puede realizarse a propósito del Derecho derivado, remitiéndose al considerando vigésimo quinto de la Decisión 2010/413, que afirma que ésta «respeto los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos, en particular, en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y, en especial, el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, el derecho de propiedad y el derecho de protección de los datos personales. La presente Decisión se aplicará con arreglo a dichos derechos y principios».

70. El único límite que cabe apreciar a la posibilidad o no de que un organismo de un Estado tercero invoque las protecciones y las garantías vinculadas a los derechos fundamentales es que estos últimos, para ser invocados útilmente, deben estar adaptados al carácter físico o jurídico de la persona que los invoca.

71. Por último, ha de subrayarse que la tesis propugnada por el Consejo y la Comisión es aún más sorprendente por chocar de frente con la exigencia, prevista en los Tratados, de una acción de la Unión en el escenario internacional respetuosa de los derechos fundamentales. A este respecto, basta remitirse al artículo 205 TFUE en relación con el artículo 21 TUE.

72. Por tanto, a la vista de todos estos elementos, procede descartar firmemente esta tesis y desestimar el primer motivo formulado por el Consejo por infundado.

25 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de noviembre de 2011, *Bank Melli Iran/Consejo* (C-548/09 P, Rec. p. I-11381), apartado 69. Como ha señalado el Abogado General Mengozzi en sus conclusiones presentadas en el asunto en que recayó la citada sentencia, «las políticas públicas, claramente y cada vez más, se suceden por la acción o por el apoyo de personas o entidades que tienen una personalidad distinta de la del propio Estado, pero que presentan un vínculo de conexión suficiente con éste y con las políticas públicas que desarrolla para que puedan resultar afectadas por las medidas restrictivas referidas, de hecho, al propio país tercero» (punto 67). Véase asimismo la sentencia de 13 de marzo de 2012, *Tay Za/Consejo* (C-376/10 P), según la cual «cabe incluir en el concepto de “países terceros”, a efectos de los artículos 60 CE y 301 CE, a los dirigentes de tales países y a los individuos y entidades asociados con dichos dirigentes o controlados directa o indirectamente por ellos» (apartado 43 y jurisprudencia citada).

26 — Declaración n° 25 aneja al acta final de la Conferencia Intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007 (DO 2008, C 115, p. 346, y DO 2012, C 326, p. 348).

27 — Apartados 36 y 34, respectivamente.

73. De un modo más general, sería en mi opinión oportuno que el Tribunal de Justicia aprovechara la ocasión del presente asunto para poner fin a la idea, varias veces defendida por el Consejo y la Comisión en otros recursos y mantenida por la sentencia del Tribunal General de 19 de mayo de 2010, *Tay Za/Consejo*,²⁸ según la cual los derechos fundamentales, y en particular el derecho de defensa, no se aplican a las personas y a las entidades mencionadas en el anexo de un reglamento relativo a la adopción de un régimen de sanciones contra un Estado tercero.²⁹ Esta argumentación constituye el objeto de los apartados 86 a 91 de la sentencia recurrida. Se basa en una distinción, en mi opinión artificial, entre las personas y las entidades afectadas por medidas restrictivas por razón de sus actividades propias y aquellas que resultan afectadas debido a su pertenencia a una categoría general de personas y entidades. Sólo las primeras podrían invocar el derecho de defensa.

74. Si bien el Tribunal General llega en la sentencia recurrida a un resultado satisfactorio, en la medida en que reconoce que Kala Naft puede invocar el principio de respeto del derecho de defensa, el razonamiento que desarrolla en el apartado 88 de dicha sentencia no me parece correcto. Señala que, a diferencia de las personas afectadas en el asunto en el que recayó la sentencia *Tay Za/Consejo*, antes citado, «las medidas restrictivas se aplican a [Kala Naft] porque se supone que la propia demandante participó en la proliferación nuclear, y no por su pertenencia a la categoría general de personas y de entidades vinculadas a la República Islámica de Irán». Sustenta así la idea de una distinción entre dos categorías de personas y de entidades a la vista de su capacidad para invocar el derecho de defensa. Pues bien, el presente asunto pone de manifiesto la falta de pertinencia de tal distinción. En efecto, como ya tendré ocasión de exponer, los vínculos estructurales y funcionales que Kala Naft mantiene con el Estado iraní son precisamente uno de los elementos que permiten considerar que presta apoyo al programa nuclear iraní.

75. Para fundamentar su razonamiento, el Tribunal General podría haberse atendido, en cuanto atañe al derecho de defensa, a la afirmación según la cual esta distinción no ha sido prevista por el legislador de la Unión. Declaró acertadamente en el apartado 90 de la sentencia recurrida que «el artículo 24, apartados 3 y 4, de la Decisión 2010/413, el artículo 15, apartado 3, del Reglamento [(CE)] n° 423/2007 [³⁰] y el artículo 36, apartados 3 y 4, del Reglamento n° 961/2010 establecen disposiciones que garantizan el derecho de defensa de las entidades afectadas por las medidas adoptadas en virtud de esos textos» y que «el respeto de ese derecho es objeto del control del juez de la Unión».

IV. Sobre el segundo motivo, relativo a la motivación de la medida restrictiva, al derecho de defensa y al derecho a la tutela judicial efectiva de Kala Naft, así como al fundamento de la motivación

76. Mediante el segundo motivo, que contiene tres partes, el Consejo censura los aspectos siguientes de la sentencia recurrida.

77. Tres elementos justificaban la imposición de medidas restrictivas a Kala Naft. En la sentencia recurrida, el Tribunal General desestimó por infundado el motivo basado en un incumplimiento de la obligación de motivación en lo relativo a los elementos primero y segundo formulados por el Consejo. En cuanto atañe al primer elemento, consideró que la motivación aportada había permitido a Kala Naft

28 — Asunto T-181/08, Rec. p. II-1965, apartados 121 a 123.

29 — Comparto a este respecto el análisis realizado por el Abogado General Mengozzi en los puntos 55 a 58 de las conclusiones presentadas en el asunto *Tay Za/Consejo*, citado en la nota 25.

30 — Reglamento del Consejo, de 19 de abril de 2007, sobre la adopción de medidas restrictivas contra Irán (DO L 103, p. 1).

verificar el fundamento de los actos controvertidos y defenderse ante el Tribunal General, y a éste ejercer su control.³¹ En cuanto al segundo elemento, el Tribunal General declaró que permitió a Kala Naft rebatir la realidad del presunto intento de compra y alegar que las compuertas de aleación de gran inalterabilidad por ella utilizadas no se destinaban únicamente a la industria nuclear.³²

78. Sin embargo, estimó este mismo motivo en cuanto atañe al tercer elemento, dando para ello la explicación siguiente:

«79. En cambio, el tercer elemento de la motivación, según el cual la demandante mantiene vínculos con sociedades implicadas en el programa nuclear iraní, presenta un carácter insuficiente, por cuanto no le permite comprender qué tipo de relaciones con qué entidades se le reprocha efectivamente, de modo que no puede comprobar el fundamento de esa alegación y rebatirla con un mínimo de precisión.»

79. En consecuencia, el Tribunal General decidió, en el apartado 80 de la sentencia recurrida, «anular los actos impugnados, por lo que se refiere al tercer elemento de la motivación». A continuación precisó, en el apartado 81 de la sentencia recurrida, que «en la medida en que los tres elementos de la motivación de que se trata son autónomos, esta apreciación no implica la anulación de los actos impugnados en cuanto establecen medidas restrictivas contra la demandante. Sin embargo, el tercer elemento no podrá ser tenido en cuenta en el examen de los otros motivos del recurso, en particular, del octavo motivo, relativo al error de apreciación de los hechos».

80. A continuación, en el marco del examen del tercer motivo, basado en la vulneración del derecho de defensa de Kala Naft y de su derecho a una tutela judicial efectiva, el Tribunal General respondió al argumento mediante el cual aquélla sostenía que no había podido acceder a la información que la afecta contenida en el expediente del Consejo, pese a la solicitud expresa en este sentido formulada en el escrito de 12 de septiembre de 2010. Mediante este escrito, Kala Naft solicitaba esencialmente al Consejo que le proporcionase información «con un nivel razonable de detalles» sobre los tres elementos de la motivación aducidos. Después de señalar que el Consejo no había respondido a esta solicitud contenida en el escrito de 28 de octubre 2010, el Tribunal General llegó a la conclusión de que el Consejo había infringido el derecho de defensa de Kala Naft al no responder a la solicitud de acceso al expediente formulada por ésta dentro del plazo señalado al efecto.³³ A continuación, el Tribunal General dedujo de ello una vulneración del derecho de esta sociedad a una tutela judicial efectiva, lo cual le llevó a acoger el tercer motivo y, por tanto, a anular los actos controvertidos en cuanto afectaban a Kala Naft.

81. Al comprobar que, según las afirmaciones del Consejo, su expediente no contenía pruebas o información distintas de las reproducidas en la motivación de los actos impugnados, el Tribunal General estimó oportuno, «por razones de economía procesal y en interés de una buena administración de justicia», examinar los motivos séptimo y octavo, basados respectivamente en un error de Derecho en cuanto al concepto de participación en la proliferación nuclear y en un error de apreciación de los hechos en relación con las actividades de Kala Naft.

82. Sobre el séptimo motivo, basado en un error de Derecho en lo relativo al concepto de participación en la proliferación nuclear, el Tribunal General desarrolló el razonamiento siguiente:

«113. Como resulta del apartado 77 [...], la primera razón invocada por el Consejo no se basa en un comportamiento concreto de la demandante que implique a ésta en la proliferación nuclear. En efecto, se basa en la constatación de que la demandante presenta un riesgo particular de participación, debido a su posición como central de compras del grupo de la [NIOC].

31 — Apartado 77 de la sentencia recurrida.

32 — Apartado 78 de la sentencia recurrida.

33 — Apartados 98 a 101 de la sentencia recurrida.

114. Pues bien, el artículo 20, apartado 1, de la Decisión 2010/413 prevé la congelación de los fondos de las “personas y entidades [...] que [...] presten apoyo” a la proliferación nuclear. Asimismo, el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n° 423/2007 y el artículo 16, apartado 2, letra a), del Reglamento n° 961/2010 se refieren en particular a aquellas entidades que se considere que “[prestan] apoyo” a la proliferación nuclear.
115. La fórmula empleada por el legislador implica que la adopción de las medidas restrictivas contra una entidad, por el apoyo que supuestamente ha prestado a la proliferación nuclear, presupone que ésta haya adoptado previamente un comportamiento correspondiente a ese criterio. En cambio, a falta de dicho comportamiento efectivo, el mero riesgo de que la entidad de que se trata preste apoyo a la proliferación nuclear en el futuro es insuficiente.
116. Por lo tanto, procede estimar que, al haber adoptado la interpretación contraria del artículo 20, apartado 1, de la Decisión 2010/413, del artículo 7, apartado 2, del Reglamento n° 423/2007 y del artículo 16, apartado 2, letra a), del Reglamento n° 961/2010, el Consejo incurrió en error de Derecho.
117. A este respecto, el Consejo alega también que está autorizado, en virtud del artículo 215 TFUE, apartado 1, a interrumpir totalmente las relaciones económicas y financieras con un Estado tercero o a adoptar medidas restrictivas sectoriales contra éste.
118. Sin embargo, esta circunstancia es inoperante en el caso de autos. En efecto, las disposiciones en las que se basan las medidas restrictivas adoptadas contra la demandante, enumeradas en el apartado 116 anterior, no prevén tales medidas generales o sectoriales, sino medidas individuales.
119. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede estimar el séptimo motivo y, por lo tanto, anular los actos impugnados en la medida en que se refieren al primer elemento de la motivación.»
83. Por último, sobre el octavo motivo, basado en un error de apreciación de los hechos en relación con las actividades de la demandante, el Tribunal General declaró:
- «120. Con carácter preliminar, debe recordarse que, en vista del resultado del examen de los motivos segundo y séptimo [...], el examen del presente motivo se limita al segundo razonamiento invocado por el Consejo, basado en que la demandante intentó adquirir compuertas de aleación de gran inalterabilidad que no tienen uso fuera de la industria nuclear.
121. A este respecto, la demandante alega que, contrariamente a lo que sostuvo el Consejo en la motivación de los actos impugnados, las compuertas que adquirió no se utilizan exclusivamente en la industria nuclear, sino también en los sectores del gas, del petróleo y petroquímico.
122. El Consejo, apoyado por la Comisión, impugna el fundamento de la alegación de la demandante y sostiene que ésta no demostró que no hubiera intentado nunca adquirir compuertas que no tienen uso fuera de la industria nuclear.
123. Según la jurisprudencia, el control jurisdiccional de la legalidad de un acto por el que se adoptan medidas restrictivas contra una entidad se extiende a la apreciación de los hechos y de las circunstancias que se han invocado para justificarlo, así como a la comprobación de los elementos de prueba y de información en los que se basa esa apreciación. En el caso de que se discutan, corresponde al Consejo aportar esos elementos para su comprobación por el juez de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia [de 14 de octubre de 2009,] Bank Melli Iran/Consejo, [T-390/08, Rec. p. II-3967], apartados 37 y 107).

124. En el caso concreto, el Consejo no aportó ninguna información o prueba relativa al segundo razonamiento que apoyara la motivación de los actos impugnados. Como él mismo admite, en esencia, se basó en meras alegaciones no sustentadas en ninguna prueba, según las cuales la demandante intentó adquirir compuertas de aleación de gran inalterabilidad que no tienen uso fuera de la industria nuclear.
125. En tales circunstancias, procede declarar que el Consejo no aportó la prueba de las alegaciones formuladas en el marco del segundo elemento de su motivación.
126. Por consiguiente, procede estimar el octavo motivo en la medida en que se refiere al segundo elemento de la motivación presentada por el Consejo y anular los actos impugnados en la medida en que se refieren a ese elemento.»

A. Alegaciones de las partes

84. El Consejo sostiene, en primer lugar, que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al examinar de forma separada y distinta, y desde el punto de vista de motivos de anulación diferentes, cada uno de los tres elementos que dieron lugar a la inclusión de Kala Naft en la lista. En particular, para evaluar la existencia de un apoyo a la proliferación nuclear, el primer elemento es pertinente en el contexto de otros motivos tenidos en cuenta para designar a Kala Naft. Por consiguiente, concluye el Consejo, el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al no tener en cuenta la relación de este primer motivo con los demás elementos de la motivación.

85. En segundo lugar, el Consejo sostiene que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al no tener debidamente en cuenta, en el examen de los motivos segundo y tercero, la circunstancia de que dichos motivos estaban basados en información procedente de fuentes confidenciales. Observa que las actividades de proliferación nuclear de la República Islámica de Irán son clandestinas, que no han sido declaradas a la AIEA y que han sido realizadas vulnerando las resoluciones del Consejo de Seguridad. Las actividades imputadas a Kala Naft en los motivos segundo y tercero son igualmente clandestinas y los elementos sobre cuya base han sido comprobadas proceden de fuentes confidenciales.

86. Pues bien, algunos Estados miembros pueden oponerse a la comunicación de información procedente de fuentes confidenciales en la medida en que tal información pueda permitir identificar a las personas que la hayan facilitado o revelar el método mediante el cual se ha obtenido dicha información. En consecuencia, puede ponerse en peligro la vida o la seguridad de las personas afectadas y comprometerse el método utilizado para obtener esta información.

87. El Consejo señala asimismo que esta información puede haber sido facilitada a un Estado miembro por un Estado tercero con carácter confidencial, negándose este último a autorizar su comunicación. En tal supuesto, sería también necesario respetar la confidencialidad de la información, pues de otro modo se pone en peligro la cooperación internacional entre los Estados miembros y los Estados terceros.

88. El Consejo deduce de cuanto antecede que, cuando un Estado miembro propone designar una persona o una entidad, pero los elementos probatorios y la información que sustentan o precisan el motivo de la designación proceden de fuentes confidenciales, puede proceder legítimamente a esta designación sobre la única base de la exposición de motivos propuesta por ese Estado miembro. El Consejo señala que esta exposición de motivos debe ser objetivamente verosímil, lo cual se da en el caso de autos.

89. En la vista, para demostrar el carácter objetivamente verosímil de los motivos, resaltó la circunstancia, subrayada en el considerando decimoséptimo de la Resolución 1929 (2010) del Consejo de seguridad, que «el equipo y los materiales para el proceso químico necesarios en la industria petroquímica son muy semejantes a los que se necesitan para determinadas actividades estratégicas relativas al ciclo del combustible nuclear».

90. Según el Consejo, el planteamiento que propugna es conforme al principio de confianza recíproca que debe regir entre los Estados miembros y entre éstos y las instituciones de la Unión, y está justificado por el hecho de que los valores relativos al respeto de los derechos fundamentales son comunes a los Estados miembros y a la Unión. Por otro lado, dicha conclusión es, en su opinión, también conforme al principio de cooperación leal, previsto en el artículo 4 TUE, apartado 3, párrafo primero. Por tanto, resulta excesivo exigir que un Estado miembro comunique elementos probatorios e información aun cuando proceda de fuentes confidenciales.

91. El Consejo cita además varias sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos relativas al artículo 6 CEDH, apartado 1, de las que se desprende que «el derecho a una divulgación de las pruebas pertinentes no es absoluto. En un procedimiento penal concreto puede haber intereses concurrentes –tales como la seguridad nacional o la necesidad de proteger testigos que puedan sufrir represalias o guardar secretos sobre métodos policiales de investigación de infracciones– que deben ponderarse con los derechos del acusado».³⁴

92. Según el Consejo, esta declaración del Tribunal Europeo de Derechos Humanos efectuada a propósito de acusaciones en materia penal debe ser válida *a fortiori* para las medidas restrictivas controvertidas en el presente recurso de casación en la medida en que no constituyen sanciones penales, sino medidas de carácter preventivo.³⁵

93. Por todos estos motivos, el Consejo sostiene que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al considerar que debe aportar pruebas para sustentar el segundo elemento del motivo (a saber, el intento de Kala Naft de adquirir compuertas de aleación de gran inalterabilidad utilizadas exclusivamente en la industria nuclear) y para precisar además el tercer elemento de motivación (a saber, que Kala Naft tiene vínculos con las sociedades que participan en un programa nuclear iraní). Asimismo, en opinión del Consejo, el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al declarar que el Consejo vulneró el derecho de defensa de Kala Naft al no responder a su solicitud de ser informada sobre los detalles relativos a las imputaciones formuladas contra ella.

94. En respuesta a estas alegaciones, Kala Naft aduce, en primer lugar, que fue el propio Consejo quien consideró suficiente por sí mismo cada uno de los elementos de la motivación que figuran en los actos controvertidos para justificar su decisión. No sólo el Tribunal General no incurrió en ningún error de Derecho al desestimar el tercer motivo, sino que el motivo del Consejo debe ser considerado nuevo y, por tanto, inadmisibles.

95. Haciendo suyo el razonamiento del Tribunal General expuesto en los apartados 114 y 115 de la sentencia recurrida, Kala Naft sostiene, en segundo lugar, que el primer elemento, intrínsecamente viciado, no puede tener como efecto convertir en válido el tercer elemento.

96. En tercer lugar, Kala Naft sostiene que aun interpretando de forma conjunta los motivos primero y tercero, este último es oscuro, pues es imposible entender a qué sociedades y a qué vínculos hace referencia el Consejo.

34 — Véanse las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 16 de febrero de 2000, Jasper/Reino Unido, *Recueil des arrêts et décisions* 2000-II, § 52; de 16 de febrero de 2000, Rowe y Davis/Reino Unido, *Recueil des arrêts et décisions* 2000-II, § 61; de 16 de febrero de 2000, Fitt/Reino Unido, *Recueil des arrêts et décisions* 2000-II, § 45, y de 24 de abril de 2007, V./Finlandia, § 75.

35 — El Consejo se remite a este respecto a la sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de septiembre de 2008, Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión (C-402/05 P y C-415/05 P, Rec. p. I-6351), apartado 358.

97. En cuanto atañe a los elementos probatorios, Kala Naft alega que el Consejo sólo invocó la confidencialidad en la vista. Se trata, pues, de un motivo nuevo que el artículo 48, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General le prohíbe a éste examinar.

98. Invocando la sentencia Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión, antes citada, y la sentencia del Tribunal General de 21 de marzo de 2012, Fulmen/Consejo,³⁶ Kala Naft alega que el juez de la Unión debe poder controlar la legalidad y el fundamento de las medidas de congelación de fondos, sin que se le pueda oponer el secreto o la confidencialidad de las pruebas y de la información utilizadas por el Consejo.

99. Destaca que el Consejo no le comunicó información alguna. Kala Naft recuerda que la congelación de fondos se debe a que intentó comprar material (compuertas de aleación de gran inalterabilidad) utilizado exclusivamente por la industria nuclear y que mantiene vínculos con las sociedades que participan en el programa nuclear. Kala Naft no ve en qué medida la aportación de información a este respecto supone un riesgo para la seguridad de los informadores del Consejo o de los Estados miembros. Antes bien, considera que esta supuesta confidencialidad disimula la falta de pruebas tangibles y subraya que el Consejo no propone ninguna medida práctica que permita resolver el problema, tal como una comunicación a puerta cerrada.

B. *Apreciación*

100. Diré de antemano que no estoy de acuerdo con el razonamiento seguido por el Tribunal General y con el resultado al que llega. Este desacuerdo se explica en buena parte por el hecho de que el Tribunal General, en mi opinión, no ha tenido suficientemente en cuenta el contexto en el que se enmarcan las medidas restrictivas adoptadas contra la República Islámica de Irán y la naturaleza preventiva de estas últimas.

1. El contexto general que justifica las medidas restrictivas adoptadas contra la República Islámica de Irán

101. Este contexto se caracteriza por una declaración, recogida en el cuarto considerando de la Resolución 1929 (2010) del Consejo de Seguridad, según la cual «según se confirma en los informes del Director General del OIEA [...] Irán no ha demostrado que se hayan suspendido en forma completa y sostenida todas las actividades relacionadas con el enriquecimiento y el reprocesamiento ni los proyectos relacionados con el agua pesada [...] ni cooperado con el OIEA en relación con las cuestiones pendientes que suscitan preocupación, las cuales deben ser aclaradas para excluir la posibilidad de que el programa nuclear de Irán tenga dimensiones militares, ni adoptado las demás medidas exigidas por la Junta de Gobernadores del OIEA, ni cumplido las disposiciones de las Resoluciones del Consejo de Seguridad 1696 (2006), 1737 (2006), 1747 (2007) y 1803 (2008)». A la vista de esta declaración, el Consejo de Seguridad decidió, en particular, en el punto 5 de la Resolución 1929 (2010), que «Irán deberá cumplir sin demora, plenamente y sin reservas su Acuerdo de Salvaguardias [TNP]³⁷ con el OIEA».

36 — Asuntos T-439/10 y T-440/10.

37 — Acuerdo entre Irán y la OIEA relativo a la aplicación de salvaguardias en el marco del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (INFCIRC/214), que entró en vigor el 15 de mayo de 1974.

102. A la vista de la persistente negativa de la República Islámica de Irán a dar cumplimiento a estas resoluciones y cooperar con la OIEA, el Consejo de Seguridad se vio forzado a presionar a este Estado para convencerle de que cumpla sus obligaciones internacionales. Las medidas decididas a tal fin están destinadas a mantenerse en vigor en tanto que el Consejo de Seguridad no disponga, como consecuencia de la negativa a cooperar expresada por la República Islámica de Irán, de garantías de que el programa nuclear de este Estado se desarrolla con fines exclusivamente pacíficos.

103. Además de estar destinadas a presionar a la República Islámica de Irán para exhortarla a cumplir sus obligaciones internacionales, las medidas restrictivas adoptadas por el Consejo de Seguridad están dirigidas, como se desprende del considerando vigesimoprimeros de la Resolución 1929 (2010), a impedir que ese Estado desarrolle tecnologías estratégicas en apoyo de sus programas nuclear y de misiles.

104. Esta resolución, al igual que las anteriores, subraya pues el riesgo de proliferación que presenta el programa nuclear iraní³⁸ y la necesidad de prevenir dicho riesgo.

105. Entre las medidas preventivas previstas en la Resolución 1929 (2010) figura, en el punto 21 de la misma, a modo de prolongación de lo previsto en las resoluciones anteriores,³⁹ la congelación de los fondos y de los recursos económicos sobre los cuales los Estados disponen de información que ofrezca motivos razonables para creer que pueden contribuir a las actividades nucleares de la República Islámica de Irán que presenten un riesgo de proliferación o al desarrollo sistemas de vectores de armas nucleares.

2. Carácter preventivo de las medidas restrictivas adoptadas contra la República Islámica de Irán

106. El Tribunal de Justicia ha reconocido inequívocamente el carácter preventivo de las medidas restrictivas adoptadas contra la República Islámica de Irán. En su sentencia *Bank Melli Iran/Consejo*, antes citada, declaró que «de los considerandos y de todas las disposiciones [del Reglamento n° 423/2007] se desprende que pretende impedir o frenar la política adoptada por dicho Estado en materia nuclear, habida cuenta del riesgo que representa, mediante medidas restrictivas en materia económica». ⁴⁰ Ha precisado que «se combaten los riesgos propios del programa iraní de proliferación nuclear y no la actividad general de proliferación nuclear». ⁴¹

107. En su sentencia de 21 de diciembre de 2011, *Afrasiabi y otros*,⁴² el Tribunal de Justicia declaró que «tanto de los términos de la Resolución 1737 (2006), en particular de sus puntos 2 y 12, como de la Posición Común 2007/140/PESC, [⁴³] en especial de sus considerandos primero y noveno, se deduce de forma inequívoca que las medidas restrictivas adoptadas contra Irán tienen un propósito preventivo, en el sentido de que tratan de impedir un “riesgo de proliferación” nuclear en ese Estado». ⁴⁴

108. Es interesante señalar que el Tribunal de Justicia extrajo de esta declaración una consecuencia directa sobre la interpretación del concepto de «recursos económicos» en el sentido del artículo 1, letra i), del Reglamento n° 423/2007. Así, el Tribunal de Justicia consideró que, habida cuenta de la naturaleza preventiva de las medidas restrictivas adoptadas contra la República Islámica de Irán, «el criterio pertinente para aplicar ese concepto [...] consiste en la *posibilidad* de que el activo de que se trata sea utilizado para obtener fondos, bienes o servicios que puedan contribuir a la proliferación

38 — Véanse, en particular, los considerandos décimo sexto, decimoséptimo y vigésimo segundo de la Resolución 1929 (2010).

39 — Véanse, en particular, el punto 12 de la Resolución 1737 (2006).

40 — Apartado 68.

41 — *Ibidem*.

42 — Asunto C-72/11, Rec. p. I-14285.

43 — Posición común del Consejo de 27 de febrero de 2007 relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán (DO L 61, p. 49).

44 — Sentencia *Afrasiabi y otros*, antes citada, apartado 44.

nuclear en Irán». ⁴⁵ A efectos de la interpretación del artículo 7, apartado 3, del Reglamento n° 423/2007, relativo a la prohibición de puesta de fondos o recursos económicos a disposición a personas y a entidades incluidas en una lista, el Tribunal de Justicia tuvo en cuenta el hecho de que un activo, en el sentido del artículo 1, letra i), de dicho Reglamento, «implica por sí mismo el *riesgo de su desviación* en apoyo de la proliferación nuclear en Irán», ⁴⁶ y subrayó el «*potencial de utilización* que [un horno de sinterización como el que es objeto del asunto principal] ofrece para la fabricación de componentes de misiles nucleares y, por tanto, para la contribución a la proliferación nuclear en Irán». ⁴⁷

109. A mi juicio, el Tribunal de Justicia debe mantener este modo de proceder, conforme al principio de precaución, que consiste, a la hora de interpretar las disposiciones del Derecho de la Unión en materia de congelación de fondos, en poner en el centro de su razonamiento la finalidad preventiva de las medidas restrictivas.

110. Así, si el Tribunal de Justicia pretende ser coherente con cuanto ha declarado en la sentencia Afrasiabi y otros, antes citada, y dar fuerza a las reiteradas referencias a la naturaleza preventiva de las medidas restrictivas, debería considerar, como tendré ocasión de desarrollar más adelante, que esta naturaleza preventiva de las medidas restrictivas requiere una adaptación de su control, en particular con objeto de apreciar si debe considerarse que una persona o una entidad presta apoyo a la proliferación nuclear.

3. Contexto específico que condujo a la designación de Kala Naft

111. Para prevenir el riesgo de proliferación que presenta el programa nuclear iraní e incrementar la presión sobre la República Islámica de Irán, la Resolución 1929 (2010) amplió el alcance de las medidas restrictivas precedentes y previó medidas restrictivas suplementarias contra dicho Estado.

112. Señaló, a estos efectos, diversos sectores económicos cuyas actividades pueden contribuir a actividades nucleares relacionadas con la proliferación. Entre estos sectores se menciona en particular el de la energía, y en particular la industria del gas y del petróleo.

113. El considerando decimoséptimo de la Resolución 1929 (2010) indica claramente por qué se menciona este sector. En efecto, el Consejo de Seguridad subraya en este considerando «el posible vínculo entre los ingresos de [la República Islámica de] Irán derivados de su sector energético y la financiación de las actividades nucleares de [la República Islámica de] Irán que son estratégicas desde el punto de vista de la proliferación» y «que el equipo y los materiales para el proceso químico necesarios en la industria petroquímica son muy semejantes a los que se necesitan para determinadas actividades estratégicas relativas al ciclo del combustible nuclear».

114. Por tanto, el sector energético de la República Islámica de Irán forma parte de los sectores a los que se dirigen las medidas restrictivas por el doble motivo de que procura a este Estado ingresos que podrían utilizarse para financiar actividades nucleares que presentan riesgo de proliferación y que los bienes utilizados en la industria petroquímica podrían también ser usados para desarrollar el programa nuclear iraní.

115. Por tanto, las medidas restrictivas se refieren especialmente a este sector a la vista del riesgo que entraña en materia de proliferación nuclear.

45 — *Ibidem*, apartado 46. El subrayado es mío.

46 — *Ibidem*, apartado 47. El subrayado es mío.

47 — *Ibidem*, apartado 48. El subrayado es mío.

116. Esta constatación de una situación de riesgo propia del sector energético iraní ha tenido continuidad en las conclusiones del Consejo Europeo de 17 de junio de 2010, en las que invitó al Consejo a adoptar medidas de ejecución de las previstas en la Resolución 1929 (2010) y medidas de acompañamiento. Entre los sectores a los que deberían afectar estas medidas figuran los «grandes sectores de la industria del gas y del petróleo, con la prohibición de nuevas inversiones, de asistencia técnica y de transferencia de tecnologías, de equipos y de servicios vinculados a estos sectores».⁴⁸

117. De conformidad con estas conclusiones del Consejo Europeo, la Decisión 2010/413 previó, en su artículo 4, apartado 1, la prohibición de «la venta, suministro o la transferencia de equipos y tecnología clave para [varios sectores clave de] la industria del petróleo y el gas natural de Irán, o a empresas iraníes o de propiedad iraní activas en dichos sectores fuera de Irán por parte de nacionales de los Estados miembros o desde el territorio de los Estados miembros, o utilizando buques o aeronaves bajo la jurisdicción de los Estados miembros, con independencia de si proceden de sus territorios o no».

118. Como complemento de esta medida, la Decisión 2010/413 previó asimismo medidas de congelación de fondos y de recursos económicos dirigidas contra personas y entidades adicionales, así como restricciones adicionales al comercio de bienes y tecnologías de doble uso.

119. El Reglamento n° 961/2010 ha desarrollado las medidas restrictivas adicionales previstas en la Decisión 2010/413. Así, ofrece en el anexo VI una lista de equipos y de tecnologías clave destinados a sectores esenciales, enumerados en el artículo 8, apartado 2, de dicho Reglamento, de la industria del petróleo y del gas natural de Irán. Asimismo, precisa el alcance de las restricciones adicionales al comercio con bienes y tecnologías de doble uso, remitiéndose al Reglamento (CE) n° 428/2009 del Consejo, de 5 de mayo de 2009, por el que se establece un régimen comunitario de control de las exportaciones, la transferencia, el corretaje y el tránsito de productos de doble uso.⁴⁹

120. Por otro lado, habida cuenta de la «amenaza concreta para la paz y la seguridad internacionales que representa [la República Islámica de Irán]»,⁵⁰ el Consejo consideró necesario proceder a la adaptación de las listas de congelación de fondos.

121. Éste es el contexto en el que Kala Naft fue incluida en la lista de personas y entidades que figuran en el anexo II de la Decisión 2010/413 y en el anexo VIII del Reglamento n° 961/2010. Este contexto se caracteriza por una doble voluntad, a saber, por un lado, la de ejercer presión sobre la República Islámica de Irán paralizando un sector estratégico que supone para este país una fuente importante de ingresos, los cuales pueden utilizarse potencialmente con el objeto de desarrollar su programa nuclear.

122. Por otro lado, habida cuenta de la constatación efectuada por el Consejo de Seguridad en su Resolución 1929 (2010) acerca de la similitud entre el equipo y los materiales utilizados para el proceso químico de la industria petroquímica y los que se emplean en determinadas actividades estratégicas relativas al ciclo combustible nuclear, así como sobre la necesidad de restringir el comercio de bienes y tecnologías de doble uso, el legislador de la Unión quiso prevenir el riesgo de que bienes y tecnologías destinados a empresas pertenecientes a la industria del petróleo y del gas sean, en realidad, desviados en beneficio de actividades nucleares de la República Islámica de Irán. Esta voluntad se ha traducido no sólo en restricciones al comercio de equipos y tecnologías clave que pueden ser utilizados en la industria del petróleo y del gas de Irán, sino también en la congelación de fondos y de recursos económicos de una entidad como Kala Naft, cuya actividad consiste en la adquisición de bienes para empresas que operan en este sector.

48 — Punto 4 del anexo II de las conclusiones del Consejo Europeo.

49 — DO L 134, p. 1.

50 — Véase el considerando decimoquinto del Reglamento n° 961/2010.

123. A este respecto, ha de recordarse que Kala Naft tiene por objeto actuar como central de compras para las actividades de la NIOC relacionadas con el petróleo, el gas y la industria petroquímica.

124. En la sentencia recurrida, el Tribunal General desarrolló un razonamiento que hizo caso omiso de estos elementos de contexto y que no tuvo en cuenta que debía valorar la legalidad de una medida con finalidad de prevención y no de represión. Al no tomar en consideración este contexto, el Tribunal General incurrió en varios errores de Derecho.

4. Errores de Derecho cometidos por el Tribunal General

a) Sobre la obligación de motivación

125. La obligación de facilitar a la persona o a la entidad inscrita los motivos de su inclusión está expresamente prevista en los artículos 24, apartado 3, de la Decisión 2010/413, 15, apartado 3, del Reglamento n° 423/2007 y 36, apartado 3, del Reglamento n° 961/2010.

126. En cuanto atañe a la verificación de la suficiencia de los motivos comunicados a la persona o a la entidad inscrita, procede remitirse a la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la obligación de motivación de los actos de la Unión.⁵¹ En esencia, la exposición de motivos debe permitir al interesado conocer las justificaciones de las medidas adoptadas y la jurisdicción competente para ejercer su control. La exposición de motivos debe indicar las razones específicas y concretas por las que la autoridad competente ha considerado que el interesado debe ser objeto de una medida restrictiva, de modo que esta exposición permita a este último comprender lo que se le imputa y pueda defenderse efectivamente rebatiendo los motivos invocados. El cumplimiento de la obligación de motivación debe permitir al interesado acudir útilmente a las vías de recurso a su disposición para impugnar la legalidad de la decisión de inscripción.

127. La exigencia de motivación varía en función de la naturaleza del acto de que se trate y del contexto en el que se haya adoptado. Esta exigencia debe apreciarse en función de las circunstancias de cada caso, en particular del contenido del acto, la naturaleza de los motivos invocados y el interés que los destinatarios u otras personas afectadas directa e individualmente por dicho acto puedan tener en recibir explicaciones. 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.⁵² En particular, un 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.⁵³

128. Después de recordar esta jurisprudencia, el Tribunal General, al considerar que el Consejo invocaba tres motivos autónomos, realizó un examen separado de cada uno de ellos. Tras dicho examen llegó a la conclusión de que los dos primeros motivos son suficientes, pero consideró que el tercero tenía un carácter insuficiente.

129. En consecuencia, en el apartado 80 de la sentencia recurrida, decidió «estimar [el motivo basado en un incumplimiento de la obligación de motivación] y, por lo tanto, anular los actos impugnados, por lo que se refiere al tercer elemento de la motivación». Además, precisó en el apartado 81 de la sentencia recurrida que «en la medida en que los tres elementos de la motivación de que se trata son

51 — Véanse, en particular, 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 138 y ss., y Consejo/Bamba (C-417/11 P), apartados 49 y ss.

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

53 — Véase, en particular, la sentencia Consejo/Bamba, antes citada, apartado 54.

autónomos, esta apreciación no implica la anulación de los actos impugnados en cuanto establecen medidas restrictivas contra la demandante», antes de señalar que «sin embargo, el tercer elemento no podrá ser tenido en cuenta en el examen de los otros motivos del recurso, en particular, del octavo motivo, relativo al error de apreciación de los hechos».

130. Se aprecia una contradicción entre los apartados 80 y 81 de la sentencia recurrida puesto que el Tribunal General decidió, en el primer apartado, anular los actos controvertidos en la medida en que puede afectar al tercer motivo, antes de reconsiderar de inmediato esta conclusión en el segundo apartado.

131. Si bien matizado por el apartado 81 de la sentencia recurrida, el apartado 80 de ésta es criticable en la medida en que señala que la declaración según la cual uno de los tres elementos de la motivación no es suficientemente preciso y concreto es constitutiva de un incumplimiento de la obligación de motivación. Esta conclusión es, en mi opinión, errónea. Por el contrario, debe tomarse la motivación en su conjunto y estimar que, dado que al menos un elemento de la motivación puede considerarse suficientemente preciso y concreto, se ha cumplido la obligación de motivación.

132. En efecto, debe considerarse que la motivación tiene un carácter suficiente puesto que permite a la persona o a la entidad de que se trata comprender las razones de su inclusión en la lista y rebatir estas razones. Habida cuenta de la naturaleza preventiva de las medidas controvertidas, estas razones deben reflejar en qué una actividad, un comportamiento o los vínculos de la persona o de la entidad designada pueden contribuir al desarrollo del programa nuclear iraní. Además, los motivos deben entenderse a la luz del contexto en que se enmarcan las medidas restrictivas. A este respecto, en el marco de la apreciación del carácter suficiente de la motivación, ha de tenerse en cuenta la circunstancia de que dicho contexto es, en su caso, conocido por la persona o entidad designada.

133. A partir del momento en que la motivación de una medida restrictiva, considerada en el contexto en que se enmarca, identifica de manera suficientemente precisa y concreta el riesgo que entrañan la actividad, el comportamiento o los vínculos de una persona o de una entidad designada en relación con la proliferación nuclear, la exigencia de motivación debe considerarse satisfecha.

134. Además, he de expresar reservas sobre el método que consiste en examinar de forma separada los motivos de las medidas restrictivas sin relacionarlos entre sí. Este método puede conducir a un resultado sesgado y artificial. Aun admitiendo que el tercer motivo no es un modelo de precisión, me parece que apreciarlo de forma aislada o en relación con los demás motivos puede modificar el análisis. Por otro lado, por ello, el Tribunal General debió tener en cuenta el contexto en el que se enmarca la congelación de los fondos y recursos económicos de Kala Naft.

135. A este respecto, como he explicado en las observaciones que preceden, no se discute que Kala Naft está estructural y funcionalmente vinculada a la empresa pública NIOC, la cual se halla bajo el control del Estado iraní, y cuya finalidad consiste en actuar como central de compras para las actividades del grupo de la NIOC relacionadas con el petróleo, el gas y la industria petroquímica. Además, el Consejo de Seguridad ha señalado el vínculo entre los ingresos de la República Islámica de Irán derivados de su sector energético y la financiación de sus actividades nucleares que presentan riesgo de proliferación, y ha advertido a los Estados de que el equipo y los materiales utilizados para el proceso químico necesarios en la industria petroquímica son muy semejantes a los que se necesitan para determinadas actividades estratégicas relativas al ciclo del combustible nuclear.

136. En mi opinión, el carácter suficiente de la alegación según la cual Kala Naft tiene vínculos con sociedades que forman parte del programa nuclear iraní ha de valorarse a la vista de este contexto y de los demás elementos de la motivación.

137. A la vista de estos elementos, concluyo sin reservas que la motivación de los actos controvertidos reviste un carácter suficiente, en la medida en que ha permitido a Kala Naft comprender, a la luz de un contexto que no podía pretender ignorar, en qué su actividad, su comportamiento y los supuestos vínculos podían contribuir al desarrollo del programa nuclear iraní y, por tanto, entrañar un riesgo en relación con la proliferación nuclear.

138. Así pues, el Tribunal General incurrió en un error al declarar, en el apartado 80 de la sentencia recurrida, un incumplimiento de la obligación de motivación.

b) Sobre el derecho de defensa y el derecho a la tutela judicial efectiva

139. En el apartado 101 de la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró que el Consejo había vulnerado el derecho de defensa de Kala Naft al no responder a la solicitud de acceso al expediente presentada por ésta. En la medida en que esta circunstancia podía *a priori* haber afectado a la defensa de esta sociedad ante el Tribunal General, constituía, en consecuencia, en su opinión, una vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva. Por este motivo, pues, el Tribunal General anuló los actos controvertidos en la medida en que atañen a Kala Naft.

140. No estoy de acuerdo con este análisis.

141. En su escrito de 12 de septiembre de 2010, Kala Naft solicitó al Consejo que la informase «con un nivel razonable de detalles» sobre los tres motivos formulados contra ella. Por tanto, Kala Naft reclamó al Consejo información adicional en apoyo de dichos motivos, información que el Consejo facilitó en su escrito de 28 de octubre de 2010.

142. Pues bien, del apartado 110 se desprende que, en sus escritos ante el Tribunal General, el Consejo confirmó que su expediente no contenía pruebas o elementos de información distintos a los reproducidos en la motivación de los actos controvertidos, la cual, por otro lado, debía considerarse como suficientemente precisa y concreta. En estas circunstancias, no cabe reprocharle haber infringido el derecho de defensa y el derecho a una tutela judicial efectiva de Kala Naft al no comunicar a ésta, además de la exposición de motivos, información de la que no disponía.⁵⁴

143. Abordo ahora la cuestión de si el Consejo podía basarse acertadamente sólo en los elementos de los que disponía, a saber la exposición de motivos, interpretada a la luz del contexto en que fue adoptada la medida restrictiva controvertida, así como las observaciones de Kala Naft, para adoptar y posteriormente mantener esta medida. El Tribunal General consideró que tal no era el caso. No comparto su análisis.

c) Sobre el fundamento de la motivación

144. Debe recordarse brevemente el razonamiento seguido por el Tribunal General.

145. En primer lugar, el Tribunal General consideró que el primer motivo, basado en que Kala Naft comercializa equipos para el sector del petróleo y del gas que pueden ser utilizados para el programa nuclear iraní, no revelaba la existencia de un apoyo a la proliferación nuclear en el sentido de los artículos 20, apartado 1, de la Decisión 2010/413, 7, apartado 2, del Reglamento n° 423/2007 y 16, apartado 2, letra a), del Reglamento n° 961/2010. En efecto, en su opinión, «la fórmula empleada por el legislador implica que la adopción de las medidas restrictivas contra una entidad, por el apoyo que

54 — Véanse en este sentido las sentencias del Tribunal General de 20 de febrero de 2013, Melli Bank/Consejo (T-492/10), apartado 90, y Bank Saderat/Consejo, antes citada, apartado 98.

supuestamente ha prestado a la proliferación nuclear, presupone que ésta haya adoptado previamente un comportamiento correspondiente a ese criterio. En cambio, a falta de dicho comportamiento efectivo, el mero riesgo de que la entidad de que se trata preste apoyo a la proliferación nuclear en el futuro es insuficiente».⁵⁵

146. Al pronunciarse en estos términos, el Tribunal General confirmó en esencia el argumento desarrollado por Kala Naft en primera instancia, a saber, que para considerar que constituye un apoyo a la proliferación nuclear, el concurso de una persona o de una entidad en el programa nuclear debe ser «efectivo y comprobado, y no solamente eventual, o incluso posible».⁵⁶

147. Por otro lado, el Tribunal General rechazó tener en cuenta la circunstancia de que el Consejo está facultado, en virtud del artículo 215 TFUE, apartado 1, a interrumpir totalmente las relaciones económicas y financieras con un Estado tercero o a adoptar medidas restrictivas sectoriales contra éste.

148. El Tribunal General concluyó que procedía anular los actos controvertidos en lo relativo al primer motivo.

149. Dado que, desde el punto de vista de la calificación jurídica de los hechos, el Tribunal General no consideró fundado el primer motivo, procedió al examen de la exactitud material de los hechos únicamente a la vista del segundo motivo, basado en que Kala Naft había intentado adquirir material (compuertas de aleación de gran inalterabilidad) que no tienen uso fuera de la industria nuclear.

150. Para ello, aplicó un criterio de control jurisdiccional cuyos límites e intensidad recordó. Así, en su opinión, de la jurisprudencia se desprende que «el control jurisdiccional de la legalidad de un acto por el que se adoptan medidas restrictivas contra una entidad se extiende a la apreciación de los hechos y de las circunstancias que se han invocado para justificarlo, así como a la comprobación de los elementos de prueba y de información en los que se basa esa apreciación. En el caso de que se discutan, corresponde al Consejo aportar esos elementos para su comprobación por el juez de la Unión».⁵⁷

151. Al aplicar este criterio de control, el Tribunal General llegó a la conclusión de que, en la medida en que el Consejo no había aportado la prueba de las alegaciones invocadas en el marco del segundo motivo, procedía anular los actos controvertidos en la medida en que se referían a este motivo.

152. A mi juicio, al seguir este razonamiento, el Tribunal General realiza una apreciación errónea del fundamento de la motivación de los actos controvertidos.

153. En primer lugar, desde el punto de vista estrictamente metodológico, el Tribunal General abordó esta apreciación en dos fases, en un orden un tanto sorprendente. En primer lugar examinó el séptimo motivo, basado en un error de Derecho en relación con el concepto de participación en la proliferación nuclear, antes de examinar el octavo motivo, basado en un error de apreciación de los hechos en relación con las actividades de Kala Naft. Al proceder de este modo, el Tribunal General examinó la calificación jurídica de los hechos antes de la exactitud material de los hechos, lo cual no me parece que sea el orden lógico y tradicional del examen de los motivos en el marco de un recurso de anulación.

55 — Apartado 115 de la sentencia recurrida.

56 — Apartado 107 del escrito de recurso en el asunto que dio lugar a la sentencia recurrida.

57 — Apartado 123 de la sentencia recurrida.

154. Este modo de proceder es tanto más criticable cuanto que tuvo una incidencia directa en la apreciación efectuada del fundamento de la motivación por el Tribunal General. En efecto, condujo al Tribunal General a separar artificialmente los diferentes elementos de la motivación, para, finalmente, sólo abordar el segundo en el marco del examen de la exactitud material de los hechos. Así, el Tribunal General pretendió comprobar la veracidad de la alegación relativa a un intento de adquirir compuertas de aleación de gran inalterabilidad que no tienen uso fuera de la industria nuclear, cuando un examen de la materialidad de los hechos centrado únicamente en este intento de adquisición no era en realidad adecuado, pues el riesgo generado por Kala Naft para la proliferación nuclear se debía, en efecto, a otros elementos de hecho, tales como la propia actividad de Kala Naft. Así pues, el método aplicado por el Tribunal General condujo a un resultado sesgado.

155. A continuación, y de forma más fundamental, las apreciaciones realizadas por el Tribunal General sobre la exactitud material y a la calificación jurídica de los hechos me parecen erróneas en la medida en que no tienen en cuenta en modo alguno la naturaleza preventiva de la medida de congelación de fondos adoptada contra Kala Naft y el contexto en el que dicha medida se tomó.

156. Asimismo, para comprobar el fundamento de la motivación, es decir, si podía justificar la medida restrictiva adoptada contra Kala Naft, el Tribunal General debió tener en cuenta, siguiendo un modo de proceder pragmático y respetuoso con el principio de precaución, los parámetros y elementos contextuales siguientes.

157. En primer lugar, habida cuenta de la naturaleza preventiva de las medidas de congelación de fondos, el juez de la Unión debe adaptar las características y la intensidad del control que ejerce sobre la legalidad interna de estas medidas, en particular en cuanto atañe a la exactitud material y a la calificación jurídica de los hechos.

158. Las medidas preventivas como la medida de congelación de fondos controvertidas en el presente asunto tienen por objeto impedir que las personas o las entidades designadas accedan a recursos económicos o financieros que puedan utilizar para apoyar actividades nucleares que constituyen un riesgo de proliferación y para desarrollar sistemas de vectores de armas nucleares.

159. De conformidad con lo previsto en el punto 21 de la Resolución 1929 (2010), estas medidas pueden adoptarse cuando las autoridades competentes disponen de información que ofrece motivos razonables para creer que estos recursos económicos o financieros puedan contribuir a dichas actividades nucleares.

160. Sobre la base de los indicios de que disponen, las autoridades competentes se ven, pues, obligadas a adoptar las medidas que les parecen necesarias para evitar que se materialice un riesgo, riesgo que, en el caso de autos, consiste en la utilización potencial de recursos económicos o financieros en beneficio del programa nuclear iraní.

161. Esas medidas no tienen en modo alguno por objeto sancionar un comportamiento respecto al cual se demuestre, sobre la base de pruebas, que contribuye efectivamente a apoyar este programa. Dicho de otro modo, la adopción de medidas preventivas no exige la prueba de que se utilicen efectivamente recursos económicos o financieros en apoyo del programa nuclear iraní. Basta con que la autoridad competente disponga de indicios suficientes de los que se desprenda la existencia de tal riesgo.

162. Así, la medida de congelación de fondos y de recursos económicos adoptada contra Kala Naft no tiene por objeto reprimir las compras concretas de bienes respecto a las que se haya probado que han sido efectivamente utilizadas para fines de proliferación nuclear, sino prevenir dichas compras.

163. Así pues, la prevención de un riesgo no puede equipararse a la represión de una infracción consumada. En consecuencia, el juez de la Unión debe adaptar su control en función de si ha de apreciar la legalidad de medidas pertenecientes a una u otra categoría.

164. Esta sustancial diferencia entre las medidas preventivas y las medidas represivas debe encontrar su reflejo en el criterio de control observado por el juez de la Unión y en la evaluación que realice sobre la contribución de una persona o de una entidad al programa nuclear iraní.

165. La constatación de que las medidas restrictivas afectan gravemente a los derechos y libertades de personas o entidades de que se trate⁵⁸ no justifica, en mi opinión, que el control jurisdiccional de las medidas preventivas se ajuste al de las medidas represivas, pues ello impediría sin más, como demuestra la reciente jurisprudencia del Tribunal General, la adopción de una medida como la controvertida en el presente asunto.

166. Esta afirmación exige, en cambio, que la existencia de un riesgo sea suficientemente demostrada por la autoridad competente. Sin embargo, esta demostración no requiere que se aporte la prueba de la utilización efectiva de recursos económicos o financieros en beneficio del programa nuclear iraní. En efecto, como pone de manifiesto perfectamente el presente asunto, la existencia de un riesgo puede derivarse de una serie de elementos objetivos que, tomados en su conjunto, convierta tal riesgo en suficientemente perceptible.

167. En segundo lugar, para evaluar el fundamento de una medida restrictiva como la controvertida en el presente asunto, el juez de la Unión debe tener en cuenta el contexto en el cual ha sido adoptada.

168. Ha de recordarse que, en el caso de autos, este contexto se caracteriza por la voluntad del Consejo de Seguridad, al que se han adherido el Consejo Europeo y posteriormente el Consejo, de incrementar la presión sobre la República Islámica de Irán paralizando los recursos financieros que obtiene del sector de la energía y evitar que los bienes destinados a la industria petroquímica sean desviados al programa nuclear iraní.

169. Estos elementos de contexto son ante todo la manifestación de una decisión política, a saber, dirigirse más en concreto, en un momento dado, al sector iraní de la energía, ya que las autoridades políticas consideran que este sector representa un riesgo particular en el marco de la lucha contra la proliferación nuclear.

170. En tercer lugar, el juez de la Unión debe tener en cuenta que la definición de categorías de personas y de entidades contra las que se dirigen las medidas restrictivas se deriva de esta decisión política. Por tanto, ha de reconocerse al Consejo un amplio margen de apreciación en la evaluación que realiza, sobre la base de los motivos que le presenta el Estado miembro que ha propuesto la inclusión en la lista o por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad,⁵⁹ en cuanto a la existencia de un riesgo suficiente.

171. Este amplio margen de apreciación del que goza el Consejo se basa en la naturaleza a la vez política y compleja de la evaluación del riesgo de proliferación nuclear, la cual debe realizarse respetando el principio de precaución. En mi opinión, este margen de apreciación debe reflejarse en un control adaptado por parte del juez de la Unión en lo relativo a la exactitud material y a la calificación jurídica de los hechos.

58 — Véase en particular, en este sentido, la sentencia de 6 de junio de 2013, Ayadi/Comisión (C-183/12 P), apartado 68.

59 — Véase el artículo 23, apartado 2, de la Decisión 2010/413.

172. Así pues, cuando realiza el control, el juez de la Unión ha de cuidar de no rebasar el umbral que le llevaría, en particular por unas exigencias de prueba demasiado estrictas, a sustituir la apreciación de la autoridad competente por la suya propia.

173. En concreto, el juez de la Unión debe realizar el control de la legalidad de una medida de congelación de fondos como la controvertida en el caso de autos sobre la base de todos los elementos de que dispone, a saber, la exposición de motivos de la inclusión en la lista y, en su caso, las observaciones de la persona o de la entidad inscrita, así como las facilitadas en respuesta por el Consejo. De igual modo, con un planteamiento pragmático, deberá tener en cuenta la información facilitada durante el procedimiento judicial y que pueda contribuir a afinar su comprensión del riesgo identificado y, por tanto, su apreciación del carácter adecuado de la medida.

174. Con objeto de tener en cuenta el amplio margen de apreciación de que dispone el Consejo, y respetando el principio de precaución, el juez de la Unión debe comprobar, a la vista de las tesis desarrolladas en el curso del procedimiento administrativo y posteriormente jurisdiccional, si la apreciación realizada por el Consejo sobre la existencia de un riesgo es manifiestamente errónea. Sólo lo será, en mi opinión, si el juez de la Unión, sobre la base de los elementos de que dispone, considera manifiestamente excluido un riesgo de que la medida restrictiva sometida a su examen pueda ser cuestionada. Podrá serlo, por ejemplo, si los debates que han tenido lugar en el curso del procedimiento administrativo y/o jurisdiccional han puesto de manifiesto que una comprobación fáctica en la que se basaba la medida restrictiva era materialmente errónea.

175. El Tribunal General debió apreciar el fundamento de la motivación de la medida de congelación de fondos adoptada contra Kala Naft teniendo en cuenta su naturaleza preventiva y el contexto en el que dicha medida fue adoptada, con las consecuencias que se desprenden de ello por lo que respecta a las características y la intensidad de su control jurisdiccional. Si hubiera atendido a estos elementos, habría debido plantearse las dos cuestiones siguientes.

176. En primer lugar, a la vista de los elementos de que dispone el Tribunal General, es decir, la exposición de motivos, las observaciones de Kala Naft contenidas en su escrito de 12 de septiembre de 2010, la respuesta de la Comisión contenida en su escrito de 28 de octubre de 2010, y la correspondencia intercambiada en el curso del procedimiento ante el Tribunal General, ¿estaba éste en condiciones de declarar que el riesgo que generaba Kala Naft para la proliferación nuclear estaba suficientemente demostrado?

177. En segundo lugar, en caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿podía considerarse que Kala Naft prestaba un apoyo a la proliferación nuclear en el sentido de las disposiciones pertinentes de los actos impugnados?

178. En cuanto a la primera cuestión, el Tribunal General disponía de elementos de hecho que no eran discutidos, a saber, la existencia de vínculos estructurales y funcionales entre Kala Naft y la NIOC, el propio objeto de la actividad de Kala Naft, que consistía, recuérdese, en actuar como central de compras para las actividades relacionadas con el petróleo, el gas y la industria petroquímica desarrolladas por el grupo de la NIOC. Además, como se desprende del apartado 77 de la sentencia recurrida, la circunstancia según la cual los bienes adquiridos por Kala Naft procedentes de los sectores del gas, del petróleo y petroquímico pueden ser utilizados para alcanzar los fines de la proliferación nuclear era conocida por esta sociedad y admitida explícitamente por la misma en sus escritos.

179. Además, en cuanto atañe más en concreto a la compra de compuertas de aleación de gran inalterabilidad, Kala Naft alega, como se pone de manifiesto el apartado 121 de la sentencia recurrida, que «contrariamente a lo que sostuvo el Consejo en la motivación de los actos impugnados, las compuertas que adquirió no se utilizan exclusivamente en la industria nuclear, sino también en los sectores del gas, del petróleo y petroquímico». Si bien Kala Naft rebate así, frente a las alegaciones del

Consejo, la utilización exclusiva de estas compuertas por la industria nuclear, no niega la posibilidad de tal utilización. Por el contrario, lo admite, como acredita el apartado 77 en relación con el apartado 121 de la sentencia recurrida. Además, admitió, entregando para ello los justificantes de pedido, que procedió de forma regular a la adquisición de este tipo de compuertas.

180. Dado que ha quedado suficientemente acreditado, sobre la base de todos estos elementos, el riesgo generado por Kala Naft para la lucha contra la proliferación nuclear, el Tribunal General debió desestimar por infundado el octavo motivo, basado en un error de apreciación de los hechos en lo relativo a las actividades de Kala Naft, y ello aun cuando el Consejo no había aportado la prueba de que había intentado adquirir compuertas de aleación de gran inalterabilidad que no tienen uso fuera de la industria nuclear.

181. En cuanto atañe ahora a la segunda cuestión relativa a la calificación jurídica de los hechos, considero que el Tribunal General dio una definición demasiado restrictiva del concepto de apoyo a la proliferación nuclear en el sentido de los artículos 20, apartado 1, letra b), de la Decisión 2010/413, 7, apartado 2, letra a), del Reglamento n° 423/2007, y 16, apartado 2, letra a), del Reglamento n° 961/2010.

182. En efecto, el Tribunal General consideró que, para caracterizar la existencia de un apoyo a la proliferación nuclear, no bastaba con que existiera un riesgo concreto de que Kala Naft estuviera implicada en ello en virtud de su posición de central de compras del grupo de la NIOC.

183. Pues bien, para interpretar este concepto, el Tribunal General debería haber tenido en cuenta el texto y el objetivo de las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad, en particular de la Resolución 1929 (2010).⁶⁰ En la medida en que, como he señalado anteriormente, esta resolución persigue, al igual que las anteriores, prevenir el riesgo de proliferación nuclear, el concepto de apoyo a la proliferación nuclear debe interpretarse de conformidad con esta finalidad. Este concepto de apoyo es, además, suficientemente amplio para ser objeto de una interpretación conforme a dicho objetivo de prevención del riesgo de proliferación nuclear.

184. Para evitar que este riesgo se materialice, es necesario neutralizar las actividades, los comportamientos y las relaciones de las personas y de las entidades respecto a los cuales los Estados tienen motivos razonables para pensar que, de no adoptarse medidas restrictivas, podrían contribuir al desarrollo del programa nuclear iraní.

185. Desde este punto de vista, para que pueda considerarse que una persona o una entidad prestan un apoyo a la proliferación nuclear, basta con que, en virtud de su actividad, de su comportamiento y/o de sus vínculos, esta persona o esta entidad pueda contribuir al programa nuclear iraní.

186. Dicho de otro modo, dado que el Consejo tiene motivos razonables para pensar, sobre la base de alegaciones suficientemente precisas y concretas, que una persona o una entidad entraña un riesgo en la lucha contra la proliferación nuclear, puede considerar que esta persona o esta entidad prestan un apoyo a la proliferación nuclear en el sentido de las disposiciones pertinentes de los actos controvertidos.

187. En el caso de autos, la posibilidad, derivada de elementos objetivos y admitida por Kala Naft, de que los bienes que ésta adquiere, en particular las compuertas de aleación de gran inalterabilidad, sean utilizadas para la proliferación nuclear, basta para caracterizar la existencia de un apoyo a ésta.

60 — Véanse en particular, en este sentido, las sentencias antes citadas Afrasiabi y otros, apartado 43, y de 13 de marzo de 2012, Melli Bank/Consejo, citada en la nota 8, apartado 55.

188. En su condición de central de compras de la NIOC, Kala Naft compra los bienes necesarios para los sectores del petróleo, del gas y petroquímico. Lo que la medida restrictiva adoptada contra esa sociedad pretende prevenir es precisamente la compra de bienes que son utilizados en estos sectores, ya que dichos bienes pueden ser potencialmente usados en el marco del programa nuclear iraní. Además, Kala Naft no controla ni conoce el destino final o el uso que se haga de estos bienes.

189. La exigencia planteada por el Tribunal General, en sus apartados 113 y 115 de la sentencia recurrida, de un comportamiento concreto de Kala Naft resulta contraria a la finalidad preventiva de las medidas de congelación de fondos. En efecto, de seguirse tal razonamiento del Tribunal General y el desarrollado por esta sociedad tanto ante el Tribunal General como ante el Tribunal de Justicia, sería necesario, en esencia, para que pudiera reconocerse que presta un apoyo a la proliferación nuclear, que se aporte la prueba de que compró compuertas que han sido efectivamente utilizadas por la industria nuclear iraní.

190. Me opongo firmemente a esta tesis, puesto que conduciría al resultado absurdo de que la adopción de una medida preventiva como la controvertida en el caso de autos, la cual –recuérdese– tiene por objeto evitar que unos recursos económicos o financieros puedan contribuir a las actividades nucleares de la República Islámica de Irán, debería estar supeditada a la prueba de que tal contribución ha sido prestada efectivamente.

191. Por otro lado, habida cuenta del carácter clandestino del programa nuclear desarrollado por la República Islámica de Irán, no sería realista exigir al Consejo que aportase la prueba de que las compuertas compradas por Kala Naft fueron efectivamente utilizadas por la industria nuclear iraní, ya que, al mismo tiempo y como ha confirmado ante el Tribunal de Justicia, a la propia Kala Naft le es imposible verificar la utilización final que se ha hecho de estas compuertas.

192. Además de la dificultad, cuando no la imposibilidad, de aportar tal prueba en este contexto de clandestinidad, y sin siquiera mencionar los problemas que plantea la delicada conciliación entre la preservación de la necesaria confidencialidad de la información y la tramitación de un procedimiento judicial respetuoso con el principio de contradicción, el Tribunal de Justicia debería preguntarse también sobre la oportunidad de tal exigencia de prueba.

193. En efecto, como he señalado en las consideraciones precedentes, la causa de las medidas restrictivas controvertidas estriba en la negativa de la República Islámica de Irán a cooperar con el OIEA y, más ampliamente, a cumplir sus obligaciones internacionales en materia de no proliferación nuclear. El contexto de clandestinidad resultante se debe principalmente a la oposición expresada por este Estado a que los inspectores del OIEA efectúen las comprobaciones que permitan certificar la finalidad exclusivamente pacífica del programa nuclear iraní. El secreto así mantenido sobre las características y el alcance de este programa es, por consiguiente, el fruto de una decisión tomada por la República Islámica de Irán.

194. Partiendo de esta constatación, ¿no cabría preguntarse si, en términos de reciprocidad, resulta oportuno reclamar al Consejo información cada vez más detallada pese a que, al mismo tiempo, la República Islámica de Irán se opone a las solicitudes reiteradas de información por el Consejo de Seguridad y del OIEA? Además, ¿es razonable imponer al Consejo, y por tanto a los Estados miembros, exigiendo un nivel elevado de prueba, que desvelen sus fuentes y métodos de información, aunque se trate del único medio del que disponen los Estados para romper la opacidad en la que la República Islámica de Irán desarrolla su programa nuclear y prevenir la amenaza que éste constituye?

195. Propongo al Tribunal de Justicia que, atendiendo al espíritu de estas reflexiones y sobre la base de todos los elementos que preceden, anule la sentencia recurrida.

196. Si el Tribunal de Justicia decide pronunciarse sobre el recurso de anulación de Kala Naft, le propongo, por las razones que he expuesto, que declare infundados los motivos basados en un incumplimiento de la obligación de motivación, en una vulneración del derecho de defensa de Kala Naft y de su derecho a una tutela judicial efectiva, en un error de apreciación de los hechos en lo relativo a las actividades de esta sociedad y en un error de Derecho en lo relativo al concepto de apoyo a la proliferación nuclear. En consecuencia, el Tribunal de Justicia debería desestimar el recurso.

V. Conclusión

197. Habida cuenta de todas las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia:

- Anular la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 25 de abril de 2012, Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Consejo (T-509/10), y
- Desestimar el recurso interpuesto por Manufacturing Support & Procurement Kala Naft Co., Teherán.