



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera)

de 25 de marzo de 2015\*

«Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas adoptadas contra Irán a fin de impedir la proliferación nuclear — Congelación de fondos — Obligación de motivación — Derecho de defensa — Derecho a la tutela judicial efectiva — Error de apreciación — Derecho de propiedad — Derecho al honor — Proporcionalidad»

En el asunto T-563/12,

**Central Bank of Iran**, con domicilio social en Teherán (Irán), representada por la Sra. M. Lester, Barrister,

parte demandante,

contra

**Consejo de la Unión Europea**, representado por los Sres. M. Bishop y V. Piessevaux, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso de anulación, por un lado, de la Decisión 2012/635/PESC del Consejo, de 15 de octubre de 2012, por la que se modifica la Decisión 2010/413/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán (DO L 282, p. 58), en la medida en que éste siguió incluyendo, tras su revisión, el nombre del demandante en la lista que figura en el anexo II de la Decisión 2010/413/PESC del Consejo, 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), y, por otro lado, del Reglamento de Ejecución (UE) n° 945/2012 del Consejo, de 15 de octubre de 2012, por el que se aplica el Reglamento (UE) n° 267/2012 relativo a medidas restrictivas contra Irán (DO L 282, p. 16), en la medida en que éste siguió incluyendo, tras su revisión, el nombre del demandante en la lista que figura en el anexo IX del Reglamento (UE) n° 267/2012 del Consejo, de 23 de marzo de 2012, relativo a medidas restrictivas contra Irán y por el que se deroga el Reglamento (UE) n° 961/2010 (DO L 88, p. 1),

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera),

integrado por el Sr. H. Kanninen, Presidente, y la Sra. I. Pelikánová (Ponente) y el Sr. E. Buttigieg, Jueces;

Secretario: Sr. L. Grzegorzczk, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 30 de septiembre de 2014;

dicta la siguiente

\* Lengua de procedimiento: inglés.

## Sentencia

### Antecedentes del litigio

#### *Medidas restrictivas adoptadas contra la República Islámica de Irán*

- 1 El presente asunto se inscribe en el marco de las medidas restrictivas establecidas para presionar a la República Islámica de Irán para que ponga fin a las actividades nucleares que representan un riesgo de proliferación y al desarrollo de sistemas de vectores de armas nucleares (en lo sucesivo, «proliferación nuclear»).

#### *Medidas restrictivas contra el demandante*

- 2 El demandante, Central Bank of Iran, es el banco central de la República Islámica de Irán.
- 3 El 9 de junio de 2010, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó la resolución S/RES/1929 (2010) que ampliaba el ámbito de las medidas restrictivas impuestas en las precedentes resoluciones S/RES/1737 (2006), de 27 de diciembre de 2006, S/RES/1747 (2007), de 24 de marzo de 2007, y S/RES/1803 (2008), de 3 de marzo de 2008, e introducía medidas restrictivas adicionales contra Irán.
- 4 El 17 de junio de 2010, el Consejo Europeo adoptó una declaración sobre la República Islámica de Irán en la que destacaba su creciente preocupación por el programa nuclear de Irán y celebraba la adopción de la resolución S/RES/1929. Recordando su declaración de 11 de diciembre de 2009, el Consejo Europeo instó al Consejo de la Unión Europea a que adoptara medidas restrictivas para ejecutar las disposiciones previstas en la resolución S/RES/1929. Con arreglo a la declaración del Consejo Europeo, las medidas restrictivas debían aplicarse en particular a personas y entidades distintas de las designadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o por el comité creado en virtud del apartado 18 de la Resolución S/RES/1737, pero utilizando los mismos criterios aplicados por éstos.
- 5 El 1 de diciembre de 2011, el Consejo reiteró su creciente inquietud por la naturaleza del programa nuclear de la República Islámica de Irán, y en particular por los hallazgos respecto a las actividades de Irán para el desarrollo de tecnología nuclear con fines militares, como se reflejaba en el último informe del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA). A la luz de dichas inquietudes y de conformidad con la Declaración del Consejo Europeo del 23 de octubre de 2011, el Consejo convino en ampliar las sanciones existentes examinando en estrecha coordinación con sus socios internacionales, la posibilidad de adoptar medidas adicionales, como por ejemplo medidas que afecten severamente al sistema financiero de la República Islámica de Irán.
- 6 El 9 de diciembre de 2011, el Consejo Europeo refrendó las conclusiones del Consejo de 1 de diciembre de 2011 e invitó al Consejo a proseguir sus trabajos relativos a la ampliación del ámbito de aplicación de las medidas restrictivas de la Unión Europea contra la República Islámica de Irán.
- 7 Mediante la Decisión 2012/35/PESC del Consejo, de 23 de enero de 2012, por la que se modifica la Decisión 2010/413/PESC, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán (DO L 19, p. 22), se incluyó el nombre del demandante en la lista que figura en el anexo II de la Decisión 2010/413/PESC del Consejo, 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).

- 8 Por consiguiente, en virtud del Reglamento de Ejecución (UE) n° 54/2012 del Consejo, de 23 de enero de 2012, por el que se aplica el Reglamento (UE) n° 961/2010 relativo a la adopción de medidas restrictivas contra Irán (DO L 19, p. 1), se incluyó el nombre del demandante en la lista que figura en el anexo VIII del Reglamento (UE) n° 961/2010 del Consejo, de 25 de octubre de 2010, relativo a la adopción de medidas restrictivas contra Irán y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 423/2007 (DO L 281, p. 1). Esta inclusión surtió efecto el 24 de enero de 2012. Tuvo como consecuencia, en particular, la congelación de los fondos y de los recursos económicos del demandante.
- 9 La inclusión del nombre del demandante en las listas antes mencionadas se basaba en la siguiente razón:  
  
«Participación en actividades destinadas a eludir las sanciones.»
- 10 Mediante escrito de 24 de enero de 2012, recibido por el demandante el 6 de febrero de 2012, el Consejo informó a éste de la inclusión de su nombre en las listas que figuran en el anexo II de la Decisión 2010/413, en su versión modificada por la Decisión 2012/35, y en el anexo VIII del Reglamento n° 961/2010, en su versión modificada por el Reglamento de Ejecución n° 54/2012. Se adjuntó en anexo a ese escrito una copia de la Decisión 2012/35 y del Reglamento de Ejecución n° 54/2012.
- 11 Mediante la adopción del Reglamento (UE) n° 267/2012 del Consejo, de 23 de marzo de 2012, relativo a medidas restrictivas contra Irán y por el que se deroga el Reglamento n° 961/2010 (DO L 88, p. 1), se eliminó la inclusión del nombre del demandante en la lista que figura en el anexo VIII del Reglamento n° 961/2010, en su versión modificada por el Reglamento de Ejecución n° 54/2012, para ser sustituida por la inclusión del nombre de ésta, por motivos idéntico a los ya mencionados en el apartado 9 anterior, en la lista que figura en el anexo IX del Reglamento n° 267/2012 (en lo sucesivo, lista que figura en el anexo IX del Reglamento n° 267/2012 y lista que figura en el anexo II de la Decisión 2010/413, en su versión modificada por la Decisión 2012/35, consideradas conjuntamente, «listas controvertidas»), con efecto a 24 de marzo de 2012.
- 12 Mediante escrito de 26 de marzo de 2012, el demandante negó cualquier participación personal en las actividades destinadas a evitar las sanciones y solicitó, por lo tanto, al Consejo que revisara la inclusión de su nombre en las listas que figuran en el anexo II de la Decisión 2010/413, en su versión modificada por la Decisión 2012/35, y en el anexo VIII del Reglamento n° 961/2010, en su versión modificada por el Reglamento de Ejecución n° 54/2012. Solicitó asimismo la transmisión de los elementos que justificaban dicha inclusión.
- 13 Mediante escrito de 2 de agosto de 2012, el Consejo informó al demandante de su intención de completar las razones que justificaban la inclusión de su nombre en las listas controvertidas, añadiendo una referencia al hecho de que facilitaba apoyo económico al Gobierno de Irán y que, como consecuencia, estaba comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 20, letra c), de la Decisión 2010/413 y del artículo 23, apartado 2, letra d), del Reglamento n° 267/2012.
- 14 Mediante escrito de 7 de octubre de 2012, el demandante reprochó al Consejo que hubiera incumplido la obligación de motivación que le incumbe. Negó cualquier participación en las actividades destinadas a eludir las sanciones contra la República Islámica de Irán o a facilitar apoyo económico al Gobierno de Irán para favorecer la proliferación nuclear. Por último, pidió de nuevo al Consejo que le transmitiera los elementos que justificaban la inclusión de su nombre en las listas controvertidas.

- 15 En virtud de la Decisión 2012/635/PESC del Consejo, de 15 de octubre de 2012, por la que se modifica la Decisión 2010/413/PESC (DO L 282, p. 58), se completaron los motivos de la inclusión del nombre del demandante en la lista que figura en el anexo II de la Decisión 2010/413, en su versión modificada por la Decisión 2012/35, como se expone a continuación:

«Participación en actividades destinadas a eludir las sanciones. Facilita apoyo económico al Gobierno iraní.»

- 16 Por consiguiente, mediante el Reglamento de Ejecución (UE) n° 945/2012 del Consejo, de 15 de octubre de 2012, por el que se aplica el Reglamento (UE) n° 267/2012 (DO L 282, p. 16), se completaron los motivos de la inclusión del nombre del demandante en la lista que figura en el anexo IX del Reglamento n° 267/2012, como se ha indicado en el apartado 15 anterior.

- 17 Mediante escrito de 28 de septiembre de 2012, el demandante pidió de nuevo al Consejo que le comunicara los elementos que justificaban la inclusión de su nombre en las listas controvertidas.

- 18 Mediante escrito de 10 de diciembre de 2012, el Consejo indicó al demandante que la inclusión de su nombre en las listas controvertidas se basaba en una propuesta de inclusión remitida por un Estado miembro, que no podía especificarse por razones de confidencialidad. El contenido de dicha propuesta, tal como figuraba en la nota de transmisión del Consejo designada con la referencia 17576/12, que se adjuntaba al escrito de 10 de diciembre de 2012, estaba redactado del siguiente modo:

«Las actividades [del demandante] ayudan a eludir las sanciones internacionales impuestas a Irán.

Esta medida [restrictiva adoptada contra el demandante] puede reforzar la presión diplomática ejercida actualmente sobre Irán.»

- 19 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 12 de junio de 2012, el demandante interpuso un recurso que tiene por objeto, en esencia, la anulación, por un lado, de la Decisión 2012/35 y, por otro, del Reglamento n° 267/2012, en la medida en que éstos siguieron incluyendo, tras su revisión, el nombre del demandante en las listas que figuran en los anexos de esos dos actos. Este recurso fue registrado con el número T-262/12.

### **Procedimiento y pretensiones de las partes**

- 20 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal, a través de la aplicación e-curia, el 26 de diciembre de 2012, a las 20.44 h, el demandante interpuso un recurso que tiene por objeto la anulación de la Decisión 2012/635 y del Reglamento de Ejecución n° 945/2012, en la medida en que éstos siguieron incluyendo, tras su revisión, el nombre del demandante en las listas controvertidas. Dicho recurso se atribuyó a la Sala Cuarta del Tribunal por razones de conexidad. En apoyo de su recurso, el demandante presentó la declaración prestada por su vicegobernador en materia cambiaria, la Sra. R.

- 21 El mismo día, a las 21.19 h, el demandante presentó en la Secretaría del Tribunal, a través de la aplicación e-curia, un escrito por el que se adaptaban sus pretensiones en el asunto T-262/12 para que éstas se refirieran también a la Decisión 2012/635 y al Reglamento de Ejecución n° 945/2012, en la medida en que éstos siguieron incluyendo, tras revisión, su nombre en las listas controvertidas. En dicho escrito, pedía también al Tribunal, que considerara que «la [...] demanda modificada [por el escrito por el que se adaptaban las pretensiones] era admisible en su totalidad, [...] que acumulara [el asunto T-262/12 y el presente asunto] o que [...] tratara [esos dos asuntos] como un recurso de anulación único».

- 22 Mediante escrito de 16 de abril de 2013, el Consejo presentó escrito de contestación a la demanda en el presente asunto, en el que pedía que se declarara la inadmisibilidad del recurso por causa de litispendencia.
- 23 El 21 de junio de 2013, el demandante presentó escrito de réplica.
- 24 El 20 septiembre de 2013, el Consejo presentó escrito de dúplica.
- 25 Al modificarse la composición de las Salas del Tribunal a partir del 23 de septiembre de 2013, el Juez Ponente fue adscrito a la Sala Primera, a la que se atribuyó, por consiguiente, el presente asunto.
- 26 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal decidió abrir la fase oral y, en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento previstas en el artículo 64 de su Reglamento de Procedimiento, instó a las partes a responder a determinadas preguntas. El demandante y el Consejo dieron cumplimiento a lo solicitado dentro del plazo señalado.
- 27 Mediante sentencia de 18 de septiembre de 2014, Central Bank of Iran/Consejo, (T-262/12, EU:T:2014:777), el Tribunal anuló el Reglamento n° 267/2012, en la medida en que éste había incluido el nombre del demandante en la lista que figura en su anexo IX, y desestimó el recurso en todo lo demás. En cuanto a las pretensiones de anulación de la Decisión 2012/635 y del Reglamento de Ejecución n° 945/2012, en la medida en que éstos siguieron incluyendo, tras su revisión, el nombre del demandante en las listas controvertidas, la desestimación del recurso se basó en la inadmisibilidad de esas pretensiones por causa de litispendencia, debido a la interposición del presente recurso.
- 28 En la vista de 30 de septiembre de 2014 se oyeron los informes orales del demandante y del Consejo y sus respuestas a las preguntas orales formuladas por el Tribunal. El demandante precisó que sus pretensiones relativas a las costas únicamente hacían referencia a las del presente asunto y no a las del asunto T-262/12, precisión que se hizo constar en el acta de la vista.
- 29 El demandante solicita al Tribunal que:
- Anule la Decisión 2012/635 y el Reglamento n° 945/2012, en la medida en que éstos siguieron incluyendo, tras su revisión, el nombre del demandante en las listas controvertidas (en lo sucesivo, «actos impugnados»).
  - Condene en costas al Consejo.
- 30 El Consejo solicita al Tribunal que:
- Con carácter principal, declare la inadmisibilidad del recurso.
  - Con carácter subsidiario, desestime el recurso por infundado.
  - Condene en costas al demandante.

## Fundamentos de Derecho

### *Sobre la admisibilidad*

Sobre la causa de inadmisión del recurso por causa de litispendencia

- 31 El Consejo solicita que se declare la inadmisibilidad de estas pretensiones por causa de litispendencia. En el escrito por el que se adaptan las pretensiones en el recurso T-262/12, el demandante ya pidió la anulación de los actos impugnados invocando los mismos motivos.
- 32 Según jurisprudencia reiterada, debe declararse la inadmisibilidad por causa de litispendencia de un recurso, interpuesto con posterioridad a otro, que enfrenta a las mismas partes, que se basa en los mismos motivos y que pretende la anulación del mismo acto jurídico (sentencia de 16 septiembre de 2013, De Nicola/BEL, T-618/11 P, RecFP, EU:T:2013:479, apartado 98; véase asimismo, en este sentido, la sentencia de 22 de septiembre de 1988, Francia/Parlamento, 358/85 y 51/86, Rec, EU:C:1988:431, apartado 12).
- 33 La adaptación de las pretensiones efectuada mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal durante el procedimiento, en circunstancias como las del asunto T-262/12, constituye un acto procedimental que, sin perjuicio de una decisión ulterior del Tribunal sobre la admisibilidad, equivale a la interposición de un recurso mediante demanda (auto de 21 de junio de 2012, Hamas/Consejo, T-531/11, EU:T:2012:317, apartado 16).
- 34 En el caso de autos, las pretensiones de anulación contenidas en el escrito por el que se adaptan las pretensiones en el asunto T-262/12 (apartado 21 *supra*) y las contenidas en el escrito de interposición del recurso en el presente asunto (apartado 20 *supra*) enfrentan a las mismas partes, se basan en los mismos motivos y pretenden la anulación de los mismos actos jurídicos, a saber, la Decisión 2012/635 y el Reglamento de Ejecución n° 945/2012, en la medida en que éstos siguieron incluyendo, tras su revisión, el nombre del demandante en las listas controvertidas.
- 35 Contrariamente a lo que sostiene el Consejo, que planteó la causa de inadmisión del presente recurso por causa de litispendencia, no es posible considerar que la interposición de dicho recurso es posterior a la presentación del escrito por el que se adaptan las pretensiones en el asunto T-262/12. Al contrario, de las horas de presentación mencionadas en los apartados 20 y 21 anteriores resulta que dicho escrito fue presentado con posterioridad a la interposición del recurso en el presente asunto.
- 36 Así pues, en la sentencia Central Bank of Iran/Consejo, citada en el apartado 27 *supra* (EU:T:2014:777), las pretensiones de anulación de la Decisión 2012/635 y del Reglamento de Ejecución n° 945/2012, en la medida en que éstos siguieron incluyendo, tras su revisión, el nombre del demandante en las listas controvertidas, fueron desestimadas al ser declaradas inadmisibles por causa de litispendencia, debido a la interposición del presente recurso.
- 37 De lo antedicho resulta que las pretensiones de anulación de la Decisión 2012/635 y del Reglamento de Ejecución n° 945/2012, en la medida en que éstos siguieron incluyendo, tras su revisión, el nombre del demandante en las listas controvertidas, no pueden ser declaradas inadmisibles por causa de litispendencia.
- 38 Por lo tanto, debe desestimarse por infundada la presente causa de inadmisión propuesta por el Consejo.



Sobre la causa de inadmisión del recurso basada en que todos los motivos invocados en apoyo de éste descansan en la invocación, por el demandante, de la protección y garantías vinculadas a los derechos fundamentales

- 39 El Consejo sostiene que el recurso es inadmisibile, en la medida en que se apoya en motivos basados todos en la invocación, por el demandante, de la protección y de las garantías vinculadas a los derechos fundamentales. Ahora bien, a su juicio, como banco central de la República Islámica de Irán, el demandante es una organización gubernamental que no puede ampararse en la protección y las garantías vinculadas a los derechos fundamentales que invoca ante el Tribunal.
- 40 El demandante solicita que se desestime la causa de inadmisión propuesta por el Consejo, por considerar que está legitimado para invocar la protección y las garantías vinculadas a los derechos fundamentales, como se recoge en la sentencia Central Bank of Iran/Consejo, citada en el apartado 27 *supra* (EU:T:2014:777).
- 41 Es preciso señalar que, contrariamente a los que sostiene el Consejo, todos los motivos en los que descansa el presente recurso no se basan en la invocación, por el demandante, de la protección y de las garantías vinculadas a los derechos fundamentales. En este sentido, el primer motivo se basa en un error manifiesto de apreciación. Por lo tanto, la presente causa de inadmisión no está fundamentada de hecho.
- 42 Además, dicha excepción no está fundamentada en Derecho en la medida en que, según la jurisprudencia, la cuestión de si el demandante es titular de los derechos que invoca en el marco de los motivos segundo, tercero y cuarto no hace referencia a la admisibilidad de tales motivos y, por lo tanto, del recurso que descansa en éstos, sino a su fundamentación (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de septiembre de 2013, Post Bank Iran/Consejo, T-13/11, EU:T:2013:402, apartado 54).
- 43 Por lo tanto, debe desestimarse por infundada la presente causa de inadmisión propuesta por el Consejo. Esta desestimación se produce sin perjuicio, a la vista del motivo invocado por el Consejo, de la verificación de la legitimación del demandante para invocar la protección y las garantías vinculadas a los derechos fundamentales que deberá ser efectuada, en sus caso, en la fase de examen del fondo de los motivos que se basan en esa protección y en esas garantías, a saber, en el caso de autos, los motivos segundo, tercero y cuarto (véanse, a este respecto, los apartados 51 a 100 y 112 a 120 *infra*).
- 44 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede declarar la admisibilidad total del presente recurso.

#### *Sobre el fondo*

- 45 El demandante invoca cuatro motivos para fundamentar sus pretensiones de anulación de los actos impugnados. El primer motivo se basa en un error de apreciación en que incurrió el Consejo, que consideró, en los actos impugnados, que concurría uno de los criterios previstos en el artículo 20 de la Decisión 2010/413, en su versión modificada por la Decisión 2012/35, posteriormente por la Decisión 2012/635 (en lo sucesivo, «artículo 20 de la Decisión 2010/413») y en el artículo 23 del Reglamento n° 267/2012, para la inclusión del nombre de una persona o de una entidad en las listas controvertidas. El segundo motivo se basa en el incumplimiento de la obligación de motivación debido a que el Consejo no motivó de manera adecuada y suficiente los actos impugnados. El tercer motivo se basa en la violación del principio del respeto del derecho de defensa y del derecho a la tutela judicial efectiva. El cuarto motivo se apoya en la violación del principio de proporcionalidad y de los derechos fundamentales del demandante, en particular, el derecho a la protección de su propiedad y de su honor.

46 Procede comenzar con el examen del segundo motivo, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación, abordando, en primer lugar, la cuestión general de si, contrariamente a lo que sostiene el Consejo, el demandante puede alegar la protección y las garantías vinculadas a los derechos fundamentales que invoca y, en segundo lugar, si puede constatarse específicamente, en el caso de autos, un incumplimiento de la obligación de motivación.

Sobre la legitimación del demandante para invocar la protección y las garantías vinculadas a los derechos fundamentales

47 Las alegaciones de las partes ya fueron expuestas en los apartados 39 y 40 *supra*, a los cuales procede, por lo tanto, remitirse.

48 Es pacífico entre las partes que el demandante tiene personalidad jurídica propia y constituye, por lo tanto, una persona jurídica formalmente distinta del Estado iraní.

49 De las razones expuestas en los apartados 67 a 71 de la sentencia Central Bank of Iran/Consejo, citada en el apartado 27 *supra* (EU:T:2014:777), resulta que no existe en el Derecho de la Unión una norma que impida a las personas jurídicas que son organizaciones gubernamentales u organismos estatales invocar en su favor la protección y las garantías vinculadas a los derechos fundamentales. Por lo tanto, esos mismos derechos pueden ser invocados por las citadas personas ante el juez de la Unión siempre que sean compatibles con su condición de persona jurídica (sentencia de 6 de septiembre de 2013, Bank Melli Iran/Consejo, T-35/10 y T-7/11, Rec, EU:T:2013:397, apartado 70).

50 De lo antedicho resulta que el demandante puede alegar la protección y las garantías vinculadas a los derechos fundamentales, que invoca en particular en el marco del segundo motivo.

Sobre el segundo motivo, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación

51 El demandante sostiene que el Consejo incumplió la obligación de motivar los actos que adopta, que resulta del artículo 296 TFUE, tal como ha sido interpretada por la jurisprudencia. En los actos impugnados, el Consejo no indicó en qué criterio preciso, enunciado en el artículo 20 de la Decisión 2010/413 y en el artículo 23 del Reglamento n° 267/2012, se basó para seguir incluyendo, tras su revisión, el nombre del demandante en las listas controvertidas. Las alegaciones de que «participó en las actividades destinadas a evitar las sanciones» y de que «facilitó apoyo económico al Gobierno iraní» son vagas y no aportan ningún indicio preciso sobre las imputaciones exactas que se formulan. Parafrasean de manera aproximada algunos criterios enunciados en las disposiciones antes mencionadas. Sin embargo, de la jurisprudencia se desprende que se le deberían haber comunicado las razones específicas y concretas de los actos impugnados al mismo tiempo que esos actos y la falta de esa comunicación no podía ser subsanada durante el presente procedimiento. En el caso de autos, el demandante hizo todo lo posible por desvirtuar los actos impugnados, sin conocer las razones precisas de éstos. Sin embargo, las razones invocadas son tan vagas e imprecisas que sólo podía desvirtuarlas rebatiéndolas de modo general, como en los escritos de 26 de marzo y 7 de octubre de 2012, o la declaración prestada por la Sra. R., y no responden a las exigencias de la jurisprudencia. Además, el Consejo no expuso las razones por las que no tomó en consideración sus declaraciones en las que afirmaba que jamás había participado en la proliferación nuclear ni en actividades destinadas a eludir las sanciones, declaraciones que fueron confirmadas seguidamente por la declaración de la Sra. R.

52 El Consejo rechaza las alegaciones del demandante y solicita que se desestime el segundo motivo. A su juicio, las razones de los actos impugnados permiten al demandante comprender el alcance de las medidas restrictivas adoptadas contra él y le proporcionan suficiente información para que pudiera



impugnarlas. En el caso de autos, es necesario que los actos impugnados estén suficientemente motivados con arreglo a uno de los criterios enunciados en el artículo 20 de la Decisión 2010/413 y en el artículo 23 del Reglamento n° 267/2012.

- 53 Según reiterada jurisprudencia, la obligación de motivar un acto lesivo que constituye un corolario del principio del respeto del derecho de defensa tiene la finalidad, por una parte, de proporcionar al interesado una indicación suficiente sobre si el acto está bien fundado o si eventualmente adolece de algún vicio que permita impugnar su validez ante el juez de la Unión y, por otra parte, de permitir a éste el ejercicio de su control sobre la legalidad de éste (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de noviembre de 2012, Consejo/Bamba, C-417/11 P, Rec, EU:C:2012:718, apartado 49 y jurisprudencia citada).
- 54 La motivación exigida por el artículo 296 TFUE debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de manera que el interesado pueda conocer las razones de las medidas adoptadas y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control (véase la sentencia Consejo/Bamba, citada en el apartado 53 *supra*, EU:C:2012:718, apartado 50 y jurisprudencia citada).
- 55 Por lo que atañe a un acto del Consejo que impone medidas restrictivas, su motivación debe identificar las razones específicas y concretas por las que éste considera, en el ejercicio de su facultad discrecional de apreciación, que el interesado tiene que ser objeto de tales medidas. (sentencia Consejo/Bamba, citada en el apartado 53 *supra*, EU:C:2012:718, apartado 52).
- 56 El artículo 24, apartado 3, de la Decisión 2010/413 y el artículo 46, apartado 3, del Reglamento n° 267/2012 obligan también al Consejo a motivar de manera individual y específica las medidas restrictivas adoptadas de conformidad con el artículo 20, apartado 1, letras b) y c), de esa misma Decisión y el artículo 23, apartados 2 y 3, de dicho Reglamento y a dar a conocer la motivación a las personas y entidades de que se trate (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 16 de noviembre de 2011, Bank Melli Iran/Consejo, C-548/09 P, Rec, EU:C:2011:735, apartado 48). Según la jurisprudencia, el Consejo debe, en principio, cumplir su obligación de motivación, por medio de una comunicación individual, sin que baste la mera publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de septiembre de 2013, Makhlof/Consejo, T-383/11, Rec, EU:T:2013:431, apartados 47 y 48; véase asimismo, en este sentido y por analogía, la sentencia Bank Melli Iran/Consejo, antes citada, EU:C:2011:735, apartado 52).
- 57 La motivación exigida por el artículo 296 TFUE y por el artículo 24, apartado 3, de la Decisión 2010/413 y por el artículo 46, apartado 3, del Reglamento n° 267/2012 debe adaptarse a las disposiciones en virtud de las cuales han sido adoptadas las medidas restrictivas. La exigencia de motivación debe apreciarse en función de las circunstancias de cada caso, en particular, el 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 (véase la sentencia Consejo/Bamba, citada en el apartado 53 *supra*, EU:C:2012:718, apartado 53 y jurisprudencia citada).
- 58 En particular, un acto lesivo está suficientemente motivado cuando recae en un contexto conocido por el interesado, permitiéndole comprender el alcance de la medida adoptada respecto a él (véase la sentencia Consejo/Bamba, citada en el apartado 53 *supra*, EU:C:2012:718, apartado 54 y jurisprudencia citada).

59 En el presente litigio, de los elementos que constan en los autos resulta que los actos impugnados se basan en las siguientes razones:

«Participación en actividades destinadas a eludir las sanciones. Facilita apoyo económico al Gobierno iraní.»

60 Como se desprende de los apartados 28 y 29 del escrito de contestación a la demanda, no se discute que el Consejo no comunicó ninguna razón adicional al demandante antes de que éste presentara el recurso, el 26 de diciembre de 2012.

61 En el apartado 28 del escrito de contestación a la demanda, el Consejo indicó que «el elemento mencionado en la motivación [citada en el apartado 59 *supra*], a saber, “la participación en las actividades destinadas a evitar las sanciones”, [correspondía] a los dos criterios de [inclusión anteriormente enunciados]», a saber, por un lado, el criterio del «apoyo» facilitado a la proliferación nuclear, «como se señala en el artículo 23, apartado 2, letra a), del Reglamento [...] n° 267/2012 y en el artículo 20, apartado 1, letra b), de la Decisión 2010/413», y, por otro lado, el de la «ayuda para infringir medidas restrictivas o para apartarse de las mismas» facilitada a una persona o a una entidad cuyo nombre se incluye en una lista de personas y de entidades a las que se refieren las medidas restrictivas adoptadas contra la República Islámica de Irán, «como se señala en el artículo 23, apartado 2, letra b), del Reglamento [...] n° 267/2012» y en el artículo 20, apartado 1, letra b), de la Decisión [2010/413]».

62 Además, en el apartado 29 del referido escrito de contestación a la demanda, el Consejo indicó que «la razón adicional añadida por [los actos] impugnados, a saber, que el demandante “facilita un apoyo económico al Gobierno iraní”, [correspondía] al criterio [...] contemplado en el artículo 23, apartado 2, letra d), del Reglamento [...] n° 267/2012 y en el artículo 20, apartado 1, letra c), de la Decisión 2010/413».

63 A este respecto, es preciso recordar que el artículo 23, apartado 2, letras a), b) y d), del Reglamento n° 267/2012 y el artículo 20, apartado 1, letras b) y c), de la Decisión 2010/413 definen criterios alternativos de inclusión del nombre de una persona o de una entidad en las listas controvertidas.

64 Entre estos criterios, en primer lugar, el artículo 23, apartado 2, letra a), del Reglamento n° 267/2012 prevé que se inmovilizarán todos los fondos y recursos económicos de las personas, entidades u organismos que hayan sido identificadas como participantes o asociadas directamente, o que hayan proporcionado apoyo a la proliferación nuclear, incluida la participación mediante el suministro de bienes y tecnología prohibidos (criterio del apoyo a la proliferación nuclear). Además, el artículo 23, apartado 2, letra b), del Reglamento n° 267/2012 dispone que se inmovilizarán todos los fondos de las personas, entidades u organismos que hayan asistido a una persona, entidad cuyo nombre esté incluido en una lista de personas, entidades u organismos a los que se aplican medidas restrictivas a evadir o infringir las disposiciones de dicho Reglamento, de la Decisión 2010/413 y de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (criterio de la ayuda para evitar las medidas restrictivas). Por último, el artículo 23, apartado 2, letra d), del Reglamento n° 267/2012 dispone que todos los fondos de las personas, entidades u organismos que hayan sido identificadas como otras personas, entidades u organismos que ofrecen apoyo, en particular apoyo material, logístico o financiero, al Gobierno de Irán, y las personas y entidades asociadas con ellos (criterio del apoyo al Gobierno iraní).

65 De manera similar, por un lado, el artículo 20, apartado 1, letra b), de la Decisión 2010/413 prevé que serán inmovilizados todos los fondos y recursos económicos de las personas y entidades que se dediquen, estén directamente vinculadas o faciliten apoyo a la proliferación nuclear, incluso mediante su participación en la adquisición de artículos, bienes, equipos, materiales y tecnologías prohibidos (criterio del apoyo a la proliferación nuclear). Por otro lado, dispone que se inmovilizarán todos los fondos de las personas y de las entidades que se considere que han ayudado a personas y entidades

cuyo nombre esté incluido en una lista de personas o de entidades a los que se refieren las medidas restrictivas adoptadas contra la República Islámica de Irán a evadir las sanciones o infringir las disposiciones de la referida Decisión 2010/413 o las disposiciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (criterio de la ayuda para evadir las medidas restrictivas). Además, el artículo 20, apartado 1, letra c), de la Decisión 2010/413 enuncia en particular que se inmovilizarán todos los fondos de las personas y de las entidades que faciliten apoyo al Gobierno iraní (criterio del apoyo al Gobierno iraní).

- 66 En la medida en que en el apartado 63 anterior se ha indicado que los criterios definidos en el artículo 23, apartado 2, letras a), b) y d), del Reglamento n° 267/2012 y en el artículo 20, apartado 1, letras b) y c), de la Decisión 2010/413 eran alternativos, es preciso señalar, antes de nada, que el criterio del apoyo al Gobierno iraní se distingue del criterio del apoyo a la proliferación nuclear. A este respecto, procede recordar que este último criterio implica que se establezca la existencia de un vínculo, directo o indirecto, entre las actividades de la persona o de la entidad afectada y la proliferación nuclear. Por su parte, el criterio del apoyo al Gobierno iraní, que amplía el ámbito de aplicación de las medidas restrictivas para reforzar las presiones que se ejercen sobre la República Islámica de Irán, abarca toda actividad de la persona o de la entidad afectada que, con independencia incluso de cualquier vínculo directo o indirecto con la proliferación nuclear, pueda, por su importancia cuantitativa o cualitativa, favorecer dicha proliferación, al facilitar al Gobierno iraní un apoyo, en forma de recursos o de equipamiento de orden material, financiero o logístico, que le permiten proseguir ésta. La normativa aplicable presume la existencia de un vínculo entre la prestación de dicho apoyo al Gobierno iraní y el desarrollo de actividades de proliferación nuclear y trata de privar al Gobierno iraní de sus fuentes de ingresos para obligarle a cesar el desarrollo de su programa de proliferación nuclear, ante la falta de recursos financieros suficientes.
- 67 Seguidamente es preciso recordar que, además de indicar el fundamento jurídico de la medida adoptada, la obligación de motivación del Consejo se refiere precisamente a las circunstancias que permiten considerar que concurría uno u otro de los criterios de inclusión en el caso de los interesados (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de octubre de 2009, Bank Melli Iran/Consejo, T-390/08, Rec, EU:T:2009:401, apartado 83).
- 68 Por último, procede recordar que la omisión de la referencia a una disposición concreta no puede constituir un vicio sustancial cuando el fundamento jurídico de un acto puede ser determinado apoyándose en otros elementos de éste. Tal referencia explícita es, sin embargo, indispensable cuando, a falta de ésta, los interesados y el juez de la Unión carecen de certeza respecto al fundamento jurídico concreto (sentencia de 26 de marzo de 1987, Comisión/Consejo, 45/86, Rec, EU:C:1987:163, apartado 9).
- 69 Por consiguiente, procede examinar si la motivación de los actos impugnados contiene referencias explícitas a los tres criterios mencionados en los apartados 64 y 65 anteriores o, al menos, a uno u otro de éstos y si, en su caso, puede considerarse que dicha motivación basta para permitir al demandante comprobar la fundamentación de los actos impugnados, defenderse ante el Tribunal y a éste ejercer su control.
- 70 Las razones expuestas en el apartado 59 anterior no indican expresamente a qué criterios, enunciados en el apartado 23, apartado 2, del Reglamento n° 267/2012 y en el artículo 20, apartado 1, letra c), de la Decisión 2010/413, se vinculan. Sin embargo, en la medida en que se refieren a «actividades destinadas a evitar las sanciones», puede interpretarse que se vinculan con toda probabilidad al criterio de la ayuda para evitar las medidas restrictivas. Además, como señala de manera acertada el Consejo, la referencia, en esas mismas razones, al hecho de que el demandante «[facilite] apoyo económico al Gobierno iraní» corresponde al criterio del apoyo al Gobierno iraní, que, como se ha indicado en el apartado 66 anterior, es un criterio autónomo respecto al del apoyo a la proliferación nuclear.

- 71 En cambio, a falta de un elemento que haga referencia a un eventual «apoyo» facilitado por el demandante a la proliferación nuclear o a una eventual «participación» de éste en la adquisición de bienes y de tecnologías prohibidas, no puede afirmarse la existencia de un vínculo, como el Consejo sostiene, entre los motivos expuestos en el apartado 59 anterior y el criterio del apoyo a la proliferación nuclear.
- 72 En los apartados 26 a 28 del escrito de contestación a la demanda, el Consejo sostiene ciertamente que el «apoyo» del demandante a la proliferación nuclear o la adquisición de bienes, de equipos, de materiales y de tecnologías prohibidas resulta «necesariamente» de la «función de “banquero de los poderes públicos iraníes” que asume» en la medida en que «presta servicios bancarios a los ministerios iraníes y a otras entidades controladas por el Gobierno, incluidas las que participan en [la proliferación nuclear]» y «ha participado necesariamente en adquisiciones [de los materiales y de los suministros necesarios para dicha proliferación]» y en la «exportación ilegal de armamentos y de otros materiales de Irán hacia otros Estados “díscolos” [que permiten financiar tales adquisiciones]».
- 73 A este respecto, procede señalar que el Consejo se refiere, de hecho, a elementos que implican cierto grado de vinculación de las actividades del demandante con las actividades nucleares de la República Islámica de Irán, que no se deducen de manera evidente de las razones expuestas en el apartado 59 anterior y que, por lo tanto, no pueden ser tenidas en cuenta a efectos de determinar a qué criterio de inclusión deben vincularse tales razones.
- 74 Teniendo en cuenta las observaciones anteriores, procede señalar que el carácter suficiente de la motivación de los actos impugnados puede únicamente apreciarse poniéndolo en relación con el criterio de la ayuda para evitar las medidas restrictivas y el del apoyo al Gobierno iraní, a los que el Consejo se refiere de modo implícito, pero necesario, en los citados actos.
- 75 En la medida en que los actos impugnados están basados en el criterio de la ayuda para evitar las medidas restrictivas y dado que en tales actos se señaló que el demandante había «participado en actividades destinadas a evitar las sanciones», su motivación es insuficiente, en el sentido de que no permite ni al demandante ni al Tribunal comprender las circunstancias que llevaron al Consejo a considerar que ese criterio concurría en el caso del demandante y, por lo tanto, a adoptar tales actos. En efecto, dicha motivación parece una mera repetición del propio criterio. No contiene ningún elemento que especifique las razones por las que ese criterio es aplicable al demandante. De este modo, dicha motivación no precisa en absoluto los nombres de las personas, de las entidades o de los organismos que figuran en una lista que impone medidas restrictivas cuyas sanciones el demandante ayudó a evadir, el momento y las circunstancias de la citada ayuda ni las modalidades de ésta. El Consejo no se refiere a ninguna operación identificable, ni a ninguna ayuda particular. A falta de mayores precisiones, esta motivación no basta para permitir al demandante comprobar, sobre la base del criterio de la ayuda para evitar las medidas restrictivas, la fundamentación de los actos impugnados, defenderse ante el Tribunal y a éste ejercer su control (véase, en este sentido, la sentencia *Central Bank of Iran/Consejo*, citada en el apartado 27 *supra*, EU:T:2014:777, apartado 91).
- 76 En sus escritos, el Consejo invocó ciertamente una motivación implícita de los actos impugnados a este respecto y señaló que la «ayuda para infringir las medidas restrictivas o apartarse de las mismas» facilitada por el demandante resulta «necesariamente» de la «función de “banquero de los poderes públicos iraníes” que asume [éste]». En su opinión, en el marco de dicha función, «prestó [...] servicios bancarios a los ministerios iraníes y a otras entidades controladas por el Gobierno, incluidas las que [participaban en la proliferación nuclear]».
- 77 A este respecto, es preciso señalar que la motivación puede ser implícita, siempre que permita a los interesados conocer las razones por la que se adoptaron las medidas controvertidas y al órgano jurisdiccional competente disponer de los elementos suficientes para ejercer su control (véanse, en este sentido, las sentencias de 7 de enero de 2004, *Aalborg Portland y otros/Comisión*, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P y C-219/00 P, Rec, EU:C:2004:6, apartado 372 y



jurisprudencia citada, y de 8 de febrero de 2007, Groupe Danone/Comisión, C-3/06 P, Rec, EU:C:2007:88, apartado 46 y jurisprudencia citada). Así pues, pueden ser tomadas en consideración razones que no figuren explícitamente cuando sean de carácter evidente, tanto para los interesados como para el órgano jurisdiccional competente.

- 78 Pues bien, en el caso de autos, no resulta evidente que, en su condición de banco central de la República Islámica de Irán, el demandante haya necesariamente ayudado a personas o entidades que participen en el Gobierno iraní o estén controladas por éste y cuyos nombres estén incluidos en las listas de personas y entidades a las que se refieren las medidas restrictivas adoptadas contra la República Islámica de Irán, a infringir tales medidas o apartarse de las mismas prestándoles servicios bancarios tales como la puesta a disposición de fondos. En efecto, si bien es evidente que, en virtud de sus funciones y poderes, como banco central de la República Islámica de Irán, el demandante facilita, de manera general, un apoyo económico al Gobierno iraní (véase el apartado 108 *infra*), de ello no resulta necesariamente que facilite, de manera específica, tal apoyo a personas o a entidades que participen en ese Gobierno o son controladas por él, incluidas aquellas cuyos nombres hayan sido incluidos en las listas de personas y de entidades a las que se refieren las medidas restrictivas adoptadas contra la República Islámica de Irán.
- 79 Por consiguiente, la motivación implícita invocada por el Consejo no puede ser tomada en cuenta a efectos de subsanar la insuficiencia de la motivación explícita en lo que se refiere al criterio de la ayuda destinada a evitar las medidas restrictivas.
- 80 En la medida en que los actos impugnados se basan en el criterio del apoyo al Gobierno iraní, es preciso determinar, conforme a la interpretación de ese criterio que se ha expuesto en el apartado 66 anterior, si el Consejo hizo referencia a actividades del demandante que, aunque como tales no tienen ningún vínculo directo o indirecto demostrado con la proliferación nuclear, pueden favorecer dicha proliferación, al facilitar al Gobierno iraní recursos o equipamiento que le permiten proseguir ésta.
- 81 Si bien, por lo que atañe al criterio del apoyo al Gobierno iraní, el Consejo estaba obligado a precisar y especificar los recursos o el equipamiento que hubiera facilitado a dicho Gobierno, en cambio y en contra de lo que sostiene el demandante, no estaba obligado a motivar los actos impugnados relacionados con una eventual utilización de los recursos o del equipamiento por parte de ese Gobierno para proseguir la proliferación nuclear.
- 82 En el presente litigio, el Consejo se refirió expresamente a un «apoyo económico al Gobierno iraní» y alegó, en el apartado 29 del escrito de contestación a la demanda, que «no [había] necesidad de respaldar más ese motivo, puesto que [era] evidente que el demandante, como banquero del Gobierno iraní, [facilitaba] apoyo económico a dicho Gobierno».
- 83 Ciertamente, en la motivación de los actos impugnados, en lo tocante al criterio del apoyo al Gobierno iraní, el Consejo no hizo referencia expresa a los servicios financieros que el demandante presta al Gobierno iraní, como banco central de la República Islámica de Irán.
- 84 Sin embargo, en el presente litigio, el demandante podía entender que el Consejo hacía referencia a los servicios financieros que presta, como banco central de la República Islámica de Irán, al Gobierno de Irán. Además, de sus escritos se deduce que el demandante así lo entendió. En el apartado 23 de la demanda, el demandante señala, en efecto, basándose en la declaración de la Sra. R., que «el Gobierno [iraní] es uno [de sus clientes]», pero precisa, a este respecto, que «casi todos los bancos centrales actúan como banco del Gobierno y [que] únicamente en ese sentido facilitan un “apoyo económico”, o más exactamente servicios financieros, al Gobierno». Por lo tanto, el demandante se defendió fundamentalmente alegando, como en el escrito de 7 de octubre de 2012 (apartado 14 *supra*), que no había facilitado apoyo económico a ninguna institución (incluido el Gobierno iraní), para financiar actividades de proliferación nuclear.



- 85 El hecho de que el Consejo no haya precisado, en el caso de autos, las funciones y los poderes del demandante, como banco central de la República Islámica de Irán, no es determinante, en la medida en que éstos se fijan mediante disposiciones legislativas públicamente accesibles que, por lo tanto, puede presumirse que son de conocimiento público. En efecto, es pacífico entre las partes que las funciones y los poderes del demandante, como banco central de la República Islámica de Irán, se definen en el capítulo 2 de la parte II de la Ley monetaria y financiera de la República Islámica de Irán aprobada el 9 de julio de 1972, en particular en los artículos 12 y 13 de la citada Ley. Por consiguiente, puede considerarse que la motivación de los actos impugnados basada en que el demandante «facilita un apoyo económico al Gobierno iraní» remite, implícita, pero necesariamente, a las funciones y a los poderes del demandante, como banco central de la República Islámica de Irán tal como éstos se definen en el capítulo 2 de la parte II de dicha Ley, en particular en los artículos 12 y 13 de esa Ley.
- 86 Así pues, en el contexto del caso de autos, el Consejo no estaba obligado a proporcionar una motivación explícita en relación con los servicios financieros y, por lo tanto, sobre los recursos o sobre los medios financieros que el demandante, como banco central de la República Islámica de Irán, prestó al Gobierno iraní.
- 87 Por la razón expuesta, puede considerarse que los actos impugnados están suficientemente motivados, con arreglo a las exigencias de la jurisprudencia por lo que atañe al criterio del apoyo al Gobierno iraní.
- 88 En la medida en que los motivos basados en un apoyo económico facilitado al Gobierno iraní constituyen una motivación autónoma y suficiente de los actos impugnados y, por lo tanto, la insuficiencia de otros motivos invocados en apoyo de esos mismos actos no puede llevar a su anulación, procede desestimar el segundo motivo, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación.
- 89 De las consideraciones anteriores resulta que únicamente los motivos basados en un apoyo económico facilitado al Gobierno iraní, en la medida en que constituyen una motivación autónoma y suficiente de los actos impugnados, pueden ser tomados en consideración al efectuar el examen de los otros motivos del presente recurso, a saber, en primer lugar, el tercer motivo, basado en la violación del principio del respeto del derecho de defensa y del derecho a la tutela judicial efectiva; en segundo lugar, el primer motivo, basado en un error de apreciación, y, en tercer lugar, el cuarto motivo, basado en la violación del principio de proporcionalidad y en la violación de los derechos fundamentales del demandante.

Sobre el tercer motivo, basado en la violación del principio del respeto del derecho de defensa y del derecho a la tutela judicial efectiva

- 90 El demandante sostiene que el Consejo, al adoptar los actos impugnados, violó el principio de respeto del derecho de defensa y el derecho a la tutela judicial efectiva, tal como han sido interpretados por la jurisprudencia, al no comunicarle los elementos de prueba que en su opinión justificaban los actos impugnados y al no haberle dado la posibilidad de dar a conocer oportunamente su punto de vista sobre dichos elementos. Afirma que, en el caso de autos, no se le comunicó previamente a la adopción de tales actos ningún elemento de prueba que respaldara los actos impugnados, ni siquiera desde la adopción de éstos, y ello a pesar de que presentó varias solicitudes en este sentido, en particular en el escrito de 28 de noviembre de 2012 (apartado 17 *supra*). Según el demandante, el hecho de que el Consejo haya seguido una propuesta de inclusión de su nombre en las listas controvertidas, formulada por un Estado miembro, no obsta al hecho de que debería haberse cerciorado de la fundamentación de dicha propuesta, solicitando, en su caso, al Estado miembro afectado que le presentara los elementos de prueba y la información que la respaldaban. En cualquier caso, el Consejo no puede tratar de subsanar esa falta de comunicación de los elementos de prueba en el marco del presente procedimiento, sin vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva. De la nota de

transmisión del Consejo designada con el número de referencia 17576/12 se desprende que éste no adoptó los actos impugnados a la vista de los elementos que acreditasen su participación en la proliferación nuclear o en la evasión de las sanciones, sino únicamente por la razón, ilegal, de que la inclusión de su nombre en las listas controvertidas «puede reforzar la presión diplomática ejercida actualmente sobre Irán». Además, el Consejo incumplió la obligación de oírle y de tener en cuenta datos fácticos que el demandante le facilitó.

- 91 El Consejo rebate las alegaciones del demandante y solicita que se desestime el tercer motivo por considerar que, aun cuando al demandante le asista su derecho de defensa, éste fue respetado en el presente litigio, ya que se le informó de los actos impugnados, se le comunicó suficiente información y suficientes elementos para poder comprender la motivación de tales actos y, además, tuvo la posibilidad de formular sus observaciones sobre éstos. Por mucho que el demandante le reproche que no comprobara la fundamentación de los actos impugnados, adoptados a propuesta de un Estado miembro, se trata de una imputación que guarda relación con el incumplimiento de una obligación distinta a la invocada en el presente motivo y que debe, por lo tanto, rechazarse por inoperante.
- 92 Procede recordar que el derecho fundamental al respeto del derecho de defensa en los procedimientos previos a la adopción de una medida restrictiva está expresamente consagrado en el artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, a la que el artículo 6 TUE, apartado 1, reconoce el mismo valor jurídico que los Tratados (véase la sentencia Makhlouf/Consejo, citada en el apartado 56 *supra*, EU:T:2013:431, apartado 31 y jurisprudencia citada).
- 93 El principio de respeto del derecho de defensa exige, por una parte, que se comuniquen a la persona o a la entidad afectada los cargos que se le imputan para fundamentar el acto que le es lesivo y, por otra parte, que se dé a la persona o a la entidad afectada la posibilidad de dar a conocer oportunamente su punto de vista sobre esos cargos (véase, por analogía, la sentencia de 12 de diciembre de 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Consejo, T-228/02, EU:T:2006:384, apartado 93).
- 94 En el marco de la adopción de una decisión que mantenga el nombre de una persona o de una entidad en una lista de personas o de entidades afectadas por medidas restrictivas, el Consejo debe respetar el derecho de esa persona o esa entidad a ser previamente oída cuando disponga a este respecto, en la decisión en virtud de la cual se mantiene su nombre en la lista, de nuevos elementos, que no figuraban en la decisión inicial de inclusión de su nombre en dicha lista (véanse, en este sentido, las sentencias de 21 de diciembre de 2011, Francia/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, Rec, EU:C:2011:853, apartado 62, y Makhlouf/Consejo, citada en el apartado 56 *supra*, EU:T:2013:431, apartados 42 y 43).
- 95 En el caso de autos, el 2 de agosto de 2012, el Consejo comunicó individualmente al demandante la motivación de los actos impugnados basada en que «[facilitaba] apoyo económico al Gobierno iraní». Procede apreciar la legalidad de tales actos a la luz de esta motivación, en la que se apoyó el Consejo, y no de la que figura en la nota de transmisión del Consejo designada con la referencia 17576/12, que no se reproduce en los actos impugnados.
- 96 Del apartado 87 anterior resulta que esta motivación podía considerarse suficiente, con arreglo a las exigencias de la jurisprudencia en lo tocante al criterio del apoyo al Gobierno iraní.
- 97 Por otra parte, en el presente litigio el Consejo no había comunicado al demandante los elementos documentales en los que se basaba esa motivación, ya que podía presumirse que tales elementos, que hacían referencia a los servicios financieros precisamente prestados por el demandante al Gobierno iraní, como banco central de la República Islámica de Irán, eran de conocimiento público y estaban incluidos implícitamente en la motivación de los actos impugnados en lo tocante al criterio del apoyo

al Gobierno iraní (véase el apartado 85 *supra*). Dicho de otro modo, el Consejo no estaba obligado a facilitar al demandante los propios textos que precisaban las funciones y los poderes de ésta, como banco central de la República Islámica de Irán.

- 98 El demandante tuvo ocasión de impugnar esta motivación y los elementos en que descansaba antes incluso de la adopción de los actos impugnados. En el escrito de 7 de octubre de 2012, rechazó que hubiese facilitado apoyo económico a ninguna institución (incluido el Gobierno iraní) para financiar actividades de proliferación nuclear. Además, pudo ejercer efectivamente su derecho de recurso al manifestar, en el marco del presente recurso, que «no [apoyaba] económicamente al Gobierno más que cualquier otro banco central en el mundo» y que «aún menos [facilitaba] el tipo de apoyo al que se refieren los actos impugnados, a saber, el apoyo a las actividades de proliferación nuclear».
- 99 Por consiguiente, al adoptar los actos impugnados se respetaron el derecho de defensa del demandante y el derecho de éste a la tutela judicial efectiva.
- 100 En consecuencia, procede desestimar el tercer motivo, basado en la violación del principio del respeto del derecho de defensa y del derecho a la tutela judicial efectiva.

Sobre el primer motivo, basado en un error de apreciación

- 101 El demandante sostiene que el Consejo incurrió en error de apreciación al mantener, tras revisión, su nombre en las listas controvertidas, sin que reuniera los criterios materiales que, con arreglo al artículo 20 de la Decisión 2010/413 y al artículo 23 del Reglamento n° 267/2012, permiten la inclusión de su nombre en las citadas listas. En ausencia de mayores precisiones en los actos impugnados, es imposible saber a qué criterio se vinculan las razones según las cuales «[facilitó] apoyo económico al Gobierno iraní». Esta circunstancia constituye un obstáculo considerable al ejercicio de su derecho de recurso y la sitúa, desde ese punto de vista, en una situación insatisfactoria e inadecuada. En cualquier caso, el Consejo incurrió en error de apreciación al considerar que en el caso de autos concurría el criterio previsto en el artículo 20, apartado 1, letra c), de la citada Decisión y en el artículo 23, apartado 2, letra d), de ese Reglamento n° 267/2012, a saber, el apoyo al Gobierno iraní. De la nota de transmisión del Consejo designada con la referencia 17576/12, que se adjuntaba al escrito de 10 de diciembre de 2012, se deduce, según el demandante, que las verdaderas razones de los actos impugnados habrían sido que la inclusión de su nombre en las listas controvertidas «[podría] reforzar la presión diplomática ejercida actualmente sobre Irán». Nada indica que, en el momento en que fueron adoptados los actos impugnados, el Consejo tuvo en cuenta la razón según la cual facilitó apoyo al Gobierno iraní, de modo que, según la jurisprudencia, dicho motivo es irrelevante para justificar tales actos. En cualquier caso, según el demandante, la mera alegación de que prestaba determinados servicios al Gobierno, no acompañada de la prueba de un eventual vínculo entre esos servicios y la proliferación nuclear, es insuficiente, conforme a la jurisprudencia, para justificar los actos impugnados.
- 102 El Consejo rebate la alegación del demandante y solicita que se desestime el primer motivo, por considerar que no incurrió en ningún error de apreciación, ya que en el caso del demandante concurrían los criterios de fondo, enunciados en el artículo 20, apartado 1, letras b) y c), de la Decisión 2010/413 y en el artículo 23, apartado 2, letras a), b) y d), del Reglamento n° 267/2012. La razón adicional que fue añadida por los actos impugnados, a saber, que el demandante «facilita un apoyo económico al Gobierno iraní», corresponde al criterio, enunciado en el artículo 20, apartado 1, letra c), de la citada Decisión y al artículo 23, apartado 2, letra d), de dicho Reglamento, basado en el apoyo al Gobierno iraní. A su juicio, dicha razón no necesita ser acreditada toda vez que es evidente que el demandante, como banco del Gobierno iraní, facilita apoyo económico a éste. La citada razón debería ser tomada en cuenta, ya que fue expresamente mencionada en los actos impugnados.

103 Como se desprende de los apartados 89 y 95 anteriores, en el marco del examen del presente motivo, a la luz de la motivación de dichos actos basada en la circunstancia de que el demandante «[facilitaba] apoyo económico al Gobierno iraní» y no de la que figura en la nota de transmisión del Consejo con la referencia 17576/12 procede examinar la legalidad de los actos impugnados y, en el marco del primer motivo, determinar si tales actos adolecen de un error de apreciación en cuanto a la aplicabilidad del criterio, enunciado en el artículo 20, apartado 1, letra c), de la Decisión 2010/413 y en el artículo 23, apartado 2, letra d), del Reglamento n° 267/2012, del apoyo al Gobierno iraní.

104 Por las razones expuestas en el apartado 85 anterior, para apreciar la fundamentación de dicha motivación, pueden tenerse en cuenta las funciones y los poderes del demandante, como banco central de la República Islámica de Irán, tal como se definen en el capítulo 2 de la parte II de la Ley monetaria y financiera de la República Islámica de Irán, consagrado a las «funciones y poderes» del «Bank Markazi Iran», en particular en los artículos 12 y 13 de la citada Ley.

105 Del artículo 12 de la Ley monetaria y financiera de la República Islámica de Irán resulta que:

«Bank Markazi Iran, como banquero del Gobierno, asume las siguientes funciones:

- a) llevanza de la contabilidad de los ministerios, de los organismos gubernamentales, de los organismos públicos, de las sociedades estatales y de los municipios, y de las entidades cuyo capital sea en un 50 % de titularidad de los organismos gubernamentales, de los organismos públicos, de las sociedades estatales o de los municipios, así como la gestión de todas sus transacciones bancarias en Irán y en el extranjero;
- b) venta de todo tipo de obligaciones del Estado y bonos del Tesoro y reembolso del principal y pago de los intereses correspondientes, con derecho de transmitir dicho poder de representación a personas físicas u otras organizaciones;

[...]

- e) celebración de convenios de pago para la ejecución de acuerdos monetarios, financieros, comerciales o de tránsito concluidos entre el Gobierno y países extranjeros.»

106 El artículo 13 de la Ley monetaria y financiera de la República Islámica de Irán establece, además, que:

«Bank Markazi Iran dispone de las siguientes atribuciones:

1. concesión de préstamos y de créditos a los ministerios y a las entidades públicas, previa autorización legal;
2. garantía de los compromisos contraídos por el Gobierno, los ministerios y las entidades públicas, previa autorización legal;
3. concesión de préstamos y de créditos, y aval de los préstamos y de los créditos concedidos, a las sociedades estatales y a los municipios y organismos públicos como contrapartida de las garantías adecuadas;

[...]

5. compraventa de bonos del Tesoro y de obligaciones del Estado así como de obligaciones emitidas por gobiernos extranjeros u organismos financieros internacionales acreditados [...]

- 107 De esas disposiciones resulta que el demandante tiene como función, entre otras, llevar la contabilidad del Gobierno iraní, ejecutar o celebrar transacciones financieras en nombre y por cuenta de éste, conceder préstamos y créditos, garantizar sus compromisos y comprar o vender las obligaciones que aquél emite.
- 108 Teniendo en cuenta las funciones y los poderes del demandante, como banco central de la República Islámica de Irán, tal como se definen en el capítulo 2 de la parte II de la Ley monetaria y financiera de la República Islámica de Irán y, en particular en los artículos 12 y 13 de la citada Ley, es evidente que el demandante presta servicios financieros al Gobierno iraní que pueden, por su importancia cuantitativa o cualitativa, favorecer la proliferación nuclear, al facilitar a ese Gobierno un apoyo, en forma de recursos o de equipamiento de orden material, financiero o logístico, que le permiten proseguir dicha proliferación.
- 109 El demandante alegó ciertamente, por primera vez en la vista, que sus poderes para conceder préstamos y créditos o prestar garantías al Gobierno estaban sujetas a condiciones, como la obtención de una autorización legal, que no se cumplieron durante el período de que se trata, de modo que ni ejerció dichos poderes ni facilitó, de hecho, ningún recurso ni medio financiero al Gobierno iraní. No obstante, corresponde al demandante, que invoca una excepción para relativizar los efectos de los poderes que la ley le confiere, probar los hechos alegados para respaldar dicha excepción. Sin embargo, en el caso de autos, el demandante no presentó dicha prueba. En cualquier caso, la excepción invocada por el demandante no se aplica a todos los servicios financieros prestados al Gobierno iraní por éste, como banco central de la República Islámica de Irán, tales como la llevanza de la contabilidad, la ejecución y celebración de transacciones financieras o la compraventa de las obligaciones. Además, aunque el demandante rechazó haber puesto sus propios recursos financieros a disposición del Gobierno iraní, siempre admitió que le prestaba servicios financieros, del mismo modo que cualquier banco central de un Estado presta tales servicios al Gobierno de dicho Estado. Ahora bien, los citados servicios pueden, por su importancia cuantitativa o cualitativa, facilitar a ese Gobierno un apoyo que le permita proseguir la proliferación nuclear.
- 110 Así pues, el Consejo podía concluir fundadamente que el demandante «facilitaba apoyo económico al Gobierno iraní», de modo que en el caso de autos concurría el criterio enunciado en el artículo 20, apartado 1, letra c), de la Decisión 2010/413 y en el artículo 23, apartado 2, letra d), del Reglamento n° 267/2012, del apoyo al Gobierno iraní, tal como es interpretado en el artículo 66 anterior.
- 111 Por consiguiente, procede desestimar el primer motivo, basado en un error de apreciación.

Sobre el cuarto motivo basado en la violación del principio de proporcionalidad y de los derechos fundamentales del demandante, en particular, el derecho a la protección de su propiedad y de su honor

- 112 El demandante alega que el Consejo, en los actos impugnados, violó su derecho de propiedad y su derecho al respeto del honor y el principio de proporcionalidad, en la medida en que, en cualquier caso, los actos impugnados perjudicaron de modo innecesario y desproporcionado a sus bienes y a su honor. En el presente litigio, los actos impugnados tienen repercusiones considerables sobre sus bienes y su honor y, por lo que atañe en el caso de autos a sus actividades como banco central de la República Islámica de Irán, sobre todo el pueblo iraní, como pone de manifiesto la declaración de la Sra. R. Así pues, su adopción contradice las declaraciones públicas de Unión de que las medidas restrictivas no afectarían al pueblo iraní. Según el demandante, los actos impugnados no se apoyan en la prueba de la existencia de un vínculo entre él y la proliferación nuclear sino en la mera circunstancia de que la inclusión de su nombre en las listas controvertidas «puede reforzar en gran medida la presión diplomática ejercida actualmente sobre Irán». Esta razón es, según el demandante, demasiado general y no guarda una correspondencia con el objetivo declarado de la normativa de la Unión en virtud de la cual se aprueban medidas restrictivas contra la República Islámica de Irán, a saber, luchar contra la proliferación nuclear y, en particular, prevenir su financiación. Los actos impugnados descansan en una



razón demasiado general y vaga para poder ser desvirtuada de manera eficaz. Por lo tanto, el demandante no dispone de ningún motivo útil para obtener la retirada de su nombre de las listas controvertidas. Por consiguiente, los actos impugnados vulneran también los principios de seguridad jurídica y de previsibilidad.

- 113 El Consejo rebate las alegaciones del demandante y solicita que se desestime el cuarto motivo por infundado. La restricción impuesta a las libertades y derechos fundamentales del demandante está justificada por el objetivo legítimo de poner fin a la proliferación nuclear y a su financiación, que se engloba a su vez en el objetivo general de mantener la paz y la seguridad internacionales, ya reconocido por el Tribunal General como un objetivo de interés público perseguido por la Unión. Los actos impugnados únicamente se aplican a una pequeña parte de los fondos del demandante, que se encuentran en su mayor parte situados en Irán o en Estados no pertenecientes a la Unión. Además, el artículo 20, apartados 3 a 4 *bis*, 6 y 7, de la Decisión 2010/413, en su versión modificada por la Decisión 2012/35, y posteriormente por la Decisión 2012/635, y los artículos 24 a 27, y 28 del Reglamento nº 267/2012 prevén la liberación de los fondos inmovilizados para hacer frente a determinados gastos. Esas excepciones, que se refieren específicamente, en el caso de algunas de ellas, al demandante, atenúan sensiblemente los efectos de las sanciones adoptadas contra él.
- 114 En virtud del principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión, la legalidad de la prohibición de una actividad económica está supeditada al requisito de que las medidas de prohibición sean apropiadas y necesarias para alcanzar los objetivos legítimamente perseguidos por la normativa controvertida, entendiéndose que, cuando pueda optarse entre varias medidas adecuadas, deberá recurrirse a la menos onerosa debiéndose tener en cuenta que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos (véase la sentencia *Bank Melli Iran/Consejo*, citada en el apartado 49 *supra*, EU:T:2013:397, apartado 179 y jurisprudencia citada).
- 115 Asimismo, de la jurisprudencia resulta que los derechos fundamentales invocados por el demandante, a saber, el derecho de propiedad y el derecho al honor, no constituyen prerrogativas absolutas y que su ejercicio puede ser objeto de restricciones justificadas por objetivos de interés general perseguidos por la Unión. De este modo, toda medida restrictiva económica o financiera produce, por definición, efectos que atañen a los derechos de propiedad y al honor de la persona o de la entidad a la que afecta, ocasionando así perjuicios a ésta. Sin embargo, la importancia de los objetivos perseguidos por las medidas restrictivas de que se trata puede justificar las consecuencias negativas que de ella se deriven para las personas o las entidades afectadas, aunque sean considerables (véase, en este sentido, la sentencia de 9 de julio de 2009, *Melli Bank/Consejo*, T-246/08 y T-332/08, Rec, EU:T:2009:266, apartado 111 y jurisprudencia citada).
- 116 En el caso de autos, de los apartados 88, 100 y 110 anteriores resulta que, siempre que los actos impugnados se basen en el criterio del apoyo al Gobierno iraní, no adolecen de ningún vicio sustancial de forma ni de ningún error de apreciación que justificaría su anulación.
- 117 Seguidamente, del apartado 66 anterior se desprende que los actos impugnados, siempre que se basen en el criterio del apoyo al Gobierno iraní, se justifican por un objetivo de interés general consistente en privar al Gobierno iraní de todos los recursos o los medios financieros que le permiten proseguir la proliferación nuclear, y ello con independencia de si las propias personas o entidades que le facilitan esos recursos o esos medios apoyan dicha proliferación.
- 118 Por último, en cuanto al perjuicio causado al demandante, ciertamente es verdad que los actos impugnados restringen considerablemente sus derechos de propiedad, toda vez que, entre otras cosas, no puede disponer de los fondos que le pertenecen y que están situados en el territorio de la Unión o cuyos titulares son nacionales de los Estados miembros de la Unión, o transferir fondos que le pertenecen hacia la Unión, salvo que cuente con autorizaciones particulares. En el mismo sentido, los

actos impugnados perjudican gravemente al honor del demandante, dado que las medidas restrictivas contra él pueden suscitar desconfianza o recelo por parte de los operadores con los que mantiene relaciones y de sus clientes.

- 119 Sin embargo, los inconvenientes causados al demandante por los actos impugnados no son desproporcionados respecto a la importancia del objetivo de mantener la paz y la seguridad internacionales perseguido por éstos. Así sucede en el caso de autos, máxime si se tiene en cuenta que, en primer lugar, los actos impugnados sólo afectan a una parte de los activos del demandante, y que, además, el artículo 20, apartados 3 a 4 *bis*, 6 y 7, de la Decisión 2010/413, en su versión modificada por la Decisión 2012/35, posteriormente por la Decisión 2012/635, y los artículos 24 a 27 y 28 del Reglamento n° 267/2012, prevén la liberación de los fondos inmovilizados del demandante para que pueda hacer frente a determinados gastos, en particular, los que se consideran esenciales, o para que pueda aportar a los establecimientos financieros o de crédito liquidez con vistas a la financiación de los intercambios comerciales o para garantizar el cumplimiento de algunos contratos comerciales particulares. Por último, es preciso señalar que el Consejo no sostiene que sea el propio demandante quien participa en la proliferación nuclear. Por lo tanto, no lo asocia personalmente a comportamientos que entrañan un riesgo para la paz y la seguridad internacionales, por lo que el grado de desconfianza que suscita respecto a él es, por ello, mínimo.
- 120 En tales circunstancias, procede desestimar el cuarto motivo, basado en la violación del principio de proporcionalidad y en la violación de los derechos fundamentales del demandante, en particular, el derecho a la protección de su propiedad y de su honor.
- 121 Por consiguiente, procede desestimar el recurso.

### **Costas**

- 122 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimados los motivos del demandante, procede condenarlo en costas, de conformidad con las pretensiones del Consejo.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera)

decide:

- 1) Desestimar el recurso.**
- 2) Condenar en costas a Central Bank of Iran.**

Kanninen

Pelikánová

Buttigieg

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 25 de marzo de 2015.

Firmas