



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera)

de 8 de septiembre de 2015*

«Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas adoptadas contra Irán con el fin de evitar la proliferación nuclear — Congelación de fondos — Obligación de motivación — Derecho de defensa — Derecho a la tutela judicial efectiva — Error de apreciación — Violación de los derechos fundamentales — Proporcionalidad»

En el asunto T-564/12,

Ministry of Energy of Iran, con domicilio en Teherán (Irán), representado por la Sra. M. Lester, Barrister,

parte demandante,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por los Sres. M. Bishop y A. De Elera, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso de anulación parcial 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), y 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),

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. Grzegorzcyk, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 25 de noviembre de 2014;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: inglés.

Sentencia

Antecedentes del litigio

- 1 El demandante, el ministerio de la Energía de Irán, es responsable, en particular, del suministro y la gestión del agua, la electricidad, la energía y de los servicios relativos a las aguas residuales en Irán.
- 2 El presente asunto se inscribe en el marco del régimen de medidas restrictivas establecido con vistas a ejercer presión sobre la República Islámica de Irán para que ésta ponga fin a las actividades nucleares que presentan un riesgo de proliferación y a la consecución de vectores de armas nucleares (en lo sucesivo, «proliferación nuclear»).
- 3 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 relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán (DO L 282, p. 58), se incluyó el nombre del demandante en la lista de entidades participantes en la proliferación nuclear iraní 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).
- 4 Por consiguiente, en virtud 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), se incluyó 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 la adopción de medidas restrictivas contra Irán y por el que se deroga el Reglamento (UE) n° 961/2010 (DO L 88, p. 1).
- 5 La inclusión del nombre del demandante en la lista que figura en el anexo II de la Decisión 2010/413 y en la que figura en el anexo IX del Reglamento n° 267/2012 tuvo como consecuencia la inmovilización de sus fondos y de sus recursos económicos.
- 6 En lo que respecta al demandante, la Decisión 2012/635 y el Reglamento de Ejecución n° 945/2012 tienen la siguiente motivación:

«Responsable de la política en el sector de la energía, que representa una fuente esencial de ingresos del Gobierno iraní.»
- 7 Mediante escrito de 16 de octubre de 2012, el Consejo de la Unión Europea informó al demandante de la inclusión de su nombre en la lista que figura en el anexo II de la Decisión 2010/413 y en la que figura en el anexo IX del Reglamento n° 267/2012.
- 8 También, el 16 de octubre de 2012, el Consejo publicó en el Diario Oficial un anuncio a la atención de la entidad a la que se aplican las medidas restrictivas previstas en la Decisión 2010/413, que se aplica en virtud de la Decisión 2012/635, y en el Reglamento n° 267/2012, que se aplica en virtud del Reglamento de Ejecución n° 945/2012 (DO C 312, p. 21). Mediante este anuncio, las personas afectadas fueron informadas en particular del hecho de que podían enviar al Consejo una solicitud de reexamen de la inclusión de sus nombres en las listas en cuestión.
- 9 Mediante escrito de 8 de diciembre de 2012, el demandante rebatió la fundamentación de la inclusión de su nombre en las listas en cuestión y solicitó al Consejo que llevara a cabo un reexamen. Solicitó también tener acceso a la información y a las pruebas que apoyaban dicha inclusión.

- 10 El 11 de diciembre de 2012, el Consejo publicó en el Diario Oficial un anuncio a la atención de las personas y entidades a las que se aplicaban las medidas restrictivas previstas por la Decisión 2010/413 y por el Reglamento n° 267/2012 (DO C 380, p. 7). Ese anuncio precisaba que las personas y entidades afectadas podían enviar al Consejo, antes del 31 de enero de 2013, sus alegaciones para que fueran tomadas en consideración a efectos del reexamen periódico de la lista de personas y entidades designadas.
- 11 Mediante escrito de 31 de enero de 2013, remitido en respuesta al anuncio de 11 de diciembre de 2012, el demandante reiteró su solicitud de reexamen.
- 12 Mediante escrito de 12 de marzo de 2013, el Consejo respondió a la solicitud de acceso al expediente del demandante, facilitándole una copia de una propuesta de adopción de medidas restrictivas fechada el 19 de septiembre de 2012 y las actas de las reuniones de los órganos preparatorios del Consejo.
- 13 Mediante escrito de 14 de marzo de 2014, el Consejo respondió al escrito del demandante del 31 de enero de 2013. Preciso que, en su opinión, las medidas restrictivas adoptadas frente al demandante seguían estando justificadas por las razones expuestas en la motivación de los actos impugnados. El Consejo señaló a este respecto que, según los datos publicados por el demandante, las exportaciones de electricidad de las que era responsable generaban considerables ingresos.

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 14 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 26 de diciembre de 2012, el demandante interpuso el presente recurso.
- 15 En el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento previstas en el artículo 64 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de 2 de mayo de 1991, las partes fueron emplazadas, mediante escrito de 30 de septiembre de 2014, a responder por escrito a determinadas preguntas y a aportar determinados documentos. El Consejo y el demandante presentaron sus respuestas, respectivamente, el 20 de octubre y el 5 de noviembre de 2014.
- 16 En la vista de 25 de noviembre de 2014 se oyeron los informes de las partes y sus respuestas a las preguntas orales formuladas por el Tribunal.
- 17 El demandante solicita al Tribunal que:
 - Anule la Decisión 2012/635 y el Reglamento de ejecución n° 945/2012 en la medida en que dichos actos le afecten.
 - Condene en costas al Consejo.
- 18 El Consejo solicita al Tribunal que:
 - Desestime el recurso.
 - Condene en costas al demandante.
- 19 En sus escritos, el Consejo alegó, por otra parte, que el presente recurso era inadmisibile, en la medida en que el demandante, como ramificación del Gobierno iraní, no tenía legitimación para alegar una violación de sus derechos fundamentales. Sin embargo, el Consejo desistió de esta excepción de inadmisibilidad en la vista.

Fundamentos de Derecho

- 20 Antes de examinar los cuatro motivos planteados por el demandante en apoyo de sus pretensiones, procede examinar, de oficio, la admisibilidad del presente recurso respecto al estatuto jurídico del demandante.

Sobre la admisibilidad del recurso

- 21 En virtud del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, «toda persona física o jurídica» podrá interponer recurso de anulación.
- 22 En el presente asunto, de la respuesta del demandante a una pregunta del Tribunal se desprende que, como ministerio del Gobierno iraní, no tiene personalidad jurídica diferenciada de la de dicho gobierno.
- 23 Sin embargo, resulta de la jurisprudencia que, si el Consejo consideró que el demandante tenía una existencia suficiente para ser objeto de las medidas restrictivas, la coherencia y la justicia imponían que se reconociese que disfrutaba de una existencia suficiente para impugnar esas medidas. Cualquier otra conclusión tendría como resultado que una organización pudiera ser incluida en la lista de entidades objeto de medidas restrictivas sin poder recurrir contra esta inclusión (véase, por analogía, la sentencia de 18 de enero de 2007, PKK y KNK/Consejo, C-229/05 P, Rec, EU:C:2007:32, apartado 112).
- 24 Procede añadir que las medidas restrictivas previstas por la Decisión 2010/413 y por el Reglamento n° 267/2012 se dirigen expresamente no solamente a las personas, sino también a las entidades y organismos. Así, la normativa aplicable prevé expresamente que las medidas restrictivas puedan dirigirse a entidades que no tienen personalidad jurídica propia.
- 25 En estas circunstancias, para que sea admisible el presente recurso, es necesario demostrar que el demandante tiene realmente la intención de formularlo y que los abogados que pretenden representarlo han sido apoderados efectivamente a tal fin (véase, en este sentido, la sentencia PKK y KNK/Consejo, citada en el apartado 23 *supra*, EU:C:2007:32, apartado 113).
- 26 A este respecto, el mandato presentado ante el Tribunal otorgado al abogado que representa al demandante fue firmado por el ministro de Energía, que confirmó al hacerlo que disponía de la competencia para otorgar dicho mandato por cuenta del demandante.
- 27 En tales circunstancias, procede concluir que el presente recurso es admisible, pese a que el demandante no tiene personalidad jurídica propia.

Sobre el fondo

- 28 El demandante invoca cuatro motivos, basados, el primero, en un error de apreciación, el segundo, en un incumplimiento de la obligación de motivación, el tercero, en la vulneración de su derecho de defensa y de su derecho a la tutela judicial efectiva y, el cuarto, en la vulneración de sus derechos fundamentales y del principio de proporcionalidad.
- 29 Procede examinar, en primer lugar, el segundo motivo, antes de examinar el tercero, después el primero y, finalmente, el cuarto motivo.

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

- 30 El demandante alega que los actos impugnados no están motivados de modo suficientemente fundado en Derecho.
- 31 El Consejo rebate el fundamento de las alegaciones del demandante.
- 32 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 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 de 15 de noviembre de 2012, Consejo/Bamba, C-417/11 P, Rec, EU:C:2012:718, apartado 49 y jurisprudencia citada).
- 33 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 *supra*, EU:C:2012:718, apartado 50 y jurisprudencia citada).
- 34 En la medida en que la persona afectada no goza de un derecho de audiencia previa a la adopción de una decisión inicial de inmovilización de fondos, el respeto de la obligación de motivación es tanto más importante por cuanto constituye la única garantía que permite al interesado utilizar oportunamente las vías de recurso a su alcance para impugnar la validez de dicha decisión, al menos después de la adopción de ésta (sentencia Consejo/Bamba, citada en el apartado 32 *supra*, EU:C:2012:718, apartado 51).
- 35 Por tanto, la motivación de un acto del Consejo que impone una medida de inmovilización de fondos debe identificar las razones específicas y concretas por las que el Consejo considera, en el ejercicio de su facultad discrecional de apreciación, que el interesado tiene que ser objeto de dicha medida. (sentencia Consejo/Bamba, citada en el apartado 32 *supra*, EU:C:2012:718, apartado 52).
- 36 Sin embargo, la motivación exigida por el artículo 296 TFUE debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y al contexto en el cual éste se adopte. 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 32 *supra*, EU:C:2012:718, apartado 53 y jurisprudencia citada).
- 37 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 32 *supra*, EU:C:2012:718, apartado 54 y jurisprudencia citada).
- 38 En el presente asunto, el Consejo adoptó la siguiente motivación en lo que respecta al demandante:

«Responsable de la política en el sector de la energía, que representa una fuente esencial de ingresos del Gobierno iraní.»

- 39 En primer lugar, el demandante alega que esa motivación no permite identificar el criterio que el Consejo siguió para adoptar las medidas restrictivas dirigidas contra él. Según él, dicho criterio tampoco fue indicado posteriormente.
- 40 A este respecto, es cierto que la motivación aportada no indica expresamente el criterio adoptado por el Consejo.
- 41 Sin embargo, la indicación de que el demandante es responsable de un sector que proporciona una fuente esencial de ingresos para el Gobierno iraní, leída en relación con las disposiciones del artículo 20, apartado 1, de la Decisión 2010/413 y del artículo 23, apartado 2, del Reglamento n° 267/2012, que prevén los diferentes criterios que permiten la adopción de medidas restrictivas dirigidas a una persona o entidad, permite deducir que el criterio aplicado en el presente asunto por el Consejo es el que se refiere a las entidades que apoyan a dicho Gobierno.
- 42 En tales circunstancias, procede desestimar la primera alegación del demandante.
- 43 En segundo lugar, según el demandante, los motivos invocados son vagos, ya que no indican, ante todo, la razón por la cual su responsabilidad en la política del sector de la energía es pertinente respecto a la adopción de las medidas restrictivas, a continuación, el tipo o el importe de los ingresos de que se trata y, por último, la pertinencia de esos factores respecto a la proliferación nuclear. En ese contexto, según la jurisprudencia, no pueden formularse motivos adicionales en el procedimiento ante el Tribunal.
- 44 A este respecto, procede señalar, ante todo, que la motivación de los actos impugnados permite comprender que la responsabilidad del demandante en el sector de la energía es pertinente, dado que este sector es, según el Consejo, una fuente de ingresos considerable para el Gobierno iraní. En efecto, es esta circunstancia la que permite considerar, según el Consejo, que el demandante proporciona apoyo a dicho Gobierno, lo que justifica la adopción de medidas restrictivas dirigidas contra él.
- 45 Además, la motivación de los actos impugnados es en efecto muy sucinta en lo que respecta a la naturaleza de los ingresos controvertidos, dado que se limita a señalar que provienen del sector de la energía. No es menos cierto que, tanto en los escritos dirigidos al Consejo como en la demanda, el demandante pudo cuestionar la fundamentación de la inclusión de su nombre alegando, específicamente, que sus actividades en el ámbito de la energía no constituían una fuente de ingresos para el Gobierno iraní, sino que requerían, por el contrario, la aportación de fondos públicos, en forma de subvenciones. En estas circunstancias, aun admitiendo que hubieran sido preferibles motivos más detallados, procede concluir que la motivación aducida permitió al demandante conocer, de modo suficientemente preciso, la justificación de las medidas restrictivas dirigidas contra él y rebatirla. Igualmente, dicha motivación permite al Tribunal ejercer el control de legalidad de los actos impugnados.
- 46 Esta declaración implica además que las precisiones aportadas por el Consejo en el escrito de contestación a la demanda en lo relativo a la naturaleza y el importe de los ingresos controvertidos no constituyen una motivación *a posteriori* que no puede ser tomada en consideración por el Tribunal, sino que completan la motivación ya aportada.
- 47 Procede destacar, por último, que la pertinencia de la aportación de recursos financieros al Gobierno iraní en el contexto de la proliferación nuclear resulta de manera suficientemente clara de los considerandos de los textos en los que se basan las medidas restrictivas adoptadas contra el demandante.
- 48 En efecto, según el considerando 13 de la Decisión 2012/35/PESC del Consejo, de 23 de enero de 2012, por la que se modifica la Decisión 2010/413/PESC (DO L 19, p. 22) a la que remite el considerando 11 del Reglamento n° 267/2012, «las restricciones en materia de admisión y la inmovilización de fondos y

recursos económicos deben aplicarse a otras personas y entidades que prestan apoyo al Gobierno de Irán permitiendo que prosiga sus actividades nucleares estratégicas relacionadas con la proliferación o el desarrollo de sistemas vectores de armas nucleares, en particular las personas y entidades que facilitan apoyo financiero, logístico o material al Gobierno de Irán.» Se desprende claramente de este considerando que la inmovilización de fondos de las entidades que proporcionan apoyo al Gobierno iraní está motivada por la voluntad de privar a éste de los recursos, especialmente financieros, que le permitirían continuar la proliferación nuclear.

- 49 En estas circunstancias, debe desestimarse la segunda alegación del demandante.
- 50 En tercer lugar, según el demandante, la motivación aportada por el Consejo no explica por qué fueron desestimadas las alegaciones que presentó ante éste.
- 51 Sin embargo, esta alegación es inoperante en el marco del presente motivo, dado que las alegaciones a las que se refiere el demandante son posteriores a la adopción de los actos impugnados y que, por tanto, el Consejo no podía, por definición, responder en la motivación de dichos actos.
- 52 Por lo demás, procede destacar que, en el tercer motivo, basado en una vulneración del derecho de defensa y del derecho a la tutela judicial efectiva, el demandante ha formulado una alegación señalando que el Consejo no tuvo en cuenta sus alegaciones. La fundamentación de esta alegación será examinada en los apartados 66 a 77 siguientes.
- 53 Por ello, procede desestimar igualmente la tercera alegación del demandante y, como consecuencia de ello, el segundo motivo en su totalidad.

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

- 54 El demandante sostiene que el Consejo vulneró su derecho de defensa y su derecho a la tutela judicial efectiva.
- 55 El Consejo rebate el fundamento de las alegaciones del demandante.
- 56 En primer lugar, el demandante alega que el incumplimiento por el Consejo de la obligación de motivación constituye una vulneración de los derechos en cuestión.
- 57 Ahora bien, en la medida en que el segundo motivo, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación, ha sido desestimado en el apartado 53 *supra*, esta alegación no puede prosperar.
- 58 En segundo lugar, el demandante alega que, pese a su solicitud en este sentido, no se le facilitó la información y las pruebas que soportaban la inclusión de su nombre en las listas de que se trata. En este contexto, según el demandante, el Consejo no invocó razones concretas que se opusieran a la entrega de dicha información y pruebas.
- 59 A este respecto, es preciso señalar que, cuando se ha comunicado información suficientemente precisa que permite a la entidad interesada dar a conocer oportunamente su punto de vista sobre los cargos que le imputa el Consejo, el principio de respeto del derecho de defensa no implica la obligación de dicha institución de permitir espontáneamente el acceso a los documentos incluidos en su expediente. Sólo cuando así lo solicite la parte interesada estará el Consejo obligado a facilitar el acceso a todos los documentos administrativos no confidenciales relativos a la medida de que se trate (véase la sentencia de 6 de septiembre de 2013, Bank Melli Iran/Consejo, T-35/10 y T-7/11, Rec, EU:T:2013:397, apartado 84 y jurisprudencia citada).

- 60 En el presente asunto, el demandante solicitó tener acceso al expediente el 8 de diciembre de 2012. El Consejo respondió a su solicitud el 12 de marzo de 2013, proporcionándole una copia de una propuesta de adopción de medidas restrictivas fechada el 19 de septiembre de 2012 y las actas de las reuniones de los órganos preparatorios del Consejo.
- 61 Además, el Consejo confirmó, en respuesta a una pregunta escrita planteada por el Tribunal, que su expediente relativo al demandante sólo contenía los elementos aportados junto con la respuesta de 12 de marzo de 2013. Por su parte, el demandante no alegó la existencia de otros elementos.
- 62 En esas circunstancias, procede concluir que el demandante obtuvo acceso al expediente del Consejo, de conformidad con el principio de respeto del derecho de defensa, y desestimar, como consecuencia de ello, su segunda alegación.
- 63 En tercer lugar, el demandante alega que no tuvo ocasión de exponer su punto de vista antes de la adopción de las medidas restrictivas. Según el demandante, una vez adoptadas dichas medidas, su capacidad para presentar alegaciones se vio seriamente mermada por no haberle sido comunicada la información y las pruebas que soportaban la inclusión de su nombre en las listas controvertidas.
- 64 Ahora bien, por una parte, según la jurisprudencia, el Consejo no está obligado a comunicar previamente a la persona o entidad afectada los motivos que le llevan a incluir el nombre de dicha persona o entidad en la lista de personas y entidades cuyos fondos son inmovilizados. En efecto, por su propia naturaleza, y para no perder eficacia, tal medida debe disfrutar de un efecto sorpresa y aplicarse de inmediato. En tal caso, es suficiente, en principio, que la institución comunique los motivos a la persona o entidad afectada y le permita ejercer su derecho a ser oída al mismo tiempo que adopta esa decisión o inmediatamente después (sentencia de 21 de diciembre de 2011, Francia/ People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, Rec, EU:C:2011:853, apartado 61).
- 65 Por otra parte, en la medida en que el demandante presentó sus alegaciones al Consejo el 8 de diciembre de 2012 de forma simultánea con su solicitud de acceso al expediente, dichas alegaciones no podían, por definición, tomar en consideración los elementos del expediente. Dicho esto, después de haberle sido concedido el acceso al expediente el 12 de marzo de 2013, el demandante tenía la posibilidad de presentar al Consejo alegaciones adicionales para reaccionar a los elementos que le fueron comunicados.
- 66 Por tanto, no se puede reprochar al Consejo ninguna vulneración del derecho de defensa respecto a la posibilidad del demandante de formular alegaciones, lo que implica que procede desestimar la tercera alegación del demandante.
- 67 En cuarto lugar, según el demandante, el Consejo ignoró las alegaciones que le presentó efectivamente el demandante.
- 68 A este respecto, las disposiciones del artículo 24, apartados 2 a 4, de la Decisión 2010/413 establecen que:
- «2. Cuando el Consejo decida someter a una persona o entidad a las medidas a que se refieren los artículos 19, apartado 1, letra b), y 20, apartado 1, letra b), modificará en consecuencia el anexo II.
3. El Consejo comunicará su decisión a la persona o entidad contemplada [...] ofreciendo a la persona o entidad la oportunidad de presentar alegaciones.
4. Cuando se presenten alegaciones o nuevas pruebas sustantivas, el Consejo reconsiderará su decisión e informará en consecuencia a la persona o entidad.»

- 69 El artículo 46, apartados 3 y 4, del Reglamento n° 267/2012 prevé reglas comparables en lo que respecta a la inclusión de un nombre en el anexo IX de dicho Reglamento.
- 70 Se desprende de esas normas que el Consejo estaba obligado a reconsiderar la inclusión del demandante a la vista de sus alegaciones de 8 de diciembre de 2012 y de 31 de enero de 2013. A falta de un plazo preciso, procede considerar que esta revisión debía tener lugar en un plazo razonable. Dicho lo cual, al examinar el carácter razonable del plazo transcurrido, procede tener en cuenta que, por las razones expuestas en el apartado 64 *supra*, las alegaciones en cuestión constituían la primera oportunidad para el demandante de exponer su punto de vista en lo que respecta a la fundamentación de la inclusión de su nombre en las listas controvertidas, lo que implica que tenía un interés particular en que el Consejo llevara a cabo la revisión y le informara de su resultado.
- 71 En el presente asunto, el escrito del Consejo de 14 de marzo de 2014 constituye una respuesta a las alegaciones del demandante, a las que dicho escrito se refiere expresamente. Sin embargo, fue enviado más de quince meses después de que el demandante presentara sus primeras alegaciones, el 8 de diciembre de 2012.
- 72 En tales circunstancias, procede concluir que el Consejo respondió a las alegaciones del demandante en un plazo manifiestamente no razonable.
- 73 Dicho esto, procede examinar si esta vulneración del derecho de defensa del demandante justifica la anulación de los actos impugnados.
- 74 A este respecto, procede destacar que el objetivo de la obligación de que se trata es garantizar que las medidas restrictivas dirigidas contra una persona o entidad están justificadas en el momento en el que son adoptadas, a la vista de las alegaciones que dicha persona o entidad planteó.
- 75 Ahora bien, se desprende del apartado 71 *supra* que el escrito de 14 de marzo de 2014 responde a esta finalidad.
- 76 En estas circunstancias, el objetivo de las disposiciones que establecían la obligación del Consejo de responder a las alegaciones planteadas por la persona o entidad afectada se respetó, aunque fuera extemporáneamente, y la vulneración cometida por el Consejo no tuvo otros efectos adversos sobre la situación del demandante.
- 77 Por consiguiente, sin perjuicio del derecho que asiste al demandante de solicitar el resarcimiento del daño que pudiera haber sufrido, en su caso, como consecuencia del retraso del Consejo al cumplir la obligación de que se trata, conforme al artículo 340 TFUE, aquél no puede invocar el retraso en cuestión para obtener la anulación de las medidas restrictivas que le afectan, adoptadas con arreglo a los actos impugnados.
- 78 En estas circunstancias, procede desestimar la cuarta alegación y, como consecuencia de ello, el tercer motivo en su totalidad.

Sobre el primer motivo, basado en un error de apreciación

- 79 El demandante alega que, en la medida en que no responde a ninguno de los criterios previstos en la Decisión 2010/413 y en el Reglamento n° 267/2012 para la adopción de medidas restrictivas, el Consejo cometió un error de apreciación al adoptar tales medidas contra él.
- 80 El Consejo rebate el fundamento de la argumentación del demandante.

- 81 Como el Tribunal de Justicia ha recordado al controlar las medidas restrictivas, los tribunales de la Unión deben garantizar, con arreglo a las competencias que les han sido atribuidas en virtud del Tratado FUE, un control, en principio completo, de la legalidad de todos los actos de la Unión desde el punto de vista de los derechos fundamentales que forman parte integrante de los principios generales del Derecho de la Unión (véase la sentencia de 28 de noviembre de 2013, Consejo/Fulmen y Mahmoudian, C-280/12 P, Rec, EU:C:2013:775, apartado 58 y jurisprudencia citada).
- 82 Entre esos derechos fundamentales figura, en particular, el derecho a la tutela judicial efectiva (véase la sentencia Consejo/Fulmen y Mahmoudian, citada en el apartado *supra*, EU:C:2013:775, apartado 59 y jurisprudencia citada).
- 83 La efectividad del control jurisdiccional, garantizado por el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, exige, en particular, que el juez de la Unión se asegure de que el acto en cuestión, que constituye un acto de alcance individual para la persona o la entidad afectada, dispone de unos fundamentos de hecho suficientemente sólidos. Ello implica verificar los hechos alegados en el resumen de la motivación en que se basa dicho acto, de modo que el control jurisdiccional no quede limitado a una apreciación de la verosimilitud abstracta de los motivos invocados, sino que examine si tales motivos, o al menos uno de ellos que se considere suficiente, por sí solo, para fundamentar ese mismo acto, están o no respaldados por hechos (véase, en este sentido, la sentencia Consejo/Fulmen y Mahmoudian, citada en el apartado 81 *supra*, EU:C:2013:775, apartado 64 y jurisprudencia citada).
- 84 A estos efectos, incumbe al juez de la Unión proceder a ese examen solicitando, en su caso, a la autoridad competente de la Unión que aporte los datos o pruebas, confidenciales o no, pertinentes para ese examen (véase la sentencia Consejo/Fulmen y Mahmoudian, citada en el apartado 81 *supra*, EU:C:2013:775, apartado 65 y jurisprudencia citada).
- 85 Efectivamente, es la autoridad competente de la Unión quien debe acreditar, en caso de impugnación, que los motivos invocados contra la persona afectada son fundados, y no es dicha persona quien debe aportar la prueba negativa de la carencia de fundamento de tales motivos (véase la sentencia Consejo/Fulmen y Mahmoudian, citada en el apartado 81 *supra*, EU:C:2013:775, apartado 66 y jurisprudencia citada).
- 86 En el presente asunto, el demandante alega, con carácter preliminar, que el Consejo nunca le indicó el criterio que aplicó para adoptar las medidas restrictivas dirigidas contra él.
- 87 Ahora bien, esta alegación ya ha sido examinada y desestimada al examinar el segundo motivo. En efecto, como se desprende de los apartados 39 a 42 *supra*, la indicación de que el demandante es responsable de un sector que proporciona una fuente esencial de ingresos al Gobierno iraní, en relación con las disposiciones del artículo 20, apartado 1, de la Decisión 2010/413 y del artículo 23, apartado 2, del Reglamento n° 267/2012, le permite entender que ha sido objeto de medidas restrictivas con base en el criterio relativo a las entidades que apoyan al Gobierno iraní.
- 88 Por ello, procede verificar si el Consejo consideró acertadamente que el demandante prestó apoyo al Gobierno iraní.
- 89 En ese contexto, se desprende de la jurisprudencia que el criterio de que se trata se refiere a las actividades que son propias de la persona o la entidad afectada y que, aunque como tales no tengan ningún vínculo directo o indirecto con la proliferación nuclear, puedan favorecerla, al facilitar al Gobierno iraní recursos o apoyo material, logístico o financiero que le permitan proseguir las actividades de proliferación. Así, dicho criterio se refiere a las formas de apoyo que, por su importancia cuantitativa o cualitativa, contribuyen a la continuidad de las actividades nucleares iraníes (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de julio de 2014, National Iranian Oil Company/Consejo, T-578/12, recurrida en casación, EU:T:2014:678, apartados 119 y 120). Su objetivo consiste en 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 (sentencia National Iranian Oil Company/Consejo, antes citada, recurrida en casación, EU:T:2014:678, apartado 140).

- 90 En el presente asunto, de la información contenida en el expediente se desprende que el demandante está implicado, en su condición de ministerio del Gobierno iraní, en las actividades de exportación de electricidad, dado que recibe las cantidades pagadas por los compradores de la electricidad exportada. El valor de las exportaciones de que se trata ascendía a 670 millones de dólares estadounidenses (USD) entre marzo de 2009 y marzo de 2010, de 870 millones de USD entre marzo de 2010 y marzo de 2011 y de 1 100 millones de USD entre marzo de 2011 y marzo de 2012.
- 91 A la vista de estas constataciones, procede considerar que las actividades del demandante en el ámbito de la exportación de electricidad proporcionan una fuente de ingresos al Gobierno iraní y, por tanto, constituyen un apoyo a éste, en forma de apoyo financiero.
- 92 El demandante alega sin embargo que, debido a sus competencias y al hecho de que presta servicios a precios regulados en el mercado iraní, es beneficiario neto de fondos del Gobierno y no una fuente de ingresos considerables para éste. Añade, en este contexto, que los fondos generados por la exportación de electricidad son utilizados, en particular, para subvencionar el suministro de electricidad a los ciudadanos iraníes.
- 93 Sin embargo, el hecho de que el demandante preste servicios de interés público deficitarios no implica que sus actividades de exportación de electricidad no puedan calificarse de apoyo financiero al Gobierno iraní, ni puedan, por consiguiente, justificar la adopción de medidas restrictivas contra él.
- 94 En efecto, las actividades del demandante vinculadas a la exportación de electricidad se distinguen de sus otras competencias en que no constituyen un servicio de interés público prestado a la población iraní. Por ello, no existe un vínculo intrínseco entre el conjunto de las actividades y competencias del demandante que exija que sean examinadas globalmente. Máxime cuando, como se desprende del expediente, los recursos financieros generados por las actividades de exportación de electricidad no están sometidos a una afectación presupuestaria concreta.
- 95 Igualmente, el hecho de limitar la calificación de entidad que aporta un apoyo financiero al Gobierno iraní únicamente a las entidades cuyas actividades son rentables en su conjunto permitiría eludir el objetivo de las medidas restrictivas de que se trata y afectaría así a su eficacia. En efecto, para evitar la aplicación de dichas medidas, bastaría con conferir a cada entidad afectada, además de las competencias y actividades generadoras de recursos, competencias y actividades deficitarias de un importe similar.
- 96 Además, la inmovilización de los fondos del demandante, motivada por sus actividades de exportación de electricidad, corresponde al objetivo evocado en el apartado 89 *supra* y consistente en privar al Gobierno iraní de sus fuentes de ingresos, y ello con independencia del carácter deficitario de las demás actividades del demandante. En efecto, debido a dicha inmovilización, el Gobierno iraní, del que el demandante constituye parte integrante, se ve privado de una parte de los recursos financieros necesarios para garantizar el conjunto de sus actividades, incluidas las situadas fuera de las atribuciones del demandante y vinculadas a la proliferación nuclear.
- 97 Como consecuencia de ello, la cuestión esencial para apreciar si el demandante presta apoyo financiero al Gobierno iraní no es su rentabilidad global, sino el carácter lucrativo o no de sus actividades de exportación de electricidad. Ahora bien, el demandante no niega que dichas actividades sean lucrativas.

- 98 En estas circunstancias, procede declarar que el demandante prestó apoyo al Gobierno iraní, en forma de apoyo financiero, independientemente del hecho de que sus actividades sean, en su caso, deficitarias en su conjunto. Además, a la vista de las indicaciones que figuran en el apartado 90 *supra*, el apoyo en cuestión no puede calificarse de insignificante, pese a la alegación del demandante de que constituye una parte mínima del presupuesto del Gobierno iraní.
- 99 Por consiguiente, el Consejo no cometió un error al adoptar medidas restrictivas contra el demandante debido a que es una entidad que presta apoyo al Gobierno iraní.
- 100 Esta conclusión no queda desvirtuada por la alegación del demandante de que el Consejo no fundamentó válidamente los motivos en su contra.
- 101 A este respecto, se desprende del examen realizado en los apartados 89 a 99 *supra* que el demandante no cuestiona el hecho esencial tomado en cuenta por el Consejo respecto a él, a saber, que sus actividades generan recursos financieros que están a disposición del Gobierno iraní, sino la pertinencia de esta circunstancia respecto al criterio jurídico aplicado por el Consejo. Ahora bien, no habiéndose cuestionado el hecho, el Consejo no estaba obligado a aportar pruebas que demuestren el hecho en cuestión, como resulta de la jurisprudencia citada en el apartado 85 *supra*.
- 102 En último lugar, el demandante niega ser responsable de la formulación de la política nuclear de Irán, contrariamente a lo que sugieren los documentos obrantes en el expediente del Consejo.
- 103 A este respecto, es cierto que la propuesta de 19 de septiembre de 2012 y el documento del Consejo de 17 de enero de 2013 con la referencia «Coreu PESC/0711/12 COR 1», y que figuran en el expediente de éste, se refieren al papel del demandante en el marco de la política nuclear de Irán.
- 104 Sin embargo, por una parte, a la vista de la motivación de los actos impugnados, procede destacar que el argumento del demandante se refiere a una circunstancia que no fue tomada en consideración por el Consejo en el momento de su adopción. Por tanto, esta alegación debe desestimarse por inoperante.
- 105 Por otra parte, en cualquier caso, se desprende del examen recogido más arriba que el motivo basado en que el demandante presta apoyo al Gobierno iraní está fundado. Dado que este motivo es suficiente, por sí mismo, para justificar la inclusión del nombre del demandante en las listas controvertidas, la inexactitud de otras eventuales alegaciones del Consejo no puede afectar a la legalidad de los actos impugnados, conforme a la jurisprudencia citada en el apartado 83 *supra*.
- 106 Habida cuenta de todo lo anterior, debe desestimarse el primer motivo.

Sobre el cuarto motivo, basado en una vulneración de los derechos fundamentales del demandante y del principio de proporcionalidad

- 107 El demandante alega que, al adoptar las medidas restrictivas contra él, el Consejo limitó, de forma desproporcionada, sus derechos fundamentales, entre ellos el derecho de propiedad, el derecho a ejercer una actividad económica y el derecho al respeto de su reputación.
- 108 En primer lugar, el demandante explica que las medidas restrictivas adoptadas contra él tienen consecuencias graves, en particular, porque afectan al ejercicio de sus funciones, cruciales para la salud y el bienestar del pueblo iraní. Sin embargo, según el demandante, dichas medidas no son ni necesarias ni proporcionadas para alcanzar el objetivo consistente en obstaculizar la proliferación nuclear y su financiación, dado que el demandante no está implicado en ésta. En efecto, según el demandante, el enfoque del Consejo justificaría la inmovilización de los fondos de cualquier ministerio del Gobierno iraní, independientemente de sus vínculos con el programa nuclear, lo que es manifiestamente desproporcionado.

- 109 En segundo lugar, el demandante considera que las medidas restrictivas adoptadas contra él vulneran los principios de seguridad jurídica y de previsibilidad. En efecto, según el demandante, dado que no presta apoyo financiero al Gobierno iraní, dichas medidas están fundadas en el mero hecho de que es un ministerio de éste. Ahora bien, en esas circunstancias, el demandante no tiene ninguna forma de saber cómo conseguir la retirada de dichas medidas.
- 110 En tercer lugar, según el demandante, de la vulneración de los derechos procesales del demandante se deriva igualmente una vulneración del principio de proporcionalidad.
- 111 El Consejo rebate el fundamento de las alegaciones del demandante.
- 112 Con carácter preliminar, en lo que respecta al argumento expuesto en el apartado 110 *supra*, procede señalar que, como resulta de los apartados 30 a 78 *supra*, los actos impugnados no vulneran los derechos procesales del demandante y por tanto no está justificada su anulación. En estas circunstancias, la tesis defendida por el demandante conforme a la cual la vulneración de sus derechos procesales conlleva una violación del principio de proporcionalidad no puede por tanto dar lugar a la anulación de los actos impugnados.
- 113 Por lo que se refiere a las demás alegaciones, debe recordarse que 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, y 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 59 *supra*, EU:T:2013:397, apartado 179 y jurisprudencia citada).
- 114 Ahora bien, por una parte, como ya se ha recordado *supra*, según la jurisprudencia, la inmovilización de los fondos de las entidades que prestan apoyo al Gobierno iraní pretende privar a éste de sus fuentes de ingresos para obligarle a cesar el desarrollo de su programa de proliferación nuclear, ante la falta de recursos financieros suficientes (sentencia *National Iranian Oil Company/Consejo*, citada en el apartado 89 *supra*, recurrida en casación, EU:T:2014:678, apartado 140). Así, las medidas restrictivas adoptadas frente al demandante responden al objetivo perseguido por el Consejo, pese a que no esté implicado por sí mismo en la proliferación nuclear.
- 115 Por otra parte, si bien el demandante alega que las medidas restrictivas dirigidas contra él le causan graves perjuicios, en particular, en lo que se refiere a la voluntad de las sociedades iraníes de cooperar con él en el ámbito de la purificación y del saneamiento del agua, no ha sustentado sus alegaciones con pruebas o datos concretos.
- 116 En todo caso, es cierto que los derechos del demandante, y concretamente el derecho de propiedad, quedan limitados de forma considerable por dichas medidas, dado que no puede, en particular, ni disponer de sus fondos situados en el territorio de la Unión o en posesión de los nacionales de ésta, ni transferir sus fondos hacia la Unión, salvo en virtud de autorizaciones específicas.
- 117 No obstante, resulta asimismo de la jurisprudencia que los derechos fundamentales invocados por el demandante no constituyen prerrogativas absolutas y que su ejercicio puede ser objeto de restricciones justificadas por objetivos de interés general perseguidos por la Unión. Así, toda medida restrictiva económica o financiera produce, por definición, efectos que atañen, en particular, a los derechos de propiedad, ocasionando así perjuicios a terceros cuya responsabilidad en cuanto a la situación que condujo a la adopción de las medidas de las que se trata no se ha acreditado. La importancia de los objetivos perseguidos por la normativa objeto del litigio puede justificar las

consecuencias negativas que de ella se deriven para ciertos operadores, 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).

- 118 En el presente asunto, dada la importancia primordial del objetivo de mantener la paz y la seguridad internacionales, los inconvenientes causados al demandante no son desmesurados con respecto a los fines buscados. Máxime si se tiene en cuenta que, en primer lugar, esas restricciones sólo afectan a una parte de los activos del demandante y que, por otra parte, la Decisión 2010/413 y el Reglamento n° 267/2012 prevén ciertas excepciones a la inmovilización de fondos de las entidades afectadas por las medidas restrictivas.
- 119 En último lugar, procede señalar que el argumento basado en una supuesta vulneración de los principios de seguridad jurídica y de previsibilidad se basa en una premisa errónea. En efecto, como se desprende del examen del primer motivo, el demandante no ha sido objeto de medidas restrictivas por el mero hecho de ser un ministerio del Gobierno iraní, sino por el apoyo financiero que aporta a éste. En estas circunstancias, la alegación del demandante no puede prosperar.
- 120 Teniendo en cuenta todo lo anterior, procede desestimar el cuarto motivo y, por lo tanto, la totalidad del recurso.

Costas

- 121 Conforme al artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimadas las pretensiones del demandante, procede condenarle en costas como ha solicitado el Consejo.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera)

decide:

- 1) **Desestimar el recurso.**
- 2) **Condenar en costas a Ministry of Energy of Iran.**

Kanninen

Pelikánová

Buttigieg

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 8 de septiembre de 2015.

Firmas