



# Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL  
SR. PAOLO MENGOZZI  
presentadas el 12 de noviembre de 2014<sup>1</sup>

**Asunto C-585/13 P**

**Europäisch-Iranische Handelsbank AG  
contra**

**Consejo de la Unión Europea**

«Recurso de casación — Medidas restrictivas adoptadas contra Irán — Lista de personas y entidades a las que se aplica la congelación de fondos y de recursos económicos — Inclusión del nombre de la recurrente — Criterios de designación — Prohibición de eludir las medidas restrictivas — Condiciones de legalidad de operaciones financieras en las que intervengan los bancos iraníes designados — Liberación de fondos — Procedimientos de autorización previa — Autorizaciones concedidas por la autoridad nacional competente — Procedimiento denominado de la “tercera vía” — Aprobación generalizada»

## Índice

I. Antecedentes del litigio y sentencia recurrida .....	3
II. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes .....	5
III. Análisis jurídico .....	6
A. Sobre el primer motivo y la primera parte del segundo motivo, basados en un error de Derecho al haber considerado erróneamente el Tribunal General que la recurrente admitió haber realizado las operaciones invocadas por el Consejo en la motivación de los actos recurridos ....	6
1. Alegaciones de la recurrente .....	6
2. Análisis .....	7
B. Sobre la segunda parte del segundo motivo, basado en un error de Derecho cometido por el Tribunal General al haber considerado erróneamente que EIH reunía los criterios de designación .....	8
1. Alegaciones de la recurrente .....	8

<sup>1</sup> — Lengua original: francés.

a) Sobre las operaciones supuestamente excluidas del ámbito de aplicación de las medidas restrictivas .....	9
b) Sobre las operaciones supuestamente autorizadas .....	9
c) Sobre las operaciones realizadas con arreglo al procedimiento de la tercera vía .....	10
2. Análisis .....	12
a) Sobre las operaciones supuestamente excluidas del ámbito de aplicación de las medidas restrictivas .....	12
b) Sobre las operaciones supuestamente autorizadas .....	13
c) Sobre las operaciones realizadas con arreglo al procedimiento de la tercera vía .....	14
i) Sobre la legalidad de las aprobaciones generalizadas .....	14
ii) Sobre el artículo 21 del Reglamento n° 961/2010 .....	16
iii) Sobre el procedimiento de la tercera vía y la prohibición de elusión de medidas restrictivas .....	18
C. Sobre el tercer motivo basado en un error de Derecho en la interpretación y aplicación de los principios de confianza legítima y seguridad jurídica .....	19
1. Alegaciones de la recurrente .....	19
2. Análisis .....	20
D. Sobre el cuarto motivo, basado en un error de Derecho en la interpretación del artículo 32, apartado 2, del Reglamento n° 961/2010 y del principio de proporcionalidad .....	22
1. Alegaciones de la recurrente .....	22
2. Análisis .....	23
IV. Costas .....	25
V. Conclusión .....	25

1. El presente recurso de casación, interpuesto por Europäisch-Iranische Handelsbank AG (en lo sucesivo, «EIH»), tiene por objeto la anulación de la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea *Europäisch-Iranische Handelsbank AG/Consejo*<sup>2</sup> (en lo sucesivo, «sentencia recurrida»), en virtud de la cual este último desestimó parcialmente el recurso de anulación de la recurrente contra varias medidas en virtud de las cuales se procedió a su inclusión y mantenimiento en las listas de personas, entidades y organismos (en lo sucesivo, «personas y entidades») cuyos activos deben ser inmovilizados en el marco de la lucha contra la proliferación nuclear en Irán.

2 — T-434/11, EU:T:2013:405.

2. El Consejo de la Unión Europea motivó su decisión de inmovilizar los fondos de la recurrente en que ésta había realizado diversas operaciones financieras en las que participaron entidades designadas, es decir, que ya habían sido objeto de medidas restrictivas, pese a que sus fondos habían sido congelados. El principal problema jurídico que se suscita en el presente recurso de casación consiste en determinar si la aprobación o las autorizaciones supuestamente concedidas a EIH por el Bundesbank —autoridad nacional competente, de conformidad con la legislación de la Unión Europea, para autorizar la liberación de fondos de entidades designadas o las operaciones financieras iniciadas por personas y entidades iraníes no designadas, o que están destinadas a ellas— bastan para proteger a la entidad que efectivamente llevó a cabo dichas operaciones de su inclusión en las listas y, por consiguiente, para que el Consejo no pueda acordar la inmovilización de los fondos de la recurrente.

### **I. Antecedentes del litigio y sentencia recurrida**

3. De los apartados 1 y siguientes de la sentencia recurrida se desprende que la recurrente es una entidad bancaria alemana especializada en prestar servicios y realizar actividades en Irán o relacionadas con ese país.

4. El asunto del que conoció el Tribunal General se enmarca en el contexto de la aplicación de medidas restrictivas adoptadas con el fin de presionar a Irán para que ponga fin a las actividades nucleares que generan un riesgo de proliferación y al desarrollo de sistemas de vectores de armas nucleares (en lo sucesivo, «proliferación nuclear»).

5. 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,<sup>3</sup> por un lado, y el Reglamento (UE) n° 961/2010 del Consejo, de 25 de octubre de 2010, relativo a medidas restrictivas contra Irán y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 423/2007,<sup>4</sup> por otro, constituyen en el presente asunto las medidas marco que establecen el principio de inmovilización de fondos y recursos económicos de personas y entidades cuyos nombres figuran en las listas contenidas en el anexo II de la Decisión 2010/413 y en el anexo VIII del Reglamento n° 961/2010, y que definen sus condiciones.

6. El 23 de mayo de 2011, el Consejo adoptó la Decisión 2011/299/PESC, por la que se modifica la Decisión 2010/413/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán<sup>5</sup> y el Reglamento de Ejecución (UE) n° 503/2011 del Consejo, por el que se ejecuta el Reglamento (UE) n° 961/2010 relativo a medidas restrictivas contra Irán<sup>6</sup> (en lo sucesivo, conjuntamente, «actos de 23 de mayo de 2011»).

7. En virtud de estos dos actos, el Consejo incluyó por vez primera la denominación de la recurrente en las listas del anexo II de la Decisión 2010/413 y del anexo VIII del Reglamento n° 961/2010 con la siguiente motivación: «[El] EIH ha desempeñado una función clave ofreciendo a diversos bancos iraníes opciones alternativas para realizar operaciones dificultadas por las sanciones de la [Unión] contra Irán. Se considera que ha actuado como banco asesor y como banco intermediario en operaciones con entidades iraníes designadas. Por ejemplo, el EIH inmovilizó las cuentas que los bancos Saderat Iran y Mellat, designados por la [Unión], tenían en EIH Hamburgo [(Alemania)] a principios de agosto de 2010. Poco después, el EIH reanudó las actividades comerciales en euros con ambos bancos utilizando cuentas del EIH con otro banco iraní no designado. En agosto de 2010, el EIH estaba implantando un sistema cuyo objeto era posibilitar la realización de pagos periódicos a los bancos Saderat London y Future Bank Bahrain, de tal modo que se evitaran las sanciones de la

3 — DO L 195, p. 39.

4 — DO L 281, p. 1.

5 — DO L 136, p. 65; corrección de errores en DO L 164, p. 19.

6 — DO L 136, p. 26; corrección de errores en DO L 164, p. 22.

[Unión]. En octubre de 2010, el EIH seguía actuando como conducto para la realización de pagos por bancos iraníes sujetos a sanciones, entre ellos los bancos Mellat y Saderat. Estos bancos, sujetos a sanciones, remiten sus pagos al EIH a través del Banco Iraní de Industria y Minería. En 2009, el Banco Postal se sirvió del EIH para un sistema de elusión de las sanciones que implicaba la realización de transacciones por cuenta del banco Sepah, designado por las Naciones Unidas. El banco Mellat, designado por la [Unión], es una de las sociedades matrices del banco EIH».

8. Tras esta primera inclusión, la recurrente remitió, entre mayo y julio de 2011, varias solicitudes de información y de transmisión de documentos al Consejo y una petición de celebración de una vista y de revisión de la decisión de inclusión. Asimismo, transmitió al Consejo sus observaciones. En respuesta a dichas solicitudes, el Consejo señaló a la recurrente que los motivos de su inclusión se derivaban de una propuesta de un Estado miembro y que no disponía de información adicional. Además, le transmitió una copia de la propuesta de inclusión.

9. El Consejo mantuvo en las listas a la recurrente en virtud de su Decisión 2011/783/PESC, de 1 de diciembre de 2011, por la que se modifica la Decisión 2010/413,<sup>7</sup> y en virtud del Reglamento de Ejecución (UE) n° 1245/2011 de la misma fecha, por el que se aplica el Reglamento n° 961/2010.<sup>8</sup> El 5 de diciembre de 2011, el Consejo remitió un escrito a la recurrente, al que se adjuntó una copia de dicha Decisión y del citado Reglamento de Ejecución, en el que le informaba de que, a raíz de una revisión de las listas iniciales y después de examinar las observaciones que formuló la recurrente en la correspondencia mantenida entre mayo y julio de 2011, su nombre se había mantenido en las listas porque había prestado servicios financieros prohibidos a entidades designadas —hecho que, en opinión del Consejo, constituía un apoyo a las actividades nucleares de Irán que plantean un riesgo de proliferación—. Tras recibir dicho escrito, la recurrente reiteró su petición de que se celebrara una vista, reafirmó sus observaciones y solicitó de nuevo la revisión de la inclusión.

10. De los distintos escritos que EIH remitió al Consejo<sup>9</sup> se desprende que, en todas las operaciones en las que intervinieron bancos iraníes designados, actuó siempre con la autorización o la aprobación del Bundesbank y bajo su supervisión. EIH explicó además al Consejo los pormenores del procedimiento llamado de la «tercera vía», con arreglo al cual manifestó haber realizado operaciones relativas a las antiguas actividades de los bancos iraníes designados. Dicho procedimiento consiste «en la posibilidad que tiene una entidad designada de pagar una deuda nacida de una obligación anterior a su designación frente a un acreedor establecido en el territorio de la Unión, transfiriéndole activos a través de una entidad no designada».<sup>10</sup>

11. Mediante escrito presentado en la Secretaría el 3 de agosto de 2011, y tras haber modificado en dos ocasiones sus pretensiones,<sup>11</sup> la recurrente interpuso un recurso de anulación solicitando al Tribunal General que anulara, con efectos inmediatos, los actos de 23 de mayo de 2011, la Decisión 2011/783, el Reglamento de Ejecución n° 1245/2011 y el Reglamento n° 267/2012, en la parte en que le resultaban aplicables, que declarara inaplicables los artículos 20, apartado 1, letra b), de la Decisión 2010/413, 16, apartado 2, del Reglamento n° 961/2010 y el artículo 23, apartado 2, del Reglamento n° 267/2012,<sup>12</sup> y que condenase en costas al Consejo.

7 — DO L 319, p. 71.

8 — DO L 319, p. 11.

9 — Véase el apartado 167 de la sentencia recurrida.

10 — Apartado 51 de la sentencia recurrida.

11 — Por primera vez tras la adopción de los actos de 1 de diciembre de 2011 (véase el punto 9 de las presentes conclusiones) y, por segunda vez, tras 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 (UE) n° 961/2010 (DO L 88, p. 1). En su artículo 23, apartado 2, letras a) y b), el Reglamento n° 267/2012 prevé la inmovilización de los fondos de las personas, las entidades o los organismos enumerados en el anexo IX, en el que figura el nombre de la recurrente.

12 — Dichas disposiciones establecen las condiciones que debe cumplir una persona o entidad para que se inmovilicen sus fondos. En particular, prevé la congelación de fondos de aquellos que asistan a una entidad designada a evadir el régimen de medidas restrictivas adoptadas en su contra.

12. En apoyo de sus pretensiones así modificadas, la recurrente invocó cuatro motivos. El primer motivo se basaba en la vulneración de la obligación de motivación, del derecho de defensa y del derecho a la tutela judicial efectiva. El segundo motivo se refería a un error manifiesto de apreciación dado que, en primer lugar, el Consejo no había demostrado la existencia de las operaciones mencionadas en la motivación de los actos recurridos ante el Tribunal General, en segundo lugar, no se cumplían las condiciones de inclusión y mantenimiento del nombre de EIH en las listas y, en tercer lugar, el Consejo no había efectuado una evaluación y revisión suficientes de su decisión de inclusión. El tercer motivo invocado se fundamentaba en la infracción de los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica y del derecho a una buena administración. Por último, el cuarto motivo se basaba en la vulneración del principio de proporcionalidad, del derecho de propiedad y de la libertad de empresa. La recurrente formuló, además, una excepción de ilegalidad en relación con los artículos 20, apartado 1, letra b), de la Decisión 2010/413, 16, apartado 2, letra b), del Reglamento n° 961/2010, y 23, apartado 2, del Reglamento n° 267/2012.

13. En la sentencia recurrida, el Tribunal General estimó el segundo motivo en lo que respecta a los actos de 23 de mayo de 2011. Al examinar la imputación relativa a la evaluación por parte del Consejo de la propuesta de inclusión inicial,<sup>13</sup> el Tribunal estimó que, en la medida en que la propuesta de inmovilizar los fondos de la recurrente procedía de un Estado miembro, correspondía al Consejo examinar la pertinencia y el fundamento de la información y de las pruebas presentadas ante él. Ahora bien, como ha reconocido el propio Consejo, éste sólo disponía de la propuesta y carecía, en particular, de otros elementos de prueba. El Tribunal concluyó por consiguiente, en lo que respecta a la primera inclusión de la recurrente, que el Consejo no estaba en condiciones de comprobar el fundamento de los elementos invocados contra la recurrente en la propuesta de inclusión en el momento en que adoptó los actos de 23 de mayo de 2011. En consecuencia, anuló los actos de 23 de mayo de 2011 de inclusión inicial de la recurrente, únicamente en la parte en que afectaban a ésta.

14. El recurso fue desestimado en todo lo demás.

## II. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes

15. El 19 de noviembre de 2013, EIH interpuso un recurso de casación contra la sentencia recurrida. La recurrente solicita al Tribunal de Justicia que anule los apartados de la sentencia del Tribunal General que se indican; que anule los tres actos que el Tribunal General no anuló, es decir, la Decisión 2011/783, el Reglamento de Ejecución n° 1245/2011 y el Reglamento n° 267/2012 (en lo sucesivo, conjuntamente, «actos recurridos»)<sup>14</sup> con efectos inmediatos, en la medida en que sean aplicables a EIH; y que condene al Consejo en costas en ambas instancias.

16. En su escrito de contestación, el Consejo solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso en su totalidad y que condene a la recurrente a sufragar las costas del Consejo.

17. En su escrito de contestación, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, parte coadyuvante en apoyo del Consejo en primera instancia, solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso de casación.

13 — Véanse los apartados 163 y ss. de la sentencia recurrida.

14 — Entre los actos recurridos, únicamente el Reglamento n° 267/2012 reproduce expresamente la motivación invocada para efectuar la inclusión inicial (es decir, en los actos de 23 de mayo de 2011). Sin embargo, como la Decisión 2011/783 y el Reglamento de Ejecución n° 1245/2011 confirman los actos de 23 de mayo de 2011, en los razonamientos que se exponen a continuación consideraré que reproducen implícitamente la motivación expuesta en los actos de 23 de mayo de 2011 y me referiré por tanto a la «motivación de los actos recurridos».

### III. Análisis jurídico

18. En su recurso de casación, la recurrente formula cuatro motivos. Mediante el primer motivo reprocha al Tribunal General haber cometido supuestamente un error de Derecho al concluir, erróneamente, que la recurrente admitió haber realizado las operaciones invocadas por el Consejo para justificar su designación. El segundo motivo se basa en un error de Derecho, en la medida en que el Tribunal General consideró, de forma equivocada, que concurrían los requisitos de fondo para incluir a la recurrente en las listas. En virtud del tercer motivo se impugna el error de Derecho cometido por el Tribunal General al desestimar el motivo relativo a la vulneración de la confianza legítima y del principio de seguridad jurídica. Por último, el cuarto motivo se refiere al error de Derecho en que incurrió el Tribunal al declarar que la recurrente no podía ampararse en el artículo 32, apartado 2, del Reglamento n° 961/2010.

*A. Sobre el primer motivo y la primera parte del segundo motivo, basados en un error de Derecho al haber considerado erróneamente el Tribunal General que la recurrente admitió haber realizado las operaciones invocadas por el Consejo en la motivación de los actos recurridos*

#### 1. Alegaciones de la recurrente

19. En su primer motivo, la recurrente sostiene que el Tribunal General consideró erróneamente que había presentado de forma extemporánea la alegación por la que negó haber realizado las operaciones mencionadas en la motivación de las decisiones de inclusión y mantenimiento de EIH en las listas de las personas o entidades objeto de las medidas restrictivas en cuestión, puesto que ese motivo ya se había incluido en el escrito de recurso y, de nuevo, en el escrito de réplica —como demuestra el informe para la vista—, en todo caso, respetando plenamente el artículo 48, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal. Por otra parte, ni siquiera el Consejo se opuso a la admisibilidad de dicha alegación que, dadas las circunstancias, debería haberse acogido. La recurrente considera que los motivos primero y segundo invocados ante el Tribunal General deben volver a ser examinados por el Tribunal de Justicia teniendo debidamente en cuenta que, en contra del postulado inicial del que partió el Tribunal General, no ha admitido haber efectuado las operaciones controvertidas.

20. Así pues, dicho postulado inicial desvirtúa todo el razonamiento del Tribunal General en relación con la suficiencia de la motivación y el respeto del derecho de defensa —primer motivo invocado en primera instancia—, por un lado, y sobre el error manifiesto de apreciación cometido por el Consejo, que no demostró la existencia de las operaciones mencionadas en la motivación de los actos recurridos —primera parte del segundo motivo formulado en primera instancia—, por otro lado.

21. En este contexto, EIH sostiene, por una parte, que la motivación de los actos recurridos no le ha permitido establecer una relación con las operaciones realizadas con arreglo al procedimiento de la tercera vía, dado que ni siquiera el propio Consejo pudo relacionar dichas operaciones con las mencionadas en la motivación. EIH se limitó a desvelar todas las operaciones que había efectuado y a subrayar que algunas de ellas estaban excluidas, en su opinión, del ámbito de aplicación de las medidas restrictivas, otras habían sido aprobadas por el Bundesbank y otras habían sido autorizadas por dicha entidad, pero que, no obstante, no había podido identificar las conductas reprochadas en el segundo ejemplo,<sup>15</sup> en relación con las mencionadas en los ejemplos primero<sup>16</sup> y cuarto.<sup>17</sup>

15 — Es decir, que en agosto de 2010, el EIH implantó un sistema cuyo objeto era posibilitar la realización de pagos periódicos a los bancos Saderat de Londres y Future Bank Bahrain, de tal modo que se evitaran las sanciones de la Unión.

16 — A saber, que EIH inmovilizó, a principios de agosto de 2010, las cuentas de los bancos Saderat Iran y Mellat antes de reanudar las operaciones en euros con ambos bancos designados utilizando cuentas de su titularidad abiertas con otro banco iraní no designado.

17 — En particular, que en 2009, el Postbank se sirvió del EIH para un sistema de elusión de las sanciones consistente en realizar operaciones por cuenta del banco Sepah, designado por las Naciones Unidas.

22. Por otra parte, EIH alega que la revisión de la inclusión llevada a cabo por el Consejo no fue adecuada, pues el Consejo no aportó en ningún momento elementos de prueba, pese a que EIH negó la existencia de las operaciones que figuran en la motivación de los actos recurridos. La breve respuesta del Consejo a EIH después de que ésta presentara sus observaciones sobre su inclusión no constituye una revisión de la decisión de inclusión. En contra de las declaraciones recogidas en el apartado 99 de la sentencia recurrida, el Tribunal General no podía deducir de ello que el Consejo había rebatido expresamente las alegaciones invocadas por la recurrente, dado que la refutación debe realizarse mediante pruebas referentes a las propias operaciones.

23. Precisamente porque el Consejo no aportó en ningún momento pruebas sobre dichas operaciones y dado que EIH no admitió jamás haberlas realizado, ninguna de las alegaciones contenidas en la motivación puede considerarse probada, en contra de lo que, por otro lado, exige la jurisprudencia.<sup>18</sup> Por consiguiente, los actos recurridos deben ser anulados.

## 2. Análisis

24. Mediante una argumentación en ocasiones un tanto intrincada, la recurrente alega un error de Derecho que, sin embargo, no ha calificado jurídicamente.

25. Procede recordar, antes de nada, que «el Tribunal de Justicia no es competente para pronunciarse sobre los hechos ni, en principio, para examinar las pruebas que el Tribunal de Primera Instancia haya admitido en apoyo de éstos. En efecto, siempre que dichas pruebas se hayan obtenido de modo regular y se hayan observado los principios generales del Derecho y las normas procesales aplicables en materia de carga y de valoración de la prueba, corresponde únicamente al Tribunal de Primera Instancia apreciar la importancia que debe atribuirse a los elementos que le hayan sido presentados. Así pues, esta apreciación no constituye, salvo en caso de desnaturalización de dichos elementos, una cuestión de Derecho sujeta, como tal, al control del Tribunal de Justicia».<sup>19</sup>

26. Me inclino más bien por interpretar la argumentación que ha expuesto EIH en el marco de este primer motivo y de la primera parte del segundo motivo en el sentido de que solicita al Tribunal de Justicia que declare que se han desnaturalizado los medios de prueba, dado que, en su opinión, el Tribunal General consideró erróneamente que los datos contenidos en sus escritos, y en particular los presentados en el anexo a su recurso, constituían un reconocimiento de la existencia de las operaciones mencionadas por el Consejo en la motivación de los actos recurridos.

27. Si bien según reiterada jurisprudencia la desnaturalización de los elementos de prueba presentados ante el juez de primera instancia está sujeta al control del Tribunal de Justicia en el marco del recurso de casación, es preciso recordar que una desnaturalización de esta índole «debe deducirse manifiestamente de los documentos que obran en autos, sin que sea necesario efectuar una nueva apreciación de los hechos y de las pruebas».<sup>20</sup> Por otra parte, incumbe su prueba a quien la invoca, debiendo incluir el recurso de casación los argumentos jurídicos en apoyo de la pretensión.<sup>21</sup>

28. Aun suponiendo que pueda estimarse que se han cumplido estos dos requisitos, las alegaciones de EIH no ponen de manifiesto una desnaturalización de los elementos de prueba, sino que más bien parecen perseguir que el Tribunal de Justicia aprecie de nuevo dichos elementos, lo cual sin embargo queda fuera de su competencia.

18 — La recurrente cita, a este respecto, las sentencias Fulmen/Consejo (T-439/10 y T-440/10, EU:T:2012:142), apartados 95 a 104, y Comisión y otros/Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, EU:C:2013:518), apartados 119 a 121.

19 — Sentencia Trubowest Handel y Makarov/Consejo y Comisión (C-419/08 P, EU:C:2010:147), apartado 31 y jurisprudencia citada.

20 — Sentencia Trubowest Handel y Makarov/Consejo y Comisión (EU:C:2010:147), apartado 32 y jurisprudencia citada.

21 — Véase el punto 53 y jurisprudencia citada en mis conclusiones presentadas en el asunto Trubowest Handel y Makarov/Consejo y Comisión (C-419/08 P, EU:C:2009:678).

29. En particular, la mera lectura de los anexos del recurso interpuesto en primera instancia, que básicamente contienen listas de operaciones realizadas por EIH, fundamentalmente entre 2010 y 2011,<sup>22</sup> con las entidades mencionadas en la motivación de los actos recurridos, es decir, el Bank Mellat, el Bank Sepah, el Bank Saderat Iran, el Bank Saderat Plc, el Future Bank of Bahreïn y el Postbank of Iran, podría llevar legítimamente al Tribunal General a considerar que no se cuestiona la existencia de tales operaciones. Por otra parte, de los escritos de la recurrente se desprende con claridad que su principal medio de oposición a la motivación de los actos recurridos, tanto ante el Tribunal General como ante el Tribunal de Justicia, consiste en alegar la legalidad de operaciones que —al menos en sus escritos presentados al Tribunal— no niega haber realizado con entidades designadas, puesto que habían sido autorizadas o aprobadas por el Bundesbank o porque están excluidas del ámbito de aplicación de las medidas restrictivas.

30. Pues bien, resulta en particular de la sentencia recurrida que el Tribunal General estimó que EIH había admitido en sus escritos haber realizado operaciones con bancos designados, si bien aduciendo que eran legales, y sólo en la vista negó su intervención en operaciones como las mencionadas en la motivación de los actos recurridos, así como la existencia de cualquier relación entre dichas operaciones y las efectivamente realizadas. Por lo tanto, el Tribunal General consideró acertadamente que esta alegación era nueva y, por consiguiente, inadmisible, habida cuenta de que, en el procedimiento escrito, EIH no había afirmado que las operaciones que había mencionado, efectuadas con las mismas contrapartes que las que constan en la motivación de los actos recurridos y en el mismo período que éstos indican, carecían de toda relación con las citadas en la motivación. Por consiguiente, el Tribunal General entendió que el único punto controvertido entre las partes era la legalidad o ilegalidad de las operaciones realizadas, pero no su existencia. Dado que no se cuestionaron los hechos censurados —las operaciones que constan en la motivación— sino simplemente su ilegalidad, no puede criticarse al Consejo no haber aportado en ningún momento pruebas de la existencia de tales operaciones y haberse concentrado exclusivamente en demostrar su carácter ilegal a la luz de la normativa pertinente de la Unión.<sup>23</sup>

31. Dado que el análisis expuesto no pone de manifiesto ningún tipo de desnaturalización por parte del Tribunal General, procede desestimar el primer motivo del recurso de casación, así como la primera parte del segundo motivo. Por lo tanto, no procede que el Tribunal de Justicia examine, en esta fase, el razonamiento seguido por el Tribunal General en el marco de los motivos primero y segundo que se formularon ante él.

*B. Sobre la segunda parte del segundo motivo, basado en un error de Derecho cometido por el Tribunal General al haber considerado erróneamente que EIH reunía los criterios de designación*

#### 1. Alegaciones de la recurrente

32. Mediante la segunda parte del segundo motivo, la recurrente sostiene que el Tribunal General declaró erróneamente, en los apartados 121 a 159 de la sentencia recurrida, que no había acreditado que todas las operaciones realizadas con los bancos sancionados se habían llevado a cabo con la autorización o aprobación del Bundesbank o que estaban excluidas del ámbito de aplicación del régimen de sanciones, de modo que tales operaciones no podían justificar que se incluyera su nombre en la lista de personas y entidades cuyos fondos deben ser inmovilizados.

22 — Es decir, el período al que se hace referencia en la motivación de los actos recurridos (a excepción del cuarto ejemplo, que se refiere al año 2009).

23 — Véanse los apartados 114 a 118 de la sentencia recurrida.

33. La argumentación que la recurrente expone en esta parte del segundo motivo se refiere, en primer lugar, a las operaciones supuestamente excluidas del ámbito de aplicación de las medidas restrictivas, en segundo lugar, a las operaciones supuestamente autorizadas y, en tercer lugar, a las operaciones llevadas a cabo con arreglo al procedimiento de la tercera vía.

a) Sobre las operaciones supuestamente excluidas del ámbito de aplicación de las medidas restrictivas

34. EIH censura que el Tribunal General haya declarado, en virtud del artículo 44, apartado 1, de su Reglamento de Procedimiento, la inadmisibilidad de la alegación según la cual determinadas operaciones, en particular los pagos abonados a cuentas inmovilizadas de entidades designadas, estaban excluidas del ámbito de aplicación de las medidas restrictivas, por lo que no podían justificar, por sí solas, la inclusión de la recurrente en la lista de personas y entidades cuyos fondos deben ser inmovilizados.

b) Sobre las operaciones supuestamente autorizadas

35. La recurrente aduce que el Tribunal General cometió un error de Derecho al estimar que no había aportado elementos probatorios suficientes sobre las autorizaciones concedidas al amparo del Reglamento (CE) n° 423/2007 del Consejo, de 19 de abril de 2007, sobre la adopción de medidas restrictivas contra Irán,<sup>24</sup> y después, en relación con las operaciones posteriores a su entrada en vigor, de conformidad con el Reglamento n° 961/2010.<sup>25</sup> La recurrente sostiene, en esencia, que el Tribunal General entendió erróneamente el contenido de uno de los anexos de su escrito de recurso que, en su versión modificada, contenía las autorizaciones concedidas en virtud del artículo 9 del Reglamento n° 423/2007 (en el caso de las operaciones efectuadas entre el 2 de septiembre de 2010 y el 27 de octubre de 2010) y las otorgadas al amparo del artículo 18 del Reglamento n° 961/2010 (en el caso de las operaciones posteriores). El Tribunal General no puede reprochar a la recurrente no haber facilitado datos sobre las autorizaciones relativas a las operaciones llevadas a cabo antes del 2 de septiembre de 2010 que se mencionan en los actos recurridos, dado que el propio Bundesbank había señalado que no era precisa autorización alguna para las operaciones realizadas con arreglo al procedimiento de la tercera vía, relativas a actividades anteriores. Dado que el Tribunal General ya había declarado<sup>26</sup> que el Consejo no podía basar la adopción de medidas restrictivas en operaciones autorizadas con arreglo al Reglamento n° 423/2007 o al Reglamento n° 961/2010, el anexo aportado por EIH perseguía precisamente demostrar que las operaciones citadas por el Consejo en la motivación de los actos recurridos y referidas al período posterior al 2 de septiembre de 2010 estaban autorizadas, y el Consejo no ha alegado ni demostrado que se basó en operaciones distintas de las autorizadas. Pues bien, si únicamente se basó en operaciones autorizadas, no podía acordar la inclusión de la recurrente por esa única razón. Por otra parte, EIH se limitó a ofrecer ejemplos de autorizaciones en virtud del artículo 21 del Reglamento n° 961/2010 para operaciones posteriores al 2 de septiembre de 2010, si bien todas las operaciones realizadas con arreglo al procedimiento de la tercera vía que requieren autorización en virtud de dicho artículo han sido debidamente autorizadas. Ni el Consejo ni el Tribunal General han exigido otras pruebas y ningún principio o norma jurídica obligaba a EIH a demostrar la existencia de todas las autorizaciones. Por consiguiente, el Tribunal General consideró erróneamente que los ejemplos de autorizaciones facilitadas por EIH no bastaban para justificar su alegación de que todas las operaciones realizadas con posterioridad al 2 de septiembre de 2010 eran legales.

24 — DO L 103, p. 1.

25 — Dado que las operaciones mencionadas en la motivación de los actos recurridos tuvieron lugar en 2009 y 2010, su legalidad debe examinarse a la luz del Reglamento n° 423/2007 y del Reglamento n° 961/2010, que entró en vigor el 27 de octubre de 2010.

26 — Véase el apartado 129 de la sentencia recurrida.

c) Sobre las operaciones realizadas con arreglo al procedimiento de la tercera vía

36. Por último, la recurrente sostiene que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al declarar la ilegalidad de las operaciones realizadas con arreglo al procedimiento de la tercera vía. A este respecto, formula tres alegaciones.

37. En primer lugar, EIH alega que el Tribunal General cometió un error de Derecho al concluir que la aprobación concedida por el Bundesbank para las operaciones realizadas por EIH con arreglo al procedimiento de la tercera vía y referentes a actividades anteriores con los bancos sancionados era ilegal por el hecho de que el Bundesbank había actuado de manera generalizada, mientras que, con arreglo a los Reglamentos n<sup>os</sup> 423/2007 y 961/2010, sólo podían otorgarse autorizaciones caso por caso. Por un lado, EIH censura al Tribunal General haber planteado de oficio este punto, ya que la cuestión de la necesidad de una autorización caso por caso no fue objeto de debate entre las partes, limitándose el Consejo a alegar que nada le impedía basarse en conductas, incluso autorizadas, para incluir a la recurrente en la lista de personas y entidades cuyos fondos deben ser inmovilizados. Por otro lado, con carácter subsidiario, EIH sostiene que las aprobaciones generalizadas de operaciones no están excluidas expresamente por las disposiciones pertinentes de los Reglamentos n<sup>os</sup> 423/2007 y n<sup>o</sup> 961/2010, y se basa en ejemplos relativos a las prácticas de la Hacienda Pública del Reino Unido, que realiza evaluaciones caso por caso y, al mismo tiempo, concede aprobaciones generalizadas. En cualquier caso, incumbe a las autoridades nacionales la competencia de decidir que no es necesario obtener una autorización. Cuando se pronuncian sobre una solicitud de autorización en virtud de los artículos 7 y 9 del Reglamento n<sup>o</sup> 423/2007, o los artículos 18 y 21 del Reglamento n<sup>o</sup> 961/2010, dichas autoridades deben, en primer lugar, comprobar si es necesaria la autorización, en segundo lugar, analizar si procede otorgarla y, en tercer lugar, decidir si imponen condiciones a la citada autorización. En efecto, las autoridades nacionales disponían de la facultad de apreciar con carácter previo si el artículo 7 del Reglamento n<sup>o</sup> 423/2007, por ejemplo, era aplicable y, en caso de que una de ellas resolviera que no lo era, no era preciso obtener ningún tipo de autorización y se consideraba que la correspondiente autoridad había concedido su aprobación. Así se lo comunicaba al operador económico, quien, a partir de entonces, disfrutaba de la misma protección que si hubiese obtenido una autorización, es decir, ya no se arriesgaba a ser designado por la operación en cuestión. Por tanto, el Consejo no puede imponer medidas restrictivas a raíz de operaciones realizadas con arreglo a un procedimiento aprobado por una autoridad nacional, siempre que esa aprobación sea competencia de la citada autoridad, en virtud del Reglamento n<sup>o</sup> 423/2007 o del Reglamento n<sup>o</sup> 961/2010. Además, ni el Consejo ni la Comisión señalaron en ningún momento que el Bundesbank hubiera actuado incorrectamente ni le exigieron que revocara su autorización. A raíz de la sentencia recurrida, el Bundesbank modificó, por iniciativa propia, su práctica y exigió que, a partir de entonces, se solicitara autorización para las operaciones de la tercera vía. En consecuencia, la designación de EIH a resultas de las operaciones efectuadas conforme al procedimiento de la tercera vía es ilegal. Al llegar a una conclusión contraria basándose en una supuesta ilegalidad de las aprobaciones generalizadas y al considerar que dichas apreciaciones no podían vincular al Consejo, el Tribunal General cometió un error grave.

38. En segundo lugar, EIH sostiene que el Tribunal General cometió un error al concluir que las autorizaciones otorgadas por el Bundesbank en virtud del artículo 21 del Reglamento n<sup>o</sup> 961/2010 no confirman la legalidad de las operaciones realizadas con arreglo al procedimiento de la tercera vía. Aunque es correcto afirmar, como hizo el Tribunal General, que las entidades no designadas deben asegurarse de la legalidad de las operaciones de la tercera vía solicitando, en su caso, las autorizaciones que resulten necesarias de conformidad con los artículos 16 a 19 y 21 del Reglamento n<sup>o</sup> 961/2010 y que las autorizaciones obtenidas al amparo del citado artículo 21, que constituye una matización al principio de congelación de los fondos, garantizan al operador económico la conformidad con el Reglamento de la operación prevista, las transferencias realizadas en ese marco no pueden permitir eludir las medidas restrictivas, tal como prohíbe el artículo 16, apartado 4, del Reglamento n<sup>o</sup> 961/2010. Dicho esto, no cabe reprochar a un operador económico que ha comunicado todos los datos de la operación prevista a la autoridad nacional competente para

conceder las autorizaciones y que ha obtenido la correspondiente autorización, «la participación consciente y deliberada en actividades cuyo objeto o efecto directo o indirecto sea la elusión de las medidas» de congelación de fondos. Por consiguiente, el Consejo no podía basarse en operaciones autorizadas conforme al artículo 21 del Reglamento n° 961/2010 para adoptar medidas restrictivas contra la recurrente y, dado que no alegó que se había basado en operaciones distintas de las autorizadas, los ejemplos primero a tercero de la motivación deben considerarse ilegales.

39. En tercer lugar, la recurrente formula, por una parte, una nueva crítica contra el Tribunal General por haber estimado que participó de forma «consciente y deliberada» en una actividad cuyo objeto o efecto era la elusión de las medidas restrictivas. Aduce que este elemento fue apreciado de oficio por el Tribunal General sin que fuera objeto de debate entre las partes. Con carácter subsidiario, sostiene que, dado que las operaciones, en primer lugar, no requerían autorización, en segundo, habían sido aprobadas o, en tercer lugar, habían sido autorizadas de conformidad con el artículo 21 del Reglamento n° 961/2010, el Tribunal no podía considerar que la participación de EIH en una maniobra de elusión de las medidas restrictivas fuera «consciente y deliberada», como exige sin embargo, a efectos de la inclusión, el artículo 16, apartado 4, del Reglamento n° 961/2010, tanto más cuando EIH había recibido garantías del Bundesbank acerca de la legalidad de las operaciones controvertidas. No puede exigirse a EIH que demuestre que no ha infringido el artículo 16, apartado 4, del citado Reglamento. Tampoco puede reprocharse a EIH no haber solicitado más información al Bundesbank en relación con las operaciones previstas. En efecto, esta alegación, presentada por primera vez en la sentencia recurrida, se suscitó de oficio sin intervención de las partes. Además, EIH había recibido un dictamen de una autoridad nacional competente, en este caso el Bundesbank, que reiteró en varias ocasiones su postura. EIH mantenía un contacto regular con dicha autoridad, extremo que demostró, si bien el Tribunal apreció la cronología de la correspondencia mantenida con el Bundesbank de forma manifiestamente equivocada. La obligación de vigilancia que debía cumplir la recurrente era aplicable frente a las personas físicas y jurídicas iraníes, pero ciertamente no lo era con respecto a la información y las garantías otorgadas por el propio Bundesbank. Por otra parte, la recurrente imputa al Tribunal General el error de no haber admitido como prueba tres escritos del banco nacional austriaco presentados por EIH que confirmaban la postura del Bundesbank en relación con las operaciones efectuadas conforme al procedimiento de la tercera vía y referentes a actividades anteriores, pese a que de dichos escritos se desprendía que el propio Consejo, los Estados miembros y los servicios jurídicos de la Comisión Europea compartían dicha postura. Por último, la recurrente rebate las conclusiones extraídas por el Tribunal General de los informes de auditoría invocados por ella. Así, el Tribunal no puede relativizar la fuerza probatoria de los citados informes alegando que se basan únicamente en el análisis de una muestra de operaciones, cuando se trata de una práctica habitual en esta materia. Asimismo, el Tribunal no tomó en consideración que dos supervisores del Bundesbank estaban presentes *in situ* en EIH a fin de remitir informes periódicos a la autoridad federal de supervisión financiera. Además, el Tribunal se limitó a señalar que uno de esos informes subrayaba de forma expresa que las operaciones realizadas en el marco del procedimiento de la tercera vía podían comprometer los objetivos de la política sancionadora de la Unión,<sup>27</sup> pese a que ese mismo informe indicaba además que, «habida cuenta de las conclusiones y recomendaciones siguientes, y sin perjuicio de la posibilidad de realizar comprobaciones adicionales en casos concretos, consideramos que los procedimientos que EIH aplica para respetar la normativa en materia de sanciones cumplen los requisitos legales».<sup>28</sup> Por consiguiente, deberían anularse las conclusiones de hecho a las que llegó el Tribunal en relación con los informes de auditoría porque son incompatibles con los documentos que obran en autos y, por lo tanto, resultan inexactas de forma sustancial. El Tribunal General incurrió en un error de Derecho al determinar que el procedimiento de la tercera vía vulnera la prohibición de eludir las medidas restrictivas, prevista en el artículo 16, apartado 4, del Reglamento n° 961/2010.

27 — Véase el apartado 156 de la sentencia recurrida.

28 — La recurrente se ampara aquí en el apartado 151 del informe elaborado el 23 de diciembre 2010 por una sociedad de consultoría (véase el apartado 85 del recurso de casación).

40. Por todas las razones precedentes, la recurrente sostiene que el Tribunal General concluyó erróneamente que reunía los requisitos establecidos en el artículo 16 del Reglamento n° 961/2010 para poder ser objeto de medidas restrictivas.

## 2. Análisis

a) Sobre las operaciones supuestamente excluidas del ámbito de aplicación de las medidas restrictivas

41. De los apartados 145 y 146 de la sentencia recurrida se deduce que el Tribunal General, por entender que la recurrente se limitó a sostener que algunas operaciones estaban excluidas del ámbito de aplicación de las medidas restrictivas sin fundamentar de algún modo su alegación, declaró la inadmisibilidad de tal alegación conforme a lo previsto en el artículo 44, apartado 1, de su Reglamento de Procedimiento. Por otra parte, tras recibir aclaraciones de la recurrente en la vista, el Tribunal General concluyó que la alegación según la cual la aprobación concedida por el Bundesbank se basaba en el hecho de que éste estimaba que las operaciones efectuadas al amparo del procedimiento de la tercera vía estaban excluidas del ámbito de las medidas restrictivas, debía ser analizada en el marco del examen de las operaciones supuestamente aprobadas y realizadas según dicho procedimiento.

42. Comparto la postura del Tribunal General.

43. En efecto, resulta de reiterada jurisprudencia que, con arreglo al artículo 44, apartado 1, letra c), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, la cuestión objeto del litigio y la exposición sumaria de los motivos invocados son dos indicaciones esenciales que deben figurar en el escrito de interposición del recurso y que las indicaciones de la cuestión objeto del litigio y de la exposición sumaria de los motivos invocados contenidas en todo escrito de interposición del recurso deben ser suficientemente claras y precisas para permitir al Juez de la Unión ejercer su control.<sup>29</sup> Así pues, un motivo sobre la legalidad del fondo de la resolución controvertida sólo puede examinarse si ha sido invocado.<sup>30</sup>

44. A este respecto, me limitaré a señalar que el escrito de recurso presentado al Tribunal General únicamente menciona el supuesto de los pagos efectuados a cuentas inmovilizadas de las entidades designadas en una nota a pie de página.<sup>31</sup> El artículo 11 del Reglamento n° 423/2007 en el que, al parecer, EIH basa su alegación en el recurso de casación no aparece citado, salvo error por mi parte, ni en el escrito de interposición del recurso ni en el escrito de réplica presentado por la recurrente en el procedimiento de primera instancia. Su equivalente en el Reglamento n° 961/2010, es decir, el artículo 20 del citado Reglamento,<sup>32</sup> sólo se cita en la parte del escrito de recurso dedicada a

29 — Sentencia Francia/Comisión (C-559/12 P, EU:C:2014:217), apartados 38 y 39.

30 — Sentencia Rouse Industry/Comisión (C-271/13 P, EU:C:2014:175), apartado 18.

31 — Véanse las notas 6 y 37 del escrito de interposición del recurso.

32 — De los artículos 11 del Reglamento n° 423/2007 y 20 del Reglamento n° 961/2010 se infiere básicamente que la obligación de congelar los fondos de las personas y entidades designadas no impide a las entidades financieras abonar los fondos que reciban de terceros a cuentas inmovilizadas siempre y cuando las cantidades abonadas sean también inmovilizadas. Lo mismo sucede con los incrementos de saldo de cuentas congeladas en concepto de intereses u otros beneficios correspondientes a esas cuentas, o bien por pagos a favor de la persona o entidad designada en virtud de contratos, acuerdos u obligaciones que se firmaron o surgieron con anterioridad a la designación de la citada persona o entidad. Por otra parte, cuando una persona o entidad designada adeuda un pago en virtud de un contrato, de un acuerdo o de una obligación firmada o surgida antes de su designación, puede autorizarse la liberación de los fondos con arreglo a las estrictas condiciones previstas en los artículos 9 del Reglamento n° 423/2007 y 18 del Reglamento n° 961/2010.

determinar la legislación pertinente de la Unión.<sup>33</sup> En cualquier caso, EIH no ha identificado las operaciones que, en su opinión, podrían estar comprendidas en el ámbito de aplicación de ambas disposiciones. Se ha limitado a señalar, sin ofrecer más precisiones, las operaciones «excluidas de la normativa sobre medidas restrictivas contra Irán» en el apartado 42 de su escrito de recurso.<sup>34</sup>

45. En estas circunstancias, es obligado constatar que el escrito de recurso presentado por EIH al Tribunal General no contenía ningún motivo, parte o alegación que se base debidamente en la tesis de que las operaciones efectuadas con cuentas inmovilizadas de las entidades designadas están excluidas del ámbito de aplicación de las medidas restrictivas.

46. Por lo tanto, el Tribunal General declaró acertadamente la inadmisibilidad de la alegación en virtud del artículo 44, apartado 1, de su Reglamento de Procedimiento.

#### b) Sobre las operaciones supuestamente autorizadas

47. En primer lugar, la alegación de la recurrente sobre este punto supone cuestionar la apreciación por el Tribunal General del anexo A19 del escrito de interposición del recurso presentado por la recurrente y que, procede recordar,<sup>35</sup> recoge la lista de las operaciones realizadas por EIH entre 2010 y 2011 con los bancos mencionados en la motivación de los actos recurridos,<sup>36</sup> y del anexo A20 de éste, que contiene diez ejemplos de autorizaciones concedidas a EIH sobre la base del artículo 21, apartado 4, del Reglamento n° 961/2010.<sup>37</sup>

48. Según los principios jurisprudenciales recordados *supra*,<sup>38</sup> la desnaturalización de los elementos de prueba, para poder ser censurada en el marco de un recurso de casación, debe deducirse manifiestamente de los documentos que obran en autos sin que sea necesario efectuar una nueva apreciación de los hechos.

49. Me limitaré pues a observar que las dos operaciones más antiguas, supuestamente autorizadas y recogidas en el anexo, datan respectivamente del 27 de julio de 2010 y del 6 de octubre de 2010, siendo todas las demás posteriores al 27 de octubre de 2010, fecha de entrada en vigor del Reglamento n° 961/2010. Pues bien, por un lado, al menos uno de los ejemplos citados por el Consejo en la motivación de los actos recurridos se refiere a operaciones que sucedieron en 2009 y, por otro lado, dicha motivación se refiere a operaciones que se produjeron no sólo en «2009», sino también «a principios de agosto de 2010», en «agosto de 2010» y en «octubre de 2010», períodos con respecto a los cuales sólo se ha facilitado información de una operación. Además, ha de señalarse que de la lectura de dicho anexo A20 se desprende, como observó acertadamente el Tribunal General, que EIH sólo aportó ejemplos de autorizaciones posteriores al 1 de julio de 2011.<sup>39</sup>

50. Pues bien, el Tribunal podía considerar acertadamente que esta aportación de prueba parcial no bastaba para acreditar la legalidad de *todas* las operaciones indicadas en la motivación de los actos recurridos realizadas en los años 2009 y 2010.

33 — Véase el apartado 15 del citado escrito de recurso.

34 — En aras de la exhaustividad, procede hacer igualmente referencia al apartado 7 del citado escrito de recurso, que no es más que una presentación de los enunciados de los distintos motivos de recurso.

35 — Véase el punto 29 de las presentes conclusiones.

36 — Véase el punto 29 de las presentes conclusiones.

37 — Sobre dicho artículo, véanse los puntos 61 y siguientes de las presentes conclusiones.

38 — Véanse los puntos 25 y 27 de las presentes conclusiones.

39 — Véase el apartado 147 de la sentencia recurrida.

51. En segundo lugar, la alegación de la recurrente se basa en una interpretación errónea de la sentencia recurrida. Su razonamiento puede resumirse del modo siguiente. Dado que el Tribunal General concluyó que el Consejo no podía fundamentar la adopción de medidas restrictivas en operaciones autorizadas, bastaría con que EIH demostrase que las operaciones mencionadas en la motivación habían sido autorizadas para que se declarara la ilegalidad de su inclusión en la lista de personas y entidades cuyos activos deben inmovilizarse. Pues bien, la postura del Tribunal es más matizada, dado que, en su opinión, una operación autorizada sólo puede servir de base para adoptar medidas restrictivas en la medida en que la autorización haya sido concedida *en plena conformidad* con el Reglamento de que se trate.<sup>40</sup> Así pues, la mera presentación de las autorizaciones no basta, en todo caso, para que las operaciones de que se trata disfruten de una suerte de patente de legalidad. Volveré, no obstante, sobre esta cuestión, cuando examine las alegaciones de la recurrente relativas a las operaciones realizadas con arreglo al procedimiento de la tercera vía.

c) Sobre las operaciones realizadas con arreglo al procedimiento de la tercera vía

i) Sobre la legalidad de las aprobaciones generalizadas

52. Procede rechazar, desde un primer momento, la alegación de la recurrente mediante la cual critica al Tribunal General por haber planteado de oficio, sin debate entre las partes, la cuestión de si era necesaria una autorización caso por caso para cada una de las operaciones controvertidas, en lugar de una aprobación generalizada. La propia EIH reconoce en sus escritos haber respondido a una pregunta que le formuló el Tribunal, que tenía el siguiente tenor: «a la luz de las disposiciones del Reglamento [nº 423/2007], ¿cuál es, en su opinión, el valor jurídico de la aprobación, concedida por una autoridad nacional competente, a un procedimiento como el de la “tercera vía” [...]?» De esta formulación se deduce claramente que el Tribunal subrayaba el hecho de que se trataba de la aprobación de un procedimiento, y no de operaciones individuales y aisladas. Como observa el Consejo, las partes tenían plena libertad para pronunciarse sobre esta cuestión. Además, las respuestas a dicha pregunta escrita fueron recibidas por el Tribunal y comunicadas a las partes en enero de 2013, mientras que la vista se celebró el 20 de febrero de 2013. En otras palabras, EIH podría haber aprovechado la nueva ocasión que brindaba este foro para debatir acerca del valor jurídico de una aprobación y plantear precisamente la cuestión de si una «aprobación» puede considerarse una decisión individual adoptada por las autoridades nacionales en el sentido del Reglamento nº 423/2007, a lo que el Consejo se había opuesto en su respuesta escrita a la pregunta formulada por el Tribunal.

53. En cuanto al fondo del problema, es preciso señalar que el análisis del Tribunal General no adolece de ningún error de Derecho. Volvamos un instante sobre la letra y el espíritu de los Reglamentos nºs 423/2007 y 961/2010.

54. Ambos Reglamentos establecen el principio de la inmovilización de los fondos de las personas y entidades designadas,<sup>41</sup> antes de prever, de forma excepcional y por tanto extraordinaria, distintos supuestos de liberación de los fondos.<sup>42</sup> Esas excepciones «podrán»<sup>43</sup> ser autorizadas por las autoridades nacionales competentes,<sup>44</sup> cuya misión consistirá entonces en comprobar que se cumplen todas las condiciones exigidas para autorizar la liberación.

40 — Véase el apartado 129 de la sentencia recurrida. Además, la recurrente considera manifiestamente exacta esta afirmación contenida en la sentencia recurrida (véase el apartado 44 del recurso de casación).

41 — Artículos 7 del Reglamento nº 423/2007 y 16 del Reglamento nº 961/2010.

42 — Artículos 8 a 10 del Reglamento nº 423/2007 y 17 a 19 del Reglamento nº 961/2010.

43 — Artículos 8 a 10, apartado 1, del Reglamento nº 423/2007 y 17 a 19, apartados 1 y 2, del Reglamento nº 961/2010.

44 — El anexo III del Reglamento nº 423/2007 recogía una lista de los sitios de Internet nacionales en los cuales podía obtenerse información sobre las autoridades competentes mencionadas, en particular, en los artículos 8 a 10 del citado Reglamento. El anexo V del Reglamento nº 961/2010 ofrecía la misma información sobre las autoridades encargadas de expedir las autorizaciones necesarias, en particular, en virtud de los artículos 17 a 19 y 21 del citado Reglamento.

55. En esencia, la autoridad nacional competente puede autorizar la liberación de fondos cuando éstos se adeuden en virtud de un privilegio o de una resolución judicial, administrativa o arbitral anterior a una determinada fecha,<sup>45</sup> o deba efectuarse un pago en virtud de un contrato, acuerdo u obligación, celebrado por la entidad afectada antes de su designación,<sup>46</sup> o cuando sean necesarios para sufragar necesidades básicas de una persona, para el pago de honorarios profesionales, y para pagar comisiones bancarias por servicios ordinarios de conservación o mantenimiento de cuentas o gastos extraordinarios.<sup>47</sup> De todos estos preceptos se infiere que el legislador de la Unión ha pretendido someter cada una de esas operaciones a una autorización individual, al referirse dichos preceptos «al» pago<sup>48</sup> o a «la» autorización.<sup>49</sup> Asimismo, en la medida en que la concesión de una autorización constituye una excepción al principio de inmovilización, la autoridad nacional competente está obligada a cerciorarse de que la liberación prevista reúne todos los requisitos exigidos en el Reglamento. Por lo tanto, es evidente que procede efectuar una apreciación caso por caso.

56. En consecuencia, el Tribunal General declaró acertadamente, en el apartado 128 de la sentencia recurrida, que los artículos 8 a 10 del Reglamento n° 423/2007 y 17 a 19 del Reglamento n° 961/2010 «no permiten a las autoridades nacionales competentes conceder una aprobación global de una determinada categoría de operaciones para las que las entidades de que se trata estarían exentas, por lo tanto, de solicitar autorizaciones caso por caso».

57. EIH sostiene, sin embargo, que los dos Reglamentos de que se trata no excluyen expresamente las aprobaciones generalizadas, que son práctica habitual de otras autoridades nacionales distintas del Bundesbank, en particular la Hacienda Pública del Reino Unido. Ahora bien, por una parte, dado que se trata de una excepción al principio de inmovilización de fondos que, por su naturaleza, debe interpretarse de forma restrictiva, no cabe sostener que lo que no está expresamente excluido está permitido. Por otra parte, además de que la alegación y las pruebas aportadas en relación con las prácticas de la Hacienda Pública del Reino Unido son extemporáneas, dado que no se presentaron ante el Tribunal General pese a que EIH tuvo total libertad para hacerlo, en particular en su respuesta escrita a la pregunta formulada por el Tribunal,<sup>50</sup> las prácticas nacionales carecen de pertinencia para fundamentar la interpretación de un acto de la Unión. Es asimismo importante destacar que el propio Reino Unido, en sus escritos, puso en duda que la práctica de su Hacienda Pública, invocada por la recurrente, tenga un fundamento jurídico idéntico al de la práctica del Bundesbank controvertida en el presente recurso de casación.

58. Aunque nada impide a las autoridades nacionales competentes conceder aprobaciones generalizadas relacionadas, en su caso, con determinados procedimientos según los cuales se ejecutan operaciones financieras, dichas aprobaciones no están comprendidas en el ámbito de aplicación de los Reglamentos n° 423/2007 y n° 961/2010 ni de las funciones que el legislador de la Unión atribuye a dichas autoridades en ese contexto. Pues bien, como el Tribunal ha señalado acertadamente, únicamente una autorización concedida por una autoridad nacional competente *en plena conformidad* con los dos Reglamentos de que se trata puede impedir, en principio, que el Consejo se base en una operación autorizada de este modo para adoptar medidas restrictivas contra la entidad que la haya llevado a cabo.<sup>51</sup> Es preciso añadir, como hace el Tribunal, que no se trata sin embargo de una garantía absoluta, pues la decisión de la autoridad nacional no tiene automáticamente por efecto atribuir a la operación autorizada una patente de legalidad a la luz de los reglamentos que establecen el marco jurídico del régimen de medidas restrictivas. En efecto, no hay que olvidar que es posible que, cuando

45 — Artículos 8 del Reglamento n° 423/2007 y 17 del Reglamento n° 961/2010.

46 — Artículos 9 del Reglamento n° 423/2007 y 18 del Reglamento n° 961/2010.

47 — Artículos 10 del Reglamento n° 423/2007 y 19 del Reglamento n° 961/2010.

48 — Artículos 9, *ab initio*, y letra a), incisos i) y iii), del Reglamento n° 423/2007 y 18, *ab initio*, y letra a), incisos i) y iii), del Reglamento n° 961/2010.

49 — Artículos 10, apartado 1, letra b), y 2, letras a) y b), del Reglamento n° 423/2007 y 19, apartados 1, letra b), y 2, letras a) y b), del Reglamento n° 961/2010.

50 — Véase el punto 52 de las presentes conclusiones.

51 — Véase el apartado 129 de la sentencia recurrida.

se pronuncian sobre una solicitud de autorización, las autoridades nacionales solamente dispongan de información parcial y es perfectamente lícito imaginar que una entidad que presente una solicitud de estas características oculte ciertos datos sobre la operación prevista a efectos de obtener la correspondiente autorización.

59. Por ese motivo en particular, pero teniendo también en cuenta los intereses en juego —la lucha contra la proliferación nuclear en Irán—, la facultad de que dispone el Consejo de decidir sobre la aplicación de medidas restrictivas —es decir, de decidir si concurren las condiciones establecidas en el artículo 7 del Reglamento n° 423/2007 o en el artículo 16 del Reglamento n° 961/2010— no puede depender totalmente de que las autoridades nacionales ejerciten su facultad de autorizar la liberación de fondos sobre la base de los artículos 8 a 10 del Reglamento n° 423/2007 y de los artículos 17 a 19 del Reglamento n° 961/2010.

60. Por tanto, EIH no puede alegar que el Tribunal ha cometido un error de Derecho al no concluir que las operaciones llevadas a cabo según el procedimiento de la tercera vía eran legales por el mero hecho de que el Bundesbank las aprobó de forma global y genérica y al estimar que el Consejo estaba legitimado para basar la adopción de medidas restrictivas contra la recurrente en las operaciones de tal modo autorizadas.

ii) Sobre el artículo 21 del Reglamento n° 961/2010

61. En lo que respecta al artículo 21 del Reglamento n° 961/2010, del cual no existe una disposición análoga en el Reglamento n° 423/2007, su adopción se enmarca en la lógica del refuerzo de la vigilancia financiera, mencionada en la Resolución 1803 (2008) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y concretada en la Resolución 1929 (2010) de dicho Consejo, en virtud de la cual se adoptaron medidas más severas. El artículo 21 del Reglamento n° 961/2010 somete a un mecanismo de vigilancia general toda transferencia de fondos destinada a personas o entidades iraníes o procedente de ellas. En función de su importe y de su utilización final, la citada transferencia debe ser objeto de una simple notificación o de una autorización previa por parte de las autoridades nacionales competentes. A diferencia de los artículos 17 a 19 del citado Reglamento, el procedimiento de solicitud de autorización en virtud del artículo 21 de éste se refiere a una entidad establecida en el territorio de la Unión que desea llevar a cabo una transferencia de fondos a favor de entidades no designadas, es decir, cuyos activos no han sido inmovilizados de conformidad con el artículo 16 del Reglamento n° 961/2010, o recibir fondos procedentes de éstas.

62. Por su particular naturaleza, las operaciones realizadas según este procedimiento de la tercera vía pueden ser objeto de una solicitud de autorización sobre la base del artículo 21 del Reglamento n° 961/2010, sobre todo si no se menciona la intervención en dicho procedimiento de la entidad designada. No obstante, en cualquier caso, no puede utilizarse el artículo 21 del Reglamento n° 961/2010 para eludir las estrictas excepciones al principio de la inmovilización de los fondos previstas en los artículos 17 a 19 del citado Reglamento. Pues bien, de la propia naturaleza del procedimiento de la tercera vía se deriva que ésta tiene «por objeto realizar operaciones financieras que interesan a entidades *designadas* ya que debían permitir, en particular, ejecutar las obligaciones anteriores de los bancos iraníes *designados*». <sup>52</sup> EIH no se opone a dicha definición, dado que fue ella misma quién se la propuso al Tribunal y que recordó en varias ocasiones, en su recurso de casación, que las operaciones se referían a actividades anteriores de las entidades designadas. Por consiguiente, para esas operaciones no debería recurrirse al artículo 21 del Reglamento n° 961/2010 sino, por el contrario, a una de las disposiciones referidas a la liberación de los activos inmovilizados de las entidades designadas —en este caso, habida cuenta del objeto de la transferencia prevista, al artículo 18 del Reglamento n° 961/2010—. Por tanto, el Tribunal consideró acertadamente que las

52 — Apartado 150 de la sentencia recurrida. El subrayado es mío. Véase, asimismo, la definición del procedimiento de la tercera vía propuesta por la recurrente, contenida en el apartado 51 de la sentencia recurrida y recordada en el punto 10 de las presentes conclusiones.

operaciones supuestamente realizadas según el procedimiento de la tercera vía, en la medida en que tenían por efecto evitar que varias operaciones estuvieran sujetas a las normas previstas en los artículos 17 a 19 del Reglamento n° 961/2010, más restrictivas que el régimen establecido por el artículo 21 del citado Reglamento, infringen el artículo 16, apartado 4, del Reglamento n° 961/2010, dado que permiten eludir la inmovilización de los fondos de las entidades designadas.<sup>53</sup>

63. Por otro lado, el Tribunal de Justicia ha declarado que la prohibición de elusión enunciada en el artículo 7, apartado 4, del Reglamento n° 423/2007 —disposición idéntica a la contenida en el artículo 16, apartado 4, del Reglamento n° 961/2010— «debe entenderse así pues como comprensiva de las actividades respecto a las que se ponga de manifiesto, en virtud de factores objetivos, que bajo la cobertura de una apariencia formal ajena a los elementos constitutivos de una infracción [de la prohibición de puesta a disposición de fondos] tienen sin embargo, por sí mismas o por su vínculo potencial con otras actividades, el objetivo o el resultado, directo o indirecto, de burlar la prohibición [de puesta a disposición de fondos]». <sup>54</sup>

64. En estas circunstancias, por los motivos expuestos *supra*,<sup>55</sup> un operador económico no puede escudarse en una autorización concedida por una autoridad nacional sobre la base del artículo 21 del Reglamento n° 961/2010 cuando el procedimiento previsto en dicho artículo ha sido desviado de su finalidad inicial, de modo que dicha autorización ya no es conforme con el Reglamento.

65. En el recurso de casación, EIH se opone a que se considere que ha participado de forma «consciente y deliberada», en el sentido del artículo 16, apartado 4, del Reglamento n° 961/2010, en actividades cuyo objeto directo o indirecto sea la elusión de las medidas de inmovilización de fondos.

66. En mi opinión, esta alegación relativa al «elemento psicológico»<sup>56</sup> o al «elemento subjetivo de la participación a la que se refiere» el citado artículo<sup>57</sup> resulta extemporánea, dado que EIH no parece haber rebatido particularmente este elemento ante el Tribunal General aun cuando, si bien sostiene que ignoraba el fundamento de su inclusión en la lista de personas y entidades cuyos activos deben ser inmovilizados, se desprende claramente de la motivación de los actos recurridos que se le reprocha haber «ofreci[do] a diversos bancos iraníes opciones alternativas para realizar operaciones dificultadas por las sanciones de la U[nión]», haber ayudado a «que se evitaran las sanciones de la Unión» y a «elu[dir] [...] las sanciones», elementos que ponen de manifiesto que lo que se le imputa es la elusión de la inmovilización de los fondos de las entidades designadas. Sobre el fondo, me limitaré a observar, como el Tribunal, que EIH es una entidad de crédito, establecida en el territorio de la Unión, especializada en servicios y actividades relacionados con Irán o desarrollados en Irán, por lo que está bien informada de la distintas medidas adoptadas en el seno de la Unión y de su obligación de vigilancia y supervisión de sus actividades con sus socios iraníes,<sup>58</sup> sobre todo cuando éstos han sido designados. Por otra parte, la circunstancia de que EIH haya actuado como intermediario demuestra que conocía perfectamente la identidad del deudor inicial y del acreedor final, siendo notorio que el primero de ellos había sido designado de forma general. Así pues, EIH era plenamente «consciente [...] del hecho de que el procedimiento de la tercera vía permitía, a pesar del principio de congelación de los fondos, realizar operaciones que interesan a los bancos designados». <sup>59</sup> El conocimiento y la voluntad que reflejan los términos «consciente» y «deliberada»<sup>60</sup> se aprecian en el caso de EIH, sobre todo, habida cuenta de que el Tribunal de Justicia ha considerado que ambos elementos acumulativos

53 — Véase el apartado 150 de la sentencia recurrida.

54 — Sentencia Afrasiabi y otros (C-72/11, EU:C:2011:874), apartado 62.

55 — Véase el punto 58 de las presentes conclusiones.

56 — Véase el punto 78 de las conclusiones presentadas por el Abogado General Bot en el asunto Afrasiabi y otros (C-72/11, EU:C:2011:737).

57 — Sentencia Afrasiabi y otros (EU:C:2011:874), apartado 63.

58 — Véase el apartado 140 de la sentencia recurrida.

59 — Apartado 150 de la sentencia recurrida.

60 — Sentencia Afrasiabi y otros (EU:C:2011:874), apartado 66.

concurrer cuando la entidad de que se trata «prevé que su participación en dicha actividad puede tener ese objeto o efecto y acepta esa posibilidad».<sup>61</sup> Dado que EIH continuó manteniendo relaciones financieras con las entidades designadas en el marco de un sistema atípico —el procedimiento de la tercera vía—, hay que entender que asumió expresamente esa posibilidad.<sup>62</sup>

67. De lo anterior se desprende que el Consejo podía invocar las operaciones indebidamente autorizadas en virtud del artículo 21 del Reglamento n° 961/2010 a efectos de fundamentar la adopción de los actos impugnados contra la recurrente.

iii) Sobre el procedimiento de la tercera vía y la prohibición de elusión de medidas restrictivas

68. Una vez más, EIH pretende que se revise la interpretación del Tribunal General relativa al elemento subjetivo previsto en el artículo 16, apartado 4, del Reglamento n° 961/2010, es decir, el requisito de haber participado de forma «consciente y deliberada» en una actividad de elusión de las medidas restrictivas. A este respecto me reafirmo plenamente en la postura expuesta en el punto 66 de las presentes conclusiones.

69. La declaración de EIH de que recibió distintas garantías del Bundesbank, que manifestó en diversas ocasiones su postura indicando que algunas operaciones previstas no precisaban de autorización o que aprobaba el recurso a la tercera vía, no basta, en ningún caso, para concluir que el Tribunal cometió un error de Derecho al estimar que se cumplían los criterios de designación —cuestión que, en particular, constituye el objeto del segundo motivo—. Las garantías eventualmente concedidas por el Bundesbank, por un lado, y la apreciación del Consejo de la procedencia de incluir a EIH en la lista de personas y entidades cuyos fondos deben ser inmovilizados, por otro, forman parte de dos procesos distintos y autónomos, sobre todo, habida cuenta de que, como ya he demostrado, las garantías, aprobaciones y autorizaciones no se atuvieron a los Reglamentos n° 423/2007 y n° 961/2010.

70. Aunque la afirmación del Tribunal General según la cual «una institución financiera razonablemente diligente debería haber solicitado más precisiones sobre la “aprobación” recibida»<sup>63</sup> puede parecer especialmente exigente, no es el elemento decisivo que llevó al Tribunal a declarar que el Consejo podía considerar perfectamente que EIH cumplía los criterios de inclusión. Por otra parte, en caso de que el Tribunal de Justicia pudiera hacerlo en el marco de un recurso de casación, no resultaría útil examinar en mayor detalle la correspondencia entre el Bundesbank y la recurrente porque de ello no se derivaría ninguna conclusión que permitiera asistir a la recurrente en su demostración.

71. En cuanto a los escritos del banco nacional austríaco, el Tribunal General consideró que procedían de una autoridad nacional que no era competente en relación con las operaciones controvertidas, dado que EIH depende exclusivamente del Bundesbank.<sup>64</sup> Por consiguiente, los citados escritos exponen, a lo sumo, la interpretación de dicha autoridad nacional particular de las normas que rigen las operaciones financieras en el contexto de la aplicación de un acto de la Unión, interpretación que no vincula en modo alguno a las instituciones de la Unión.<sup>65</sup> La circunstancia de que uno de los escritos recoja

61 — Sentencia Afrasiabi y otros (EU:C:2011:874), apartado 67.

62 — Procede añadir además que la actitud de EIH puede justificar la adopción de medidas restrictivas en virtud del artículo 16, apartado 2, letra b), del Reglamento n° 961/2010, que dispone que las personas o entidades «que haya[n] asistido a una persona, entidad u organismo enumerados a evadir o infringir las disposiciones del presente Reglamento» también pueden ser objeto de una medida de inmovilización de fondos. En ese caso, el carácter consciente y deliberado del comportamiento reprochado resulta secundario, pues basta que se haya producido la asistencia para evadir o infringir.

63 — Apartado 154 de la sentencia recurrida.

64 — Véase el apartado 155 de la sentencia recurrida.

65 — Véase el punto 57 de las presentes conclusiones.

supuestamente el resultado de una reunión del grupo RELEX/Sanciones tampoco resulta útil a EIH en su demostración, pues el Consejo recordó que dicho grupo únicamente es un órgano preparatorio del Consejo y que no puede deducirse una postura oficial de éste de una simple acta de una reunión del citado grupo.

72. Por último, la recurrente pretende demostrar que el Tribunal General desnaturalizó los informes de auditoría presentados por ella. En virtud de los principios que deben orientar el control del Tribunal de Justicia en estos casos,<sup>66</sup> me limitaré a señalar que es completamente lógico que el Tribunal General considerase que las conclusiones de un informe de auditoría, que por su naturaleza se elabora partiendo de muestras de operaciones, no pueden extenderse automáticamente a todas las operaciones efectivamente llevadas a cabo. Por otra parte, EIH no rebate que el informe de auditoría de 23 de diciembre de 2010 pone expresamente de manifiesto que «las transacciones efectuadas en 2010 en el marco del procedimiento de la tercera vía podían comprometer los objetivos de la política sancionadora de la Unión».<sup>67</sup> Asimismo, el otro pasaje del citado informe, sobre el que insiste la recurrente en el marco del recurso de casación y que el Tribunal omitió, en mi opinión va en el mismo sentido puesto que, al concluir que no puede efectuarse una apreciación definitiva de las citadas operaciones en virtud de un análisis manual detallado de operaciones individuales y de sus operaciones subyacentes,<sup>68</sup> los autores del informe volvieron a subrayar el carácter relativo de las conclusiones que cabía extraer de forma inmediata. Lo mismo sucede con la afirmación de que, sin perjuicio de eventuales comprobaciones adicionales en casos concretos, los autores consideraban que los procedimientos aplicados por EIH para cumplir los reglamentos en materia de sanciones cumplían los requisitos legales.<sup>69</sup> Por tanto, el Tribunal no podía considerar objetivamente que los informes de auditoría garantizasen de forma absoluta y definitiva que EIH había actuado y seguía actuando en plena conformidad con los Reglamentos n<sup>os</sup> 423/2007 y 961/2010.

### *C. Sobre el tercer motivo basado en un error de Derecho en la interpretación y aplicación de los principios de confianza legítima y seguridad jurídica*

#### 1. Alegaciones de la recurrente

73. En los apartados 174 y siguientes de la sentencia recurrida, el Tribunal General desestimó la alegación de la recurrente, que se consideraba amparada por la confianza legítima en no ser sancionada por operaciones efectuadas en virtud de las autorizaciones o aprobaciones concedidas por el Bundesbank, sosteniendo que un operador económico prudente e informado debe poder prever la adopción de una medida de la Unión que pueda afectar a sus intereses y no puede invocar este principio cuando la medida es efectivamente adoptada. EIH niega que estuviera en condiciones de prever la adopción de medidas restrictivas a su vez, precisamente porque las operaciones controvertidas habían sido aprobadas o autorizadas por la autoridad nacional competente.

74. Asimismo, el Tribunal General estimó que la competencia del Bundesbank se limita a la concesión de autorizaciones sobre la base de un análisis caso por caso y que, por consiguiente, no podía surgir ningún tipo de confianza legítima de la aprobación generalizada de las operaciones realizadas con arreglo al procedimiento de la tercera vía.<sup>70</sup> EIH se opone a esta conclusión repitiendo los argumentos desarrollados al respecto en el marco del segundo motivo. Añade que, aunque de la jurisprudencia se deduce que, en principio, la confianza legítima sólo puede invocarse cuando se hayan dado garantías acordes con las normas aplicables, un operador económico puede ampararse en una declaración de

66 — Recordados en los puntos 25 y 27 de las presentes conclusiones.

67 — Apartado 156 de la sentencia recurrida.

68 — Véase el apartado 85, número 5, del recurso de casación.

69 — Véase el apartado 85, número 5, del recurso de casación.

70 — Véanse los apartados 176 y 177 de la sentencia recurrida.

una autoridad nacional no conforme al Derecho de la Unión, siempre que éste resulte ambiguo,<sup>71</sup> como sucede en el presente asunto, a la luz de la diferencia de posiciones sobre la legalidad del procedimiento de la tercera vía. En cualquier caso, el Tribunal General ya ha declarado que incluso una declaración o una decisión nacional que no es plenamente conforme al Derecho de la Unión puede justificar, en circunstancias excepcionales, la confianza legítima del operador económico interesado<sup>72</sup> y, por su parte, el Tribunal de Justicia ha considerado que las autoridades nacionales de defensa de la competencia pueden decidir excepcionalmente no imponer una multa aun cuando una empresa haya infringido la prohibición de prácticas concertadas prevista en el artículo 101 TFUE.<sup>73</sup> Pues bien, aun cuando se considere finalmente que la conducta de EIH infringe el artículo 16, apartado 4, del Reglamento n° 961/2010 —*quod non*—, el Bundesbank le dio garantías claras, precisas y reiteradas que impiden la adopción de sanciones contra él, tanto en el ámbito nacional como en el de la Unión, ya que debe estimarse que el Consejo está vinculado por la confianza generada por las garantías concedidas por el Bundesbank.<sup>74</sup>

75. Por último, EIH se opone a la conclusión a la que llegó el Tribunal General en el apartado 179 de la sentencia recurrida en donde indicó que los actos recurridos eran suficientemente claros para que la recurrente pudiera prever su aplicación.

## 2. Análisis

76. Ha de señalarse, desde un primer momento, que el examen de este motivo constituye una prolongación del análisis realizado en el marco de la segunda parte del segundo motivo, relativo, en particular, al alcance jurídico de las autorizaciones y aprobaciones del Bundesbank de las operaciones efectuadas por EIH. A continuación, analizaré el tercer motivo teniendo en cuenta las conclusiones que he extraído a este respecto.

77. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, reproducida en la sentencia recurrida,<sup>75</sup> «la confianza legítima implica que las autoridades competentes de la Unión hayan dado al interesado garantías concretas, incondicionales y concordantes, que emanen de fuentes autorizadas y fiables. [...] [T]endrá ese derecho todo justiciable al que una institución, un órgano o un organismo de la Unión, al darle garantías concretas, le haya hecho concebir esperanzas fundadas. Constituye una garantía de ese tipo, con independencia de la forma en que se comunique, la información concreta, incondicional y concordante».<sup>76</sup>

78. Esta jurisprudencia suscita dos comentarios.

79. Por un lado, aunque la actitud del Bundesbank puede hacer concebir a la recurrente una expectativa legítima, ésta sólo puede invocarla frente a la autoridad nacional de que se trata. En otras palabras, la hipotética confianza legítima surgida de la actitud del Bundesbank no puede invocarse frente al Consejo cuando éste decide imponer medidas restrictivas a EIH. La jurisprudencia invocada por la recurrente no se opone a esta afirmación, dado que se limita a indicar que las autoridades nacionales de defensa de la competencia *pueden* no imponer una multa aun cuando una empresa

71 — La recurrente cita, a este respecto, las sentencias Maizena (5/82, EU:C:1982:439), apartado 22; Sony Supply Chain Solutions (Europe) (C-153/10, EU:C:2011:224), apartado 47, y Regione autonoma della Sardegna y otros/Comisión (T-394/08, T-408/08, T-453/08 y T-454/08, EU:T:2011:493), apartado 273.

72 — La recurrente se refiere, a este respecto, a la sentencia Regione autonoma della Sardegna y otros/Comisión (EU:T:2011:493), apartado 274.

73 — La recurrente se basa en este punto en la sentencia Schenker & Co. y otros (C-681/11, EU:C:2013:404), apartados 40 y 41.

74 — La recurrente se remite, a este respecto, al punto 87 de las conclusiones presentadas por la Abogado General Kokott en el asunto Schenker & Co. y otros (C-681/11, EU:C:2013:126).

75 — Véase el apartado 174 de la sentencia recurrida.

76 — Sentencia HGA y otros/Comisión (C-630/11 P a C-633/11 P, EU:C:2013:387), apartado 132 y jurisprudencia citada.

haya infringido deliberadamente o por negligencia el artículo 101 TFUE, siempre que hayan hecho albergar a la citada empresa la confianza legítima de que su comportamiento no vulneraba la citada disposición,<sup>77</sup> lo cual únicamente supone que la *autoridad que ha hecho concebir la confianza legítima* tiene la posibilidad de modular, en su caso, su propia potestad sancionadora.

80. Por otro lado, del razonamiento desarrollado en el marco del examen del segundo motivo se desprende que la supuesta garantía dada por la autoridad nacional de que se trata no es conforme al Derecho de la Unión, porque las autoridades nacionales únicamente pueden conceder autorizaciones caso por caso acordes a los procedimientos establecidos por los reglamentos de que se trata.<sup>78</sup> La jurisprudencia citada por la recurrente establece que «salvo circunstancias excepcionales, sólo puede invocarse una confianza legítima en la regularidad de una ayuda de Estado si ésta se ha concedido con observancia del procedimiento».<sup>79</sup> Ahora bien, analizar si, en el presente caso, concurren circunstancias excepcionales que EIH pueda invocar, sería en todo caso irrelevante, a falta de los elementos necesarios que permiten concebir una confianza legítima y, en particular, de garantías concretas, incondicionales y concordantes de que EIH no iba a ser objeto de medidas restrictivas a raíz de las operaciones controvertidas realizadas.

81. Por tanto, no debe acogerse la alegación basada en la existencia de un error de Derecho en la apreciación realizada por el Tribunal General sobre la vulneración del principio de confianza legítima.

82. En cuanto al principio de seguridad jurídica, procede señalar asimismo que el análisis del Tribunal General no incurrió en ningún error.

83. En efecto, dicho principio implica que la legislación de la Unión sea precisa y, su aplicación, previsible para los justiciables.<sup>80</sup> En el momento en que EIH solicitó las autorizaciones y aprobaciones al Bundesbank, era aplicable el Reglamento n° 423/2007 y posteriormente el Reglamento n° 961/2010. En ninguna de estas normas se establece que la aprobación o la autorización concedida por una autoridad nacional tiene por efecto privar al Consejo de su potestad para adoptar medidas restrictivas u ofrecer garantías de que las operaciones aprobadas o autorizadas de este modo van a ser automáticamente consideradas legales por el propio Consejo. Las disposiciones de los citados Reglamentos dedicadas a los procedimientos de autorización son claramente independientes de las referentes al principio de inmovilización de fondos en general y de la prohibición de eludir las medidas restrictivas en particular.<sup>81</sup> Asimismo, del tenor de ambos Reglamentos se desprende de forma inequívoca que las autorizaciones de las autoridades nacionales debían concederse sobre la base de una apreciación caso por caso de cada transferencia prevista —ya se trate de una solicitud de liberación<sup>82</sup> o de una transferencia de fondos—. <sup>83</sup>

84. En estas circunstancias, la recurrente podía prever perfectamente no sólo la no conformidad con el Derecho de la Unión de la aprobación global concedida por el Bundesbank<sup>84</sup> sino también que el Consejo podía imponerle, en todo caso, medidas restrictivas en las condiciones claramente enunciadas en los Reglamentos antes citados.

77 — Véase la sentencia Schenker & Co. y otros (EU:C:2013:404), apartados 40 y ss.

78 — Véanse los puntos 54 y ss. y el punto 64 de las presentes conclusiones.

79 — Sentencia HGA y otros/Comisión (EU:C:2013:387), apartado 134.

80 — Véanse, de entre la abundante jurisprudencia en la materia, las sentencias Nuova Agricast y Cofra/Comisión (C-67/09 P, EU:C:2010:607), apartado 77 y jurisprudencia citada, y Alcoa Trasformazioni/Comisión (C-194/09 P, EU:C:2011:497), apartado 71.

81 — Véanse los artículos 7, apartado 4, del Reglamento n° 423/2007, por un lado, y 8 a 10 de éste, por otro, y 16, apartado 4, del Reglamento n° 961/2010, por un lado, y 17 a 19 y 21 de éste, por otro.

82 — En virtud de los artículos 8 a 10 del Reglamento n° 423/2007 y 17 a 19 del Reglamento n° 961/2010.

83 — En virtud de los artículos 11 del Reglamento n° 423/2007 y 21 del Reglamento n° 961/2010.

84 — Por tanto, la alegación basada en las distintas interpretaciones adoptadas por las autoridades nacionales y algunas instituciones de la Unión es inoperante, dado que el problema no consistía tanto, a fin de cuentas, en saber si las operaciones realizadas con arreglo al procedimiento de la tercera vía eran, en principio, conformes al Derecho de la Unión, sino en determinar si una autoridad nacional podía conceder, sobre la base de los Reglamentos n° 423/2007 y 961/2010, una autorización de alcance general de las operaciones previstas sin efectuar un examen caso por caso.

85. Por consiguiente, el Tribunal General rechazó acertadamente por infundada la alegación basada en la infracción del principio de seguridad jurídica. En consecuencia, procede desestimar también en su totalidad el tercer motivo por infundado.

*D. Sobre el cuarto motivo, basado en un error de Derecho en la interpretación del artículo 32, apartado 2, del Reglamento n° 961/2010 y del principio de proporcionalidad*

#### 1. Alegaciones de la recurrente

86. Mediante su cuarto motivo, la recurrente critica, en esencia, al Tribunal General por haber considerado, en los apartados 204 y 205 de la sentencia recurrida, que no podía ampararse en el artículo 32, apartado 2, del Reglamento n° 961/2010, que tiene por objeto proteger a las empresas que, sin saberlo, han infringido las prohibiciones establecidas en dicho Reglamento, que sería el caso de EIH si el Tribunal de Justicia confirmara que las operaciones litigiosas son ilegales.

87. Por otra parte, la recurrente censura al Tribunal General haber desestimado el motivo que formuló relativo al principio de proporcionalidad. En efecto, la inmovilización de los fondos de EIH acordada por el Consejo constituye una medida desproporcionada.

88. En primer lugar, tras recordar que se ha atendido siempre a los dictámenes de la autoridad nacional competente, EIH sostiene que, por ejemplo, el Bundesbank podía haber dejado de aprobar la utilización del procedimiento de la tercera vía o denegar las autorizaciones solicitadas por EIH en virtud del artículo 21 del Reglamento n° 961/2010. El Tribunal General estimó erróneamente que esas medidas, que escapan del control del Consejo, no confieren la misma protección que una decisión de inmovilización de fondos y que, por consiguiente, dicha decisión era apropiada y necesaria. En efecto, si el Consejo hubiera considerado insuficiente el sistema de supervisión alemán, podría haber requerido a dicho Estado miembro para que lo dotara de mayor eficacia, a lo que el citado Estado miembro habría estado obligado en virtud del principio de cooperación leal. Pues bien, el Tribunal no tuvo en cuenta este principio en su análisis. En cualquier caso, resulta desproporcionado subsanar un eventual error de una autoridad nacional con medidas restrictivas, cuando la responsabilidad de evitar interpretaciones divergentes de la normativa de la Unión corresponde a sus instituciones.

89. En segundo lugar, el Tribunal General cometió un nuevo error de Derecho al considerar que el régimen de autorización establecido por el artículo 21 del Reglamento n° 961/2010 no tenía un efecto preventivo análogo al de la inclusión en la lista de personas y entidades cuyos activos deben ser inmovilizados. Es cierto que la vulneración del citado artículo 21 sólo puede detectarse *a posteriori*, pero lo mismo sucede con cualquier incumplimiento de la inmovilización de los fondos de la entidad designada. Por consiguiente, el artículo 21 del Reglamento n° 961/2010 tiene el mismo efecto preventivo que la designación de EIH, siendo claramente menos restrictivo. Así pues, EIH remitió su solicitud al Bundesbank en relación con el procedimiento de la tercera vía antes de iniciar sus operaciones, y las solicitudes formuladas al amparo del citado artículo 21 también deben presentarse antes de la ejecución de cualquier operación. EIH recuerda que un mero cambio de orientación por parte del Bundesbank habría bastado para que renunciase a sus operaciones, habida cuenta de que se había atendido siempre a las directrices de dicha autoridad nacional. Por tanto, no hay motivos para pensar que ese cambio no habría surtido un efecto preventivo análogo al de la inmovilización de los fondos de EIH. Por otra parte, EIH se apoya en el escrito del banco nacional austríaco que, en su opinión, demuestra que, antes de designar a EIH, el propio Consejo tenía conocimiento de la postura del Bundesbank sobre la tercera vía y la aprobaba.<sup>85</sup>

85 — Véase el punto 39 de las presentes conclusiones.

90. En consecuencia, según la recurrente, la designación de EIH por el Consejo es desproporcionada y el Tribunal General realizó una calificación jurídica errónea y extrajo conclusiones básicamente incorrectas de los autos.

## 2. Análisis

91. Del artículo 32, apartado 2, del Reglamento n° 961/2010 se desprende que «las prohibiciones establecidas en el presente Reglamento no darán origen a ningún tipo de responsabilidad por parte de las personas físicas o jurídicas o entidades correspondientes, si ignoraban o no tenían motivos fundados para sospechar que sus acciones infringirían esta prohibición». El artículo 32 del Reglamento n° 961/2010 opera como una cláusula de exención de responsabilidad para las personas o entidades que, de buena fe o por ignorancia del contexto de las medidas restrictivas, incumplieran el Reglamento antes citado.

92. A este respecto, basta señalar que EIH, al contribuir a que determinados bancos iraníes designados pudieran llevar a cabo operaciones que las medidas de inmovilización habían obstaculizado, cuando esa misma entidad opera en el mercado financiero y está especializada en servicios o actividades relativos a Irán o realizados en Irán y cuando además está participada parcialmente por una entidad designada, no puede aducir que no sabía o que no podía sospechar razonablemente que estaba infringiendo la prohibición de eludir las medidas restrictivas recogida en el artículo 16, apartado 4, del Reglamento n° 961/2010. En este punto, carece de pertinencia invocar eventuales autorizaciones o aprobaciones concedidas por el Bundesbank,<sup>86</sup> así como el escrito procedente del banco nacional austríaco.<sup>87</sup> Del mismo modo que dichas autorizaciones o aprobaciones no pueden generar una confianza legítima —como he señalado en mi análisis del motivo anterior—, tampoco resultan pertinentes para evaluar si EIH podía beneficiarse de la exención de responsabilidad prevista en el artículo 32 del Reglamento n° 961/2010, habida cuenta, en todo caso, de que tales autorizaciones y aprobaciones no se concedieron de conformidad con el Reglamento. Por último, como ha observado acertadamente el Consejo, aunque EIH hubiera podido acogerse al artículo 32, apartado 2, del Reglamento n° 961/2010, ello no habría impedido su inclusión, dado que cumplía los requisitos previstos en el artículo 16 del citado Reglamento, pues una medida restrictiva, por su naturaleza cautelar,<sup>88</sup> no debe interpretarse necesariamente como una sanción a EIH por su responsabilidad en el incumplimiento del Reglamento. Según reiterada jurisprudencia, la importancia de los objetivos perseguidos por los actos de la Unión que establecen medidas restrictivas puede justificar sus consecuencias negativas, por considerables que sean para ciertos operadores, incluidos aquellos que no tienen ninguna responsabilidad en la situación que condujo a la adopción de las sanciones pero resultan afectados, en particular en sus derechos de propiedad.<sup>89</sup>

93. Por tanto, el análisis del Tribunal General relativo al artículo 32, apartado 2, del Reglamento n° 961/2010 aparecía exento de errores de Derecho.

94. En cuanto a la proporcionalidad de la decisión del Consejo de incluir a la recurrente en la lista de personas y entidades cuyos activos deben ser inmovilizados, conforme a reiterada jurisprudencia, «el principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión, exige que los medios que aplica una disposición del Derecho de la Unión sean aptos para alcanzar el

86 — Procede recordar que, en todo caso, las autoridades nacionales conceden dichas autorizaciones o aprobaciones exclusivamente sobre la base de la información facilitada por la persona o entidad que las solicita, salvo cuando se inicia una inspección, y que dicha información puede inducir a error a las citadas autoridades.

87 — En relación con dicha autoridad y con las conclusiones que pueden extraerse sobre la postura del Consejo sobre el procedimiento de la tercera vía, me remito al punto 71 de las presentes conclusiones.

88 — Sentencias Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión (C-402/05 P y C-415/05 P, EU:C:2008:461), apartado 358; Afrasiabi y otros (EU:C:2011:874), apartado 45, y Comisión y otros/Kadi (EU:C:2013:518), apartados 130 y 132.

89 — Sentencia Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión (EU:C:2008:461), apartado 361.

objetivo legítimo propuesto por la normativa de la que se trata y no vayan más allá de lo que es necesario para alcanzarlo». <sup>90</sup> Por otra parte, el Tribunal de Justicia ha declarado asimismo que «debe reconocerse una amplia facultad discrecional al legislador de la Unión en ámbitos en los que deba tomar decisiones de naturaleza política, económica y social, y realizar apreciaciones complejas». <sup>91</sup>

95. A este respecto, conviene señalar que la recurrente no cuestiona la legitimidad del objetivo que persigue el régimen de sanciones contra Irán establecido por el Reglamento n° 961/2010, ni siquiera la proporcionalidad de los criterios de inclusión en las listas de las personas y entidades cuyos activos deben ser inmovilizados como tales, sino únicamente la aplicación, en su caso, de la medida restrictiva acordada por el Consejo. Dicho esto, no hay que olvidar que toda decisión de inclusión para luchar contra la proliferación nuclear en Irán persigue objetivos vinculados con la paz y la seguridad internacionales. <sup>92</sup>

96. Como ya he recordado, el régimen establecido por el artículo 21 del Reglamento n° 961/2010 — consistente en que las autoridades nacionales vigilen las transferencias que deban ser autorizadas antes de su ejecución— tiene una naturaleza completamente distinta a la del régimen de medidas restrictivas recogido en el artículo 16 del Reglamento n° 961/2010. En efecto, el citado Reglamento establece, de forma cautelar, el principio de inmovilización de los fondos de las personas y entidades que cumplen las condiciones de inclusión en las listas. Esta inmovilización está acompañada de diversas posibilidades excepcionales de liberación.

97. Por el contrario, el artículo 21 del Reglamento n° 961/2010 se refiere a la supervisión financiera general y se aplica a todas las personas o entidades iraníes que hayan ordenado o recibido una transferencia de dinero, que siguen disfrutando libremente de sus fondos. Así pues, la inclusión de la recurrente en virtud del artículo 16 del Reglamento n° 961/2010 se ha efectuado sobre la base de un razonamiento lógico y de un sistema concretos y específicos que no tienen nada que ver con los del artículo 21 del citado Reglamento, que tiene un alcance mucho más amplio, de forma que ambos no son alternativos entre sí.

98. A la luz del objetivo legítimo perseguido —que no ha sido cuestionado—, la aplicación del artículo 16 del Reglamento n° 961/2010 a la recurrente es, en efecto, adecuada, porque tiene por efecto inmovilizar la totalidad de los fondos que obran en su poder y autorizar su puesta a disposición —liberación— únicamente con carácter excepcional. De este modo, el Consejo se asegura de que los fondos de EIH no serán utilizados o dejarán de ser utilizados por las entidades designadas de un modo contrario al Reglamento, según declaró el Tribunal General en el apartado 202 de la sentencia recurrida. De dicha manifestación se deriva naturalmente que el efecto preventivo garantizado por la aplicación del artículo 16 del Reglamento n° 961/2010 no es comparable al que produce el artículo 21 de ese mismo Reglamento porque, procede recordarlo, en ese caso la entidad afectada sigue siendo la gestora de sus fondos.

99. Conviene añadir a lo anterior que la razón de ser de la inclusión de la recurrente en la lista de personas y entidades cuyos activos deben ser inmovilizados no debe buscarse en las eventuales lagunas del sistema de supervisión financiera alemán, de forma que no cabe deducir de las supuestas medidas alternativas propuestas por la recurrente, consistentes en un cambio de orientación del Bundesbank o en una mejora del citado sistema en el ámbito nacional —al margen de que se llevara a cabo en el marco de la cooperación leal—, que se trata de medidas que pueden constituir alternativas válidas a la inmovilización de fondos impuesta a EIH. Además, el argumento de EIH no se basa en medidas alternativas existentes sino en *potenciales* medidas alternativas. En efecto, las medidas a que

90 — Sentencia Mellì Bank/Consejo (C-380/09 P, EU:C:2012:137), apartado 52.

91 — Sentencia Consejo/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776), apartado 120.

92 — Sentencias Bank Mellì Iran/Consejo (C-548/09 P, EU:C:2011:735), apartado 115, y Consejo/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (EU:C:2013:776), apartado 124. Véase, asimismo, el décimo quinto considerando del Reglamento n° 961/2010.

hace referencia EIH tienen, en su mayoría, un carácter puramente prospectivo, por no decir hipotético, de las que el Tribunal de Justicia no puede cerciorarse en el momento de pronunciarse sobre la apreciación realizada por el Tribunal General sobre la proporcionalidad de una medida de inmovilización de fondos adoptada contra EIH.

100. A la luz de los elementos anteriores, el Tribunal General actuó acertadamente al declarar que ninguna de las medidas propuestas por la recurrente podía constituir una medida alternativa a la inmovilización de los fondos de EIH que fuera igual de eficaz sin ser menos lesiva de los derechos y libertades de la recurrente.

101. Por todas las razones expuestas, considero que procede desestimar el cuarto motivo.

#### **IV. Costas**

102. En virtud del artículo 184, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, éste decidirá sobre las costas cuando el recurso de casación sea infundado. Según el artículo 138, apartado 1, del mismo Reglamento, aplicable al procedimiento de casación en virtud del artículo 184, apartado 1, de esa misma norma, la parte que pierda el proceso será condenada en costas si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber solicitado el Consejo que se condene en costas a la recurrente y puesto que, en mi opinión, deben desestimarse los motivos formulados por ésta, procede condenarla a las costas correspondientes al recurso de casación. El Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte, al haber intervenido en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia sobre la base del artículo 172 del Reglamento de Procedimiento de éste, soportará sus propias costas en virtud del artículo 140, apartado 1, de dicho Reglamento.

#### **V. Conclusión**

103. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que decida y declare lo siguiente:

- «1) Desestimar el recurso de casación.
- 2) Condenar a Europäisch-Iranische Handelsbank AG a cargar con las costas del Consejo de la Unión Europea.
- 3) El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte cargará con sus propias costas.»