



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. PAOLO MENGOZZI
presentadas el 30 de mayo de 2018¹

Asunto C-430/16 P

Bank Mellat
contra

Consejo de la Unión Europea

«Recurso de casación — Refuerzo de las medidas restrictivas adoptadas contra la República Islámica de Irán — Medidas sectoriales — Admisibilidad — Entrada en vigor del plan de acción integral conjunto durante la sustanciación del proceso ante el Tribunal General de la Unión Europea — Incidencia en el interés en ejercitar la acción en el marco del recurso de casación — Incidencia sobre la persistencia del interés en ejercitar la acción ante el Tribunal General — Sobreseimiento — Artículo 275 TFUE — Competencia del Tribunal General en materia de política exterior y de seguridad común (PESC) — Concepto de medidas restrictivas contra “personas físicas o jurídicas” — Artículo 263 TFUE, párrafo cuarto — Concepto de “medidas de ejecución” — Artículo 215 TFUE — Concepto de “necesidad” — Principio de proporcionalidad — Principios generales del Derecho de la Unión»

Índice

| | |
|---|---|
| I. Antecedentes del litigio | 3 |
| II. Procedimiento ante el Tribunal General y sentencia recurrida | 4 |
| III. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes | 5 |
| IV. Análisis jurídico | 5 |
| A. Con carácter principal, sobre la admisibilidad del recurso de casación | 6 |
| 1. Resumen de las alegaciones de las partes | 6 |
| 2. Análisis | 7 |
| a) Sobre los efectos del plan de acción | 8 |
| b) Sobre la apreciación in concreto del interés de Bank Mellat en ejercitar la acción | 9 |

¹ Lengua original: francés.

| | |
|---|----|
| B. Con carácter subsidiario, sobre la persistencia del interés de Bank Mellat en ejercitar la acción durante la sustanciación del procedimiento ante el Tribunal General..... | 11 |
| C. Con carácter subsidiario de segundo grado | 13 |
| 1. Sobre los motivos de casación cuarto y quinto, basados en errores de Derecho en la apreciación de los requisitos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, y en la apreciación de la competencia del Tribunal General | 13 |
| a) Sobre el cuarto motivo basado en un error de Derecho en la apreciación de los requisitos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto..... | 13 |
| 1) Sentencia recurrida | 13 |
| 2) Resumen de las alegaciones de las partes | 14 |
| 3) Análisis | 15 |
| b) Sobre el quinto motivo basado en un error de Derecho en la apreciación de la competencia del Tribunal General | 17 |
| 1) Sentencia recurrida | 17 |
| 2) Alegaciones de las partes y análisis | 18 |
| 2. Sobre los motivos sobre el fondo del recurso de casación | 20 |
| a) Sobre el primer motivo de casación basado en un error de Derecho en la interpretación y aplicación del requisito de necesidad del artículo 215 TFUE, apartado 1 | 20 |
| b) Sobre el segundo motivo basado en un error de Derecho en la aplicación del principio de proporcionalidad | 20 |
| c) Sobre el tercer motivo de casación basado en un error de Derecho del Tribunal General al estimar que el régimen controvertido era conforme a los principios generales del Derecho de la Unión | 23 |
| V. Costas | 24 |
| VI. Conclusión | 25 |

1. Mediante el presente recurso de casación Bank Mellat solicita que se anule la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 2 de junio de 2016, Bank Mellat/Consejo² (en lo sucesivo, «sentencia recurrida») en virtud de la cual dicho órgano jurisdiccional desestimó su recurso de anulación contra el artículo 1, punto 15, del Reglamento (UE) n.º 1263/2012 del Consejo, de 21 de diciembre de 2012, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 267/2012 relativo a la adopción de medidas restrictivas contra Irán³ y su solicitud de que se declarase inaplicable el artículo 1, punto 6, de la Decisión 2012/635/PESC del Consejo, de 15 de octubre de 2012, por la que se modifica la Decisión 2010/413/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán.⁴

² T-160/13, EU:T:2016:331.

³ DO 2012, L 356, p. 34.

⁴ DO 2012, L 282, p. 58.

I. Antecedentes del litigio

2. De los apartados 1 y siguientes de la sentencia recurrida se desprende que el recurrente, Bank Mellat, es un banco comercial iraní. En el marco de las medidas restrictivas de carácter individual establecidas para presionar a la República Islámica de Irán para que pusiera fin a las actividades nucleares que representan un riesgo de proliferación y al desarrollo de sistemas de vectores de armas nucleares (en lo sucesivo, «proliferación nuclear»), el nombre del recurrente fue inscrito por primera vez en las listas de las entidades que contribuyen a la proliferación nuclear iraní el 26 de julio de 2010.⁵ Tras las modificaciones legislativas llevadas a cabo con posterioridad, el nombre del recurrente volvió a incluirse en los actos de 2010 y de 2012.⁶

3. A falta de un compromiso serio por parte de la República Islámica de Irán en el marco de las negociaciones,⁷ el Consejo de la Unión Europea estimó necesario tomar medidas restrictivas adicionales mediante la adopción de la Decisión 2012/635. El artículo 1, punto 6, de la citada Decisión modificó el artículo 10 de la Decisión 2010/413. En ese mismo contexto, se adoptó el Reglamento n.º 1263/2012, que modificó el Reglamento n.º 267/2012. En particular, el artículo 1, punto 15, del Reglamento n.º 1263/2012 modificó el artículo 30 del Reglamento n.º 267/2012 y añadió los artículos 30 *bis* y 30 *ter*.⁸ El régimen controvertido es el siguiente.

4. En esencia, el artículo 30 del Reglamento n.º 267/2012, en su versión modificada, prevé restricciones a las operaciones financieras entre las entidades financieras y de crédito y las oficinas de cambio domiciliadas en Irán, así como sus sucursales y filiales, y las entidades financieras y de crédito y las oficinas de cambio que estén bajo el control de personas, entidades u organismos domiciliados en Irán, por una parte, y las entidades financieras de la Unión Europea, por otra.

5. Según el artículo 30, apartado 2, del Reglamento n.º 267/2012, en su versión modificada, solo pueden realizarse transferencias humanitarias; transferencias relativas a las remesas personales; transferencias vinculadas a un contrato comercial específico siempre que la transferencia en cuestión no esté prohibida por el citado Reglamento; transferencias relativas a las misiones diplomáticas, a las oficinas consulares o a organizaciones internacionales; transferencias para pagos destinados a atender reclamaciones interpuestas por o contra una persona, entidad u organismo iraní, o transferencias de naturaleza similar, y transferencias necesarias para la ejecución de las obligaciones derivadas de otros contratos.

6. Del artículo 30, apartados 3 a 5, del Reglamento n.º 267/2012, en su versión modificada, se desprende que las transferencias de fondos que pueden estar autorizadas están sujetas, con arreglo al apartado 2 de ese mismo artículo, según los casos y el objeto de las transferencias, y a partir de diferentes umbrales, a una obligación de notificación previa y a una obligación de autorización previa por la autoridad nacional competente.

7. El artículo 30 *bis* del Reglamento n.º 267/2012, en su versión modificada, prevé en particular ciertas restricciones a las transferencias de fondos entre personas, entidades y organismos iraníes, por una parte, y nacionales de la Unión, por otra, no incluidas en el ámbito de aplicación del artículo 30 del mismo Reglamento.

5 Es decir, en el anexo II de la Decisión 2010/413/PESC del Consejo, de 26 de julio de 2010, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán y que deroga la Posición Común 2007/140/PESC (DO 2010, L 195, p. 39), y en el anexo V del Reglamento (CE) n.º 423/2007 del Consejo, de 19 de abril de 2007, sobre la adopción de medidas restrictivas contra Irán (DO 2007, L 103, p. 1).

6 A saber, el Reglamento (UE) n.º 961/2010 del Consejo, de 25 de octubre de 2010, relativo a medidas restrictivas contra Irán y por el que se deroga el Reglamento n.º 423/2007 (DO 2010, L 281, p. 1) y el Reglamento (UE) n.º 267/2012 del Consejo, de 23 de marzo de 2012, relativo a medidas restrictivas contra Irán y por el que se deroga el Reglamento n.º 961/2010 (DO 2012, L 88, p. 1).

7 Véase el considerando 5 de la Decisión 2012/635.

8 Para referirme a los artículos 30, 30 *bis* y 30 *ter*, en su versión modificada o introducida por el artículo 1, punto 15, del Reglamento n.º 1263/2012, me remitiré a dichos artículos aludiendo al Reglamento n.º 267/2012, en su versión modificada.

8. Según el artículo 30 *ter*, apartado 1, del Reglamento n.º 267/2012, en su versión modificada, las restricciones previstas en los artículos 30 y 30 *bis* de dicho Reglamento no se aplican cuando se haya emitido una autorización conforme a los artículos 24 a 28 *bis* del mismo Reglamento.

9. El artículo 30 *ter*, apartado 3, del Reglamento n.º 267/2012, en su versión modificada, prevé que, a los efectos de lo dispuesto en los artículos 30, apartado 3, letras b) y c), y 30 *bis*, apartado 1, letra c), las autoridades competentes concederán la autorización, en los términos y condiciones que consideren adecuados, a menos que tengan motivos razonables para determinar que la transferencia de fondos para la que se solicita autorización podría infringir alguna de las prohibiciones u obligaciones establecidas en ese Reglamento.

II. Procedimiento ante el Tribunal General y sentencia recurrida

10. Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal General el 15 de marzo de 2013, el recurrente interpuso un recurso por el que solicitaba la anulación del artículo 1, punto 15, del Reglamento n.º 1263/2012 y que se declarara inaplicable a su respecto el artículo 1, punto 6, de la Decisión 2012/635.

11. Antes de analizar los motivos sobre el fondo, el Tribunal General comprobó de oficio su propia competencia para conocer de la solicitud de declaración de inaplicabilidad del artículo 1, punto 6, de la Decisión 2012/635, que el recurrente había precisado que debía interpretarse como una excepción de ilegalidad en el sentido del artículo 277 TFUE. El Tribunal General consideró que no era competente para conocer de esa cuestión.⁹ En cambio, estimó que sí lo era para pronunciarse sobre las pretensiones relacionadas con el Reglamento n.º 1263/2012.¹⁰

12. Con respecto a estas, el Tribunal General comprobó a continuación que, en el presente asunto, concurrían efectivamente los requisitos previstos por el artículo 263 TFUE.¹¹ De entre todas las disposiciones que el artículo 1, punto 15, del Reglamento n.º 1263/2012 modificó o introdujo en el Reglamento n.º 267/2012, el Tribunal General estimó que únicamente el artículo 30, apartado 1, el artículo 30, apartado 3, letras a), a c), y el artículo 30, apartado 5, del Reglamento n.º 267/2012, en su versión modificada, estaban comprendidos en un acto reglamentario, afectaban directamente al recurrente y no incluían medidas de ejecución. El Tribunal General declaró la inadmisibilidad del recurso en todo lo demás.

13. Por último, el Tribunal General comprobó la existencia de interés en ejercitar la acción por parte del recurrente en el momento de la interposición del recurso.¹² Aunque el recurrente fuera igualmente objeto de medidas restrictivas individuales sobre las cuales, según el Consejo, el artículo 1, punto 15, del Reglamento n.º 1263/2012 no surtía efectos jurídicos adicionales, el Tribunal General consideró que, tras la anulación de las citadas medidas restrictivas individuales a consecuencia de la desestimación por el Tribunal de Justicia del recurso de casación interpuesto en el asunto Consejo/Bank Mellat,¹³ el recurrente había estado sujeto a los efectos resultantes del artículo 1, punto 15, del Reglamento n.º 1263/2012 y estimó que tenía interés en ejercitar la acción para impugnar ante él su legalidad, dentro de los límites antes expuestos.

⁹ Para un resumen de la sentencia recurrida, véanse los puntos 73 y ss. de las presentes conclusiones.

¹⁰ Sobre el examen de la competencia del Tribunal General, véanse los apartados 25 a 40 de la sentencia recurrida.

¹¹ Véanse los apartados 41 a 67 de la sentencia recurrida.

¹² Véanse los apartados 68 a 78 de la sentencia recurrida.

¹³ Sentencia de 18 de febrero de 2016 (C-176/13 P, EU:C:2016:96).

14. Pasando a analizar el fondo el recurso del recurrente, el Tribunal General se pronunció sobre los cuatro motivos invocados. El primero se basaba en que el régimen controvertido carecía de base legal en relación con el artículo 215 TFUE toda vez que no tenía ningún nexo lógico con el objetivo de la política exterior y de seguridad común (PESC) supuestamente perseguido. El segundo se fundaba en que el régimen controvertido carecía de base legal en relación con el artículo 215 TFUE dado que era desproporcionado respecto al objetivo de la PESC supuestamente perseguido. El tercer motivo se basaba en que el régimen controvertido era contrario a los principios generales del Derecho de la Unión y al artículo 215 TFUE, apartado 3, por infringir, en particular, los principios de proporcionalidad, de seguridad jurídica, de prohibición de la arbitrariedad, de igualdad de trato, la obligación de motivación y la exigencia de que toda sanción respete las garantías jurídicas necesarias. El cuarto se fundaba en la vulneración del derecho de propiedad del recurrente, de su derecho a ejercer una actividad económica, del derecho a la libre circulación de capitales y del principio de proporcionalidad.

15. Dado que ninguno de los motivos prosperó en cuanto al fondo, el Tribunal General desestimó el recurso.

III. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes

16. El 2 de agosto de 2016, Bank Mellat interpuso un recurso de casación contra la sentencia recurrida. En su escrito, solicita al Tribunal de Justicia que anule la sentencia recurrida, que anule el artículo 1, punto 15, del Reglamento n.º 1263/2012, bien en su totalidad o bien en cuanto le resulta aplicable, que declare la inaplicabilidad al recurrente del artículo 1, punto 6, de la Decisión 2012/635 y que condene al Consejo a cargar con las costas del recurso de casación y con las del procedimiento ante el Tribunal General.

17. En su escrito de contestación, el Consejo solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso de casación y condene en costas a Bank Mellat. La Comisión Europea y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte,¹⁴ partes coadyuvantes que apoyaron las pretensiones del Consejo en el procedimiento ante el Tribunal General, también formulan una solicitud en el mismo sentido.

18. El recurrente, el Consejo, el Reino Unido y la Comisión formularon observaciones orales en la vista que se celebró ante el Tribunal de Justicia el 10 de enero de 2018.

IV. Análisis jurídico

19. El recurrente invoca cinco motivos en apoyo de su recurso de casación. El primer motivo de casación se basa en la comisión de un error de Derecho al interpretar y aplicar el requisito de necesidad del artículo 215 TFUE. El segundo motivo de casación se basa en que el Tribunal General cometió un error de Derecho al considerar de forma equivocada que el régimen controvertido era proporcionado. El tercer motivo de casación se fundamenta en un error de Derecho por cuanto que el Tribunal General estimó que el régimen controvertido era conforme con los principios generales del Derecho de la Unión. El cuarto motivo de casación se basa en que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al interpretar el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, dado que no comprobó de forma general si el artículo 1, punto 15, del Reglamento n.º 1263/2012 cumplía los requisitos del citado artículo 263 TFUE, sino que analizó individualmente cada uno de los elementos del régimen controvertido que contribuía a instaurar. El quinto motivo de casación se basa en que el Tribunal General cometió un error de Derecho al apreciar su propia competencia al considerar que no era incompetente para pronunciarse sobre las imputaciones formuladas contra el artículo 1, punto 6, de la Decisión 2012/635.

¹⁴ El Reino Unido se adhirió a la casación el 14 de octubre de 2016 pero finalmente desistió el 21 de junio de 2017.

20. Por su parte, el Consejo sostiene que Bank Mellat carece de interés en ejercitar la acción dado que el régimen controvertido se «levantó» el 16 de enero de 2016 de modo que, en estas circunstancias, debería declararse la inadmisibilidad de su recurso de casación.

A. Con carácter principal, sobre la admisibilidad del recurso de casación

1. Resumen de las alegaciones de las partes

21. El Consejo cuestiona la admisibilidad del recurso de casación y alega que Bank Mellat ya no tiene interés en que se resuelva el recurso tras el «levantamiento» o «retirada» de las medidas controvertidas que, por consiguiente, dejaron de ser «aplicables» al recurrente el 16 de enero de 2016 en virtud del plan de acción integral conjunto (en lo sucesivo, «plan de acción»)¹⁵ celebrado con la República Islámica de Irán. Recordando la sentencia Abdulrahim/Consejo y Comisión¹⁶ —que duda, no obstante, que pueda aplicarse en el contexto de medidas restrictivas no individuales—, el Consejo sostiene que Bank Mellat no podría obtener ningún beneficio del presente recurso de casación, en particular a la luz de carácter general del régimen controvertido. No cabe esperar ningún tipo de cambio en el comportamiento del Consejo. En cuanto a un eventual recurso por responsabilidad extracontractual de la Unión, aun en el caso de que el Tribunal de Justicia anulase la sentencia del Tribunal General, el mero hecho de que este último hubiera considerado legal el régimen general impediría que existiese una infracción suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión. Por otra parte, Bank Mellat no puede invocar ningún perjuicio a su reputación, precisamente a raíz del carácter general del régimen impugnado, de que no se ha alegado que el recurrente haya participado en la actividad censurada y de que Bank Mellat estuviera sujeto de forma paralela a medidas restrictivas individuales más estrictas.

22. La Comisión, en esencia, expone sus dudas sobre la existencia de interés por parte de Bank Mellat en interponer el recurso de casación y subraya que las medidas restrictivas individuales a las que estuvo sujeto hasta que el Tribunal de Justicia dictó sentencia en el asunto Consejo/Bank Mellat¹⁷ habían sido mucho más estrictas para él, de modo que la anulación del régimen general de que se trata en el marco del presente recurso de casación no afectaría, en modo alguno, a Bank Mellat. Por otro lado, esa parte reconoció la inexistencia de efectos reales del régimen general impugnado en su situación. La anulación definitiva de las medidas restrictivas individuales adoptadas en su contra así como la retirada del régimen general ya habían tenido como consecuencia eliminar todos los efectos jurídicos eventualmente desplegados sobre Bank Mellat.

23. Por su parte, Bank Mellat identifica cuatro beneficios específicos que podría obtener aún de la anulación del régimen general, pese a que este dejó de serle aplicable el 16 de enero de 2016. Basándose en la sentencia Abdulrahim/Consejo y Comisión,¹⁸ sostiene, en primer lugar, que esa anulación permitiría impedir que el Consejo aplicara o adoptara actos similares en el futuro. Ello es particularmente importante dado que el levantamiento del régimen general únicamente es provisional. En segundo lugar, obtener la anulación permitiría a Bank Mellat preservar su oportunidad de interponer en el futuro una demanda de indemnización por daños y perjuicios. En tercer lugar, la derogación o extinción del régimen general no despoja a Bank Mellat de su interés en que se declare la ilegalidad puesto que los efectos de dicha derogación o extinción no se confunden con los de una

¹⁵ Véanse el artículo 1, punto 17, de la Decisión (PESC) 2015/1863 del Consejo, de 18 de octubre de 2015, por la que se modifica la Decisión 2010/413 relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán (DO 2015, L 274, p. 174); el artículo 1, punto 15, del Reglamento (UE) 2015/1861 del Consejo, de 18 de octubre de 2015, por el que se modifica el Reglamento n.º 267/2012 relativo a medidas restrictivas contra Irán (DO 2015, L 274, p. 1); la Decisión (PESC) 2016/37 del Consejo, de 16 de enero de 2016, relativa a la fecha de aplicación de la Decisión 2015/1863 (DO 2016, L 111, p. 1), y la Información relativa a la fecha de aplicación del Reglamento 2015/1861 y del Reglamento de Ejecución (UE) 2015/1862 del Consejo, por el que se aplica el Reglamento n.º 267/2012 relativo a la adopción de medidas restrictivas contra Irán (DO 2016, L 274, p. 161).

¹⁶ Sentencia de 28 de mayo de 2013 (C-239/12 P, EU:C:2013:331).

¹⁷ Sentencia de 18 de febrero de 2016 (C-176/13 P, EU:C:2016:96).

¹⁸ Sentencia de 28 de mayo de 2013 (C-239/12 P, EU:C:2013:331).

anulación.¹⁹ En cuarto lugar, el régimen general ha tenido efectos negativos en la reputación del recurrente por el vínculo que el Consejo ha establecido en el régimen general entre los bancos y la proliferación nuclear²⁰ y obtener la anulación de ese régimen sería una forma de reparación no compensatoria, en el sentido de la sentencia Abdulrahim/Consejo y Comisión.²¹ Por otra parte, el valor de la sentencia que confirma la anulación de las medidas restrictivas individuales se vería afectado de forma significativa por la existencia del régimen general. Bank Mellat aduce asimismo que no hay jurisprudencia que confirme la postura de la Comisión según la cual el interés en impugnar la legalidad del régimen general desaparece por la existencia paralela de un régimen de medidas restrictivas individuales supuestamente más restrictivas.

2. Análisis

24. Según la jurisprudencia, el interés en ejercitar la acción presupone que la anulación del acto impugnado pueda tener, de por sí, consecuencias jurídicas y que el recurso pueda procurar, por su resultado, un beneficio a la parte que lo haya interpuesto.²² De lo anterior resulta que para que pueda considerarse admisible un recurso, el recurrente no solo debe encontrarse en una situación particular con respecto al acto cuya legalidad pretende impugnar, sino que además la anulación de dicho acto debe producir efectos positivos en su situación jurídica. El interés que debe tener el recurrente puede caracterizarse en términos económicos pero también como un interés o protección jurídica.²³ Esta exigencia o necesidad es la que justifica la posibilidad de acudir ante el juez de la Unión. En caso de que el recurrente no pueda obtener ningún beneficio de la eventual admisión de su recurso, no está justificado que acuda al juez.

25. El interés en ejercitar la acción, primer y fundamental requisito para proponer cualquier acción judicial,²⁴ debe existir, habida cuenta del objeto del recurso, en el momento de la interposición de este, so pena de que se declare su inadmisibilidad²⁵ y debe ser, en dicha fecha, un interés efectivo y actual.²⁶ Además, debe perdurar hasta que se dicte la resolución judicial, so pena de que proceda sobreseer el procedimiento, lo que supone que el recurso debe poder otorgar, por su resultado, un beneficio a la parte que lo ha interpuesto.²⁷ Lo mismo sucede en el marco de un recurso de casación.²⁸

19 En este punto, el recurrente se refiere a la sentencia de 12 de diciembre de 2006, *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Consejo* (T-228/02, EU:T:2006:384).

20 Según el recurrente, esos efectos negativos son plenamente comparables con los mencionados en los apartados 80 a 85 de la sentencia de 25 de noviembre de 2014, *Safa Nicu Sepahan/Consejo* (T-384/11, EU:T:2014:986).

21 El recurrente hace referencia en este punto a los apartados 70 a 74 de la sentencia de 28 de mayo de 2013, *Abdulrahim/Consejo y Comisión* (C-239/12 P, EU:C:2013:331).

22 Véanse las sentencias de 21 de diciembre de 2011, *ACEA/Comisión* (C-319/09 P, no publicada, EU:C:2011:857), apartado 67, y de 27 de febrero de 2014, *Stichting Woonlinie y otros/Comisión* (C-133/12 P, EU:C:2014:105), apartado 54.

23 Véase la sentencia de 26 de febrero de 2015, *Planet/Comisión* (C-564/13 P, EU:C:2015:124), apartados 28 y 34.

24 Véase el auto de 31 de julio de 1989, *S./Comisión* (206/89 R, EU:C:1989:333), apartado 8.

25 Véase la sentencia de 20 de junio de 2013, *Cañas/Comisión* (C-269/12 P, no publicada, EU:C:2013:415), apartado 15 y jurisprudencia citada.

26 Véase la sentencia de 26 de febrero de 2015, *Planet/Comisión* (C-564/13 P, EU:C:2015:124), apartado 34.

27 Véase la sentencia de 28 de mayo de 2013, *Abdulrahim/Consejo y Comisión* (C-239/12 P, EU:C:2013:331), apartado 61.

28 Véanse las sentencias de 19 de octubre de 1995, *Rendo y otros/Comisión* (C-19/93 P, EU:C:1995:339), apartado 13, y de 13 de julio de 2000, *Parlamento/Richard* (C-174/99 P, EU:C:2000:412), apartado 33; véanse también el auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 27 de febrero de 2002, *Commerzbank/Comisión* [C-480/01 P(R), EU:C:2002:127], apartado 20, y los autos de 19 de enero de 2006, *Audi/OAMI* (C-82/04 P, no publicado, EU:C:2006:48), apartado 20; de 5 de julio de 2012, *Audi y Volkswagen/OAMI* (C-467/11 P, no publicado, EU:C:2012:425), apartado 11, y de 15 de noviembre de 2012, *Neubrandenburger Wohnungsgesellschaft/Comisión* (C-145/12 P, no publicado, EU:C:2012:724), apartado 23.

26. A efectos de apreciar el interés de Bank Mellat en ejercitar la acción en el momento de la interposición del presente recurso de casación es preciso, desde mi punto de vista, evaluar los efectos reales del plan de acción sobre los actos controvertidos, bien entendido, no obstante que, en cualquier caso, el Tribunal de Justicia ya ha reconocido que el interés en ejercitar la acción de un recurrente no desaparece necesariamente por el hecho de que el acto impugnado por este haya cesado de producir efectos durante la sustanciación del recurso.²⁹

27. Los debates entre las partes se han centrado en si Bank Mellat podía invocar de forma útil las enseñanzas derivadas de la sentencia Abdulrahim/Consejo y Comisión³⁰ en la medida en la que, como subrayaba el Consejo, dicha sentencia se dictó después de que las medidas restrictivas *individuales* hubieran sido derogadas durante la sustanciación del procedimiento ante el Tribunal General. Los hechos que han dado origen al presente recurso de casación se distinguen de los que dieron lugar a esa sentencia por dos motivos. En primer lugar, el régimen controvertido es un régimen general y no una medida restrictiva que afecte de forma individual a Bank Mellat a raíz de su inclusión en las listas de entidades cuyos fondos deben congelarse. En segundo lugar, la sentencia Abdulrahim/Consejo y Comisión³¹ precisaba las condiciones en las que puede persistir el interés en ejercitar la acción del recurrente durante la sustanciación del proceso ante el Tribunal General pese a la derogación de los actos impugnados, mientras que en este caso se trata únicamente de determinar el interés de Bank Mellat en ejercitar la acción en el momento de la interposición del recurso de casación.

28. No creo que el interés en ejercitar la acción deba apreciarse de forma distinta en función de que el acto controvertido sea una medida restrictiva individual o el resultado de un régimen más general de medidas restrictivas como el régimen controvertido. Desde mi punto de vista lo único determinante es que la parte recurrente pueda obtener un beneficio de su acción. Esta misma idea del beneficio me lleva a pensar que no hay motivos para juzgar con mayor rigor la existencia del interés en ejercitar la acción en el momento de la interposición del recurso de casación que en una situación en la que el citado interés decae durante la sustanciación del procedimiento ante el Tribunal General. Dicho de otro modo, el Tribunal de Justicia no debería basarse simplemente en el hecho de que el acto ha sido derogado antes de la interposición del recurso de casación para concluir que no existe interés en ejercitar la acción, sino que debería indagar si el recurrente puede obtener aún un beneficio de su recurso ante el Tribunal de Justicia pese a que podría parecer que la institución autora del acto controvertido ha confiscado el objeto del litigio.

29. Dicho esto, procede ahora determinar los efectos del plan de acción de 2016 sobre el régimen controvertido antes de comprobar si Bank Mellat puede aún pretender obtener algún tipo de beneficio del presente recurso de casación.

a) Sobre los efectos del plan de acción

30. La situación de Bank Mellat en lo que respecta a las medidas restrictivas adoptadas en su contra es la siguiente: las medidas restrictivas individuales fueron anuladas con carácter definitivo cuando el Tribunal de Justicia desestimó el recurso de casación interpuesto por el Consejo y dictó la sentencia de 18 de febrero de 2016, Consejo/Bank Mellat,³² y, en cualquier caso, dejaron de afectar al recurrente el 16 de enero de 2016 en virtud del plan de acción. En cuanto al régimen general cuya legalidad pretende impugnar ahora el recurrente, también dejó de aplicarse a Bank Mellat a partir del 16 de enero de 2016. Pues bien, el recurso de casación se interpuso el 2 de agosto de 2016. Sin embargo, como se ha señalado anteriormente, no creo que el análisis referido al interés en ejercitar la acción deba interrumpirse en ese estadio del razonamiento.

29 Véase la sentencia de 28 de mayo de 2013, Abdulrahim/Consejo y Comisión (C-239/12 P, EU:C:2013:331), apartado 62.

30 Sentencia de 28 de mayo de 2013 (C-239/12 P, EU:C:2013:331).

31 Sentencia de 28 de mayo de 2013 (C-239/12 P, EU:C:2013:331).

32 C-176/13 P, EU:C:2016:96. Procede señalar que la sentencia del Tribunal de Justicia es posterior a la entrada en vigor del plan de acción.

31. El plan de acción permitió una cierta relajación de las relaciones entre la República Islámica de Irán y la comunidad internacional que se tradujo, en el ámbito de la Unión, por un compromiso de «retir[ar] todas las sanciones»³³ y «todas las medidas restrictivas económicas y financieras»³⁴ y «poner fin a todas las sanciones económicas y financieras de la Unión relativas a actividades nucleares».³⁵ El artículo 1, punto 17, de la Decisión 2015/1863 acordó *suspender* las medidas que enumeraba. Por su parte, el artículo 1, punto 15, del Reglamento 2015/1861, llevó explícitamente a la *supresión* de los artículos 30, 30 *bis*, 30 *ter*, 31 y 33 a 35 del Reglamento n.º 267/2012, en su versión modificada. Dicho de otro modo, el régimen general cuya anulación solicitó Bank Mellat ante el Tribunal de Justicia había sido *suprimido*. En virtud del artículo 1 de la Decisión 2016/37, la Decisión 2015/1863 y, por ende,³⁶ el Reglamento 2015/1861 pasaron a ser aplicables a partir del 16 de enero de 2016, fecha de eficacia de la suspensión y supresión de las medidas de que se trata.

32. Aunque en los actos por los que se implanta el plan de acción se decide levantar o poner fin a las sanciones y a las medidas restrictivas económicas y financieras, el carácter provisional de esa decisión queda claramente patente en esos actos dado que «el compromiso de que la Unión retire todas las sanciones relacionadas con actividades nucleares de conformidad con el PAIC se entenderá sin perjuicio [...] de la reintroducción de sanciones por parte de la Unión en caso de incumplimientos significativos por parte de Irán de sus compromisos en el marco del PAIC».³⁷

33. Por consiguiente, en ese contexto, no creo que el interés en ejercitar la acción del recurrente deba distinguirse del de cualquier otro recurrente que solicita la anulación de un acto derogado durante la sustanciación del procedimiento. Las medidas controvertidas podrían ser efectivamente «reintroducidas» por el Consejo en caso de que las relaciones con la República Islámica de Irán se degradasen. Sin embargo, dicha reintroducción debería dar lugar, desde mi punto de vista, a la adopción de al menos un nuevo acto que el recurrente podría impugnar en principio.

34. Pues bien, por un lado, el carácter meramente provisional del levantamiento del régimen general no basta para fundamentar, por sí solo, el interés de Bank Mellat en ejercitar la acción en el marco del presente recurso de casación. Por otro lado, el cese de los efectos jurídicos del régimen controvertido no hace desaparecer necesariamente el interés de Bank Mellat en ejercitar la acción.³⁸

b) Sobre la apreciación in concreto del interés de Bank Mellat en ejercitar la acción

35. Sin embargo, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que la persistencia del interés en ejercitar la acción de un recurrente debe apreciarse en cada caso concreto, teniendo en cuenta, en particular, las consecuencias de la ilegalidad alegada y la naturaleza del perjuicio presuntamente sufrido.³⁹ El Tribunal de Justicia ha identificado varios casos en los que el recurrente puede mantener el interés en solicitar la anulación de un acto. En este sentido, el citado recurrente puede conservar ese interés para que se le restituya a la situación en la que se encontraba anteriormente, para hacer que el autor del actor recurrido aporte, en el futuro, las modificaciones adecuadas y evite así el riesgo de que se repita la ilegalidad de la que supuestamente adolece el acto o incluso como fundamento de un eventual recurso de responsabilidad.⁴⁰

33 Considerando 9 de la Decisión 2015/1863.

34 Considerandos 5 y 6 del Reglamento 2015/1861.

35 Considerando 14 de la Decisión 2015/1863.

36 Véase el artículo 2, párrafo segundo, del Reglamento 2015/1861.

37 Considerando 9 de la Decisión 2015/1863. Véanse, asimismo, el considerando 10 de dicha Decisión y los considerandos 6 y 7 del Reglamento 2015/1861.

38 Véase el punto 26 de las presentes conclusiones.

39 Véase la sentencia de 28 de mayo de 2013, Abdulrahim/Consejo y Comisión (C-239/12 P, EU:C:2013:331), apartado 65.

40 Véase la sentencia de 28 de mayo de 2013, Abdulrahim/Consejo y Comisión (C-239/12 P, EU:C:2013:331), apartados 63 y 64.

36. Se trata pues de determinar ahora de forma concreta si, conforme sostiene, Bank Mellat puede invocar aún uno de esos beneficios que supuestamente podría proporcionarle su recurso de casación.

37. En primer lugar, suponiendo que los efectos del plan de acción sobre el régimen controvertido fueran asimilables a los resultantes de su derogación, el Tribunal de Justicia ha señalado claramente en todo caso que dicha derogación no es un reconocimiento de la ilegalidad del acto en cuestión y produce efectos *ex nunc*, mientras que una sentencia de anulación elimina con carácter retroactivo el citado acto del ordenamiento jurídico que, por consiguiente, se considera que no ha existido nunca.⁴¹ En este caso, el interés de Bank Mellat en ejercitar la acción choca con la circunstancia de que el régimen controvertido no incide en su situación habida cuenta de que este se ha solapado con medidas restrictivas individuales ya existentes. En efecto, partiendo de la cronología, Bank Mellat fue incluida en las listas el 26 de julio de 2010⁴² y dicha inscripción quedó definitivamente anulada el 18 de febrero de 2016, aunque dejó de surtir efectos el 16 de enero de 2016.

38. Los actos cuya ilegalidad deseaba que se declarase Bank Mellat en el marco de la sentencia recurrida abarcan, por su parte, el período comprendido entre el año 2012 y el 16 de enero de 2016.

39. Mientras que en virtud de las medidas restrictivas individuales se procedió a la congelación de fondos del recurrente, el régimen general se limitaba a restringir las transferencias de fondos entre bancos y entidades financieras de la Unión e Irán sometiendo a la mayor parte de ellas a un régimen de notificación o autorización previa. Ahora bien, en su condición de entidad sujeta a medidas restrictivas individuales, Bank Mellat no podía llevar a cabo en ningún caso transferencias ordenadas en las condiciones descritas en los actos controvertidos puesto que las excepciones a las restricciones previstas en las medidas individuales se regían por los actos por los que se establecían y aplicaban esas mismas medidas. Por lo tanto, las significativas consecuencias desfavorables que sufrió Bank Mellat fueron consecuencia de la adopción en su contra de medidas restrictivas individuales ilegales, y no del régimen general que, conforme al análisis que acabo de realizar, no modificó la situación jurídica del recurrente al solaparse en el tiempo con las medidas restrictivas individuales. De hecho, Bank Mellat parece reconocerlo cuando admite que «no estaba en condiciones de aportar pruebas sobre los efectos concretos del embargo financiero puesto que [...] dicha medida no había tenido el más mínimo efecto a raíz de la existencia de la designación ilegal».⁴³

40. En segundo lugar, resulta igualmente complicado en estas circunstancias particulares justificar la persistencia del interés de Bank Mellat en ejercitar la acción en la posible rehabilitación o reparación del perjuicio sufrido consistente en el reconocimiento de la ilegalidad del régimen general⁴⁴ básicamente por dos motivos.

41. Por una parte, a diferencia de lo que sostiene Bank Mellat, el citado régimen no ha estigmatizado al banco en la medida en que la sujeción a ese régimen no constituye una sanción por un comportamiento personal específicamente identificado de Bank Mellat o por una sospecha de participación en actividades de proliferación nuclear. Me inclino más bien a considerar, de acuerdo con el Consejo y en línea con lo manifestado por el Tribunal General,⁴⁵ que el régimen controvertido se instauró para prevenir la utilización de los fondos transferidos a través de bancos, como el recurrente, para contribuir a la proliferación nuclear, incluso con el desconocimiento de los citados

41 Véase la sentencia de 28 de mayo de 2013, Abdulrahim/Consejo y Comisión (C-239/12 P, EU:C:2013:331), apartado 68.

42 Véase la sentencia de 18 de febrero de 2016, Consejo/Bank Mellat (C-176/13 P, EU:C:2016:96), apartados 11 y ss.

43 Véase la nota 12 del recurso de casación.

44 Véase la sentencia de 28 de mayo de 2013, Abdulrahim/Consejo y Comisión (C-239/12 P, EU:C:2013:331), apartado 72 y jurisprudencia citada.

45 Véanse los apartados 127, 161 y 173 de la sentencia recurrida.

bancos. No creo, por lo tanto, que ese régimen haya podido constituir *per se* un ataque a la reputación de Bank Mellat comparable al que constituía el objeto del asunto en el que recayó la sentencia Abdulrahim/Consejo y Comisión⁴⁶ y que sea imperioso, en su caso, que dé lugar a una reparación.

42. Por otra parte, en cualquier caso, la manifestación antes efectuada relativa a la falta de efectos del régimen general sobre el recurrente impide que pueda identificarse un perjuicio de este tipo que pudiera haber dañado la reputación del banco.

43. En tercer lugar, a la luz de las consideraciones anteriores no creo tampoco que el Tribunal de Justicia pueda entender que Bank Mellat tiene interés en ejercitar la acción por el hecho de que la ilegalidad del régimen general podría fundamentar un eventual recurso de responsabilidad. Aunque no comparto la opinión del Consejo de que la mera existencia de la sentencia recurrida en virtud de la cual el Tribunal General desestimó el recurso interpuesto por el recurrente contra los actos controvertidos basta para declarar que, en el presente caso, no concurre en modo alguno el requisito necesario para dar lugar a la responsabilidad extracontractual de la Unión referido a la existencia de una violación suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión, ha de observarse en cualquier caso que, ante la inexistencia de efectos jurídicos de los actos controvertidos sobre el recurrente, las probabilidades de que prospere un eventual recurso de responsabilidad no constituyen un «beneficio» que el banco pueda obtener en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de interés en ejercitar la acción.

44. En cuarto lugar, queda el último supuesto, es decir, aquel con arreglo al cual debería declararse la persistencia del interés de Bank Mellat en ejercitar la acción para hacer que el Consejo aporte las modificaciones adecuadas y evite así el riesgo de que se repita la ilegalidad de la que supuestamente adolecen los actos.⁴⁷ Desde mi punto de vista, ese supuesto desarrollado por el Tribunal de Justicia adolece de una formulación demasiado extensa. En efecto, toda parte tiene un interés objetivo en que no se reproduzca una ilegalidad y esa no reproducción constituye un beneficio que podría existir casi en cualquier supuesto. Pues bien, interpretar en términos tan amplios ese supuesto llevaría al Tribunal de Justicia a no reconocer ya ningún tipo de efecto sobre el procedimiento a la desaparición del objeto del litigio. Por esa razón debería exigirse al recurrente que demuestre de forma concreta el riesgo de repetición de la ilegalidad invocada. Desde mi punto de vista, la circunstancia de que la aplicación del régimen controvertido no haya afectado a los derechos de Bank Mellat hace decaer el requisito relativo a la existencia de un riesgo de *repetición*. Es cierto que, a la luz del carácter provisional del levantamiento de las medidas restrictivas contra la República Islámica de Irán, existe el riesgo de que se vuelvan a adoptar esas medidas como sostiene el recurrente. Sin embargo, en caso de reactivación de esas medidas Bank Mellat sufriría sus consecuencias concretas únicamente por primera vez.

45. Por todas las razones anteriores considero, con carácter principal, que procede constatar que el recurrente carece de interés en interponer el recurso de casación y declarar su inadmisibilidad. En estas circunstancias, las observaciones que se formulan a continuación se efectúan exclusivamente con carácter subsidiario y serán necesariamente más breves.

B. Con carácter subsidiario, sobre la persistencia del interés de Bank Mellat en ejercitar la acción durante la sustanciación del procedimiento ante el Tribunal General

46. Si bien acabo de declarar que Bank Mellat carece de interés en ejercitar la acción en el marco del presente recurso de casación, en caso de que el Tribunal de Justicia no comparta mi opinión, podría plantearse con carácter preliminar la cuestión de la persistencia del interés de Bank Mellat en ejercitar la acción en el marco del recurso de anulación ante el Tribunal General.

⁴⁶ Sentencia de 28 de mayo de 2013 (C-239/12 P, EU:C:2013:331).

⁴⁷ Véase la sentencia de 28 de mayo de 2013, Abdulrahim/Consejo y Comisión (C-239/12 P, EU:C:2013:331), apartado 63 y jurisprudencia citada.

47. A este respecto, resulta sorprendente que aunque la sentencia del Tribunal General data del 2 de junio de 2016, se remite a la sentencia del Tribunal de Justicia dictada el 18 de febrero de 2016 por la que se confirmó la anulación de medidas restrictivas individuales adoptadas contra el recurrente⁴⁸ y contiene observaciones específicas sobre la existencia de interés en ejercitar la acción por parte del recurrente en el momento de la interposición del recurso,⁴⁹ el Tribunal General no menciona en modo alguno el plan de acción que desplegó plenos efectos a partir del 16 de enero de 2016.

48. La falta de toma en consideración de los efectos de ese plan, junto con la afirmación de que el recurrente había estado efectivamente sujeto al régimen controvertido de pleno derecho a partir del 18 de febrero de 2016⁵⁰ vician el razonamiento del Tribunal General referido al interés en ejercitar la acción del recurrente, cuya existencia, en su caso, debía comprobar el Tribunal General, no solo en el momento de la interposición del recurso sino también a lo largo de la sustanciación del correspondiente procedimiento.

49. A este respecto, las partes únicamente manifestaron su postura con respecto a la falta de toma en consideración por el Tribunal General de los efectos del plan de acción sobre el interés de Bank Mellat en ejercitar la acción en el marco del procedimiento ante el Tribunal General en respuesta a una pregunta formulada a las partes por el Tribunal de Justicia para su respuesta oral. En esencia, aunque todas consideran de forma unánime que el Tribunal General no tuvo en cuenta en particular esos efectos o dudan de esa toma en consideración, Bank Mellat es el único que sostiene que, en virtud de los principios desarrollados por el Tribunal de Justicia en la sentencia Abdulrahim/Consejo y Comisión,⁵¹ el Tribunal General debería haber constado en todo caso la persistencia de su interés en ejercitar la acción ante ese órgano jurisdiccional a raíz de los beneficios que aún podía obtener con su recurso. Según Bank Mellat, la anulación *ex tunc* de las medidas restrictivas individuales tuvo implicó que quedara sujeto al régimen general desde la entrada en vigor de este.

50. Ahora bien, el mismo razonamiento que el que he desarrollado en relación con la apreciación del interés de Bank Mellat en ejercitar la acción en el momento de la interposición del recurso de casación me lleva a considerar que dicho interés desapareció durante la sustanciación del procedimiento ante el Tribunal General habida cuenta de que, por el efecto combinado del plan de acción y del solapamiento temporal del régimen individual con el régimen general, el régimen controvertido no ha producido efectos reales sobre la situación del recurrente por lo que su acción ante el Tribunal General no podía procurarle ningún beneficio.

51. Así, la sentencia recurrida adolece de un nuevo error de Derecho en el apartado 77, dado que el Tribunal General concluyó incorrectamente que «la apreciación en el presente asunto de la falta de interés del demandante en su acción contra el artículo 1, punto 15, del Reglamento impugnado tendría como consecuencia la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva ya que, después de la extinción definitiva de las medidas restrictivas individuales que le conciernen, estaría sujeto a los efectos del régimen controvertido, pero no sería admisible su pretensión de anulación del artículo 1, punto 15, del Reglamento impugnado, a causa de la expiración del plazo de recurso». A diferencia de lo que sostuvo el Tribunal General, la anulación de dicho artículo no podía tener consecuencias jurídicas para Bank Mellat.⁵²

48 Sentencia Consejo/Bank Mellat (C-176/13 P, EU:C:2016:96).

49 Véanse los apartados 68 y ss. de la sentencia recurrida.

50 Véase el apartado 76 de la sentencia recurrida.

51 Sentencia de 28 de mayo de 2013 (C-239/12 P, EU:C:2013:331).

52 Véase el apartado 78 de la sentencia recurrida.

52. Por consiguiente, suponiendo que el Tribunal de Justicia considere admisible el recurso de casación, debería censurar la sentencia recurrida por el error fundamental de Derecho que esta contiene en relación con la apreciación del interés de Bank Mellat en ejercitar la acción tras la entrada en vigor del plan de acción y sobreseer de oficio el procedimiento relativo al recurso de anulación del recurrente, de conformidad con la jurisprudencia recordada en el punto 24 de las presentes conclusiones.

C. Con carácter subsidiario de segundo grado

1. Sobre los motivos de casación cuarto y quinto, basados en errores de Derecho en la apreciación de los requisitos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, y en la apreciación de la competencia del Tribunal General

a) Sobre el cuarto motivo basado en un error de Derecho en la apreciación de los requisitos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto

1) Sentencia recurrida

53. En los apartados 44 y siguientes de la sentencia recurrida, el Tribunal General comprobó que Bank Mellat cumplía los requisitos previstos en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, para que su recurso de casación pudiera declararse admisible. Después de haber considerado que el artículo 1, punto 15, del Reglamento n.º 1263/2012 era un acto reglamentario,⁵³ el Tribunal General recordó las exigencias del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, según han sido precisadas por la jurisprudencia. A este respecto, señaló que un recurso contra un acto de este tipo es admisible siempre que se acredite que afecta directamente a Bank Mellat y que no deje ningún margen de apreciación a los destinatarios encargados de su aplicación.⁵⁴ Además, el acto reglamentario que afecta directamente a la situación jurídica de una persona física o jurídica no debe incluir medidas de ejecución para poder ser impugnado ante el juez de la Unión.⁵⁵

54. Tras evocar los términos del análisis que debía realizar, el Tribunal General efectuó un examen separado de las disposiciones recogidas en el artículo 1, punto 15, del Reglamento n.º 1263/2012. Estimó en primer lugar que, en su condición de entidad financiera domiciliada en Irán, Bank Mellat no se veía directamente afectado por el artículo 30 *bis* del Reglamento n.º 267/2012, en su versión modificada, y que procedía declarar la inadmisibilidad de su recurso en lo que respectaba a dicha disposición.⁵⁶ A continuación consideró que el artículo 30 *ter*, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 267/2012, en su versión modificada, concede a las autoridades nacionales competentes ante las que se presenta una solicitud de autorización de una transferencia cierto margen de apreciación para determinar si la transferencia proyectada puede infringir otras disposiciones del Reglamento controvertido, de modo que Bank Mellat no podía sostener que el artículo 30 *ter*, apartado 3, párrafo primero, le afectaba directamente y que, además incluía medidas de ejecución. Por consiguiente, se declaró la inadmisibilidad del recurso de Bank Mellat en la medida en que se refería al artículo 30 *ter*, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 267/2012, en su versión modificada.⁵⁷

⁵³ Véanse los apartados 44 a 55 de la sentencia recurrida.

⁵⁴ Véase el apartado 56 de la sentencia recurrida.

⁵⁵ Véanse los apartados 57 y 58 de la sentencia recurrida.

⁵⁶ Véase el apartado 59 de la sentencia recurrida.

⁵⁷ Véanse los apartados 60 y 61 de la sentencia recurrida.

55. Acto seguido, el Tribunal General estimó que el artículo 1, punto 15, del Reglamento n.º 1263/2012 afectaba directamente a Bank Mellat y no incluía medidas de ejecución en otros tres aspectos: el artículo 30, apartado 1 (que prevé la prohibición de transferencias sin posibilidad de autorización), el artículo 30, apartado 3, letra a), en relación con el artículo 30, apartado 5 (que establece, con respecto a determinadas transferencias, una obligación de notificación previa que no está sujeta a la apreciación de las autoridades nacionales) y el artículo 30, apartado 3, letras b) y c), en relación con el artículo 30, apartado 5 (que consagra la obligación, no sujeta a la apreciación de las autoridades nacionales y que no incluye medidas de ejecución, de iniciar un proceso de autorización para aquellas transferencias que superen un determinado umbral), del Reglamento n.º 267/2012, en su versión modificada.⁵⁸

56. En consecuencia, el Tribunal General consideró admisible el recurso de Bank Mellat en la medida en la que estaba dirigido contra las tres disposiciones mencionadas en el punto anterior.⁵⁹

2) Resumen de las alegaciones de las partes

57. En esencia, Bank Mellat reprocha al Tribunal General no haber apreciado correctamente el requisito de la afectación directa, en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, en relación con el artículo 30 *bis* del Reglamento n.º 267/2012, en su versión modificada. Sostiene que el Tribunal General no podía analizar de forma aislada esa disposición a la luz del citado requisito por cuanto que era el régimen controvertido en su totalidad el que la afectaba directamente. Un examen conjunto del artículo 30 *bis*, en relación con el artículo 30 del citado Reglamento, habría debido llevar al Tribunal General a apreciar que el artículo 30 *bis* completaba el artículo 30 y que se trataba de disposiciones complementarias. En cualquier caso, aún considerado de forma aislada, el análisis relativo al artículo 30 *bis* del Reglamento n.º 267/2012 debería haber dado lugar a que se entendiera que dicha disposición afectaba efectivamente de forma directa a Bank Mellat.

58. Bank Mellat también rebate el examen que llevó al Tribunal General a declarar la inadmisibilidad del recurso en la medida en la que se dirigía contra el artículo 30 *ter*, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 267/2012, en su versión modificada. Ese artículo afectaba directamente a Bank Mellat dado que era una disposición esencial del régimen general establecido por el artículo 1, punto 15, del Reglamento n.º 1263/2012 en cuyo contexto debía enmarcarse y habida cuenta de que atribuía a las autoridades nacionales la facultad de prohibir operaciones debilitando así la posición comercial del banco. Esas autoridades no disponían de una facultad de apreciación en virtud de dicha disposición, que debía aplicarse de forma automática, pues la potestad discrecional eventualmente reconocida no se ejercía hasta una fase posterior. El artículo 30 *ter*, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 267/2012, en su versión modificada, no incluía medidas de ejecución pues concedía a las autoridades nacionales una facultad de apreciación inmediata y automática, y desplegaba sus efectos jurídicos sin que sea necesario un acto intermedio por parte de dichas autoridades. Bank Mellat recuerda que no debería encontrarse en una situación en la que, para poder impugnar una disposición y tener acceso a la justicia, se viera obligado a infringir la normativa.

59. Con carácter subsidiario, Bank Mellat alega que sostuvo ante el Tribunal General que estaba individualmente concernido por el régimen general en su condición de miembro de una categoría prevista en dicho régimen, extremo que el Tribunal General no examinó o, a lo sumo, rechazó implícitamente.

⁵⁸ Véanse los apartados 62 a 65 de la sentencia recurrida.

⁵⁹ Véanse los apartados 66 y 67 de la sentencia recurrida.

60. Por último, Bank Mellat aduce que el examen por separado de las disposiciones realizado por el Tribunal General vició el análisis de dicho órgano jurisdiccional relativo al cumplimiento de los requisitos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, y limitó el examen jurisdiccional exclusivamente a algunas disposiciones. Aunque el Tribunal General hubiera podido analizar por separado los distintos elementos del régimen general, debería haber concluido que estaban entrelazados y que era imposible separarlos los unos de los otros en caso de anulación.

61. El Consejo, la Comisión y el Reino Unido consideran que el análisis del Tribunal General relativo al cumplimiento de los requisitos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, no adolece de errores de Derecho en lo que atañe a los artículos 30 *bis* y 30 *ter*, apartado 3, del Reglamento n.º 267/2012, en su versión modificada. Por su parte, en respuesta a una pregunta formulada por el Tribunal de Justicia, el Reino Unido considera no obstante que el Tribunal General debería haber estimado, por un lado, que el recurso de Bank Mellat estaba dirigido contra un acto legislativo y no reglamentario y, por otro, que dicho recurso era inadmisibles en su totalidad, también por tener por objeto los demás elementos del régimen general recogidos en el artículo 1, punto 15, del Reglamento n.º 1263/2012, debido a la inexistencia de un interés individual y directo de Bank Mellat.

3) *Análisis*

62. Con carácter preliminar, procede señalar que la calificación que el Tribunal General atribuyó al Reglamento n.º 1263/2012 como «acto reglamentario» en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, no fue rebatida por el recurrente.⁶⁰ Por consiguiente, no procede volver a ese tema y el análisis que desarrollaré a continuación parte del postulado de que se trata efectivamente de un acto reglamentario.

63. Ante un acto de este tipo, el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, establece otros dos requisitos para que un recurso de anulación sea admisible: el acto impugnado debe afectar directamente al recurrente y no debe incluir medidas de ejecución.

64. Las partes debatieron sobre la oportunidad de analizar el cumplimiento de esos dos requisitos separando los distintos elementos del régimen controvertido en lugar de apreciarlos conjuntamente como propone Bank Mellat. Ha de destacarse que la particularidad del recurso de Bank Mellat ante el Tribunal General residía en el hecho de que solo impugnaba una única disposición —el artículo 1, punto 15, del Reglamento n.º 1263/2012— que, a su vez, contenía tres artículos, respectivamente compuestos por seis, tres y cinco apartados y numerosas subdivisiones. Desde mi punto de vista, el método de análisis adoptado por el Tribunal General queda plenamente justificado por esas circunstancias, como demostraré al término de mi examen.

65. El razonamiento del Tribunal General relativo al artículo 30 *bis* del Reglamento n.º 267/2012, en su versión modificada, parece exento de cualquier tipo de error de Derecho. Ese artículo indica expresamente que regula situaciones no comprendidas en el ámbito de aplicación, en particular personal, del artículo 30 de dicho Reglamento.⁶¹ Pues bien, es evidente que, en su condición de entidad financiera domiciliada en Irán, Bank Mellat era objeto de la prohibición general de transferencia de fondos en virtud del artículo 30, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 267/2012, en su versión modificada y, por tanto, no lo era de las medidas previstas en el artículo 30 *bis* del citado Reglamento. Una parte que no está comprendida en el ámbito de aplicación de una disposición difícilmente puede acreditar que esta le afecta directamente en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto. El argumento de Bank Mellat según el cual el Tribunal General debería haber

⁶⁰ En última instancia, parece que el Reino Unido es el único en haber rebatido esa calificación en el marco de su respuesta escrita a las preguntas formuladas por el Tribunal de Justicia.

⁶¹ El artículo 30 *bis*, apartado 1, del Reglamento n.º 267/2012, en su versión modificada, está redactado en los siguientes términos: «Las transferencias de fondos a una persona, entidad u organismo iraní o provenientes de ellos *que no estén incluidas en el ámbito de aplicación del artículo 30 [...], apartado 1*, se tramitarán del siguiente modo: [...]» (el subrayado es mío).

apreciado ese requisito tomando en consideración todas las disposiciones recogidas en el artículo 1, punto 15, del Reglamento n.º 1263/2012 es, en cualquier caso, inoperante, debido a que el artículo 30 *bis* del Reglamento n.º 267/2012, en su versión modificada, no incidió en su situación jurídica.

66. En cuanto al artículo 30 *ter*, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 267/2012, en su versión modificada, su finalidad es precisar las condiciones en las que la regla general establecida en el artículo 30 de dicho Reglamento⁶² —es decir, una prohibición de principio de las transferencias, acompañada de un régimen de excepciones sujetas a notificación o a autorización previa— ha de aplicarse de forma concreta. Prevé que «las autoridades competentes concederán la autorización, en los términos y condiciones que consideren adecuados, a menos que tengan motivos razonables para determinar que la transferencia de fondos para la que se solicita autorización podría infringir alguna de las prohibiciones u obligaciones establecidas en el [Reglamento n.º 267/2012, en su versión modificada]». Por lo tanto, el artículo 30 *ter*, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 267/2012, en su versión modificada, somete las transferencias proyectadas en todo caso a una autorización concedida por las autoridades nacionales de forma automática y aun cuando no existan sospechas de elusión de las reglas establecidas en el régimen controvertido, o a la denegación de esas mismas autoridades en el marco del ejercicio de su potestad discrecional, en caso contrario.

67. En lo que atañe al requisito que impone el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, de que el acto que pretende impugnar el recurrente debe afectarle directamente, desde mi punto de vista, habida cuenta de su consubstanciabilidad, difícilmente puede considerarse que, por un lado, tal requisito concurre con respecto a la disposición general —es decir, el artículo 30 del Reglamento n.º 267/2012, en su versión modificada— y no con respecto a la disposición que define sus modalidades concretas —es decir, el artículo 30 *ter*, apartado 3, párrafo primero, del citado Reglamento.— Por tanto, confieso que tengo ciertas reservas sobre la postura del Tribunal General sobre ese punto, en el que según mi parecer se han fusionado dos requisitos bien distintos al entender que, dado que con arreglo al artículo 30 *ter*, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 267/2012, en su versión modificada, era preciso que las autoridades nacionales adoptaran decisiones, el recurrente no estaba directamente afectado en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.

68. Dicho esto, este nuevo error de Derecho podría no tener mayores consecuencias en caso de que se confirme que el artículo 30 *ter*, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 267/2012, en su versión modificada, es una disposición que incluye medidas de ejecución. Por tanto, a continuación abordaré el análisis del segundo requisito previsto en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto *per se*.

69. La consolidada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, recordada en última instancia en las sentencias *Industrias Químicas del Vallés/Comisión*⁶³ y *European Unión Copper Task Force/Comisión*,⁶⁴ exige, en esencia, que la expresión «que no incluyan medidas de ejecución» se interprete a la luz del objetivo del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, que consiste en evitar que un particular se vea obligado a quebrantar el Derecho para tener acceso al juez. Cuando un acto reglamentario incluye medidas de ejecución, el control judicial del respeto del ordenamiento jurídico de la Unión queda garantizado independientemente de que tales medidas procedan de la Unión o de los Estados miembros y los justiciables quedan pues protegidos contra la aplicación de dicho acto mediante la posibilidad de impugnar las medidas de ejecución que el acto lleve implícitas. Cuando la aplicación del citado acto es competencia de los Estados miembros, los justiciables pueden alegar ante los tribunales nacionales la invalidez del acto de base de que se trate e inducirles a consultar al Tribunal de Justicia mediante las cuestiones prejudiciales con arreglo al artículo 267 TFUE. En

62 En particular, el artículo 30, apartado 3, letras b) y c), del Reglamento n.º 267/2012, en su versión modificada. Es preciso poner de manifiesto que el artículo 30 *ter*, apartado 3, párrafo primero, del citado Reglamento también hace referencia a los supuestos previstos en el artículo 30 *bis* del mismo Reglamento, pero ya he precisado a este respecto que no afectaba al recurrente.

63 Sentencia de 13 de marzo de 2018 (C-244/16 P, EU:C:2018:177), apartados 42 y ss. y jurisprudencia citada.

64 Sentencia de 13 de marzo de 2018 (C-384/16 P, EU:C:2018:176), apartados 32 y ss. y jurisprudencia citada.

consecuencia, para determinar si un acto reglamentario incluye medidas de ejecución es preciso considerar la posición de la persona que invoca el derecho de recurso al amparo del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto. Es preciso referirse también exclusivamente al objeto del recurso y para ello carecerá de importancia que esas medidas tengan o no carácter automático.

70. A la luz de dicha jurisprudencia, soy de la opinión de que si lo que debe guiar nuestra interpretación del último requisito que debe cumplirse en virtud del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, es el afán por garantizar la tutela judicial efectiva de Bank Mellat, considero razonable la conclusión a la que llegó el Tribunal General cuando puso de manifiesto la necesidad de una decisión de las autoridades nacionales para autorizar o, en su caso, denegar, la transferencia proyectada puesto que, en ese supuesto, el recurrente habría tenido plenas posibilidades para impugnar ante el juez nacional cualquier decisión nacional de denegación de la transferencia proyectada sin estar obligada a ponerse a sí mismo en una situación de infracción del Derecho de la Unión.

71. La validación de la conclusión de que el recurso debía declararse inadmisibile en la medida en la que estaba dirigido contra el artículo 30 *ter*, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 267/2012 respalda la idea de que el Tribunal General actuó de forma satisfactoria al examinar cada disposición a la luz del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto por separado. En efecto, si hubiera debido pronunciarse sobre el cumplimiento de los requisitos previstos en ese artículo en lo que respecta al artículo 1, punto 15, del Reglamento n.º 1263/2012 apreciado en su conjunto, ¿a qué debería haber concedido prioridad? ¿Al hecho de que el recurso de Bank Mellat cumpliera claramente los citados requisitos a la luz del artículo 30 del Reglamento n.º 267/2012, en su versión modificada? O por el contrario, ¿debería haber llegado a la conclusión de que el recurso era inadmisibile en su totalidad habida cuenta de la existencia de dos disposiciones que resultaban problemáticas en ese sentido, pues una de ellas no afectaba al recurrente (artículo 30 *bis* del citado Reglamento), y la otra incluía medidas de ejecución (artículo 30 *ter*, apartado 3, párrafo primero, de ese mismo Reglamento)? La respuesta a esa pregunta no es fácil y el planteamiento que en definitiva adoptó el Tribunal General es pues equilibrado, dado que respeta plenamente el derecho a la tutela judicial efectiva de Bank Mellat y garantiza a la vez la aplicación coherente⁶⁵ de los requisitos establecidos en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.

72. Por consiguiente, debe desestimarse el cuarto motivo de casación por infundado.

b) Sobre el quinto motivo basado en un error de Derecho en la apreciación de la competencia del Tribunal General

1) Sentencia recurrida

73. En los apartados 25 y siguientes de la sentencia recurrida, el Tribunal General analizó su propia competencia para pronunciarse sobre la tercera pretensión de Bank Mellat de que se declarara inaplicable a su respecto el artículo 1, punto 6, de la Decisión 2012/635.⁶⁶ Tras recordar el tenor literal de los artículos 263 TFUE, párrafo cuarto, 275 TFUE y 277 TFUE, el Tribunal General consideró que el artículo 1, punto 6, de la Decisión 2012/635 era una disposición relativa a la PESC en el sentido de dicho artículo.⁶⁷ Recordó que la excepción a la regla de la competencia del Tribunal de Justicia recogida en el artículo 275 TFUE debía interpretarse, en cuanto tal, de forma estricta. A continuación estimó que las medidas previstas en el artículo 1, punto 6, de la Decisión 2012/635 eran medidas de carácter general cuyo ámbito de aplicación se determina con referencia a criterios objetivos y no a personas físicas o jurídicas identificadas y que, por lo tanto, dicha decisión no era una decisión por la que se establezcan medidas restrictivas frente a esas personas el sentido del artículo 275 TFUE,

⁶⁵ A excepción del error de Derecho identificado en el punto 67 de las presentes conclusiones.

⁶⁶ En el apartado 31 de la sentencia recurrida, el Tribunal General señala que el recurrente precisó que esa pretensión debía interpretarse como una excepción de ilegalidad, a la que se refiere el artículo 277 TFUE.

⁶⁷ Véanse los apartados 28 a 31 de la sentencia recurrida.

párrafo segundo.⁶⁸ Acto seguido señaló que el recurrente había propuesto la excepción de ilegalidad en el marco de un recurso de anulación interpuesto contra el artículo 1, punto 15, de Reglamento n.º 1263/2012, cuyo objeto es aplicar en el ámbito del Tratado FUE el artículo 1, punto 6, de la Decisión 2012/635.⁶⁹ Por consiguiente, según el Tribunal General, el artículo 1, punto 15, no es una decisión que establezca medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas en el sentido previsto por el artículo 275 TFUE, párrafo segundo, porque se aplica a situaciones objetivamente determinadas y produce efectos jurídicos para categorías de personas consideradas de manera general y abstracta, y su aplicación no deriva de una apreciación de circunstancias propias de una entidad específica.⁷⁰ En consecuencia, la excepción de ilegalidad dirigida contra el artículo 1, punto 6, de la Decisión 2012/635 no se proponía en apoyo de un recurso de anulación de una decisión que establece medidas restrictivas en el sentido del artículo 275 TFUE, párrafo segundo.⁷¹ En esas circunstancias, el Tribunal General se declaró incompetente para conocer de la excepción de ilegalidad dirigida contra el artículo 1, punto 6, de la Decisión 2012/635.⁷² Sin embargo, añadió que la excepción a la competencia del juez de la Unión prevista en el artículo 275 TFUE no llegaba a excluir el control de legalidad de un acto adoptado en virtud del artículo 215 TFUE, que no forma parte de la PESC, pero que no puede adoptarse a menos que se haya adoptado una decisión de la PESC con carácter previo, como sucede con el artículo 1, punto 15, del Reglamento n.º 1263/2012. El Tribunal General se declaró pues competente para resolver sobre las pretensiones primera y segunda de Bank Mellat que se referían a esa disposición.⁷³

2) Alegaciones de las partes y análisis

74. En esencia, Bank Mellat reprocha al Tribunal General adoptar una concepción extremadamente formalista y restrictiva de su propia competencia, que no es compatible con la finalidad del sistema de tutela judicial efectiva. En la medida en la que Bank Mellat se considera directamente afectada por el régimen controvertido sin que sea necesario para ello que existan medidas de ejecución, es patente la naturaleza individual de las medidas, en sentido del artículo 275 TFUE, sobre todo teniendo en cuenta que se trata de medidas adoptadas frente a un grupo de personas jurídicas de las que el recurrente forma parte. Bank Mellat sostiene asimismo que el artículo 1, punto 6, de la Decisión 2012/635 establece, él mismo, esas medidas, lo cual basta para fundamentar la competencia del Tribunal General para pronunciarse sobre la excepción de ilegalidad propuesta por el recurrente. Con carácter subsidiario, Bank Mellat aduce que el artículo 1, punto 15, del Reglamento n.º 1263/2012 es claramente una medida restrictiva, que la legalidad de ese artículo puede impugnarse y que debe reconocerse el derecho a adherirse a un recurso contra el artículo 1, punto 6, de la Decisión 2012/635, sobre la base del artículo 277 TFUE a la luz de la relación jurídica directa que existe entre las dos disposiciones controvertidas.

75. El Consejo, la Comisión y el Reino Unido estiman que el presente motivo debería ser desestimado por infundado.

76. La Decisión 2012/635 tiene como base jurídica el artículo 29 TUE que es una de las disposiciones recogidas en el título 2, capítulo 2, del TUE. En tales condiciones, parece que esa decisión está efectivamente comprendida en el ámbito de la exclusión prevista en el artículo 275 TFUE, párrafo primero, de modo que el juez de la Unión no es competente, *a priori*, para conocer de la legalidad o validez de esa decisión. Sin embargo, el artículo 275 TFUE, párrafo segundo dispone que el juez de la Unión es no obstante competente para controlar «la legalidad de las decisiones adoptadas por el Consejo en virtud del capítulo 2 del título V del [TUE] por las que se establezcan medidas restrictivas

68 Véase el apartado 33 de la sentencia recurrida.

69 Véanse los apartados 33 y 34 de la sentencia recurrida.

70 Véase el apartado 36 de la sentencia recurrida.

71 Véase el apartado 37 de la sentencia recurrida.

72 Véase el apartado 38 de la sentencia recurrida.

73 Véanse los apartados 39 y 40 de la sentencia recurrida.

frente a personas físicas o jurídicas». Bank Mellat sostiene que el artículo 1, punto 6, de la Decisión 2012/635 prevé precisamente medidas de ese tipo y que, por lo tanto, el Tribunal General debería haber analizado su competencia para conocer de la excepción de ilegalidad que había propuesto ante él.

77. En mi opinión, la interpretación que Bank Mellat propone que el Tribunal de Justicia dé al artículo 275 TFUE, párrafo segundo, parece vaciarlo de contenido. Es evidente que el artículo 275 TFUE, párrafo segundo, al tratarse de una disposición de excepción de la competencia del juez de la Unión, debe interpretarse de forma estricta como, por otro lado, recordó el Tribunal General. Sin embargo, al sugerir que el artículo 1, punto 6, de la Decisión 2012/635 constituye una decisión que prevé medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas en el sentido del artículo 275 TFUE, párrafo segundo, Bank Mellat pretende reducir de forma considerable el alcance de la exclusión prevista en el primer párrafo de ese mismo artículo. La distinta naturaleza de las medidas adoptadas contra Bank Mellat a título individual y que dieron lugar a la sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de febrero de 2016,⁷⁴ y de las que constituyen el objeto de este recurso de casación ilustra a la perfección la distinción que ha de trazarse a la hora de aplicar el artículo 275 TFUE, párrafo segundo. Dicho de otro modo, el juez de la Unión no será competente cuando se trate de medidas restrictivas en sentido genérico. Además, es preciso que esas medidas sean de carácter individual.

78. El Tribunal de Justicia confirmó por primera vez ese planteamiento en su sentencia Gbagbo y otros/Consejo⁷⁵ en la cual estimó que «por lo que se refiere a los actos adoptados sobre la base de las disposiciones relativas a la [PESC] [...], es la naturaleza individual de esos actos la que da, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 275 TFUE, párrafo segundo, y 263 TFUE, párrafo cuarto, acceso al juez de la Unión».

79. También se puede ilustrar esa diferencia comparando las disposiciones de la Decisión 2012/635. Por su parte, el artículo 1, punto 6, de la citada Decisión tiene por objeto instaurar un régimen general de medidas restrictivas que, en las condiciones que establece, se aplica de forma indistinta a los bancos establecidos en Irán sobre la base de un criterio general y sin que se formule alegación alguna en cuanto a la participación en actividades de proliferación nuclear contra dichos bancos. Este artículo está comprendido en la exclusión prevista en el artículo 275 TFUE, párrafo primero. En cambio, el artículo 2 de la Decisión 2012/635, que completa la lista de las personas y de las entidades implicadas en actividades relacionadas con la energía nuclear o con misiles balísticos y de personas y de las entidades que apoyan al Gobierno de Irán, está comprendido, conforme al análisis que he realizado, en el artículo 275 TFUE, párrafo segundo, a la luz del carácter individual de esas medidas.

80. Por tanto, el apartado 33 de la sentencia recurrida, en el cual el Tribunal General se esforzó en demostrar que el artículo 1, punto 6, de la Decisión 2012/635 establecía medidas restrictivas de carácter general,⁷⁶ antes de concluir que carecía de competencia, parece exento de cualquier error de Derecho.

81. Más sorprendente aún resulta la siguiente fase del razonamiento del Tribunal General desarrollada en los apartados 35 y 36 en la cual el Tribunal General afirma que el artículo 1, punto 15, del Reglamento n.º 1263/2012 «no es una decisión que establezca medidas restrictivas [...] en el sentido previsto por el artículo 275 TFUE, párrafo segundo». Esta afirmación no es pertinente cuando lo que debía hacer el Tribunal General era comprobar la situación del artículo 1, punto 6, de la Decisión 2012/635 a la luz del artículo 275 TFUE. Sin embargo, ese error no vicia la conclusión correcta a la que llegó en el apartado 38 de su sentencia.

⁷⁴ Sentencia Consejo/Bank Mellat (C-176/13 P, EU:C:2016:96).

⁷⁵ Sentencia de 23 de abril de 2013 (C-478/11 P a C-482/11 P, EU:C:2013:258). El Tribunal de Justicia confirmó esta postura en su sentencia de 28 de marzo de 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), apartado 103.

⁷⁶ O «medidas de alcance general» en el sentido del apartado 98 de la sentencia de 28 de marzo de 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236).

82. En estas circunstancias, procede desestimar el quinto motivo por infundado.

2. Sobre los motivos sobre el fondo del recurso de casación

a) Sobre el primer motivo de casación basado en un error de Derecho en la interpretación y aplicación del requisito de necesidad del artículo 215 TFUE, apartado 1

83. En este caso, el recurrente censura al Tribunal General por haber interpretado erróneamente el artículo 215 TFUE, apartado 1, y haber incurrido en su sentencia en un «error material autónomo». Según él, el Tribunal General estimó erróneamente que la exigencia de necesidad establecida en ese artículo no concernía la relación entre el acto adoptado sobre dicha base y el objetivo de la PESC perseguido.

84. El artículo 215 TFUE, apartado 1, dispone que «cuando una decisión adoptada de conformidad con el capítulo 2 del título V del Tratado de la Unión Europea prevea la interrupción o la reducción, total o parcial, de las relaciones económicas y financieras con uno o varios terceros países, el Consejo adoptará por mayoría cualificada, a propuesta conjunta del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y de la Comisión, las medidas necesarias. [...]».

85. Además del hecho de que la calificación efectuada por el recurrente del error que reprocha al Tribunal General no parece correcta,⁷⁷ de la mera lectura del contenido del artículo 215 TFUE, apartado 1, se desprende que la relación de necesidad que instaura se sitúa efectivamente entre la decisión PESC y el acto posteriormente adoptado. Por consiguiente, en su caso el Tribunal General debía comprobar que el artículo 1, punto 15, del Reglamento n.º 1263/2012 constituía una medida necesaria para la aplicación de la Decisión 2012/635 y, en particular, del artículo 1, punto 6, de la citada Decisión. Por tanto, el Tribunal General actuó acertadamente al concluir, en el apartado 87 de la sentencia recurrida que «la referencia a las “medidas necesarias” se propone garantizar que el Consejo no adopte en virtud del artículo 215 TFUE medidas restrictivas que vayan más allá de las establecidas en la decisión correspondiente en el ámbito de la PESC». El Tribunal de Justicia ya ha constatado la competencia de ejecución del Consejo sobre la materia.⁷⁸ Ahora bien, a este respecto, como señaló acertadamente la Comisión, las medidas previstas en el artículo 1, punto 15, del Reglamento n.º 1263/2012 ya se exponen ampliamente en el artículo 1, punto 6, de la Decisión 2012/635.

86. En estas circunstancias, procede desestimar el primer motivo de casación por infundado.

b) Sobre el segundo motivo basado en un error de Derecho en la aplicación del principio de proporcionalidad

87. Bank Mellat arguye que el razonamiento del Tribunal General está viciado a raíz de una aplicación errónea del principio de proporcionalidad que le llevó a concluir que el régimen controvertido era conforme con dicho principio. El recurrente formula seis alegaciones. La primera se basa en una definición inadecuada del nivel de control que el juez de la Unión debe aplicar ante ese régimen. La segunda se basa en una apreciación incorrecta de la gravedad de las sanciones. La tercera se basa en un error a la hora de identificar el objetivo que persigue el régimen controvertido. La cuarta se basa en una apreciación incorrecta del carácter necesario de dicho régimen. La quinta se basa en un error de apreciación en cuanto a la existencia de medidas alternativas menos restrictivas. La sexta y última alegación se basa en que, al realizar su apreciación relativa al principio de proporcionalidad, el Tribunal General no tuvo suficientemente en cuenta la situación individual de Bank Mellat.

⁷⁷ En efecto, parece tratarse más de un error de Derecho que de un error material.

⁷⁸ Véase la sentencia de 1 de marzo de 2016, National Iranian Oil Company/Consejo (C-440/14 P, EU:C:2016:128), apartado 54.

88. En lo que respecta a la definición del nivel de control jurisdiccional apropiado, Bank Mellat alega, en esencia, que el Tribunal General invirtió la carga de la prueba al no considerar que las garantías jurídicas que deben respetarse cuando se adoptan medidas restrictivas individuales pudieran extrapolarse en el marco de la apreciación de la legalidad de un régimen como el controvertido, de modo que infringió su derecho a la tutela judicial efectiva. Sin embargo, el Tribunal General no cometió ningún error cuando consideró⁷⁹ que la jurisprudencia que Bank Mellat había invocado ante él no era aplicable en la medida en que los actos controvertidos y, en particular, el Reglamento n.º 1263/2012, eran actos de alcance general, cuyo régimen jurídico se distingue del de las decisiones individuales por las que se adoptan medidas restrictivas individuales frente a personas físicas o jurídicas cuya designación trae causa de la existencia de un comportamiento personal, identificado por el Consejo, que se corresponde con el criterio de identificación que este ha previsto. Por otro lado, como ha observado acertadamente el Consejo, el régimen controvertido se adoptó en un ámbito que implica elecciones de carácter político, económico y social y en el cual el Tribunal de Justicia ya ha reconocido un amplio margen de discrecionalidad al legislador de la Unión para efectuar tales apreciaciones complejas, de modo que únicamente el carácter manifiestamente inadecuado con respecto al objetivo perseguido puede afectar a la legalidad del régimen controvertido a la luz del principio de proporcionalidad.⁸⁰ Del apartado 110 de la sentencia recurrida resulta que el Tribunal General comprobó efectivamente la proporcionalidad del régimen controvertido y determinó, en particular, si el Consejo podía considerar adecuada y necesaria su adopción para lograr el objetivo perseguido, consistente en impedir la proliferación nuclear y su financiación sin ocasionar inconvenientes excesivos al recurrente. En tales circunstancias, el Tribunal General aplicó el nivel de control adecuado en esos casos.

89. En lo tocante a la apreciación de la gravedad de las sanciones, aunque el recurrente señala que su crítica se dirige contra los apartados 205 a 211 de la sentencia recurrida, es preciso observar que se limita, por lo demás, a alegar que el Tribunal General efectuó una apreciación incorrecta de la gravedad de las sanciones, sin justificar su alegación en modo alguno. A falta de elementos suficientes aportados por Bank Mellat sobre este extremo, el examen de esta alegación debe finalizar aquí.

90. En relación con la identificación del objetivo que persigue el régimen controvertido, el recurrente aduce de nuevo que el Tribunal General debería haber exigido al Consejo que demostrara la adecuación del citado régimen con el objetivo supuestamente perseguido de impedir la proliferación nuclear. Bank Mellat reprocha asimismo al Tribunal General haber atribuido excesiva importancia a las declaraciones del Consejo y no haber sabido identificar el objetivo ilegítimo realmente perseguido, a saber, ejercer presión económica sobre Irán. Sin embargo, ha de señalarse que la argumentación del recurrente se dirige aquí contra una parte de la sentencia recurrida centrada *en lo que el Tribunal General calificó como «primer objetivo»*,^{81 82} es decir, impedir la proliferación nuclear y que el Tribunal General no se limitó a admitir las afirmaciones del Consejo para considerar que ese objetivo era el que realmente perseguía el régimen controvertido⁸³ sino que ahondó en su análisis y constató que la experiencia que había vivido el propio recurrente parecía corroborar las afirmaciones del Consejo, pues Bank Mellat se vio obligada a prestar ciertos servicios a una entidad inscrita sin saberlo.⁸⁴ Por último, Bank Mellat no tiene razón cuando sostiene que no se llevó a cabo ningún análisis válido del

79 Véanse los apartados 100 y ss. de la sentencia recurrida.

80 Véase la sentencia de 28 de noviembre de 2013, Consejo/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776), apartado 120. Véase, asimismo, la sentencia de 1 de marzo de 2016, National Iranian Oil Company/Consejo (C-440/14 P, EU:C:2016:128), apartado 77.

81 Véanse los apartados 117 y ss. de la sentencia recurrida.

82 El subrayado es mío.

83 En el apartado 122 de la sentencia recurrida, el Tribunal General hace gala de cierta prudencia en lo que respecta a los postulados planteados por el Consejo y resumidos en el apartado anterior de esa sentencia.

84 Véase el apartado 126 de la sentencia recurrida.

auténtico objetivo perseguido —es decir, ejercer presión económica sobre Irán— como demuestran los apartados 136 a 143 de la sentencia recurrida, en los que el Tribunal General estimó que de los actos impugnados no resultaba que se persiguiera ese objetivo. Por consiguiente, el Tribunal General identificó correctamente el objetivo perseguido por el régimen controvertido.

91. En lo relativo a la apreciación del carácter necesario del régimen controvertido, Bank Mellat arguye, en esencia, que el régimen controvertido va más allá de lo necesario para lograr el objetivo perseguido en la medida en la que se aplica a entidades respecto de las cuales no hay ningún indicio de participación en actividades de proliferación y en que no prevé excepciones suficientes. En su opinión, el Tribunal General no demostró que el embargo financiero fuera necesario para lograr el objetivo perseguido y la motivación a este respecto es excesivamente vaga. Sin embargo, de la sentencia recurrida se desprende que el Tribunal General, tras comprobar que el régimen controvertido se enmarcaba en un contexto de refuerzo de las medidas restrictivas adoptadas contra la República Islámica de Irán, estableció no obstante una cierta continuidad con el régimen general anterior, que Bank Mellat no alegaba que no fuera necesario, y que el refuerzo limitado del régimen en tres aspectos⁸⁵ no había tenido por efecto hacer que el régimen controvertido resultara de repente excesivo.⁸⁶ Por otra parte, el recurrente parece reprochar al Tribunal General haber extendido las conclusiones de los análisis del Grupo de acción financiera al ámbito de la proliferación nuclear al considerar que tales conclusiones ponían de manifiesto una carencia sistémica del sector bancario y financiero iraní que llevaba aparejada que el refuerzo de la vigilancia en ese sector fuera acorde con el objetivo de impedir la proliferación nuclear. Sin embargo, creo que este reproche excede del control que el Tribunal de Justicia ha de realizar en el marco de un recurso de casación pues pone en entredicho ante ese órgano jurisdiccional un elemento de hecho invocado por el Consejo ante el Tribunal General⁸⁷ que Bank Mellat no alega que haya sido desnaturalizado. Por lo demás, ya ha quedado confirmado que el régimen controvertido no se basa en la identificación del riesgo propio de que cada entidad bancaria y financiera participe en la actividad prohibida y que prevé toda una serie de excepciones y exenciones que tienden a limitar, en la medida de lo posible, los efectos negativos del citado régimen. Se trata de dos elementos que el Tribunal General identificó correctamente y que abogan claramente a favor de la constatación de que el régimen controvertido no va más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido.

92. En lo referente a la existencia de medidas alternativas menos restrictivas, Bank Mellat arguye que, en lo que atañe a estas, el Tribunal General no consideró que el régimen controvertido debería haber previsto que este solo fuera aplicable a aquellas entidades de crédito que suscitaban dudas razonables, o un régimen de excepciones más favorable o incluso normas más transparentes y menos discrecionales. Pues bien, la apreciación del Tribunal General sobre la identificación de una carencia sistémica del sector bancario iraní que acabo de recordar pone de manifiesto, desde mi punto de vista, la necesidad de someter todo el sector a un régimen estricto que se aplique a todos los bancos iraníes, al margen de cualquier consideración sobre su implicación personal en la proliferación nuclear, sobre todo en la medida en la que el régimen controvertido no pretende prohibir todas las transferencias, sino evaluar dichas transferencias a la luz del riesgo que, en su caso, presenten en términos de proliferación nuclear, sometiéndolas no solo a un régimen de notificación y autorización previas, sino también a un régimen de exención. Procede señalar, por otra parte, que Bank Mellat no ha demostrado que las medidas alternativas que propone serían igual de eficaces que el régimen controvertido, lo cual impide con carácter definitivo que pueda prosperar su alegación.

93. En cuanto a la toma en consideración de la situación individual de Bank Mellat a efectos de apreciar la proporcionalidad del régimen controvertido, el recurrente alega, en esencia, que el Tribunal General debería haber tenido en cuenta que no existía ningún elemento de prueba en su contra en el sentido de que apoyaba de algún modo la proliferación nuclear y que el Tribunal General

⁸⁵ Véase el apartado 164 de la sentencia recurrida.

⁸⁶ Véase el apartado 165 de la sentencia recurrida.

⁸⁷ Véase el apartado 167 de la sentencia recurrida.

debería haber declarado que el régimen controvertido no era necesario a la luz de dicho elemento. Una vez más, los argumentos del recurrente sobre esta cuestión parten de una mala comprensión de lo que constituía el régimen controvertido, es decir, un régimen general aplicable a entidades frente a las cuales no era necesario alegar un comportamiento personal vinculado al riesgo de proliferación nuclear. Es más, el hecho de que Bank Mellat haya prestado servicios a una entidad inscrita sin saberlo tiende más bien a confirmar la necesidad de un régimen general como el controvertido para luchar de forma más eficaz contra la proliferación nuclear en Irán. Eso es precisamente lo que entendió el Tribunal General en el apartado 195 de la sentencia recurrida, de modo que, en contra de lo que sostiene el recurrente y aunque en mi opinión el Tribunal General no estaba obligado a hacerlo a la luz del carácter general del régimen controvertido, tuvo efectivamente en cuenta, en parte, la situación del recurrente para llegar a conclusiones contrarias a las que habría deseado Bank Mellat.

94. Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores y al no haber podido identificar ningún tipo de error de Derecho en el examen efectuado por el Tribunal General sobre el carácter proporcionado del régimen controvertido, es preciso rechazar el segundo motivo por infundado.

c) Sobre el tercer motivo de casación basado en un error de Derecho del Tribunal General al estimar que el régimen controvertido era conforme a los principios generales del Derecho de la Unión

95. Bank Mellat sostiene que el Tribunal General consideró erróneamente que las alegaciones formuladas en el marco del tercer motivo invocado ante el Tribunal General eran inadmisibles, al estar dirigidas contra el artículo 30 *ter*, apartado 3, párrafo primero del Reglamento n.º 267/2012, y estimó también de forma equivocada que el régimen controvertido no contravenía los principios de seguridad jurídica y de no discriminación, la obligación de motivación ni las garantías procesales que, en principio, se establecen en el marco de la adopción de medidas restrictivas.

96. En cuanto a la admisibilidad de las alegaciones formuladas contra el artículo 30 *ter*, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 267/2012, me remito a los puntos 66 y siguientes de las presentes conclusiones.

97. En lo referente a la alegación relativa a la infracción del principio de seguridad jurídica, el Tribunal General, tras recordar la jurisprudencia tradicional en la materia, concluyó correctamente que el régimen controvertido respondía a los criterios que el Tribunal de Justicia exige para considerar que se cumple la exigencia de seguridad jurídica.⁸⁸ Habida cuenta de la naturaleza del régimen de que se trata y de sus modalidades de funcionamiento, según figuran definidas en el artículo 1, punto 15, del Reglamento n.º 1263/2012, el recurrente no tiene razón cuando afirma que se ha vulnerado de algún modo el principio de seguridad jurídica puesto que, en mi opinión, las condiciones en las que era preciso efectuar una notificación o solicitar una autorización previas están claramente enunciadas. Por consiguiente, no puedo más que compartir la conclusión del Tribunal General según la cual las disposiciones del régimen de que se trata, en particular del artículo 30, apartados 2 a 4, del Reglamento n.º 267/2012, «definen con suficiente claridad y precisión el ámbito de aplicación de las restricciones y obligaciones que establecen».⁸⁹

98. En cuanto a la alegación de que el Tribunal General interpretó de forma incorrecta el alcance de las obligaciones procesales que habían de garantizarse ante la adopción del régimen controvertido, en un primer momento, el Tribunal General comprobó que la motivación facilitada a las entidades sujetas al régimen general les permitía comprender la *ratio legis* de ese régimen con el fin de poder impugnar, en su caso, su legalidad,⁹⁰ antes de distinguir, en un segundo momento, entre las garantías

⁸⁸ Véanse los apartados 242 y 243 de la sentencia recurrida.

⁸⁹ Apartado 243 de la sentencia recurrida.

⁹⁰ Véanse los apartados 226 a 229 de la sentencia recurrida.

procedimentales que han de garantizarse a las personas físicas o jurídicas que son objeto de medidas restrictivas individuales de aquellas que han de garantizarse a las personas a las que se aplica un régimen general como el controvertido.⁹¹ A este respecto solo puedo validar el análisis del Tribunal General pues es evidente, como ya he tenido ocasión de subrayar, que el régimen controvertido, a diferencia de lo que sucede con las medidas restrictivas individuales, no se basa en una alegación precisa de un comportamiento personal contrario al objetivo de la PESC perseguido sino en el riesgo de que Irán utilice los bancos y las entidades financieras establecidos en su territorio con fines de proliferación nuclear, incluso sin su conocimiento. En estas circunstancias, las garantías procedimentales que se ofrecen en la fase anterior a la adopción del acto son bien distintas de aquellas que han de presidir en el caso de la adopción de medidas restrictivas individuales.⁹² El régimen controvertido no es una decisión individual de la que Bank Mellat sea el destinatario. En contrato de lo que alega y a la luz de las diferencias existentes entre el régimen jurídico aplicable a las medidas restrictivas individuales y al régimen controvertido, las conclusiones que el Tribunal General ha extraído en el marco del control de legalidad de las medidas restrictivas individuales son completamente independientes de las que podría extraer en el marco del recurso por el que se impugna la legalidad del régimen controvertido. En estas condiciones, el Tribunal General no incurrió en error alguno al rechazar las alegaciones basadas en la infracción de la obligación de motivación y de las garantías jurídicas que han de adoptarse ante medidas restrictivas.

99. Por último, en lo que respecta a la alegación relativa a la vulneración del principio de no discriminación, es preciso señalar asimismo que el Tribunal General tampoco cometió ningún error de Derecho al declarar que el distinto trato dispensado a las entidades iraníes comprendidas en el ámbito de aplicación *ratione personae* del régimen controvertido estaba justificado por la propia esencia del régimen, cuya finalidad era contribuir a luchar contra todo riesgo de proliferación nuclear en Irán, una vez que había quedado acreditado que tales entidades podían participar en la financiación de esa proliferación, incluso sin tener conocimiento de ello. En cuanto a la alegación del recurrente de que ese trato diferenciado no era necesario para lograr el objetivo perseguido y que existían otras medidas menos restrictivas, desde mi punto de vista lo que el recurrente pretende es poner en cuestión el análisis efectuado por el Tribunal General en el marco del control de la proporcionalidad del régimen controvertido, por lo que me remito a mis observaciones efectuadas en relación con el segundo motivo del presente recurso de casación.

100. Por los motivos anteriores, procede rechazar el tercer motivo por infundado.

V. Costas

101. Solo me pronunciaré sobre las costas en lo que atañe a mi conclusión principal, es decir, que procede declarar la inadmisibilidad del recurso de casación. Sin embargo, no puedo evitar pensar que si el Tribunal General hubiera abordado correctamente la cuestión de la desaparición del interés en ejercitar la acción durante la sustanciación del procedimiento ante él y hubiera sobreseído el citado procedimiento, quizá ello hubiera convencido al recurrente a renunciar a interponer este recurso de casación. Por consiguiente, podría pues tenerse en cuenta esa circunstancia a efectos de resolver sobre las costas.

102. Así, con arreglo al artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, aplicable al procedimiento de casación en virtud del artículo 184, apartado 1, de este, la parte cuyas pretensiones sean desestimadas será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que el Consejo ha solicitado la condena en costas de Bank Mellat y que el recurso de casación que dicha entidad ha interpuesto debe ser declarado inadmisibile, procede condenarla en las

⁹¹ Véanse los apartados 232 a 240 de la sentencia recurrida.

⁹² Véase, para un resumen de tales garantías, la sentencia de 21 de diciembre de 2011, France/People's Mojahedin Organization of Iran (C-27/09 P, EU:C:2011:853), apartados 64 a 66.

costas resultantes del procedimiento de casación. En cambio, por las razones antes expuestas considero que el Tribunal de Justicia debería aplicar el artículo 184, apartado 4, última frase, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia y declarar que el Reino Unido y la Comisión soporten sus propias costas.

VI. Conclusión

103. A la luz de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que:

- «1) Desestime el recurso de casación.
- 2) Condene a Bank Mellat a cargar con las costas del Consejo de la Unión Europea.
- 3) El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la Comisión Europea cargarán con sus propias costas.»