



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 1 de marzo de 2016*

«Recurso de casación — Medidas restrictivas adoptadas contra la República Islámica de Irán — Lista de las personas y entidades a las que se aplica la inmovilización de fondos y de recursos económicos — Reglamento de ejecución (UE) n.º 945/2012 — Base jurídica — Criterio del apoyo material, logístico o financiero al Gobierno de Irán»

En el asunto C-440/14 P,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el 23 de septiembre de 2014,

National Iranian Oil Company, con domicilio social en Teherán (Irán), representada por el Sr. J.-M. Thouvenin, avocat,

parte recurrente,

y en el que las otras partes en el procedimiento son:

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

parte demandada en primera instancia,

Comisión Europea, representada por el Sr. A. Aresu, la Sra. D. Gauci y el Sr. L. Gussetti, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte coadyuvante en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. A. Tizzano, Vicepresidente, la Sra. R. Silva de Lapuerta y los Sres. M. Ilešič, D. Šváby, F. Biltgen y C. Lycourgos, Presidentes de Sala, y los Sres. A. Rosas (Ponente), E. Juhász, J. Malenovský y M. Safjan, la Sra. M. Berger y el Sr. S. Rodin, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Cruz Villalón;

Secretario: Sra. M. Ferreira, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 28 de abril de 2015;

* Lengua de procedimiento: francés.

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 3 de septiembre de 2015;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso de casación, National Iranian Oil Company (en lo sucesivo, «NIOC») solicita la anulación de la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 16 de julio de 2014, National Iranian Oil Company/Consejo (T-578/12, EU:T:2014:678; en lo sucesivo, «sentencia recurrida»), mediante la cual se desestimó su recurso de anulación, por un lado, de la Decisión 2012/635/PESC del Consejo, de 15 de octubre de 2012, por la que se modifica la Decisión 2010/413/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán (DO L 282, p. 58; en lo sucesivo, «Decisión controvertida»), y, por otro lado, del Reglamento de Ejecución (UE) n.º 945/2012 del Consejo, de 15 de octubre de 2012, por el que se aplica el Reglamento (UE) n.º 267/2012 relativo a medidas restrictivas contra Irán (DO L 282, p. 16; en lo sucesivo, «Reglamento controvertido»), en la medida en que dichos actos la afectan.

Antecedentes del litigio

- 2 Los antecedentes del litigio fueron expuestos por el Tribunal General en la sentencia recurrida del siguiente modo:
 - «3 El 9 de junio de 2010, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (en lo sucesivo, “Consejo de Seguridad”) adoptó la resolución 1929 (2010) (en lo sucesivo, “resolución 1929”), que ampliaba el ámbito de las medidas restrictivas impuestas en las resoluciones 1737 (2006), 1747 (2007) y 1803 (2008) del Consejo de Seguridad e introducía medidas restrictivas adicionales contra la República Islámica de Irán.
 - 4 El 17 de junio de 2010, el Consejo Europeo manifestó su creciente preocupación por el programa nuclear de Irán y celebró la adopción de la resolución 1929. Recordando su declaración de 11 de diciembre de 2009, el Consejo Europeo instó al Consejo de la Unión Europea a adoptar medidas de aplicación de las medidas recogidas en la resolución 1929, así como medidas de apoyo, para contribuir a responder, mediante negociaciones, a todas las inquietudes que seguía suscitando el desarrollo por parte de la República Islámica de Irán de tecnologías sensibles en apoyo de sus programas nuclear y de misiles. Dichas medidas debían centrarse en el sector comercial, el sector financiero, el sector del transporte iraní y los sectores clave de la industria del petróleo y del gas, y en los nombramientos adicionales, en particular del Cuerpo de la Guardia Revolucionaria Islámica.
 - 5 El 26 de julio de 2010, el Consejo aprobó la Decisión 2010/413/PESC, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán y que deroga la Posición Común 2007/140/PESC (DO L 195, p. 39), cuyo anexo II enumera las personas y las entidades —distintas de las designadas por el Consejo de Seguridad o por el Comité de Sanciones creado por la resolución 1737 (2006), mencionadas en el anexo I— cuyos fondos se inmovilizan. Su considerando 22 se refiere a la resolución 1929 y menciona que ésta destaca el posible vínculo entre los ingresos derivados del sector energético iraní y la financiación de las actividades nucleares relacionadas con la proliferación.
 - 6 El 23 de enero de 2012, el Consejo adoptó la Decisión 2012/35/PESC, por la que se modifica la Decisión 2010/413 (DO L 19, p. 22). Según el considerando 13 de esta Decisión, las restricciones en materia de admisión y la inmovilización de fondos y recursos económicos deben aplicarse a

otras personas y entidades que prestan apoyo al Gobierno de Irán permitiendo que éste prosiga sus actividades nucleares estratégicas relacionadas con la proliferación o el desarrollo de sistemas vectores de armas nucleares, en particular las personas y entidades que facilitan apoyo financiero, logístico o material al Gobierno de Irán.

7 El artículo 1, apartado 7, letra a), inciso ii), de la Decisión 2012/35 añadió el punto siguiente al artículo 20, apartado 1, de la Decisión 2010/413, que establece la inmovilización de fondos que pertenezcan a las siguientes personas y entidades:

“c) otras personas y entidades no incluidas en el anexo I que presten apoyo al Gobierno de Irán, así como personas y entidades vinculadas a ellas, enumeradas en el anexo II.”

8 En consecuencia, en el marco del Tratado FUE, el 23 de marzo de 2012, el Consejo adoptó el Reglamento (UE) n.º 267/2012, relativo a medidas restrictivas contra Irán y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 961/2010 (DO L 88, p. 1). Al objeto de aplicar el artículo 1, apartado 7, letra a), inciso ii), de la Decisión 2012/35, el artículo 23, apartado 2, de dicho Reglamento prevé la inmovilización de los fondos de las personas, entidades y organismos enumerados en el anexo IX que se hayan identificado:

“d) como otras personas, entidades u organismos que ofrezcan apoyo, por ejemplo apoyo material, logístico o financiero, al Gobierno de Irán, y las personas y entidades asociadas con ellos.”

9 El 15 de octubre de 2012, el Consejo adoptó la Decisión [controvertida]. Según el considerando 16 de dicha Decisión, debe incluirse a otras personas y entidades en la lista de personas y entidades sujetas a medidas restrictivas que figura en el anexo II de la Decisión 2010/413, en particular las entidades de propiedad estatal iraní activas en el sector petrolero y gasístico, ya que constituyen una fuente esencial de ingresos del Gobierno iraní.

10 El artículo 1, apartado 8, letra a), de la Decisión [controvertida] modificó el artículo 20, apartado 1, letra c), de la Decisión 2010/413, que establece de ese modo que quedarán sujetas a medidas restrictivas:

“c) otras personas y entidades no incluidas en el anexo I que presten apoyo al Gobierno de Irán, así como entidades que sean de su propiedad o estén bajo su control o personas y entidades vinculadas a ellas, según se enumeran en el anexo II.”

11 El artículo 2 de la Decisión [controvertida] incluyó el nombre de la demandante en el cuadro I del anexo II de la Decisión 2010/413, que contiene la lista de las “Personas y entidades implicadas en actividades relacionadas con la energía nuclear o con misiles balísticos y personas y entidades que apoyan al Gobierno de Irán”.

12 En consecuencia, ese mismo día, el Consejo adoptó el Reglamento [controvertido]. El artículo 1 de dicho Reglamento incluyó el nombre de la demandante en el cuadro del anexo IX del Reglamento n.º 267/2012 que contiene la lista de las “Personas y entidades implicadas en actividades relacionadas con la energía nuclear o con misiles balísticos y personas y entidades que apoyan al Gobierno de Irán”.

13 El nombre de la demandante se incluyó en las listas de la Decisión y del Reglamento [controvertidos] por los siguientes motivos:

“entidad estatal administrada públicamente que facilita recursos financieros a la Administración de Irán. El Ministro del Petróleo es el Director del Consejo de Administración de [...] NIOC, y el Viceministro del Petróleo es el Director General de [...] NIOC.”»

- 3 A estos antecedentes del litigio, tal como fueron expuestos por el Tribunal General, debe añadirse la mención de los artículos 45 y 46 del Reglamento n.º 267/2012, que tienen el siguiente tenor:

«Artículo 45

La Comisión:

- a) modificará el anexo II sobre la base de las determinaciones del Consejo de Seguridad [...] o del Comité de Sanciones o sobre la base de la información facilitada por los Estados miembros;
- b) modificará los anexos III, IV, V, VI, VII y X sobre la base de la información facilitada por los Estados miembros.

Artículo 46

1. En caso de que el Consejo de Seguridad o el Comité de Sanciones incluyan en sus listas a una persona física o jurídica o a una entidad u organismo, el Consejo incluirá a dicha persona física o jurídica, entidad u organismo en el anexo VIII.
 2. En caso de que el Consejo decida someter a una persona física o jurídica o a una entidad u organismo a las medidas previstas en el artículo 23, apartados 2 y 3, efectuará la consiguiente modificación del anexo IX.
 3. El Consejo comunicará su decisión, con inclusión de los motivos de la inclusión en las listas, a la persona física o jurídica, entidad u organismo a que se refieren el apartado 1 y 2, bien de forma directa, cuando se conozca su domicilio, o bien mediante la publicación de un anuncio, ofreciendo a dicha persona física o jurídica, entidad u organismo la posibilidad de formular observaciones.
 4. En caso de que se presenten observaciones o se cuente con nuevos elementos de prueba sustanciales, el Consejo revisará su decisión e informará de ello a la persona física o jurídica, entidad u organismo.
 5. En caso de que las Naciones Unidas decidan retirar de las listas a una persona física o jurídica, entidad u organismo, o modificar los datos de identidad de una persona física o jurídica, entidad u organismo incluidos en sus listas, el Consejo efectuará la consiguiente modificación del anexo VIII.
 6. La lista del anexo IX se revisará a intervalos regulares y al menos cada doce meses.»
- 4 Los anexos II a VII del Reglamento n.º 267/2012 contienen las listas de los bienes, tecnologías, equipos y metales a los que se refieren las disposiciones de ese Reglamento. El anexo X de éste incluye las referencias a los sitios web con información sobre las autoridades competentes, mencionadas en diversas disposiciones del Reglamento, y la dirección para las notificaciones a la Comisión.
- 5 El anexo VIII del Reglamento n.º 267/2012 contiene la lista de las personas y entidades a las que se hace referencia en el artículo 23, apartado 1, de ese Reglamento, mientras que el anexo IX de éste contiene la lista de las personas y entidades contempladas en el artículo 23, apartado 2, de dicho Reglamento.
- 6 El 27 de diciembre de 2012, NIOC interpuso un recurso de anulación contra la Decisión controvertida y el Reglamento controvertido.

Sentencia recurrida

- 7 En apoyo de su recurso de anulación, NIOC invocaba seis motivos. El primero se basaba en la infracción del artículo 296 TFUE, debido a que el Reglamento controvertido no había indicado la base jurídica sobre la que se había adoptado. El segundo motivo se basaba en que el Reglamento controvertido carecía de base jurídica apropiada. El tercer motivo se basaba en la ilegalidad del artículo 23, apartado 2, letra d), del Reglamento n.º 267/2012 y del artículo 20, apartado 2, letra c), de la Decisión 2010/413, en su versión modificada por la Decisión controvertida. El cuarto motivo se basaba en varios errores de Derecho, un error de hecho y un error de apreciación. El quinto motivo se basaba en la vulneración de la obligación de motivación, el derecho de defensa, el principio de buena administración y el derecho a la tutela judicial efectiva. El sexto motivo se basaba en la violación del principio de proporcionalidad y del derecho de propiedad.
- 8 El Tribunal General rechazó todos estos motivos y, en consecuencia, desestimó el recurso de anulación en su totalidad.

Pretensiones de las partes

- 9 NIOC solicita al Tribunal de Justicia que:
- Anule la sentencia recurrida.
 - Estime las pretensiones que formuló ante el Tribunal General.
 - Condene al Consejo al pago de las costas de ambas instancias.
- 10 El Consejo solicita al Tribunal de Justicia que:
- Desestime el recurso de casación en su totalidad por infundado.
 - Condene en costas a NIOC.
- 11 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:
- Desestime el recurso de casación.
 - Condene en costas a NIOC.

Sobre el recurso de casación

- 12 NIOC invoca seis motivos en apoyo de su recurso de casación.

Sobre el primer motivo de casación, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación del Reglamento controvertido

Alegaciones de las partes

- 13 Mediante su primer motivo de casación, NIOC alega que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al desestimar el motivo de anulación basado en la falta de motivación del Reglamento controvertido debido a que no se había mencionado la base legal de éste. La recurrente impugna, a este respecto, el apartado 43 de la sentencia recurrida, en el que el Tribunal General declaró que, «dado

que el artículo 46, apartado 2, del Reglamento n.º 267/2012 atribuye expresamente competencia al Consejo para aplicar el artículo 23, apartados 2 y 3, de dicho Reglamento, los vistos del Reglamento [controvertido] indican claramente la base jurídica que habilita al Consejo para adoptar medidas restrictivas contra una persona o una entidad como las adoptadas contra la demandante».

- 14 NIOC sostiene, remitiéndose al apartado 39 de la sentencia Comisión/Consejo (C-370/07, EU:C:2009:590), que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, todo acto destinado a producir efectos jurídicos recibe su fuerza obligatoria de una disposición del Derecho de la Unión, que debe indicarse expresamente como base legal y que prescribe la forma jurídica que debe revestir el acto. En opinión de NIOC, las expresiones «en caso de que el Consejo decida» y «efectuará la consiguiente modificación del anexo IX», que figuran en el artículo 46, apartado 2, del Reglamento n.º 267/2012, no indican en modo alguno la forma jurídica del acto que deba adoptarse, de modo que dicha disposición no puede constituir la base jurídica del acto por el que se modifique el anexo IX de dicho Reglamento, que contiene la lista de las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos a que se refiere el artículo 23, apartados 2 y 3, de dicho Reglamento.
- 15 El Consejo se opone a las alegaciones de NIOC.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 16 Mediante su primer motivo de casación, NIOC afirma que el Tribunal General, cuando desestimó el motivo de anulación basado en la falta de motivación del Reglamento controvertido, incurrió en un error de Derecho al declarar, en el apartado 43 de la sentencia recurrida, que los vistos del Reglamento controvertido indican claramente la base jurídica sobre la que éste ha sido adoptado, a pesar de que la disposición que se menciona como tal base jurídica no indica la forma jurídica del acto que deba adoptarse.
- 17 A este respecto ha de señalarse, de entrada, que, tal como indicó el Tribunal General en los apartados 42 y 43 de la sentencia recurrida, los vistos del Reglamento controvertido mencionan expresamente el artículo 46, apartado 2, del Reglamento n.º 267/2012 como base jurídica que habilita al Consejo para adoptar medidas restrictivas tales como la adoptada contra NIOC.
- 18 Por lo que se refiere a la forma jurídica del acto que deba adoptarse, procede señalar que su mención no es necesariamente exigible al indicar la base jurídica de dicho acto. Como ha alegado acertadamente el Consejo, numerosas disposiciones de los Tratados que constituyen bases jurídicas no mencionan la forma de los actos jurídicos que pueden ser adoptados. Por otro lado, el artículo 296 TFUE, conforme al cual, «cuando los tratados no establezcan el tipo de acto que deba adoptarse, las instituciones decidirán en cada caso conforme a los procedimientos aplicables y al principio de proporcionalidad», prevé expresamente la posibilidad de que las disposiciones del Tratado FUE no precisen la forma de los actos que pueden adoptarse.
- 19 De estos elementos resulta que, puesto que los vistos del Reglamento controvertido indican claramente la base jurídica que habilita al Consejo para adoptar medidas restrictivas contra una persona o una entidad, a saber, el artículo 46, apartado 2, del Reglamento n.º 267/2012, para que la referencia a esta disposición constituyera una motivación suficiente de la base jurídica del Reglamento controvertido no era necesario, contrariamente a lo que alega NIOC, que dicha disposición indicara la forma jurídica de los actos que el Consejo podía adoptar tomándola por base. De lo anterior se deriva que el Tribunal General no incurrió en un error de Derecho a este respecto.
- 20 En consecuencia, debe desestimarse el primer motivo de casación por infundado.

Sobre los motivos de casación segundo a quinto, basados en la falta de base jurídica del Reglamento controvertido

Alegaciones de las partes

- 21 Mediante su segundo motivo de casación, NIOC sostiene, en esencia, que la base jurídica del Reglamento controvertido debería haber sido el artículo 215 TFUE. Mediante los motivos de casación tercero a quinto, NIOC alega, con carácter subsidiario, para el caso de que se considere que es posible fundar en el artículo 291 TFUE, apartado 2, la adopción de medidas restrictivas individuales, que no se cumplieran los requisitos establecidos en dicha disposición para que el artículo 46, apartado 2, del Reglamento n.º 267/2012 pudiese constituir la base jurídica del Reglamento controvertido.
- 22 Mediante su segundo motivo de casación, NIOC impugna los apartados 54 y 55 de la sentencia recurrida, así como la conclusión a la que llegó el Tribunal General, en el apartado 56 de dicha sentencia, según la cual el Consejo no estaba obligado, en el presente asunto, a seguir el procedimiento previsto en el artículo 215 TFUE, apartado 1, para adoptar medidas individuales de inmovilización de fondos, sino que estaba facultado para atribuirse competencias con el objeto de aplicar el artículo 23, apartados 2 y 3, del Reglamento n.º 267/2012, conforme a lo previsto en el artículo 291 TFUE, apartado 2.
- 23 Mediante la primera parte del segundo motivo de casación, e invocando el apartado 65 de la sentencia Parlamento/Consejo (C-130/10, EU:C:2012:472), según el cual el artículo 215 TFUE, apartado 2, está destinado a constituir la base jurídica de las medidas restrictivas, NIOC alega que esta disposición constituye la única base jurídica posible para la adopción de medidas restrictivas individuales, porque indica el procedimiento de adopción de los actos que establecen tales medidas. En su opinión, se trata de la única base jurídica prevista en el título IV, relativo a las medidas restrictivas, de la quinta parte del Tratado FUE. En cambio, el artículo 291 TFUE, apartado 2, figura en la sexta parte de dicho Tratado, que prevé normas generales que no pueden primar sobre las normas especiales enunciadas en el título IV de la citada quinta parte.
- 24 Mediante la segunda parte del segundo motivo de casación, e invocando el apartado 48 de la sentencia Parlamento/Consejo (C-130/10, EU:C:2012:472), según el cual los procedimientos previstos en los artículos 75 TFUE y 215 TFUE son incompatibles, NIOC señala que cabe afirmar lo mismo de los procedimientos previstos en los artículos 215 TFUE y 291 TFUE, apartado 2. Esta última disposición no precisa el procedimiento de adopción de los actos, de modo que no puede sustituir al artículo 215 TFUE. En todo caso, si se considerara que esas dos disposiciones del Tratado FUE son intercambiables, existirían dos regímenes distintos de adopción de medidas restrictivas, lo que supondría una desigualdad entre las personas afectadas por dichas medidas que vulneraría el principio de igualdad de trato establecido en el artículo 20 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
- 25 Mediante la tercera parte del segundo motivo de casación, NIOC alega, en primer lugar, que el apartado 2 del artículo 291 TFUE, al prever una excepción al principio de competencia de los Estados miembros establecido en el apartado 1 del mismo artículo, debe interpretarse en sentido estricto. Según el artículo 291 TFUE, apartado 2, los actos de la Unión de que se trata tendrían que ser necesarios para el establecimiento de condiciones uniformes de ejecución de actos jurídicamente vinculantes, lo que no sucede en el presente asunto, porque el artículo 215 TFUE, apartado 2, permite adoptar medidas de ejecución. En segundo lugar, NIOC rebate la afirmación del Tribunal General, que figura en el apartado 55 de la sentencia recurrida, según la cual el procedimiento previsto en el artículo 215 TFUE, apartado 1, podría resultar inadecuado para la adopción de meras medidas de ejecución, mientras que el artículo 291 TFUE, apartado 2, refleja la voluntad de los redactores del Tratado FUE de establecer un procedimiento de ejecución más eficaz, adaptado al tipo de medida que

debe ejecutarse y a la capacidad de acción de cada institución. Según NIOC, las apreciaciones subjetivas del Tribunal General a este respecto no pueden justificar la aplicación del artículo 291 TFUE, apartado 2.

- 26 Mediante su tercer motivo de casación, NIOC impugna los apartados 74 a 83 de la sentencia recurrida y la conclusión del Tribunal General según la cual el Consejo justificó debidamente la aplicación de dicho procedimiento excepcional.
- 27 Mediante la primera parte del tercer motivo de casación, NIOC recuerda los dos supuestos del artículo 291 TFUE, apartado 2, según los cuales, «cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión, éstos conferirán competencias de ejecución a la Comisión o, en casos específicos debidamente justificados y en los previstos en los artículos 24 y 26 del Tratado [UE], al Consejo». En el presente asunto no se afirma que el Reglamento n.º 267/2012 tenga relación con los artículos 24 TUE y 26 TUE y, por lo demás, la Decisión 2012/35 se adoptó sobre la base del artículo 29 TUE. NIOC se refiere al segundo de estos supuestos y a la necesidad de justificar debidamente la existencia de un caso específico. La recurrente niega, a este respecto, que resulte aplicable la jurisprudencia relativa a la motivación de los actos recordada por el Tribunal General en los apartados 74 a 76 de la sentencia recurrida. NIOC considera que el Tribunal General incurrió en un error al estimar que existía una razón «debidamente justificada» para aplicar el artículo 291 TFUE, apartado 2, siendo así que dicha razón no se había declarado expresamente (apartado 77 de la sentencia recurrida), sino que se había manifestado de modo «sucinto, pero comprensible» (apartado 80 de la misma sentencia) o «suficientemente comprensible» (apartado 82 de la citada sentencia).
- 28 Mediante la segunda parte del tercer motivo de casación, NIOC impugna los apartados 78 y 79 de la sentencia recurrida, en los que el Tribunal General interpretó que el considerando 28 del Reglamento n.º 267/2012 y su artículo 23, apartado 2, justifican que las medidas restrictivas estén comprendidas en el ámbito de la competencia de ejecución del Consejo, conforme al artículo 291 TFUE, apartado 2. Según la recurrente, estas disposiciones no sugieren en modo alguno tal justificación.
- 29 Mediante su cuarto motivo de casación, NIOC sostiene que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al declarar, en el apartado 86 de la sentencia recurrida, que el artículo 46, apartado 2, del Reglamento n.º 267/2012 reserva al Consejo la competencia para ejecutar las disposiciones del artículo 23, apartados 2 y 3, de dicho Reglamento, lo que basta para que se cumpla la obligación de motivación, por lo que respecta a la mención de la base jurídica de dicha disposición, base que está constituida por el artículo 291 TFUE, apartado 2. La recurrente alega que el artículo 46, apartado 2, del Reglamento n.º 267/2012 no se refiere al artículo 291 TFUE, apartado 2, ni tampoco menciona el término «ejecución». En consecuencia, en su opinión, esta disposición del mencionado Reglamento remite a una decisión del Consejo con arreglo al artículo 215 TFUE, apartado 2.
- 30 Mediante su quinto motivo de casación, NIOC sostiene que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho, en el apartado 87 de la sentencia recurrida, al estimar que el Consejo no había incumplido la obligación de motivación al no mencionar el artículo 291 TFUE, apartado 2, en los vistos del Reglamento n.º 267/2012.
- 31 El Consejo se opone a las alegaciones de NIOC.
- 32 La Comisión estima que el artículo 215 TFUE constituye la base jurídica apropiada.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 33 Procede recordar que, según el artículo 215 TFUE, apartado 2, «cuando una decisión adoptada de conformidad con el capítulo 2 del título V del Tratado de la Unión Europea así lo prevea, el Consejo podrá adoptar por el procedimiento establecido en el apartado 1 medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales». El artículo 215 TFUE, apartado 1, prevé un procedimiento según el cual el Consejo decide por mayoría cualificada, a propuesta conjunta del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y de la Comisión, informando de su decisión al Parlamento Europeo.
- 34 Como señaló el Tribunal General en el apartado 54 de la sentencia recurrida, del propio tenor del artículo 215 TFUE se deriva que éste no se opone a que un reglamento adoptado tomando por base esa misma disposición confiera competencias de ejecución a la Comisión o al Consejo en las condiciones definidas en el artículo 291 TFUE, apartado 2, cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución de ciertas medidas restrictivas previstas por dicho reglamento. En particular, del artículo 215 TFUE, apartado 2, no se deduce que las medidas restrictivas individuales adoptadas contra personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales deban ser adoptadas necesariamente con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 215 TFUE, apartado 1, y no puedan serlo sobre la base del artículo 291 TFUE, apartado 2.
- 35 Por otro lado, ninguna disposición del Tratado FUE establece que su sexta parte, relativa a las disposiciones institucionales y financieras, no sea aplicable en materia de medidas restrictivas. Por tanto, el recurso al artículo 291 TFUE, apartado 2, según el cual, «cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión, éstos conferirán competencias de ejecución a la Comisión o, en casos específicos debidamente justificados y en los previstos en los artículos 24 y 26 del Tratado de la Unión Europea, al Consejo», no estaba excluido, siempre que se cumplieran los requisitos establecidos en dicha disposición.
- 36 Respecto a la citada disposición, debe añadirse que se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que el concepto de «ejecución» comprende, a la vez, la elaboración de normas de aplicación y la aplicación de normas a casos particulares mediante actos de alcance individual (sentencia Comisión/Consejo, 16/88, EU:C:1989:397, apartado 11).
- 37 A la luz de estas indicaciones, debe señalarse que, en el presente asunto, el Reglamento n.º 267/2012, cuyo artículo 46, apartado 2, ha servido de fundamento para la adopción del Reglamento controvertido, fue adoptado para dar cumplimiento, en el marco del Tratado FUE, a la Decisión 2012/35, por la que se modifica la Decisión 2010/413, relativa a las medidas restrictivas contra personas o entidades identificadas en los anexos I y II de esta última Decisión.
- 38 Este Reglamento n.º 267/2012, que constituye un acto jurídicamente vinculante en el sentido del artículo 291 TFUE, apartado 2, enuncia los criterios generales que deben regir la inscripción de personas o entidades en una de las listas, contenidas en los anexos VIII y IX de dicho Reglamento, de personas o entidades que deben ser objeto de medidas restrictivas, teniendo en cuenta las modificaciones introducidas por la Decisión 2012/35 en los criterios generales de inscripción que figuran en la Decisión 2010/413, que consistieron, en particular, en añadir el criterio relativo a la prestación de apoyo al Gobierno de Irán.
- 39 En este contexto, debido a la inscripción de NIOC, mediante la Decisión controvertida, en la lista que figura en el anexo II de la Decisión 2010/413, se procedió, en el marco del Tratado FUE y mediante el Reglamento controvertido, a inscribir a dicha entidad en la lista que figura en el anexo IX del Reglamento n.º 267/2012, debiendo precisarse que, como señaló fundadamente el Tribunal General en el apartado 132 de la sentencia recurrida —no rebatido por NIOC en su recurso de casación—, dicha inscripción ya podía basarse en el criterio antes mencionado de la prestación de apoyo al Gobierno de

Irán, con independencia de la variación posterior de los criterios generales de inscripción que figuran en el Reglamento n.º 267/2012, a raíz de la modificación por la Decisión controvertida de los criterios generales establecidos en la Decisión 2010/413.

- 40 De este modo, mediante el Reglamento controvertido se aplicó particularmente a NIOC el criterio general de inscripción basado en la prestación de apoyo al Gobierno de Irán, con lo que se pretendía garantizar, en el marco del Tratado FUE, que la aplicación a NIOC de las medidas restrictivas impuestas por la situación en Irán fuera uniforme en el conjunto de la Unión Europea.
- 41 En consecuencia, el Tribunal General estimó fundadamente, en el apartado 56 de la sentencia recurrida, que, en el presente asunto, era posible recurrir a una competencia de ejecución basada en el artículo 291 TFUE, apartado 2.
- 42 De lo anterior se deduce que las partes primera y tercera del segundo motivo de casación son infundadas.
- 43 Por lo que se refiere a las demás alegaciones de NIOC, formuladas en el marco de la segunda parte del segundo motivo de casación, debe declararse, por una parte, que el apartado 48 de la sentencia Parlamento/Consejo (C-130/10, EU:C:2012:472) no es pertinente en el presente asunto, dado que dicha sentencia se refiere a los respectivos ámbitos de aplicación de los artículos 75 TFUE y 215 TFUE, y no, como en el caso de autos, a los de los artículos 215 TFUE y 291 TFUE, apartado 2.
- 44 Por otra parte, en cuanto a la supuesta violación del principio de igualdad de trato resultante de la diferencia existente entre los regímenes de adopción de medidas restrictivas según que una persona sea designada mediante una disposición basada en el artículo 215 TFUE, apartado 2, o mediante la adopción de un reglamento de ejecución basado en el artículo 291 TFUE, apartado 2, debe destacarse que, habida cuenta de su incidencia negativa considerable en las libertades y los derechos fundamentales de la persona o entidad afectada (véanse, en ese sentido, las sentencias Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión, C-402/05 P y C-415/05 P, EU:C:2008:461, apartado 358, y Comisión y otros/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, EU:C:2013:518, apartado 132), toda inscripción en una lista de personas o entidades contempladas por medidas restrictivas, ya esté basada en el artículo 215 TFUE o en el artículo 291 TFUE, apartado 2, permite a dicha persona o entidad, por cuanto le es equiparable a una decisión individual, acceder al juez de la Unión, conforme al artículo 263 TFUE, párrafo cuarto (véase, en ese sentido, la sentencia Gbagbo y otros/Consejo, C-478/11 P a C-482/11 P, EU:C:2013:258, apartado 57), con el fin de que se compruebe, en particular, si dicha decisión individual es conforme con los criterios generales de inscripción enunciados en el acto de base.
- 45 La diferencia existente entre el procedimiento previsto en el artículo 215 TFUE y el establecido en el artículo 291 TFUE, apartado 2, responde a la voluntad de establecer una distinción, con arreglo a criterios objetivos, entre el acto de base y un acto de ejecución en el ámbito de las medidas restrictivas. En este contexto, la exigencia establecida en el artículo 215 TFUE, apartado 1, relativa a una propuesta conjunta del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y de la Comisión constituye un requisito inherente al procedimiento previsto en dicha disposición, y no una garantía de procedimiento que deba ser reconocida, de modo general, a toda persona o entidad que sea objeto de una inscripción en una lista relativa a medidas restrictivas, con independencia de la base sobre la que se lleve a cabo. Por tanto, el hecho de que, en el marco del ejercicio de una competencia de ejecución basada en el artículo 291 TFUE, apartado 2, la adopción de medidas restrictivas no esté supeditada, contrariamente a lo que sucede en el marco del procedimiento previsto en el artículo 215 TFUE, apartado 1, a la presentación de tal propuesta conjunta no puede considerarse una violación del principio de igualdad de trato en materia de inscripción en una lista.
- 46 De ello se deduce que la segunda parte del segundo motivo de casación carece de fundamento. Por lo tanto, este motivo debe desestimarse en su totalidad.

- 47 Procede examinar, en respuesta a los motivos de casación tercero a quinto, si la adopción del Reglamento controvertido está comprendida en alguno de los tipos de caso para los que el Consejo puede reservarse, conforme al artículo 291 TFUE, apartado 2, una competencia de ejecución de un acto jurídicamente vinculante.
- 48 Como se desprende del apartado 59 de la sentencia recurrida, el Consejo, para justificar la competencia de ejecución que se reservó en el artículo 46, apartado 2, del Reglamento n.º 267/2012, se basó exclusivamente en el hecho de que el presente asunto es un «caso específico debidamente justificado». No mencionó en modo alguno que concurriera algún supuesto de los previstos en los artículos 24 TUE y 26 TUE.
- 49 Por lo que se refiere al supuesto, establecido en el artículo 291 TFUE, apartado 2, de la competencia de ejecución que el Consejo puede reservarse «en casos específicos debidamente justificados», debe recordarse que el Tribunal de Justicia ha interpretado el artículo 145 del Tratado CEE, tercer guion, que corresponde al artículo 291 TFUE, apartado 2, en el sentido de que el Consejo debe motivar la decisión por la que se reserva el ejercicio de competencias de ejecución de manera circunstanciada (sentencia Comisión/Consejo, 16/88, EU:C:1989:397, apartado 10).
- 50 El artículo 202 CE, tercer guion, que sucedió al artículo 145 del Tratado CE, tercer guion, también ha sido interpretado en las sentencias Comisión/Consejo (C-257/01, EU:C:2005:25, apartado 51) y Parlamento/Consejo (C-133/06, EU:C:2008:257, apartado 47), en las que el Tribunal de Justicia precisó que el Consejo debe justificar debidamente, en función de la naturaleza y del contenido del acto de base que deba aplicarse o modificarse, una excepción a la norma según la cual, en el sistema de dicho Tratado, cuando procede adoptar, a nivel comunitario, medidas de ejecución de un acto de base, el ejercicio de esta competencia incumbe en principio a la Comisión.
- 51 En el presente asunto debe señalarse que, mediante el artículo 45 del Reglamento n.º 267/2012, el Consejo atribuyó a la Comisión amplias facultades en relación, concretamente, con la modificación de los anexos II a VII de dicho Reglamento, que contienen las listas de los bienes, tecnologías, equipos y metales a que se refieren las disposiciones de dicho Reglamento. En cambio, mediante el artículo 46 del Reglamento n.º 267/2012, el Consejo se reservó la competencia para modificar los anexos VIII y IX de dicho Reglamento, es decir, las listas de las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos inscritos, por lo que se refiere al anexo VIII del citado Reglamento, a raíz de una designación por el Consejo de Seguridad y, por lo que se refiere al anexo IX, debido a una medida restrictiva adoptada de modo autónomo por la Unión.
- 52 De la comparación de estas medidas se deriva que el Consejo se reservó la competencia para adoptar las más delicadas, es decir, la inclusión, en el Reglamento adoptado sobre la base del Tratado FUE, de las designaciones decididas por el Consejo de Seguridad y la aplicación de las medidas previstas en el artículo 23, apartados 2 y 3, del Reglamento n.º 267/2012, dado que éstas tienen una incidencia particularmente considerable en las personas físicas o jurídicas, entidades u organismos afectados.
- 53 En efecto, como ya se ha indicado en el apartado 44 de la presente sentencia, a pesar de su objetivo, que es el de ejercer presión sobre la República Islámica de Irán para que ponga fin a sus actividades nucleares relacionadas con la proliferación y el desarrollo de sistemas vectores de armas nucleares, esas designaciones, que implican la inmovilización de fondos de las personas o entidades afectadas, tienen una incidencia negativa considerable en las libertades y los derechos fundamentales de estas personas y entidades, vinculada, por lo que se refiere a las primeras, al considerable transtorno para su vida tanto profesional como personal que conllevan las restricciones del ejercicio de su derecho de propiedad y, por lo que se refiere a las segundas, a la perturbación de sus actividades, en particular las económicas (véanse, en ese sentido, las sentencias Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión, C-402/05 P y C-415/05 P, EU:C:2008:461, apartado 358, y Comisión y otros/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, EU:C:2013:518, apartado 132).

- 54 Esta atribución de la competencia de ejecución al Consejo puede justificarse igualmente por el hecho de que es esta institución la que adopta las decisiones en el marco de la política exterior y de seguridad común por las que se inscribe a personas físicas o jurídicas, entidades u organismos en la lista de las personas y entidades que deben ser objeto de una inmovilización de fondos. Pues bien, tales decisiones sólo podrán ser aplicadas en el seno de la Unión, en particular por las entidades financieras establecidas en ésta, si son seguidas de la adopción de un reglamento en el marco del Tratado FUE.
- 55 Por otro lado, si la decisión adoptada en el marco de la política exterior y de seguridad común modifica los motivos de inscripción de una persona con el fin de tomar en consideración las observaciones y los elementos de prueba aportados eventualmente al Consejo por dicha persona, tal modificación debe llevarse a cabo también en el reglamento adoptado en el marco del Tratado FUE. De no hacerse así, el mantenimiento, en el momento del nuevo examen de la inscripción, de la motivación no corregida podría justificar una impugnación de la legalidad de dicho reglamento.
- 56 En consecuencia, el Tribunal General no incurrió en ningún error de Derecho al estimar, en el apartado 69 de la sentencia recurrida, que el Consejo podía legítimamente reservarse la competencia de ejecutar el artículo 23, apartados 2 y 3, del Reglamento n.º 267/2012, para garantizar la coherencia entre los procedimientos de adopción de las medidas de inmovilización de fondos y las conclusiones de la autoridad competente en el marco, respectivamente, de la Decisión 2010/413 y del Reglamento n.º 267/2012, tanto en el momento de la inscripción inicial del nombre de una persona o entidad en las listas de que se trata como en el momento del nuevo examen de dicha inscripción, por parte de la institución competente, habida cuenta, en particular, de las observaciones y elementos de prueba eventualmente aportados por el interesado.
- 57 La coordinación de la adopción de decisiones en el marco de la política exterior y de seguridad común y de la adopción de las medidas tomadas sobre la base del Tratado FUE es tanto más necesaria si se tiene en cuenta que la adopción de medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas, entidades u organismos debe realizarse en un plazo breve, ya sea para dar cumplimiento a una resolución del Consejo de Seguridad, ya sea para lograr lo antes posible el efecto que se desea conseguir mediante las nuevas inscripciones autónomas decididas en el marco de la política exterior y de seguridad común. A este respecto, debe señalarse que la Decisión adoptada en el marco de la política exterior y de seguridad común y el Reglamento de ejecución controvertidos, que incluyen la designación de NIOC, se adoptaron el mismo día, conforme a la práctica habitual del Consejo.
- 58 Esas necesidades de coherencia, coordinación y rapidez en la adopción de los actos exigidos justifican que las medidas de inscripción adoptadas sobre la base del Tratado FUE de modo paralelo a las medidas de inscripción adoptadas en el marco de la política exterior y de seguridad común sean consideradas casos específicos, en el sentido del artículo 291 TFUE, apartado 2. De este modo, como señaló el Tribunal General en el apartado 72 de la sentencia recurrida, el Tribunal de Justicia desestimó, en la sentencia Consejo/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776), apartado 109, un motivo basado en la incompetencia del Consejo para adoptar medidas de inmovilización de fondos contra Manufacturing Support & Procurement Kala Naft Co., Tehran, como las previstas en especial por la Decisión 2010/413, sobre la base del artículo 29 TUE, mediante un reglamento de ejecución basado en el artículo 291 TFUE, apartado 2, indicando, en esencia, que dicha disposición del Tratado FUE confería al Consejo competencia para adoptar las medidas objeto de litigio.
- 59 De lo anterior se deriva que el Tribunal General no incurrió en ningún error de Derecho al estimar, en el apartado 73 de la sentencia recurrida, que el Consejo podía considerar razonablemente que las medidas de inmovilización de fondos de que se trata tenían un carácter específico que justificaba que se reservara la competencia de ejecución en el artículo 46, apartado 2, del Reglamento n.º 267/2012.

- 60 Por lo que se refiere al requisito de la justificación de la atribución de la competencia de ejecución al Consejo, el Tribunal General se refirió fundadamente, en los apartados 74 a 76 de la sentencia recurrida, a la jurisprudencia relativa a la obligación de motivación prevista en el artículo 296 TFUE. En efecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que el Consejo está obligado a justificar debidamente, en función de la naturaleza y del contenido del acto de base que deba aplicarse o modificarse, una excepción a la norma según la cual el ejercicio de la competencia de ejecución incumbe en principio a la Comisión (sentencias Parlamento/Consejo, C-133/06, EU:C:2008:257, apartado 47, y Parlamento y Comisión/Consejo, C-124/13 y C-125/13, EU:C:2015:790, apartado 53).
- 61 A este respecto, procede declarar que las decisiones y los reglamentos relativos a las medidas restrictivas que afectan a la República Islámica de Irán constituyen una sucesión de actos que se modifican frecuentemente y se sustituyen con regularidad para aumentar su claridad y mejorar su lectura. No obstante, ciertas disposiciones son similares en el conjunto de las decisiones y los reglamentos.
- 62 Como ha señalado el Abogado General en los apartados 83 y siguientes de sus conclusiones, la atribución de la competencia de ejecución al Consejo ya estaba prevista en el artículo 15, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 423/2007 del Consejo, de 19 de abril de 2007, sobre la adaptación de medidas restrictivas contra Irán (DO L 103, p. 1), y en el artículo 36, apartado 2, del 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 (CE) n.º 423/2007 (DO L 281, p. 1). Estas dos disposiciones estaban motivadas, respectivamente, por el considerando 6 del Reglamento n.º 423/2007 y el considerando 15 del Reglamento n.º 961/2010. Este último considerando indica que «la facultad de modificar las listas de los anexos VII y VIII del presente Reglamento deberá recaer en el Consejo, habida cuenta de la amenaza concreta para la paz y la seguridad internacionales que representa Irán, reflejada en la creciente preocupación en cuanto al programa nuclear de ese país expresada por el Consejo Europeo del 17 de junio de 2010, y con objeto de garantizar la coherencia con el proceso de modificación y revisión de los anexos I y II de la Decisión 2010/413/PESC».
- 63 De estos datos se desprende que la atribución de la competencia de ejecución al Consejo estaba justificada, en los reglamentos que precedieron al Reglamento n.º 267/2012, por la coherencia exigida entre las designaciones adoptadas en el marco de la política exterior y de seguridad común y las adoptadas sobre la base del Tratado FUE.
- 64 En el presente asunto, habida cuenta de la presencia de la cláusula de reserva de la competencia de ejecución al Consejo y de su justificación en los reglamentos anteriores al Reglamento n.º 267/2010, la existencia de esta competencia del Consejo podía ser reconocida como parte del contexto en el que el acto controvertido había sido adoptado y podía considerarse que estaba debidamente justificada en el sentido del artículo 291 TFUE, apartado 2. En consecuencia, la primera parte del tercer motivo de casación es infundada.
- 65 Puesto que esta justificación confirma la motivación del Tribunal General que aparece en los apartados 78 y 79 de la sentencia recurrida, procede declarar que la segunda parte del tercer motivo de casación también carece de fundamento.
- 66 En cuanto a la falta de indicación del artículo 291 TFUE, apartado 2, para justificar la atribución de la competencia que figura en el artículo 46, apartado 2, del Reglamento n.º 267/2012, debe recordarse que la omisión de la referencia a una disposición concreta del Tratado FUE no puede constituir un vicio sustancial cuando el fundamento jurídico de un acto pueda ser determinado apoyándose en otros elementos de éste (sentencia Comisión/Consejo, C-370/07, EU:C:2009:590, apartado 56). Pues bien, como estimó fundadamente el Tribunal General en los apartados 85 y 86 de la sentencia recurrida, aunque no se haya mencionado el artículo 291 TFUE, apartado 2, como base jurídica de la atribución de la competencia de ejecución que figura en el artículo 46, apartado 2, del Reglamento n.º 267/2012,

las disposiciones de dicho Reglamento permiten comprender que el Consejo se reservó esta competencia de conformidad con los requisitos establecidos en el mencionado artículo 291 TFUE, apartado 2. De esto se deriva que los motivos de casación cuarto y quinto son infundados.

- 67 De todas estas consideraciones resulta que deben desestimarse los motivos de casación segundo a quinto.

Sobre el sexto motivo de casación, basado en la ilegalidad del criterio jurídico relativo a la prestación de apoyo al Gobierno de Irán

Alegaciones de las partes

- 68 Mediante su sexto motivo de casación, NIOC impugna los apartados 109 y siguientes de la sentencia recurrida. En esos apartados, el Tribunal General desestimó la excepción de ilegalidad del criterio jurídico relativo a la prestación de apoyo al Gobierno de Irán que se recoge en el artículo 20, apartado 1, letra c), de la Decisión 2010/413, en su versión modificada por la Decisión 2012/635, así como en el artículo 23, apartado 2, letra d), del Reglamento n.º 267/2012 (en lo sucesivo, «criterio controvertido»), y que sirve de base para la inscripción de NIOC en las listas de que se trata. NIOC sostenía que este criterio, en la medida en que se refiere a «otras personas, entidades u organismos que ofrezcan apoyo, por ejemplo, apoyo material, logístico o financiero, al Gobierno de Irán y entidades de su propiedad o controladas por ellos, y las personas y entidades asociadas a ellos», es contrario a los valores de libertad y Estado de Derecho, establecidos en el artículo 2 TUE, con los que deben ser conformes las decisiones adoptadas en el marco de la política exterior y de seguridad común, en virtud de los artículos 21 TUE y 23 TUE. En opinión de NIOC, el criterio controvertido otorga al Consejo una facultad exorbitante e incondicional, que permite sancionar a personas y entidades que presten apoyo, en particular financiero, al Gobierno de Irán sin estar implicadas en el programa nuclear en cuestión. Entre estas personas podría figurar un contribuyente o un funcionario iraní, incluso un abogado colegiado en un Estado miembro de la Unión que defienda a ciertas entidades públicas iraníes ante el Tribunal General.
- 69 Este motivo está formado por tres partes.
- 70 Mediante la primera parte del sexto motivo de casación, NIOC afirma que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al estimar, en el apartado 115 de la sentencia recurrida, que la facultad de apreciación conferida al Consejo mediante el criterio controvertido no es arbitraria ni discrecional y, en el apartado 123 de dicha sentencia, que «el criterio controvertido limita la facultad de apreciación del Consejo, al establecer criterios objetivos, y garantiza el grado de previsibilidad exigida por el Derecho de la Unión».
- 71 NIOC alega que el Tribunal General ha interpretado de manera errónea el criterio controvertido al declarar, en el apartado 119 de la sentencia recurrida, que dicho criterio «no se refiere a toda forma de apoyo al Gobierno de Irán, sino que tiene por objeto las formas de apoyo que, por su importancia cuantitativa o cualitativa, contribuyen al desarrollo de las actividades nucleares iraníes». Según la recurrente, la precisión relativa a la «importancia cuantitativa o cualitativa» no figura en el Reglamento n.º 267/2012 y supone una «reformulación» de éste por parte del Tribunal General, el cual concluye a continuación que dicho criterio es conforme con las exigencias de previsibilidad, claridad y falta de ambigüedad.
- 72 NIOC alega igualmente que, en los apartados 118 y 120 de la sentencia recurrida, el Tribunal General «ocultó» la expresión «por ejemplo», siendo así que ésta significa claramente que la lista de los tipos de apoyo mencionados en el texto, es decir, el apoyo financiero, logístico y material, tiene un carácter meramente ilustrativo.

- 73 NIOC llega a la conclusión de que la interpretación del criterio controvertido llevada a cabo por el Tribunal General es errónea y que dicho criterio no responde a las exigencias de previsibilidad, suficiente claridad y precisión establecidas en el Derecho de la Unión, porque no permite determinar las personas contra las que se puede adoptar una medida restrictiva.
- 74 Mediante la segunda parte del sexto motivo de casación, NIOC sostiene que, al «reformular» el criterio controvertido, el Tribunal General vulneró su derecho de defensa, puesto que no pudo alegar que la medida restrictiva que la afecta no es conforme con dicho criterio en su versión «reformulada», que era desconocida tanto para ella como para el Consejo.
- 75 Mediante la tercera parte del sexto motivo de casación, NIOC sostiene que los apartados 119 y 140 de la sentencia recurrida son contradictorios. En el apartado 119, el Tribunal General considera que el criterio controvertido se refiere a «las formas de apoyo que, por su importancia cuantitativa o cualitativa, contribuyen al desarrollo de las actividades nucleares iraníes», mientras que, en el apartado 140, ese criterio se refiere a «todo apoyo que, aunque no tenga ninguna relación directa o indirecta con el desarrollo de la proliferación nuclear, pueda, no obstante, por su importancia cuantitativa o cualitativa, favorecer ese desarrollo, al proporcionar al Gobierno de Irán recursos o medios de tipo material, financiero o logístico que le permitan continuar las actividades de proliferación nuclear». Pues bien, según la recurrente, un apoyo desprovisto de relación, incluso indirecta, con el desarrollo de la proliferación nuclear no puede, al mismo tiempo, favorecer tal desarrollo. En opinión de NIOC, la incoherencia existente entre los apartados 119 y 140 de la sentencia recurrida vicia la motivación de dicha sentencia.
- 76 El Consejo, apoyado por la Comisión, se opone a las alegaciones de NIOC.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 77 Con carácter preliminar, procede recordar, como ha declarado el Tribunal de Justicia, que debe reconocerse al legislador de la Unión una amplia facultad de apreciación en los ámbitos que impliquen opciones de naturaleza política, económica y social, y en los que deba realizar apreciaciones complejas. De lo anterior el Tribunal de Justicia ha deducido que sólo el carácter manifiestamente inadecuado de una medida adoptada en esos ámbitos, con relación al objetivo que tiene previsto conseguir la institución competente, puede afectar a la legalidad de tal medida (sentencias *Sison/Consejo*, C-266/05 P, EU:C:2007:75, apartado 33, y *Consejo/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft*, C-348/12 P, EU:C:2013:776, apartado 120).
- 78 Conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, un reglamento que establezca medidas restrictivas no sólo debe interpretarse a la luz de la decisión adoptada en el marco de la política exterior y de seguridad común, mencionada en el artículo 215 TFUE, apartado 2, sino también del contexto histórico en el que se inscriben las disposiciones adoptadas por la Unión entre las que se incluye dicho reglamento (véanse, en ese sentido, la sentencia *Consejo/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft*, C-348/12 P, EU:C:2013:776, apartado 75, y el auto *Georgias y otros/Consejo y Comisión*, C-545/14 P, EU:C:2015:791, apartado 33). Cabe afirmar lo mismo de una decisión adoptada en el ámbito de la política exterior y de seguridad común, que debe interpretarse teniendo en cuenta el contexto en el que se inscribe.
- 79 Por tanto, el Tribunal General afirmó fundadamente, en el apartado 118 de la sentencia recurrida, que el criterio controvertido se inscribe en un marco jurídico claramente delimitado por los objetivos perseguidos por la normativa que regula las medidas restrictivas adoptadas contra la República Islámica de Irán, y que, en particular, el considerando 13 de la Decisión 2012/35, por la que se ha incluido por primera vez ese criterio en el artículo 20, apartado 1, de la Decisión 2010/413, precisa expresamente que la inmovilización de fondos debe aplicarse a las personas y entidades «que prestan apoyo al Gobierno de Irán permitiendo que prosiga sus actividades nucleares estratégicas relacionadas

con la proliferación o el desarrollo de sistemas vectores de armas nucleares, en particular las personas que facilitan apoyo financiero, logístico o material al Gobierno de Irán». Del mismo modo, el Tribunal General declaró fundadamente que el artículo 23, apartado 2, letra d), del Reglamento n.º 267/2012 establece también que dicho apoyo puede ser «material, logístico o financiero».

- 80 El Tribunal General concluyó, en los apartados 119 y 120 de la sentencia recurrida, que la modificación del criterio controvertido tenía como objetivo ampliar el criterio de designación para incluir las actividades que son propias de la persona o entidad afectada y que, aunque como tales no tengan ningún vínculo directo o indirecto con la proliferación nuclear, puedan favorecerla, al facilitar al Gobierno de Irán recursos o medios de tipo material, logístico o financiero que le permitan proseguir las actividades de proliferación.
- 81 Esta interpretación se ve confirmada por la evolución de la normativa, examinada a luz de los documentos del Consejo. A este respecto procede recordar que, en el considerando 17 de la resolución 1929, el Consejo de Seguridad destacó el «posible vínculo entre los ingresos [de] Irán derivados de su sector energético y la financiación de las actividades nucleares [de] Irán que son estratégicas desde el punto de vista de la proliferación», vínculo que aparece mencionado en el apartado 5 de la sentencia recurrida. Para tomar en consideración este elemento, el Consejo Europeo, en la declaración anexa a sus conclusiones de 17 de junio de 2010, instó al Consejo «Asuntos Exteriores» a que adoptara, en su siguiente sesión, medidas de aplicación como las previstas en la resolución 1929. Esta propuesta llevó a la adopción de medidas relativas, en particular, a la industria del petróleo tanto en la Decisión 2010/413 como en el Reglamento n.º 961/2010.
- 82 Puesto que estas medidas resultaron insuficientes para poner fin o frenar las actividades nucleares desarrolladas por la República Islámica de Irán, el Consejo Europeo decidió, en sus conclusiones de 9 de diciembre de 2011, ampliar el ámbito de aplicación de las medidas restrictivas adoptadas por la Unión, como señala el considerando 6 de la Decisión 2012/35. En el punto 3 de sus conclusiones sobre Irán, de 23 de enero de 2012, el Consejo hizo hincapié en que las medidas restrictivas aprobadas ese mismo día se proponían influir en la financiación del programa nuclear del régimen iraní por el Gobierno de Irán y no se dirigían contra el pueblo iraní.
- 83 Éste es el objetivo que tuvo en cuenta el Tribunal General cuando estimó, en el apartado 119 de la sentencia recurrida, que el criterio controvertido se refiere a las formas de apoyo al Gobierno de Irán que, por su importancia cuantitativa o cualitativa, contribuyen al desarrollo de las actividades nucleares iraníes. Al actuar de este modo, el Tribunal General no «reformuló» en absoluto el mencionado criterio, sino que lo interpretó a la luz de los objetivos perseguidos por el Consejo, tal como resultan de la evolución de las normativas internacional y de la Unión relativas a la República Islámica de Irán.
- 84 Por otro lado, procede señalar que, contrariamente a lo que afirma NIOC, el Tribunal General no desnaturalizó el criterio controvertido omitiendo los términos «por ejemplo» al enunciar dicho criterio en los apartados 118 y 120 de la sentencia recurrida. En efecto, como ha indicado el Consejo, el Tribunal General utilizó, en ese apartado 118, la expresión «en particular», que figura en el considerando 13 de la Decisión 2012/35, y que es equivalente a los términos «por ejemplo». Del mismo modo, en la última frase de dicho apartado 118, el Tribunal General indicó que el apoyo de que se trata «puede» ser material, logístico o financiero, lo que implica que el criterio controvertido puede cubrir otras formas de apoyo.
- 85 Además, contrariamente a lo que sostiene NIOC en la tercera parte de su sexto motivo de casación, el Tribunal General no es contradictorio en sus fundamentos cuando afirma, en el apartado 119 de la sentencia recurrida, que el criterio controvertido tiene por objeto «las formas de apoyo que, por su importancia cuantitativa o cualitativa, contribuyen al desarrollo de las actividades nucleares iraníes», mientras que señala, en el apartado 140 de dicha sentencia, que ese criterio se refiere a «todo apoyo que, aunque no tenga ninguna relación directa o indirecta con el desarrollo de la proliferación

nuclear, pueda, no obstante, por su importancia cuantitativa o cualitativa, favorecer ese desarrollo, al proporcionar al Gobierno de Irán recursos o medios de tipo material, financiero o logístico que le permitan continuar las actividades de proliferación nuclear».

- 86 En efecto, en el apartado 119 de la sentencia recurrida, el Tribunal General interpretó el criterio introducido por la Decisión 2012/35 y el Reglamento n.º 267/2012. En el apartado 140 de esa sentencia, en cambio, explicó de qué modo el establecimiento del criterio controvertido estableció un vínculo entre la prestación de apoyo al Gobierno de Irán y el desarrollo de las actividades de proliferación nuclear. A este respecto, el apartado 140 de la sentencia recurrida no carece de la claridad necesaria para que pueda entenderse fácilmente teniendo en cuenta el contexto en el que se inscribe.
- 87 De todas las consideraciones anteriores se deriva que NIOC no ha demostrado, mediante su sexto motivo de casación, que el Tribunal General haya incurrido en un error de Derecho al interpretar el criterio controvertido, en respuesta al tercer motivo de anulación que se le había formulado en relación con la ilegalidad del artículo 20, apartado 1, letra c), de la Decisión 2010/413 y del artículo 23, apartado 2, letra d), del Reglamento n.º 267/2012. En consecuencia, debe desestimarse el sexto motivo de casación por infundado.
- 88 Puesto que se han rechazado todos los motivos de casación invocados, debe desestimarse el recurso de casación.

Costas

- 89 Con arreglo al artículo 184, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, éste decidirá sobre las costas cuando el recurso de casación sea infundado.
- 90 A tenor del artículo 138, apartado 1, del referido Reglamento, aplicable al procedimiento de casación en virtud del artículo 184, apartado 1, del mismo, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.
- 91 Por haber solicitado el Consejo la condena en costas de NIOC y haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla al pago de sus propias costas y de las del Consejo.
- 92 Conforme al artículo 140, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, aplicable al procedimiento de casación en virtud del artículo 184, apartado 1, de éste, la Comisión cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) decide:

- 1) Desestimar el recurso de casación.**
- 2) National Iranian Oil Company cargará con sus propias costas y con las del Consejo de la Unión Europea.**
- 3) La Comisión Europea cargará con sus propias costas.**

Firmas