



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta)

de 6 de septiembre de 2013*

«Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas adoptadas contra Irán a fin de impedir la proliferación nuclear — Congelación de fondos — Obligación de motivación — Derecho de defensa — Derecho a latutela judicial efectiva»

En el asunto T-24/11,

Bank Refah Kargaran, con domicilio social en Teherán (Irán), representada por M^e J.-M. Thouvenin, abogado,

parte demandante,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por el Sr. M. Bishop y la Sra. R. Liudvinaviciute-Cordeiro, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyado por

Comisión Europea, representada inicialmente por los Sres. F. Erlbacher y M. Konstantinidis, y posteriormente por los Sres. A. Bordas y Konstantinidis, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto, en primer lugar, una pretensión de declaración de inaplicabilidad al demandante de la Decisión 2010/413/PESC del Consejo, de 26 de julio de 2010, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán y que deroga la Posición Común 2007/140/PESC (DO L 195, p. 39); en segundo lugar, una pretensión de anulación del Reglamento (UE) n° 961/2010 del Consejo, de 25 de octubre de 2010, relativo a medidas restrictivas contra Irán y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 423/2007 (DO L 281, p. 1), del Reglamento (UE) n° 267/2012 del Consejo, de 23 de marzo de 2012, relativo a medidas restrictivas contra Irán y por el que se deroga el Reglamento n° 961/2010 (DO L 88, p. 1), y del Reglamento (UE) n° 1263/2012 del Consejo, de 21 de diciembre de 2012, por el que se modifica el Reglamento n° 267/2012 (DO L 356, p. 34), así como de todos los reglamentos futuros que complementen o sustituyan dichos Reglamentos, hasta que se dicte la sentencia que ponga fin al procedimiento, en la medida en que tales actos afectan al demandante; en tercer lugar, una pretensión de anulación de la Decisión 2010/644/PESC del Consejo, de 25 de octubre de 2010, por la que se modifica la Decisión 2010/413 (DO L 281, p. 81), de la Decisión 2011/783/PESC del Consejo, de 1 de diciembre de 2011, por la que se modifica la Decisión 2010/413 (DO L 319, p. 71), del Reglamento de Ejecución (UE) n° 1245/2011 del Consejo, de 1 de diciembre de 2011, por el que se aplica el Reglamento n° 961/2010 (DO L 319, p. 11), y de la Decisión 2012/829/PESC del Consejo, de

* Lengua de procedimiento: francés.

21 de diciembre de 2012, por la que se modifica la Decisión 2010/413 (DO L 356, p. 71), así como de todos los actos futuros que complementen o sustituyan dichos actos, hasta que se dicte la sentencia que ponga fin al procedimiento, en la medida en que tales actos afectan al demandante, y, en cuarto lugar, una pretensión de anulación de las decisiones contenidas en los escritos de 28 de octubre de 2010 y de 5 de diciembre de 2011,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta),

integrado por la Sra. I. Pelikánová (Ponente), Presidenta, y la Sra. K. Jürimäe y el Sr. M. van der Woude, Jueces;

Secretaria: Sra. C. Kristensen, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 12 de marzo de 2013;
dicta la siguiente

Sentencia

Antecedentes del litigio

- ¹ El demandante, Bank Refah Kargaran, es un banco iraní.
- ² El presente asunto se inscribe en el marco de las medidas restrictivas adoptadas con vistas a ejercer presión sobre Irán con objeto de que éste ponga fin a las actividades nucleares que crean un riesgo de proliferación y a la consecución de vectores de armas nucleares (en lo sucesivo, «proliferación nuclear»).
- ³ El 26 de julio de 2010, se incluyó al demandante en la lista de entidades implicadas en la proliferación nuclear iraní que figura en el anexo II de la Decisión 2010/413/PESC del Consejo, de 26 de julio de 2010, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán y que deroga la Posición Común 2007/140/PESC (DO L 195, p. 39).
- ⁴ Como consecuencia de ello, se incluyó al demandante en la lista del anexo V del Reglamento (CE) nº 423/2007 del Consejo, de 19 de abril de 2007, sobre la adopción de medidas restrictivas contra Irán (DO L 103, p. 1), en virtud del Reglamento de Ejecución (UE) nº 668/2010 del Consejo, de 26 de julio de 2010, relativo a la aplicación del artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 423/2007 (DO L 195, p. 25). Dicha inclusión tuvo por consecuencia la congelación de los fondos y de los recursos económicos del demandante.
- ⁵ En la Decisión 2010/413, el Consejo de la Unión Europea consideró que concurrían los siguientes motivos por lo que se refiere al demandante:

«[El demandante] ha retomado las operaciones en curso del Bank Mellí a raíz de las sanciones impuestas por la UE a éste.»
- ⁶ En el Reglamento de Ejecución nº 668/2010 se consideró que concurrían los siguientes motivos contra el demandante:

«[El demandante] ha retomado las operaciones en curso del Bank Mellí a raíz de las sanciones impuestas por la UE a éste.»

- 7 Mediante escrito de 27 de julio de 2010, el Consejo informó al demandante de su inclusión en las listas del anexo II de la Decisión 2010/413 y del anexo V del Reglamento nº 423/2007.
- 8 A través de escrito de 8 de septiembre de 2010, el demandante solicitó al Consejo que revisara su inclusión en las listas del anexo II de la Decisión 2010/413 y del anexo V del Reglamento nº 423/2007.
- 9 La inclusión del demandante en el anexo II de la Decisión 2010/413 fue mantenida por la Decisión 2010/644/PESC del Consejo, de 25 de octubre de 2010, por la que se modifica la Decisión 2010/413 (DO L 281, p. 81).
- 10 Al haber sido derogado el Reglamento nº 423/2007 por el Reglamento (UE) nº 961/2010 del Consejo, de 25 de octubre de 2010, relativo a medidas restrictivas contra Irán (DO L 281, p. 1), el demandante fue incluido por el Consejo en el anexo VIII de este último Reglamento. Por consiguiente, se congelaron los fondos y los recursos económicos del demandante en virtud del artículo 16, apartado 2, del citado Reglamento.
- 11 Los motivos descritos en el Reglamento nº 961/2010 son los mismos que los que figuran en la Decisión 2010/413.
- 12 Mediante escrito de 28 de octubre de 2010, el Consejo respondió al escrito del demandante de 8 de septiembre de 2010 señalando que, previa reconsideración, desestimaba la solicitud del demandante cuyo objeto era que se suprimiera su nombre de la lista del anexo II de la Decisión 2010/413 y de la del anexo VIII del Reglamento nº 961/2010. A este respecto, precisó que, en la medida en que el expediente no contenía ningún elemento nuevo que justificara un cambio de su condición, el demandante debía seguir estando sujeto a las medidas restrictivas establecidas en los referidos actos.
- 13 Por medio de escrito de 12 de enero de 2011, el demandante instó al Consejo a que le comunicara los datos en los que se había basado para adoptar las medidas restrictivas contra él.
- 14 Por su escrito de 22 de febrero de 2011, en respuesta a dicha solicitud, el Consejo comunicó al demandante copia de la propuesta de adopción de medidas restrictivas presentada por un Estado miembro.
- 15 El 29 de julio de 2011, el demandante presentó al Consejo una nueva solicitud con objeto de que se suprimiera su nombre de las listas del anexo II de la Decisión 2010/413 y del anexo VIII del Reglamento nº 961/2010. A este respecto, el demandante invocó que los datos comunicados el 22 de febrero de 2011 no estaban suficientemente pormenorizados.
- 16 La inclusión del demandante en el anexo II de la Decisión 2010/413 y en el anexo VIII del Reglamento nº 961/2010 no se vio afectada por la entrada en vigor de la Decisión 2011/783/PESC del Consejo, de 1 de diciembre de 2011, por la que se modifica la Decisión 2010/413 (DO L 319, p. 71), y del Reglamento de Ejecución (UE) nº 1245/2011 del Consejo, de 1 de diciembre de 2011, por el que se aplica el Reglamento nº 961/2010 (DO L 319, p. 11).
- 17 Mediante escrito de 5 de diciembre de 2011, el Consejo informó al demandante del mantenimiento de su nombre en las listas del anexo II de la Decisión 2010/413 y del anexo VIII del Reglamento nº 961/2010. Dicha institución señaló que, a falta de nuevos datos, los motivos expuestos en los mencionados textos seguían estando justificados.
- 18 A través del escrito de 13 de enero de 2012, el demandante presentó de nuevo sus observaciones y solicitó que se le comunicaran todos los datos sobre los cuales el Consejo se había basado al adoptar la Decisión 2011/783 y el Reglamento de Ejecución nº 1245/2011.

- 19 El Consejo respondió a la petición del demandante por medio del escrito de 21 de febrero de 2012, al cual se adjuntaron tres documentos.
- 20 Al haber sido derogado el Reglamento nº 961/2010 por el Reglamento (UE) nº 267/2012 del Consejo, de 23 de marzo de 2012, relativo a medidas restrictivas contra Irán (DO L 88, p. 1), el Consejo incluyó al demandante en el anexo IX de este último Reglamento. Los motivos expuestos son los mismos que los que figuran en la Decisión 2010/413. Por lo tanto, los fondos y los recursos económicos del demandante están congelados en virtud del artículo 23, apartado 2, del citado Reglamento.
- 21 La inclusión del demandante en el anexo II de la Decisión 2010/413 y en el anexo IX del Reglamento nº 267/2012 no se vio afectada por la entrada en vigor de la Decisión 2012/829/PESC del Consejo, de 21 de diciembre de 2012, por la que se modifica la Decisión 2010/413 (DO L 356, p. 71), y del Reglamento (UE) nº 1263/2012, por el que se modifica el Reglamento nº 267/2012 (DO L 356, p. 34).

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 22 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 19 de enero de 2011, el demandante interpuso el presente recurso.
- 23 A través de escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 3 de mayo de 2011, la Comisión Europea solicitó intervenir en el presente procedimiento en apoyo del Consejo. Por medio del auto de 8 de julio de 2011, la Presidenta de la Sala Cuarta del Tribunal admitió dicha intervención.
- 24 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 16 de febrero de 2012, el demandante adaptó sus pretensiones y completó sus alegaciones a raíz de la adopción de la Decisión 2011/783 y del Reglamento de Ejecución nº 1245/2011.
- 25 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 31 de mayo de 2012, el demandante adaptó sus pretensiones y completó sus alegaciones como consecuencia de la adopción del Reglamento nº 267/2012.
- 26 Por auto de la Presidenta de la Sala Cuarta del Tribunal de 26 de febrero de 2013, oídas las partes, se ordenó la acumulación del presente asunto y los asuntos T-4/11 y T-5/11, Export Development Bank of Iran/Consejo, a efectos de la fase oral del procedimiento, conforme al artículo 50 del Reglamento de Procedimiento.
- 27 Se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal en el acto de la vista de 12 de marzo de 2013.
- 28 En la vista, el demandante adaptó sus pretensiones y completó sus alegaciones a raíz de la adopción de la Decisión 2012/829 y del Reglamento nº 1263/2012.
- 29 El demandante solicita al Tribunal que:
- Declare que la Decisión 2010/413 no le es aplicable.
 - Anule el Reglamento nº 961/2010, el Reglamento nº 267/2012 y el Reglamento nº 1263/2012, así como todos los reglamentos futuros que complementen o sustituyan dichos Reglamentos, hasta que se dicte la sentencia que ponga fin al procedimiento, en la medida en que éstos le afectan.

- Anule el artículo 16, apartado 2, letras a) y b), del Reglamento nº 961/2010 y el artículo 23, apartados 2, letras a) y b), y 4, del Reglamento nº 267/2012, en la medida en que estas disposiciones le afectan.
- Anule la Decisión 2010/644, la Decisión 2011/783, el Reglamento de Ejecución nº 1245/2011, el anexo IX del Reglamento nº 267/2012 así como la Decisión 2012/829 y todos los actos futuros que complementen o sustituyan dichos actos, en la medida en que le afectan, hasta que se dicte la sentencia que ponga fin al procedimiento.
- Anule las decisiones contenidas en los escritos de 28 de octubre de 2010 y de 5 de diciembre de 2011.
- Condene en costas al Consejo.

30 El Consejo, apoyado por la Comisión, solicita al Tribunal que:

- Desestime el recurso.
- Condene en costas al demandante.

Fundamentos de Derecho

Sobre la admisibilidad

Sobre la admisibilidad de la solicitud de anular actos futuros

- 31 Por lo que se refiere a la solicitud del demandante, formulada en la vista, de anular cualquier acto futuro que complemente o sustituya los actos impugnados, se ha de recordar que el Tribunal sólo puede admitir una pretensión de anulación de un acto existente y lesivo. Si bien el demandante puede, en determinadas condiciones (véase el apartado 49 *infra*), reformular sus pretensiones para solicitar la anulación de actos que sustituyen, durante el procedimiento, a los actos inicialmente impugnados, esta solución no permite el control especulativo de la legalidad de actos hipotéticos aún no adoptados (auto del Tribunal de 18 de septiembre de 1996, Langdon/Comisión, T-22/96, Rec. p. II-1009, punto 16, y sentencia del Tribunal de 12 de diciembre de 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Consejo, T-228/02, Rec. p. II-4665, apartado 32).
- 32 En consecuencia, procede desestimar, por ser inadmisibles, las pretensiones de anular cualquier acto futuro que complemente o sustituya los actos impugnados en el marco del presente recurso.

Sobre la admisibilidad de las pretensiones segunda y tercera del demandante

- 33 Mediante sus pretensiones segunda y tercera, el demandante solicita al Tribunal, por un lado, que anule el Reglamento nº 961/2010, el Reglamento nº 267/2012 y el Reglamento nº 1263/2012 y, por otro lado, que anule el artículo 16, apartado 2, letras a) y b), del Reglamento nº 961/2010 y el artículo 23, apartados 2, letras a) y b), y 4, del Reglamento nº 267/2012, en la medida en que dichos actos y disposiciones le afectan.
- 34 De conformidad con el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, toda persona física o jurídica podrá interponer recurso, en las condiciones previstas en los párrafos primero y segundo de esta disposición, contra los actos de los que sea destinataria o que la afecten directa e individualmente y contra los actos reglamentarios que la afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución.

- 35 Pues bien, en primer lugar, en lo que atañe al recurso de anulación del Reglamento nº 961/2010 y del Reglamento nº 267/2012, por cuanto afectan al demandante, de la jurisprudencia se desprende que dichos Reglamentos se asemejan tanto a los actos de alcance general, en la medida en que prohíben a una categoría de destinatarios determinados de forma general y abstracta, entre otros comportamientos, poner fondos y recursos económicos a disposición de las personas y entidades cuyos nombres figuran en las listas contenidas en sus anexos como a un conjunto de decisiones individuales respecto de tales personas y entidades (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de septiembre de 2008, Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión, C-402/05 P y C-415/05 P, Rec. p. I-6351, apartados 241 a 244). Es preciso, por otra parte, recordar que, por lo que se refiere a los actos adoptados sobre la base de las disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común, como el Reglamento nº 961/2010 y el Reglamento nº 267/2012, 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.
- 36 Por consiguiente, el demandante, cuyo nombre figura en el anexo VIII del Reglamento nº 961/2010 y en el anexo IX del Reglamento nº 267/2012, está legitimado para solicitar la anulación de estos dos Reglamentos, en la medida en que le afectan.
- 37 En segundo lugar, con respecto a la pretensión de que se anule el artículo 16, apartado 2, letras a) y b), del Reglamento nº 961/2010 y el artículo 23, apartados 2, letras a) y b), y 4, del Reglamento nº 267/2012, por cuanto dichas disposiciones afectan al demandante, se ha de observar que, ante todo, esta pretensión no puede interpretarse como una excepción de ilegalidad de dichas disposiciones, dado que el demandante no se limita a alegar su ilegalidad, sino que solicita expresamente su anulación.
- 38 Además, por lo que respecta asimismo a esta pretensión, procede señalar que no se cumple en el caso de autos ninguna de las tres hipótesis recogidas en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, tal como se citan en el apartado 34 anterior.
- 39 En primer lugar, el demandante no es destinatario de las mencionadas disposiciones.
- 40 En segundo lugar, ciertamente los Reglamentos controvertidos afectan directa e individualmente al demandante, ya que se le designa particularmente en sus anexos donde están contenidos los nombres de las personas y entidades afectadas por las medidas restrictivas. Sin embargo, esta consideración no es válida para las disposiciones cuya anulación solicita específicamente el demandante, que se aplican a una categoría de sujetos entendida de manera general y abstracta, a saber, bien las categorías de personas y entidades definidas en el artículo 16, apartado 2, del Reglamento nº 961/2010 y en el artículo 23, apartados 2 y 4, del Reglamento nº 267/2012, bien la totalidad de los actores económicos que pueden mantener relaciones comerciales con las referidas entidades o con Irán. En consecuencia, las citadas disposiciones presentan carácter general en relación con el demandante.
- 41 En tercer lugar, sin que proceda determinar si las mencionadas disposiciones constituyen actos reglamentarios, en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, se ha de constatar que incluyen medidas de ejecución. En efecto, para que las medidas restrictivas que se establecen en dichas disposiciones sean aplicables a particulares determinados, estos últimos han de incluirse o mantenerse en las listas anexas a los referidos Reglamentos, tal como se deriva del artículo 36, apartado 2, del Reglamento nº 961/2010, en cuanto a las restricciones previstas en el artículo 16, apartado 2, del mismo Reglamento, y en el artículo 46, apartado 2, del Reglamento nº 267/2012, en lo que atañe a las restricciones establecidas en el artículo 23, apartado 2, de este Reglamento. En el caso de autos, se adoptaron tales medidas de ejecución, respecto del demandante, en forma de diferentes actos mediante los cuales éste fue incluido o mantenido, previa reconsideración, en las listas que figuran en el anexo VIII del Reglamento nº 961/2010 y en el anexo IX del Reglamento nº 267/2012, respectivamente.

- 42 En consecuencia, el demandante no está legitimado para solicitar la anulación del artículo 16, apartado 2, letras a) y b), del Reglamento nº 961/2010 y del artículo 23, apartados 2 y 4, del Reglamento nº 267/2012.
- 43 Estas apreciaciones no se cuestionan por el hecho de que el demandante indicara que impugnaba las disposiciones controvertidas sólo por cuanto éstas le afectaban. En efecto, la circunstancia de que se aplicaran al demandante no modifica su naturaleza jurídica de acto de alcance general.
- 44 En tercer lugar, por lo que se refiere al Reglamento nº 1263/2012, conviene señalar que éste introduce en el Reglamento nº 267/2012 medidas restrictivas adicionales contra Irán, sin modificar no obstante el anexo IX de este último y sin que el Consejo haya procedido a la revisión de dicho anexo. Si bien estas medidas adicionales pueden aumentar la medida en que el demandante se ve afectado debido a su inclusión en las listas de personas y entidades que son objeto de las medidas restrictivas, dichas medidas adicionales presentan no obstante un carácter general, al igual que el artículo 16, apartado 2, letras a) y b), del Reglamento nº 961/2010 y el artículo 23, apartados 2, letras a) y b), y 4, del Reglamento nº 267/2012. Por lo tanto, el demandante tampoco está legitimado para solicitar la anulación del Reglamento nº 1263/2012.
- 45 De lo anterior se infiere que procede desestimar por inadmisible la tercera pretensión formulada por el demandante, y la segunda pretensión, en la medida en que se refiere al Reglamento nº 1263/2012.

Sobre la adaptación de las pretensiones del demandante

- 46 Como se desprende de los anteriores apartados 9, 10 y 20, con posterioridad a la interposición del recurso, la lista del anexo II de la Decisión 2010/413 ha sido sustituida por una nueva lista, aprobada mediante la Decisión 2010/644, y el Reglamento nº 423/2007, en su versión modificada por el Reglamento de Ejecución nº 668/2010, ha sido derogado y sustituido por el Reglamento nº 961/2010, sustituido y derogado a su vez por el Reglamento nº 267/2012. Además, en los considerandos de la Decisión 2011/783 y del Reglamento de Ejecución nº 1245/2011, el Consejo declaró explícitamente que había realizado una revisión completa de la lista del anexo II de la Decisión 2010/413 y del anexo VIII del Reglamento nº 961/2010 y que había llegado a la conclusión de que las personas, entidades y organismos cuyos nombres se enumeran en ella, entre los que figura el demandante, debían continuar sujetos a medidas restrictivas. El demandante adaptó sus pretensiones iniciales para que su recurso de anulación se refiriera, además de a la Decisión 2010/644, a la Decisión 2011/783, al Reglamento de Ejecución nº 1245/2011, al anexo IX del Reglamento nº 267/2012 y a la Decisión 2012/829. El Consejo y la Comisión formularon objeciones sólo en lo que atañe a la adaptación relativa al último de estos actos.
- 47 A este respecto procede recordar que, cuando se sustituye durante el procedimiento una decisión o un reglamento que afecta directa e individualmente a un particular por un acto que tiene el mismo objeto, este último debe considerarse un elemento nuevo que permite que el demandante adapte sus pretensiones y motivos. En efecto, obligar al demandante a interponer un nuevo recurso iría en contra de la buena administración de la justicia y de las exigencias de economía procesal. Además, sería injusto que, para hacer frente a las críticas contenidas en un recurso contra un acto presentado ante el juez de la Unión, la institución afectada pudiera adaptar el acto impugnado o sustituirlo por otro e invocar, durante el procedimiento, dicha modificación o sustitución para privar a la otra parte de la posibilidad de hacer extensivas sus pretensiones y motivos iniciales al acto ulterior o de formular nuevos motivos y pretensiones contra este último (véase, por analogía, la sentencia del Tribunal de 23 de octubre de 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Consejo, T-256/07, Rec. p. II-3019, apartado 46, y la jurisprudencia citada).

- 48 La misma conclusión se aplica a los actos que, como la Decisión 2011/783 y el Reglamento de Ejecución nº 1245/2011, declaran que una decisión o un reglamento deben seguir afectando directa e individualmente a algunos particulares, a raíz de un procedimiento de revisión expresamente impuesto por esa misma decisión o ese mismo reglamento.
- 49 Por consiguiente, en el caso de autos, debe considerarse que el demandante está legitimado igualmente para solicitar la anulación de la Decisión 2011/783 y del Reglamento de Ejecución nº 1245/2011, que lo incluyen y lo mantienen en las listas de personas que son objeto de medidas de congelación de fondos, anexas al Reglamento nº 961/2010, así como del anexo IX del Reglamento nº 267/2012, en la medida en que dichos actos le afecten (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia People's Mojahedin Organization of Iran/Consejo, citada en el apartado 47 *supra*, apartado 47).
- 50 Sin embargo, la Decisión 2010/829 no sustituye a un acto previo que afecta directa e individualmente al demandante ni tampoco ha sido adoptada a raíz de una revisión completa de las listas de personas que son objeto de las medidas restrictivas. En efecto, dicha Decisión sólo contiene disposiciones relativas a las instituciones financieras establecidas en el territorio de la Unión, y un añadido a la lista de personas afectadas por las medidas restrictivas, que figura en el anexo II de la Decisión 2010/413. En consecuencia, la Decisión 2012/829 no afecta ni directa ni individualmente al demandante y éste no está legitimado, tal como el Consejo alegó en la vista, para adaptar sus pretensiones en aras de solicitar su anulación.

Sobre el fondo

- 51 Mediante su cuarta pretensión, en la medida en que es admisible (véase el apartado 32 anterior), el demandante solicita al Tribunal, en esencia, que anule los actos relativos a su inclusión y su mantenimiento en las listas de personas afectadas por las medidas de congelación de fondos. Además, a través de su segunda pretensión, siempre que sea admisible (véanse los apartados 32 y 44 anteriores), el demandante solicita al Tribunal que anule el Reglamento nº 961/2010 y el Reglamento nº 267/2012, por cuanto le afectan. Pues bien, de las consideraciones expuestas en el apartado 35 anterior se desprende que el demandante está afectado por dichos actos precisamente debido a que, en particular, está designado en sus respectivos anexos VIII y IX. En estas circunstancias, procede declarar que la segunda pretensión se solapa, en realidad, con la cuarta.
- 52 Por último, la quinta pretensión del demandante persigue que se anulen las decisiones supuestamente contenidas en los escritos de 28 de octubre de 2010 y de 5 de diciembre de 2011. Habida cuenta de que el demandante fue informado por medio de estos dos escritos de su mantenimiento en las listas de personas afectadas por las medidas de congelación de fondos, como consecuencia de la adopción, respectivamente, de la Decisión 2010/644 y del Reglamento nº 961/2010, así como de la Decisión 2011/783 y del Reglamento de Ejecución nº 1245/2011, y que, por tanto, los mencionados escritos no incorporan contenido decisorio autónomo, se ha de declarar que la quinta pretensión se solapa, en realidad, con la cuarta.
- 53 El demandante invoca así cinco motivos basados, el primero, en la infracción del artículo 215 TFUE; el segundo, en el incumplimiento de la obligación de motivación y en la vulneración del derecho de defensa y del derecho a la tutela judicial efectiva; el tercero, en la existencia de errores de Derecho y de apreciación; el cuarto, en la vulneración del principio de proporcionalidad y del derecho de respeto de la propiedad, y, el quinto, en la vulneración del principio de igualdad de trato.
- 54 El Consejo y la Comisión niegan el fundamento de los motivos aducidos por el demandante. Además, sostienen que, como emanación del Estado iraní, el demandante no puede invocar la protección y las garantías vinculadas a los derechos fundamentales.

55 El Tribunal considera que, en primer lugar, procede analizar el segundo motivo, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación y en la vulneración del derecho de defensa y del derecho a la tutela judicial efectiva. No obstante, con carácter preliminar, debe examinarse si el demandante puede invocar la protección y las garantías vinculadas a los derechos fundamentales.

Sobre la posibilidad del demandante de invocar la protección y las garantías vinculadas a los derechos fundamentales

56 El Consejo y la Comisión alegan que, de conformidad con el Derecho de la Unión, las personas jurídicas que constituyen emanaciones de los Estados terceros no pueden invocar la protección y las garantías vinculadas a los derechos fundamentales. En la medida en que, en su opinión, el demandante es una emanación del Estado iraní, le es aplicable esa norma.

57 A este respecto, debe señalarse que ni la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (DO 2010, C 83, p. 389) ni los Tratados prevén disposiciones que excluyan a las personas jurídicas que son emanaciones de los Estados de la protección de los derechos fundamentales. Al contrario, las disposiciones de la citada Carta que son pertinentes respecto a los motivos invocados por el demandante y, en particular, sus artículos 17, 41 y 47, garantizan los derechos de «toda persona», formulación que incluye a las personas jurídicas, como el demandante.

58 Sin embargo, el Consejo y la Comisión invocan, en este contexto, el artículo 34 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en lo sucesivo, «CEDH»), que establece la inadmisibilidad de los recursos presentados ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos por organizaciones gubernamentales.

59 Pues bien, por una parte, el artículo 34 del CEDH es una disposición procesal que no es aplicable a los procedimientos ante el juez de la Unión. Por otra parte, según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la finalidad de esa disposición es evitar que un Estado parte en el CEDH sea a la vez demandante y demandado ante ese Tribunal (véase, en este sentido, la sentencia del TEDH de 13 de diciembre de 2007, *Compagnie de navigation de la République islamique d'Iran c. Turquía*, *Recueil des arrêts et décisions*, 2007-V, § 81). Ese razonamiento no es aplicable en el presente caso.

60 El Consejo y la Comisión alegan, asimismo, que la norma que invocan está justificada por el hecho de que un Estado es garante del respeto de los derechos fundamentales en su territorio, pero no puede reivindicar esos derechos.

61 No obstante, aun suponiendo que esa justificación resulte aplicable en una situación interna, la circunstancia de que un Estado miembro sea el garante del respeto de los derechos fundamentales en su propio territorio es irrelevante a efectos del alcance de los derechos que pueden ejercer personas jurídicas que son emanaciones de ese mismo Estado en el territorio de Estados terceros.

62 Habida cuenta de lo antedicho, procede estimar que no existe en el Derecho de la Unión una norma que impida a las personas jurídicas que son emanaciones de los Estados terceros invocar en su favor la protección y las garantías vinculadas a los derechos fundamentales. Por lo tanto, esos mismos derechos pueden ser invocados por las citadas personas ante el juez de la Unión siempre que sean compatibles con su condición de persona jurídica.

63 En cualquier caso, el Consejo y la Comisión no han aportado elementos que permitan demostrar que el demandante era efectivamente una emanación del Estado iraní, a saber, una entidad que participaba en el ejercicio del poder público o que gestionaba un servicio público bajo el control de las autoridades (véase, en este sentido, la sentencia del TEDH *Compagnie de navigation de la République islamique d'Iran/Turquía*, citada en el apartado 59 *supra*, § 79).

- 64 A este respecto, el Consejo sostiene que el demandante, *de facto*, pertenece y está sujeta al control del Estado o el Gobierno iraní, por cuanto su asamblea general está compuesta por diversos miembros del Gobierno iraní. Además, según el Consejo, el demandante dirige un servicio público bajo el control de las autoridades iraníes, en la medida en que tiene por objetivo la promoción del comercio exterior iraní en el marco de la cooperación con los países en vías de desarrollo. Asimismo, la prestación de servicios bancarios es esencial para las actividades económicas y la sociedad en general.
- 65 Ahora bien, ni el hecho de que el Estado iraní posea la mayor parte del capital del demandante, ni el hecho de que los servicios bancarios prestados por éste sean necesarios para el funcionamiento de la economía de un Estado, confieren a dichas actividades la condición de servicio público ni implica que el demandante participe en el ejercicio del poder público.
- 66 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede concluir que el demandante puede invocar en su favor la protección y las garantías vinculadas a los derechos fundamentales.

Sobre el segundo motivo, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación y en la vulneración del derecho de defensa y del derecho a la tutela judicial efectiva

67 A este respecto, el demandante sostiene, en primer lugar, que no fue oído antes de ser incluido en el anexo VIII del Reglamento nº 961/2010; en segundo lugar, que la motivación facilitada es insuficiente y, en tercer lugar, que, a pesar de sus solicitudes anteriores, sólo obtuvo acceso al expediente del Consejo después de que hubiera expirado el plazo para interponer recurso.

68 Por lo que se refiere, en particular, a la motivación, el demandante alega, en esencia, que no está en condiciones de entender sobre qué base fue incluido en las listas de personas que son objeto de medidas de congelación de fondos, que la motivación insuficiente no se palió con los documentos facilitados posteriormente y que el escrito de 5 de diciembre de 2011 que el Consejo le dirigió es estereotipado.

69 El Consejo, apoyado por la Comisión, se opone a estas alegaciones.

- 70 En primer lugar, procede examinar el motivo basado en el incumplimiento de la obligación de motivación.
- 71 A este respecto, es preciso recordar que la obligación de motivar un acto lesivo, tal como se establece en el artículo 296 TFUE, párrafo segundo, y, más en particular en este caso, en el artículo 24, apartado 3, de la Decisión 2010/413, en el artículo 15, apartado 3, del Reglamento nº 423/2007, en el artículo 36, apartado 3, del Reglamento nº 961/2010 y en el artículo 46, apartado 3, del Reglamento nº 267/2012, tiene como finalidad, por una parte, proporcionar al interesado una indicación suficiente sobre si la decisión está fundada o si adolece, en su caso, de algún vicio que permita impugnar su validez ante el juez de la Unión y, por otra parte, permitir a éste ejercer su control sobre la legalidad de dicho acto. La obligación de motivación así establecida constituye un principio fundamental del Derecho de la Unión que sólo admite excepciones en razón de consideraciones imperiosas. En principio, pues, la motivación debe notificarse al interesado al mismo tiempo que el acto lesivo, ya que la falta de motivación no puede quedar subsanada por el hecho de que el interesado descubra los motivos del acto en el procedimiento ante el juez de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de 14 de octubre de 2009, Bank Mellí Iran/Consejo, T-390/08, Rec. p. II-3967, apartado 80, y la jurisprudencia citada).
- 72 Por consiguiente, a menos que consideraciones imperiosas que afecten a la seguridad de la Unión o de sus Estados miembros o a la dirección de sus relaciones internacionales se opongan a la comunicación de determinados datos, el Consejo está obligado a poner en conocimiento de una entidad con respecto a la cual se adoptan medidas restrictivas las razones específicas y concretas en razón de las cuales

considera que deben ser adoptadas. Así pues, debe mencionar los elementos de hecho y de Derecho de los que depende la justificación legal de las medidas contempladas y las consideraciones que le llevan a adoptarlas (véase, en este sentido, la sentencia Bank Melli Iran/Consejo, citada en el apartado 71 *supra*, apartado 81, y la jurisprudencia citada).

- 73 La motivación debe además adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y al contexto en el cual éste se adopte. La exigencia de motivación debe apreciarse en función de las circunstancias de cada caso, en particular del contenido del acto, de la naturaleza de los motivos invocados y del interés que los destinatarios u otras personas afectadas directa e individualmente por dicho acto puedan tener en recibir explicaciones. No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que el carácter suficiente de la motivación debe apreciarse en relación no sólo con su tenor literal, sino también con su contexto, y con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate. En particular, un acto lesivo está suficientemente motivado cuando tiene lugar en un contexto conocido por el interesado, y que le permite comprender el alcance de la medida adoptada respecto a él (véase la sentencia Bank Melli Iran/Consejo, citada en el apartado 71 *supra*, apartado 82, y la jurisprudencia citada).
- 74 Debe señalarse, de antemano, que, para apreciar el respeto de la obligación de motivación, procede tomar en consideración, además de los motivos que figuran en los actos impugnados, la propuesta de adopción de medidas restrictivas comunicada por el Consejo al demandante.
- 75 En efecto, por una parte, de la citada propuesta, tal como se comunicó al demandante, se desprende que fue presentada a las delegaciones de los Estados miembros en el contexto de la adopción de las medidas restrictivas contra ella y que, por lo tanto, constituye un elemento en el que se basan esas mismas medidas.
- 76 Por otra parte, es cierto que la propuesta fue comunicada al demandante tanto después de la adopción de la Decisión 2010/644 y del Reglamento nº 961/2010 como después de la interposición del recurso. En consecuencia, dicha propuesta no puede completar válidamente la motivación de la Decisión 2010/644 y del Reglamento nº 961/2010. Sin embargo, puede ser tomada en consideración en el marco de la apreciación de la legalidad de los actos posteriores, a saber, de la Decisión 2011/783, del Reglamento de Ejecución nº 1245/2011 y del Reglamento nº 267/2012.
- 77 En relación con el demandante, los actos impugnados mencionan un único motivo, según el cual retomó las operaciones en curso del Bank Melli a raíz de las sanciones impuestas por la Unión a éste.
- 78 La propuesta de adopción de medidas restrictivas comunicada el 22 de febrero de 2011 recoge la motivación de los actos impugnados.
- 79 Por último, el escrito de 5 de diciembre de 2011 dirigido al demandante se limitaba a señalar que, a raíz de una reconsideración, el Consejo decidió que el demandante debía seguir siendo objeto de las medidas restrictivas establecidas en el marco de la Decisión 2010/413 y del Reglamento nº 961/2010, puesto que el expediente no contenía ningún elemento nuevo que justificara la modificación de su situación y, por tanto, los motivos de inclusión en los anexos de esos dos actos seguían siendo válidos.
- 80 A este respecto, procede declarar que el único motivo invocado por el Consejo no es suficientemente preciso, en la medida en que no especifica qué debe entenderse por «ha retomado» respecto de las operaciones bancarias, ni qué operaciones del Bank Melli retomó el demandante, ni cuáles eran las terceras partes que debían beneficiarse a la postre de las operaciones controvertidas. Además, el escrito de 5 de diciembre de 2011, dirigido al demandante, no contiene ningún dato adicional que pueda motivar las medidas impuestas a ésta.

- 81 Por lo que se refiere al concepto de «ha retomado» operaciones bancarias en curso, el Consejo señaló en la vista, tras una pregunta del Tribunal, que dicho concepto designaba el hecho de reanudar operaciones del Bank Melli bloqueadas debido a las medidas restrictivas, en el marco de transacciones complejas que pueden comprender el conjunto de operaciones prestadas por un banco en el ámbito de operaciones de largo plazo, como las cartas de crédito o la financiación. Pues bien, debe constatarse que dichas aclaraciones son de carácter tan general como las contenidas en el único motivo y que, en particular, no arrojan luz alguna acerca de la naturaleza exacta de los servicios que el demandante prestó. A este respecto, se ha de subrayar que las cartas de crédito o la financiación se mencionaron sólo a modo de ejemplo y que el Consejo no identificó ninguna operación concreta que el demandante haya efectuado «retomando» las del Bank Melli.
- 82 En estas circunstancias, debe considerarse que el Consejo incumplió la obligación de motivación establecida en el artículo 296 TFUE, párrafo segundo, en el artículo 24, apartado 3, de la Decisión 2010/413, en el artículo 15, apartado 3, del Reglamento nº 423/2007, en el artículo 36, apartado 3, del Reglamento nº 961/2010 y en el artículo 46, apartado 3, del Reglamento nº 267/2012, así como la obligación de comunicar al demandante, en su condición de entidad interesada, los cargos que se le imputan en relación con el motivo aducido para adoptar las medidas de congelación de fondos frente a él.
- 83 De ello se desprende que procede estimar el segundo motivo, por cuanto se basa en el incumplimiento de la obligación de motivación, declaración que justifica, por sí misma, la anulación de los actos impugnados en la medida en que afectan al demandante.
- 84 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, es necesario anular los actos por los que se incluye y mantiene al demandante en las listas de personas que son objeto de medidas de congelación de fondos, sin que sea necesario examinar las otras alegaciones y motivos invocados en apoyo de las pretensiones cuarta y quinta formuladas por el demandante.
- 85 Dado que se anula la inclusión del demandante en las listas anexas a los actos impugnados, ésta ya no puede estar afectada por la Decisión 2010/413. En consecuencia, ya no procede pronunciarse sobre la primera pretensión del demandante, recogida en el anterior apartado 29, ni analizar la excepción de inadmisibilidad planteada en relación con la misma por el Consejo.

Sobre los efectos en el tiempo de la anulación

- 86 En cuanto a los efectos en el tiempo de la anulación de los actos por los que se incluye y mantiene al demandante en las listas de personas que son objeto de medidas de congelación de fondos, en primer lugar, procede señalar que el anexo VIII del Reglamento nº 961/2010, en particular en su versión resultante del Reglamento de Ejecución nº 1245/2011, ya no produce efectos jurídicos tras la derogación de este último Reglamento, efectuada por el Reglamento nº 267/2012. Por lo tanto, la anulación de la inclusión del demandante en el anexo VIII del Reglamento nº 961/2010, en particular en su versión resultante del Reglamento de Ejecución nº 1245/2011, en la medida en que afecta al demandante, sólo atañe a los efectos de la mencionada inclusión, producidos respecto del demandante, entre su entrada en vigor y su derogación.
- 87 Seguidamente, por lo que se refiere al anexo IX del Reglamento nº 267/2012, debe recordarse que, con arreglo al artículo 60, párrafo segundo, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, no obstante lo dispuesto en el artículo 280 TFUE, las resoluciones del Tribunal que anulan un reglamento sólo surtirán efecto a partir de la expiración del plazo del recurso de casación previsto en el artículo 56, párrafo primero, de dicho Estatuto o, si se interpusiera un recurso de casación dentro de dicho plazo, a partir de la desestimación de éste. Por lo tanto, el Consejo dispone de un plazo de dos

meses, ampliado, por razón de la distancia, en un plazo de diez días, a partir de la notificación de la presente sentencia, para paliar la violación declarada adoptando, en su caso, nuevas medidas restrictivas contra el demandante.

- 88 El riesgo de daños graves e irreversibles a la eficacia de las medidas restrictivas establecidas en el Reglamento nº 267/2012 no es suficientemente elevado en el caso de autos, habida cuenta de la considerable repercusión de esas medidas en los derechos y las libertades del demandante, para justificar el mantenimiento de los efectos de dicho Reglamento frente a éste durante un período que supere el previsto en el artículo 60, párrafo segundo, del Estatuto del Tribunal de Justicia (véase, por analogía, la sentencia del Tribunal de 16 de septiembre de 2011, Kadio Morokro/Consejo, T-316/11, no publicada en la Recopilación, apartado 38).
- 89 Por último, por lo que se refiere a los efectos en el tiempo de la anulación de la inclusión del demandante en el anexo II de la Decisión 2010/413, como resultante de la Decisión 2010/644 y posteriormente de la Decisión 2011/783, debe recordarse que, en virtud del artículo 264 TFUE, párrafo segundo, el Tribunal podrá indicar, si lo considera necesario, los efectos del acto anulado que deben ser considerados como definitivos.
- 90 En el caso de autos, la existencia de una diferencia entre la fecha de efecto de la anulación de la inclusión del demandante en el anexo IX del Reglamento nº 267/2012 y la anulación de su inclusión en el anexo II de la Decisión 2010/413, en su versión resultante de la Decisión 2010/644 y posteriormente de la Decisión 2011/783, podría provocar un grave perjuicio a la seguridad jurídica, ya que los referidos actos imponen al demandante medidas restrictivas idénticas. Por tanto, los efectos del anexo II de la Decisión 2010/413, en su versión resultante de la Decisión 2010/644 y posteriormente de la Decisión 2011/783, deben mantenerse respecto del demandante hasta que surta efectos la anulación de la inclusión del demandante en el anexo IX del Reglamento nº 267/2012 (véase, por analogía, la sentencia Kadio Morokro/Consejo, citada en el apartado 88 *supra*, apartado 39).

Costas

- 91 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por otro lado, en virtud del artículo 87, apartado 6, del Reglamento de Procedimiento, en caso de sobreseimiento el Tribunal resolverá discrecionalmente sobre las costas. En el caso de autos, al haber sido desestimadas, en lo esencial, las pretensiones del Consejo, procede condenarle a cargar con las costas, conforme a lo solicitado por el demandante.
- 92 A tenor del artículo 87, apartado 4, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento, las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio soportarán sus propias costas. Por ello, la Comisión cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta)

decide:

- 1) Anular, en la medida en que afectan al Bank Refah Kargaran:
 - 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, en su versión modificada por la Decisión 2010/644/PESC del Consejo, de 25 de octubre de 2010, y posteriormente por la Decisión 2011/783/PESC del Consejo, de 1 de diciembre de 2011;
 - la Decisión 2010/644;
 - el anexo VIII del Reglamento (UE) nº 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) nº 423/2007, en su versión modificada por el Reglamento de Ejecución (UE) nº 1245/2011 del Consejo, de 1 de diciembre de 2011, por el que se aplica el Reglamento nº 961/2010;
 - la Decisión 2011/783;
 - el Reglamento de Ejecución nº 1245/2011;
 - el anexo IX del Reglamento (UE) nº 267/2012 del Consejo, de 23 de marzo de 2012, relativo a medidas restrictivas contra Irán y por el que se deroga el Reglamento nº 961/2010.
- 2) Mantener los efectos del anexo II de la Decisión 2010/413, en su versión modificada por la Decisión 2010/644 y posteriormente por la Decisión 2011/783, respecto del Bank Refah Kargaran hasta que surta efectos la anulación del anexo IX del Reglamento nº 267/2012, en la medida en que éste afecta al Bank Refah Kargaran.
- 3) No procede pronunciarse sobre la pretensión de que se declare que la Decisión 2010/413 no es aplicable al Bank Refah Kargaran.
- 4) Desestimar el recurso en todo lo demás.
- 5) El Consejo de la Unión Europea cargará con sus propias costas y con las del Bank Refah Kargaran.
- 6) La Comisión Europea cargará con sus propias costas.

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 6 de septiembre de 2013.

Firmas

Índice

Antecedentes del litigio	2
Procedimiento y pretensiones de las partes	4

Fundamentos de Derecho	5
Sobre la admisibilidad	5
Sobre la admisibilidad de la solicitud de anular actos futuros	5
Sobre la admisibilidad de las pretensiones segunda y tercera del demandante	5
Sobre la adaptación de las pretensiones del demandante	7
Sobre el fondo	8
Sobre la posibilidad del demandante de invocar la protección y las garantías vinculadas a los derechos fundamentales	9
Sobre el segundo motivo, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación y en la vulneración del derecho de defensa y del derecho a la tutela judicial efectiva	10
Sobre los efectos en el tiempo de la anulación	12
Costas	13