Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL
SRA. ELEANOR SHARPSTON
presentadas el 26 de febrero de 2015 [1]

Asunto C-176/13 P

Consejo de la Unión Europea
contra
Bank Mellat
y
Asunto C-200/13 P
Consejo de la Unión Europea
contra

Bank Saderat Iran

«Recursos — Medidas restrictivas contra Irán para prevenir la proliferación nuclear — Personas y entidades sujetas a una inmovilización de fondos y recursos económicos — Motivación de las medidas de inclusión de los demandantes — Procedimiento de adopción de las medidas — Error manifiesto de apreciación»

1. Estos dos recursos de casación conexos han sido interpuestos por el Consejo de la Unión Europea contra las sentencias del Tribunal General [2] por las que se anularon varias medidas del Consejo en la medida en que incluían los nombres de dos bancos iraníes (Bank Mellat y Bank Saderat Iran; en lo sucesivo, «bancos») en las listas de personas o entidades cuyos fondos y recursos económicos deben bloquearse en el marco de las medidas restrictivas contra Irán adoptadas para impedir la proliferación nuclear.

2. El Consejo sostiene, en particular, que en dichas sentencias el Tribunal General cometió un error de Derecho por:

— admitir que los bancos (que, a juicio del Consejo, son emanaciones del Estado iraní) invocaran las garantías y la tutela vinculadas a los derechos fundamentales;

— examinar cada elemento de la motivación del Consejo por separado, en lugar de conjuntamente como un todo;

— considerar que los bancos deberían haber tenido acceso a las propuestas de inclusión presentadas por los Estados miembros;

— exigir al Consejo comprobar la pertinencia y el fundamento de los datos antes de adoptar una decisión inicial de inclusión en las listas y

1 — Lengua original: inglés.

2 — Sentencias Bank Mellat/Consejo (T-496/10, EU:T:2013:39; en lo sucesivo, «Bank Mellat») y Bank Saderat Iran/Consejo (T-494/10, EU:T:2013:59; en lo sucesivo, «Bank Saderat Iran») (se denominarán también «sentencias recurridas»).

— no tomar en consideración las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (en lo sucesivo, «RCSNU» y «Consejo de Seguridad») y el hecho de que cierta información procedía de fuentes e informes de inteligencia de carácter confidencial.

Marco político y legal

3. En la RCSNU 1737,[3] el Consejo de Seguridad manifestó su profunda inquietud por el programa nuclear de Irán y acordó, en el punto 12, que todos los Estados deben inmovilizar los fondos, activos financieros y recursos económicos cuya propiedad o tenencia corresponda a las personas o entidades que se enumeran en su anexo por participar de diversas formas en dicho programa. Entre las entidades enumeradas se encuentran la Organización de Energía Atómica de Irán (en lo sucesivo, «AEOI»), Mesbah Energy Company (en lo sucesivo, «MEC») y la Organización de Industrias de Defensa (en lo sucesivo, «OID»). La RCSNU 1747 incluyó también a[4] Novin Energy Company (en adelante, «Novin») y a varias entidades vinculadas a la Organización de Industrias Aeroespaciales (en adelante, «OIA»), entre ellas Sanam Industrial Group (en adelante, «SIG»). Ni la propia OIA ni los bancos fueron designados en la citada resolución, ni tampoco fueron designados en posteriores RCSNU o con arreglo a las mismas.

4. El Consejo de la Unión Europea ejecutó dichas RCSNU en particular mediante el Reglamento nº 423/2007,[5] cuyo artículo 7 exigía la congelación de todos los fondos y recursos económicos cuya propiedad, control o tenencia corresponda a las personas, las entidades o los organismos enumerados en los anexos IV y V. Los que figuraban en el anexo IV fueron designados en virtud del punto 12 de la RCSNU 1737, mientras los que constaban en el anexo V fueron identificados en la medida en que:

a) participan, mediante colaboración directa o prestando apoyo, en las actividades nucleares estratégicas de Irán relacionadas con la proliferación, o

b) participan, mediante colaboración directa o prestando apoyo, en el desarrollo de sistemas vectores de armas nucleares de Irán, o

c) actúan en nombre de personas, entidades u organismos contemplados en las letras a) o b), o bajo la dirección de dichas personas, entidades u organismos, o

d) son personas jurídicas, entidades u organismos que son propiedad o están bajo control de una persona, entidad u organismo contemplado en las letras a) o b), aunque sea mediante medios ilícitos.

5. En un primer momento, los bancos no figuraban en el anexo V.

6. En virtud del artículo 7, apartado 3, se prohibía poner a disposición directa ni indirecta de las personas físicas o jurídicas o de las entidades u organismos enumerados en los anexos IV y V, ni se utilizará en beneficio de las mismas, ningún tipo de fondos o recursos económicos. Sin embargo, el artículo 12, apartado 2, disponía que esa prohibición no dará origen a ningún tipo de responsabilidad por parte de las personas físicas o jurídicas o entidades correspondientes, si ignoraban o no tenían motivos fundados para sospechar que sus acciones infringirían esta prohibición.

3 — Resolución 1737 (2006) adoptada por el Consejo de Seguridad en su 5612 sesión de 23 de diciembre de 2006.

4 — Resolución 1747 (2007) adoptada por el Consejo de Seguridad en su 5647 sesión de 24 de marzo de 2007.

5 — 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 su versión modificada posteriormente.

7. Al detectar que Irán no había cooperado con el Organismo Internacional de la Energía Atómica («AEOI») y no había cumplido sus exigencias ni las de las RCSNU, construyendo una instalación de enriquecimiento en Qom, el Consejo de Seguridad adoptó la RCSNU 1929.[6] En su punto 21, dicha RCSNU pidió a todos los Estados que «eviten prestar servicios financieros», entre ellos la transmisión de activos o recursos, si poseen «información que ofrezca motivos razonables para creer que dichos servicios, activos o recursos podrían contribuir a las actividades nucleares de Irán relacionadas con la proliferación, [...] incluso mediante la congelación de activos o recursos situados en sus territorios [...] que estén relacionados con tales actividades … y aplicando una supervisión reforzada para prevenir todas estas operaciones [...]» En el anexo I de dicha resolución se enumeran todas las personas y entidades implicadas en actividades nucleares o relacionadas con misiles balísticos, entre ellos «First East Export Bank, PLC (en lo sucesivo, «FEE Bank»), es propiedad de Bank Mellat, está bajo su control o actúa en su nombre. En los últimos siete años, Bank Mellat ha transferido cientos de millones de dólares a entidades iraníes de la industria nuclear, de misiles y del sector de la defensa».

8. A continuación el Consejo de la Unión Europea adoptó la Decisión 2010/413/PESC.[7] El artículo 20, apartado 1, letras a) y b), de dicha Decisión exige la inmovilización de todos los fondos y recursos económicos cuya propiedad, posesión, control o tenencia corresponda a las personas, las entidades o los organismos enumerados en los anexos I y II. Los que constan en el anexo I [artículo 20, apartado 1, letra a)] fueron designados en virtud de las RCSNU aplicables, mientras que en el anexo II [artículo 20, apartado 1, letra b)] figuran quienes:

«[...] se dediquen, estén directamente vinculadas o presten apoyo a las actividades nucleares de Irán relacionadas con la proliferación o al desarrollo de sistemas vectores de armas nucleares, incluso mediante su participación en la adquisición de artículos, bienes, equipos, materiales y tecnologías prohibidos, o personas que actúen en su nombre o bajo su dirección, o personas que hayan evadido o infringido, o que hayan ayudado a personas y entidades designadas a evadir las sanciones o infringir las disposiciones de las RCSNU 1737 (2006), 1747(2007), 1803 (2008) [[8]] y 1929 (2010) o de la presente Decisión, [...] o a entidades que sean de su propiedad o estén bajo su control o actúen en su nombre, enumerados en el anexo II».

9. Con arreglo al artículo 23, apartado 2, de la Decisión 2010/413: «El Consejo, por unanimidad y a propuesta de los Estados miembros o del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, establecerá la lista del anexo II y adoptará las modificaciones de la misma.»

10. Los bancos están enumerados ambos en el anexo II.

11. En el caso de Bank Mellat, se aporta la siguiente motivación: «Se trata de un banco iraní de propiedad estatal. Bank Mellat sigue una pauta de conducta de apoyo y facilitación de los programas nucleares y de misiles balísticos de Irán. Ha prestado servicios bancarios a entidades incluidas en las listas de las Naciones Unidas y de la Unión Europea o a entidades que actúan en nombre de dichas entidades o siguiendo sus directrices, o a entidades de su propiedad o controladas por ellas. Es el banco matriz del FEE Bank, designado por la RCSNU 1929.»

6 — Resolución 1929 (2010) adoptada por el Consejo de Seguridad en su 6335 sesión de 9 de junio de 2010.

7 — Decisión 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; corrección de errores en DO 2010, L 197, p. 19)).

8 — Resolución 1803 (2008) adoptada por el Consejo de Seguridad en su 5848 sesión de 3 de marzo de 2008.

12. En el caso de Bank Saderat Iran, los motivos expuestos son: «Se trata de un banco iraní de propiedad estatal (el 94 % pertenece al Gobierno de Irán). Presta servicios financieros a entidades que contratan por cuenta de los programas nucleares y de misiles balísticos iraníes, incluidas entidades señaladas por la RCSNU 1737. Gestionaba los pagos y las cartas de crédito de OID (sancionada por la RCSNU 1737) y de Iran Electronics Industries (en lo sucesivo, «IEI») hasta marzo de 2009. En 2003 gestionó cartas de crédito en nombre de la sociedad iraní [MEC], relacionada con actividades nucleares (posteriormente sancionada por la RCSNU 1737).»

13. Al mismo tiempo, el Reglamento de Ejecución (UE) nº 668/2010 [9] incorporó a los bancos en la lista del anexo V del Reglamento nº 423/2007. Los motivos expuestos son los mismos que figuran en la Decisión 2010/413.

14. El 25 de octubre de 2010, el Consejo revisó las medidas restrictivas en vigor adoptando la Decisión 2010/644/PESC [10] y el Reglamento (UE) nº 961/2010. [11]

15. En la exposición de motivos de la Decisión 2010/644, se indica que el Consejo llevó a cabo un estudio completo de la lista de personas y entidades, tal y como figuran en el anexo II de la Decisión 2010/413, teniendo en cuenta las observaciones presentadas por los afectados. Se concluyó que, con dos excepciones, las personas y entidades enumeradas debían seguir siendo objeto de las medidas restrictivas específicas previstas en la Decisión 2010/413, y que las indicaciones referentes a determinadas entidades debían modificarse. Los bancos continuaron incluidos en la lista del nuevo anexo II de la Decisión 2010/413, aportándose al efecto básicamente los mismos motivos que en la versión anterior, salvo que ya no se afirmaba que Bank Mellat fuera un banco estatal y respecto a Bank Saderat Iran se indicaba simplemente que era un banco «del que el gobierno iraní es copropietario», suprimiéndose la anterior referencia a la participación del 94 %.

16. El artículo 16, apartado 1, del Reglamento nº 961/2010 reiteró los criterios recogidos en el artículo 20, apartado 1, letra a), de la Decisión 2010/413 (designación en virtud de las RCSNU) y dispuso que los afectados serán incluidos en el anexo VII, mientras que el artículo 16, apartado 2, letras a) y b), repitió los criterios del artículo 20, apartado 1, letra b), de la Decisión y estableció que los afectados serán incluidos en el anexo VIII. El artículo 32, apartado 2, estableció la misma exención de responsabilidad que el artículo 12, apartado 2, del Reglamento nº 423/2007. Los bancos fueron incluidos en el anexo VIII, con una motivación idéntica a la del nuevo anexo II de la Decisión 2010/413.

17. El 1 de diciembre de 2011, el Consejo adoptó la Decisión 2011/783/PESC [12] y el Reglamento de Ejecución (UE) nº 1245/2011, [13] que modifican respectivamente el anexo II de la Decisión 2010/413 y el anexo VIII del Reglamento nº 961/2010. La exposición de motivos de cada una de estas medidas señala que el Consejo llevó a cabo una revisión completa de la lista que figura en el anexo pertinente, tuvo en cuenta las observaciones presentadas por los interesados y concluyó que las personas y entidades enumeradas debían seguir sujetas a las medidas restrictivas específicas previstas.

9 — Reglamento de Ejecución del Consejo de 26 de julio de 2010 relativo a la aplicación del artículo 7, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 423/2007, sobre la adopción de medidas restrictivas contra Irán (DO L 195, p. 25).

10 — Decisión del Consejo de 25 de octubre de 2010 por la que se modifica la Decisión 2010/413/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán y se deroga la Posición Común 2007/140/PESC (DO 2010, L 281, p. 81).

11 — Reglamento 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 (DO L 281, p. 1).

12 — Decisión del Consejo de 1 de diciembre de 2011 por la que se modifica la Decisión 2010/413/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán (DO L 319, p. 71).

13 — Reglamento de Ejecución del Consejo de 1 de diciembre de 2011 por el que se aplica el Reglamento (UE) nº 961/2010 sobre medidas restrictivas contra Irán (DO L 319, p. 11).

18. El 23 de marzo de 2012, el Consejo adoptó el Reglamento (UE) nº 267/2012.[14] Su artículo 23, apartado 1, exige de nuevo la inmovilización de los activos de quienes han sido designados de conformidad con las RCSNU, que se enumeran en el anexo VIII, en tanto que el artículo 23, apartado 2, impone la inmovilización de los activos de quienes figuran en el anexo IX. Los criterios del artículo 23, apartado 2, letras a) y b), son sustancialmente los mismos que los previstos en el artículo 16, apartado 2, letras a) y b), del Reglamento nº 961/2010, si bien el artículo 23, apartado 2, letras c), d) y e), añade otros criterios adicionales, de los cuales sólo el recogido en la letra d) resulta pertinente para entidades como los bancos. Es aplicable a aquellos que hayan sido identificados: «como 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». El artículo 42, apartado 2, establece la misma exención de responsabilidad que el artículo 12, apartado 2, del Reglamento nº 423/2007. Una vez más, los bancos están enumerados ambos en el anexo IX de dicho Reglamento. La motivación ofrecida es la misma que la que se recoge en el anexo II de la Decisión 2010/413, en su versión modificada por la Decisión 2010/644.

19. También se establecieron en esta legislación un número limitado de excepciones a las obligaciones de inmovilización de activos, en particular en el artículo 9 del Reglamento nº 423/2007, el artículo 20, apartado 6, de la Decisión 2010/413, el artículo 18 del Reglamento nº 961/2010 y el artículo 25 del Reglamento nº 267/2012. En esencia, todas estas disposiciones facultan a las autoridades nacionales a autorizar la liberación de activos inmovilizados a fin de efectuar un pago debido por una persona, entidad u organismo designados a favor de otra parte, siempre y cuando el pago se adeude en virtud de una obligación que se asumió o surgió antes de la fecha de la designación y no contribuya a una actividad relacionada con bienes o tecnología referentes al desarrollo nuclear o a otro actividad prohibida.

Breve resumen del procedimiento en primera instancia y de las sentencias recurridas

20. El 7 de octubre de 2010, los bancos interpusieron ante el Tribunal General sendos recursos separados, aunque formulando en esencia las mismas cuestiones y alegaciones, en los que impugnaban su inclusión en las listas respectivas, inicialmente en los anexos de la Decisión 2010/413 y el Reglamento de Ejecución nº 668/2010. En el curso del procedimiento, al adoptarse nuevas medidas, ajustaron el alcance de su petición de anulación con objeto de incluir los anexos de la Decisión 2010/644, el Reglamento nº 961/2010, la Decisión 2011/783, el Reglamento de Ejecución nº 1245/2011 y el Reglamento nº 267/2012, en la parte en que dichas medidas les afectaban. Estos ajustes fueron aceptados por el Tribunal General y no se cuestionan. La Comisión intervino en ambos asuntos en apoyo del Consejo.

21. El Tribunal General examinó, en primer lugar, la alegación de las instituciones según la cual los bancos, como emanaciones del Estado iraní, no podían invocar las garantías y la tutela vinculadas a los derechos fundamentales.

22. Tras desestimar dicha alegación, pasó a analizar el primer motivo formulado por los bancos (incumplimiento de la obligación de motivación y vulneración del derecho de defensa y del derecho a una tutela judicial efectiva) en cinco etapas: la posibilidad de que los bancos invoquen el derecho de defensa; la obligación de motivación y el derecho de defensa por lo que atañe a la comunicación inicial de la prueba; el derecho de defensa en relación con el acceso al expediente del Consejo; el derecho de defensa en lo que respecta a la posibilidad de los bancos de dar a conocer su punto de

14 — Reglamento del Consejo de 23 de marzo de 2012 relativo a medidas restrictivas contra Irán y por el que se deroga el Reglamento (UE) nº 961/2010 (DO L 88, p. 1).

vista y su derecho a la tutela judicial efectiva, y supuestos errores que vician el examen y la revisión efectuados por el Consejo. Estimó este motivo por lo que respecta a la Decisión 2010/413, el Reglamento de Ejecución nº 668/2010, la Decisión 2010/644 y el Reglamento nº 961/2010, en cuanto estos actos afectaban a los bancos.

23. A continuación examinó el segundo motivo (error manifiesto de apreciación), concluyendo en ambos casos que los hechos aducidos por el Consejo no justificaban la imposición de medidas restrictivas.

24. Tras el examen de los dos primeros motivos, el Tribunal General llegó a la conclusión de que procedía anular todas las medidas impugnadas en cuanto afectaban a los bancos. En consecuencia, era innecesario examinar el tercer motivo (vulneración del derecho de propiedad y, en este contexto, del principio de proporcionalidad).

25. En el caso de Bank Saderat Iran, el Tribunal General examinó asimismo la afirmación del banco de que el Reglamento nº 267/2012 era una decisión en forma de reglamento. Decidió que el Reglamento nº 267/2012 constituía un auténtico reglamento, de forma que, con arreglo al artículo 60, párrafo segundo, del Estatuto del Tribunal de Justicia (en lo sucesivo, «Estatuto»), se suspendió su anulación durante un plazo de dos meses y diez días, durante el cual el Consejo podía paliar las infracciones apreciadas adoptando nuevas medidas restrictivas (o eventualmente interponer un recurso de casación). Por consiguiente, se mantuvieron los efectos de la Decisión 2010/413, en su versión modificada por la Decisión 2010/644 y por la Decisión 2011/783, con respecto al banco hasta que se hiciera efectiva la anulación del Reglamento nº 267/2012.

Pretensiones y alegaciones en el recurso de casación

26. El Consejo, con el apoyo de la Comisión y del Reino Unido, solicita al Tribunal de Justicia que anule las sentencias recurridas, desestime los recursos de primera instancia y condene a los bancos en costas tanto en primera instancia como en casación. Los bancos solicitan que se desestimen los recursos de casación y que se condene en costas al Consejo. Bank Saderat Iran se ha adherido también a la casación, solicitando al Tribunal de Justicia la anulación parcial de la sentencia recurrida en el asunto en que es parte, la anulación de todas las medidas impugnadas en cuanto le son aplicables y que condene al Consejo a cargar con las costas soportadas por el banco en la adhesión a la casación.

27. El Consejo alega que el Tribunal General cometió un error de Derecho al apreciar i) la facultad de los bancos de invocar la tutela de los derechos fundamentales y, por tanto, la admisibilidad de los recursos en primera instancia, ii) la obligación de motivación del Consejo, iii) el derecho de los bancos de acceder al expediente, iv) los supuestos defectos en la apreciación de los hechos por el Consejo y, v) el motivo relativo a un error manifiesto de apreciación. De estos motivos, el Reino Unido formula observaciones en apoyo de los motivos ii), iii) y v), mientras que la Comisión respalda los puntos ii) a v).

28. Los bancos estiman que la totalidad de los cinco motivos son infundados, pero además Bank Mellat sostiene la inadmisibilidad de la totalidad del recurso interpuesto en el asunto en el que es parte. En su adhesión a la casación, Bank Saderat Iran alega que el Tribunal General incurrió en un error al considerar i) que la Decisión 2010/413 y el Reglamento de Ejecución nº 668/2010 se basaron en «datos relativos a la demandante» y, ii) que el artículo 60, párrafo segundo, del Estatuto era aplicable al Reglamento nº 267/2012, lo que le llevó a extraer conclusiones injustificadas sobre estos dos extremos.

29. Abordaré estas cuestiones en el orden indicado en los dos puntos precedentes.

Admisibilidad del recurso de casación (asunto C-176/13 P)

30. La sentencia recurrida fue notificada a las partes el 30 de enero de 2013. Bank Mellat sostiene que, con arreglo al artículo 56 del Estatuto, el recurso de casación debía haberse interpuesto en el plazo de dos meses, es decir, a más tardar el 30 de marzo de 2013. El recurso fue interpuesto el 9 de abril de 2013, por lo que no es admisible. El artículo 51 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, que amplía los plazos procesales por razón de la distancia en un plazo único de diez días, carece de pertinencia. La distancia mencionada en dicho artículo ha de ser relevante: pretende garantizar que los litigantes no se vean en situación de desventaja por su alejamiento de la sede del Tribunal de Justicia [15] o por continuar usando medios de comunicación no electrónicos. Sin embargo, el Consejo no se encuentra distante del Tribunal de Justicia en ningún sentido relevante y utiliza medios de comunicación electrónicos. Así pues, la norma del artículo 56 del Estatuto ha de aplicarse de forma estricta.

31. El Consejo responde que el artículo 51 del Reglamento de Procedimiento es claro y preciso. Se aplica por igual a todos los litigantes, tanto conforme a su tenor literal como según la práctica del Tribunal de Justicia. La sentencia BASF de 1994 citada por el banco se basó en una decisión del Tribunal de Justicia, actualmente obsoleta, que diferenciaba entre los litigantes en función de su lugar de establecimiento.

32. A mi juicio, resulta desafortunado que el Reglamento de Procedimiento siga mencionando una ampliación de los plazos procesales «por razón de la distancia». Esa expresión era oportuna antes del año 2000, cuando el anexo II de dicho Reglamento establecía distintas ampliaciones de entre dos días y un mes, «excepto en los casos en que las partes tuvieren su residencia habitual en el Gran Ducado de Luxemburgo». Esta diferenciación había sido introducida con anterioridad, [16] cuando por las limitaciones de los servicios postales, la distancia física al Tribunal de Justicia era un factor significativo que afectaba al cumplimiento de los plazos. Al sustituirse tales ampliaciones por «un plazo único de diez días» claramente desaparecieron todas las consideraciones relativas a la distancia a la sede del Tribunal de Justicia como ventaja o desventaja procesal, y persiguió (en un contexto de unos medios de comunicación accesibles con carácter general, rápidos o incluso instantáneos, en gran medida con independencia de la distancia) establecer de nuevo igualdad de condiciones para todos, al margen del lugar de residencia o establecimiento de las partes. Así pues, la subsistencia de la expresión «por razón de la distancia» debe entenderse como un vestigio de una época pretérita, carente de funciones en el Reglamento de Procedimiento moderno —tanto más cuanto que no cabe concebir ninguna forma de determinar qué grado de «distancia» podría o no propiciar una ampliación de los plazos—.

33. Dicho esto, el texto del artículo 51 del Reglamento de Procedimiento prevé en efecto que los plazos procesales se ampliarán en un plazo único de diez días. Por tanto, considero que el recurso fue interpuesto dentro del plazo señalado, en un período de 2 meses ampliado en 10 días según lo previsto en el artículo 56 del Estatuto en relación con el artículo 51 del Reglamento de Procedimiento. Así pues, la excepción de inadmisibilidad formulada por Bank Mellat carece de fundamento.

15 — Sentencia Comisión/BASF y otros (C-137/92 P, EU:C:1994:247), apartado 40.

16 — En el artículo 85, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, de 4 de marzo de 1953 (DO 1953, 3, p. 37), las ampliaciones oscilaban entre un día para los residentes en Bélgica y dos meses para los residentes fuera de Europa.

Posibilidad de invocar la tutela de los derechos fundamentales (admisibilidad de los recursos en primera instancia)

34. En ambas sentencias,[17] el Tribunal General desestimó las alegaciones del Consejo y de la Comisión según las cuales los bancos, como emanaciones del Estado iraní, no podían invocar las garantías y la tutela vinculadas a los derechos fundamentales. Observó que ni los Tratados ni la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea[18] prevén disposiciones que excluyan a las personas jurídicas que son emanaciones de los Estados de la protección de los derechos fundamentales; en efecto, la Carta garantiza los derechos de «toda persona». El artículo 34 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en lo sucesivo, «CEDH»),[19] invocado por las instituciones, es una disposición procesal que establece la inadmisibilidad de los recursos presentados ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) por organizaciones gubernamentales, de forma que un Estado Parte no puede ser a la vez demandante y demandado ante dicho Tribunal; no es aplicable a los tribunales de la Unión Europea ni a los presentes asuntos. La alegación de que un Estado por sí mismo no puede disfrutar de derechos fundamentales en su territorio carece de pertinencia en relación con los derechos que puedan corresponder a las entidades que son emanaciones de un Estado en el territorio de otros Estados miembros. En consecuencia, las personas jurídicas que son emanaciones de países no miembros pueden invocar las garantías y la tutela vinculadas a los derechos fundamentales, siempre que tales derechos sean compatibles con su condición de personas jurídicas. En cualquier caso, el Tribunal General estimó que las instituciones no habían demostrado que los bancos fueran realmente emanaciones del Estado iraní, es decir, entidades que participaban en el ejercicio del poder público o que gestionaban un servicio público bajo el control de las autoridades; sus actividades eran de carácter comercial y la participación estatal era en ambos casos minoritaria.

35. El Consejo aduce que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al llegar a estas dos conclusiones.

36. Sobre el primer punto, el Consejo acepta que las personas jurídicas puedan disfrutar de derechos fundamentales y que los Estados puedan gozar de derechos procesales; ahora bien, los Estados no pueden disponer de derechos fundamentales. El artículo 34 del CEDH no es una norma procesal limitada a ese Convenio. Un Estado debe respetar los derechos fundamentales de quienes están sujetos a su jurisdicción, pero no puede disfrutar por sí mismo de tales derechos. Un Estado soberano tampoco puede quedar sujeto a la jurisdicción de otro Estado en el sentido del CEDH. Los Tribunales de la Unión Europea no han sido concebidos para resolver litigios entre la Unión Europea y los países no miembros sobre los derechos de propiedad de estos últimos. Aunque en los Tratados de la Unión Europea o en la Carta no existe ninguna disposición expresa similar al artículo 34 del CEDH, debe aplicarse el mismo principio en el Derecho de la Unión Europea, con independencia de que las personas jurídicas de que se trate sean Estados miembros, países no miembros u organizaciones gubernamentales o entidades de cualquiera de ellos.

37. En cuanto al segundo punto, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos pone de manifiesto que el contexto específico jurídico y fáctico ha de ser valorado detenidamente para determinar si una entidad es de carácter gubernamental o no gubernamental. La Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas ha propuesto definiciones de «Estado» que abarcan las instituciones del Estado u otras entidades que efectúen actos en ejercicio de una autoridad soberana, incluidas empresas u otras entidades del Estado que realicen operaciones comerciales. El Tribunal de Justicia también se ha pronunciado[20] sobre el concepto de Estado, señalando que la imputabilidad al

17 — Véanse las sentencias Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39), apartados 35 a 46, y Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59), apartados 33 a 44.

18 — DO 2010, C 83, p. 389 (en lo sucesivo, «Carta»).

19 — Firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950.

20 — Sentencia Francia/Comisión (C-482/99, EU:C:2002:294; en lo sucesivo, «Stardust»), apartados 55 a 57.

Estado de una medida de ayuda tomada por una empresa pública puede deducirse de las circunstancias y el contexto, en particular de los vínculos existentes entre la empresa y el Estado; el mero hecho de que una empresa pública adopte la forma de sociedad de capital de Derecho común no excluye que las medidas de ayuda adoptadas por tal sociedad sean imputables al Estado. Asimismo, el Tribunal General no tuvo en cuenta que, aunque el Gobierno iraní sólo tiene ahora una participación en Bank Mellat del 20 % y en Bank Saderat Iran del 33 %, sigue ejerciendo una influencia dominante, puesto que el resto del accionariado está muy disperso.

38. Por último, el Consejo señala que la excepción de inadmisibilidad que formuló en primera instancia se aplicaba a todos los motivos invocados por los bancos, ya que éstos solicitaron en sus recursos la anulación de las decisiones del Consejo por las que se ordenó la inmovilización de sus activos, lo cual constituía una interferencia (aunque justificada) en el derecho fundamental de disfrutar de la propiedad.

39. Los bancos aducen, en primer lugar, que el Tribunal General llegó a la conclusión de hecho, no susceptible de recurso, de que no eran emanaciones del Estado iraní.

40. En segundo lugar, estas conclusiones de hecho eran incorrectas en todo caso. Los elementos de prueba aportados indicaban únicamente una participación estatal minoritaria. Además, el Consejo tergiversa las definiciones de «Estado» elaboradas por la Comisión de Derecho Internacional. En realidad, dicha Comisión ha dicho que las entidades que realizan operaciones comerciales pueden ser teóricamente emanaciones del Estado si desempeñan funciones públicas; ahora bien, los bancos no ejercen ese tipo de funciones. La sentencia Stardust carece de pertinencia, puesto que no se ha demostrado que ninguno de los bancos actuara siguiendo las instrucciones del Estado iraní. En el caso de Bank Mellat, además, el Tribunal Supremo del Reino Unido ha confirmado que dicho banco no está sujeto a control público y que no es una emanación del Estado. [21]

41. En tercer lugar, los bancos estiman que el Tribunal General no cometió un error de Derecho al declarar que las emanaciones de países no miembros pueden invocar las garantías y la tutela vinculadas a los derechos fundamentales. La Carta garantiza los derechos de «toda persona». Tampoco procede aplicar en el Derecho de la Unión el principio que se desprende del artículo 34 del CEDH. En la explicación del artículo 47 de la Carta («Derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial») se indica con claridad que la protección es más amplia en el Derecho de la Unión que en el CEDH. Además, el Tribunal de Justicia ha reconocido sistemáticamente los derechos de defensa de los Estados miembros en los litigios de los que ha conocido.

42. Por último, aun cuando el Tribunal General hubiera incurrido en errores de hecho y de Derecho, el resultado de las sentencias recurridas no se vería afectado. La postura del Consejo se basa en la invocación por los bancos de los derechos de propiedad en primera instancia. Ahora bien, ello sólo afecta al tercer motivo de cada uno de los asuntos, que no fue examinado por el Tribunal General. La motivación en que se basó el Tribunal General para anular las medidas impugnadas versaba sobre infracciones de requisitos procesales alegadas fuera del marco de los derechos humanos o fundamentales, y el Tribunal de Justicia ha reconocido que dichos requisitos pueden ser invocados por los Estados.

43. No comparto la alegación del Consejo según la cual los Estados (y sus emanaciones) no pueden disfrutar de derechos fundamentales.

21 — Bank Mellat (Appellant) v Her Majesty's Treasury (Respondent) (nº 1) y (nº 2), [2013] UKSC 38, apartado 66, y [2013] UKSC 39, apartados 15, 16 y 32.

44. Tanto el artículo 34 del CEDH como la sentencia Stardust parecen carecer de pertinencia. El Tribunal General señaló acertadamente que el artículo 34 del CEDH es una norma procesal con una finalidad específica en relación con los procedimientos ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, y no una manifestación de un principio general aplicable también en todo el Derecho de la Unión Europea. [22] Y la imputabilidad a un Estado miembro de la concesión de una ayuda no guarda relación con la cuestión de si la entidad que otorga la ayuda ha de ser considerada como una emanación del Estado a otros efectos.

45. Además, tal como han señalado los bancos, la motivación en que se basó el Tribunal General para anular las medidas impugnadas se refiere a requisitos procesales que pueden ser invocados por cualquier entidad contra la que se adopten medidas restrictivas, con independencia de su naturaleza. Así pues, la cuestión de si los bancos eran o no emanaciones del Estado iraní no afecta a la validez de la motivación de la anulación. [23]

46. Por último, la alegación del Consejo según la cual el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al concluir que las instituciones no habían acreditado que los bancos eran emanaciones del Estado es inoperante. Según reiterada jurisprudencia, las alegaciones relativas a una parte de la motivación de una sentencia que sólo se expone a mayor abundamiento no pueden servir de fundamento para la anulación de dicha sentencia. [24] Como se desprende claramente de las sentencias recurridas, [25] el Tribunal General examinó la cuestión de si los bancos eran realmente emanaciones del Estado iraní únicamente en aras de la exhaustividad, tras desestimar la alegación del Consejo de que los bancos no podían invocar la tutela y las garantías vinculadas a los derechos fundamentales.

47. En estas circunstancias, no es necesario examinar la alegación de los bancos de que el Consejo está cuestionando una apreciación de hecho del Tribunal General.

Obligación de motivación

48. El Tribunal General consideró [26] que procedía tomar en consideración tanto los motivos que figuran en las medidas impugnadas como las tres propuestas de adopción de medidas restrictivas comunicadas por el Consejo. Las medidas restrictivas se basaron en las propuestas. No obstante, en el caso de Bank Mellat, la tercera propuesta y, en el caso de Bank Saderat Iran, la totalidad de las tres propuestas fueron comunicadas tanto después de la interposición de los recursos como después de la adaptación de las pretensiones a la Decisión 2010/644 y al Reglamento nº 961/2010. Por consiguiente, pueden tomarse en consideración únicamente en la apreciación de la legalidad de la Decisión 2011/783, del Reglamento de Ejecución nº 1245/2011 y del Reglamento nº 267/2012.

49. En lo que respecta a Bank Mellat, [27] el Tribunal General señaló en total siete motivos para la adopción de las medidas restrictivas (los cuatro primeros figuraban en las medidas impugnadas y los tres últimos en las dos propuestas comunicadas el 13 de septiembre de 2010):

i) según la Decisión 2010/413 y el Reglamento de Ejecución nº 668/2010, el banco es de propiedad estatal;

22 — Véase también el punto 61 de las conclusiones del Abogado General Bot presentadas en el asunto Consejo/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:470; en lo sucesivo, «Kala Naft»).

23 — Véanse, en general, los puntos 57 a 75 de las conclusiones del Abogado General Bot presentadas en el asunto Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:470).

24 — Véase, por ejemplo, la sentencia Comisión/Kvaerner Warnow Werft (C-181/02 P, EU:C:2004:271), apartado 49.

25 — Véanse las palabras iniciales del apartado 42 de la sentencia Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39), y el apartado 40 de la sentencia Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59).

26 — Véanse las sentencias Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39), apartados 63 a 65, y Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59), apartados 61 a 63.

27 — T-496/10, EU:T:2013:39, apartados 66 a 67.

ii) tiene un comportamiento que apoya y facilita los programas nucleares y de misiles balísticos de Irán;

iii) presta servicios bancarios a entidades que figuran en las listas de las Naciones Unidas y de la Unión Europea, a entidades que actúan por cuenta o siguiendo instrucciones de éstas o a entidades en las que participan o ejercen su control éstas;

iv) es el banco matriz de FEE Bank, designado por la RCSNU 1929;

v) presta servicios bancarios a la AEOI y a Novin, a las que se refieren las medidas restrictivas adoptadas por el Consejo de Seguridad;

vi) gestiona las cuentas de los altos responsables de la OIA y de un responsable de compras iraní;

vii) ha facilitado el movimiento de millones de dólares para el programa nuclear iraní al menos desde 2003.

50. El Tribunal General concluyó que, a diferencia de los motivos indicados en los incisos ii), iii), vi) y vii), los previstos en los incisos i), iv) y v) eran suficientemente precisos para cumplir los requisitos de la jurisprudencia, a saber, facilitar al interesado indicaciones suficientes para saber si el acto está correctamente fundado o si adolece de un vicio y permitir al juez de la Unión ejercer su control sobre la legalidad de ese acto.

51. En el caso de Bank Saderat Iran, [28] se señalaron cinco motivos (los cuatro primeros figuraban en las medidas impugnadas y el quinto únicamente en la tercera propuesta de inclusión, notificada en anexo a la dúplica):

i) el banco es propiedad del Estado iraní (bien en un 94 % o bien «en parte», según otros actos);

ii) ha prestado servicios financieros a entidades que contratan por cuenta de los programas nucleares y de misiles balísticos iraníes, incluidas entidades señaladas por la RCSNU 1737;

iii) en marzo de 2009, gestionaba todavía pagos y créditos documentarios de la OID y de IEI, a las que se referían las medidas restrictivas.

iv) en 2003, gestionó cartas de crédito en nombre de MEC, relacionada con el programa nuclear iraní;

v) prestó servicios financieros a SIG.

52. El Tribunal General concluyó que los motivos i), iii), iv) y v) eran suficientemente precisos. Estimó que el inciso ii) no era una alegación general completada e ilustrada por los motivos expuestos a continuación, sino un motivo independiente y, en cuanto tal, excesivamente vago, ya que no precisaba las entidades a las que se prestaron los servicios financieros.

53. En consecuencia, con respecto a los motivos ii), iii), vi) y vii) en el caso de Bank Mellat, así como el motivo ii) en el supuesto de Bank Saderat Iran, el Consejo incumplió sus obligaciones de motivación y de comunicar a los bancos las pruebas de cargo. [29]

28 — Véase la sentencia Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59), apartados 64 a 73.

29 — Véanse las sentencias Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39), apartado 77, y Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59), apartado 73.

54. El Consejo aduce que el Tribunal General cometió un error de Derecho al examinar por separado cada uno de los elementos de la motivación, en lugar de considerarlos en su conjunto, por lo que llegó a la conclusión errónea de que los motivos ii) y iii), en el caso de Bank Mellat, y el motivo ii), en el caso de Bank Saderat Iran, eran excesivamente vagos para cumplir la obligación de motivación. Los motivos están claramente interrelacionados: en el caso de Bank Mellat, el motivo iii) (prestación de servicios bancarios a entidades que figuran en las listas de las Naciones Unidas y de la Unión Europea) especifica con mayor precisión el patrón de conducta mencionado en el motivo ii); en el caso de Bank Saderat Iran, los motivos iii) y iv) (gestión de pagos y créditos documentarios de la OID y de IEI, en nombre de MEC) indican con más precisión el comportamiento mencionado en el motivo ii) (prestación de servicios financieros a entidades que contratan por cuenta de los programas nucleares y de misiles balísticos iraníes, incluidas entidades señaladas por las Naciones Unidas). De este modo, los motivos en su conjunto permitieron a los bancos determinar si las medidas impugnadas estaban correctamente fundadas o si adolecían de un vicio, y al juez de la ejercer su control sobre su legalidad. Aun cuando las entidades enumeradas no fueron identificadas nominalmente, los bancos podrían haber cotejado las listas de las Naciones Unidas y de la Unión Europea con sus propias listas de clientes. Otro tanto sucede con respecto al motivo vi) en el caso de Bank Mellat (gestión de cuentas de los altos responsables de la OIA y de un responsable de compras).

55. La Comisión coincide en que los motivos han de considerarse en su conjunto y a la luz de su contexto (incluidas las correspondientes listas de las Naciones Unidas de entidades a las que los bancos deberían haber denegado la prestación de servicios). No es preciso que cada motivo cumpla, por separado, todos los requisitos de la obligación de motivación. Si todos los motivos en su conjunto permitieron a los bancos saber si un cliente figuraba en las listas y determinar si las medidas impugnadas estaban correctamente fundadas y no adolecían de un error de hecho, proporcionando al juez de la Unión información suficiente para ejercer su control de legalidad sobre la designación, entonces el Consejo no pudo incumplir su obligación de motivación.

56. El Reino Unido cita la declaración realizada por el Tribunal de Justicia en la sentencia Kadi II: «Habida cuenta del carácter preventivo de las medidas restrictivas de que se trata, si al controlar la legalidad de la decisión impugnada [...], el juez de la Unión considera que al menos uno de los motivos mencionados [...] es lo bastante preciso y concreto, que está respaldado por hechos y que constituye, por sí solo, una base suficiente para fundamentar la decisión, la circunstancia de que otros de esos motivos no presenten tales características no puede justificar la anulación de dicha decisión [...]» [30]

57. Ambos bancos estiman esencial que los motivos se analicen individualmente y aquellos que sean excesivamente vagos no deben tenerse en cuenta para el examen de posibles errores de apreciación.

58. Bank Mellat afirma que, en su caso, se consideró acertadamente que los motivos ii), iii), vi) y vii) eran excesivamente vagos. Los motivos ii) (comportamiento que apoya y facilita los programas nucleares y de misiles balísticos de Irán) y iii) (prestación de servicios a entidades que figuran en las listas de las Naciones Unidas y de la Unión Europea, a entidades que actúan por cuenta o siguiendo instrucciones de éstas o a entidades en las que participan o ejercen su control éstas) no recogen ninguna indicación. Con objeto de comprobar qué clientes podrían verse afectados, el banco no sólo tendría que haber comprobado las denominaciones de las entidades incluidas en las listas de las Naciones Unidas y de la Unión Europea, sino también de las «entidades que actúan por cuenta o siguiendo instrucciones de éstas o [las] entidades en las que participan o ejercen su control éstas», que no constan en las listas en sí mismas y podrían alcanzar un número prácticamente ilimitado, a lo largo de un período de tiempo considerable. Dado que el Consejo debería haber sabido a qué entidades se aludía, podría y debería haberlas identificado. Así pues, con independencia de que los motivos ii) y iii) se tomen en consideración por separado o conjuntamente, siguen siendo excesivamente vagos.

30 — Sentencia Comisión y otros/Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, EU:C:2013:518; en lo sucesivo, «Kadi II»), apartado 130.

En cuanto al motivo vi) (gestión de cuentas de los altos responsables de la OIA y de un responsable de compras), la única afirmación del Consejo es que los registros de los bancos recogen las identidades de empleadores de los clientes, sin que se hayan aportado pruebas. Dado que el Consejo no menciona el motivo vii), hay que presumir que acepta que dicho motivo era excesivamente vago.

59. Bank Saderat Iran formula alegaciones similares. Añade que, con respecto a los motivos iii) (gestión de pagos y créditos documentarios de la OID y de IEI) y iv) (gestión de créditos documentarios en nombre de MEC), no se indicó si las entidades designadas conformaban una lista exhaustiva o no, y la vaguedad se vio intensificada por la circunstancia de que se indicara que las entidades incluidas en la lista de las Naciones Unidas se encontraban «entre» las entidades a las que hacía referencia el motivo ii) (servicios financieros a entidades que contratan por cuenta de los programas nucleares y de misiles balísticos iraníes, incluidas entidades señaladas por la RCSNU 1737).

60. A mi parecer, la postura adoptada por las instituciones y el Reino Unido es correcta en principio: cuando se aportan motivos de forma secuencial, han de considerarse conjuntamente y los motivos sucesivos pueden ofrecer fundamento y explicación a los demás. Así sucede en particular con los motivos indicados en las propias medidas impugnadas, que se recogen en un párrafo único para cada banco. Otro tanto sucede, sin embargo, con los motivos aportados por separado (como los que se indican en las medidas impugnadas, por una parte, y los que figuran en las propuestas de inclusión en las listas comunicadas de buena fe, por otra), ya que es evidente que la obligación de las instituciones consiste en aportar motivos que, leídos en su contexto, proporcionen información suficiente a las partes perjudicadas y al juez de la Unión. [31] No obstante, como el Reino Unido ha señalado con razón, basta con que uno de esos motivos esté formulado adecuadamente.

61. Por lo tanto, estoy de acuerdo en que, en ambos casos, el motivo ii), aunque ciertamente adolece de vaguedad cuando se toma por sí solo, es explicitado por los motivos subsiguientes [motivos v) y posiblemente vi), en el supuesto de Bank Mellat, y motivos iii), iv) y v), en el supuesto de Bank Saderat Iran], por lo que debería haber sido valorado junto con ellos. Por tanto, el Tribunal General cometió un error de Derecho en su forma de plantear la apreciación de la obligación de motivación.

62. En consecuencia, en el caso de Bank Saderat Iran, el motivo ii) (servicios financieros a entidades que contratan por cuenta de los programas nucleares y de misiles balísticos iraníes, incluidas entidades señaladas por la RCSNU 1737) no era excesivamente vago a la luz de los motivos iii), iv) y v), en los que se identificaban cuatro entidades específicas. En este contexto, tampoco generó incertidumbre el hecho de que se indicara que las entidades designadas por las Naciones Unidas se encontraban «entre» aquellas a las que se refería el motivo ii). No obstante, aunque los motivos iii), iv) y v) aclaran sin duda el motivo ii), éste último no añade nada a los demás y no proporciona aclaración alguna por sí mismo. Por consiguiente, aunque soy de la opinión de que el Tribunal General debería haber estimado que el motivo ii) ofrecía un marco para los motivos iii), iv) y v), que consideró que habían sido formulados adecuadamente, este error de enfoque no puede justificar la anulación de la sentencia recurrida.

63. Coincido con Bank Mellat en que el motivo iii) (servicios a entidades que figuran en las listas de las Naciones Unidas y de la Unión Europea, a entidades que actúan por cuenta o siguiendo instrucciones de éstas o a entidades en las que participan o ejercen su control éstas) no añade precisión suficiente al motivo ii) (comportamiento que apoya y facilita los programas nucleares y de misiles balísticos de Irán). Si bien no ha de resultar excesivamente difícil que el banco verifique si entre sus clientes hay entidades que figuran efectivamente en las listas, comprobar si entre ellos existen entidades que actúan por cuenta o siguiendo instrucciones de aquéllas o entidades en las que participan o ejercen su control aquéllas, podría resultar excesivamente complicado en la práctica si la primera comprobación fuera negativa. Además, cabe suponer que el Consejo conocía las entidades a las que se refería y

31 — Véase la sentencia Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776), apartados 70 y 71.

podría haber comunicado sus identidades. Al no hacerlo, no proporcionó suficiente información para que el banco ejerciera efectivamente sus derechos de defensa y para que el Tribunal General llevara a cabo un control judicial eficaz. Es cierto que, en los presentes asuntos, los bancos decidieron impugnar su inclusión en las listas, pero ello no se opone al hecho de que la falta de información puede hacer más difícil a un potencial demandante tomar esa decisión o refutar (en el marco de la impugnación) una alegación formulada en términos vagos.

64. Sin embargo, el Tribunal General declaró que el motivo v) (prestación de servicios a la AEOI y a Novin) estaba adecuadamente formulado y Bank Mellat no ha cuestionado esta conclusión. Por tanto, del mismo modo que en el caso de Bank Saderat Iran, cabe considerar que los motivos ii), iii) y v), leídos en su conjunto, satisfacen la obligación de motivación, aun cuando los motivos ii) y iii) por sí solos no pueden cumplir dicha obligación, y el último de ellos no añade en realidad nada útil a la motivación.

65. En lo que se refiere al motivo vi) (gestión de cuentas de los altos responsables de la OIA y de un responsable de compras), estoy de acuerdo en que, para que su alegación prosperara, el Consejo tendría que haber fundamentado la afirmación de que los registros de los bancos recogían las identidades de empleadores de los clientes. La circunstancia de si esa información estaba o no incluida es, además, una cuestión de hecho, que el Tribunal de Justicia no tiene competencia para resolver en casación. Por último, tal como indica el banco, no parece que el Consejo cuestione la conclusión de que el motivo vii) era excesivamente vago.

66. Así pues, aunque acepto la alegación del Consejo acerca de la necesidad de apreciar los motivos en su conjunto, no estimo que haya identificado, a este respecto, ningún motivo de anulación de las sentencias recurridas.

Acceso al expediente

67. Tras la inclusión inicial de los bancos en las listas el 26 de julio de 2010 y antes de revisar esas inclusiones el 25 de octubre de 2010, el Consejo notificó dos propuestas de inclusión, presentadas por los Estados miembros, a Bank Mellat el 13 de septiembre de 2010 y a Bank Saderat Iran el 28 de octubre de 2010. Una tercera propuesta fue notificada a ambos bancos como anexo a la dúplica en primera instancia, con fecha de junio de 2011. Ahora bien, los bancos debían formular sus observaciones sobre la Decisión 2010/413 y el Reglamento de Ejecución nº 668/2010 a más tardar el 15 de septiembre de 2010.

68. En las sentencias recurridas,[32] el Tribunal General señaló que la tercera propuesta relativa a Bank Mellat y la totalidad de las tres propuestas referentes a Bank Saderat Iran fueron notificadas después de la finalización del plazo para formular observaciones sobre la Decisión 2010/413 y el Reglamento de Ejecución nº 668/2010, y tras la promulgación de la Decisión 2010/644 y el Reglamento nº 961/2010. Añadió que cuando el Consejo tiene intención de basarse en los datos aportados por un Estado miembro para adoptar medidas restrictivas, está obligado a garantizar, antes de la adopción de tales medidas, que los datos puedan comunicarse a la entidad afectada dentro del plazo señalado para que ésta pueda dar a conocer oportunamente su punto de vista. En los casos de autos, los bancos no dispusieron de esa oportunidad en lo que se refiere a las propuestas notificadas después del 15 de septiembre de 2010.

32 — Véanse las sentencias Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39), apartados 78 a 96, y Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59), apartados 74 a 90.

69. En el recurso de casación, el Consejo sostiene que el Tribunal General cometió un error al deducir, de la jurisprudencia según la cual se deben comunicar a la entidad designada las pruebas de cargo y ésta debe tener la ocasión de dar a conocer oportunamente su punto de vista sobre las mismas, [33] que las propuestas de inclusión presentadas por los Estados miembros deberían haberse comunicado a los bancos. Esa jurisprudencia se remonta a una época en la que no se exponían motivos específicos para designar a las personas y entidades incluidas en las listas. Ahora se facilitan dichos motivos, por lo que no hay ninguna justificación para exigir que las propuestas de inclusión sean comunicadas separadamente cuando se recogen en la motivación, ni tampoco es preciso comunicarlas de forma independiente cuando no se recojan, ya que no cabe presumir que el Consejo se ha basado en ellas. El Tribunal General debería haber aplicado, por el contrario, la jurisprudencia según la cual cuando se ha comunicado información suficientemente precisa que permite a la entidad interesada dar a conocer oportunamente su punto de vista sobre los cargos que se le imputan, el respeto del derecho de defensa no implica la obligación de dicha institución de permitir espontáneamente el acceso a los documentos incluidos en su expediente. [34] En cualquier caso, la información contenida en los motivos ofrecidos era suficiente para permitir a los bancos dar a conocer su punto de vista.

70. El Reino Unido cita la sentencia Kadi II: [35] «[...] el respeto del derecho de defensa y del derecho a una tutela judicial efectiva exige que la autoridad competente de la Unión comunique a la persona afectada [...] como mínimo, el resumen de motivos facilitado [...], a fin de que dicha persona pueda defender sus derechos [...]». Con arreglo a esta sentencia, lo que debe comunicarse es la motivación, y no la propuesta de inclusión. La propuesta de inclusión sólo tendrá valor si difiere de la motivación.

71. Los bancos alegan que el Consejo incurre en un error de principio. Las pruebas de que se trata deben comunicarse «en la medida de lo posible al mismo tiempo, o bien tan pronto como sea posible después de la adopción de la decisión inicial de congelación de fondos». [36] Ni la circunstancia de que los expedientes contenían únicamente las propuestas de inclusión ni la afirmación de que tales propuestas carecían de utilidad para los bancos pueden eximir al Consejo de la obligación de facilitarlos. Corresponde a los bancos, y no al Consejo, valorar qué elementos son pertinentes a efectos de presentar observaciones. Además, las propuestas de inclusión recogían alegaciones no contenidas en la motivación, que deberían haberse comunicado, y constituían el único material del expediente, por lo que no podían retenerse si se solicitaba acceder a ellas, como así se hizo. Una entidad designada no puede impugnar la apreciación del Consejo sin que se le comunique el material en que se basó. En los casos de autos, la motivación se apartó de las propuestas de inclusión y los bancos no conocieron en absoluto el contenido del expediente del Consejo hasta después de iniciarse el procedimiento.

72. En cuanto a la sentencia Kadi II, los bancos señalan, en primer lugar, que el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que una entidad designada tiene derecho a acceder al expediente [37] y a todo el material en el que se basó el Consejo al decidir designarla. El Consejo no argumenta que la comunicación resultara imposible por razones de confidencialidad. En las circunstancias del Sr. Kadi (que ya había sido designado por las Naciones Unidas, siendo la designación por la Unión Europea una medida ulterior), puede ser suficiente comunicar el resumen de motivos de las Naciones Unidas. En cambio, aquí la Unión Europea actuó en virtud de su potestad sancionatoria autónoma y debe comunicar todo el material.

33 — Sentencia Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Consejo (T-228/02, EU:T:2006:384; en lo sucesivo, «OMPI»), apartado 93.

34 — Sentencia Bank Melli Iran/Consejo (T-390/08, EU:T:2009:401), apartado 97.

35 — C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, EU:C:2013:518, apartado 111.

36 — Sentencia OMPI (EU:T:2006:384), apartado 137.

37 — Sentencias Consejo/Fulmen y Mahmoudian (C-280/12 P, EU:C:2013:775; en lo sucesivo, «Fulmen»), apartado 60, y Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, EU:C:2013:518), apartado 99.

73. Tal como entiendo el problema, la cuestión que plantea el Consejo es si es correcta la apreciación del Tribunal General según la cual al no comunicarse a los bancos las propuestas de inclusión de los Estados miembros, a fin de permitirles presentar observaciones sobre dichas propuestas, se infringieron sus derechos de defensa.

74. No se discute que todas las propuestas de inclusión fueron finalmente comunicadas a los bancos, que algunas de ellas no fueron comunicadas con plazo suficiente para formular observaciones, antes del 15 de septiembre de 2010, en relación con la Decisión 2010/413 y el Reglamento de Ejecución nº 668/2010 o que —con una excepción— las que no se comunicaron con plazo suficiente no contenían elementos de prueba o de información que fueran más allá de la motivación de las medidas impugnadas. La excepción mencionada fue la tercera propuesta relativa a Bank Saderat Iran, que indica que el banco ha prestado servicios financieros a SIG, una entidad designada por las Naciones Unidas y por la Unión Europea. Así pues, una comunicación más temprana sólo podría haber influido en la posibilidad de presentar observaciones en lo que respecta a este elemento de información.

75. No obstante, coincido con los bancos en que se les debería haber concedido acceso a todos los elementos del expediente en los que se basó el Consejo —al menos en la medida en que no contuvieran información confidencial— [38] con plazo suficiente para que pudieran presentar sus observaciones. Sólo podían haberse cerciorado de que sus observaciones eran completas si hubieran tenido acceso pleno, como mínimo, a los elementos no confidenciales del expediente sobre los que debía basarse la designación propuesta.

76. Tampoco correspondía al Consejo decidir qué elementos eran o no pertinentes a efectos de que los bancos formularan comentarios. [39] El hecho de que, aparte de la mención a SIG en la tercera propuesta en el caso de Bank Saderat Iran, las propuestas no comunicadas en plazo útil no contenían información que no fuera ya conocida por los bancos, no puede justificar que fueran retenidas o que se demorara su comunicación. Los bancos no podían tener conocimiento de esta circunstancia hasta que vieran las propuestas.

77. Por último, se desprende con claridad de la jurisprudencia citada por el propio Consejo que «cuando así lo solicite la parte interesada estará el Consejo obligado a facilitar el acceso a todos los documentos administrativos no confidenciales relativos a la medida de que se trate», [40] y según indicó el Consejo en sus alegaciones en primera instancia, los bancos habían solicitado información adicional en torno al expediente. El «principio del consentimiento del autor», que el Consejo citó en dichos escritos pero que no ha planteado en casación, no puede, a mi juicio, conferir carácter confidencial, a efectos del respeto del derecho de defensa de una entidad cuyos activos van a ser inmovilizados, a un documento cuyo único contenido se refiere a la conducta o supuesta conducta de la entidad de que se trata. Ese contenido no puede presentar carácter confidencial frente a dicha entidad.

78. Por lo tanto, considero que las alegaciones del Consejo no ponen de manifiesto ningún error de Derecho en las sentencias recurridas.

38 — En los presentes asuntos, las propuestas de inclusión no parecen plantear problemas de confidencialidad que pudieran haber justificado la renuencia a comunicarlas. La información que recogen no va más allá de los motivos para incluir a los bancos en las listas, tal como se indica en las sentencias recurridas (puntos 49 y 51 *supra*; véanse también los puntos 147 y ss. *infra*).

39 — No cabe excluir la posibilidad de que el Consejo decidiera apoyarse únicamente en determinados elementos del expediente, tras determinar que eran suficientes para fundamentar los motivos de la inclusión de los bancos en las listas. En tal caso, sin embargo, se produciría una vulneración del derecho de defensa de los bancos si el Consejo decidiera posteriormente, en caso de recurso judicial, basarse en otros elementos no comunicados sobre los que los bancos no tuvieron, por tanto, la oportunidad de presentar observaciones.

40 — Sentencia Bank Melli Iran/Consejo (T-390/08, EU:T:2009:401), apartado 97.

Sobre los vicios de que adolece el examen realizado por el Consejo

79. En su primer motivo invocado en primera instancia, los bancos alegaron que el Consejo no realizó un verdadero examen de las circunstancias del caso, limitándose a adoptar las propuestas presentadas por los Estados miembros, afectando este vicio tanto al examen inicial como a la revisión periódica de las medidas restrictivas.

80. Al analizar esta alegación,[41] el Tribunal General destacó la obligación del Consejo de garantizar que las medidas impugnadas estén justificadas. Al adoptar un primer acto, debe examinar la pertinencia y el fundamento de los elementos de información y de prueba que le son presentados, en virtud del artículo 23, apartado 2, de la Decisión 2010/413. Cuando adopta actos sucesivos que se refieren a la misma entidad, el Consejo está obligado a revisar la necesidad de mantener esas medidas a la luz de las observaciones presentadas por dicha entidad. En los presentes asuntos, nada indica que el Consejo haya comprobado la pertinencia y fundamento del material presentado antes de adoptar los primeros actos de inclusión de los bancos en las listas; en efecto, las indicaciones erróneas acerca de la propiedad estatal apuntan a que no se había realizado tal comprobación. Así pues, «al adoptar la Decisión 2010/413 y el Reglamento de Ejecución nº 668/2010, el Consejo incumplió la obligación de examinar la pertinencia y el fundamento de los elementos de información y de prueba respecto a la demandante que le fueron presentados, por lo que dichos actos adolecen de ilegalidad». Sin embargo, en las medidas posteriores el Consejo rectificó las indicaciones erróneas y reaccionó a las observaciones de los bancos, poniendo de manifiesto que había revisado las circunstancias a la luz de tales observaciones.

81. No obstante, el Tribunal General no especificó en cuál de las causas de anulación previstas en el artículo 263 TFUE, párrafo segundo (falta de competencia, vicios sustanciales de forma, violación de los Tratados o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución, o desviación de poder) basó su conclusión de que las primeras medidas adolecían de ilegalidad. A petición del Tribunal de Justicia, las partes del procedimiento de casación han expuesto sus puntos de vista sobre esta cuestión.

82. El Consejo sostiene que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al declarar que, cuando adopta un primer acto que impone medidas restrictivas, debe examinar la pertinencia y el fundamento de la información y las pruebas presentadas por los Estados miembros. ¿Qué elementos han de aportarse para demostrar la realización de esa comprobación? Por otra parte, las pruebas del apoyo de los bancos a las actividades de proliferación nuclear de Irán procedían de fuentes confidenciales a las que los miembros del Consejo en su conjunto no tenían acceso; no podían haber realizado dicha comprobación, por lo que la conclusión de que no la efectuaron carece de pertinencia.

83. En cuanto a la base jurídica de la anulación, el Consejo señala que el motivo de los bancos se basó en «vicios sustanciales de forma». Sin embargo, el vicio apreciado por el Tribunal General no fue una vulneración de la obligación de motivación ni del derecho de defensa ni de la tutela judicial efectiva. Tales derechos no son aplicables antes de que se adopte la primera decisión de inmovilización de los fondos; es preciso preservar el efecto sorpresa, esencial para la eficacia de la medida.[42] Los derechos de defensa y de tutela judicial efectiva sólo pueden ser infringidos después de la adopción de dicha decisión. En todo caso, no existe un requisito «sustancial de forma» conforme al cual el Consejo deba examinar la pertinencia y el fundamento de la información que se le ha presentado en apoyo de una propuesta de imposición de medidas restrictivas.[43]

41 — Véanse las sentencias Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39), apartados 97 a 104, y Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59), apartados 91 a 98.

42 — Sentencia Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión (C-402/05 P y C-415/05 P, EU:C:2008:461; en lo sucesivo, «Kadi I»), apartados 338 a 341.

43 — El artículo 3, apartado 4, del Reglamento Interno del Consejo dispone: «Sólo podrán incluirse en el orden del día provisional los puntos cuya documentación se haya enviado a los miembros del Consejo y a la Comisión a más tardar en la fecha de envío del orden del día.» No específica, sin embargo, qué documentos concretos se requieren para una decisión en particular.

84. Los bancos aducen que el Tribunal General no declaró que los expedientes deben mostrar que se ha realizado la comprobación, sino simplemente que no se realizó. El Consejo no niega que ha de examinar la pertinencia y el fundamento de la información, así como las pruebas que se le presentan, ni que no llevó a cabo ninguna comprobación; sostiene que no podía hacerlo por razones de confidencialidad. El Tribunal General, ante la falta de pruebas de que el Consejo hubiera realizado una comprobación adecuada, concluyó que no la había efectuado. Si las pruebas alegadas procedían de fuentes confidenciales a las que el Consejo en su conjunto no tenía acceso, es evidente que no pudo comprobarlas. Así pues, los bancos han sido incluidos en la lista en virtud de pruebas que no fueron examinadas por la institución responsable de tomar la decisión y que no fueron facilitadas ni a dicho órgano ni al Tribunal de Justicia.

85. En lo que atañe a la base jurídica de la anulación, los bancos estiman que, al no examinar la pertinencia y fundamento de la información y las pruebas de cargo, el Consejo i) cometió un error manifiesto de apreciación y/o infringió su derecho de defensa (violación de una norma jurídica relativa a la ejecución de los Tratados) y ii) no llevó a cabo una apreciación preliminar de la propuesta de inclusión (vicio sustancial de forma).

86. Los artículos 20, apartado 1, letra b), y 23, apartado 2, de la Decisión 2010/413 encomiendan al Consejo designar a aquellos cuyos activos deban ser inmovilizados. No puede delegar esta responsabilidad en los Estados miembros. El Consejo y los Estados miembros deberán cooperar lealmente y garantizar que las personas que reúnan los criterios, y sólo esas personas, sean incluidas en la lista del anexo II. La omisión del proceso de valoración necesario para aplicar estos artículos supone una vulneración de una norma jurídica relativa a la ejecución de los Tratados.

87. Este deber del Consejo debería analizarse también a la luz de la sentencia Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, EU:C:2013:518), en particular la obligación que se indica en sus apartados 114 y 115: i) «examinar, de modo cuidadoso e imparcial, la fundamentación de los motivos alegados [para la inclusión de una entidad o persona en la lista]», al decidir el mantenimiento de la inclusión tras las observaciones formuladas por la persona designada y, ii) valorar si solicita al Comité de Sanciones de Naciones Unidas y, a través de este último órgano, al Miembro de las Naciones Unidas que haya propuesto la inclusión, que comunique los datos o pruebas, confidenciales o no, que permitan a la autoridad competente de la Unión cumplir su deber de examen cuidadoso e imparcial. Al menos una parte de este material ha de ser facilitado posteriormente al juez de la Unión de modo que, a efectos de «controlar la legalidad de los motivos en que se basa la decisión de incluir o mantener el nombre de una persona concreta en la lista», el juez de la Unión pueda asegurarse «de que dicha decisión [...] dispone de unos fundamentos de hecho suficientemente sólidos». El apartado 118 de la citada sentencia deja claro que tales obligaciones son «garantías de procedimiento»; en consecuencia, deben ser requisitos sustanciales de forma en el sentido del artículo 263 TFUE. Hay que entender que el vicio apreciado por el Tribunal General está comprendido en el mismo motivo de anulación, ya que infringe las obligaciones mencionadas por el Tribunal de Justicia en la sentencia Kadi II.

88. Sin embargo, según los bancos, la sentencia Europäisch-Iranische Handelsbank/Consejo [44] apoya una conclusión alternativa, según la cual la obligación del Consejo consiste en examinar la información y las pruebas que se le han presentado en apoyo de una propuesta de inclusión, y el incumplimiento de tal obligación representa un error manifiesto de apreciación que debe considerarse como una vulneración de una norma jurídica relativa a la ejecución del Tratado.

44 — T-434/11, EU:T:2013:405, apartados 166 a 170, citada por el Tribunal de Justicia en sus preguntas a las partes (véase el punto 81 *supra*).

89. Ahora bien, las consideraciones precedentes no desvirtúan la conclusión de que la omisión del Consejo vulneró el derecho de defensa de los bancos, que implica la obligación de dar acceso al expediente y, lógicamente, también de comprobar que el expediente contenía la información y las pruebas mínimas requeridas. La vulneración del derecho de defensa es una infracción de los principios generales del Derecho, que son normas jurídicas sobre la ejecución de los Tratados.

90. La Comisión no acepta que el expediente deba acreditar que el Consejo comprobó la pertinencia y el fundamento de las pruebas que se le presentaron antes de adoptar los actos de que se trata. Una indicación errónea del expediente no puede tampoco constituir un indicio de que no se efectuó ninguna comprobación. Las actividades de proliferación nuclear de Irán son clandestinas, por su propia naturaleza, por lo que las pruebas obtenidas deben tener un alto grado de confidencialidad con objeto de evitar poner en peligro la cooperación internacional y a las personas que recopilan la información. Dado que el examen de dicha información por el Consejo ha de ser objeto de un grado de confidencialidad equivalente, el Tribunal General no está en condiciones de declarar que no se han llevado a cabo comprobaciones. Además, la inclusión de los bancos en la lista es creíble desde un punto de vista objetivo: son importantes bancos iraníes con presencia internacional significativa y sujetos al control efectivo del Gobierno iraní; no niegan sus relaciones económicas con determinadas entidades incluidas en la lista; y han sido designados por el Consejo de Seguridad. A la luz de estas consideraciones, no cabe considerar que los representantes de los Estados miembros se limitaron a confiar en las propuestas de otros Estados miembros al adoptar sus decisiones en el Consejo, tal como da a entender el Tribunal General.

91. En cuanto a la base jurídica de la anulación, la Comisión coincide con el Consejo y añade que en la sentencia Europäisch-Iranische Handelsbank/Consejo (T-434/11, EU:T:2013:405) el Tribunal General examinó una alegación análoga bajo el epígrafe de «error manifiesto de apreciación». El motivo pertinente fue, por tanto, «violación de los Tratados o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución». La falta de examen por el Consejo de la información que se le presentó en esos asuntos no afectó al derecho de defensa de los bancos, no imposibilitó el control judicial ni infringió ninguna norma institucional en el proceso de decisión del Consejo.

92. Por lo que respecta a la base jurídica de la anulación, a juicio del Reino Unido la única base jurídica posible es la «violación de los Tratados o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución». El razonamiento del Tribunal General se refiere a la forma en que el Consejo tomó la decisión, y no a aspectos procesales (como la motivación o el derecho a ser oído) surgidos después de su adopción. Las medidas impugnadas son normas jurídicas relativas a la ejecución de los Tratados. En otros contextos, cuando un órgano competente aplique indebidamente la legislación, cometa un error en la apreciación de los hechos o rebase los límites de sus facultades discrecionales, la decisión será anulada por error de apreciación. Por tanto, cualquier error de apreciación en la imposición de medidas restrictivas a los bancos constituiría una vulneración de las normas jurídicas que posibilitan la imposición de tales medidas.

93. En mi opinión, es preciso aclarar, en primer lugar, la base en virtud de la cual el Tribunal General decidió que el incumplimiento por el Consejo de la «obligación de examinar la pertinencia y el fundamento de los elementos de información y de prueba respecto a la demandante que le fueron presentados» tuvo por consecuencia que los primeros actos adolecieran de ilegalidad.

94. A mi juicio, dicha base sólo puede tratarse de un vicio sustancial de forma o una vulneración de una norma jurídica relativa a la ejecución de los Tratados (en particular, en los presentes asuntos, la obligación de apreciar correctamente los hechos). Dado que aborda esta cuestión bajo el epígrafe general de «incumplimiento de la obligación de motivación y la violación del derecho de defensa de la demandante y de su derecho a la tutela judicial efectiva», el Tribunal General parece estimar que se trata de un vicio sustancial de forma.

95. No obstante, no parecen existir precedentes para considerar que el examen previo de la pertinencia y fundamento de la información o pruebas antes de la primera inclusión, totalmente deseable en principio siempre que las circunstancias lo permitan, constituya un «requisito sustancial de forma» de la adopción de una decisión. Si así fuera, cualquier omisión en el examen de *todo* el material disponible en el que se sustenta un motivo para la adopción de una medida podría propiciar su anulación automática. Por consiguiente, parece preferible plantear esta cuestión en el sentido de que tal omisión probablemente aumentará de forma considerable el riesgo de error de apreciación, lo que podría constituir una vulneración de una norma jurídica relativa a la ejecución de los Tratados.

96. Otro planteamiento podría consistir en estimar que la omisión por el Consejo de comprobar íntegramente las propuestas de inclusión que se le han presentado ha infringido el derecho de defensa de los bancos. Conforme a reiterada jurisprudencia, el respeto del derecho de defensa en todo procedimiento que pueda terminar en un acto que sea lesivo para una persona constituye un principio fundamental del Derecho de la Unión y debe garantizarse aun cuando no exista ninguna normativa específica, y que exige que se permita a los destinatarios de decisiones que afecten sensiblemente a sus intereses expresar eficazmente su punto de vista, [45] siendo ese derecho un requisito sustancial de forma. [46] Si el propio Consejo no examinó las pruebas que apoyan las propuestas de inclusión, es evidente que no se permitió a los bancos expresar su punto de vista sobre dichas pruebas.

97. Sin embargo, la falta de examen de la pertinencia y el fundamento de las pruebas antes de tomar una primera decisión lógicamente no puede repercutir en el derecho de defensa de la persona afectada por la decisión, a menos que tenga derecho a ser oída antes de la adopción de la primera decisión (lo cual no sucede aquí). [47] Una cuestión bastante distinta es qué información o pruebas podrían o deberían comunicarse a los bancos en una fase posterior y/o aportarse al Tribunal General. Como señala el Consejo, las primeras decisiones requerían un efecto sorpresa. [48] Cuando los bancos tuvieran la posibilidad de impugnar tales decisiones, podrían invocar la falta de examen. En consecuencia, sus derechos de defensa no se vieron afectados por cualesquiera deficiencias internas en el proceso de decisión previo.

98. En consecuencia, a mi parecer la crítica de carácter procedimental del Tribunal General sobre la falta de examen de la pertinencia y fundamento de la información y las pruebas que sustentan las propuestas de inclusión no puede constituir un motivo autónomo para la anulación de las dos medidas de que se trata. Ello no supone que la crítica no estuviera justificada, pero parecería preferible considerar que la falta de todo indicio de que el Consejo examinó la pertinencia o fundamento de la información o pruebas en su poder fue un factor que podría haberse tenido en cuenta al valorar la calidad sustantiva del examen del Consejo.

99. Por tanto, estimo que la alegación formulada por el Consejo en el recurso de casación es fundada, por cuanto el Tribunal General cometió un error al estimar que la falta de examen de la pertinencia y fundamento de la información y pruebas en apoyo de las propuestas de inclusión vició de ilegalidad a las primeras medidas. No obstante, esta conclusión no significa por sí sola que las sentencias recurridas puedan anularse únicamente por este motivo. En el siguiente motivo de recurso se plantean también cuestiones de falta de prueba (o de falta de valoración de la prueba).

45 — Véase, por ejemplo, la sentencia Comisión/Lisrestal y otros (C-32/95 P, EU:C:1996:402), apartado 21 y jurisprudencia citada.

46 — Véase, por ejemplo, la sentencia Comisión/Italia (31/69, EU:C:1970:10), apartado 13. No obstante, caben excepciones —véase, por ejemplo, la sentencia Parlamento/Reynolds (C-111/02 P, EU:C:2004:265), apartados 57 a 60, en la que se declaró que cabe poner fin a la comisión de servicio de un funcionario de la Unión que ejerce temporalmente funciones en un grupo político y sujeto a la facultad discrecional de éste, sin necesidad de ofrecer audiencia al funcionario cuando el grupo ha perdido la confianza en él—.

47 — Aunque tomo nota de las observaciones de Lord Sumption en el asunto Bank Mellat v Her Majesty's Treasury (nº 2), citado en la nota 21, apartados 32 y ss., se formularon en un contexto procesal distinto. Por mi parte, no puedo descartar la posibilidad de que, en circunstancias muy excepcionales, el efecto sorpresa no sea esencial. (Un ejemplo podría ser el caso en que la persona sospechosa ya esté detenida legalmente en circunstancias en las que no está en posición de transferir fondos antes de la designación.) Obviamente, sin embargo, la sorpresa será normalmente necesaria para garantizar la eficacia.

48 — Véase el punto 83 y la nota 42 *supra*; véase también la sentencia Bank Melli Iran/Consejo (C-548/09 P, EU:C:2011:735), apartado 90.

Error manifiesto de apreciación por el Consejo

100. En primera instancia, los bancos sostuvieron que los motivos invocados por el Consejo no cumplían los requisitos establecidos en la Decisión 2010/413, el Reglamento nº 423/2007, el Reglamento nº 961/2010 y el Reglamento nº 267/2012, y no venían respaldados por pruebas. Por consiguiente, el Consejo incurrió en un error manifiesto de apreciación al adoptar medidas restrictivas basándose en esos motivos.

101. En ambas sentencias,[49] el Tribunal General recordó su jurisprudencia[50] según la cual el control judicial de la legalidad de un acto que imponga medidas restrictivas se extiende a la apreciación de los hechos y circunstancias invocados para justificarla, así como a la verificación de los datos y pruebas en los que se haya basado tal apreciación. En caso de impugnación, corresponde al Consejo aportar esos elementos e información para que el juez de la Unión ejerza su control. El Tribunal General examinó a la luz de estas consideraciones la fundamentación de aquellos motivos que no eran excesivamente vagos.

102. En el caso de Bank Mellat,[51] el Tribunal General concluyó que el motivo i) (propiedad estatal, invocado únicamente en la Decisión 2010/413 y en el Reglamento de Ejecución nº 668/2010) era erróneo y no podía justificar las medidas restrictivas previstas en los citados actos.

103. En cuanto al motivo iv) (banco matriz de FEE Bank, designado por el Consejo de Seguridad), la RCSNU 1929 justificó la designación de FEE Bank únicamente por la alegada participación de Bank Mellat en la proliferación nuclear, en términos equivalentes, en lo sustancial, al motivo vii) (facilitar el movimiento de millones de dólares para el programa nuclear iraní al menos desde 2003). Se basaba en una mera alegación, sin diferenciarse de los motivos relativos al propio Bank Mellat, y no podría justificar medidas restrictivas en su contra.

104. En lo que respecta al motivo v) (prestación de servicios a la AEOI y a Novin), no se presentaron pruebas ni información de que Bank Mellat hubiera prestado servicios a la AEOI. Reconoció prestar servicios a Novin, si bien explicando que dejó de hacerlo después de que se tomaran medidas restrictivas contra Novin. ¿Proporcionan tales servicios apoyo a las actividades de proliferación nuclear en el sentido de la Decisión 2010/413, el Reglamento nº 423/2007, el Reglamento nº 961/2010 y el Reglamento nº 267/2012? La cuestión estriba en si el banco tomó medidas para poner fin a la prestación de los servicios tan pronto como supo o podría haber sospechado razonablemente que Novin participaba en actividades de proliferación nuclear. El Consejo no ha aportado datos, pruebas específicas o información que indiquen que el banco tenía conocimiento de la participación de Novin antes de la adopción de las medidas restrictivas de las Naciones Unidas. Las instituciones aceptaron que en el período subsiguiente, por orden inmediata del banco, no se prestaron nuevos servicios a Novin, aparte de pagos pendientes no relacionados con la proliferación nuclear. Tras señalar que el artículo 20, apartado 6, de la Decisión 2010/413, el artículo 9 del Reglamento nº 423/2007, el artículo 18 del Reglamento nº 961/2010 y el artículo 25 del Reglamento nº 267/2012 permiten, en esencia, que se desbloqueen los fondos de las entidades afectadas para efectuar pagos en virtud de las obligaciones contraídas por ellas con anterioridad a su designación, en la medida en que dichos pagos no estén vinculados a la proliferación nuclear, el Tribunal General declaró que las circunstancias no justificaban la adopción de medidas restrictivas contra el banco. Habida cuenta de que las medidas restrictivas no estaban justificadas por los motivos i), iv) o v), el Tribunal General estimó el segundo motivo de Bank Mellat.

49 — Véanse las sentencias Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39), apartados 109 a 112, y Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59), apartados 103 a 106.

50 — Sentencia Bank Melli Iran/Consejo (T-390/08, EU:T:2009:401), apartados 37 y 107.

51 — Véase la sentencia Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39), apartados 113 a 139.

105. En el caso de Bank Saderat Iran,[52] el Tribunal General concluyó que el motivo i) (propiedad estatal del 94 % en la Decisión 2010/413 y en el Reglamento de Ejecución nº 668/2010, propiedad estatal parcial en las medidas posteriores) era erróneo en cuanto a la participación del 94 % e insuficiente en lo que respecta a la propiedad parcial para inferir que el banco prestaba apoyo a la proliferación nuclear. Por tanto, no apreció justificación en las medidas restrictivas.

106. En lo que se refiere al motivo iv) (gestión de créditos documentarios en nombre de MEC en 2003), el Consejo no acreditó que los servicios fueron prestados a MEC, o que el banco tenía conocimiento de la participación de esa compañía, que en 2003 aún no estaba sujeta a medidas restrictivas, en la proliferación nuclear. En consecuencia, ese motivo no justificaba las medidas restrictivas.

107. Lo mismo sucedía con el motivo v) (prestación de servicios a SIG), en el caso de la Decisión 2011/783, el Reglamento de Ejecución nº 1245/2011 y el Reglamento nº 267/2012. El Consejo no aportó ningún elemento que demostrara que el banco había prestado servicios financieros a SIG después de la adopción de las medidas restrictivas en su contra o que había conocido previamente la participación del grupo en la proliferación nuclear.

108. Por lo que respecta al motivo iii) (prestación de servicios a la OID e IEI), el banco aceptó que la OID e IEI realizaban actividades de proliferación nuclear y que en el pasado había gestionado sus créditos documentarios, pero rechazó que tales servicios justificaran la adopción de medidas restrictivas —eran servicios bancarios ordinarios relativos a créditos documentarios de exportación concedidos por bancos terceros, no relacionados con la proliferación nuclear—. Por lo tanto, el Tribunal General solicitó al Consejo información sobre los créditos documentarios, pero el Consejo no aportó ninguno de ellos. El Tribunal General no aceptó el argumento de que el banco tampoco había presentado material alguno. Corresponde al Consejo aportar las pruebas e información sobre las que se ha basado. La circunstancia de que resulte imposible determinar si las alegaciones del banco son fundadas no debe perjudicar a éste. Dado que el motivo consistía en el incumplimiento por el Consejo de su obligación de aportar los elementos de prueba y de información pertinentes, el segundo motivo fue estimado.

109. En casación, el Consejo alega que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al estimar las pretensiones de los bancos.

110. En primer lugar, sostiene que deben aplicarse a las actividades nucleares clandestinas de Irán las dudas expresadas por el Abogado General Bot en el asunto Kadi II[53] acerca de si procede aplicar la jurisprudencia sobre la exhaustividad del control judicial de las apreciaciones económicas complejas a los casos de terrorismo y si los análisis y las fuentes de los servicios de información han de someterse a los órganos jurisdiccionales de la Unión. Cuando las pruebas y la información que apoyan una propuesta de inclusión procedan de fuentes confidenciales, el Consejo puede proteger legítimamente dichas fuentes actuando sobre la base de la motivación propuesta por el Estado miembro de que se trate, siempre que sean objetivamente plausibles. Ese fue el caso de importantes bancos iraníes con presencia internacional y bajo el control efectivo del Gobierno iraní, de conformidad con el principio de confianza recíproca entre los Estados miembros y entre éstos y las instituciones de la Unión, así como el principio de cooperación leal previsto en el artículo 4 TUE, apartado 3.

111. El Consejo cita a continuación la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: «el derecho a la comunicación de las pruebas pertinentes no es absoluto. En un proceso penal pueden concurrir intereses contrapuestos, como la seguridad nacional o la necesidad de proteger a los testigos en riesgo de represalias, o la exigencia de preservar el secreto de los métodos policiales de investigación

52 — Véase la sentencia Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59), apartados 106 a 117.

53 — Conclusiones presentadas en este asunto (C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, EU:C:2013:176), punto 66.

criminal, que deben ponderarse con los derechos del acusado [...]. En algunos casos, puede resultar necesario no proporcionar ciertas pruebas a la defensa, con objeto de proteger los derechos fundamentales de otra persona o salvaguardar un interés público importante.» [54] Estas declaraciones se refieren a imputaciones penales y han de aplicarse *a fortiori* a las medidas restrictivas, que son meras medidas cautelares. Si las pruebas confidenciales se revelaran, la vida o la seguridad de las personas podrían correr peligro, y los métodos utilizados resultarían debilitados. Cuando un tercer país proporciona información con carácter confidencial, debe mantenerse la cooperación internacional.

112. El Consejo sostiene asimismo que el Tribunal General no atribuyó suficiente peso a las RCSNU al valorar la justificación. En la sentencia Kadi I, el Tribunal de Justicia destacó que la Unión «tiene en efecto el deber de atribuir especial importancia al hecho de que, conforme al artículo 24 de la Carta de las Naciones Unidas, la aprobación de resoluciones por parte del Consejo de Seguridad en virtud del capítulo VII de dicha Carta constituye el ejercicio de la responsabilidad primordial conferida a dicho órgano internacional de mantener la paz y la seguridad a nivel mundial [...]». [55] Tal como observó el Abogado General Bot en el asunto Kadi II, la lucha contra el terrorismo exige «la confianza y colaboración [...], más que desconfianza» entre la Unión y las Naciones Unidas, que comparten los mismos valores relativos al respeto de los derechos fundamentales. [56] Estas observaciones están en sintonía con los artículos 3 TUE, apartado 5, y 21 TUE, apartados 1 y 2, letra c), y la Declaración nº 13 de 13 de diciembre de 2007.

113. A continuación, el Consejo formula alegaciones específicas respecto de cada una de las sentencias recurridas.

114. En el caso de Bank Mellat, en primer lugar, el Tribunal General consideró erróneamente que el motivo iv) (sociedad matriz de FEE Bank, designada en la RCSNU 1929) debía diferenciarse de los otros motivos relativos a Bank Mellat. En un sentido más esencial, al descartar, como una mera alegación, la afirmación del Consejo de Seguridad según la cual Bank Mellat facilitó operaciones en nombre de entidades de la industria nuclear, de misiles y del sector de la defensa, el Tribunal General hizo caso omiso de la jurisprudencia sobre la relación entre el Derecho de la Unión y las RCSNU, así como las disposiciones de los Tratados de la Unión Europea. Debería haber concluido que la clara indicación del Consejo de Seguridad proporcionaba una justificación suficiente a las medidas restrictivas de la Unión contra Bank Mellat.

115. En cuanto a la conclusión según la cual el motivo v) (prestación de servicios bancarios a Novin) no justificaba las medidas impugnadas, ya que el banco puso fin a la relación una vez que tuvo conocimiento de la designación de Novin, el Consejo aduce que la prestación de servicios a Novin mientras ésta participaba en el desarrollo de las actividades de proliferación nuclear de Irán pone de manifiesto que es probable que el banco preste tales servicios en el futuro a otras entidades que se dediquen a las mismas actividades. En consecuencia, la inmovilización cautelar de activos estuvo justificada, con independencia de si el banco conocía realmente que las entidades ejercían tales actividades o que los servicios prestados se utilizarían para las mismas. La prestación de servicios a Novin constituía un apoyo a las actividades de proliferación nuclear de Irán en el sentido de la Decisión 2010/413, el Reglamento nº 961/2010 y el Reglamento nº 267/2012, que el Tribunal General interpretó de forma excesivamente restrictiva. De ese modo, sustituyó también la apreciación del Consejo por la suya propia en lo que respecta a los hechos que justifican la imposición de la inmovilización de activos, contradiciendo su propia jurisprudencia. [57]

54 — Véase TEDH, sentencia Jasper c. Reino Unido, de 16 de febrero de 2000, nº 27052/95, § 52.

55 — Sentencia Kadi I (C-402/05 P y C-415/05 P, EU:C:2008:461), apartado 294.

56 — Conclusiones presentadas en el asunto Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, EU:C:2013:176), punto 85.

57 — Véase la sentencia People's Mojahedin Organization of Iran/Consejo (T-256/07, EU:T:2008:461), apartado 138 y jurisprudencia citada.

116. En el caso de Bank Saderat Iran, el Consejo señala que el Tribunal General erró al no tener en cuenta la RCSNU 1803, que insta a los Estados a «vigilar las actividades de las entidades financieras situadas en sus territorios [...] en particular [...] Bank Saderat y [sus] sucursales y filiales en el extranjero, con objeto de evitar que contribuyan a actividades nucleares relacionadas con la proliferación o al desarrollo de sistemas vectores de armas nucleares, tal como se indica en la resolución 1737 (2006)». Debía existir un buen motivo para estimar que el banco contribuía a las actividades de proliferación nuclear de Irán, pero el Tribunal General no lo reconoció.

117. Por otra parte, el motivo iii) (gestión de créditos documentarios en nombre de la OID e IEI, cuando ambas habían sido ya designadas por las Naciones Unidas y la Unión Europea), era suficiente por sí mismo para justificar las medidas restrictivas. Los créditos documentarios referentes a productos exportados por la OID e IEI podían guardar una relación indirecta con las actividades de proliferación nuclear de Irán. Por lo tanto, es erróneo entender que la gestión de créditos documentarios en nombre de entidades designadas no podía justificar la aplicación de medidas de inmovilización de activos contra el banco. De nuevo, el Tribunal General siguió una interpretación excesivamente estricta y sustituyó la apreciación del Consejo por la suya propia. En todo caso, dado que el Consejo indicó la fecha de la gestión de los créditos documentarios por el banco (marzo de 2009) e hizo constar las entidades designadas de que se trata (la OID e IEI), y puesto que estos hechos no han sido negados, la información adicional debería haberse requerido al banco, y no al Consejo.

118. La Comisión destaca que las actividades de los bancos deben valorarse a nivel mundial. Las designaciones fueron estudiadas en el seno del Consejo de Seguridad, y el Consejo ha de tomar en consideración esas indicaciones. El Tribunal General no podía limitarse a examinar las pruebas del Consejo sobre determinadas operaciones y prescindir de que las actividades de los bancos eran consideradas internacionalmente sospechosas en relación con la proliferación nuclear de Irán. Las medidas restrictivas fueron adoptadas como respuesta a la continuación del programa nuclear de Irán y la falta de cooperación con la AEOI. Los activos de una serie de bancos iraníes han sido inmovilizados porque Irán utilizará los servicios bancarios para pagar materiales y tecnología importados. Probablemente un importador iraní se dirigirá, para obtener créditos documentarios, a un banco iraní internacional. Excluir a tal banco de un mercado importante contribuye a alcanzar el objetivo de la comunidad internacional. El Tribunal General pasó por alto la discrecionalidad política del Consejo para determinar la gravedad de la amenaza y elegir los medios para prevenirla.

119. La Comisión alega, sobre Bank Mellat, que la prestación de servicios en el pasado a favor de Novin muestra claramente que el banco puede ofrecer servicios a importadores que participan en la proliferación y el desarrollo nuclear. El Consejo ha de tener la capacidad de impedir la prestación en el futuro de tales servicios sin tener que demostrar una relación directa entre los servicios u operaciones específicos y la proliferación nuclear. En la ponderación de los derechos de las entidades designadas con los intereses de la seguridad de la Unión, el Consejo debe disponer de una cierta facultad discrecional para determinar si la prestación de los servicios financieros contribuye a las actividades de proliferación nuclear de las entidades designadas.

120. En lo que respecta a Bank Saderat Iran, la Comisión señala que el banco admite prestar servicios, al menos, a la OID e IEI, que participan ambas en la proliferación nuclear; así pues, concurre el criterio del artículo 23, apartado 2, letra a), del Reglamento nº 267/2012 (proporcionar «apoyo a las actividades nucleares de Irán que planteen un riesgo de proliferación»). No es preciso demostrar la vinculación directa de servicios u operaciones específicos con tales actividades; es improbable que los fondos y activos de las entidades dedicadas a la proliferación nuclear estén segregados, de modo que pueda distinguirse entre las actividades nucleares y otro tipo de actividades. Como el propio Tribunal

General declaró en la sentencia Bank Mellat/Consejo,[58] una entidad financiera extranjera debe poner fin a toda relación con un cliente cuando sepa o pueda razonablemente sospechar que ese cliente está implicado en la proliferación nuclear, está directamente asociado a ella o presta apoyo a la misma.

121. El Reino Unido coincide con ambas instituciones y alega que el Tribunal General cometió un error al no adoptar un enfoque similar al de la sentencia Bank Melli Iran.[59] En ambos asuntos, los pagos (becas y gastos de un organismo de actividades de investigación y desarrollo en el ámbito nuclear, que justificaron la designación en el asunto Bank Melli Iran, y gestión de créditos documentarios en nombre de organismos de los sectores de defensa y eléctrico, en el caso de autos) se efectuaron tras la designación de las entidades correspondientes. El Reino Unido asegura asimismo que la exigencia de alcanzar un equilibrio entre los intereses de la seguridad y la garantía de que las decisiones adoptadas por las instituciones de la Unión son adecuadas y fundadas se planteó en el asunto Fulmen.[60]

122. Los bancos afirman que lo que el Consejo sostiene no es que las alegaciones estaban fundadas en pruebas, sino que no necesita aportar pruebas o fundamentos. También hacen notar que la insuficiencia del motivo i) en ambos asuntos (control estatal) no ha sido cuestionada. Asimismo, el Consejo no está legitimado para argüir que el Tribunal General no tuvo debidamente en cuenta el carácter confidencial de las fuentes de las pruebas invocadas, ya que no mencionó la confidencialidad en primera instancia. El argumento de que los principios de confianza y cooperación entre las instituciones y los Estados miembros permiten al Consejo confiar en la información que le proporciona un único Estado miembro sobre la existencia de pruebas es contrario al principio de legalidad. Los bancos formulan seis observaciones adicionales a este respecto.

123. En primer lugar, la obligación del Consejo de aportar pruebas se deriva del derecho a la tutela judicial efectiva. El control jurisdiccional adecuado de la legalidad en cuanto al fondo de una decisión de inclusión se extiende a la apreciación de los hechos, las pruebas y las circunstancias que se han invocado en apoyo de la misma, no simplemente a la comprobación de la verosimilitud abstracta.[61]

124. En segundo lugar, imponer la carga de la prueba a la entidad sancionada obliga a ésta a demostrar un hecho negativo, lo que supone una desviación significativa e improcedente de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

125. En tercer lugar, el principio de cooperación leal obliga a los Estados miembros a ser francos con el Consejo y a éste a ser abierto y franco en los procedimientos judiciales.

126. En cuarto lugar, la posición del Consejo supone confiar en un único Estado miembro para determinar si existen pruebas válidas y fiables de una conducta que reúna los criterios de designación. Se burla así la exigencia de que el Consejo debe actuar por unanimidad al imponer medidas restrictivas[62] y la necesidad obvia de que el órgano encargado de tomar la decisión se base en pruebas que pueda ver y valorar. La delegación de esa función en un único Estado miembro es una abdicación de responsabilidades, resulta manifiestamente ilegal y no está autorizada (y menos aún exigida) por el principio de cooperación leal.

58 — T-496/10, EU:T:2013:39, apartado 125.

59 — T-35/10 y T-7/11, EU:T:2013:397, apartados 143 a 149.

60 — C-280/12 P, EU:C:2013:775.

61 — Sentencias E y F (C-550/09, EU:C:2010:382), apartado 57; Melli Bank/Consejo (C-380/09 P, EU:C:2012:137), apartado 46; OMPI (T-228/02, EU:T:2006:384), apartado 159; Fulmen/Consejo (T-439/10 y T-440/10, EU:T:2012:142), apartados 96 y 97; y Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, EU:C:2013:518), apartado 142.

62 — Artículo 31 TUE, apartado 1.

127. En quinto lugar, la exigencia de proteger la información confidencial podría justificar que no se comunicaran las pruebas a las partes o sus abogados. No puede justificar que, en el marco de un recurso de anulación, el Consejo no aporte al Tribunal de Justicia las pruebas invocadas. El Consejo va mucho más allá de la sentencia Jasper del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.[63] Carece de pertinencia que el Reglamento de Procedimiento no prevea expresamente que el juez de la Unión ha de tener en cuenta las pruebas no comunicadas a las partes o los abogados; las normas deben interpretarse a la luz de la obligación de confidencialidad derivada del Derecho primario, que vincula a todas las instituciones de la Unión Europea, incluido el Tribunal de Justicia.[64] Así pues, el Tribunal de Justicia puede examinar las pruebas confidenciales y disponer que no sean vistas por las partes o sus abogados.

128. En sexto lugar, el Consejo no puede limitarse a afirmar que existen problemas de seguridad; debe proporcionar al Tribunal datos suficientes para que compruebe si existen y si justifican una limitación de los derechos procesales. En el ámbito nacional, cuando se invocan consideraciones de seguridad a fin de justificar una comunicación incompleta de información, incumbe a la autoridad competente demostrar que, en otro caso, se pondría en peligro la seguridad; no hay ninguna presunción de que los motivos invocados existen y son válidos.[65] Esto mismo debe aplicarse por analogía al Consejo.

129. En respuesta al Reino Unido, los bancos diferencian las circunstancias del asunto Bank Melli Iran/Consejo (T-35/10 y T-7/11, EU:T:2013:397) de las de los suyos propios. En ese asunto, el Tribunal General constató el hecho de que el demandante efectuó pagos en nombre de la AEOI y que, dado que el personal altamente cualificado tiene una importancia primordial para las actividades de investigación y de desarrollo en el ámbito nuclear, el pago de las becas destinadas a garantizar la educación en dicho ámbito, aunque se trate de cantidades relativamente bajas, constituye un apoyo a tales actividades. En los casos de autos, no fue posible llegar a unas constataciones de hecho análogas, puesto que el Consejo no facilitó datos. En cuanto a la cita de la sentencia Fulmen (C-280/12 P, EU:C:2013:775), los bancos consideran que los apartados 57 a 83 de la mencionada sentencia corroboran su posición, en particular el apartado 78: «[...] dado que la autoridad competente de la Unión se negó a presentar los elementos de prueba ante el juez de la Unión, éste debe basarse únicamente en los datos que le han sido comunicados».

130. En cuanto al motivo iv) (banco matriz de FEE Bank, designado en la RCSNU 1929) de su asunto, Bank Mellat alega que la obligación del juez de la Unión de respetar a las instituciones de las Naciones Unidas no puede exonerarle de controlar la legalidad de los actos de la Unión. El Tribunal de Justicia debe garantizar un control completo, a la luz de los derechos fundamentales derivados del Derecho de la Unión, de cualquier medida de la Unión destinada a aplicar resoluciones aprobadas por el Consejo de Seguridad en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.[66] Por otra parte, el Consejo de Seguridad decidió no designar a Bank Mellat. El Consejo no estaba ejecutando sanciones de las Naciones Unidas y es necesario un control completo de los hechos en los que se sustenta la inclusión. La pertinencia de las indicaciones del Consejo de Seguridad ha de valorarse en este contexto. Tampoco hay pruebas de que el Consejo se basara en tales indicaciones. El motivo iv) consiste simplemente en que Bank Mellat es la sociedad matriz de FEE Bank, que está designado a su vez; no se menciona una indicación vaga del Consejo de Seguridad acerca de Bank Mellat.

131. En lo que atañe a la primera parte del motivo v) (prestación de servicios a la AEOI), el banco no acepta la afirmación de que el principio de cooperación leal faculte al Consejo a confiar, sin verificarlas, en pruebas no comunicadas y facilitadas por un único Estado miembro. Con arreglo al artículo 4 TUE, apartado 3, las instituciones deberán cooperar con los organismos nacionales únicamente para asistirles

63 — Citada en la nota 54.

64 — Sentencia Adams/Comisión (145/83, EU:C:1985:448), apartado 28.

65 — Sentencia ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363), apartado 61.

66 — Sentencia Kadi I (C-402/05 P y C-415/05 P, EU:C:2008:461), apartados 283 a 285, 299, 303, 304, 306 a 308 y 326.

a cumplir las misiones derivadas de los Tratados.[67] Si esta disposición pudiera ser invocada para eludir el derecho de defensa o el derecho a un control judicial completo, las instituciones asistirían en realidad a un Estado miembro a incumplir sus obligaciones derivadas del Tratado. El principio de cooperación leal exige a los Estados miembros colaborar con las instituciones a fin de apoyar las actividades de la Unión y garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales, no para obstaculizar su adecuado funcionamiento. Existe una obligación fundamental para los Estados miembros de respaldar los objetivos de la Unión y, a lo sumo, una obligación secundaria de las instituciones de dar apoyo a las políticas nacionales que no contravengan las políticas de la Unión. El hecho de que el Consejo se basara en información no acreditada procedente de un único Estado miembro para adoptar sanciones válidas en toda la Unión es contrario al derecho a un control completo de la legislación de la Unión desde el punto de vista del cumplimiento de todos los derechos fundamentales garantizados por la legislación de la Unión. En estas circunstancias, el mencionado principio socava efectivamente la primacía del Derecho de la Unión sobre la legislación nacional.

132. En relación con la segunda parte del motivo v) (prestación de servicios a Novin), en primer lugar, el Consejo no puede cuestionar la apreciación de los hechos realizada por el Tribunal General ni solicitar al Tribunal de Justicia que la sustituya por la suya propia. En segundo lugar, «el mero riesgo de que la entidad de que se trata preste apoyo a la proliferación nuclear en el futuro es insuficiente».[68] En tercer lugar, no existe tal riesgo ni ningún fundamento para alegarlo. El Tribunal General declaró que el banco no prestó apoyo a actividades que planteen un riesgo de proliferación nuclear. Sería ilógico concluir que es probable que el banco preste servicios bancarios en el futuro que constituyan ese tipo de apoyo; por el contrario, dado que el banco no ha apoyado previamente la proliferación nuclear iraní, no hay razón para suponer que lo hará en el futuro.

133. Bank Saderat Iran señala, acerca de los motivos iv) (gestión de créditos documentarios en 2003 en nombre de MEC) y v) (prestación de servicios financieros a SIG), que ha negado estas imputaciones y que el Consejo no ha aportado prueba alguna que las acredite. En consecuencia, el Tribunal General estimó acertadamente un error manifiesto de apreciación.

134. Con respecto al motivo iii) (gestión de créditos documentarios en nombre de la OID e IEI), el banco reconoció su participación en créditos documentarios de exportación *a favor de* la OID e IEI (emitidos y abonados por bancos internacionales no designados), pero no que gestionó créditos documentarios *de* la OID y *de* IEI o que participó tras su designación. El Consejo no ha presentado pruebas de que no eran servicios bancarios ordinarios sin relación con la proliferación nuclear. En consecuencia, el Tribunal General declaró acertadamente que el Consejo debía aportar datos, ya que se basó en créditos documentarios concretos que, según afirma, fueron gestionados por el banco, y la imposibilidad de determinar el fundamento de las alegaciones no debería perjudicar al banco. El Tribunal General constató el hecho de que el Consejo no había demostrado que la gestión de los créditos documentarios de exportación podía constituir un apoyo a las actividades nucleares de Irán en el sentido de las medidas impugnadas.

135. No puede incumbir a una entidad que ha sido objeto de medidas restrictivas refutar el fundamento de su imposición, sino que es únicamente el Consejo quien debe probar sus alegaciones. Ciertamente, un Estado miembro ha de rebatir las alegaciones formuladas en un procedimiento por incumplimiento, pero los Estados miembros deben cooperar de forma leal a fin de garantizar la aplicación del Derecho de la Unión. Las entidades que han sido objeto de medidas restrictivas no están sujetas a esa obligación. No obstante, el banco ofreció voluntariamente información en torno a sus servicios bancarios a la OID e IEI; el Consejo no correspondió, en contra de su deber de cooperación leal con el Tribunal General.

67 — Véase también la sentencia X (C-429/07, EU:C:2009:359), apartado 21.

68 — Sentencia Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Consejo (T-509/10, EU:T:2012:201), apartado 115.

136. Por último, no cabe anular la sentencia del Tribunal General por no tomar en consideración la indicación del Consejo de Seguridad, lo cual no guarda ninguna relación con ninguno de los motivos presentados para designar al banco; dicha indicación no puede constituir tampoco un motivo de anulación porque no se menciona en la motivación ni en ninguna propuesta de inclusión, y no reúne los criterios para la inclusión. El Consejo tampoco explica la forma en que el análisis del Tribunal General podría verse afectado por «tomar en consideración» tal indicación, que no aporta prueba alguna de ninguna de las alegaciones del Consejo. Es mera especulación afirmar que el Consejo de Seguridad debía tener buenos motivos para estimar que los bancos contribuían a las actividades nucleares de Irán. La existencia de tal contribución es una cuestión de hecho, que el Consejo ha de demostrar mediante pruebas. También es especulativo asegurar que el Consejo de Seguridad no designó al banco por divergencias en intereses políticos y económicos. La deducción correcta es que no había pruebas que justificaran la designación.

137. A la luz de todos estos argumentos, en mi opinión procede examinar dos series de cuestiones.

138. En primer lugar, ¿qué tenía que hacer el Consejo para poder imponer legítimamente medidas restrictivas a los bancos? En particular: ¿era necesario (tal como sostuvo, en esencia, el Tribunal General) determinar supuestos de conducta concretos que, de una forma u otra a efectos de los criterios establecidos en el Reglamento nº 423/2007, la Decisión 2010/413, el Reglamento nº 961/2010 o el Reglamento nº 267/2012, según los casos, apoyaran las actividades nucleares de Irán que planteen un riesgo de proliferación? ¿O bastaba (como alega ahora, en esencia, el Consejo) que los bancos estuvieran objetivamente en condiciones de prestar dicho apoyo en el futuro mediante operaciones propias de sus actividades y que, habida cuenta del contexto general (incluidas las indicaciones de las RCSNU y el comportamiento pasado, que no es preciso probar que constituyó un apoyo intencionado o consciente, o que tuvo vínculos directos con las actividades de Irán de proliferación nuclear), resulta probable que así lo hagan?

139. Una segunda serie de cuestiones se refiere a la disponibilidad de pruebas que acrediten los motivos invocados para imponer medidas restrictivas. Resulta inconcebible que tales medidas puedan justificarse sin prueba alguna, pero es preciso analizar en qué medida las pruebas, especialmente si son de carácter confidencial, deben facilitarse a los destinatarios de las medidas, al Tribunal General e incluso al propio Consejo, a fin de cumplir las exigencias de una apreciación correcta de los hechos y de un control judicial adecuado de dicha apreciación.

140. A mi juicio, respecto de estas dos series de cuestiones, el Consejo no ha acreditado ningún error de Derecho que justifique la anulación de las sentencias recurridas.

141. En primer lugar, los criterios para incluir personas, entidades u organismos en las listas de inmovilización de activos y recursos son aquellos que el propio Consejo se ha impuesto a sí mismo. Son claros y específicos. Son de carácter fáctico y susceptibles de demostración empírica. Se refieren a la conducta (o situación) efectiva y verificable de las partes afectadas, no a la posibilidad abstracta de determinados tipos de comportamientos futuros.

142. En particular, los criterios previstos [69] no incluyen el mero hecho de que, en una RCSNU, se indique que una entidad ha facilitado operaciones (como sucedió con Bank Mellat en la RCSNU 1929) o que se recomiende su vigilancia (como en el caso de Bank Saderat —que posiblemente no es la misma entidad que Bank Saderat Iran— en la RCSNU 1803), cuando no ha tenido lugar una verdadera designación en una RCSNU o conforme a ella a efectos de la inmovilización de sus activos y recursos. No comprenden tampoco la mera circunstancia de estar en condiciones de realizar conductas del tipo previsto, ni la probabilidad de efectuarlas, sino sólo —y de forma expresa— (ser señalado por) su realización. Por último, los criterios previstos en la legislación de la Unión para la inclusión en una

69 — Véanse los puntos 4 y ss. *supra*.

lista de inmovilización de activos y recursos financieros no comprenden meras sospechas ni siquiera causas razonables para creer que concurren los criterios más específicos. Esta última afirmación podría ciertamente parecer que se aparta en alguna medida del apartado 21 de la RCSNU 1929, que contempla la inmovilización de activos y recursos como una medida a adoptar cuando un Estado «dispone de información que ofrece motivos razonables para creer que estos [...] activos o recursos puedan contribuir a las actividades nucleares de Irán que planteen un riesgo de proliferación».[70] Sin embargo, continúa existiendo la obligación de suministrar la información de base. Además, otra medida que se prevé en el mismo apartado para tales circunstancias es la supervisión reforzada de las operaciones financieras, que fue la opción por la que se decantó el Consejo.[71]

143. Por otra parte, los motivos invocados por el Consejo para la inclusión de los bancos son de carácter fáctico por su naturaleza y susceptibles de prueba empírica, y se refieren a una conducta o situación objetivamente verificable de los bancos. Sin embargo, no todos los motivos se corresponden concretamente con los criterios de inclusión establecidos por el propio Consejo. En el caso de Bank Mellat, su condición de sociedad matriz de FEE Bank, designado en una RCSNU, no está comprendida formalmente en tales criterios.[72]

144. Ya he expresado mi opinión de que los motivos invocados deben apreciarse en su totalidad, en la medida en que, leídos conjuntamente, pueden aportarse entre sí aclaraciones y apoyo. Por tanto, considero que el Tribunal General no debería haber descartado la posible pertinencia de, por ejemplo, la propiedad estatal parcial de Bank Saderat Iran[73] o la propiedad de FEE Bank por Bank Mellat a efectos de valorar otros motivos, menos específicos, en la medida en que tales elementos se basaban en pruebas suficientes o no habían sido cuestionados.

145. No obstante, a mi juicio no cabe reprochar al Tribunal General no haber extraído conclusiones sobre Bank Mellat de la especulación no acreditada según la cual fue un mero desacuerdo político en el Consejo de Seguridad lo que propició la designación de FEE Bank, pero no de Bank Mellat. Únicamente si hubieran existido pruebas reales de las razones de esa diferenciación (ciertamente sorprendente, a primera vista), el Tribunal General habría estado obligado a tomar en consideración dichas razones.

146. Tampoco cabe criticar al Tribunal General por no deducir, a la vista de la circunstancia de que los bancos habían prestado servicios a determinadas entidades implicadas en el desarrollo nuclear pero que sólo fueron designadas con posterioridad, que probablemente prestarían servicios a otras entidades de ese tipo en el futuro, y que tal probabilidad, de existir, podía justificar las medidas restrictivas. Por una parte, a mi parecer (especialmente porque los bancos negaron todo conocimiento previo de que sus clientes estuvieran implicados en actividades nucleares) esa circunstancia no justifica estimar que tuvieran más probabilidades que cualquier otro banco de prestar tales servicios en el futuro; por otra parte, en todo caso, el criterio para la inclusión en la lista de inmovilización de activos y recursos no consiste en la probabilidad de prestar servicios financieros a entidades designadas, sino la prestación efectiva de dichos servicios.

70 — Véase el punto 7 *supra*.

71 — Véanse, por ejemplo: el artículo 11, apartado 1, del Reglamento nº 423/2007; el considerando vigésimo primero de la exposición de motivos y el artículo 10, apartado 1, letra d), de la Decisión 2010/413; los artículos 5, apartado 3, 12, apartado 2, y 23, apartado 1, letra d), del Reglamento nº 961/2010; y los artículos 3, apartado 5, 5, apartado 3, 18, apartado 2, y 32, apartado 1, letra d), del Reglamento nº 267/2012.

72 — Si FEE Bank hubiera sido la sociedad matriz y Bank Mellat la filial, este último habría sido una entidad en la que «participa o ejerce su control» una entidad designada (véase también la sentencia Melli Bank/Consejo (T-246/08 y T-332/08, EU:T:2009:266), apartado 103. Tal vez resulte sorprendente que los criterios de inclusión no comprendan también la participación o control de una entidad designada, dado que es claro que una sociedad matriz ejercerá probablemente una influencia considerable sobre la conducta de la filial, tal como se ha reconocido sistemáticamente en materia de Derecho de la competencia (véase, por ejemplo, la sentencia Akzo Nobel y otros/Comisión (C-97/08 P, EU:C:2009:536), apartados 54 y ss.).

73 — La situación de Bank Mellat es distinta, por cuanto el Consejo se basó, en la Decisión 2010/413 y el Reglamento de Ejecución nº 668/2010, en la afirmación errónea de que el banco era de propiedad estatal, y en las medidas posteriores no hizo referencia al grado de propiedad estatal.

147. Así pues, vuelvo a la segunda cuestión general, relativa a la disponibilidad de pruebas, con especial atención a su posible carácter confidencial, sobre la cual no puedo aceptar las alegaciones del Consejo.

148. Como he indicado, todos los criterios de inclusión y todos los motivos aducidos por el Consejo para la inclusión de los bancos son elementos de hecho susceptibles de prueba. Algunos de esos motivos (como seguir un comportamiento que facilita los programas nucleares o prestar servicios a entidades no especificadas) pueden ser más difíciles de probar, mientras que la acreditación de otros (propiedad estatal parcial o prestación de servicios a entidades designadas) puede ser más sencilla; sin embargo, en principio todos ellos son susceptibles de demostración mediante prueba.

149. A este respecto, no sólo los motivos de la inclusión, leídos conjuntamente, deben ser suficientes para demostrar que concurre al menos uno de los criterios de la inclusión, sino que necesariamente deben existir pruebas de los fundamentos de hecho de los motivos pertinentes para tal criterio o criterios. [74]

150. ¿Cómo deben facilitarse tales pruebas, cuándo y a quién?

151. Antes de nada, es por supuesto deseable que las pruebas estén a disposición del Consejo en el momento en que adopta su decisión. A este respecto, ya he señalado que la falta de examen de las pruebas antes de adoptar la primera decisión de inclusión, que normalmente ha de tener un efecto sorpresa, [75] no puede como tal infringir el derecho de defensa de los bancos. [76] Además, para las medidas restrictivas como las controvertidas en estos asuntos, puede ser necesario en ocasiones (aunque no siempre) adoptar rápidamente una primera decisión sobre la base de la información proporcionada por un Estado miembro, que no pueda ser verificada por el Consejo, en su condición de institución, en el tiempo disponible.

152. Ahora bien, estas consideraciones no pueden eximir al Consejo de su deber de realizar un examen cuidadoso e imparcial al examinar de nuevo esa primera decisión con objeto de confirmarla. [77] Por consiguiente, el Consejo ha de disponer de pruebas adecuadas en ese momento. En consecuencia, la invocación por el Consejo en su conjunto, en la última fase, de pruebas que sólo han sido valoradas por un Estado miembro (o, en los presentes asuntos, a lo sumo, por tres Estados miembros, dado que se trata de tres propuestas de inclusión) y no han sido facilitadas al Consejo no puede constituir un examen adecuado. Por principio, el Consejo no puede contentarse con dar el visto bueno a lo que le han comunicado los Estados miembros. Los Estados miembros forman parte del Consejo, pero la institución en sí es un órgano separado y ha de cumplir sus propias responsabilidades. Si no sucedió así en los presentes asuntos, a mi juicio hay una amplia justificación para anular las medidas impugnadas por error manifiesto de apreciación, en la medida en que se basaron en motivos fundamentados a su vez en pruebas no examinadas por el Consejo.

153. El Tribunal General, sin embargo, no basó sus conclusiones relativas al error manifiesto de apreciación en el motivo específico de que el propio Consejo no había examinado las pruebas, sino en que, con independencia de si el Consejo en cuanto tal dispuso de los elementos de prueba o los examinó, estos no se facilitaron al Tribunal General en el marco del litigio. El Consejo aduce ahora que no pudo aportar dichas pruebas por razones de confidencialidad relacionadas con la exigencia de proteger las fuentes de los servicios de información, y que el Tribunal General debería haber aceptado esta situación, estimando que las afirmaciones recogidas en las propuestas de inclusión presentadas por los Estados miembros constituían prueba suficiente, puesto que eran plausibles.

74 — Sentencia Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, EU:C:2013:518), apartado 119.

75 — Véase la nota 47 *supra*.

76 — Punto 97 *supra*.

77 — Sentencia Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, EU:C:2013:518), apartados 114 y 115. Véanse también los puntos 72 y ss. de mis conclusiones presentadas en el asunto Francia/People's Mojahedin Organization of Iran (C-27/09 P, EU:C:2011:482).

154. Esa tesis es insostenible, en mi opinión, en primer lugar y sobre todo porque el Consejo no invocó en primera instancia la confidencialidad de las pruebas o los datos que sustentan los motivos en que basó las decisiones de inclusión, aun cuando los bancos mencionaron en sus escritos la posible existencia de información confidencial. [78] Por tanto, no cabe reprochar al Tribunal General que haya basado sus conclusiones sobre las alegaciones de error manifiesto de apreciación en los elementos que le fueron presentados. Estaba plenamente legitimado para valorar la apreciación del Consejo en función de las pruebas de las que disponía y los hechos que las partes acordaron. [79]

155. Además, en cualquier caso, encuentro difícil aceptar sin explicaciones ulteriores la afirmación genérica del Consejo de que la comunicación de las pruebas podrían poner en peligro a las personas que suministraron la información o los medios por los que se obtuvo, o que el quebrantamiento de la confidencialidad de información proporcionada por un tercer país podría menoscabar la cooperación internacional. Básicamente, los únicos elementos de prueba en los que el Consejo podría haberse basado —aparte de la propiedad estatal o, en el caso de Bank Mellat, su condición de banco matriz de FEE Bank, con respecto a los cuales no parece haber problemas de confidencialidad— se referían a las operaciones efectuadas real o supuestamente por los bancos en determinadas fechas en nombre de clientes específicos. El Consejo no ha ofrecido indicación alguna acerca de la imposibilidad de aportar tales elementos de prueba sin revelar fuentes o métodos, o sobre la razón por la que un país cuyos servicios han recabado las pruebas podría no desear que se revelaran. Además, las propias pruebas (en contraposición al medio por el que se obtuvieron) versan sobre materias conocidas por los bancos, frente a los cuales el Consejo no puede, en consecuencia, invocar ninguna pretensión de confidencialidad. Tampoco puede invocar dicha pretensión frente al Tribunal General. [80]

156. En resumen, por lo que respecta a la apreciación por el Consejo de los hechos en los que se sustentan los motivos invocados para la inclusión de Bank Mellat: en primer lugar, el Consejo no cuestionó la desestimación por el Tribunal General del motivo vii) (facilitar el movimiento de millones de dólares para el programa nuclear iraní); en segundo lugar, no aportó pruebas de que el banco prestó servicios a la AEOI, a altos responsables de la OIA o a un responsable de compras iraní [motivo v) en parte y motivo vi)]; en tercer lugar, ni afirmó ni demostró que se prestaran nuevos servicios [81] a Novin tras ser ésta designada por el Consejo de Seguridad o después de que el banco tuviera conocimiento de la participación de Novin en actividades de desarrollo nuclear [resto del motivo v)] y la circunstancia de que se hubieran prestado servicios con anterioridad no constituye ni fundamenta un criterio de inclusión; en cuarto lugar, sin la acreditación de los motivos v) y vi), no hay otro fundamento para los motivos ii) y iii) (seguir un modelo de conducta que apoya y facilita los programas nucleares y de misiles balísticos de Irán, y prestar servicios a entidades que figuran en las listas de las Naciones Unidas y de la Unión Europea, respectivamente); en quinto lugar, la condición de sociedad matriz de FEE Bank [motivo iv)] no es un motivo que cumpla los criterios de inclusión; por último, la propiedad estatal [motivo i)] no satisface, por sí sola, ningún criterio de inclusión, era sólo parcial (y no se ha demostrado que el grado de propiedad confiera una «influencia predominante» al Estado) y en cualquier caso sólo se invocó en la Decisión 2010/413 y en el Reglamento de Ejecución nº 668/2010.

157. Por tanto, concluyo que el Consejo no ha señalado ningún error de Derecho del Tribunal General que justifique anular la sentencia recurrida en el asunto Bank Mellat.

78 — Procede señalar aquí que el derecho de comunicación no es de carácter absoluto (véase, por ejemplo, la sentencia del TEDH, Jasper, citada en el punto 111 y la nota 54 *supra*; véase también la sentencia del TEDH, A. and otros c. Reino Unido, nº 3455/05, § 205 y ss., y jurisprudencia citada).

79 — Véanse, por ejemplo, las sentencias Fulmen (C-280/12 P, EU:C:2013:775), apartados 78 y 79, y Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, EU:C:2013:518), apartados 123 y 127.

80 — Sentencia Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P and C-595/10 P, EU:C:2013:518), apartado 125.

81 — El Consejo no cuestiona, al parecer, las conclusiones del Tribunal General relativas a los pagos de importes adeudados en virtud de instrumentos emitidos antes de la adopción de las medidas restrictivas contra Novin.

158. En lo que se refiere a la apreciación por el Consejo de los hechos en los que se sustentan los motivos aducidos para la inclusión de Bank Saderat Iran: en primer lugar, el Consejo no aportó pruebas o información detallada sobre los servicios supuestamente prestados por el banco a la OID, IEI, MEC o SIG [motivos iii), iv) y v)]; en segundo lugar, sin la acreditación de estos motivos, no hay otro fundamento para el motivo ii) (prestación de servicios a entidades que contratan por cuenta de los programas nucleares y de misiles balísticos iraníes, incluidas entidades señaladas por la RCSNU 1737); por último, la propiedad estatal [motivo i)] no satisface, por sí sola, ningún criterio de inclusión y se indicó erróneamente que ascendía a un 94 % en la Decisión 2010/413 y en el Reglamento de Ejecución nº 668/2010 (y no se ha demostrado que el grado de propiedad confiera una «influencia predominante» al Estado).

159. Por tanto, concluyo que el Consejo no ha señalado ningún error de Derecho del Tribunal General que justifique la anulación de la sentencia recurrida en el asunto Bank Saderat Iran.

160. En consecuencia, procede desestimar en su totalidad las alegaciones del Consejo relativas a errores de Derecho cometidos por el Tribunal General en su análisis de las alegaciones de error manifiesto de apreciación formuladas por los bancos.

Datos relativos a Bank Saderat Iran (adhesión a la casación de Bank Saderat Iran)

161. En el apartado 95 de la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró: «[...] el expediente no contiene ningún indicio que sugiera que el Consejo ha comprobado la pertinencia y el fundamento de los datos relativos a la demandante que se le aportaron antes de la adopción de la Decisión 2010/413 y del Reglamento de Ejecución nº 668/2010». En el apartado 96, señaló que es evidente, por tanto, que «al adoptar actos impugnados posteriores, el Consejo revisó las circunstancias del caso de autos a la luz de las observaciones de la demandante, ya que rectificó la indicación relativa a la participación del Estado iraní en el capital de ésta y se pronunció sobre su alegación relativa a las actividades relacionadas con las cartas de crédito».

162. En su adhesión a la casación, Bank Saderat Iran sostiene que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al considerar que la información en la que el Consejo basó la Decisión 2010/413 y el Reglamento de Ejecución nº 668/2010 contenía «datos relativos a la demandante», que eran susceptibles de examen. Por consiguiente, también erró al concluir que la falta de examen de dichos datos no vició las medidas subsiguientes. En primera instancia, el banco subrayó que el examen del Consejo no se había basado en los datos, sino simplemente en las propuestas de inclusión, por lo que no pudo existir un examen de los datos relativos al banco. No obstante, el Tribunal General fundamentó el apartado 95 de la sentencia recurrida en la premisa errónea de que no existían datos susceptibles de examen. No se presentaron datos, en efecto, al Consejo, quien reconoce en su recurso de casación que no vio ninguno, ya que cualquiera que pudiera existir era confidencial. Tanto las primeras medidas como las posteriores deberían, por tanto, haber sido anuladas sólo por este motivo.

163. El Consejo admite que, si no hubiera habido en absoluto información ni datos en torno a la designación del banco, no podría haber realizado un examen. Sin embargo, estaban disponibles ciertos datos e información, y el Consejo pudo examinarlos. La cuestión de si la información y los datos eran suficientes o estaban suficientemente fundamentados para justificar la inclusión del banco es distinta de la cuestión de si el Consejo podía efectuar un examen inicial y si tuvo lugar una revisión posterior. Así pues, aun cuando se extrajera una conclusión errónea de la información y los datos disponibles, ello no implica que no pudiera efectuarse un examen inicial o una revisión posterior. El Tribunal General no cometió un error de Derecho al concluir que el Consejo revisó las circunstancias de la inclusión del banco antes de adoptar las medidas posteriores en contra de él.

164. A mi parecer, en primer lugar, no procede admitir esta parte de la adhesión a la casación de Bank Saderat Iran, puesto que, en contra de lo previsto en el artículo 178, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, no persigue la anulación, total o parcial, de la resolución del Tribunal General, es decir, el fallo de la sentencia recurrida. Lo que el banco solicita de forma expresa al Tribunal de Justicia es la anulación de tal sentencia «en lo que respecta a los motivos erróneos [...] identificados». Un recurso de casación formulado de esa manera es inadmisible. [82]

165. En el punto 1 del fallo de la sentencia recurrida se anularon todas las medidas (iniciales y posteriores) cuya anulación había sido solicitada por el banco, en la medida en que le afectaran. El banco no pretende en modo alguno dejar sin efecto dicha anulación, ni sus alegaciones podrían conseguirlo si prosperaran. Lo único que el banco pretende en esta parte de su adhesión a la casación [83] es que se reconozca que las medidas podían haber sido anuladas exclusivamente por el motivo de que el Consejo no examinó los datos.

166. En cualquier caso, estimo que el banco se está centrando aquí en un detalle terminológico, y posiblemente en una traducción desafortunada. La versión francesa de la sentencia recurrida (que, como es sabido, es la versión en la que la sentencia fue objeto de deliberación y redactada) utiliza el término más general de «éléments» («material»), mientras que la versión inglesa usa la palabra «evidence» (datos). Con independencia de lo que hiciera o no el Consejo, es evidente que se le presentó material antes de la adopción de la Decisión 2010/413 y el Reglamento de Ejecución nº 668/2010. La pertinencia y fundamento de ese material debían haber sido examinados en esa fase. El Tribunal General concluyó que no sucedió así. En este contexto no parece pertinente diferenciar entre datos e indicaciones sin corroborar (por el momento). La conclusión del Tribunal General fue simplemente que el Consejo no había cumplido su deber de comprobar la pertinencia y el fundamento de lo que se le presentó. Al aceptar que el Consejo tomó en cuenta las observaciones ulteriores del banco al revisar el asunto, el Tribunal General no partió en absoluto de la premisa de que el material anterior eran datos, en sentido estricto, relativos al demandante.

167. Por tanto, este motivo de la adhesión a la casación debería desestimarse.

Artículo 60 del Estatuto (adhesión a la casación de Bank Saderat Iran)

168. En el artículo 288 TFUE, se establece que un *reglamento* tendrá alcance general y será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable a cada Estado miembros, mientras que una *decisión que designe destinatarios* sólo será obligatoria para ellos. El artículo 60, párrafo primero, del Estatuto prevé que el recurso de casación no tendrá efecto suspensivo. No obstante, conforme al párrafo segundo, las resoluciones del Tribunal General que anulen un reglamento sólo surtirán efecto a partir de la expiración del plazo para interponer recurso de casación o, si se hubiera interpuesto un recurso de casación durante dicho plazo, a partir de la desestimación del recurso.

169. Durante el procedimiento de primera instancia, Bank Saderat Iran hizo referencia al auto Akhras/Consejo, [84] dictado en un recurso de casación contra un auto mediante el que se desestimó una demanda de medidas provisionales relativa a la suspensión de la ejecución de determinados actos, entre ellos reglamentos, que imponían medidas restrictivas a personas y entidades relacionadas con el régimen de Siria. En dicho auto, el Presidente del Tribunal de Justicia declaró que «aunque, como sostiene la demandante con *argumentos que no parecen infundados*, el artículo 60, párrafo segundo,

82 — Véanse, por ejemplo, las sentencias Al-Aqsa/Consejo y Países Bajos/Al-Aqsa (C-539/10 P y C-550/10 P, EU:C:2012:711), apartados 43 a 47 y jurisprudencia citada.

83 — El punto 2 del fallo de la sentencia recurrida es impugnado en la segunda parte de la adhesión a la casación (véanse los puntos 168 y ss. *infra*). Es cierto que en el punto 3 del fallo se «desestima el recurso en todo lo demás» pero, por un lado, después de los puntos 1 y 2 no entiendo en qué consiste ese «todo lo demás» que se desestima, y, por otro, Bank Saderat Iran no menciona el punto 3 del fallo.

84 — C-110/12 P(R), EU:C:2012:507, apartado 29; el subrayado es mío.

del Estatuto [...] no es aplicable en el caso de reglamentos como los impugnados en el litigio principal por la demandante, no es menos cierto que la concesión de medidas provisionales fue denegada en el presente asunto no por los efectos de esa disposición [...], sino [...] porque no concurría el requisito relativo a la urgencia».

170. El Tribunal General declaró [85] que «el Presidente del Tribunal de Justicia no examinó, de manera detallada, la aplicabilidad del artículo 60, párrafo segundo, del Estatuto a los reglamentos que imponen medidas restrictivas, ya que se limitó a declarar que, si bien las alegaciones formuladas al respecto por la demandante [...] no resultaban desprovistas de fundamento, eran, en cambio, inoperantes». [86] Por consiguiente decidió, en particular, que el Reglamento nº 267/2012 era un verdadero reglamento al que se aplicaba el artículo 60, párrafo segundo, del Estatuto, de forma que el Consejo podía, dentro del plazo fijado para interponer recurso de casación, paliar las infracciones apreciadas adoptando, en su caso, nuevas medidas restrictivas frente al banco (o eventualmente interponer un recurso de casación con efectos suspensivos de la anulación). En consecuencia, a fin de no poner en peligro la seguridad jurídica, los efectos de la Decisión 2010/413 (que, en su versión modificada, impuso a los bancos medidas idénticas a las previstas en el Reglamento nº 267/2012) se mantuvieron también hasta que surtió efectos la anulación del Reglamento nº 267/2012.

171. En su adhesión a la casación, Bank Saderat Iran alega que, si se analizan debidamente, todos los reglamentos impugnados no son verdaderos reglamentos, sino decisiones en forma de reglamentos, que se dirigen y afectan a un número limitado de entidades específicas. Por tanto, la anulación de la inclusión del banco debería haber surtido efectos inmediatos. Establece una analogía con un artículo de un reglamento antidumping que impone derechos a las mercancías de determinados productores o un reglamento que concede licencias de importación en virtud de solicitudes individuales, que el Tribunal de Justicia ha considerado, en ambos casos, como un haz de decisiones individuales. [87] El carácter de decisión de las inclusiones como las controvertidas en el caso de autos resulta corroborado por la obligación de notificación individual prevista en el artículo 15, apartado 3, del Reglamento nº 423/2007, y fue admitido por el Abogado General Mengozzi en sus conclusiones presentadas en el asunto Bank Melli Iran/Consejo. [88] El artículo 60 del Estatuto mantiene la vigencia de un reglamento en toda la Unión hasta la resolución del recurso de casación, a fin de mitigar los efectos de la anulación de normas generales que pudieran revelarse válidas a raíz del recurso de casación. Esta salvaguardia no es aplicable a un reglamento dirigido a una persona y que recoge en esencia una decisión, que se rige por el principio general del artículo 60, párrafo primero, del Estatuto.

172. El Consejo no admite la analogía establecida por el banco con los reglamentos que imponen derechos antidumping o conceden licencias de importación. Las sentencias citadas por el banco versaban sobre la cuestión de la «afectación directa e individual», que confiere legitimación para recurrir un acto. En las sentencias Kadi I [89] y Bank Melli Iran/Consejo, [90] el Tribunal de Justicia estimó que las listas que figuran en los anexos de los reglamentos por los que se imponen medidas restrictivas eran de aplicación general, obligatorias en todos sus elementos y directamente aplicables en cada Estado miembro, al igual que cualquier reglamento. Lo mismo debe aplicarse en este caso. Además, las medidas impugnadas no sólo afectan a las personas y entidades designadas, sino a muchas otras que mantienen relaciones económicas con ellas. Asimismo, el Reglamento nº 267/2012 exige a los Estados miembros establecer las sanciones adecuadas por las infracciones y es preceptivo evitar toda inseguridad jurídica hasta la resolución de un recurso de casación. Por último, si el artículo 60, párrafo

85 — Véase la sentencia Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59), apartados 122 a 126.

86 — Apartado 122 de la sentencia recurrida.

87 — Sentencias NTN Toyo Bearing y otros/Consejo (113/77, EU:C:1979:91), apartado 11, e International Fruit Company y otros/Comisión (41/70 a 44/70, EU:C:1971:53), apartado 21.

88 — C-548/09 P, EU:C:2011:426, punto 41.

89 — C-402/05 P and C-415/05 P, EU:C:2008:461, apartado 241.

90 — C-548/09 P, EU:C:2011:735, apartado 45.

segundo, del Estatuto no se aplicara y el Tribunal General anulara reglamentos sobre inmovilización de fondos con efectos inmediatos, los demandantes vencedores podrían disponer de sus activos a fin de eludir los efectos de cualquier posterior inmovilización de activos. Un recurso contra dicha anulación, aunque prosperara, estaría desprovisto de todo efecto práctico.

173. La Comisión destaca que las obligaciones establecidas en las medidas impugnadas no se dirigen a las personas o entidades designadas, sino a quienes están en poder de fondos o recursos económicos pertenecientes a dichas personas o entidades, o controlados por ellas, o que están en condiciones de facilitarles tales fondos o recursos económicos.

174. A mi juicio, procede desestimar también esta parte de la adhesión a la casación.

175. En primer lugar, se desprende de forma clara e inmediata de las definiciones de «reglamento» y «decisión» del artículo 288 TFUE que el Reglamento nº 267/2012 está comprendido en la primera de estas categorías y no en la segunda. Así pues, ha de considerarse como un verdadero reglamento en el sentido de esa disposición y del artículo 60 del Estatuto.

176. En segundo lugar, el Tribunal de Justicia ha abordado ya de forma expresa esta materia en su sentencia Kadi I (C-402/05 P y C-415/05 P, EU:C:2008:461), en los apartados 241 y siguientes, concluyendo que un reglamento en gran medida análogo era un verdadero reglamento a efectos de la definición del Tratado. Los motivos en los que el Tribunal de Justicia basó esa conclusión —que Bank Saderat Iran ni siquiera menciona en su adhesión a la casación— son esencialmente los mismos que los que plantean ahora las instituciones.

177. En cambio, las referencias efectuadas por el banco a la jurisprudencia sobre los reglamentos antidumping y a las conclusiones del Abogado General Mengozzi en el asunto Bank Melli Iran/Consejo (C-548/09 P, EU:C:2011:426) no vienen al caso. Las dos sentencias que cita se refieren a la legitimación para impugnar un acto que afecta directa e individualmente al demandante, y también a este respecto el Abogado General Mengozzi consideró que el Reglamento nº 423/2007 era una medida de carácter híbrido, esto es una medida de aplicación general, que no obstante debe notificarse a los afectados. La obligación de notificación individual a aquellos cuyos fondos o activos son objeto de inmovilización no afecta a la aplicación general de dicho reglamento a todos los que puedan estar en posesión de tales fondos o activos, ni a la necesidad de mantener la seguridad jurídica hasta el resultado del recurso de casación.

178. Por consiguiente, estimo que el Tribunal General no cometió un error de Derecho al considerar que el Reglamento nº 267/2012 es un auténtico reglamento, comprendido en el ámbito de aplicación de la norma general del artículo 60, párrafo primero, del Estatuto.

Conclusión

179. A la luz de todas las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que desestime por infundados los recursos de casación y la adhesión a la casación de Bank Saderat Iran. De conformidad con los artículos 138, 140 y 184 del Reglamento de Procedimiento, leídos en su conjunto,

— el Consejo cargará con sus propias costas y con las soportadas por los bancos en los recursos de casación principales;

— Bank Saderat Iran cargará con sus propias costas y con las soportadas por el Consejo en la adhesión a la casación; y

— el Reino Unido y la Comisión cargarán con sus propias costas en los recursos de casación y en la adhesión a la casación.