Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL
SRA. ELEANOR SHARPSTON
presentadas el 13 de septiembre de 2018 [1]

Asunto C-225/17 P

Islamic Republic of Iran Shipping Lines,
Hafize Darya Shipping Lines (HDSL),
Khazar Sea Shipping Lines Co.,
IRISL Europe GmbH,
IRISL Marine Services and Engineering Co.,
Irano Misr Shipping Co.,
Safiran Payam Darya Shipping Lines,
Shipping Computer Services Co.,
Soroush Sarzamin Asatir Ship Management,
South Way Shipping Agency Co. Ltd,
Valfajr 8th Shipping Line Co.
contra

Consejo de la Unión Europea

«Recurso de casación — Medidas restrictivas contra Irán — Criterios para la inclusión en una lista de personas y entidades que son objeto de congelación de activos — Excepción de ilegalidad — Admisibilidad — Plan de Acción Integral Conjunto — Efectos sobre el interés en interponer el recurso de casación — Base jurídica — Confianza legítima — Seguridad jurídica — *Ne bis in idem* — Fuerza de cosa juzgada — Derecho a la tutela judicial efectiva — Desviación de poder — Derecho de defensa — Proporcionalidad — Derechos fundamentales — Error manifiesto de apreciación»

1. La República Islámica de Irán (en lo sucesivo, «Irán») participa en un programa de actividades nucleares que entrañan un riesgo de proliferación y de vectores de armas nucleares (en lo sucesivo, «programa de proliferación nuclear»). Las Naciones Unidas y la Unión Europea han intentado de diversas maneras responder a la amenaza que representaba y sigue representando dicho programa.

2. Con su recurso de casación, las recurrentes [2] pretenden obtener la anulación de la sentencia del Tribunal General de 17 de febrero de 2017 dictada en el asunto Islamic Republic of Iran Shipping Lines y otros/Consejo, [3] en la medida en que en ella se consideraron infundados, en primer lugar, sus recursos dirigidos a la anulación, con arreglo al artículo 263 TFUE, de dos medidas por las cuales se

1 Lengua original: inglés.

2 Las recurrentes son Islamic Republic of Iran Shipping Lines (en lo sucesivo, «IRISL») y otras diez entidades (en lo sucesivo, «diez empresas»). Con excepción de IRISL Europe GmbH, que es una sociedad alemana, son sociedades iraníes. Todas operan en el sector del transporte marítimo. Sus nombres aparecen en la página introductoria de las presentes conclusiones, por lo que no los voy a repetir aquí. Colectivamente, me referiré a IRISL y a las diez empresas como «recurrentes».

3 Sentencia de 17 de febrero de 2017, T-14/14 y T-87/14, en lo sucesivo, «sentencia recurrida», EU:T:2017:102.

incluyeron sus nombres en las listas de personas y entidades cuyos activos habían de ser objeto de congelación en el marco de las medidas restrictivas contra Irán,[4] y, en segundo lugar, los motivos de ilegalidad formulados por dichas entidades, con arreglo al artículo 277 TFUE, contra dos medidas que establecen los criterios generales de inclusión de personas en las mencionadas listas.[5]

3. Los motivos formulados por las recurrentes plantean importantes cuestiones de índole institucional y constitucional. En particular, ¿de qué discrecionalidad goza el Consejo de la Unión Europea con respecto a las medidas restrictivas aplicadas a personas y entidades cuando, tras haber sido anuladas las medidas que inicialmente adoptó de manera ilegal, decide ajustar los criterios de aplicación de dichas medidas o imponérselas a la misma entidad? ¿En qué medida limitan dicha discrecionalidad los principios generales del Derecho de la Unión y la Carta de los Derechos Fundamentales?

Derecho internacional

Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

4. La proliferación nuclear constituye, sin duda alguna, una de las principales amenazas para la paz y la seguridad internacionales del siglo XXI. Desde que comenzó el presente milenio, Irán parece estar intentando desarrollar un programa de proliferación nuclear contrario a sus obligaciones internacionales, concretamente al Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares de 1968.

5. El 23 de diciembre de 2006, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (en lo sucesivo, «Consejo de Seguridad») adoptó la Resolución 1737 (2006), en que expresaba su profunda preocupación por el programa de proliferación nuclear desarrollado por Irán e intentaba presionar a dicho país para que «imp[idiese]» dicho programa y «suspend[iese]» algunos de sus componentes, a fin de mantener la paz y la seguridad internacionales.[6]

6. A tal fin, el Consejo de Seguridad señaló, en el apartado 12 de dicha Resolución, que todos los Estados debían congelar los fondos, otros activos financieros y recursos económicos que fueran propiedad o estuviesen bajo el control de las personas o las entidades que se designasen como que se dedicaban, estaban vinculadas directamente o prestaban apoyo al programa de proliferación nuclear de Irán. Dicha congelación de activos también había de aplicarse a las personas o entidades que actuasen en su nombre o bajo su dirección, o a entidades que fueran de su propiedad o estuviesen bajo su control, incluso por medios ilícitos.

7. El 24 de marzo de 2007 el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1747 (2007). En el apartado 5 de esta Resolución se indicaba que «Irán no deber[ía] suministrar, vender ni transferir en forma directa o indirecta, desde su territorio o por conducto de sus nacionales, o utilizando buques o aeronaves de su pabellón, armas ni material conexo, y que todos los Estados deber[ían] prohibir la adquisición de esos artículos del Iran por sus nacionales, o utilizando buques o aeronaves de su pabellón, procedan o no del territorio del Irán» (en lo sucesivo, «embargo de armas»).

4 Decisión 2013/685/PESC del Consejo, de 26 de noviembre de 2013, por la que se modifica la Decisión 2010/413/PESC, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán (DO 2013, L 316, p. 46), y Reglamento de Ejecución (UE) n.º 1203/2013 del Consejo, de 26 de noviembre de 2013, por el que se aplica el Reglamento (UE) n.º 267/2012 relativo a la adopción de medidas restrictivas contra Irán (DO 2013, L 316, p. 1). Colectivamente, me referiré a estos dos actos como «reinclusión de 2013».

5 Decisión 2013/497/PESC del Consejo, de 10 de octubre de 2013, que modifica la Decisión 2010/413/PESC, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán (DO 2013, L 272, p. 46), y Reglamento (UE) n.º 971/2013 del Consejo, de 10 de octubre de 2013, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 267/2012, relativo a medidas restrictivas contra Irán (DO 2013, L 272, p. 1). Colectivamente, me referiré a estos dos actos como «criterios de 2013».

6 Véanse su considerando 8 y apartado 2. Véase un breve repaso del Derecho internacional aplicable en materia de proliferación nuclear en la sentencia de 28 de noviembre de 2013, Consejo/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776), apartados 2 y ss.

8. El 3 de marzo de 2008 el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1803 (2008). En su apartado 11 se exhortaba a todos los Estados «a que inspeccion[aran] la carga de las aeronaves y los buques que [fueran] propiedad de Iran Air Cargo e [IRISL] o est[uviesen] operados por estas, al entrar y salir del Irán por sus puertos o aeropuertos, siempre que h[ubiera] motivos fundados para creer que la aeronave o el buque en cuestión pu[diera] transportar artículos prohibidos en virtud de la presente resolución o las resoluciones 1737 (2006) y 1747 (2007)».

9. Mediante la Resolución 1929 (2010), de 9 de junio de 2010, el Consejo de Seguridad introdujo una serie de medidas adicionales en relación con IRISL. En particular, en sus apartados 14 a 22 se extendían las medidas de congelación de activos impuestas en la Resolución 1737 (2006) a «las entidades [de IRISL], como se indica en el anexo III, a cualquier persona o entidad que actúe en su nombre o bajo su dirección y a las entidades que sean de propiedad o estén bajo el control de esas personas, incluso por medios ilícitos o que, según determinación del Consejo o el Comité [de Sanciones de la ONU], las hayan ayudado a evadir las sanciones impuestas en [sus] resoluciones».[7]

10. Ninguna de las recurrentes fue objeto de ninguna de las medidas de congelación de activos aprobadas por el Consejo de Seguridad.

11. El 14 de julio de 2015, representantes de la comunidad internacional alcanzaron un acuerdo con Irán en relación con una solución a largo plazo para su programa de proliferación nuclear (el Plan de Acción Integral Conjunto; en lo sucesivo, «PAIC»). En particular, el PAIC contemplaba el levantamiento de las sanciones internacionales impuestas a Irán. El 20 de julio de 2015, el Consejo de Seguridad respaldó el PAIC mediante la Resolución 2231 (2015).

12. Cada una de las resoluciones del Consejo de Seguridad ha sido aplicada en la Unión Europea mediante instrumentos de Derecho derivado.

Derecho de la Unión

13. El 17 de junio de 2010, a fin de cumplir con la Resolución 1929 (2010), el Consejo Europeo adoptó la «Declaración sobre Irán».[8] En su apartado 4, el Consejo invitaba a adoptar medidas para aplicar las incluidas en dicha Resolución y las *medidas de acompañamiento* de las mismas, con vistas a apoyar la solución negociada de todas las preocupaciones aún pendientes sobre el programa de proliferación nuclear de Irán. Tales medidas debían centrarse en diversos sectores clave de la economía de ese país, entre los cuales figuraba «el *sector del transporte* iraní, especialmente en relación con [IRISL] y sus filiales».[9]

Inclusión inicial de las recurrentes en la lista de 2010

14. Mediante la Decisión 2010/413/PESC del Consejo, de 26 de julio de 2010, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán y que deroga la Posición Común 2007/140/PESC (DO 2010, L 195, p. 39), el Consejo dio curso a la mencionada declaración y adoptó nuevas medidas restrictivas. El artículo 20, apartado 1, letra b), imponía la obligación de congelar los activos de las entidades que «estén directamente vinculadas o presten apoyo a las actividades nucleares de Irán relacionadas con [el programa de proliferación de Irán]», de las «[entidades] que hayan ayudado a personas y entidades

7 El Consejo de Seguridad también autorizó a todos los Estados a confiscar y liquidar los artículos prohibidos en sus resoluciones anteriores, prohibió la prestación de servicios de aprovisionamiento a naves de propiedad iraní o contratadas por Irán, solicitó a los Estados que transmitiesen toda la información disponible sobre las transferencias o actividades de IRISL que pudiesen haberse llevado a cabo para evadir sus resoluciones y decidió que los Estados debían exigir a sus nacionales que se mantuviesen vigilantes en sus relaciones comerciales, en particular, con IRISL y las entidades relacionadas con esta.

8 Anexo II a las conclusiones del Consejo Europeo de dicha fecha (documento número EUCO 3/10).

9 El subrayado es mío.

designadas a evadir las sanciones o infringir las disposiciones de las [resoluciones del Consejo de Seguridad] 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) y 1929 (2010)» y de las «entidades [de IRISL] y entidades que sean de su propiedad o estén bajo su control o actúen en su nombre», enumeradas en el anexo II. En la lista del anexo II se encontraban los nombres de las recurrentes.

15. La inclusión de IRISL en el anexo II de la Decisión 2010/413 se basaba en las siguientes razones: «La IRISL ha estado implicada en el transporte marítimo de mercancías para usos militares, como la salida de mercancías prohibidas de Irán. En tres casos de este tipo, se produjeron claras infracciones que fueron señaladas al Comité de sanciones contra Irán del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La conexión de la IRISL con actividades de proliferación presenta tal relevancia que el [Consejo de Seguridad] pidió a los Estados, en sus Resoluciones 1803 y 1929, que inspeccionaran los buques de esta Compañía, cuando existieran motivos razonables para considerar que tales buques transportaran mercancías prohibidas». La inclusión de los nombres de las demás recurrentes estaba motivada por el hecho de que se trataba de sociedades propiedad o bajo control de IRISL o que actuaban en su nombre.

16. Ese mismo día, a fin de otorgar efectos *erga omnes* a dicha Decisión, el Consejo adoptó el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 668/2010 del Consejo, de 26 de julio de 2010, relativo a la aplicación del artículo 7, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 423/2007 (DO 2010, L 195, p. 25), mediante el cual las recurrentes fueron incluidas en la lista del anexo V del Reglamento (CE) n.º 423/2007, de 19 de abril de 2007, sobre la adopción de medidas restrictivas contra Irán (DO 2007, L 103, p. 1) (en lo sucesivo, «inclusiones de 2010»). Así pues, la congelación de los activos de las recurrentes se produjo con efectos de 26 de julio de 2010. Las razones indicadas por el Consejo para dicha inclusión eran esencialmente las mismas que las formuladas para incluir a las recurrentes en el anexo II de la Decisión 2010/413.

Primer procedimiento ante el Tribunal General

17. Mediante demanda presentada ante el Tribunal General el 8 de octubre de 2010, las recurrentes [10] interpusieron un recurso que tenía por objeto la anulación de la inclusión de sus nombres en la lista que figura en el anexo II de la Decisión 2010/413 y en el anexo V del Reglamento n.º 423/2007.

18. Mediante sentencia de 16 de septiembre de 2013, Islamic Republic of Iran Shipping Lines y otros/Consejo, [11] el Tribunal General anuló el anexo II de la Decisión 2010/413 del Consejo y las medidas correspondientes, en la medida en que afectaban a los demandantes en dicho asunto, basándose en tres razones principales. En primer término, el Tribunal declaró que el Consejo no había motivado de manera suficientemente fundada en Derecho su alegación de que, mediante los comportamientos que se le reprochaban, IRISL había *asistido a una persona, entidad u organismo que figurara en una lista a eludir o infringir las disposiciones* de la normativa pertinente de la Unión y de las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad, en el sentido del artículo 20, apartado 1, letra b), de la Decisión 2010/413. En segundo término, el Consejo no había demostrado que, al haber transportado, en tres ocasiones, material militar infringiendo la prohibición establecida en el apartado 5 de la Resolución 1747 (2007) del Consejo de Seguridad, IRISL hubiese *prestado apoyo* a la proliferación nuclear, en el sentido del artículo 20, apartado 1, letra b), de la Decisión 2010/413 y del artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 423/2007. En tercer término, incluso si se asumiese que las demandantes distintas de IRISL fuesen efectivamente propiedad o estuviesen bajo el control de esta o actuasen en su nombre, esta circunstancia no justificaba la adopción y el mantenimiento de las medidas restrictivas, dado que se había considerado infundadamente que IRISL prestaba apoyo a la proliferación nuclear.

10 Lo hicieron junto con otros seis demandantes, que no son parte en el presente procedimiento y cuyos nombres, por tanto, no voy a reproducir aquí.

11 Asunto T-489/10, en lo sucesivo, «sentencia del Tribunal General de 2013», EU:T:2013:453.

19. El Tribunal General mantuvo los efectos de las medidas anuladas hasta la conclusión del plazo de recurso contra su sentencia, es decir, hasta el 26 de noviembre de 2013.

Modificación de los criterios de inclusión en 2013

20. Mediante Decisión 2013/497/PESC del Consejo, de 10 de octubre de 2013, que modifica la Decisión 2010/413(DO 2013, L 272, p. 46), el Consejo extendió el ámbito de aplicación personal de las medidas de congelación impuestas en el artículo 20, apartado 1, letra b), de la Decisión 2010/413, añadiendo nuevos criterios. Con estos criterios el ámbito de aplicación se extendía a las «personas que hayan evadido o infringido […] las disposiciones de [las Resoluciones del Consejo de Seguridad] 1737 (2006), 1747(2007), 1803 (2008) y 1929 (2010) o de la presente Decisión», y a las «personas [y entidades] que presten servicios de seguro u otros servicios esenciales al [IRISL], o a entidades que sean de su propiedad o estén bajo su control o que actúen en su nombre».

21. A fin de dar curso a dichos cambios, mediante el Reglamento (UE) n.º 971/2013 de 10 de octubre de 2013, por el que se modifica el Reglamento n.º 267/2012 (DO 2013, L 272, p. 1),[12] el Consejo modificó el artículo 23, apartado 2, letras b) y e), de este último. Tras esta modificación, la citada norma disponía la inclusión en el anexo IX y la congelación de los activos de las personas, entidades y organismos que se hubieran identificado de la siguiente forma:

«b) como persona física o jurídica, entidad u organismo que haya evadido o infringido, o haya asistido a una persona, entidad u organismo enumerados en la lista, a evadir o infringir, las disposiciones del presente Reglamento, de la Decisión 2010/413/PESC del Consejo o de las [resoluciones del Consejo de Seguridad]1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) y 1929 (2010);

[…]

e) como persona jurídica, entidad u organismo de propiedad o bajo control de [IRISL] o persona física o jurídica, entidad u organismo que actúe en su nombre, o persona física o jurídica, entidad u organismo que preste servicios de seguro u otros servicios esenciales [a IRISL] o a entidades que sean de su propiedad o estén bajo su control o que actúen en su nombre.»

Reinclusión de las recurrentes en 2013

22. Mediante escrito de 22 de octubre de 2013, el Consejo indicó a IRISL que consideraba que había estado implicada en el transporte marítimo de material relacionado con armas de Irán, en infracción del apartado 5 de la resolución 1747 (2007) del Consejo de Seguridad y que, por tanto, cumplía el criterio establecido en el artículo 20, apartado 1, letra b), de la Decisión 2010/413 y en el artículo 23, apartado 2, letra b), del Reglamento n.º 267/2012, relativo a las personas y entidades que hayan evadido o infringido determinadas resoluciones del Consejo de Seguridad (en lo sucesivo, «criterio de la infracción de resoluciones»). Por consiguiente, le comunicó su intención de volver a incluir su nombre en las listas de personas y entidades a que se refieren las medidas restrictivas que figuran en el anexo II de la Decisión 2010/413 y en el anexo IX del Reglamento n.º 267/2012 (en lo sucesivo, «listas controvertidas»).

12 El Reglamento (UE) n.º 267/2012 del Consejo, de 23 de marzo de 2012, relativo a medidas restrictivas contra Irán (DO 2012, L 88, p. 1), sustituyó al Reglamento (UE) n.º 961/2010 del Consejo, de 25 de octubre de 2010, relativo a medidas restrictivas contra Irán (DO 2010, L 281, p. 1), que a su vez había sustituido al Reglamento n.º 423/2007.

23. Mediante escritos fechados el 22 o el 30 de octubre de 2013, el Consejo indicó a cada una de las otras diez empresas que, por distintos motivos, consideraba que también cumplían los criterios establecidos en el artículo 20, apartado 1, letra b), de la Decisión 2010/413 y en el artículo 23, apartado 2, letra e), del Reglamento n.º 267/2012 (en lo sucesivo, «criterio relativo a IRISL»). Asimismo, informó a dichas diez empresas de que tenía intención de volver a incluir sus nombres en las listas controvertidas.

24. Mediante Decisión 2013/685/PESC del Consejo, de 26 de noviembre de 2013, por la que se modifica la Decisión 2010/413 (DO 2013, L 316, p. 46), los nombres de las recurrentes volvieron a ser incluidos en la lista que figura en el anexo II de la Decisión 2010/413.

25. En consecuencia, mediante el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 1203/2013 del Consejo, de 26 de noviembre de 2013, por el que se aplica el Reglamento n.º 267/2012 (DO 2013, L 316, p. 1), los nombres de las recurrentes volvieron a ser incluidos en la lista que figura en el anexo IX del Reglamento n.º 267/2012.

26. La reinclusión de 2013 de IRISL se basaba en los siguientes motivos: «IRISL ha estado implicada en el transporte marítimo de material relacionado con armas de Irán en infracción del apartado 5 de la Resolución 1747 (2007) del [Consejo de Seguridad]. Tres claras infracciones fueron señaladas al Comité de sanciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en 2009.»

27. La inclusión del nombre de las otras diez empresas en las listas controvertidas se basaba en los siguientes motivos:

– Hafize Darya Shipping Co., Safiran Payam Darya Shipping Co. y Hoopad Darya Shipping Agency fueron incluidas por estar «actuando en nombre de IRISL»;

– los nombres de Khazar Sea Shipping Lines Co., IRISL Europe y Valfajr Shipping Line Co. se incluyeron porque «pertenec[ían] a IRISL»;

– los nombres de Qeshm Marine Services & Engineering Co. y de Marine Information Technology Development Co. fueron incluidos alegando que estaban «controladas por IRISL»;

– Irano Misr Shipping Co. fue incluida porque «proporciona[ba] servicios esenciales a IRISL», y

– el nombre de Rahbaran Omid Darya Ship Management Co. se incluyó porque «act[uaba] en nombre de IRISL» y le «proporciona[ba] servicios esenciales».

Segundo procedimiento ante el Tribunal General

28. Mediante demandas presentadas en la Secretaría del Tribunal General los días 6 de enero y 7 de febrero de 2014, se interpusieron sendos recursos de anulación contra los instrumentos que ponían en práctica dichas reinclusiones (asuntos acumulados T-14/14 y T-87/14). Las partes asistieron a una vista oral el 12 de julio de 2016.

29. Mediante sentencia de 17 de febrero de 2017, el Tribunal General desestimó, por infundadas, las pretensiones de anulación de la reinclusión de 2013 y la excepción de ilegalidad formulada contra los criterios de 2013 y condenó en costas a las demandantes. [13]

13 Asimismo, el Tribunal General declaró la inadmisibilidad de los recursos de anulación contra los criterios de 2013. El recurso de casación no impugna la sentencia recurrida a este respecto.

Medidas de aplicación del PAIC

30. Mientras tanto, en aplicación de la Resolución 2231 (2015), el Consejo adoptó una serie de medidas el 18 de octubre de 2015 (en lo sucesivo, «medidas de aplicación del PAIC») que, en conjunto, tuvieron por efecto, en particular, la *suspensión* de las medidas restrictivas impuestas a las personas y entidades que figuraban en el anexo VI (anteriormente, anexo II) de la Decisión 2010/413, en su versión modificada, y, en consecuencia, la *supresión* de sus nombres de la lista de personas y entidades a que se referían las medidas restrictivas que figuraban en el anexo IX del Reglamento n.º 267/2012.[14] Conforme a la Decisión (PESC) 2016/37 del Consejo, de 16 de enero de 2016, relativa a la fecha de aplicación de la Decisión 2015/1863 (DO 2016, L 11 I, p. 1), dichas medidas fueron efectivas a partir de esa misma fecha.

Recurso de casación

31. Mediante su recurso de casación interpuesto el 27 de abril de 2017, las recurrentes solicitan al Tribunal de Justicia que anule la sentencia recurrida y la reinclusión de 2013 en virtud del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, que declare inaplicables a su caso los criterios de 2013 en virtud del artículo 277 TFUE y que condene en costas al Consejo.

32. En apoyo de su recurso de casación, las recurrentes invocan nueve motivos. Los analizaré uno por uno, pero antes de ello me voy a ocupar de un aspecto preliminar.

Admisibilidad del recurso

Excepción de inadmisibilidad propuesta por el Consejo

33. En esencia, el Consejo alega que, dado que las medidas restrictivas en cuestión fueron suspendidas y las listas de personas sujetas a dichas medidas fueron anuladas por el Consejo en aplicación del PAIC,[15] las recurrentes no tienen interés jurídico en la interposición del recurso. De ello se deduce que procede declarar la inadmisibilidad del recurso de casación.

34. No me convencen estas alegaciones.

35. Es indiscutible que, en cuanto a la Unión Europea, el PAIC dio lugar a un compromiso de «retir[ar]todas las sanciones»[16] y «todas las medidas restrictivas económicas y financieras»[17] y de «concluir la aplicación de todas las sanciones económicas y financieras [...] relativas a actividades nucleares».[18] Las medidas adoptadas por el Consejo en aplicación del PAIC *suspendieron* las medidas restrictivas impuestas a las personas y entidades que figuraban en el anexo VI (anteriormente, anexo II) de la Decisión 2010/413/PESC y *suprimieron* los nombres de dichas personas y entidades de la lista de personas y entidades sujetas a las medidas restrictivas que figuraban en el anexo IX del Reglamento (UE) n.º 267/2012.

14 Véanse el Reglamento (UE) 2015/1861 del Consejo, de 18 de octubre de 2015, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 267/2012 relativo a medidas restrictivas contra Irán (DO 2015, L 274, p. 1); los puntos 105, 125, 128, 129, 142, 155, 239, 251, 264, 265 y 290 de la sección II del anexo al Reglamento de Ejecución (UE) 2015/1862 del Consejo, de 18 de octubre de 2015, por el que se aplica el Reglamento (UE) n.º 267/2012 relativo a medidas restrictivas contra Irán (DO 2015, L 274, p. 161), y el artículo 1, apartado 16, de la Decisión (PESC) 2015/1863 del Consejo, de 18 de octubre de 2015, por la que se modifica la Decisión 2010/413/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán (DO 2015, L 274, p. 174).

15 Véanse los puntos 11 y 30 de las presentes conclusiones.

16 Considerando 9 de la Decisión 2015/1863.

17 Considerandos 5 y 6 del Reglamento 2015/1861.

18 Considerando 14 de la Decisión 2015/1863.

36. Tampoco se puede cuestionar que, si en el futuro el Consejo decidiese en algún momento levantar la suspensión y reincluir a las recurrentes para volverles a imponer dichas medidas (u otras similares), deberá modificar de nuevo dichos instrumentos. Obviamente, las recurrentes estarán legitimadas para impugnar tales actos, al igual que han hecho y hacen en el presente asunto.

37. Las medidas de aplicación del PAIC son efectivas desde el 16 de enero de 2016 con efectos *ex nunc*. Por lo tanto, no excluyen del ordenamiento jurídico los efectos que produjeron los criterios de 2013 y la reinclusión de 2013 entre sus respectivas fechas de entrada en vigor y el 15 de enero de 2016. Por lo tanto, los efectos suspensivos de las medidas de aplicación del PAIC no son equivalentes a los de la anulación por el Tribunal de Justicia o por el Tribunal General ni a los de ninguna declaración de invalidez con efectos *ex tunc*.

38. En mis recientes conclusiones presentadas en el asunto Gul Ahmed Textile Mills/Consejo,[19] examiné en detalle la cuestión del mantenimiento del interés en ejercitar la acción. Allí me pronuncié en contra de imponer unos requisitos excesivos para el reconocimiento de dicho interés y llegué a la conclusión de que la cuestión sobre el interés en ejercitar la acción reviste una importancia constitucional y debe analizarse en el contexto más amplio del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.[20] Estas consideraciones son válidas también en el presente contexto.[21]

39. Es jurisprudencia asentada que, aunque un acto impugnado ya no tenga efectos en el futuro, el demandante seguirá teniendo interés si de la anulación del acto puede derivarse una ventaja para él.[22]

40. A diferencia del asunto Bank Mellat/Consejo,[23] las medidas de congelación de activos aquí controvertidas no solo podían afectar a la situación jurídica, sino también a la situación de hecho de las recurrentes durante el período anterior a su suspensión o retirada. Por lo tanto, en principio la anulación solicitada podría aportar a las recurrentes un beneficio fáctico o jurídico.

41. Las recurrentes invocan dos motivos en respaldo de su interés: el interés en restituir su reputación y en fundamentar una acción indemnizatoria. Los analizaré uno por uno.

42. *En primer lugar*, el Tribunal de Justicia ha reconocido que un demandante que solicita la anulación de un reglamento que imponga medidas restrictivas puede tener un interés, al menos moral, en ejercitar la acción, dado que su posible anulación podría mitigar, o incluso hacer desaparecer completamente, su pérdida de reputación.[24]

19 C-100/17 P, EU:C:2018:214, puntos 25 a 49.

20 DO 2010, C 83, p. 389 (en lo sucesivo, «Carta»). Véanse los puntos 42 y 45 de mis conclusiones.

21 Los criterios para apreciar el interés *en ejercitar la acción* como condición de admisibilidad de una acción en el momento en que se ejercita no deben diferir del examen de si persiste el interés *en seguir el procedimiento*. A este respecto estoy de acuerdo con la opinión expresada por el Abogado General Mengozzi en sus conclusiones presentadas en el asunto Bank Mellat/Consejo (C-430/16 P, EU:C:2018:345), punto 28.

22 En tal caso, el Tribunal de Justicia debe apreciar la persistencia del interés en ejercitar la acción en cada caso concreto, teniendo en cuenta, en particular, las consecuencias de la ilegalidad alegada y la naturaleza del perjuicio presuntamente sufrido. Véase la sentencia de 23 de diciembre de 2015, Parlamento/Consejo (C-595/14, EU:C:2015:847), apartado 18 y jurisprudencia citada.

23 Tras la anulación de las medidas *individuales* de congelación de activos en dicho asunto, la demandante impugnó las medidas *de aplicación general* a las entidades financieras. El Abogado General Mengozzi señaló que ambos tipos de medidas se aplicaban simultáneamente a las demandantes y que las primeras (las individuales) tenían efectos de mayor calado en su situación. Por lo tanto, llegó a la conclusión de que las demandantes carecían de interés en la anulación de las medidas generales, menos severas, cuyos efectos en la práctica no afectaban a su situación. En su sentencia de 6 de septiembre de 2018 (EU:C:2018:668), el Tribunal de Justicia confirmó dicha apreciación: véanse los apartados 61 y 62.

24 Véase, por analogía, la sentencia de 28 de mayo de 2013, Abdulrahim/Consejo y Comisión (C-239/12 P, EU:C:2013:331), apartados 70 a 72.

43. Al contrario que en Bank Mellat/Consejo,[25] las medidas en cuestión son de naturaleza individual y no sectorial. Como tales, es probable que estén concebidas para que las recurrentes sufran un oprobio, dado que muestran el *vínculo* que la comunidad internacional establece entre dichas situaciones de hecho diferentes y el programa de proliferación nuclear de Irán. Además, al congelar parte de los activos de las recurrentes, las medidas restrictivas en cuestión también pueden haber afectado a su liquidez financiera y, por ende, a su capacidad de cumplir compromisos contractuales anteriores.

44. *En segundo lugar*, según reiterada jurisprudencia, un demandante puede conservar su interés en solicitar la anulación de un acto que le afecte negativamente, en la medida en que una apreciación de ilegalidad pueda servir de base para una futura acción de indemnización por los daños que le haya irrogado el acto controvertido.[26]

45. Por lo tanto, no estoy de acuerdo con el argumento del Consejo según el cual, al haber desestimado la sentencia recurrida las pretensiones de las demandantes en primera instancia, estas no pueden acreditar que el Consejo hubiese cometido una violación suficientemente caracterizada de una norma del Derecho de la Unión cuyo objeto sea conferir derechos a los particulares.[27]

46. Esta sentencia no es firme, ya que aún está pendiente un recurso de casación. Hasta que lo resuelva el Tribunal de Justicia, no puede extraerse de la sentencia recurrida ninguna conclusión sobre la existencia o no de una violación suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión.

47. Dada la estrecha relación jurídica que media entre los criterios de 2013 y la reinclusión de 2013,[28] el análisis que acabo de hacer es válido para los dos motivos formulados en el presente recurso de casación. No veo razón por la que el interés en ejercitar la acción contra los criterios, generalmente aplicables, para la inclusión en la lista deba valorarse de forma diferente al interés en impugnar las medidas individuales de congelación de activos.

48. En consecuencia, la entrada en vigor, el 16 de enero de 2016, de las medidas de aplicación del PAIC no desvirtúa el interés que siguen teniendo las recurrentes bien en continuar con el procedimiento ante el Tribunal General hasta la fecha de resolución del recurso de casación,[29] o bien en interponer el propio recurso.

Sobre la excepción de inadmisibilidad formulada por la Comisión

49. La Comisión alega que el recurso de casación es inadmisible porque en gran medida reitera los motivos y argumentos previamente formulados por las demandantes ante el Tribunal General, de modo que constituye una simple solicitud de reexamen de su demanda.

50. Como reiteradamente ha declarado el Tribunal de Justicia, un recurso de casación debe indicar de manera precisa los elementos impugnados de la sentencia cuya anulación se solicita, así como los fundamentos jurídicos que apoyan de manera específica esta pretensión, so pena de que se declare la inadmisibilidad del recurso de casación o del motivo de casación de que se trate. No cumple este requisito un recurso de casación que no contenga ningún argumento dirigido expresamente a

25 Véase la sentencia de 6 de septiembre de 2018 dictada en el asunto C-430/16 P, EU:C:2018:668, apartados 54 a 59.

26 Véase la sentencia de 31 de marzo de 1998, Francia y otros/Comisión (C-68/94 y C-30/95, EU:C:1998:148), apartado 74.

27 Véase, en este sentido, la sentencia de 19 de abril de 2012, Artegodan/Comisión (C-221/10 P, EU:C:2012:216), apartado 80 y jurisprudencia citada. Véanse también las conclusiones del Abogado General Mengozzi en el asunto Bank Mellat/Consejo (C-430/16 P, EU:C:2018:345), punto 43.

28 Véase la sentencia de 10 de junio de 1986, Usinor/Comisión (81/85 y 119/85, EU:C:1986:234), apartado 13.

29 Nótese que en dicho momento aún estaba en curso el procedimiento ante el Tribunal General. Resulta sorprendente que, aunque la sentencia recurrida es posterior a la entrada en vigor de dichas medidas, el Tribunal General no hizo mención a estas ni a sus efectos sobre la situación jurídica de las recurrentes y, en particular, sobre el mantenimiento de su interés en continuar el procedimiento. Sin embargo, por sí mismo esto no constituye un vicio de la sentencia recurrida en relación con el interés de las recurrentes, ya que dicha sentencia necesariamente (aun de forma implícita) se basa en la premisa de que las recurrentes acreditaron tal interés durante todo el procedimiento.

identificar el error de Derecho por el que se supone que la sentencia está viciada. Por consiguiente, la mera indicación abstracta de los motivos del recurso de casación no cumple las exigencias que establecen el artículo 58 del Estatuto del Tribunal de Justicia y el artículo 168, apartado 1, letra d), de su Reglamento de Procedimiento. [30]

51. Ciertas partes del recurso de casación no parecen superar la prueba establecida por esta jurisprudencia. Sin embargo, algunos de los argumentos formulados requieren un análisis más detenido, pues plantean cuestiones de principio que merecen ser debatidas. Por lo tanto, no considero que el recurso de casación, en sí, deba ser declarado inadmisible.

Sobre la fundamentación del recurso de casación

52. Las recurrentes invocan dos motivos de casación.

53. Mediante el primer motivo de casación impugnan la validez de los criterios de 2013 en virtud del artículo 277 TFUE.

54. Para fundamentar esta motivo de casación, las recurrentes invocan cinco submotivos, relativos a presuntos errores jurídicos cometidos por el Tribunal General en relación, primero, con la ausencia de base jurídica válida para la adopción de los criterios de 2013; segundo, con la presunta vulneración de los principios de fuerza de cosa juzgada, seguridad jurídica, protección de la confianza legítima y *ne bis in idem*, así como del derecho de las recurrentes a la tutela judicial efectiva; tercero, con la desviación de poder; cuarto, con la presunta vulneración del principio de proporcionalidad, y quinto, con la presunta injerencia desproporcionada en los derechos fundamentales de las recurrentes.

55. El segundo motivo de casación se refiere a la impugnación directa por las recurrentes, en virtud del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, de la legalidad de la reinclusión de 2013, por la cual se añadieron sus nombres a las listas de entidades que eran objeto de medidas individuales de congelación de activos. [31]

56. Para fundamentar este motivo de casación, las recurrentes invocan cuatro submotivos, relativos a presuntos errores jurídicos cometidos por el Tribunal General en relación, primero, con errores manifiestos de apreciación cuando consideró que se cumplían los criterios de inclusión de 2013; segundo, con la presunta vulneración del derecho de defensa de las recurrentes en el procedimiento por el que volvieron a ser incluidas en la lista; tercero, con la presunta vulneración de los principios de fuerza de cosa juzgada, seguridad jurídica, protección de la confianza legítima y *ne bis in idem*, así como del derecho de las recurrentes a la tutela judicial efectiva; y cuarto, la presunta vulneración del derecho de defensa de las recurrentes.

57. Así pues, tres de los cuatro submotivos formulados en relación con el segundo motivo de casación se solapan con los formulados en relación con la primero.

58. Sin embargo, los actos impugnados mediante el segundo motivo de casación son de una naturaleza jurídica esencialmente diferente. En particular, su fundamento legal y, por tanto, la naturaleza de la competencia ejercida por el Consejo al adoptarlos son distintos, así como lo es el margen de discrecionalidad de que goza el Consejo al adoptarlos. Por lo tanto, también ha de ser diferente la intensidad del control jurisdiccional, motivo por el cual examinaré ambas pretensiones por separado.

30 Véase la sentencia de 16 de febrero de 2017, Brandconcern/EUIPO y Scooters India (C-577/14 P, EU:C:2017:122), apartado 37 y jurisprudencia citada.

31 IRISL e Irano Misr Shipping Co. fueron incluidas con arreglo a los criterios adicionales, mientras que las demás recurrentes lo fueron en virtud de los criterios existentes anteriormente. Además, el nombre de Rahbaran Omid Darya Ship Management Co. también se incluyó sobre la base de un nuevo criterio.

Primer motivo de casación

Primer submotivo: ausencia de base jurídica válida para adoptar los criterios de 2013

59. En los apartados 60 a 77 de la sentencia recurrida, el Tribunal General consideró que los criterios de 2013 no eran arbitrarios y eran conformes con el principio de proporcionalidad.

60. Las recurrentes alegan que el Consejo carecía de una base jurídica válida para adoptar los criterios de inclusión de 2013. No impugnan la *elección* de la base jurídica en sí, sino que argumentan que los criterios de 2013 *exceden el ámbito de aplicación* de la base jurídica en que se fundamentan, ya que no eran adecuados o proporcionados al objetivo declarado de poner fin al programa de proliferación nuclear de Irán.

61. En particular, las recurrentes alegan que, al haber considerado el Tribunal General (en el apartado 101 de su sentencia) que los criterios de 2013 no requieren un vínculo entre las actividades de la persona o entidad afectada y la proliferación nuclear, dichos criterios no se pueden considerar adecuados en este caso. Asimismo, señalan que no está justificado o es desproporcionado el criterio de incumplimiento de la prohibición de venta de armas impuesta a Irán [apartado 5 de la Resolución 1747 (2007)] en lugar del incumplimiento de las prohibiciones sobre proliferación [apartado 7 de la Resolución 1737 (2006)]. Por otro lado, alegan que no había base jurídica para introducir el criterio de la infracción de las resoluciones del Consejo de Seguridad al que se acogió el Consejo para inscribir a IRISL. Por lo tanto, en su opinión el Consejo no puede alegar que el criterio relativo a IRISL sea necesario para evitar el riesgo de elusión de las medidas de congelación de activos impuestas a IRISL.

62. Asimismo, las recurrentes critican que el Tribunal General no entrase a valorar diversos argumentos concretos que habían formulado ante él, a saber: que el Consejo no tenía ninguna razón objetiva para modificar los criterios de inclusión y no señaló los motivos para hacerlo; que, en particular, el Consejo carecía de pruebas de un vínculo entre el transporte de armas y el programa de proliferación y no podía presumir legítimamente la existencia de tal vínculo, especialmente a la vista de la sentencia del Tribunal General de 2013 y del hecho de que el Consejo de Seguridad no había impuesto ninguna medida restrictiva a IRISL, y de que el Consejo había «reescrito» los criterios vigentes solo para «atrapar» a IRISL junto con las demás recurrentes.

63. Comenzaré señalando que, en lo que se refiere a las medidas que establecieron los criterios de inclusión de 2013, la Decisión 2013/497 del Consejo se basa en el artículo 29 TUE, mientras que el Reglamento n.º 971/2013 del Consejo se basa en el artículo 215 TFUE. Esas disposiciones de los Tratados atribuyen al Consejo la competencia para adoptar actos de validez general que contienen medidas restrictivas autónomas, distintas de las medidas recomendadas específicamente por el Consejo de Seguridad. El artículo 215 TFUE, apartado 1, dispone que el Consejo «adoptará […] las medidas necesarias» para dar curso a las decisiones adoptadas, en particular, de conformidad con el artículo 29 TUE. El apartado 2 del artículo 215 TFUE faculta al Consejo para adoptar medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales, de lo que se deduce que, en principio, sí que dispone de una base jurídica para adoptar medidas de congelación de activos contra entidades como las recurrentes.

64. De acuerdo con reiterada jurisprudencia, los tribunales de la Unión, al realizar el control jurisdiccional de las medidas restrictivas, deben respetar la amplia facultad discrecional que asiste al Consejo para *establecer los criterios generales* por los que se define la categoría de personas que pueden ser objeto de tales medidas. [32]

32 Véanse, en este sentido, las sentencias de 28 de noviembre de 2013, Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776), apartado 120, y de 21 de abril de 2015, Anbouba/Consejo (C-605/13 P, EU:C:2015:248), apartado 41.

65. Esto no significa que el Consejo esté autorizado para actuar arbitrariamente. El carácter *manifiestamente inadecuado* de una medida adoptada en este ámbito, habida cuenta del *objetivo* que tiene previsto conseguir la institución competente, puede afectar a la legalidad de tal medida. [33]

66. Aunque el control jurisdiccional del examen de la *adecuación* de dichas medidas es limitado, los tribunales de la Unión deben asegurarse de que exista, en principio, un pleno control de la legalidad de todos los actos de la Unión desde el punto de vista de los derechos fundamentales. [34]

67. El Tribunal General ha aplicado correctamente dicha jurisprudencia. [35] La reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia explica que el objetivo del régimen de las medidas impuestas a Irán es el de *ejercer presión* sobre dicho Estado y *obligarle a poner fin a* sus actividades nucleares relacionadas con la proliferación y el desarrollo de sistemas vectores de armas nucleares. [36] Este objetivo es coherente con los objetivos más amplios del TUE en lo tocante a las relaciones de la UE con el resto del mundo y la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). [37] Dicho objetivo debe contemplarse también a la luz de los objetivos de las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad, dirigidas a «impedir» el programa de proliferación nuclear de Irán y «suspender» algunos de sus componentes, a fin de mantener la paz y la seguridad internacionales. [38]

68. El contexto histórico también debe ser tenido en cuenta al analizar la legalidad de los criterios para la congelación de activos. [39] Las medidas restrictivas contra Irán han ido evolucionando a lo largo del tiempo. Al principio eran de carácter preventivo, y su alcance podía ser legítimamente ampliado (y así ha sido) de forma progresiva en diversas ocasiones [40] en respuesta al escaso éxito observado con respecto a las medidas anteriores.

69. Los criterios de 2013 señalan lacónicamente que los criterios de designación de personas y entidades «deben adaptarse», sin indicar ninguna razón específica. [41] Sin embargo, del contexto se desprende claramente que con ello se pretendía *ampliar* dichos criterios para *comprender nuevas categorías* de personas o entidades *en pos de los objetivos* derivados de los Tratados y de las resoluciones dictadas por el Consejo de Seguridad. De la jurisprudencia se deduce que tal objetivo no es ilícito en sí. [42] No estoy de acuerdo con la mera aseveración de las recurrentes en el sentido de que el objetivo encubierto era eludir la sentencia del Tribunal General de 2013.

70. A continuación voy a examinar más detenidamente la legalidad, en primer lugar, del criterio de la infracción de las resoluciones del Consejo de Seguridad y, en segundo lugar, del criterio relativo a IRISL.

33 Sentencia de 1 de marzo de 2016, National Iranian Oil Company/Consejo (C-440/14 P, EU:C:2016:128), apartado 77.

34 Véase, en este sentido, la sentencia de 16 de julio de 2014, National Iranian Oil Company/Consejo (T-578/12, no publicada, EU:T:2014:678), apartado 108 y la jurisprudencia citada. Esta sentencia fue confirmada en casación mediante la sentencia de 1 de marzo de 2016, National Iranian Oil Company/Consejo (C-440/14 P, EU:C:2016:128).

35 Véase el apartado 63 de la sentencia recurrida.

36 Véase la sentencia de 1 de marzo de 2016, National Iranian Oil Company/Consejo (C-440/14 P, EU:C:2016:128), apartado 53 (el subrayado es mío).

37 Con arreglo al artículo 3 TUE, apartado 5, en dichas relaciones la Unión debe contribuir a la paz, a la seguridad, al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas. La PESC debe incluir el respaldo a los principios del Derecho internacional [artículo 21 TUE, apartado 2, letra b)] y mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas [artículo 21 TUE, apartado 2, letra c)].

38 Véanse los puntos 4 y ss. de las presentes conclusiones.

39 Véanse, en este sentido, la sentencia de 28 de noviembre de 2013, Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776), apartado 75, y el auto de 1 de diciembre de 2015, Georgias y otros/Consejo y Comisión (C-545/14 P, no publicado, EU:C:2015:791), apartado 33.

40 Al principio, el criterio era que las personas y entidades afectadas debían dedicarse o estar directamente vinculadas a actividades nucleares en Irán [artículo 7, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 423/2007 del Consejo, de 19 de abril de 2007, sobre la adopción de medidas restrictivas contra Irán (DO 2007, L 103, p. 1)]. El criterio se amplió por primera vez en 2010 [artículo 16, apartado 2, del Reglamento n.º 961/2010 (DO 2010, L 88, p. 1)]. Desde entonces se han producido varias nuevas ampliaciones.

41 Véanse el considerando 2 de la Decisión 2013/497 del Consejo y el considerando 2 del Reglamento n.º 971/2013.

42 Véase, por analogía, la sentencia de 1 de marzo de 2016, National Iranian Oil Company/Consejo (C-440/14 P, EU:C:2016:128), apartado 80.

71. A título introductorio quisiera señalar que ambos criterios se centran en situaciones o circunstancias objetivas, y no tanto en demostrar un vínculo efectivo entre las personas y entidades destinatarias de las medidas de congelación de activos o su conducta real y el propósito principal de las medidas restrictivas, concretamente el de desalentar el programa de proliferación nuclear de Irán. En principio, el Tribunal de Justicia ha reconocido la legalidad de estos criterios. [43]

Criterio de la infracción de las resoluciones del Consejo de Seguridad

72. IRISL se incluyó en la lista en virtud del criterio dirigido a las «personas [y entidades] que hayan evadido o infringido las disposiciones de [las Resoluciones del Consejo de Seguridad] 1737 (2006), 1747(2007), 1803 (2008) y 1929 (2010)».

73. Dicho criterio se añadió al criterio ya existente relativo a las personas y entidades «que hayan *ayudado* a personas y entidades designadas a evadir las sanciones o infringir» dichas disposiciones. Desde este punto de vista, tal incorporación parece totalmente razonable. Si está justificado aplicar medidas restrictivas a las personas que han ayudado a otras en una actividad ilícita, con mayor motivo lo ha de estar aplicarlas a personas que han actuado ellas mismas de forma ilícita.

74. Si bien IRISL fue inscrita por haber infringido una prohibición relativa al embargo de armas, las resoluciones del Consejo de Seguridad también contienen otras muchas prohibiciones, alguna de ellas relacionadas más directamente con la participación en el desarrollo del programa de proliferación. En particular, mediante la Resolución 1737 (2006) el Consejo de Seguridad impuso un embargo a la transferencia de tecnologías sensibles. Asimismo, mediante la Resolución 1747 (2007), impuso a Irán un embargo de armamento.

75. Es cierto que no se puede apreciar un vínculo inmediato entre estas dos resoluciones y el programa de proliferación nuclear en sí. Por este motivo, el Tribunal General consideró acertadamente que el criterio de la infracción de las resoluciones del Consejo de Seguridad no parecía requerir que existiese tal vínculo entre la conducta de una entidad y dicho programa. [44] Sin embargo, esta conclusión no implica necesariamente que fuese inadecuada o arbitraria la elección del mencionado criterio.

76. El Tribunal General señaló con acierto que el objeto de la Resolución 1947 (2007) era asegurarse de que el programa nuclear iraní se orientase a fines exclusivamente pacíficos e impedir que Irán desarrollase tecnologías sensibles que impulsasen sus programas nucleares y de misiles. [45] Habida cuenta del carácter preventivo de las medidas restrictivas adoptadas contra Irán, [46] el Consejo podía legítimamente considerar que los ingresos obtenidos con el comercio de armas podía aportar directa o indirectamente a Irán recursos o instalaciones de diversa naturaleza que le permitiesen seguir con dicho programa. [47] Consciente del riesgo de que los recursos económicos se desviasen en apoyo de la proliferación nuclear en Irán, [48] el Consejo también pudo legítimamente considerar que la infracción del embargo de armamento podía favorecer o alentar dicho programa.

43 Véanse las sentencias de 13 de marzo de 2012, Tay Za/Consejo (C-376/10 P, EU:C:2012:138), apartado 55 (directivos de determinadas empresas que estén asociados con los dirigentes de los terceros países en cuestión); de 22 de septiembre de 2016, NIOC y otros/Consejo (C-595/15 P, no publicada, EU:C:2016:721), apartados 89 y 90 («que sean propiedad o estén bajo el control» de las personas sujetas a medidas restrictivas), y de 28 de marzo de 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), apartados 82 y ss. (entidades que ejerzan una actividad económica en un sector concreto).

44 Véase la sentencia de 13 de marzo de 2012, Melli Bank/Consejo (C-380/09 P, EU:C:2012:137), apartados 40 y 41.

45 Véase el apartado 67 de la sentencia recurrida.

46 Sentencia de 21 de diciembre de 2011, Afrasiabi y otros (C-72/11, EU:C:2011:874), apartado 44.

47 Véanse las sentencias de 28 de noviembre de 2013, Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776), apartado 83, y de 1 de marzo de 2016, National Iranian Oil Company/Consejo (C-440/14 P, EU:C:2016:128), apartado 80.

48 Sentencia de 21 de diciembre de 2011, Afrasiabi y otros (C-72/11, EU:C:2011:874), apartado 47.

77. Es cierto que la Resolución 1747 (2007) no obliga a los Estados a congelar los activos de las personas o entidades que infrinjan el embargo de armamento, sino que se limita a pedirles que se mantengan vigilantes al respecto. Sin embargo, de esa recomendación no se puede deducir que no sea necesario congelar los activos de dichas entidades,[49] y menos aún que tal medida de congelación sea manifiestamente inadecuada para garantizar la efectividad del mencionado embargo.

78. Así pues, el Consejo no actuó de forma irracional ni excesiva al formular un criterio de congelación de activos que presumiese un potencial vínculo entre la infracción del embargo de armamento y el programa de proliferación, aunque la conducta individual de la entidad afectada por dicho criterio no muestre necesariamente una conexión efectiva, directa o indirecta, con el programa.[50] *A priori*, esta elección política no parece ser manifiestamente inadecuada o arbitraria a la luz de las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad y habida cuenta de la importancia esencial de mantener la paz y la seguridad internacionales.

79. Por último, el alcance de dicho criterio no se limita a las infracciones del embargo de armamento, sino que persigue el fin de garantizar el respeto de todas las disposiciones de las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad. Contrariamente a lo alegado por las recurrentes, un criterio así formulado es coherente con los objetivos del sistema de medidas restrictivas contra Irán. En cambio, un criterio que se limite a las infracciones de prohibiciones directamente relacionadas con la proliferación, sin incluir otras prohibiciones impuestas por las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad, a mi parecer sería menos adecuado para alcanzar tan amplios objetivos.

80. Por lo tanto, mi conclusión es que la primera parte del primer motivo de casación concerniente al criterio de las infracciones de las resoluciones del Consejo de Seguridad debe ser desestimada por infundada.

Criterio relativo a IRISL

81. Las diez empresas fueron inscritas en virtud de criterios dirigidos esencialmente a personas y entidades que i) pertenecieran o estuvieran bajo el control de IRISL, ii) actuasen en nombre de IRISL o iii) proporcionasen servicios esenciales a IRISL.[51]

82. Al igual que el criterio de la infracción de las resoluciones del Consejo de Seguridad, el criterio relativo a IRISL no presupone ningún vínculo entre la conducta individual de las entidades inscritas y el programa de proliferación nuclear. En realidad, el hecho de pertenecer o estar bajo el control de IRISL no tiene nada que ver con la conducta individual de las entidades afectadas. Se trata de un hecho objetivo que escapa a su control.

49 Véase, por analogía, la sentencia de 13 de marzo de 2012, Melli Bank/Consejo (C-380/09 P, EU:C:2012:137), apartado 57.

50 Véase, por analogía, la sentencia de 1 de marzo de 2016, National Iranian Oil Company/Consejo (C-440/14 P, EU:C:2016:128), apartado 86. Véanse también los autos de 1 de diciembre de 2015, Georgias y otros/Consejo y Comisión (C-545/14 P, no publicado, EU:C:2015:791), apartado 34, y de 4 de abril de 2017, Sharif University of Technology/Consejo (C-385/16 P, no publicado, EU:C:2017:258), apartados 59 a 61.

51 Véanse los puntos 20 a 27 de las presentes conclusiones. Quisiera observar que, mientras la redacción del criterio correspondiente contenido en el Reglamento n.º 971/2013 es clara e inequívoca, la de la Decisión 2013/497 del Consejo (a cuya aplicación se supone que va dirigido aquel) *no lo es*. Este último acto hace un uso reiterado de los pronombres de la tercera persona, quedando sujeto a interpretación a quién se refieren y, por tanto, el alcance del criterio. No voy a profundizar más en este argumento, pues ninguno de los motivos formulados alude a este aspecto.

83. Sin embargo, de por sí esto no hace que el criterio sea ilícito. De la jurisprudencia se deduce claramente que, cuando se congelan los activos de una *persona o entidad sometida a medidas restrictivas*, existe un riesgo significativo de que dicha persona o entidad pueda ejercer presión sobre las entidades que posee o controla o que le pertenezcan, a fin de *eludir* el efecto de las medidas de las que ella misma es objeto. Por consiguiente, la congelación de fondos de esas entidades es necesaria y apropiada para asegurar la eficacia de las medidas adoptadas y para garantizar que estas no se eludirán. [52]

84. La citada jurisprudencia se refería al riesgo de que se eludiesen las medidas de congelación de activos adoptadas contra personas *implicadas ellas mismas* en el apoyo del programa de proliferación nuclear. A mi parecer, en contra de lo argumentado por las recurrentes, es evidente que dicho riesgo existe también en relación con otros criterios, incluidos los que, como el aquí controvertido, no presuponen vínculo alguno entre la conducta individual de una persona incluida en la lista y el programa de proliferación nuclear. Sin embargo, dicha jurisprudencia *solo* es válida para los casos en que las medidas restrictivas se apliquen a personas o entidades pertenecientes, controladas o vinculadas de otra forma con personas que *ya sean objeto de tales medidas*. [53]

85. Cuando se adoptaron los criterios de 2013, la propia IRISL *era* objeto de medidas de congelación de activos. [54] Por lo tanto, en principio el criterio en cuestión podría estar justificado por la necesidad de prevenir la elusión de dichas medidas.

86. Sin embargo, los actos que introdujeron los criterios de 2013 no contienen indicación alguna de razones en este sentido que justifiquen el criterio relativo a IRISL. Y tampoco contiene razón alguna la Decisión 2010/413/PESC, en que el Consejo estableció por primera vez el criterio relativo a IRISL en su forma inicial (más estricta). [55] Por lo tanto, solamente puede haber una mera *presunción* de que el Consejo justificó dicho criterio haciendo referencia a la necesidad de prevenir la elusión de sus medidas anteriores dirigidas a la propia IRISL.

87. El artículo 296 TFUE, párrafo segundo, establece, entre otras cosas, que los actos jurídicos de la Unión deben estar motivados. Esta motivación debe expresar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la Unión de la que emane el acto, de manera que el Tribunal de Justicia pueda ejercer su facultad de control. [56] De acuerdo con reiterada jurisprudencia, la cuestión de si la motivación de una decisión satisface las exigencias del artículo 296 TFUE debe apreciarse en relación no solo con su *tenor literal*, sino también con su *contexto*. [57]

88. Como acabo de indicar, la *redacción* no contiene ningún razonamiento que justifique el criterio relacionado con IRISL. Ya he expuesto en estas conclusiones el *contexto* de los criterios de 2013. [58]

52 Véase, en este sentido, la sentencia de 20 de febrero de 2013, Melli Bank/Consejo (T-492/10, EU:T:2013:80), apartado 55, que fue confirmada por la sentencia de 13 de marzo de 2012, Melli Bank/Consejo (C-380/09 P, EU:C:2012:137).

53 Véanse las sentencias de 13 de marzo de 2012, Melli Bank/Consejo (C-380/09 P, EU:C:2012:137), apartados 39 y 75 a 79, y de 20 de febrero de 2013, Melli Bank/Consejo (T-492/10, EU:T:2013:80), apartados 55 y 56.

54 Véanse los puntos 14 a 19 de las presentes conclusiones. Aunque el Tribunal General consideró que la inclusión de IRISL en 2010 fue ilegal, la mantuvo en vigor hasta el 26 de noviembre de 2013 (véase la sentencia del Tribunal General de 2013, apartado 82). De ahí se deduce que, en la fecha de adopción de los criterios de 2013, estaba en vigor la congelación de los activos pertenecientes a IRISL y que, por lo tanto, el Consejo podía justificar el criterio dirigido a prevenir su elusión, aunque solo faltara poco más de un mes.

55 Es cierto que el considerando 7 de dicha Decisión proporciona motivos para los criterios de inclusión, establecidos en el artículo 20, apartado 1, letra a), de la misma Decisión, permitiendo al Consejo congelar los activos de las *entidades del IRISL designadas por el Consejo de Seguridad en el anexo III* de la Resolución 1929 (2010). Sin embargo, no se menciona a ninguna de las recurrentes en ese anexo (véanse los puntos 9 y 10 de las presentes conclusiones). El mencionado considerando no puede constituir, manifiestamente, la base jurídica del artículo 20, apartado 1, letra b), de la Decisión, que establece un régimen de la UE separado y complementario de medidas restrictivas que afecta a otras entidades (incluidas las recurrentes).

56 Véanse, en particular, las sentencias de 18 de junio de 2015, Estonia/Parlamento y Consejo (C-508/13, EU:C:2015:403), apartado 60, y de 3 de marzo de 2016, España/Comisión (C-26/15 P, EU:C:2016:132), apartados 30 y 31.

57 Véanse, en este sentido, las sentencias de 14 de febrero de 1990, Delacre y otros/Comisión (C-350/88, EU:C:1990:71), apartado 16 y jurisprudencia citada, y de 15 de noviembre de 2012, Consejo/Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718), apartado 53 y jurisprudencia citada.

58 Véanse los puntos 4 a 19 de las presentes conclusiones.

89. Al establecer los criterios de 2013, el Consejo debe haber sido consciente de los siguientes hechos. En primer lugar, de que las medidas restrictivas impuestas por el Consejo de Seguridad no afectaban a IRISL ni a ninguna de las diez empresas. En segundo lugar, de que, pese a que el Consejo se había basado anteriormente en tres casos de infracción de la Resolución 1747 (2007) del Consejo de Seguridad por parte de IRISL, el Consejo no había aportado pruebas suficientes de que IRISL hubiera prestado su apoyo al programa de proliferación nuclear.[59] En tercer lugar, de que el Consejo no había aportado ninguna prueba que demostrase que IRISL fuese realmente una emanación del Estado iraní —es decir, una entidad que participase en el ejercicio del poder público o que gestionase un servicio público bajo el control de las autoridades—.[60] De ello se deduce que el Consejo no podía invocar una *presunta existencia* de vínculo alguno entre IRISL y el Estado iraní o su programa de proliferación nuclear para justificar el criterio relativo a IRISL, en particular, porque la legislación aplicable no contenía disposición alguna al efecto.[61]

90. Es cierto que el Consejo pudo tener expresamente en cuenta, cuando estableció los criterios de 2013, el hecho de que IRISL era la mayor compañía naviera que operaba en Irán[62] y que el Consejo Europeo había invitado al Consejo a imponer medidas restrictivas, entre otros, al «sector del transporte iraní, especialmente en relación con [IRISL] y sus filiales».[63] Dicho esto, no hay indicación alguna en los actos relevantes del Consejo de las razones en las que se basó para justificar el criterio relativo a IRISL, lo que constituye una clara violación de la obligación de motivación establecida en el artículo 296 TFUE. Esto impide al Tribunal de Justicia ejercer su facultad de control jurisdiccional y examinar si el criterio en cuestión es apropiado y proporcionado a la luz de los objetivos que persigue. Al no pronunciarse en este sentido, el Tribunal General incurrió en un error de Derecho.

91. Por lo tanto, procede estimar el primer submotivo del primer motivo de casación y anular la sentencia recurrida a ese respecto. En consecuencia, el criterio relativo a IRISL es inválido. Como la reinclusión de 2013 de las diez empresas se basaba precisamente en ese criterio, debe anularse también dicha reinclusión.

Segundo submotivo: presunta vulneración de los principios de fuerza de cosa juzgada, seguridad jurídica, protección de la confianza legítima y **ne bis in idem,** *así como del derecho a la tutela judicial efectiva de las recurrentes, por el establecimiento de los criterios de 2013*

92. En los apartados 79 a 90 de la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró que los criterios de 2013 cumplían con los principios de fuerza de cosa juzgada, seguridad jurídica, protección de la confianza legítima y *ne bis in idem* y que respetaban el derecho de las recurrentes a la tutela judicial efectiva.

Primer elemento: el principio de fuerza de cosa juzgada

93. Las recurrentes alegan que el Tribunal General no apreció que, al adoptar los criterios de 2013, el Consejo eludió la sentencia del Tribunal General de 2013. El Tribunal General supuestamente vulneró así el principio de fuerza de cosa juzgada.

59 Véase la sentencia del Tribunal General de 2013, apartado 67.

60 Sentencia del Tribunal General de 29 de enero de 2013, Bank Mellat/Consejo (T-496/10, EU:T:2013:39), apartado 42. En su análisis, el Tribunal General tuvo en cuenta la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el asunto Islamic Republic of Iran Shipping Lines/Turquía (ECLI:CE:ECHR:2007:1213JUD004099898), apartados 79 y 80.

61 Véase la sentencia del Tribunal General de 4 de junio de 2014, Sedghi y Azizi/Consejo (T-66/12, no publicada, EU:C:2014:347), apartado 69.

62 Véase la sentencia del Tribunal General de 2013, apartado 21.

63 Véase el punto 13 de las presentes conclusiones.

94. El concepto de «fuerza de cosa juzgada» puede interpretarse de forma diferente en los distintos contextos jurídicos nacionales. Sin embargo, es evidente que, en el contexto del Derecho de la Unión, la consecuencia de la fuerza de cosa juzgada de una sentencia es que impide la admisibilidad de un recurso si el procedimiento que dio lugar a la sentencia de que se trata enfrentaba a las mismas partes, se refería al mismo objeto y se fundaba en la misma causa. [64] La autoridad de cosa juzgada solo afecta a los extremos de hecho y de derecho que fueron *efectiva* o *necesariamente* zanjados por la resolución judicial de que se trate. [65]

95. Sin embargo, el argumento de las recurrentes parece plantear la cuestión más amplia de si el Consejo respetó los límites de su discrecionalidad al dar cumplimiento a dicha sentencia.

96. La postura del legislador de la Unión puede verse afectada por una sentencia anterior solamente en ocasiones muy escasas y puntuales. Evidentemente no es este el caso.

97. ¿En qué medida afectó la sentencia del Tribunal General de 2013 a la capacidad del Consejo de actuar con arreglo a los artículos 29 TUE y 215 TFUE?

98. El artículo 266 TFUE obliga a la institución de la que emane el acto anulado a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de anulación. Al ejecutarla, la institución de que se trate dispone de un amplio margen de apreciación a la hora de elegir tales medidas, siempre y cuando estas sean compatibles con el *fallo* de la correspondiente sentencia y con los *motivos* que constituyen su sustento esencial, en la medida en que sean necesarios para determinar el significado exacto de *lo declarado* en el fallo. [66]

99. Ya señalé en otra ocasión que, aunque la anulación de un acto ilegal lleva a menudo a la institución de la que emanó dicho acto a adoptar otro, esta no constituye la única vía posible de ejecución. [67] En particular, si la anulación es suficiente para subsanar la ilegalidad apreciada por el Tribunal de Justicia, puede ser que la institución de que se trate no esté obligada a hacer nada más. Es lo que sucede claramente en este caso.

100. El fin perseguido por los criterios de 2013, conforme a una lectura natural, era adaptar los criterios de aplicación general para poder adoptar medidas individuales en el futuro, con efectos *ex nunc*. [68] Por lo tanto, no tienen razón las recurrentes al alegar que los criterios de 2013 y la reinclusión de 2013 tuvieron por objeto o por efecto incluir sus nombres en las listas de entidades sujetas a medidas de congelación de activos con efecto retroactivo (*ex tunc*).

101. Conforme a reiterada jurisprudencia, una institución cuyo acto sea anulado puede estar obligada a *evitar que se adopte un acto idéntico*. [69] Debe evitar que todo acto destinado a sustituir al acto anulado adolezca de *irregularidades idénticas* a las detectadas en la sentencia que anuló el acto original. [70] Asimismo, está obligada a abstenerse de incluir toda *disposición de idéntico contenido* al de la declarada ilegal, en los nuevos textos normativos que hayan de adoptarse con posterioridad a la sentencia de anulación. [71]

64 Sentencia del Tribunal General de 25 de junio de 2010, Imperial Chemical Industries/Comisión (T-66/01, EU:T:2010:255), apartados 196 a 198.

65 Auto del Tribunal de Justicia de 28 de noviembre de 1996, Lenz/Comisión (C-277/95 P, EU:C:1996:456), apartado 50.

66 Sentencia de 15 de marzo de 2018, Deichmann (C-256/16, EU:C:2018:187), apartado 87 (el subrayado es mío).

67 Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Comisión/McBride y otros (C-361/14 P, EU:C:2016:25), punto 70.

68 Examinaré con mayor profundidad este argumento al tratar la segunda pretensión en los puntos 117 a 128.

69 Véase la sentencia de 6 de junio de 2013, Ayadi/Comisión (C-183/12 P, no publicada, EU:C:2013:369), apartado 18.

70 Sentencia de 14 de septiembre de 1999, Comisión/AssiDomän Kraft Products y otros (C-310/97 P, EU:C:1999:407), apartados 50 y 56.

71 Sentencia de 26 de abril de 1988, Asteris y otros/Comisión (97/86, 99/86, 193/86 y 215/86, EU:C:1988:199), apartado 29. Las consecuencias de una decisión judicial previa que se describen en este punto parecen ser expresión concreta del principio más amplio del Estado de Derecho, antes que efectos del principio de fuerza de cosa juzgada en sí.

102. ¿En qué sentido fue firme la sentencia del Tribunal General de 2013? Dicho de otra manera: ¿cuál es el alcance de la «*cosa*» que fue realmente «*juzgada*» por el Tribunal General?

103. En dicha sentencia, el Tribunal General consideró, en particular, que el Consejo *no había demostrado de forma suficiente en Derecho* que, al haber transportado, en tres ocasiones, material militar infringiendo la prohibición establecida en el apartado 5 de la Resolución 1747 (2007) del Consejo de Seguridad, IRISL hubiese prestado apoyo a la proliferación nuclear, en el sentido del artículo 20, apartado 1, letra b), de la Decisión 2010/413 y del artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 423/2007. En consecuencia, anuló la Decisión 2010/413/PESC en la medida en que incluía a IRISL en las listas de personas sujetas a medidas de congelación de activos. [72]

104. Por lo tanto, el error de Derecho que condujo a la anulación de las medidas de congelación de activos en dicho caso fue un error de procedimiento cometido por el Consejo (al «no demostrar de forma suficiente en Derecho»), y no un defecto de fondo. La sentencia recurrida declara (a mi entender, de manera correcta) que la sentencia del Tribunal General de 2013 «no se pronunció sobre la validez de los criterios que figuran en el artículo 20, apartado 1, letra b), de la Decisión 2010/413 y en el artículo 23, apartado 2, letras a) y b), del Reglamento n.º 267/2012 en sus versiones aplicables a los hechos del caso de autos». [73]

105. Entiendo que esto es así a pesar de que la sentencia del Tribunal General de 2013 anuló las medidas de congelación de activos impuestas a las diez empresas, «dado que se ha considerado infundadamente que IRISL presta apoyo a la proliferación nuclear» y a pesar de que «las demandantes distintas de IRISL [eran] efectivamente propiedad o [estaban] bajo el control de esta o [actuaban] en su nombre», [74] de modo que, en principio, estaban comprendidas dentro del ámbito de aplicación de este criterio.

106. En consecuencia, ni el principio de fuerza de cosa juzgada ni el artículo 266 TFUE impedían al Consejo mantener los criterios existentes. Dado que el Consejo disfruta de un margen de apreciación para definir la política externa de la Unión, con mayor motivo dichos principios no pueden impedirle que adapte los criterios, como acertadamente señaló el Tribunal General, para alcanzar con mayor eficacia el objetivo de ejercer presión sobre Irán y obligarle a poner fin a su programa de proliferación nuclear. [75]

Segundo elemento: el principio ne bis in idem

107. Conforme al artículo 50 de la Carta, nadie podrá ser juzgado o condenado penalmente por una infracción respecto de la cual ya haya sido absuelto o condenado en la Unión mediante sentencia penal firme conforme a la ley. Por lo tanto, el principio *ne bis in idem* prohíbe la duplicación tanto del procedimiento como de las sanciones de *carácter penal* a efectos de dicho artículo, respecto a los mismos hechos y contra la misma persona. [76] En cuanto a la valoración de si un procedimiento y una sanción son de carácter penal, se ha de atender a tres criterios: i) la calificación legal de la infracción en el Derecho nacional, ii) la naturaleza intrínseca de la infracción y iii) el grado de gravedad de la sanción en que puede incurrir la persona de que se trate. [77]

72 Véase el punto 18 de las presentes conclusiones.

73 Véase el apartado 80 de la sentencia recurrida. Si el Tribunal General *hubiese* invalidado los criterios, obviamente sería ilícito que el Consejo los hubiese mantenido y, por ende, que hubiese reincluido a algunas entidades basándose en ellos.

74 Véase el apartado 77 de la sentencia del Tribunal General de 2013.

75 Véase el apartado 82 de la sentencia recurrida. En relación con el tercer submotivo del segundo motivo de casación (véanse los puntos 195 y ss. de las presentes conclusiones) examinaré la cuestión de si dichos principios impedían al Consejo reincluir a algunas de la recurrentes en virtud de los *mismos criterios* y de los *mismos hechos* que fundamentaron la inclusión de 2010.

76 Véase, en este sentido, la sentencia de 26 de febrero de 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), apartado 34.

77 Véase, en ese sentido, la sentencia de 5 de junio de 2012, Bonda (C-489/10, EU:C:2012:319), apartado 37.

108. No veo cómo este principio puede impedir al Consejo aplicar a alguna de las recurrentes los criterios modificados por primera vez [78] o aplicar a otras personas los mismos criterios generales por segunda vez.

109. Pues bien, tanto de los términos de la Resolución 1737 (2006), en particular de sus apartados 2 y 12, como de la Decisión 2010/413 del Consejo, en especial el considerando 9 de su preámbulo, se deduce de forma inequívoca que las medidas restrictivas adoptadas contra Irán son de *carácter preventivo*, en el sentido de que tratan de impedir un riesgo de proliferación nuclear en ese Estado. [79]

110. De ahí se deduce que las medidas restrictivas en cuestión no van dirigidas a *sancionar* ninguna conducta ilícita en que hayan participado las personas afectadas. [80] Teniendo en cuenta que los activos de las personas y entidades a las que afectan las medidas restrictivas previstas por los criterios de 2013 no fueron decomisados en tanto que provenientes del delito, sino congelados con carácter preventivo, tales medidas no constituyen una sanción penal. Y, del mismo modo, no implican ninguna acusación de carácter penal. [81]

111. La decisión del Consejo de someter a una persona o entidad a medidas de congelación de activos no constituye una apreciación de que se haya cometido realmente una infracción penal, sino que se adopta dentro del marco y a los efectos de un procedimiento administrativo que tiene una *función cautelar*, es decir, está dirigido a prevenir que las personas y entidades afectadas cometan determinados actos considerados ilícitos con arreglo al Derecho internacional. El único objetivo de dicho procedimiento es permitir al Consejo ejercer presión sobre Irán para impedir o ralentizar su programa de proliferación nuclear de forma efectiva. [82]

112. Por lo tanto, son medidas que no implican ningún aspecto de Derecho penal. En consecuencia, no se cumple ninguna de las tres condiciones referidas en el punto 107 de las presentes conclusiones, por lo que el principio *ne bis in idem* no es aplicable en el caso de medidas restrictivas adoptadas por el Consejo en virtud de las facultades que le confieren el artículo 29 TUE y el artículo 215 TFUE, como los criterios de 2013 aquí controvertidos.

113. Por lo tanto, en particular, la sentencia del Tribunal General de 2013, que anuló las medidas de congelación de activos previamente impuestas a las recurrentes, no puede considerarse como una «absolución firme» a efectos del artículo 50 de la Carta, y no puede prosperar el argumento de las recurrentes a este respecto.

Tercer elemento: principios de seguridad jurídica y de confianza legítima

114. Las recurrentes alegan, en esencia, que al haber anulado la sentencia del Tribunal General de 2013 sus inclusiones previas en la lista, los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima exigían que el Consejo omitiese toda nueva acción contra ellas.

78 En 2013 se incluyó a IRISL en las listas en virtud del nuevo criterio de infracción de las resoluciones del Consejo de Seguridad. Irano Misr Shipping Co. y Rahbaran Omid Darya Ship Management Co. fueron incluidas en virtud del nuevo criterio relativo a la prestación de servicios esenciales a IRISL. En el caso de estas últimas, el nuevo criterio se tuvo en cuenta paralelamente al «antiguo» criterio de actuación en nombre de IRISL. A las demás recurrentes se las incluyó en 2010 y 2013 esencialmente en virtud de los mismos criterios.

79 Sentencia de 21 de diciembre de 2011, Afrasiabi y otros (C-72/11, EU:C:2011:874), apartado 44.

80 En particular, el Tribunal de Justicia ha observado que las distintas disposiciones de los actos que prevén la congelación de activos en relación con el programa de proliferación nuclear de Irán están redactadas de manera general, sin hacer referencia a *comportamientos previos a una decisión* de congelación de los fondos (véase la sentencia de 28 de noviembre de 2013, Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, apartado 85).

81 Sentencia de 14 de octubre de 2009, Bank Melli Iran/Consejo (T-390/08, EU:T:2009:401), apartado 111.

82 Sentencia de 14 de octubre de 2009, Bank Melli Iran/Consejo (T-390/08, EU:T:2009:401), apartado 68, citada por el Abogado General Bot en sus conclusiones presentadas en el asunto Consejo/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:470), apartado 106.

115. El Tribunal General ha recalcado correctamente que, conforme a reiterada jurisprudencia, el principio de seguridad jurídica implica que la legislación de la Unión debe ser precisa y su aplicación previsible para los justiciables. [83]

116. Las recurrentes no han conseguido señalar ningún aspecto de los criterios de 2013 que carezca de precisión y claridad, ni tampoco han identificado ningún pasaje de la sentencia del Tribunal General de 2013 que pueda dar lugar a una expectativa legítima de que al Consejo le esté vedado adoptar ninguna nueva actuación, con arreglo a criterios y procedimientos lícitos y sobre la base de pruebas pertinentes, que permitan volver a incluirlas en las listas. En consecuencia, procede desestimar este argumento por manifiestamente infundado.

117. Las recurrentes alegan también que el Consejo no estaba facultado para acogerse de nuevo a criterios referidos a conductas o hechos del pasado o a circunstancias anteriores a la adopción de la decisión o que el Consejo ni siquiera conocía en ese momento. No especifican qué principio jurídico o qué disposición del Tratado invocan a este respecto, pero consideran que el Consejo recurrió a dichos criterios con efecto «retroactivo».

118. En primer lugar, las medidas restrictivas son de carácter preventivo. Dentro de sus amplias facultades discrecionales, el Consejo, como institución legislativa de la Unión, puede establecer criterios para aplicar medidas restrictivas de diversa índole, cuya naturaleza y contenido dependerá de los fines perseguidos.

119. Es inherente a la naturaleza de las medidas de prevención de riesgos relativos al programa de proliferación nuclear iraní que constituyan una *respuesta*, basada en ciertos conocimientos generales o específicos, a una situación ocurrida en ese país. Por ejemplo, si el Consejo considera que unas determinadas infracciones de las resoluciones del Consejo de Seguridad resultan beneficiosas para dicho programa o pueden llegar a serlo en el futuro, es legítimo que establezca un criterio referido a tales infracciones. Las medidas restrictivas de prevención del riesgo de terrorismo internacional son un ejemplo más del mismo fenómeno. [84] Por su propia naturaleza, se basan en decisiones nacionales relativas a conductas pasadas de personas o grupos que representan dicho riesgo. [85]

120. En segundo lugar, de ahí se deduce que dichos criterios son inevitablemente *prospectivos*. Están concebidos para ser aplicados según corresponda a la futura conducta o a una futura situación.

121. Por lo tanto, el Consejo debe optar por unos criterios que hagan referencia genérica a categorías de hechos anteriores a su adopción. No obstante, puede que los hechos correspondientes a una inclusión individual solo se conozcan en un momento posterior. Obviamente, al formular sus criterios el Consejo puede desear hacer referencia a los hechos o circunstancias que motivaron la adopción de dichos criterios, habida cuenta de los riesgos acreditados que entrañaban en ese momento.

122. El argumento de las recurrentes conduce a la conclusión paradójica de exigir al Consejo la concesión de una inmunidad incondicional a las personas y entidades de las que, en atención a los fines perseguidos por el legislador de la Unión, *se sabía que entrañaban riesgos reconocidos* o *entrañaron efectivamente tales riesgos*, aunque esto no se conociera en el momento en que se decidió su inclusión en la lista. Esto solamente dejaría al legislador de la Unión la posibilidad de actuar contra personas y entidades de las que, en atención a dichos fines legítimos, *no se sabía* que entrañasen tales riegos o incluso que *no los entrañasen* en realidad cuando se adoptaron los criterios de inclusión.

83 Véase el apartado 192 de la sentencia recurrida, en el que el Tribunal General se remite al apartado 77 de la sentencia de 14 de octubre de 2010, Nuova Agricast y Cofra/Comisión (C-67/09 P, EU:C:2010:607).

84 Se trata de medidas impuestas en virtud de la Posición común del Consejo 2001/931/PESC, de 27 de diciembre de 2001, sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo (DO 2001, L 344, p. 93), en su versión modificada.

85 Véanse, en este sentido, mis conclusiones presentadas en el asunto Consejo/LTTE (C-599/14 P, EU:C:2016:723), puntos 77 y ss., especialmente el punto 79.

123. De este modo, conforme al argumento de las recurrentes, el Consejo estaría obligado (por ejemplo) a demostrar que una cierta entidad ha apoyado activamente el programa de proliferación nuclear después de haberse formulado el criterio correspondiente, o a demostrar que una cierta entidad ha sido constituida o adquirida, o se ha comenzado a controlar, después de dicho momento, por otra entidad sometida a medidas restrictivas.

124. En el primer ejemplo, el Consejo solo habría podido «activar» el criterio correspondiente si hubiese podido demostrar que las medidas restrictivas no lograron su objetivo de evitar que se produjese el riesgo que trataban de prevenir. En el segundo, el Consejo se encontraría ante una especial dificultad probatoria que, dado el rechazo sistemático de las autoridades iraníes a cooperar con la comunidad internacional, en la mayor parte de los casos resultaría insalvable en la práctica.

125. Evidentemente, esto privaría de toda efectividad a las medidas restrictivas y, a efectos prácticos, vaciaría de contenido las competencias conferidas a la Unión por los autores de los Tratados en el artículo 29 TUE y en el artículo 215 TFUE.

126. Ninguna disposición de los Tratados y ningún principio general del Derecho de la Unión implica (ni mucho menos exige) que se imponga tal limitación draconiana a las competencias otorgadas por dichas disposiciones al Consejo.

127. Ya he demostrado que las medidas restrictivas no implican una sanción penal ni presentan ningún otro aspecto jurídico-penal.[86] Por lo tanto, no es pertinente a este respecto el principio de *nulla poena sine lege*.[87] Y lo mismo sucede con el principio de irretroactividad de la ley penal.[88]

128. De ahí se deduce que, aunque el Tribunal General no examinó el argumento de las recurrentes en relación con estos dos principios, no cometió ningún error de Derecho al desestimarlo en los apartados 88 y 89 de la sentencia recurrida.

129. Asimismo, el Tribunal General acertó al recordar que el derecho a invocar el principio de protección de la confianza legítima se extiende a todo justiciable con respecto al cual una institución de la Unión hizo concebir esperanzas fundadas basadas en las garantías concretas que le dio. Sin embargo, cuando un operador económico prudente y diligente está en condiciones de prever la adopción de una medida de la Unión que pueda afectar a sus intereses, no puede invocar el beneficio de ese principio si dicha medida se adopta.[89]

130. Ni el hecho de que en la sentencia del Tribunal General de 2013 dicho tribunal mantuviese los efectos de los actos anulados hasta la conclusión del plazo de recurso contra la sentencia, ni el hecho de que el Consejo decidiese no ejercitar su derecho a recurrirla, pueden considerarse constitutivos de una expectativa legítima de que en lo sucesivo el Consejo fuera a renunciar a adaptar los criterios generales o a incluir de nuevo los nombres de las recurrentes en las listas de personas sujetas a medidas de congelación de activos (ya sea basándose en los criterios anteriores o en criterios modificados).

131. Y esto es así con mayor motivo habida cuenta de que el Tribunal General manifestó expresamente, en el apartado 64 de dicha sentencia, que, en su papel de legislador, el Consejo estaba facultado para ampliar los supuestos en los que las medidas restrictivas podían ser adoptadas.

86 Véanse los puntos 110 a 112 de las presentes conclusiones.

87 Este constituye una expresión específica del principio de seguridad jurídica, consagrado en el artículo 49, apartado 1, de la Carta, en el contexto de la aplicación de las sanciones penales.

88 Este principio es un corolario del principio consagrado en el artículo 49 de la Carta, según el cual los delitos y las penas deben establecerse por ley.

89 Véase el punto 191 de la sentencia recurrida, en que se cita la sentencia de 16 de diciembre de 2010, Kahla Thüringen/Comisión (C-537/08 P, EU:C:2010:769), apartado 63.

132. Por lo tanto, el Tribunal General no cometió ningún error de Derecho en la sentencia recurrida al rechazar el argumento de la expectativa legítima de las recurrentes.

Cuarto elemento: el derecho a la tutela judicial efectiva

133. Las recurrentes alegan que el Tribunal General debió haber declarado que el Consejo no podía volverlas a incluir en la lista en defecto de nuevos hechos o de nuevas razones objetivamente justificadas. El hecho de que el Tribunal General no llegase a esta conclusión vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva con arreglo al artículo 47 de la Carta.

134. En primer lugar, no se formuló este argumento ante el Tribunal General, sino que se ha alegado por primera vez en el recurso de casación. Es cierto que el Tribunal General mencionó el principio en el apartado 172 de la sentencia recurrida, pero lo hizo en respuesta al motivo relacionado con la vulneración del derecho de defensa. Por lo tanto, el argumento aquí esgrimido por las recurrentes constituye un nuevo motivo que, conforme al artículo 170, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, es inadmisible en el trámite de casación. [90]

135. En segundo lugar, a pesar de formar parte de la excepción de ilegalidad, el argumento se basa en circunstancias relativas a la reinclusión de 2013. No veo la manera en que tales circunstancias, posteriores a la adopción de los criterios de 2013, pueden afectar a la legalidad de dichas medidas. Por tanto, procede desestimar este argumento por inoperante.

136. Por último, quiero señalar el hecho obvio de que las recurrentes han tenido la oportunidad de impugnar su inclusión anterior y, de hecho, su recurso prosperó. La sentencia del Tribunal General de 2013 anuló las medidas de congelación de activos impuestas por el Consejo en 2010 con efectos a partir del 27 de noviembre de 2013, eliminándolas así del ordenamiento jurídico de la Unión con efectos retroactivos. Si las recurrentes lo hubiesen deseado, podrían haber utilizado dicha anulación como fundamento de una demanda de daños y perjuicios para reclamar una indemnización por los perjuicios sufridos, en su caso.

137. El hecho de que el Consejo decidiese adaptar los criterios de inclusión en la lista y después aplicase los criterios modificados a las recurrentes no afecta a su posición de forma retroactiva, por lo que no merma ni el beneficio que obtuvieron con la anulación ni su derecho a la tutela judicial efectiva.

138. Las recurrentes siguen pudiendo confiar efectivamente en su derecho a la tutela judicial efectiva en el futuro. Si prospera el presente recurso, serán restituidas a su posición inicial y, si así lo desean, podrán reclamar una indemnización por el perjuicio que, en su caso, les hayan causado las medidas anuladas.

139. A este respecto carece de fundamento el argumento de las recurrentes relativo a las presuntas expectativas «ilusorias» de obtener una compensación satisfactoria. Es reiterada jurisprudencia que, si bien una acción indemnizatoria concede el acceso a la justicia, no forma parte del sistema de control judicial. El hecho de que pueda no prosperar, en particular si la anulación de medidas restrictivas ilegales puede constituir en sí misma una forma de reparación del perjuicio moral sufrido, [91] no significa que al interesado se le esté denegando la tutela judicial efectiva. [92]

90 Véase también, por ejemplo, la sentencia de 21 de septiembre de 2010, Suecia y API/Comisión y Comisión/API (C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P, EU:C:2010:541), apartados 125 y 126.

91 Véase, en este sentido, la sentencia de 30 de mayo de 2017, Safa Nicu Sepahan/Comisión (C-45/15 P, EU:C:2017:402), apartado 49.

92 Véase, por ejemplo, la sentencia de 12 de septiembre de 2006, Reynolds Tobacco y otros/Comisión (C-131/03 P, EU:C:2006:541), apartados 82 a 84.

140. Por último, es probable que el verdadero origen del descontento de las recurrentes resida en el hecho de que, pese a la anulación dictada por el Tribunal General en la sentencia de 2013, hayan seguido sometidas continuamente a medidas de congelación de activos desde 2010. Sin embargo, esto es consecuencia del *efecto combinado* de los dos conjuntos de medidas restrictivas adoptadas por el Consejo (las controvertidas en el asunto que dio lugar a la sentencia del Tribunal General de 2013 y las controvertidas en el presente asunto) y de la decisión del Tribunal General en su sentencia de 2013 de mantener los efectos de las medidas anuladas, acogiéndose al párrafo segundo del artículo 264 TFUE. [93]

141. Si no hubiera sido por dicha decisión las medidas anuladas habrían expirado en la fecha de la sentencia dictada en aquel asunto (16 de septiembre de 2013). Por lo tanto, el hecho de que las recurrentes se hayan visto sujetas a medidas de congelación de activos de forma continuada *no* se debe a los criterios de 2013. Es importante tener en cuenta que las recurrentes nunca han querido impugnar la legalidad de ese aspecto de la resolución del Tribunal General, lo cual se me antoja suficiente motivo para rechazar el argumento de las recurrentes de que el Consejo vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva.

Conclusión relativa al segundo submotivo

142. En vista de las consideraciones precedentes, propongo desestimar el segundo submotivo, en parte por infundado y en parte por inadmisible.

Tercer submotivo: presunta desviación de poder por el establecimiento de los criterios de 2013

143. En los apartados 91 a 95 de la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró que, al adoptar los criterios de 2013, el Consejo no incurrió en desviación de poder.

144. Las recurrentes consideran que el Consejo no tenía ninguna razón verdadera para modificar los criterios, más que incluirlas a ellas personalmente en la lista. En particular, rebaten la conclusión del Tribunal General según la cual era conforme con los objetivos de la PESC el restablecimiento del criterio relativo a IRISL justo después de que el propio Tribunal General declarase en su sentencia de 2013 que no había motivo para inscribir a IRISL.

145. Tal como ha reiterado el Tribunal de Justicia una y otra vez, un acto solo adolece de desviación de poder cuando existen indicios objetivos, pertinentes y concordantes de que dicho acto ha sido adoptado con el fin exclusivo o, al menos, determinante de alcanzar fines distintos de los alegados o de eludir un procedimiento específicamente establecido por el Tratado para hacer frente a las circunstancias del caso. [94]

146. En el presente caso, es evidente que el objetivo perseguido por el Consejo al adoptar los criterios de 2013 era *ampliar* los criterios anteriores a fin de *incluir otras categorías* de personas y entidades en pos del objetivo más general de ejercer presión sobre Irán y forzarlo a poner fin a las actividades nucleares que crean un riesgo de proliferación y al desarrollo de sistemas vectores de armas nucleares. Este objetivo es plenamente coherente con los objetivos más amplios del TUE en lo tocante a las relaciones de la UE con el resto del mundo y la PESC. [95]

93 Véanse los apartados 80 a 83 de la sentencia del Tribunal General de 2013.

94 Sentencia de 15 de mayo de 2008, España/Consejo (C-442/04, EU:C:2008:276), apartado 49 y jurisprudencia citada.

95 Véanse los puntos 67 y 68 de las presentes conclusiones.

147. Así pues, el hecho de que el Consejo adaptase criterios generalmente aplicables a fin de poder actuar contra un grupo específico de entidades, con vistas a alcanzar dichos objetivos de forma más efectiva, no es en sí ilícito.

148. Las recurrentes no han logrado presentar ninguna prueba que demuestre que el objetivo exclusivo o, al menos, predominante perseguido por el Consejo al adoptar los criterios de 2013 no fuese el recién expuesto.

149. Si el Consejo dio suficientes motivos para los criterios de 2013 y si estos eran adecuados para alcanzar el fin propuesto son cuestiones diferentes que no afectan a las conclusiones relativas a la supuesta desviación de poder. [96]

150. En conclusión, el Tribunal General no incurrió en error de Derecho al considerar que el Consejo no cometió desviación de poder.

Cuarto submotivo: presunta vulneración del derecho de defensa de las recurrentes por el establecimiento de los criterios de 2013

151. En los apartados 96 a 99 de la sentencia recurrida, el Tribunal General consideró que el Consejo no vulneró el derecho de defensa de las recurrentes al adoptar los criterios de 2013.

152. Las recurrentes alegan que, dado que el criterio relativo a IRISL menciona expresamente a esta empresa y, por tanto, se trata de un criterio *ad hominem* que le afecta directamente, el Consejo estaba obligado a informarlas de su intención de modificar los criterios. Al no pronunciarse en este sentido, el Tribunal General incurrió en error de Derecho.

153. A tenor del artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta, toda persona tiene derecho a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente. Por lo tanto, es evidente que esta disposición solo se refiere a las medidas individuales.

154. El Tribunal de Justicia ha declarado que la jurisprudencia relativa al derecho a ser oído no puede extenderse al contexto de un procedimiento legislativo que conduce a la adopción de medidas de carácter legislativo que implican una decisión de política económica y se aplican con carácter general a los operadores afectados. [97] En cambio, en el caso de actos de aplicación general que establecen medidas individuales de congelación de activos dentro de la PESC (y que, por tanto, son actos de naturaleza dual que, aunque son de aplicación general, afectan de forma directa e individual a las personas a que se refieren), [98] el Tribunal de Justicia ha declarado que el derecho de una persona afectada por las medidas de congelación de activos a ser oída es plenamente aplicable, de modo que se le debe ofrecer la oportunidad de dar a conocer su punto de vista en relación con las pruebas presentadas contra ella. [99]

155. Es un hecho reconocido que las diez empresas no están afectadas individualmente por el criterio relativo a IRISL. Los criterios de 2013 son actos de validez general, aplicables a una categoría de personas y entidades definida en términos objetivos y abstractos, un hecho que las recurrentes no rebaten.

96 De ellas me he ocupado al tratar la primera pretensión (véanse los puntos 72 y ss. de las presentes conclusiones).

97 Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de octubre de 1999, Atlanta/Comunidad Europea (C-104/97 P, EU:C:1999:498), apartados 34 a 38.

98 Véase la sentencia de 23 de abril de 2013, Gbagbo y otros/Consejo (C-478/11 P a C-482/11 P, EU:C:2013:258), apartado 56.

99 Véase, en este sentido, la sentencia de 3 de septiembre de 2008, Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión (C-402/05 P y C-415/05 P, EU:C:2008:461), apartado 336.

156. Aunque se mencione expresamente a IRISL en las medidas en cuestión, no creo que pueda prosperar su argumento de que estas la afecten directa e individualmente, sobre todo porque IRISL no formula ningún argumento concreto acerca de la forma en que dichas medidas afectan a su situación.

157. Pero, aunque consiguiera acreditarlo, no le serviría para fundamentar su pretensión, ya que la excepción de ilegalidad que esgrime habría de ser desestimada por constituir un intento inadmisible de eludir los plazos establecidos por el artículo 263 TFUE, párrafo sexto. [100]

158. Si el Tribunal General no examinó esta última posibilidad, esta deficiencia no es de tal gravedad como para afectar a la resolución del asunto e implicar la anulación de la sentencia recurrida. Por lo tanto, propongo al Tribunal de Justicia que desestime el cuarto submotivo por inadmisible o, en cualquier caso, por infundado.

Quinto submotivo: presunta injerencia desproporcionada en los derechos fundamentales de las recurrentes por el establecimiento de los criterios de 2013

159. En los apartados 100 a 105 de la sentencia recurrida, el Tribunal General consideró que los criterios de 2013 no constituían una injerencia desproporcionada en los derechos fundamentales de las recurrentes.

160. Las recurrentes parecen argumentar que, al no presuponer los criterios de 2013 la existencia de un vínculo entre las personas que se pretenden incluir en la lista y el programa de proliferación nuclear, son desproporcionados. Al haber causado un grave perjuicio en la reputación y en los negocios de las recurrentes, dichos criterios constituían una restricción desproporcionada de sus derechos fundamentales.

161. En materia de medidas restrictivas, el artículo 52, apartado 1, de la Carta admite limitaciones al ejercicio de los derechos que esta consagra, siempre que tales limitaciones respeten el contenido esencial del derecho fundamental de que se trate y que, ateniéndose al principio de proporcionalidad, sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión. [101]

162. En el presente asunto, las recurrentes no han identificado con precisión los derechos fundamentales aludidos y no han concretado de qué manera, según ellas, han sido limitados o vulnerados.

163. La única afirmación suficientemente precisa podría ser aquella en que las recurrentes impugnan específicamente las conclusiones del Tribunal General en el sentido de que los criterios en cuestión son diferentes del criterio relativo a la prestación de apoyo a la proliferación nuclear y, por tanto, no es preciso que el Consejo aprecie un vínculo entre las actividades de la persona o entidad sometida a medidas de congelación de activos y la proliferación nuclear. [102]

100 Véase, en ese sentido, la sentencia de 16 de abril de 2015, TMK Europe (C-143/14, EU:C:2015:236), apartado 18. Es jurisprudencia asentada que el artículo 277 TFUE constituye la expresión de un principio general que garantiza a cualquiera de las partes, para obtener la anulación de un acto que le afecte directamente, el derecho de impugnar por vía incidental la validez de los actos que constituyan la base jurídica del acto recurrido, si la parte en cuestión *no disponía del derecho* a interponer, al amparo del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, un recurso directo contra dichos actos (sentencia de 6 de marzo de 1979, Simmenthal/Comisión, 92/78, EU:C:1979:53, apartado 39). Dado que IRISL presentó su recurso de anulación ante el Tribunal General el 7 de febrero de 2014, es decir, tres meses y veintiséis días después de la publicación de los criterios de 2013 en el Diario Oficial, estaba fuera de plazo para impugnarlos en dicho recurso.

101 Véase, en este sentido, la sentencia de 28 de noviembre de 2013, Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776), apartado 69.

102 Véanse los apartados 101 y 102 de la sentencia recurrida.

164. Ya he señalado que, por principio, no es manifiestamente inadecuado que el Consejo establezca criterios relativos a circunstancias o hechos objetivos y no a la conducta individual de las personas y entidades destinatarias de las medidas de congelación de activos. [103]

165. Si el Tribunal de Justicia comparte mi opinión de que son criterios adecuados a los objetivos perseguidos, no hay ningún elemento en la documentación presentada ante el Tribunal de Justicia que sugiera que los derechos fundamentales de las recurrentes se hayan visto afectados de forma desproporcionada.

166. Precisamente porque los criterios de 2013 *no* presuponen una participación personal, directa o indirecta, de las recurrentes en la proliferación nuclear, no pueden vincularse personalmente con una conducta que constituya un riesgo para la paz y seguridad internacionales. Por lo tanto, toda posible desconfianza hacia las recurrentes y toda pérdida de reputación serán probablemente menos graves que en el caso de personas o entidades de las que claramente se afirme que apoyan el programa. Dado que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el perjuicio a la reputación y las restricciones a la libertad de ejercer una actividad económica y al derecho de propiedad de esas personas y entidades, ocasionadas por las medidas de congelación de activos, no son, en principio, desproporcionadas en relación con los fines perseguidos, debe desestimarse el argumento de las recurrentes. [104]

167. Por lo demás, soy del parecer de que el argumento de las recurrentes no alcanza el grado suficiente de claridad y justificación que exige la jurisprudencia. [105]

168. Por lo tanto, propongo al Tribunal de Justicia que desestime el quinto submotivo por inadmisible o, en cualquier caso, por infundado.

Conclusiones sobre el primer motivo de casación

169. En atención a las consideraciones que preceden, propongo que se estime el primer motivo de casación por lo que respecta al criterio relativo a IRISL. Al no pronunciarse en este sentido, el Tribunal General incurrió en un error de Derecho. La parte restante del primer motivo de casación debe ser desestimada.

170. Por lo tanto, el Tribunal de Justicia debe: i) anular la sentencia del Tribunal General de 17 de febrero de 2017 en los asuntos acumulados T-14/14 y T-87/14 a este respecto; ii) declarar inválido el criterio del IRISL, y iii) anular la reinclusión de 2013 en la medida en que se basaba en dicho criterio.

Segundo motivo de casación: anulación de la reinclusión de 2013

Primer submotivo: errores manifiestos de apreciación al considerar que se cumplían los criterios de inclusión en la lista

171. Tras un examen detallado (apartados 109 a 165 de la sentencia recurrida), el Tribunal General consideró que el Consejo no cometió ningún error manifiesto de apreciación al incluir los nombres de las recurrentes en las listas controvertidas mediante la reinclusión de 2013.

103 Para consideraciones generales a este respecto véanse los puntos 71 y ss. de las presentes conclusiones. El punto 78 anterior examina esta cuestión más específicamente en relación con el primer criterio, mientras que los puntos 82 y 83 se refieren al segundo criterio.

104 Véanse, en relación con la reputación, la sentencia de 7 de abril de 2016, Central Bank of Iran/Consejo (C-266/15 P, EU:C:2016:208), apartados 53 y 54, y, en relación con la actividad económica, la sentencia de 12 de mayo de 2016, Bank of Industry and Mine/Consejo (C-358/15 P, no publicada, EU:C:2016:338), apartados 55 a 57.

105 Véase el punto 50 de las presentes conclusiones.

172. Con su primer submotivo, las recurrentes alegan que, mediante la reinclusión de 2013, el Consejo las sometió a medidas de congelación de activos sin haber comprobado si participaban en el programa de proliferación nuclear o si ellas mismas representaban una «amenaza actual y futura» en dicho programa. Las recurrentes niegan haber tenido relación alguna con él y alegan que el Tribunal General cometió diversos errores en sus apreciaciones de los hechos. A este respecto, argumentan que el Tribunal General no apreció correctamente el valor probatorio de los testimonios que presentaron junto a su recurso ante dicho tribunal. Añaden que la reinclusión de IRISL es ilegal, ya que, en defecto de nuevos hechos, se basa en los mismos a los que se acogió el Consejo para inscribirla en 2010. La conducta que se atribuye a IRISL no era lo suficientemente reciente como para fundamentar su inclusión en la lista.

173. No me convence ninguno de estos argumentos.

174. En primer lugar, el Tribunal de Justicia ha declarado, en relación con un criterio de «pertenecer o estar controlado», que no es necesario motivar la adopción de la medida de congelación «basándose en el hecho de que la entidad que sea propiedad o esté bajo el control de otra participe *ella misma* en la proliferación nuclear» y que, por tanto, el Consejo puede «congelar los fondos de tal entidad *sin verificar* si ella misma participa en la proliferación nuclear». [106]

175. Esta jurisprudencia es perfectamente aplicable a los demás criterios basados en circunstancias objetivas y no en la conducta individual de las personas o entidades sometidas a medidas restrictivas. Por lo tanto, el Tribunal General no incurrió en ningún error de Derecho.

176. En segundo lugar, cuando las recurrentes alegan, en particular, que nunca han prestado apoyo al programa de proliferación nuclear, de hecho están buscando una nueva apreciación de los hechos, sin invocar una desnaturalización de los elementos probatorios por el Tribunal General.

177. El Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que el Tribunal General es el único competente para comprobar los hechos, salvo en el caso de que una inexactitud material de sus observaciones resulte de los documentos obrantes en autos que se le hayan sometido, y para apreciar dichos hechos. Por lo tanto, a no ser que dicho tribunal haya desnaturalizado los elementos de prueba, la apreciación de los hechos no constituye una cuestión de Derecho sometida, como tal, al control del Tribunal de Justicia. [107] En consecuencia, procede desestimar este argumento por inadmisible.

178. En tercer lugar, cuando las recurrentes discrepan de las conclusiones del Tribunal General en relación con el valor probatorio de las declaraciones de ciertos testigos, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se deduce claramente que la inaplicación alegada de normas aplicables en materia de prueba es una cuestión de Derecho que puede ser examinada en un recurso de casación. [108]

179. El Tribunal General tuvo en cuenta el hecho de que las mencionadas declaraciones las hicieron personas al servicio de IRISL y con funciones directivas. Por lo tanto, consideró que el testimonio de dichas personas debía equiparase a las propias declaraciones de IRISL, sobre todo teniendo en cuenta que las declaraciones se hicieron a petición de IRISL en relación con su recurso presentado ante dicho tribunal y se dirigieron a este con tal fin.

106 Véase la sentencia de 13 de marzo de 2012, Melli Bank/Consejo (C-380/09 P, EU:C:2012:137), apartados 40 y 41 (el subrayado es mío).

107 Véase la sentencia de 5 de marzo de 2015, Ezz y otros/Consejo (C-220/14 P, EU:C:2015:147), apartado 77.

108 Véase, en particular, la sentencia Bertelsmann y Sony Corporation of America/Impala (C-413/06 P, EU:C:2008:392), apartado 44 y jurisprudencia citada.

180. De este modo, el Tribunal General aplicó correctamente la jurisprudencia que exige que procede comprobar la verosimilitud y la veracidad de la información que figura en un documento, teniendo en cuenta, en especial, el origen del documento, las circunstancias de su elaboración, así como su destinatario, y preguntarse si, de acuerdo con su contenido, dicho documento parece razonable y fidedigno.[109] Por consiguiente, procede desestimar por infundado el argumento de las recurrentes.

181. En cuarto lugar, como acertadamente observan las recurrentes, las razones en que se basa la reinclusión de 2013 parecen ser esencialmente idénticas a las esgrimidas por el Consejo para inscribir a las recurrentes en 2010.

182. Sin embargo, este hecho es irrelevante. No se me ocurre ninguna disposición o principio del Derecho de la Unión que impida al Consejo, en principio, invocar los mismos hechos a los que se acogió para la primera inclusión, si decide mantener las medidas restrictivas. El Consejo no está obligado a aducir nuevos hechos, siempre y cuando los que fundamentaron la primera inclusión en la lista sean relevantes y suficientes para que la persona o entidad en cuestión siga incluida en ella.[110]

183. Las medidas restrictivas que el Consejo aplica para afrontar el riesgo del terrorismo internacional o situaciones concretas en terceros países diferentes normalmente se someten a un procedimiento de control periódico. Si el Consejo nunca pudiese seguir invocando los mismos hechos alegados anteriormente para mantener una inclusión en la lista, en muchos casos se vería impedido para seguir incluyendo a las personas y entidades de que se tratase.

184. La legalidad de la inscripción de 2013 depende de si los hechos en que se basó el Consejo para elaborar dichas listas fueron constatados de manera suficiente en Derecho y de si cumplían los criterios objetivos establecidos en los criterios de 2013.

185. Por lo tanto, el Tribunal General no incurrió en ningún error de Derecho al considerar que la misma definición del criterio de infracción de las resoluciones del Consejo de Seguridad presuponía que la reinclusión necesariamente debía basarse en una conducta anterior a la fecha de dicha reinclusión.[111] Y tampoco incurrió en ningún error de Derecho cuando examinó, en primer lugar, si IRISL había infringido realmente la Resolución 1747 (2007) del Consejo de Seguridad[112] y, en segundo lugar, si las demás recurrentes pertenecían o estaban controladas por IRISL, actuaban en su nombre o le proporcionaban servicios esenciales.[113]

186. En quinto lugar, el Tribunal General no incurrió en ningún error de Derecho cuando consideró que, en relación con la reinclusión de 2013, el Consejo estaba facultado para tener en cuenta hechos que habían tenido lugar cuatro años atrás, es decir, en 2009, pues eran suficientemente recientes.[114]

187. De ello se deduce que procede desestimar el primer submotivo.

109 Véase la sentencia de 26 de septiembre de 2013, Centrotherm Systemtechnik/OAMI y Centrotherm Clean Solutions (C-610/11 P, EU:C:2013:593), apartado 39.

110 Dependiendo de las circunstancias particulares del caso, en ocasiones, pero no necesariamente siempre, el Consejo puede estar obligado a aportar nuevas pruebas. Véase, en este sentido, la sentencia de 26 de julio de 2017, Consejo/LTTE (C-599/14 P, EU:C:2017:583), apartados 52 a 54.

111 Véase el apartado 117 de la sentencia recurrida.

112 Véanse los apartados 116 a 132 de la sentencia recurrida.

113 Véanse los apartados 135 a 164 de la sentencia recurrida.

114 Véase el apartado 117 de la sentencia recurrida. Véase, en este sentido, la sentencia de 18 de julio de 2013, Comisión y otros/Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, EU:C:2013:518), apartado 156.

Segundo submotivo: infracción del derecho de defensa de las recurrentes en el procedimiento seguido para su reinclusión

188. En los apartados 166 a 181 de la sentencia recurrida el Tribunal General consideró que el Consejo no había vulnerado el derecho de defensa de las recurrentes en el procedimiento que precedió a la adopción de los criterios de 2013.

189. En su segundo submotivo, las recurrentes alegan que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al no considerar que el Consejo había vulnerado su derecho a ser oídas antes de que adoptase la reinclusión de 2013. Es imposible que el Consejo hubiese tenido en cuenta ninguna de sus observaciones, ya que, a su entender, había decidido volver a incluir a IRISL en la lista mucho tiempo antes de adoptar los criterios de 2013 y antes de recibir las observaciones de IRISL sobre la carta en que el Consejo le había informado de su intención de volverla a incluir. Asimismo, según las recurrentes, el Consejo había decidido la reinclusión de 2013 antes de responder a las observaciones de las recurrentes y antes de facilitarles los documentos que justificaban dichas medidas.

190. En primer lugar, el momento relevante para valorar si el Consejo respetó el derecho de las recurrentes a ser oídas es la fecha de decisión de la reinclusión de 2013. El argumento de las recurrentes referido a un hipotético momento en que el Consejo presuntamente había «decidido» adoptar los criterios de 2013 y la reinclusión de 2013 se basa en afirmaciones infundadas y debe ser desestimado.

191. En segundo lugar, conforme a la jurisprudencia, cuando adopta un acto que impone medidas restrictivas frente a una persona o entidad, el Consejo debe comunicar los motivos en que se basan dichas medidas, con el máximo detalle posible, ya sea en el momento en que se adopta dicho acto o, al menos,, con la máxima brevedad posible, una vez adoptado, a fin de permitir a estas personas o entidades ejercer su derecho de recurso.[115] En particular, en el contexto de la adopción de una decisión por la que se mantiene el nombre de una persona o entidad en una lista de personas o entidades sujetas a medidas restrictivas, el Consejo debe respetar el derecho de esa persona o entidad a ser oída previamente cuando en la decisión por la que se mantiene la inclusión de su nombre en la lista utiliza nuevas pruebas de cargo, es decir, pruebas que no figuraban en la decisión inicial de inclusión de su nombre en esa lista.[116]

192. Tras analizar el contenido de la correspondencia mantenida entre el Consejo y las recurrentes, el Tribunal General constató que aquel atendió a razones básicamente idénticas a las comunicadas a las recurrentes con motivo de su inclusión inicial en 2010 y que la comunicación cumplía todos los requisitos que se derivaban de la jurisprudencia anterior a la adopción de la nueva inclusión de 2013.[117]

193. Por último, en contra de lo alegado por las recurrentes, el Consejo no está obligado a responder, antes de adoptar medidas de congelación de activos, a las observaciones del interesado sobre la carta con la que el Consejo le ha informado de su intención de incluirlo en la lista y le ha comunicado los motivos para hacerlo.

194. De ello se deduce que procede desestimar el segundo submotivo.

115 Véase, en este sentido, la sentencia de 16 de noviembre de 2011, Bank Melli Iran/Consejo (C-548/09 P, EU:C:2011:735), apartado 47 y jurisprudencia citada.

116 Véase la sentencia de 18 de junio de 2015, Ipatau/Consejo (C-535/14 P, EU:C:2015:407), apartado 26. Aunque esta jurisprudencia se refiere al *mantenimiento* de medidas restrictivas, y no a una *inclusión inicial* en la lista, es igualmente aplicable al presente caso: con la reinclusión de 2013, el Consejo realmente mantuvo las medidas restrictivas ya existentes, aunque en el caso de tres de las recurrentes (IRISL, Irano Misr Shipping Co. y Rahbaran Omid Darya Ship Management Co.) lo hiciese basándose en un nuevo criterio.

117 Véanse los apartados 170 a 180 de la sentencia recurrida.

Tercer submotivo: vulneración de los principios de fuerza de cosa juzgada, seguridad jurídica, protección de la confianza legítima y* ne bis in idem*, así como del derecho a la tutela judicial efectiva

195. En los apartados 183 a 199 de la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró que, al adoptar la reinclusión de 2013, el Consejo no infringió los principios de fuerza de cosa juzgada, seguridad jurídica, protección de la confianza legítima y *ne bis in idem* ni el derecho de las recurrentes a la tutela judicial efectiva.

196. En respaldo de este submotivo, las recurrentes solo formulan un argumento. Alegan que, al atender, para su reinclusión de 2013, a los mismos hechos que ya habían servido de base para la inclusión de 2010, anulada en la sentencia del Tribunal General de 2013, el Consejo vulneró dichos principios.

197. Ciertamente, el Consejo atendió al mismo fundamento de hecho para la inclusión de las recurrentes en la lista en 2010 y para volverlas a incluir en 2013. Por otro lado, aunque se incluyó a IRISL, Irano Misr Shipping Co. y Rahbaran Omid Darya Ship Management Co. sobre la base de nuevos criterios, las demás recurrentes fueron incluidas por segunda vez atendiendo a un criterio idéntico al invocado en 2010. [118]

198. Ya he señalado en las presentes conclusiones que el principio *ne bis in idem* no se aplica en el contexto de medidas restrictivas. [119] También he concluido que el principio de fuerza de cosa juzgada no impide al Consejo atender a los mismos criterios en una situación como la presente, [120] y que es inherente a la naturaleza de los criterios para la aplicación de las medidas de congelación de activos su referencia a una conducta o situación del pasado. [121]

199. En aras de la exhaustividad añadiré que, conforme al principio *tempus regit actum*, el control judicial de la legalidad de la reinclusión de 2013 por parte de los tribunales de la Unión consiste en verificar si el 26 de noviembre de 2013 los hechos en que se basó el Consejo justificaban, de manera suficiente en Derecho, la adopción de la reinclusión de 2013. [122]

200. El hecho de que el 26 de julio de 2010 el Consejo errase al invocar determinados hechos a efectos de las inclusiones de 2010 no le impide, de por sí, atender lícitamente a esos mismos hechos, el 26 de noviembre de 2013, a fin de reincluir a las recurrentes sobre la base de los criterios de 2013.

201. Asimismo, es inherente a la naturaleza de las medidas adoptadas dentro de la PESC que estas se sometan a una revisión periódica y que se puedan aplicar reiteradamente en períodos sucesivos. Es lo que sucede, en particular, cuando, a pesar de haberse aplicado previamente las medidas restrictivas, la situación geopolítica *no cambia* o, en ocasiones, tras una mejora transitoria, evoluciona en dirección contraria a la deseada.

118 Véase la nota 78.

119 Véanse los puntos 107 y ss. de las presentes conclusiones.

120 Véanse los puntos 93 y ss. de las presentes conclusiones.

121 Véanse los puntos 117 a 128 de las presentes conclusiones.

122 En relación con el grado de exigencia del control judicial de la legalidad sustantiva a este respecto, véase la sentencia de 18 de julio de 2013, Comisión y otros/Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, EU:C:2013:518), apartado 119.

202. En la primera de esas dos hipótesis, el Consejo debe poder *continuar* aplicando las medidas necesarias, aunque la situación no haya cambiado, siempre que los hechos que fundamenten el mantenimiento de las medidas restrictivas sigan justificando su aplicación en el momento de su adopción,[123] en particular por seguir siendo suficientemente recientes.[124] En la segunda hipótesis, el Consejo debe poder *restablecer* los criterios y las medidas de congelación de activos antes anuladas o provisionalmente suspendidas, con independencia de si entretanto ha evolucionado la situación individual de las entidades.

203. En el presente caso, con la reinclusión de 2013 se pretendía seguir ejerciendo presión sobre Irán, incluso aumentar dicha presión, precisamente porque las medidas hasta ese momento se habían mostrado ineficaces.

204. Si el Consejo no estuviese facultado para continuar aplicando medidas de congelación de activos a personas o entidades ya incluidas en la lista a menos que su situación jurídica o fáctica hubiese cambiado sustancialmente de forma negativa, o a menos que el Consejo hubiese conocido nuevas pruebas, sus poderes se verían limitados de forma arbitraria e injustificada.

205. Las inclusiones de 2010 se anularon por defectos de forma.[125] Así las cosas, la sentencia del Tribunal General de 2013, interpretada tanto a la luz del principio de fuerza de cosa juzgada como del artículo 266 TFUE, en sí misma no constituye un obstáculo para la reinclusión.[126] Como acertadamente señaló el Tribunal General, la anulación de un acto por adolecer de vicios de forma o de procedimiento no afecta en absoluto al derecho de la institución autora de dicho acto a adoptar un nuevo acto, basándose en los mismos elementos de hecho y de Derecho que sirvieron de base para el acto anulado, siempre que respete, en esa ocasión, las normas de forma y de procedimiento cuya infracción fue sancionada y siempre que se respete debidamente la confianza legítima de los interesados.[127] Una decisión de reinclusión basada en motivos idénticos a los invocados al efectuar la primera inclusión en las listas puede bastar para justificar dicha inclusión, siempre y cuando las pruebas aportadas por el Consejo constituyan un fundamento jurídico suficiente para dichos motivos.[128]

206. Ya he señalado en las presentes conclusiones que el hecho de que la reinclusión pueda dar lugar al restablecimiento de las medidas de congelación de activos a pesar de la anulación de las medidas antes adoptadas no afecta, por sí mismo, al derecho de las recurrentes a una tutela judicial efectiva.[129]

123 Véase la sentencia de 15 de noviembre de 2012, Al-Aqsa/Consejo y Países Bajos y Países Bajos/Al-Aqsa (C-539/10 P y C-550/10 P, EU:C:2012:711), apartado 82.

124 Véase la jurisprudencia citada en la nota 114 de las presentes conclusiones.

125 Véase mi análisis de los efectos de la sentencia del Tribunal General de 2013 en los puntos 103 a 106 de las presentes conclusiones. Por lo tanto, la situación es sustancialmente diferente de la analizada por el Abogado General Tanchev en sus conclusiones presentadas en el asunto National Iranian Tanker Company/Consejo (C-600/16 P, EU:C:2018:227), puntos 96 a 102.

126 Véase, en este sentido, la sentencia de 3 de septiembre de 2008, Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión (C-402/05 P y C-415/05 P, EU:C:2008:461), apartado 374.

127 Véase, en este sentido, la sentencia de 23 de octubre de 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Consejo (T-256/07, EU:T:2008:461), apartado 75, no recurrida en casación, en que el Tribunal General se remitió a las conclusiones del apartado 65 de la sentencia de 12 de diciembre de 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Consejo (T-228/02, EU:T:2006:384), por la cual el Tribunal General anuló una inclusión anterior de la misma entidad en la lista.

128 Véanse las sentencias de 13 de noviembre de 2014, Hamcho y Hamcho International/Consejo (T-43/12, no publicada, EU:T:2014:946), apartado 108, no recurrida en casación, y de 26 de octubre de 2016, Hamcho y Hamcho International/Consejo (T-153/15, EU:T:2016:630), apartado 66, no recurrida en casación.

129 Véanse los puntos 140 y 141 de las presentes conclusiones.

207. De igual manera, nada impide al Consejo considerar, tras una revisión exhaustiva efectuada en un momento posterior, que los mismos hechos cumplen un criterio diferente al previamente utilizado, por lo que justifican la nueva aplicación de las medidas de congelación de activos con ese nuevo fundamento.[130] A este respecto quisiera recordar que basta con que esté respaldado por hechos al menos uno de los motivos invocados, que se considere suficiente, por sí solo, para fundamentar tal decisión.[131]

208. Considero, por tanto, que el Tribunal General no cometió ningún error de Derecho al llegar a esta conclusión en el apartado 189 de la sentencia recurrida. Así pues, no puede prosperar el argumento de las recurrentes en el sentido de que la reinclusión de 2013 fue ilegal por haber sido adoptada sobre la base de los mismos criterios y/o las mismas circunstancias de hecho y de Derecho que las inclusiones de 2010.

209. Las demás alegaciones de las recurrentes son una afirmación abstracta de los motivos de casación, por lo que no cumplen los criterios de admisibilidad.[132] De ello se deduce que procede desestimar el tercer submotivo.

Cuarto submotivo: vulneración del principio de proporcionalidad

210. En respaldo de su submotivo referido a la presunta vulneración del principio de proporcionalidad, las recurrentes alegan que el Tribunal General omitió examinar si la inclusión de las recurrentes en la lista fue proporcionada a los objetivos perseguidos. Aducen que su inscripción es desproporcionada, ya que no se basa en ninguna conducta relativa al programa de proliferación nuclear ni a vínculo alguno con el Gobierno iraní. Asimismo, parecen alegar, por las mismas razones, que el Tribunal General erró al considerar, en el apartado 209 de la sentencia recurrida, que el impacto en su reputación y sus negocios no era desproporcionado.

211. Ninguno de estos argumentos es convincente.

212. El Tribunal General se remitió correctamente a la jurisprudencia reiterada conforme a la cual el principio de proporcionalidad exige que los medios que aplica una disposición del Derecho de la Unión sean aptos para alcanzar el objetivo legítimo propuesto por la normativa de que se trata y no vayan más allá de lo necesario para alcanzarlo.[133]

213. Al examinar la proporcionalidad de las medidas de congelación de activos es importante tener en cuenta su objetivo y el contexto en que se adoptan.

214. Ya me he ocupado en las presentes conclusiones de los objetivos de las medidas controvertidas.[134]

130 Véase, por analogía, la sentencia de 6 de marzo de 2003, Interporc/Comisión (C-41/00 P, EU:C:2003:125), apartado 31. Así se deduce del hecho de que el acto anulado sea eliminado del ordenamiento jurídico y su autor se coloque en la situación inicial con vistas a la adopción de un acto sustitutivo.

131 Véase la sentencia de 18 de julio de 2013, Comisión y otros/Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, EU:C:2013:518), apartado 119. Véase también la sentencia de 14 de marzo de 2017, Bank Tejarat/Consejo (T-346/15, no publicada, EU:T:2017:164), apartado 38.

132 Véase el punto 50 de las presentes conclusiones.

133 Véase la sentencia de 15 de noviembre de 2012, Al-Aqsa/Consejo y Países Bajos y Países Bajos/Al-Aqsa (C-539/10 P y C-550/10 P, EU:C:2012:711), apartado 122.

134 Véanse los puntos 67 y 68 de las presentes conclusiones.

215. Por lo que respecta a su contexto, estas medidas forman parte de la respuesta de la UE a los numerosos informes del Organismo Internacional de Energía Atómica y a un gran número de resoluciones del Consejo de Seguridad. Son medidas que se adoptaron de forma progresiva. Cada nueva medida se justificaba por referencia al fracaso de las medidas previamente adoptadas. De este modo de proceder basado en la progresividad del menoscabo a los derechos en función de la efectividad de las medidas resulta que, en principio, queda acreditada su proporcionalidad. [135]

216. También he analizado antes en las presentes conclusiones los efectos de las medidas sobre la reputación y la actividad comercial de las recurrentes. [136]

217. En contra de lo alegado por las recurrentes, el Tribunal General ha analizado detenidamente cada uno de esos elementos. [137]

218. Las recurrentes no han aportado ningún argumento capaz de acreditar que habida cuenta de su situación o sus características particulares las medidas de congelación de activos controvertidas las afectan de forma desproporcionada, lo que constituiría una diferencia respecto a la jurisprudencia citada en el punto 215, de manera que esta no les sería aplicable.

219. Por último, ya he señalado en las presentes conclusiones que el Consejo estableció lícitamente unos criterios de inclusión que no requerían ningún vínculo directo entre las recurrentes y el programa de proliferación nuclear o el Gobierno iraní. [138] Por lo tanto, al aplicar tales criterios, por definición el Consejo no estaba obligado a comprobar si la persona o entidad de que se trata contribuye por sí misma a los riesgos que dichos criterios pretenden prevenir. [139] En consecuencia, no se puede reprochar al Tribunal General haber limitado su control de la legalidad de la reinclusión de 2013 al examen objetivo de si las recurrentes cumplían los criterios pertinentes.

220. De ello se deduce que procede desestimar el cuarto submotivo.

221. Por consiguiente, el segundo motivo de casación debe ser desestimado en su totalidad.

Costas

222. A la vista de las consideraciones precedentes, considero que el Tribunal de Justicia debe estimar el primer motivo de casación en lo que se refiere al criterio relativo a IRISL incluido en los criterios de 2013. En consecuencia, procede anular la reinclusión de 2013 por lo que respecta a las diez empresas.

223. Por sí misma, IRISL es una parte que pierde el proceso en el sentido del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia en relación con el artículo 184, apartado 1, del mismo Reglamento, de modo que debe ser condenada a soportar sus propias costas. Las demás recurrentes son las partes vencedoras a los efectos de dichas disposiciones.

135 Véase la sentencia de 28 de noviembre de 2013, Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776), apartado 126.

136 Véanse los puntos 159 y ss. de las presentes conclusiones.

137 En relación con el *contexto* de las medidas, véanse los apartados 63, 66 y 67 de la sentencia recurrida; en cuanto a sus *objetivos*, véanse los apartados 68 a 71 y 74 a 76; en relación con el principio de proporcionalidad en general, véanse los apartados 72, 73 y 77; y, por último, por lo que respecta al presunto impacto desproporcionado de las medidas en los bienes y en los negocios de las recurrentes, véanse los apartados 204 a 210 de la sentencia recurrida.

138 Véanse los puntos 174 y 175 de las presentes conclusiones.

139 Véase en este sentido, por analogía, la sentencia de 13 de marzo de 2012, Melli Bank/Consejo (C-380/09 P, EU:C:2012:137), apartados 77 a 80, en que el Tribunal de Justicia subrayó que, al realizar tal *verificación complementaria* de si la entidad que cumplía el requisito de ser propiedad «podía ser inducida, con probabilidad no insignificante, a eludir el efecto de las medidas adoptadas contra su entidad matriz», el Tribunal General cometió un error de Derecho.

224. El Consejo ha visto prosperar sus tesis en relación con IRISL, pero no en relación con las otras diez empresas. Propongo que, en virtud del artículo 138, apartados 1 y 3, en relación con el artículo 184, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, se condene al Consejo a soportar sus propias costas, además de las costas de las diez empresas.

225. Con arreglo al artículo 140, apartado 1, en relación con el artículo 148, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la Comisión, que ha intervenido en apoyo de las tesis del Consejo, debe soportar sus propias costas.

Conclusión

226. Habida cuenta del conjunto de consideraciones expuestas, propongo al Tribunal de Justicia que:

– estime el primer motivo de casación por lo que atañe al criterio referido a las personas y entidades: i) que pertenezcan a IRISL o estén controladas por esta, ii) que actúen en nombre de IRISL o iii) que proporcionen servicios esenciales a IRISL, establecido en el artículo 20, apartado 1, letra b), de la Decisión 2010/413 y en el artículo 23, apartado 2, letra e), del Reglamento n.º 267/2012;

– anule a este respecto la sentencia del Tribunal General de 17 de febrero de 2017 en los asuntos acumulados T-14/14 y T-87/14;

– declare inválido dicho criterio;

– anule la Decisión 2013/685/PESC del Consejo, de 26 de noviembre de 2013, por la que se modifica la Decisión 2010/413/PESC, y el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 1203/2013 del Consejo, de 26 de noviembre de 2013, por el que se aplica el Reglamento n.º 267/2012, en lo que atañen a las recurrentes distintas de Islamic Republic of Iran Shipping Lines;

– desestime el recurso de casación por infundado en todo lo demás;

– condene a Islamic Republic of Iran Shipping Lines a soportar sus propias costas;

– condene al Consejo a soportar sus propias costas y las de las recurrentes distintas de Islamic Republic of Iran Shipping Lines, y

– condene a la Comisión a soportar sus propias costas.