Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Segunda ampliada)

de 10 de diciembre de 2025 *

«Política comercial — Protección contra los efectos de la aplicación extraterritorial de la legislación adoptada por un tercer país — Medidas restrictivas adoptadas por los Estados Unidos contra Irán — Sanciones secundarias que impiden a personas físicas o jurídicas de la Unión Europea mantener relaciones comerciales con las empresas afectadas por dichas medidas — Prohibición de respetar tal legislación — Artículo 5, párrafo segundo, del Reglamento (CE) n.º 2271/96 — Decisión de la Comisión por la que se autoriza a una persona jurídica de la Unión a respetar esa legislación — Notificación de la decisión a la empresa afectada por las medidas restrictivas del tercer país — Efecto retroactivo — Consideración de las actividades de esa empresa excluidas del ámbito de aplicación de las citadas medidas»

En el asunto T-518/23,

Middle East Bank, Munich Branch, con domicilio social en Múnich (Alemania), representada por el Sr. C. Franz y la Sra. N. Bornemann, abogados,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por el Sr. M. Kellerbauer y la Sra. L. Puccio, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyada por

Clearstream Banking AG, con domicilio social en Eschborn (Alemania), representada por los Sres. C. Schmitt y T. Bastian, abogados,

parte coadyuvante,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Segunda ampliada),

integrado, durante las deliberaciones, por el Sr. S. Papasavvas, Presidente, y la Sra. A. Marcoulli (Ponente), los Sres. J. Schwarcz y W. Valasidis y la Sra. L. Spangsberg Grønfeldt, Jueces;

Secretaria: Sra. S. Jund, administradora;

* Lengua de procedimiento: alemán.

habiendo considerado los escritos obrantes en autos, en particular:

– el escrito de formalización de la intervención de la coadyuvante presentado en la Secretaría del Tribunal General el 22 de marzo de 2024;

– el escrito de adaptación de la demanda presentado en la Secretaría del Tribunal General el 22 de octubre de 2024 y las observaciones de la Comisión y de la coadyuvante presentadas en la Secretaría del Tribunal General, respectivamente, el 20 de noviembre y el 16 de diciembre de 2024;

– la diligencia de ordenación del procedimiento de 9 de diciembre de 2024 y la respuesta de la Comisión presentada en la Secretaría del Tribunal General el 20 de diciembre de 2024;

– los motivos nuevos presentados en la Secretaría del Tribunal General el 27 de enero de 2025 y las observaciones de la Comisión y de la coadyuvante presentadas en la Secretaría del Tribunal General, respectivamente, el 18 y el 21 de febrero de 2025;

– la decisión del Presidente de la Sala Segunda ampliada de no unir a los autos el escrito de adaptación de la demanda presentado en la Secretaría del Tribunal General el 2 de junio de 2025;

celebrada la vista el 10 de junio de 2025;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso, basado en el artículo 263 TFUE, la demandante, Middle East Bank, Munich Branch, solicita la anulación de la Decisión de Ejecución C(2023) 2963 final de la Comisión, de 27 de abril de 2023, por la que se concede a la coadyuvante, Clearstream Banking AG, una autorización en virtud del artículo 5, párrafo segundo, del Reglamento (CE) n.º 2271/96 del Consejo, de 22 de noviembre de 1996, relativo a la protección contra los efectos de la aplicación extraterritorial de la legislación adoptada por un tercer país, y contra las acciones basadas en ella o derivadas de ella (DO 1996, L 309, p. 1) (en lo sucesivo, «primera Decisión impugnada»), así como de la Decisión de Ejecución C(2024) 4478 final de la Comisión, de 24 de junio de 2024, por la que se concede a la coadyuvante una nueva autorización en virtud de la misma disposición en relación con determinados valores y fondos bajo su custodia o depósito (en lo sucesivo, «segunda Decisión impugnada»).

Antecedentes del litigio y hechos posteriores a la interposición del recurso

2 El 8 de mayo de 2018, el presidente de los Estados Unidos de América anunció la decisión de denunciar el acuerdo nuclear con Irán, firmado en Viena (Austria) el 14 de julio de 2015, y de restablecer las sanciones contra la República Islámica de Irán que se habían levantado con motivo de ese Acuerdo. Esas sanciones prohíben, en particular, a las personas que están sometidas a la jurisdicción de los Estados Unidos de América (sanciones primarias) y a las que no lo están (sanciones secundarias), como las personas físicas o jurídicas de la Unión Europea, mantener relaciones comerciales con las personas incluidas en la «Lista de nacionales

específicamente designados y de personas cuyos activos están bloqueados» (Specially Designated Nationals and Blocked Persons List; en lo sucesivo, «lista SDN»), que elabora la Office of Foreign Assets Control (OFAC, Oficina de Control de Activos Extranjeros, Estados Unidos de América).

Sobre la demandante, la coadyuvante y sus relaciones

3 La demandante es la sucursal alemana del banco iraní Middle East Bank (MEB). En 2019, sobre la base de un contrato de depósito celebrado con otro banco alemán, la demandante adquirió unas obligaciones.

4 MEB figura en la lista SDN desde noviembre de 2018, por lo que respecta a las sanciones primarias, y desde el 8 de octubre de 2020, por lo que respecta a las sanciones secundarias.

5 La coadyuvante es una sociedad alemana. Se encarga de la liquidación, de la custodia y de la gestión de valores nacionales y extranjeros. Es el único banco depositario de valores autorizado en Alemania.

6 Así pues, la coadyuvante se encarga de la custodia de los valores de la demandante.

7 Al haber bloqueado la coadyuvante los valores de la demandante, el banco alemán de depósito de esta no pudo ejecutar una orden de venta de los valores dada por esta misma el 16 de enero de 2020.

8 El 29 de diciembre de 2020, al no haber podido obtener información sobre la situación de sus valores, la demandante presentó una demanda contra la coadyuvante ante el Landgericht Frankfurt am Main (Tribunal Regional de lo Civil y Penal de Fráncfort del Meno, Alemania). La demanda fue desestimada.

9 El 22 de diciembre de 2021, la demandante interpuso un recurso de apelación ante el Oberlandesgericht Frankfurt am Main (Tribunal Superior Regional de lo Civil y Penal de Fráncfort del Meno, Alemania), órgano jurisdiccional ante el que la coadyuvante formuló, el 20 de diciembre de 2022, la solicitud de autorización que había presentado a la Comisión Europea el 26 de febrero de 2021 con arreglo al artículo 5, párrafo segundo, del Reglamento n.º 2271/96 (en lo sucesivo, «primera solicitud de autorización»). Dicho recurso de apelación fue desestimado.

10 Los días 4 y 11 de abril de 2023, respectivamente, la coadyuvante y la demandante interpusieron sendos recursos de casación ante el Bundesgerichtshof (Tribunal Supremo Federal de lo Civil y Penal, Alemania).

Sobre los contactos entre la demandante y la Comisión

11 Tras haber tenido conocimiento, el 2 de enero de 2023, de la primera solicitud de autorización, la demandante se dirigió por correo a la Comisión para ser oída en relación con esa solicitud. La Comisión acusó recibo del correo el 18 de enero de 2023. El 25 de enero de 2023, la demandante envió información a la Comisión.

12 Mediante escrito de 1 de marzo de 2023, la Comisión instó a la demandante a presentar observaciones sobre la primera solicitud de autorización. El 7 de marzo de 2023, la demandante presentó sus observaciones. El 10 de mayo de 2023, esta solicitó información sobre el resultado del procedimiento de autorización.

13 Mediante escrito de 21 de junio de 2023, la Comisión informó a la demandante de que, el 27 de abril de 2023, había adoptado la primera Decisión impugnada y le comunicó una descripción del alcance de esta.

Sobre las Decisiones impugnadas

14 Mediante la primera Decisión impugnada, la Comisión autorizó a la coadyuvante a respetar determinadas leyes de los Estados Unidos de América mencionadas en el anexo del Reglamento n.º 2271/96 (en lo sucesivo, «leyes del anexo») en lo que respecta a los valores o fondos de la demandante bajo su custodia o depósito durante un período de doce meses (en lo sucesivo, «autorización inicial»).

15 Mediante la segunda Decisión impugnada, la Comisión concedió una nueva autorización a la coadyuvante que le permitía respetar las leyes del anexo por lo que atañe a los valores o fondos de la demandante bajo su custodia o depósito durante un nuevo período de doce meses (en lo sucesivo, «nueva autorización»).

Pretensiones de las partes

16 La demandante solicita, en esencia, al Tribunal General que:

– Anule las Decisiones impugnadas primera y segunda (en lo sucesivo, conjuntamente, «Decisiones impugnadas»).

– Declare ilegal la denegación de acceso y de divulgación de las Decisiones impugnadas.

– Prohíba a la Comisión que «prorrogue» la autorización inicial.

– Condene en costas a la Comisión.

– Condene a la coadyuvante a cargar con sus propias costas.

17 Por otra parte, la demandante solicita al Tribunal General que «se pronuncie sobre la admisibilidad del recurso en relación con [su] interés […] en ejercitar la acción sin entrar en el fondo del asunto» y que ordene a la Comisión que presente la primera Decisión impugnada.

18 La Comisión solicita al Tribunal General que:

– Desestime el recurso en su totalidad.

– Condene en costas a la demandante.

19 La coadyuvante solicita al Tribunal General que:

– Desestime el recurso en su totalidad.

– Condene a la demandante a cargar con las costas, incluidas las de la parte coadyuvante.

Fundamentos de Derecho

20 Procede señalar que, mientras que, en todos los escritos presentados ante el Tribunal General, la demandante formuló un total de nueve pretensiones, cuyo alcance, numeración y tenor han sido progresivamente modificados, sus pretensiones deben entenderse tal como figuran en el apartado 16 de la presente sentencia. No obstante, en la medida en que también alegó en la vista que solicitaba la anulación de una tercera Decisión de Ejecución de la Comisión, es preciso definir el objeto del litigio antes de pronunciarse sobre las pretensiones mencionadas en dicho apartado.

21 Por otra parte, de entrada, en la medida en que la demandante solicita al Tribunal General que ordene a la Comisión que presente la primera Decisión impugnada (véase el apartado 17 de la presente sentencia), basta con señalar que tal solicitud procesal no constituye, propiamente hablando, una «pretensión» en el sentido del artículo 76, letra e), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de noviembre de 2002, G/Comisión, T-199/01, EU:T:2002:271, apartado 27), sino una solicitud de que el Tribunal General adopte, en esencia, una diligencia de prueba con arreglo al artículo 91, letra b), de dicho Reglamento. A este respecto, ha de recordarse que, en respuesta a la diligencia de ordenación del procedimiento, la Comisión presentó la citada Decisión, así como la segunda Decisión impugnada, de modo que tal solicitud carece de objeto.

Observaciones preliminares sobre el objeto del litigio

22 En la vista, la demandante sostuvo que las pretensiones que figuran en el apartado 16 de la presente sentencia debían abarcar también una tercera Decisión de Ejecución de la Comisión por la que se concedía una nueva autorización a la coadyuvante que le permitía respetar las leyes del anexo hasta abril de 2026 en lo que atañe a los valores o fondos de la demandante bajo su custodia o depósito, cuya existencia había confirmado la Comisión en la vista.

23 A este respecto, basta con recordar que, a tenor del artículo 86, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, en su versión resultante de las modificaciones de 12 de agosto de 2024 (DO L, 2024/2095), que entraron en vigor el 1 de septiembre de 2024, una parte demandante podrá adaptar su demanda a más tardar dos semanas después de la notificación de la decisión de fijar la fecha de la vista oral o antes de la notificación de la decisión del Tribunal General de resolver sin fase oral. Pues bien, en el caso de autos, dado que la decisión de fijar la fecha de la vista oral fue notificada a la demandante el 11 de abril de 2025, el plazo de dos semanas después de la notificación de dicha decisión expiró el 25 de abril de 2025, de modo que la solicitud formulada por la demandante en la vista de ampliar el recurso a la tercera Decisión de Ejecución de la Comisión mencionada en el apartado 22 de la presente sentencia se presentó fuera de plazo y es, por consiguiente, inadmisible.

Pretensiones segunda y tercera de la demandante

24 En primer término, en la vista, la demandante indicó que, aunque, en su opinión, ya no procedía pronunciarse sobre la tercera pretensión mencionada en el apartado 16 de la presente sentencia, mediante la que solicitaba al Tribunal General que prohibiera a la Comisión «prorrogar» la autorización inicial, no había renunciado a esta pretensión y mantenía que el Tribunal General debía pronunciarse sobre ella.

25 A este respecto, ha de recordarse que, en el marco del control de legalidad basado en el artículo 263 TFUE, el Tribunal General carece de competencia para dictar órdenes conminatorias contra las instituciones, órganos y organismos de la Unión (véase el auto de 22 de septiembre de 2016, Gaki/Comisión, C-130/16 P, no publicado, EU:C:2016:731, apartado 14 y jurisprudencia citada). Por consiguiente, procede desestimar dicha solicitud debido a la incompetencia del Tribunal General para conocer de ella.

26 En segundo término, por lo que concierne a la segunda pretensión mencionada en el apartado 16 de la presente sentencia, mediante la cual la demandante solicita al Tribunal General que declare ilegal la denegación de acceso y de divulgación de las Decisiones impugnadas, basta con recordar que este no es competente, en el marco del control de legalidad basado en el artículo 263 TFUE, para pronunciar sentencias declarativas (véase la sentencia de 4 de febrero de 2009, Omya/Comisión, T-145/06, EU:T:2009:27, apartado 23 y jurisprudencia citada). Por consiguiente, procede desestimar dicha solicitud debido a la incompetencia del Tribunal General para conocer de ella.

Primera pretensión de la demandante

27 En apoyo de la primera pretensión mencionada en el apartado 16 de la presente sentencia, mediante la cual la demandante solicita al Tribunal General que anule las Decisiones impugnadas, esta invoca tres motivos, basados, en esencia, el primero, en la violación por parte de la Comisión del principio de irretroactividad en la primera Decisión impugnada, el segundo, en la vulneración de sus derechos procedimentales y, el tercero, en el ejercicio erróneo de la facultad de apreciación por parte de la Comisión. Además, tras la presentación de las Decisiones impugnadas ante el Tribunal General en respuesta a la diligencia de ordenación del procedimiento, invocó cuatro motivos nuevos, basados, en esencia, el cuarto, en un error de hecho, el quinto, en la violación por parte de la Comisión del principio de irretroactividad en la segunda Decisión impugnada, el sexto, en el carácter impreciso de las Decisiones impugnadas y, el séptimo, en un error de apreciación cometido por la Comisión.

28 Por lo tanto, procede examinar los motivos invocados por la demandante en apoyo de la pretensión de anulación de las Decisiones impugnadas empezando por el segundo motivo, después el cuarto motivo, después los motivos primero y quinto y terminando por los motivos tercero, sexto y séptimo.

Segundo motivo, basado, en esencia, en la vulneración de los derechos procedimentales de la demandante

29 La demandante alega que, al haber sido oída, la primera Decisión impugnada debería haber sido motivada y haberle sido comunicada en su totalidad. Añade que tiene interés en conocer la motivación de dicha Decisión y que, en el caso de autos, la cuestión que se plantea es la de cómo se han tenido en cuenta sus alegaciones.

30 La Comisión y la coadyuvante rebaten estas alegaciones.

31 No se discute que, en el caso de autos, tras la adopción de las Decisiones impugnadas, la Comisión no comunicó a la demandante el texto completo de aquellas, sino únicamente una descripción del alcance de la primera. Por otra parte, el texto completo de dichas Decisiones solo se comunicó a la demandante en el marco del presente procedimiento, como se ha recordado en el apartado 21 de la presente sentencia.

32 Sin embargo, en primer lugar, procede señalar que, como alega la propia demandante, el Reglamento n.º 2271/96 no obliga a la Comisión a comunicar una decisión por la que se conceda una autorización con arreglo a su artículo 5, párrafo segundo, al tercero sujeto a las medidas restrictivas del tercer país (en lo sucesivo, «tercero sujeto a las medidas restrictivas»), como la demandante, en relación con el cual el solicitante, como la coadyuvante, fue autorizado a respetar las leyes del anexo. Lo mismo sucede con el Reglamento de Ejecución (UE) 2018/1101 de la Comisión, de 3 de agosto de 2018, por el que se establecen los criterios para la aplicación del artículo 5, párrafo segundo, del Reglamento n.º 2271/96 (DO 2018, L 199 I, p. 7), cuyo artículo 5, apartado 3, únicamente establece que la Comisión notificará la decisión final al solicitante.

33 Por lo demás, la demandante no se fundamenta en ninguna disposición concreta en apoyo del segundo motivo. No obstante, en la medida en que parece sostener que el artículo 296 TFUE, párrafo segundo, exige indirectamente que se le comunique la motivación de las Decisiones impugnadas, procede señalar que, si bien dicha disposición se refiere a la motivación de los actos jurídicos, no regula en modo alguno a qué personas debe comunicarse un acto jurídico. Además, a este último respecto, ha de recordarse que, de conformidad con el artículo 297 TFUE, apartado 2, párrafo tercero, las decisiones que indiquen un destinatario se notificarán a este. Pues bien, en el caso de autos, las Decisiones impugnadas designan únicamente a la coadyuvante como destinataria y la demandante no sostiene que tenga tal condición.

34 Por otra parte, en la medida en que las alegaciones de la demandante relativas a la motivación de la primera Decisión impugnada deberían entenderse, a pesar de su carácter general, en el sentido de que se aduce una supuesta falta de motivación de dicha Decisión en lo que concierne a las observaciones que presentó a la Comisión, basta con señalar que, en el considerando 14 de la citada Decisión, la Comisión expuso las alegaciones formuladas por la demandante y sus respuestas a las mismas. Por lo tanto, no puede apreciarse ninguna falta de motivación a este respecto.

35 En segundo lugar, la demandante sostiene que, dado que fue oída durante el procedimiento administrativo que condujo a la adopción de la primera Decisión impugnada, debería haber recibido el texto completo de las Decisiones impugnadas.

36 Es cierto que, como se desprende de los apartados 12 y 13 de la presente sentencia, la demandante, tras haberlo solicitado a la Comisión, fue efectivamente oída durante el procedimiento administrativo que condujo a la adopción de la primera Decisión impugnada y fue informada por la Comisión del resultado de dicho procedimiento recibiendo una descripción del alcance de esa Decisión.

37 No obstante, estas circunstancias no pueden, como tales, generar nuevas obligaciones a cargo de la Comisión frente a la demandante, en particular obligaciones de comunicación de las Decisiones impugnadas en favor de esta.

38 En efecto, el Reglamento n.º 2271/96 y el Reglamento de Ejecución 2018/1101 no establecen ninguna posición procesal para los terceros afectados por las medidas restrictivas, que no son informados ni oídos por la Comisión en el marco del procedimiento destinado a la adopción de una decisión con arreglo al artículo 5, párrafo segundo, del Reglamento n.º 2271/96. Dicho de otro modo, el legislador de la Unión eligió establecer un sistema en el cual los intereses de esos terceros no deben tenerse en cuenta y esos terceros no deben participar en los procedimientos tramitados en virtud de la citada disposición (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de julio de 2023, IFIC Holding/Comisión, T-8/21, EU:T:2023:387, apartados 107 y 111).

39 Así pues, aun cuando, en un caso concreto, la Comisión decida oír al tercero afectado por las medidas restrictivas, entre otras razones para obtener información, o para informarle de la existencia o del resultado de un procedimiento tramitado con arreglo al artículo 5, párrafo segundo, del Reglamento n.º 2271/96, tal circunstancia no puede tener como consecuencia modificar el equilibrio del sistema establecido por el legislador en el marco de dicho Reglamento y, en particular, imponer a la Comisión la obligación de comunicar a tal tercero una decisión adoptada en virtud de esa disposición.

40 Por otra parte, contrariamente a lo que sugiere la demandante, la existencia de tal obligación a cargo de la Comisión no puede depender del interés —y ni siquiera de la utilidad— que la demandante pueda deducir de ello, basándose, en particular, en que resultaría de interés saber cómo se han tenido en cuenta sus alegaciones.

41 De ello se desprende que, en el caso de autos, el mero hecho de que la Comisión, a petición de la demandante, oyera a esta durante el procedimiento administrativo que condujo a la adopción de la primera Decisión impugnada y le comunicara una descripción del alcance de dicha Decisión no hizo nacer a su cargo la obligación de comunicarle esa Decisión, ni siquiera la segunda Decisión impugnada.

42 En tercer lugar, en la medida en que la demandante alega la vulneración de sus derechos procedimentales al estimar que la Comisión debería haberle comunicado las Decisiones impugnadas desde el momento de su adopción, procede recordar que, como se desprende de los apartados 38 a 41 de la presente sentencia, no dispone de tales derechos en el marco del sistema establecido por el Reglamento n.º 2271/96 y el Reglamento de Ejecución 2018/1101.

43 Por lo tanto, no puede considerarse que, al no haber comunicado a la demandante el texto completo de las Decisiones impugnadas después de su adopción, la Comisión haya vulnerado derechos procedimentales que la demandante no poseía ni podía poseer en el marco del sistema establecido por el Reglamento n.º 2271/96 y el Reglamento de Ejecución 2018/1101.

44 En cuarto lugar, en cualquier caso, debe recordarse que la falta de comunicación de un acto, aunque puede tener incidencia en el momento en que comenzó a correr el plazo para interponer recurso, no justifica por sí sola la anulación de dicho acto. Ciertamente, no puede excluirse que una parte demandante pueda presentar argumentos dirigidos a demostrar que, en un caso concreto, la falta de comunicación de un acto tuvo como consecuencia una vulneración de sus derechos que justifica su anulación (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 27 de julio de 2022, RT France/Consejo, T-125/22, EU:T:2022:483, apartado 82).

45 Pues bien, en el caso de autos, la demandante no ha presentado argumentos ante el Tribunal General que permitan considerar que la falta de comunicación del texto completo de las Decisiones impugnadas tras su adopción hubiera vulnerado sus derechos de tal manera que justificara, por sí misma, la anulación de dichas Decisiones.

46 Por otra parte, procede señalar que, tras haber sido informada por la Comisión del alcance de la primera Decisión impugnada, la demandante pudo interponer el presente recurso ante el Tribunal General con el fin de impugnar su legalidad.

47 De todo lo anterior se desprende que el segundo motivo carece de fundamento y debe desestimarse.

Cuarto motivo, basado, en esencia, en un error de hecho

48 La demandante alega que las Decisiones impugnadas se fundamentan en una base fáctica errónea. Afirma que, en estas, la Comisión incurrió en error al indicar, en el considerando 13 de la primera Decisión impugnada y en el considerando 11 de la segunda, que MEB era propiedad de la República Islámica de Irán, siendo así que se trataba de un banco cotizado en la Bolsa de Teherán (Irán), cuyas acciones pertenecían esencialmente a inversores privados. Añade que, en el considerando 37 de la primera Decisión impugnada, atribuyó una importancia decisiva a este hecho erróneo, al calificar a MEB de «entidad iraní», y que, además, en los considerandos 21 y 22 de esta Decisión, tuvo en cuenta un acuerdo celebrado por una empresa hermana de la coadyuvante con las autoridades estadounidenses relativo al banco central iraní y, por tanto, una situación diferente de la de una empresa privada establecida en Irán, como MEB.

49 La Comisión y la coadyuvante rebaten estas alegaciones.

50 De entrada, procede señalar que, en efecto, mientras que, en el considerando 13 de la primera Decisión impugnada y en el considerando 11 de la segunda, la Comisión indicó que MEB era propiedad de la República Islámica de Irán, la demandante alegó, sin que la Comisión la contradijera válidamente, que MEB era un banco privado iraní. Preguntada a este respecto en la vista, la Comisión admitió que los elementos obrantes en autos no permitían considerar que MEB fuera propiedad de la República Islámica de Irán.

51 No obstante, aun suponiendo que la indicación contenida en las Decisiones impugnadas relativa a la propiedad de MEB fuera inexacta, ello no afectaría a la legalidad de dichas Decisiones.

52 En efecto, como se desprende de los considerandos 12 y 13 de la primera Decisión impugnada y de los considerandos 10 y 11 de la segunda, estas Decisiones no se basan en el hecho de que MEB sea propiedad de la República Islámica de Irán, sino en el hecho, pacífico entre las partes, de que MEB figura en la lista SDN por lo que atañe a las sanciones secundarias. Por lo tanto, es el hecho de que MEB fuera objeto de esas sanciones, previstas por las leyes del anexo, en relación con el perjuicio

que de ellas se derivaría para la coadyuvante y la Unión en caso de incumplimiento de tales leyes, lo que llevó a la coadyuvante a solicitar a la Comisión autorización para respetar dichas leyes y a esta última a concederle la citada autorización. En cambio, el hecho de que MEB sea propiedad de entidades públicas o privadas carece de relevancia a este respecto.

53 Además, a diferencia de lo que alega la demandante, de las Decisiones impugnadas no se desprende que, en apoyo de las apreciaciones que la llevaron a conceder la autorización inicial, la Comisión se basara en el hecho de que MEB fuera propiedad de la República Islámica de Irán.

54 Por un lado, si bien la Comisión se refirió a MEB como entidad «iraní» en el considerando 37 de la primera Decisión impugnada, esta indicación no puede entenderse en el sentido de que la Comisión se basó en la consideración de que MEB fuera propiedad de la República Islámica de Irán. En efecto, consta que MEB cotiza en la Bolsa de Teherán, de modo que la Comisión podía referirse a ella como una entidad «iraní» con independencia de su propiedad pública o privada. Además, la propia demandante, en el recurso, describió a MEB como un banco «iraní».

55 Por otro lado, si bien la Comisión se refirió a una transacción celebrada por una empresa hermana de la coadyuvante con las autoridades estadounidenses en los considerandos 21 y 22 de la primera Decisión impugnada (así como en el considerando 27 y en la nota n.º 10 de la segunda Decisión impugnada), el hecho, alegado por la demandante, de que esa transacción se refiriera a las relaciones de esa empresa con el banco central iraní, y no con una entidad privada, también resulta irrelevante y no significa que la Comisión se haya basado en un elemento carente de pertinencia. En efecto, de los citados considerandos se desprende que, al referirse a dicha transacción, la Comisión pretendía proporcionar un ejemplo del riesgo al que se enfrentaba la coadyuvante en caso de infracción de las leyes del anexo y de una transacción celebrada a tal efecto con las autoridades estadounidenses, y ello con independencia de la propiedad pública o privada de la entidad con la que esa empresa había mantenido relaciones comerciales.

56 De todo lo anterior se desprende que el cuarto motivo es inoperante y debe ser desestimado.

Motivos primero y quinto, basados, en esencia, en la violación del principio de irretroactividad

57 La demandante alega que la autorización inicial y la nueva autorización tuvieron efecto retroactivo. En su opinión, en la primera Decisión impugnada, adoptada el 27 de abril de 2023, la Comisión autorizó a la coadyuvante a bloquear sus activos a partir de la presentación de la primera solicitud de autorización, a saber, el 26 de febrero de 2021. Sostiene que, del mismo modo, la segunda Decisión impugnada se aplica a partir de la expiración de la autorización inicial. Pues bien, según la demandante, habida cuenta de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima, los actos jurídicos no pueden, en principio, aplicarse con carácter retroactivo. Añade que ni el Reglamento n.º 2271/96 ni el Reglamento de Ejecución 2018/1101 prevén tal efecto retroactivo, que incluso queda expresamente excluido por la Nota de orientación de la Comisión, de 7 de agosto de 2018, titulada «Preguntas y respuestas: adopción de la actualización del [Reglamento n.º 2271/96]» (DO 2018, C 277 I, p. 4; en lo sucesivo, «Nota de orientación»), que indica que una solicitud de autorización no tiene efecto suspensivo y que los solicitantes están obligados a respetar el Reglamento n.º 2271/96 hasta la concesión de una autorización. La demandante entiende que, por tanto, podía estimar legítimamente que dichas autorizaciones carecen de efecto retroactivo.

58 La demandante añade que el artículo 5, párrafo primero, del Reglamento n.º 2271/96 protege ante todo a los operadores de la Unión frente a la aplicación de las leyes del anexo y que solo cabe apartarse de ello en casos excepcionales, de modo que una autorización retroactiva constituye un error para la aplicación eficaz y disuasoria de dicho Reglamento. Aduce que la diferencia que hace la Comisión entre la falta de efecto suspensivo de una solicitud de autorización en el sentido de la Nota de orientación y la posibilidad de un efecto retroactivo de la autorización es artificial y no está prevista por el citado Reglamento. Por añadidura, en el caso de autos, la demandante afirma que no puede comprender cómo ese efecto retroactivo permitiría evitar un perjuicio grave para los intereses de la Unión o del solicitante, ya que no se le transmitió la autorización completa. Además, en su opinión, no es necesario que la protección ofrecida por una autorización frente a las sanciones derivadas del Derecho de la Unión sea retroactiva, mientras que se ve perjudicada por la retroactividad de la autorización.

59 La Comisión y la coadyuvante rebaten estas alegaciones.

60 El principio de seguridad jurídica, que forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión y que tiene como corolario el principio de protección de la confianza legítima, exige que las normas jurídicas sean claras, precisas y de efectos previsibles, a fin de que los interesados puedan orientarse en las situaciones y relaciones jurídicas reguladas por el ordenamiento jurídico de la Unión (véase la sentencia de 25 de septiembre de 2024, Kirimova/EUIPO, T-727/20 RENV, EU:T:2024:646, apartado 44 y jurisprudencia citada). Así sucede, en particular, cuando esas normas pueden tener consecuencias desfavorables para los particulares y las empresas (véase la sentencia de 27 de noviembre de 2024, Nord Stream 2/Parlamento y Consejo, T-526/19 RENV, EU:T:2024:864, apartado 45 y jurisprudencia citada).

61 El principio de seguridad jurídica se opone, por regla general, a que el punto de partida del ámbito de aplicación temporal de un acto de la Unión se fije en una fecha anterior a su publicación o a su notificación, según el caso. Puede ocurrir de otro modo con carácter excepcional, siempre que lo exija un fin de interés general y se respete debidamente la confianza legítima de los interesados (véanse, en este sentido, las sentencias de 26 de abril de 2005, «Goed Wonen», C-376/02, EU:C:2005:251, apartado 33; de 13 de febrero de 2019, Human Operator, C-434/17, EU:C:2019:112, apartado 36, y de 8 de marzo de 2023, Assaad/Consejo, T-426/21, EU:T:2023:114, apartado 212).

62 Con carácter preliminar, es preciso señalar que, contrariamente a lo sugerido por la Comisión y por la coadyuvante, la demandante puede sostener fundadamente que la autorización inicial y la nueva autorización fueron concedidas en favor de la coadyuvante de manera retroactiva por las Decisiones impugnadas.

63 En efecto, por lo que concierne, por una parte, a la primera Decisión impugnada, es cierto que de su artículo 3 se desprende que es válida durante un período de doce meses a partir de la fecha de su notificación. No obstante, el artículo 1 de dicha Decisión indica, de conformidad con el considerando 39 de esta, que la coadyuvante está autorizada a respetar las leyes del anexo con respecto a la demandante «a partir de la fecha de su solicitud de autorización». Como se desprende del considerando 7 de la misma Decisión, la primera solicitud de autorización fue presentada por la coadyuvante a la Comisión el 26 de febrero de 2021. Por consiguiente, la autorización inicial concedida por tal Decisión tiene efectivamente un alcance retroactivo, ya que de la lectura conjunta de los artículos 1 y 3 de la referida Decisión se desprende que la fecha de

efectos de esa autorización no se fijó en la fecha de notificación a la coadyuvante de la Decisión en cuestión (adoptada el 27 de abril de 2023), sino antes, en la fecha de esa solicitud de autorización (el 26 de febrero de 2021).

64 En lo que atañe, por otra parte, a la segunda Decisión impugnada, de su artículo 3 se desprende que es válida durante un período de doce meses a partir, conforme a su considerando 43, de la fecha «de expiración de la [autorización inicial] (26 de abril de 2024)». Por consiguiente, la nueva autorización concedida por esta Decisión tiene efectivamente un alcance retroactivo, ya que la fecha de efectos de esa autorización no se fijó en la fecha de notificación a la coadyuvante de dicha Decisión (adoptada el 24 de junio de 2024), sino antes, en la fecha de expiración de la autorización inicial (el 26 de abril de 2024).

65 En estas circunstancias, procede examinar si, como alega la demandante, la Comisión concedió indebidamente, con carácter retroactivo, la autorización inicial y la nueva autorización en favor de la coadyuvante, debiendo recordarse que la motivación y la parte dispositiva de las Decisiones impugnadas hacen referencia a la demandante. Por lo tanto, la legalidad de la retroactividad debe examinarse en relación con la posición de la demandante.

66 En primer lugar, la demandante sostiene que el Reglamento n.º 2271/96, el Reglamento de Ejecución 2018/1101 y la Nota de orientación no prevén expresamente la posibilidad de conceder a la coadyuvante una autorización como la autorización inicial o la nueva autorización concedidas mediante las Decisiones impugnadas de manera retroactiva e incluso excluyen expresamente tal posibilidad.

67 A este respecto, basta con señalar que, cuando se cumplen los requisitos recordados en el apartado 61 de la presente sentencia, la facultad de las instituciones, órganos y organismos de la Unión de adoptar, con carácter excepcional, un acto con alcance retroactivo deriva de los principios generales del Derecho de la Unión, sin estar supeditada a la existencia de una base jurídica explícita en la normativa de que se trate (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de febrero de 2024, NRW.Bank/JUR, T-466/16 RENV, EU:T:2024:111, apartado 165).

68 Por consiguiente, la falta de base jurídica explícita no impide que la Comisión pueda, con carácter excepcional, conceder retroactivamente a un solicitante una autorización con arreglo al artículo 5, párrafo segundo, del Reglamento n.º 2271/96, siempre que concurran los dos requisitos acumulativos recordados en el apartado 61 de la presente sentencia, a saber, en primer término, que el fin perseguido por el acto impugnado exija conferirle un efecto retroactivo y, en segundo término, que se haya respetado debidamente la confianza legítima de los interesados.

69 Por lo demás, procede señalar que, contrariamente a lo que alega la demandante, ninguno de los actos que invoca excluye expresamente la posibilidad de conceder retroactivamente una autorización como la autorización inicial o la nueva autorización concedidas mediante las Decisiones impugnadas. Por otra parte, la demandante no menciona precisamente ninguna disposición en apoyo de su argumentación, sino que se limita a invocar, para demostrar la existencia de una confianza legítima, la respuesta a la pregunta n.º 20 de la Nota de orientación, cuyo alcance se examinará posteriormente.

70 En segundo lugar, por lo que concierne a los dos requisitos acumulativos recordados en el apartado 61 de la presente sentencia, la demandante sostiene, en esencia, por un lado, que la Comisión no justificó la retroactividad de la autorización inicial ni la de la nueva autorización y, por otro, que podía esperar que dichas autorizaciones no se concedieran con efecto retroactivo habida cuenta del contenido de la Nota de orientación.

– *Sobre el objetivo que justifica la retroactividad*

71 En la medida en que una autorización excepcional concedida por la Comisión con arreglo al artículo 5, párrafo segundo, del Reglamento n.º 2271/96 tiene por objeto evitar que, en circunstancias específicas y debidamente justificadas, los intereses de la Unión o del solicitante se vean gravemente perjudicados como consecuencia de la inobservancia de las leyes del anexo (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de julio de 2023, IFIC Holding/Comisión, T-8/21, EU:T:2023:387, apartado 112), no puede excluirse que, en la consecución de un objetivo de ese tipo, la Comisión pueda verse obligada a conceder un efecto retroactivo a esa autorización, si ello resulta necesario para alcanzar el objetivo perseguido, con independencia incluso de que el solicitante haya solicitado o no tal retroactividad.

72 Procede recordar que el primer requisito mencionado en el apartado 61 de la presente sentencia, relativo al fin que debe alcanzarse, implica comprobar si la decisión retroactiva pretende satisfacer al menos un objetivo de interés general (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de enero de 2016, Éditions Odile Jacob/Comisión, C-514/14 P, no publicada, EU:C:2016:55, apartado 50). A este respecto, de la jurisprudencia se desprende que los actos de la Unión que tengan efecto retroactivo deben contener en su exposición de motivos, de manera clara e inequívoca, las indicaciones que justifiquen el efecto retroactivo que se pretende (véase la sentencia de 9 de septiembre de 2020, Eslovenia/Comisión, T-626/17, EU:T:2020:402, apartado 122 y jurisprudencia citada).

73 En el caso de autos, es preciso señalar que, en las Decisiones impugnadas, la Comisión indicó expresamente las razones que la llevaron a conceder efecto retroactivo a la autorización inicial y a la nueva autorización.

74 Por una parte, el considerando 39 de la primera Decisión impugnada indica que la Comisión decidió conceder la autorización inicial a partir de la fecha de la primera solicitud de autorización, ya que dicha concesión se había aplazado debido a evaluaciones políticas y no a una falta de la coadyuvante. A este respecto, los considerandos 37 y 38 de la citada Decisión explicitan más estas evaluaciones políticas y su relación con los objetivos perseguidos por el Reglamento n.º 2271/96 y con los objetivos de política general de la Unión. Por lo tanto, de esa Decisión se desprende, en esencia, que la duración prolongada, ciertamente lamentable, del procedimiento administrativo que condujo a la adopción diferida de la misma Decisión, por razones de naturaleza política independientes de la coadyuvante, llevó a la Comisión a conceder tal autorización con carácter retroactivo.

75 Por otra parte, el considerando 43 de la segunda Decisión impugnada indica que la Comisión decidió conceder la nueva autorización a partir de la fecha de expiración de la autorización inicial por razones de continuidad a la vista de los riesgos para los intereses de la coadyuvante y de la Unión. Una vez recordado que, con arreglo al artículo 3, párrafo segundo, de la primera Decisión impugnada, la coadyuvante estaba obligada a solicitar una eventual nueva autorización tres meses antes de la expiración de esta Decisión, del considerando 14 de la segunda Decisión impugnada se desprende que la coadyuvante solicitó efectivamente una nueva autorización el 25 de enero de

2024, es decir, tres meses antes de la expiración de la autorización inicial. Por lo tanto, de esta última Decisión se desprende, en esencia, que fue la prolongada duración, igualmente lamentable, del procedimiento administrativo que condujo a la adopción de esta última Decisión la que llevó a la Comisión a conceder la nueva autorización con carácter retroactivo, en aras de la continuidad con la primera Decisión impugnada.

76 A este respecto, si bien la demandante había impugnado inicialmente la falta de justificación del efecto retroactivo decidido por la Comisión, posteriormente, tras haber recibido el texto completo de las Decisiones impugnadas, presentado por la Comisión en respuesta a la diligencia de ordenación del procedimiento, no formuló, ni siquiera en sus motivos nuevos, ninguna alegación dirigida a impugnar la fundamentación de las indicaciones que figuran en esas Decisiones en cuanto a la justificación de dicho efecto retroactivo. En la medida en que ninguna alegación de la demandante se refiere a tales indicaciones, esta no ha demostrado que el efecto retroactivo decidido en el caso de autos por la Comisión resulte inoportuno o no sea necesario habida cuenta del objetivo que se pretende alcanzar.

77 A lo sumo, la demandante rebatió, en el marco del cuarto motivo, así como en la vista en respuesta a las preguntas del Tribunal General, la constatación realizada en el considerando 37 de la primera Decisión impugnada, según la cual MEB es «iraní». Sin embargo, esta constatación no es inexacta por los motivos señalados en el apartado 54 de la presente sentencia. Además, en cualquier caso, tal alegación de la demandante no permite demostrar la existencia de un error de Derecho o de apreciación en que haya incurrido la Comisión en lo que atañe a la justificación de la retroactividad.

78 Por consiguiente, dado que ninguna alegación de la demandante permite desvirtuar las explicaciones dadas por la Comisión en las Decisiones impugnadas en cuanto a la justificación de la retroactividad decidida en dichas Decisiones, procede declarar que la demandante no ha demostrado que no concurra el primer requisito recordado en el apartado 61 de la presente sentencia, relativo al fin que debe alcanzarse.

– *Sobre la confianza legítima que la Nota de orientación puede generar en la demandante*

79 El respeto de la confianza legítima constituye uno de los requisitos que deben cumplirse para que un acto de la Unión pueda tener efecto retroactivo, con respeto del principio de seguridad jurídica (sentencia de 8 de marzo de 2023, Assaad/Consejo, T-426/21, EU:T:2023:114, apartado 226).

80 A este respecto, debe recordarse que, al admitirse la retroactividad de un acto de la Unión solo excepcionalmente, no puede exigirse a un particular que pruebe haber recibido garantías de que no se adoptaría un acto de alcance retroactivo, sino que corresponde al juez comprobar, basándose en las alegaciones de ese particular y teniendo en cuenta todas las circunstancias del caso concreto, que el acto de que se trate se adoptó respetando la confianza legítima de este (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de marzo de 2023, Assaad/Consejo, T-426/21, EU:T:2023:114, apartados 227, 235 y 236).

81 Según la demandante, en esencia, fue la Nota de orientación, y más concretamente la respuesta a la pregunta n.º 20 de dicha Nota, la que generó en ella una confianza legítima en cuanto a la falta de efecto retroactivo de una autorización concedida con arreglo al artículo 5, párrafo segundo, del Reglamento n.º 2271/96.

82 A este respecto, procede recordar que, ciertamente, la Nota de orientación no establece normas ni interpretaciones jurídicamente vinculantes (sentencia de 21 de diciembre de 2021, Bank Melli Iran, C-124/20, EU:C:2021:1035, apartado 61).

83 No obstante, ya se ha declarado que unas medidas internas adoptadas por una Administración de la Unión, si bien no pueden calificarse de «normas jurídicas» de obligado cumplimiento para la Administración en cualquier caso, establecen sin embargo reglas de conducta indicativas de la práctica que debe seguirse y de las que la Administración no puede apartarse, en un determinado caso, sin proporcionar una motivación que sea compatible con el principio de igualdad de trato. Al adoptar estas reglas de conducta y anunciar mediante su publicación que las aplicará en lo sucesivo a los casos contemplados en ellas, la institución en cuestión se autolimita en el ejercicio de su facultad de apreciación y no puede ya apartarse de tales reglas, so pena de verse sancionada, en su caso, por violación de los principios generales del Derecho, tales como la igualdad de trato o la protección de la confianza legítima (véase la sentencia de 25 de septiembre de 2024, Kirimova/EUIPO, T-727/20 RENV, EU:T:2024:646, apartado 49 y jurisprudencia citada).

84 Así pues, la Administración de la Unión está obligada a respetar el principio de protección de la confianza legítima cuando aplica las reglas indicativas que se ha impuesto (véase, en este sentido, la sentencia de 30 de mayo de 2013, Quinn Barlo y otros/Comisión, C-70/12 P, no publicada, EU:C:2013:351, apartado 53).

85 Pues bien, la Nota de orientación, como indican sus párrafos introductorios, tiene como objetivo «ofrecer orientación sobre la aplicación de determinadas disposiciones del [Reglamento n.º 2271/96]». Por lo tanto, no cabe excluir que indicaciones que figuran en esa Nota puedan percibirse como normas indicativas de la práctica que la Comisión se propone seguir en la aplicación de dicho Reglamento y puedan, por tanto, generar una confianza legítima en los interesados, extremo que, no obstante, debe apreciarse caso por caso, según el tenor de las indicaciones de que se trate.

86 En el caso de autos, la respuesta a la pregunta n.º 20 de la Nota de orientación en la que se basa la demandante, titulada «¿Cuáles son los efectos de la autorización?», tiene el siguiente tenor:

«La solicitud de autorización no tiene efecto suspensivo. La autorización en forma de una Decisión de Ejecución de la Comisión surte efecto a partir de la fecha en que se notifique al solicitante. Mientras tanto, los operadores de la [Unión] están obligados a aplicar el [Reglamento n.º 2271/96].»

87 Sin embargo, contrariamente a lo que sostiene la demandante, tales indicaciones no pueden entenderse como una autolimitación de la facultad de la Comisión de dar alcance retroactivo a una eventual autorización concedida con arreglo al artículo 5, párrafo segundo, del Reglamento n.º 2271/96.

88 En primer lugar, aunque el título de la pregunta n.º 20 se refiere a los «efectos de la autorización», las indicaciones facilitadas por la Comisión en las frases primera y tercera de la respuesta se refieren más bien a las consecuencias de la solicitud de autorización. De este modo, la Nota de orientación recuerda, en la primera frase de la respuesta, que tal solicitud no suspende las obligaciones derivadas del Reglamento n.º 2271/96, de modo que, tras la presentación de la solicitud, como indica la tercera frase de la respuesta, los operadores a los que incumben dichas obligaciones deben seguir cumpliéndolas a la espera de la decisión de la Comisión.

89 Pues bien, como ha señalado, en esencia, la Comisión en sus escritos, la cuestión de las consecuencias de la presentación de una solicitud de autorización es distinta de la cuestión de la fecha de efectos de una eventual autorización que se adoptaría al término del procedimiento administrativo iniciado con la presentación de dicha solicitud.

90 En segundo lugar, en la segunda frase de la respuesta, la Nota de orientación indica que una eventual autorización, que revista la forma de una decisión de la Comisión, «surte efecto» a partir de su notificación al solicitante. Si bien es cierto que esta indicación se refiere al momento a partir del cual una autorización «surte efecto» en forma de una Decisión de Ejecución notificada al solicitante, no hace sino reflejar, a este respecto, el contenido del artículo 297 TFUE, apartado 2, párrafo tercero.

91 En efecto, con arreglo al artículo 297 TFUE, apartado 2, párrafo tercero, que constituye una norma general sobre la entrada en vigor de las decisiones que indiquen un destinatario, tales decisiones surtirán efecto en virtud de la notificación a sus destinatarios (sentencia de 13 de febrero de 2019, Human Operator, C-434/17, EU:C:2019:112, apartado 32).

92 Pues bien, al igual que se desprende de la jurisprudencia que no puede entenderse que la regla general establecida en el artículo 297 TFUE, apartado 2, párrafo tercero, excluya la posibilidad de que, con carácter excepcional, la fecha de efectos de una decisión que indique un destinatario pueda fijarse en una fecha anterior a la de su notificación a ese destinatario si se cumplen los requisitos recordados en el apartado 61 de la presente sentencia (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de febrero de 2019, Human Operator, C-434/17, EU:C:2019:112, apartados 36 y 37), lo mismo sucede, con mayor razón, con la segunda frase de la respuesta a la pregunta n.º 20 de la Nota de orientación. En efecto, la jurisprudencia admite que el momento de la entrada en vigor de un acto no coincida necesariamente con la fecha en que surta efecto, dado que, con determinadas condiciones, pueden reconocerse a dicho acto efectos retroactivos (véase, por analogía, la sentencia de 9 de octubre de 2025, On Air Media Professionals y Different Media, C-416/24 y C-417/24, EU:C:2025:765, apartados 44 a 47).

93 Así pues, la segunda frase de la respuesta a la pregunta n.º 20 de la Nota de orientación no puede entenderse en el sentido de que, en la práctica de la Comisión, la fecha de efectos de una autorización coincidirá necesariamente, en todos los casos, con la fecha en la que se notificará al solicitante la decisión por la que se establece dicha autorización.

94 De ello se deduce que, en su conjunto, la respuesta a la pregunta n.º 20 de la Nota de orientación no contiene, en realidad, ninguna norma de conducta indicativa que la Comisión se hubiera impuesto sobre la retroactividad de una eventual autorización, limitándose esta respuesta a recordar a los solicitantes, en esencia, que siguen sujetos a las obligaciones derivadas del artículo 5, párrafo primero, del Reglamento n.º 2271/96 a la espera de que la Comisión se pronuncie sobre su solicitud de autorización y que la eventual decisión de la Comisión por la que se les conceda una autorización excepcional con arreglo al párrafo segundo de ese artículo entrará en vigor a partir de la fecha en que les sea notificada. En cambio, las indicaciones que figuran en esa respuesta no determinan la fecha en que surte efectos una eventual autorización y, en particular, no precisan si tal fecha puede tener alcance retroactivo.

95 De lo anterior se infiere que, contrariamente a lo que sostiene la demandante, la Nota de orientación no puede generar una confianza legítima en cuanto a la falta de efecto retroactivo de una autorización concedida con arreglo al artículo 5, párrafo segundo, del Reglamento n.º 2271/96

y que, por consiguiente, las alegaciones de la demandante no pueden demostrar que no se cumplía el segundo requisito recordado en el apartado 61 de la presente sentencia, relativo a la confianza legítima de los interesados.

96 De todo lo anterior se desprende que la Comisión no ignoró las posibilidades de apartarse, con carácter excepcional, en las condiciones recordadas en el apartado 61 de la presente sentencia, del principio de irretroactividad y que, por consiguiente, no violó dicho principio. En consecuencia, deben desestimarse los motivos primero y quinto.

Motivos tercero, sexto y séptimo, basados, en esencia, en un error de apreciación y en el carácter impreciso de las Decisiones impugnadas

97 La demandante alega que la Comisión ejerció su facultad de apreciación de manera errónea y desproporcionada. Sostiene que, dado que ofrece exclusivamente servicios en el sector humanitario, las leyes del anexo no suponían ninguna amenaza a este respecto para la coadyuvante. A su juicio, por lo tanto, la Comisión autorizó erróneamente a la coadyuvante a bloquear todos sus activos sin restricciones, sin tener en cuenta el hecho de que los utilizados para operaciones humanitarias no estaban sujetos a las sanciones previstas por dichas leyes. Considera que la Comisión, consecuentemente, debería haber limitado el alcance de la autorización inicial y de la nueva autorización.

98 Según la demandante, las partes dispositivas de las Decisiones impugnadas son excesivas, poco claras y engañosas, habida cuenta de las indicaciones contenidas en el considerando 14 de la primera Decisión impugnada y en el considerando 42 de la segunda. En su opinión, estas partes dispositivas tienen un alcance absoluto, conceden un margen de apreciación a la coadyuvante y no reflejan las limitaciones contenidas en dichos considerandos, con los que finalmente resultan contradictorias.

99 La demandante añade que la Comisión debería haber comprobado a qué sanciones estaba expuesta y qué transacciones estaban comprendidas en el ámbito de aplicación de las leyes del anexo, tanto más cuanto que había demostrado que realizaba exclusivamente operaciones humanitarias, las cuales estaban expresamente excluidas del ámbito de las sanciones previstas por dichas leyes. En su opinión, los intereses de la Unión no pueden verse gravemente perjudicados por acciones en el ámbito humanitario y la solicitud de la coadyuvante se debe únicamente al litigio existente entre ellas. Estima que la coadyuvante no puede decidir cuándo una transacción está sujeta a tales sanciones, apreciación que debe realizar la Comisión.

100 La Comisión y la coadyuvante rebaten estas alegaciones.

101 En primer término, procede señalar que la argumentación de la demandante se basa en premisas erróneas, ya que, contrariamente a lo que alega, de las Decisiones impugnadas se desprende expresamente no solo que la Comisión tuvo en cuenta las observaciones relativas a las actividades que, según esta, quedaban fuera del ámbito de aplicación de las sanciones, sino también que, habida cuenta de estas observaciones, la Comisión limitó el alcance de la autorización inicial y de la nueva autorización a las situaciones en las que las leyes del anexo obligaban a la coadyuvante a observar un determinado comportamiento con respecto a ella.

102 En efecto, por una parte, en el considerando 14, punto 2, de la primera Decisión impugnada, la Comisión mencionó la observación de la demandante relativa a la inaplicabilidad de las sanciones debido a que determinadas operaciones no estaban comprendidas en su ámbito de

aplicación y, en consecuencia, indicó que la autorización inicial únicamente autorizaba a la coadyuvante a «respetar» las leyes del anexo y que, por consiguiente, las operaciones exentas por dichas leyes tampoco estaban cubiertas por la citada autorización. Por otra parte, de conformidad con esta indicación, el artículo 1 de la primera Decisión impugnada se limita a autorizar a la coadyuvante «a respetar» esas leyes, y solo «en la medida necesaria» para «congelar» determinados bienes y «denegar» determinadas operaciones.

103 Además, si bien el artículo 1 de la segunda Decisión impugnada tiene un tenor idéntico al de la primera, el considerando 42 de la segunda Decisión impugnada recuerda expresamente que, habida cuenta de las actividades de MEB en el ámbito de las operaciones humanitarias, la nueva autorización autoriza a la coadyuvante a congelar determinados bienes y a denegar determinadas operaciones únicamente en la medida en que así lo exijan las leyes del anexo y que, por consiguiente, cualquier operación exenta por esas leyes tampoco está amparada por dicha autorización.

104 En estas circunstancias, no existe contradicción entre la motivación y la parte dispositiva de las Decisiones impugnadas ni falta de claridad en cuanto al alcance de la autorización inicial y de la nueva autorización.

105 En segundo término, las constataciones realizadas en los apartados 101 y 103 de la presente sentencia implican también que, contrariamente a lo sugerido por la demandante, el alcance de la autorización inicial y de la nueva autorización, y por tanto de las Decisiones impugnadas, tampoco resulta excesivo ni absoluto, y ni siquiera desproporcionado o impreciso, sino que se limita a los comportamientos a los que la coadyuvante está obligada en virtud de las leyes del anexo, y ello en la estricta medida en que la autoriza a congelar determinados bienes y a denegar determinadas operaciones de la demandante en virtud de esas leyes.

106 En tercer término, en la medida en que la demandante sostiene que correspondía a la Comisión identificar cada operación en relación con la cual la coadyuvante estaba autorizada a respetar las leyes del anexo, basta con señalar que tal alegación tampoco puede acogerse, ya que se basa en una comprensión errónea no solo del alcance de las Decisiones impugnadas, como se ha explicado en los apartados 101 a 103 de la presente sentencia, sino también del alcance de la evaluación realizada por la Comisión con arreglo al artículo 5, párrafo segundo, del Reglamento n.º 2271/96.

107 En efecto, al evaluar una solicitud de autorización con arreglo al artículo 5, párrafo segundo, del Reglamento n.º 2271/96, la Comisión únicamente debe examinar si los intereses del solicitante o de la Unión pueden sufrir un perjuicio grave en el supuesto de que el solicitante no respete las leyes del anexo respecto de un tercero sujeto a las medidas restrictivas. En la medida en que tales leyes se refieran a un tercero, el examen exigido por la citada disposición es independiente de la cuestión de si determinadas operaciones de ese tercero podrían quedar exentas en virtud de esas leyes.

108 Así pues, no corresponde a la Comisión, con arreglo al artículo 5, párrafo segundo, del Reglamento n.º 2271/96, calificar las eventuales operaciones o bienes de ese tercero a la luz de las leyes del anexo, ya que no puede comprobar ni la tipología de una operación o un bien de tal tercero ni su situación en relación con dichas leyes y con sus eventuales exenciones. Por lo tanto, contrariamente a lo solicitado por la demandante, no es necesario, en el presente asunto, que el

Tribunal General ordene un dictamen pericial para interpretar el ámbito de aplicación de esas leyes o adopte otras medidas con el fin de obtener informes periciales sobre las actividades de la demandante o de oír a sus auditores como testigos a este respecto.

109 En cuarto término, carece de pertinencia la circunstancia, invocada por la demandante, de que la coadyuvante interprete de forma demasiado amplia la autorización inicial y la nueva autorización en el sentido de que se le autoriza a congelar todos sus activos. En efecto, tal circunstancia forma parte de la correcta aplicación de dichas autorizaciones por la coadyuvante, y no de la legalidad de las Decisiones impugnadas, que conceden esas autorizaciones.

110 Además, contrariamente a lo que sugiere la demandante, la autorización inicial y la nueva autorización no dejan ningún margen de apreciación a la coadyuvante a este respecto. En efecto, si bien las leyes del anexo no le imponen la obligación de congelar determinados bienes o de denegar determinadas operaciones de la demandante, dichas autorizaciones no se aplican y la coadyuvante está obligada a respetar la prohibición establecida en el artículo 5, párrafo primero, del Reglamento n.º 2771/96.

111 En quinto término, en la medida en que la demandante alega una desviación de poder, por haberse concedido la autorización inicial y la nueva autorización debido al litigio existente entre ella y la coadyuvante ante los órganos jurisdiccionales alemanes, basta con señalar que la primera Decisión impugnada no contiene ninguna indicación en este sentido, sino que se basa en otras consideraciones. Por otra parte, si bien de los considerandos 18 y 19 de la segunda Decisión impugnada se desprende que la coadyuvante se refirió a ese litigio en su nueva solicitud de autorización, del considerando 20 de esta Decisión se desprende también que la Comisión excluyó expresamente su pertinencia a efectos de la concesión de una eventual nueva autorización con arreglo al artículo 5, párrafo segundo, del Reglamento n.º 2271/96. Por lo tanto, no puede acogerse la presente alegación.

112 De todo lo anterior se desprende que las alegaciones de la demandante no demuestran ni que la Comisión haya cometido un error de apreciación, en particular por lo que atañe al alcance de la autorización inicial y de la nueva autorización, ni que las Decisiones impugnadas sean imprecisas a este respecto, ni que la Comisión haya ejercido sus facultades de manera indebida. Por lo tanto, deben desestimarse los motivos tercero, sexto y séptimo.

113 En consecuencia, ha de desestimarse por infundada la pretensión de anulación de las Decisiones impugnadas.

114 Por consiguiente, procede desestimar el recurso en su totalidad, sin que proceda pronunciarse sobre su admisibilidad, sobre la que la demandante solicita al Tribunal General que se pronuncie sin entrar en el fondo del asunto (véase el apartado 17 de la presente sentencia), para aclarar, a su juicio, «la relación entre el recurso de anulación y [un eventual] procedimiento prejudicial», y a cuyo respecto la coadyuvante ha expresado dudas. En efecto, por un lado, por lo que se refiere a la pretensión de la demandante, si bien es cierto que el artículo 130, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento establece que el demandado puede solicitar al Tribunal General que se pronuncie sobre la inadmisión del recurso sin entrar en el fondo del asunto, tal pretensión no puede emanar, en el sentido de dicho artículo, de la parte demandante. Por otro lado, en cuanto a las dudas expresadas por la coadyuvante, ha de recordarse que una parte admitida a intervenir en un litigio en apoyo de la parte demandada no está legitimada para invocar una causa de inadmisión que no se haya formulado en las pretensiones de esta última, de modo que el Tribunal General no está obligado a pronunciarse expresamente sobre la procedencia de esa

causa de inadmisión (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de diciembre de 2022, PNB Banka/BCE, T-275/19, EU:T:2022:781, apartados 93 y 94 y jurisprudencia citada). En cualquier caso, en las circunstancias del presente asunto, dado que el examen de la admisibilidad del recurso exige un análisis complejo, una buena administración de la justicia justifica que se desestime el recurso en cuanto al fondo sin pronunciarse previamente sobre su admisibilidad (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de febrero de 2002, Consejo/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, apartado 52).

Costas

115 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimadas las pretensiones de la demandante, procede condenarla a cargar con sus propias costas y con las de la Comisión y la coadyuvante, conforme a lo solicitado por estas últimas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Segunda ampliada)

decide:

1) **Desestimar el recurso.**

2) **Middle East Bank, Munich Branch, cargará con sus propias costas y con las de la Comisión Europea y Clearstream Banking AG.**

Papasavvas Marcoulli Schwarcz

Valasidis Spangsberg Grønfeldt

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 10 de diciembre de 2025.

Firmas