Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta)

de 16 de septiembre de 2013 *

«Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas adoptadas contra Irán a fin de impedir la proliferación nuclear — Congelación de fondos — Obligación de motivación — Error de apreciación»

En el asunto T-489/10,

Islamic Republic of Iran Shipping Lines, con domicilio social en Teherán (Irán), y las otras diecisiete demandantes, cuyos nombres figuran en el anexo, representadas por el Sr. F. Randolph, QC, la Sra. M. Lester, Barrister, y la Sra. M. Taher, Solicitor,

parte demandante,

contra

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

parte demandada,

apoyado por

Comisión Europea, representada por los Sres. M. Konstantinidis y T. Scharf, en calidad de agentes,

y por

República Francesa, representada por los Sres. G. de Bergues y É. Ranaivoson, en calidad de agentes,

partes coadyuvantes,

que tiene por objeto un recurso de anulación parcial de la Decisión 2010/413/PESC del Consejo, de 26 de julio de 2010, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán y que deroga la Posición Común 2007/140/PESC (DO L 195, p. 39), del Reglamento de Ejecución (UE) nº 668/2010 del Consejo, de 26 de julio de 2010, relativo a la aplicación del artículo 7, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 423/2007 sobre la adopción de medidas restrictivas contra Irán (DO L 195, p. 25), de la Decisión 2010/644/PESC del Consejo, de 25 de octubre de 2010, por la que se modifica la Decisión 2010/413 (DO L 281, p. 81), del Reglamento (UE) nº 961/2010 del Consejo, de 25 de octubre de 2010, relativo a medidas restrictivas contra Irán y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 423/2007 (DO L 281, p. 1), y del Reglamento (UE) nº 267/2012 del Consejo, de 23 de marzo de 2012, relativo a medidas restrictivas contra Irán y por el que se deroga el Reglamento nº 961/2010 (DO L 88, p. 1),

* Lengua de procedimiento: inglés.

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta),

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

Secretario: Sr. N. Rosner, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 23 de abril de 2013;

dicta la siguiente

Sentencia

Antecedentes del litigio

1 El presente asunto se inscribe en el marco del régimen de medidas restrictivas establecido con vistas a ejercer presión sobre la República Islámica de Irán con objeto de que ésta ponga fin a las actividades nucleares que crean un riesgo de proliferación y a la consecución de vectores de armas nucleares (en lo sucesivo, «proliferación nuclear»).

2 El 26 de julio de 2010, se incluyó a las demandantes, Islamic Republic of Iran Shipping Lines (en lo sucesivo, «IRISL») y las otras diecisiete, cuyos nombres figuran en el anexo, en la lista de entidades implicadas en la proliferación nuclear iraní que figura en el anexo II de la Decisión 2010/413/PESC del Consejo, de 26 de julio de 2010, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán y que deroga la Posición Común 2007/140/PESC (DO L 195, p. 39).

3 Como consecuencia de ello, se incluyó a las demandantes en la lista del anexo V del Reglamento (CE) nº 423/2007 del Consejo, de 19 de abril de 2007, sobre la adopción de medidas restrictivas contra Irán (DO L 103, p. 1), en virtud del Reglamento de Ejecución (UE) nº 668/2010 del Consejo, de 26 de julio de 2010, relativo a la aplicación del artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 423/2007 (DO L 195, p. 25). Dicha inclusión tuvo por consecuencia la congelación de los fondos y de los recursos económicos de las demandantes.

4 En la Decisión 2010/413, el Consejo de la Unión Europea consideró que concurrían los siguientes motivos por lo que se refiere a IRISL:

«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 de las Naciones Unidas] 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.»

5 Además, en la motivación de la Decisión 2010/413 relativa a IRISL Marine Services and Engineering Co., el Consejo señaló que IRISL «ha[bía] facilitado reiteradas infracciones de lo dispuesto en la [Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas] 1747».

6 Las otras demandantes fueron identificadas en la Decisión 2010/413, en esencia, como sociedades que son propiedad, están bajo el control de IRISL o actúan en su nombre. Asimismo, se identificó a Khazar Shipping Lines como una sociedad que facilitó «transportes marítimos de mercancías relacionadas con la proliferación, desde países como Rusia o Kazajstán a Irán, transportes en los que han participado entidades señaladas por las [Naciones Unidas] y los [Estados Unidos], tales como el Bank Melli».

7 Los motivos descritos en el Reglamento de Ejecución nº 668/2010 con respecto a las demandantes son, en esencia, los mismos que los que figuran en la Decisión 2010/413.

8 Mediante escrito de 25 de agosto de 2010, las demandantes instaron al Consejo a que les comunicara los documentos y pruebas sobre los que se fundaba su inclusión en las listas del anexo II de la Decisión 2010/413 y del anexo V del Reglamento nº 423/2007.

9 A través de escrito de 13 de septiembre de 2010, el Consejo respondió que las alegaciones contra IRISL estaban recogidas en el informe anual del 2009 del Comité de sanciones contra Irán del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (en lo sucesivo, «Consejo de Seguridad»), del cual adjuntó una copia.

10 En su escrito de 14 de septiembre de 2010, las demandantes solicitaron explicaciones más amplias y las pruebas sobre las cuales se había basado el Consejo. Éste respondió por medio del escrito de 20 de septiembre de 2010, al cual se adjuntaron dos propuestas de adopción de medidas restrictivas contra IRISL y Khazar Shipping Lines, presentadas por Estados miembros.

11 La inclusión de las demandantes en el anexo II de la Decisión 2010/413 fue mantenida por la Decisión 2010/644/PESC del Consejo, de 25 de octubre de 2010, por la que se modifica la Decisión 2010/413 (DO L 281, p. 81). La motivación relativa a las demandantes es idéntica a la expuesta en la Decisión 2010/413.

12 Al haber sido derogado el Reglamento nº 423/2007 por el Reglamento (UE) nº 961/2010 del Consejo, de 25 de octubre de 2010, relativo a medidas restrictivas contra Irán (DO L 281, p. 1), las demandantes fueron incluidas por el Consejo en el anexo VIII de este último Reglamento. Por consiguiente, se congelaron los fondos y los recursos económicos de las demandantes en virtud del artículo 16, apartado 2, del citado Reglamento. La motivación respecto de las demandantes es, esencialmente, la misma que la recogida en la Decisión 2010/413.

13 Al haber sido derogado el Reglamento nº 961/2010 por el Reglamento (UE) nº 267/2012 del Consejo, de 23 de marzo de 2012, relativo a medidas restrictivas contra Irán (DO L 88, p. 1), el Consejo incluyó a las demandantes en el anexo IX de este último Reglamento. La motivación que tiene por objeto a las demandantes es, en esencia, la misma que la expuesta en la Decisión 2010/413. Por lo tanto, los fondos y los recursos económicos de las demandantes fueron congelados con arreglo al artículo 23, apartado 2, del mencionado Reglamento.

Procedimiento y pretensiones de las partes

14 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 8 de octubre de 2010, las demandantes, así como Cisco Shipping Co. Ltd e IRISL Multimodal Transport Co., interpusieron el presente recurso.

15 A través de escrito de 24 de noviembre de 2010, Cisco Shipping e IRISL Multimodal Transport desistieron de su recurso. Por auto del Tribunal (Sala Cuarta) de 8 de diciembre de 2010, dichas sociedades dejaron de constar en autos como partes demandantes en el presente asunto y fueron condenadas en costas.

16 Por medio de escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 21 de diciembre de 2010, las demandantes adaptaron sus pretensiones a raíz de la adopción, el 25 de octubre de 2010, de la Decisión 2010/644 y del Reglamento nº 961/2010.

17 Por escritos presentados en la Secretaría del Tribunal los días 14 y 22 de marzo de 2011, la Comisión Europea y la República Francesa solicitaron intervenir en el presente procedimiento en apoyo del Consejo. Mediante auto de 10 de mayo de 2011, la Presidenta de la Sala Cuarta del Tribunal admitió sus intervenciones.

18 A través de escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 30 de abril de 2012, las demandantes adaptaron sus pretensiones como consecuencia de la adopción, el 23 de marzo de 2012, del Reglamento nº 267/2012.

19 Visto el informe de la Juez Ponente, el Tribunal (Sala Cuarta) decidió, el 12 de marzo de 2013, iniciar la fase oral y, en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento previstas en el artículo 64 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, formuló preguntas a las demandantes y al Consejo, instándoles a responder en la vista.

20 En la vista celebrada el 23 de abril de 2013 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas escritas y orales planteadas por el Tribunal.

21 Las demandantes solicitan al Tribunal que:

— Anule la Decisión 2010/413, el Reglamento de Ejecución nº 668/2010, la Decisión 2010/644, el Reglamento nº 961/2010 y el Reglamento nº 267/2012, en la medida en que estos actos les afectan.

— Condene en costas al Consejo.

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

— Desestime el recurso.

— Condene en costas a las demandantes.

23 La República Francesa solicita al Tribunal que desestime el recurso.

Fundamentos de Derecho

Sobre el fondo

24 Las demandantes alegan cinco motivos. El primer motivo se basa en la vulneración de su derecho de defensa y de su derecho a una tutela judicial efectiva. El segundo motivo se funda en el incumplimiento de la obligación de motivación. El tercer motivo se basa en la vulneración del principio de proporcionalidad, de su derecho de propiedad y de su derecho a ejercer una actividad económica. El cuarto motivo está fundado en un error de apreciación por lo que se refiere a la adopción de medidas restrictivas frente a ellas. El quinto motivo se basa en la ilegalidad del artículo 16, apartado 2, del Reglamento nº 961/2010 y del artículo 23, apartado 2, del Reglamento nº 267/2012, por cuanto estas disposiciones establecen una prohibición de cargar y de descargar cargamentos.

25 El Tribunal estima que procede analizar, en primer lugar, el segundo motivo, en la medida en que atañe a la motivación que tiene por objeto a IRISL, y posteriormente el cuarto motivo.

Sobre el segundo motivo, fundado en el incumplimiento de la obligación de motivación, en la medida en que atañe a la motivación que tiene por objeto a IRISL

26 Según las demandantes, el Consejo incumplió la obligación de motivación de dos modos. Por un lado, los motivos expuestos en los actos impugnados contra IRISL son insuficientes, en la medida en que no demuestran, de manera clara e inequívoca, por qué el Consejo consideró que IRISL cumplía los requisitos para la adopción y el mantenimiento de medidas restrictivas frente a ella, a pesar de las alegaciones formuladas por las demandantes. En particular, el Consejo se limitó a reproducir alegaciones del Consejo de Seguridad. Por otro lado, no se comunicó a las demandantes ninguna motivación relativa a IRISL previamente a la adopción de las medidas restrictivas que le afectan.

27 El Consejo, apoyado por las partes coadyuvantes, rebate el fundamento de las alegaciones de las demandantes.

28 De conformidad con la jurisprudencia, la obligación de motivar un acto lesivo, tal como se establece en el artículo 296 TFUE, párrafo segundo, y, más en particular en este caso, en el artículo 24, apartado 3, de la Decisión 2010/413, en el artículo 15, apartado 3, del Reglamento nº 423/2007, en el artículo 36, apartado 3, del Reglamento nº 961/2010 y en el artículo 46, apartado 3, del Reglamento nº 267/2012, tiene como finalidad, por una parte, proporcionar al interesado una indicación suficiente para saber si el acto está fundado o si adolece, en su caso, de algún vicio que permita impugnar su validez ante el juez de la Unión Europea y, por otra parte, permitir a éste ejercer su control sobre la legalidad de dicho acto. La obligación de motivación así establecida constituye un principio fundamental del Derecho de la Unión que sólo admite excepciones en razón de consideraciones imperiosas. En principio, pues, la motivación debe notificarse al interesado al mismo tiempo que el acto lesivo, ya que la falta de motivación no puede quedar subsanada por el hecho de que el interesado descubra los motivos del acto en el procedimiento ante el juez de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de 14 de octubre de 2009, Bank Melli Iran/Consejo, T-390/08, Rec. p. II-3967, apartado 80, y la jurisprudencia citada).

29 Por consiguiente, a menos que consideraciones imperiosas que afecten a la seguridad de la Unión o de sus Estados miembros o a la dirección de sus relaciones internacionales se opongan a la comunicación de determinados datos, el Consejo está obligado a poner en conocimiento de una entidad con respecto a la cual se adoptan medidas restrictivas las razones específicas y concretas en razón de las cuales considera que deben ser adoptadas. Así pues, debe mencionar los elementos de hecho y de Derecho de los que depende la justificación legal de las medidas contempladas y las consideraciones que le llevan a adoptarlas (véase, en este sentido, la sentencia Bank Melli Iran/Consejo, citada en el apartado 28 *supra,* apartado 81, y la jurisprudencia citada).

30 La motivación debe además adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y al contexto en el cual éste se adopte. La exigencia de motivación debe apreciarse en función de las circunstancias de cada caso, en particular del contenido del acto, de la naturaleza de los motivos invocados y del interés que los destinatarios u otras personas afectadas directa e individualmente por dicho acto puedan tener en recibir explicaciones. No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que el carácter suficiente de la motivación debe apreciarse en relación no sólo con su tenor literal, sino también con su contexto, y con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate. En particular, un acto lesivo está suficientemente motivado cuando tiene lugar en un contexto conocido por el interesado, y que le permite comprender el alcance de la medida adoptada respecto a él (véase la sentencia Bank Melli Iran/Consejo, citada en el apartado 28 *supra,* apartado 82, y la jurisprudencia citada).

31 En primer lugar, por lo que se refiere a la falta de comunicación de la motivación antes de la adopción de los actos impugnados, basta recordar que, según reiterada jurisprudencia, el Consejo no está obligado a comunicar previamente a la persona o entidad afectada los motivos sobre los cuales dicha institución pretende fundamentar la inclusión inicial de su nombre en la lista de personas y entidades

cuyos fondos son congelados. En efecto, por su propia naturaleza, y para no comprometer su eficacia, tal medida debe disfrutar de un efecto sorpresa y aplicarse de inmediato. En tal caso, es suficiente, en principio, con que la institución comunique los motivos a la persona o entidad afectada y le permita ejercer su derecho a ser oída al mismo tiempo que adopta esa decisión o inmediatamente después (sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de diciembre de 2011, Francia/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, Rec. p. I-13427, apartado 61).

32 En segundo lugar, en cuanto a la supuesta insuficiencia de la motivación, procede señalar, con carácter preliminar, que, según el Consejo y la Comisión, las medidas restrictivas impuestas a IRISL pueden estar fundadas en dos bases jurídicas independientes. Por una parte, en opinión de dichas instituciones, los hechos alegados contra IRISL demuestran que ésta proporcionó apoyo a la proliferación nuclear, en el sentido del artículo 20, apartado 1, letra b), de la Decisión 2010/413, del artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 423/2007, del artículo 16, apartado 2, letra a), del Reglamento nº 961/2010 y del artículo 23, apartado 2, letra a), del Reglamento nº 267/2012 (en lo sucesivo, «primer criterio»). Por otra parte, de esos mismos hechos se desprende que IRISL asistió a una persona, entidad u organismo que figura en una lista a eludir o infringir las disposiciones de la Decisión 2010/413, del Reglamento nº 961/2010, del Reglamento nº 267/2012 y de las resoluciones aplicables del Consejo de Seguridad, en el sentido del artículo 20, apartado 1, letra b), de la Decisión 2010/413, del artículo 16, apartado 2, letra b), del Reglamento nº 961/2010 y del artículo 23, apartado 2, letra b), del Reglamento nº 267/2012 (en lo sucesivo, «segundo criterio»).

33 Por tanto, debe comprobarse si el Consejo motivó, de manera suficientemente fundada en Derecho, la aplicación de cada uno de esos dos criterios alternativos a IRISL. En este contexto, se ha de tomar en consideración, además de la motivación de los actos impugnados, el informe anual del Comité de sanciones contra Irán del Consejo de Seguridad del 2009, comunicado a las demandantes el 13 de septiembre de 2010, y la propuesta de adopción de medidas restrictivas dirigidas contra IRISL, comunicada por el Consejo a las demandantes mediante escrito de 20 de septiembre de 2010. En efecto, estos elementos fueron comunicados previamente a la interposición del recurso.

34 Por lo que se refiere al primer criterio, la motivación de los actos impugnados, reproducida en el apartado 4 anterior, tiene por objeto, por un lado, tres incidentes que involucran a IRISL en el transporte de material militar originario de Irán, calificados por el Consejo como «actividades de proliferación», y, por otro lado, la postura del Consejo de Seguridad respecto de IRISL.

35 El informe anual del Comité de sanciones contra Irán del Consejo de Seguridad del 2009 proporciona detalles adicionales relativos a los tres incidentes controvertidos, dado que, en particular, precisa que significaban el apoderamiento de mercancías prohibidas por parte de las autoridades y que dicho informe identifica los buques implicados.

36 Apreciados en su conjunto, estos elementos son suficientes para permitir a las demandantes comprender que el Consejo se basó, por un lado, en los tres incidentes referidos al transporte de mercancías prohibidas por parte de IRISL y, por otro lado, en el hecho de que el Consejo de Seguridad estimó necesario solicitar a los Estados que inspeccionaran, en determinadas circunstancias, los buques de IRISL, para concluir que esta última prestaba apoyo a la proliferación nuclear. Asimismo, los tres incidentes han sido descritos con un grado de precisión suficiente, como acredita el hecho de que las demandantes han abordado en detalle las circunstancias que los rodean, tanto en sus observaciones formuladas ante el Consejo como en sus escritos ante el Tribunal.

37 En este contexto, también procede desestimar la alegación de las demandantes con arreglo a la cual el Consejo se limitó, erróneamente, a repetir los motivos invocados por el Consejo de Seguridad. Efectivamente, nada impide que el Consejo haga suya la motivación proporcionada por otros órganos o instituciones, siempre que ésta sea suficientemente precisa.

38 Sin embargo, la aplicación del segundo criterio a IRISL no está motivada de modo jurídicamente suficiente. En efecto, por una parte, la motivación recogida en el apartado 4 anterior no hace referencia al hecho de que los comportamientos reprochados a IRISL están vinculados a la intención de eludir el efecto de las medidas restrictivas impuestas a un tercero. Por otra parte, si bien la motivación expuesta en el apartado 5 anterior hace referencia al hecho de que IRISL ha facilitado reiteradas infracciones de lo dispuesto en la Resolución del Consejo de Seguridad 1747(2007), la misma no precisa ni la naturaleza de las infracciones alegadas, ni sus fechas ni las entidades o productos de que se trata. En consecuencia, aun suponiendo que dicha motivación pueda tomarse en consideración a pesar de no haber sido invocada explícitamente respecto de IRISL, ésta es excesivamente vaga.

39 En estas circunstancias, procede desestimar el segundo motivo en la medida en que se refiere a la aplicación del primer criterio a IRISL y estimarlo por cuanto atañe a la aplicación a ésta del segundo criterio. Habida cuenta de que los dos criterios mencionados anteriormente son alternativos, el carácter insuficiente de la motivación respecto del segundo criterio no justifica la anulación de los actos impugnados en cuanto guardan relación con IRISL. No obstante, a la luz de lo expuesto en el apartado 38 anterior, el segundo criterio no podrá tomarse en consideración al analizar los otros motivos de las demandantes.

Sobre el cuarto motivo, fundado en un error de apreciación por lo que se refiere a la adopción de medidas restrictivas frente a las demandantes

40 Las demandantes sostienen que el Consejo incurrió en un error de apreciación al haber considerado que debía imponerles medidas restrictivas, ya que se basó en meras presunciones, no identificó elementos que permitieran considerar que estaban implicadas en la proliferación nuclear y no tuvo en cuenta sus alegaciones.

41 El Consejo, apoyado por la Comisión y por la República Francesa, rebate el fundamento de las alegaciones de las demandantes.

42 Según reiterada jurisprudencia, el control jurisdiccional de la legalidad de un acto por el que se adoptan medidas restrictivas contra una entidad se extiende a la apreciación de los hechos y de las circunstancias que se han invocado para justificarlo, así como a la comprobación de los elementos de prueba y de información en los que se basa esa apreciación. En el caso de que se discutan, corresponde al Consejo aportar esos elementos para su comprobación por el juez de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia Bank Melli Iran/Consejo, citada en el apartado 28 *supra,* apartados 37 y 107).

43 En consecuencia, en el caso de autos, procede comprobar si el Consejo acertó al considerar que las demandantes debían estar afectadas por las medidas restrictivas debido a, por un lado, la circunstancia de que IRISL y Khazar Shipping Lines estaban involucradas en la proliferación nuclear y, por otro lado, el hecho de que las demandantes que no forman parte de IRISL eran propiedad o estaban bajo el control de estas últimas o actuaban en su nombre.

– Sobre la implicación de IRISL en la proliferación nuclear

44 Las demandantes niegan que las circunstancias invocadas contra IRISL justifiquen la adopción y el mantenimiento de medidas restrictivas contra ella. En particular, las demandantes precisan que los tres incidentes que involucran a IRISL en el transporte de material prohibido no estaban relacionados con la proliferación nuclear, sino con material militar y, por tanto, no justificaban la adopción de las medidas restrictivas que tienen por objeto la mencionada proliferación. Esta apreciación se ve

respaldada por el hecho de que los incidentes de que se trata no conllevaron la adopción de medidas restrictivas respecto de IRISL o de las otras demandantes por parte del Consejo de Seguridad. Asimismo, en cualquier caso, IRISL ignoraba la naturaleza de las mercancías transportadas.

45 El Consejo y las partes coadyuvantes rebaten el fundamento de las alegaciones de las demandantes. Según el Consejo, en primer lugar, a pesar de que los tres incidentes reprochados a IRISL atañen a material militar, los mismos constituyen un apoyo a la proliferación nuclear, habida cuenta de que, en particular, infringen las resoluciones del Consejo de Seguridad referidas a la proliferación nuclear. Esto queda acreditado por la postura del Consejo de Seguridad. En segundo lugar, independientemente de la calificación de los tres incidentes previamente mencionados, el hecho de que IRISL, como compañía marítima importante con presencia internacional y propiedad del Estado iraní, haya transportado material militar prohibido, implica que ésta también ha transportado necesariamente material vinculado a la proliferación nuclear, dado que el desarrollo de las actividades ligadas a esta última necesita la prestación de servicios de transporte marítimo. En tercer lugar, en cualquier caso, los tres incidentes que involucran a IRISL demuestran un grave riesgo de que IRISL transporte material vinculado a la proliferación nuclear. Por lo tanto, en opinión del Consejo, la adopción y el mantenimiento de las medidas restrictivas que afectan a IRISL están justificados con carácter preventivo.

46 Procede examinar el fundamento de las justificaciones expuestas por el Consejo para la adopción y el mantenimiento de las medidas restrictivas impuestas a IRISL.

47 En primer lugar, el artículo 20, apartado 1, letra b), de la Decisión 2010/413 establece la congelación de fondos de las «personas y entidades […] que […] presten apoyo a las actividades nucleares de Irán relacionadas con la proliferación o al desarrollo de sistemas vectores de armas nucleares, incluso mediante su participación en la adquisición de artículos, bienes, equipos, materiales y tecnologías prohibidos». Asimismo, el artículo 16, apartado 2, letra a), del Reglamento nº 961/2010 y el artículo 23, apartado 2, letra a), del Reglamento nº 267/2012 tienen por objeto, en especial, las entidades que se considera que «proporcion[an] apoyo a las actividades nucleares de Irán que planteen un riesgo de proliferación o al desarrollo por Irán de sistemas vectores de armas nucleares, incluida la participación mediante el suministro de bienes y [de] tecnología prohibidos». El artículo 7, apartado 2, letras a) y b), del Reglamento nº 423/2007 se refiere, en particular, a las personas y entidades que prestan apoyo a la proliferación nuclear, sin mencionar explícitamente el suministro de bienes y de tecnología prohibidos.

48 La fórmula empleada por el legislador implica que la adopción de las medidas restrictivas contra una persona o entidad, por el apoyo que supuestamente ha prestado a la proliferación nuclear, supone que ésta haya adoptado efectivamente un comportamiento correspondiente a ese criterio. En cambio, el mero riesgo de que la persona o entidad de que se trata preste, en el futuro, apoyo a la proliferación nuclear es insuficiente (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de 25 de abril de 2012, Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Consejo, T-509/10, apartado 115).

49 Por lo tanto, el artículo 20, apartado 1, letra b), de la Decisión 2010/413, el artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 423/2007, el artículo 16, apartado 2, letra a), del Reglamento nº 961/2010 y el artículo 23, apartado 2, letra a), del Reglamento nº 267/2012 imponían al Consejo que constatara la existencia de un apoyo efectivamente prestado por IRISL a la proliferación nuclear.

50 A este respecto, es necesario recordar que, mediante sus Resoluciones 1737(2006), 1747(2007), 1803(2008) y 1929(2009), el Consejo de Seguridad, actuando con arreglo al capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, adoptó un determinado número de medidas restrictivas con el objeto de persuadir a la República Islámica de Irán de que cumpliera la Resolución 1737(2006), en virtud de la cual la República Islámica de Irán debía sin más dilación suspender todas las actividades relacionadas con el enriquecimiento y el reprocesamiento, así como los trabajos relacionados con proyectos relativos al agua pesada, y adoptar determinadas disposiciones requeridas por la Junta de

Gobernadores del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), que el Consejo de Seguridad consideraba esenciales para crear un clima de confianza respecto a la finalidad exclusivamente pacífica del programa nuclear de Irán. Además de la prohibición de que la República Islámica de Irán exporte bienes y tecnologías vinculadas a sus actividades nucleares que crean un riesgo de proliferación o desarrollo de sistemas vectores de armas nucleares [apartado 7 de la Resolución 1737(2006)], estas Resoluciones también establecen que la República Islámica de Irán no debe facilitar, vender o transferir, directa o indirectamente, desde su territorio o a través de sus nacionales o por medio de buques o aeronaves que enarbolan su pabellón, ningún arma ni ningún material afín y que todos los Estados deberán prohibir la adquisición de dichos artículos procedentes de la República Islámica de Irán mediante sus nacionales o por medio de buques o aeronaves que enarbolan su pabellón, sean originarios o no esos artículos de territorio iraní [apartado 5 de la Resolución 1747(2007)].

51 Esas medidas de prohibición, si bien se inscriben en el mismo contexto general y persiguen la misma finalidad, son distintas en cuanto a los bienes y las tecnologías que tienen por objeto. Así pues, el hecho de que un bien esté afectado por la prohibición prevista en el apartado 5 de la Resolución 1747(2007) no significa necesariamente que también esté afectado por aquella impuesta a los bienes y las tecnologías vinculados a las actividades nucleares de la República Islámica de Irán que crean un riesgo de proliferación o desarrollo de sistemas vectores de armas nucleares por parte de la República Islámica de Irán, establecida en el apartado 7 de la Resolución 1737(2006).

52 En el caso de autos, del informe anual del Comité de sanciones contra Irán del Consejo de Seguridad del 2009 se desprende que los tres incidentes que involucran a IRISL se referían a supuestas infracciones de la prohibición recogida en el apartado 5 de la Resolución 1747(2007), relativa a la exportación de armas y material afín por parte de la República Islámica de Irán. En cambio, los otros elementos del expediente, comunicados por el Consejo a las demandantes, a petición de éstas, y expuestos ante el Tribunal no presentan datos que sugieran que los bienes controvertidos estaban, al mismo tiempo, afectados por la prohibición que tiene por objeto el material vinculado a la proliferación nuclear, prevista en el apartado 7 de la Resolución 1737(2006).

53 En la vista, a este respecto, el Consejo alegó que los tres incidentes controvertidos estaban vinculados a la proliferación nuclear en la medida en que la República Islámica de Irán utilizaba la exportación de armas y material afín para financiar dicha proliferación. No obstante, esta alegación no consta ni en la motivación de los actos impugnados ni en los documentos y pruebas comunicados a las demandantes a petición de éstas. Por consiguiente, en el caso de autos, la referida alegación no puede tomarse en consideración para justificar la inclusión de IRISL a la luz del criterio jurídico relativo a la prestación de apoyo a la proliferación nuclear. Es más, en cualquier caso, debe añadirse que el Consejo no presentó ante el Tribunal ningún indicio concreto que pueda confirmar la alegación en virtud de la cual el transporte de material militar prohibido efectuado por IRISL servía para financiar la proliferación nuclear.

54 Sin embargo, el Consejo sostiene que la circunstancia según la cual los tres incidentes que involucran a IRISL constituyen un apoyo a la proliferación nuclear, a pesar del hecho de que no tenían por objeto material vinculado a esta última, queda demostrado por la postura del Consejo de Seguridad en lo que atañe a IRISL.

55 A este respecto, ciertamente, es verdad que el Consejo de Seguridad solicitó a los Estados, en sus Resoluciones 1803(2008) y 1929(2009), que inspeccionaran los buques de IRISL, cuando existían motivos razonables para considerar que tales buques transportaban mercancías prohibidas. Asimismo, el Consejo adoptó medidas restrictivas frente a tres entidades propiedad o bajo el control de IRISL.

56 No obstante, por un lado, las medidas restrictivas aprobadas por el Consejo de Seguridad no afectan a IRISL en sí misma, y los autos en poder del Tribunal no contienen elementos que expongan los motivos concretos de su adopción.

57 Por otro lado, la propuesta dirigida a los Estados de inspeccionar los buques de IRISL en determinadas circunstancias demuestra que, en opinión del Consejo de Seguridad, existe un riesgo de que IRISL preste apoyo a la proliferación nuclear. Sin embargo, la referida propuesta no demuestra que IRISL haya proporcionado efectivamente tal apoyo, en contra de lo exigido en el artículo 20, apartado 1, letra b), de la Decisión 2010/413, el artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 423/2007, el artículo 16, apartado 2, letra a), del Reglamento nº 961/2010 y el artículo 23, apartado 2, letra a), del Reglamento nº 267/2012.

58 En estas circunstancias, procede considerar que no se ha demostrado que, al haber transportado, en tres ocasiones, material militar infringiendo la prohibición establecida en el apartado 5 de la Resolución 1747(2007), IRISL ha prestado apoyo a la proliferación nuclear. Por tanto, los tres incidentes controvertidos no justifican la adopción y el mantenimiento de las medidas restrictivas impuestas a IRISL.

59 En segundo lugar, se ha de recordar que la adopción y el mantenimiento de las medidas restrictivas no pueden fundarse válidamente en una presunción que no ha sido prevista en la normativa aplicable y que no se ajusta al objetivo de ésta (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de marzo de 2012, Tay Za/Consejo, C-376/10 P, apartado 69).

60 Pues bien, en el presente asunto, la alegación del Consejo con arreglo a la cual, si IRISL ha transportado material militar infringiendo la prohibición establecida en el apartado 5 de la Resolución 1747(2007), también ha transportado necesariamente material vinculado a la proliferación nuclear, no está respaldada por ninguna información o prueba concreta. Así pues, se basa en una presunción, que no está prevista en la Decisión 2010/413, en el Reglamento nº 423/2007, en el Reglamento nº 961/2010 ni en el Reglamento nº 267/2012, como se desprende del apartado 48 anterior. Además, tal presunción no se corresponde con el sistema de las normas previamente mencionadas, por cuanto desconoce la distinción entre las medidas que prohíben la exportación de armas y material afín y aquellas que prohíben el transporte de material vinculado a la proliferación nuclear.

61 En estas circunstancias, la alegación del Consejo según la cual IRISL transportó necesariamente material vinculado a la proliferación nuclear no puede prosperar.

62 En tercer lugar, en la medida en que el Consejo alega que los tres incidentes que involucran a IRISL demuestran un grave riesgo de que transporte material vinculado a la proliferación nuclear, procede recordar que, como se desprende del apartado 48 anterior, la existencia de tal riesgo no es suficiente para justificar la adopción y el mantenimiento de las medidas restrictivas a la luz del tenor literal del artículo 20, apartado 1, letra b), de la Decisión 2010/413, del artículo 7, apartado 2, letras a) y b), del Reglamento nº 423/2007, del artículo 16, apartado 2, letra a), del Reglamento nº 961/2010 y del artículo 23, apartado 2, letra a), del Reglamento nº 267/2012.

63 En este contexto, el Consejo alega que, habida cuenta del carácter clandestino de las operaciones de proliferación nuclear, el hecho de exigirle que identifique transportes relacionados específicamente con material vinculado a la proliferación nuclear, y no a otros bienes prohibidos, despojaría a las medidas restrictivas de cualquier efecto preventivo.

64 A este respecto, si el Consejo estima que la normativa aplicable no le permite intervenir de manera suficientemente eficaz a fin de luchar contra la proliferación nuclear, éste, en su papel de legislador, está facultado para adaptar dicha normativa, sin perjuicio del control de legalidad ejercido por el juez de la Unión, para ampliar los supuestos en los que las medidas restrictivas pueden ser adoptadas.

65 Sin embargo, la voluntad de garantizar el efecto preventivo más amplio posible de las medidas restrictivas no puede tener como consecuencia una interpretación de la normativa en vigor contraria a su redacción clara.

66 En consecuencia, aunque parezca justificado considerar que el hecho de que IRISL haya estado involucrada en tres incidentes relativos al transporte de material militar infringiendo la prohibición establecida en el apartado 5 de la Resolución 1747(2007) aumenta el riesgo de que estén igualmente implicadas en supuestos que tengan por objeto el transporte de material vinculado a la proliferación nuclear, esta circunstancia no justifica, dada la redacción actual de la normativa aplicable, la adopción y el mantenimiento de las medidas restrictivas contra ella.

67 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, es preciso concluir que los medios invocados por el Consejo no justifican la adopción y el mantenimiento de las medidas restrictivas respecto de IRISL.

68 Por lo tanto, debe estimarse el cuarto motivo por cuanto se refiere a IRISL.

– Sobre la implicación de Khazar Shipping Lines en la proliferación nuclear

69 Con arreglo a la motivación de los actos impugnados, Khazar Shipping Lines está implicada en la proliferación nuclear, dado que facilitó transportes en los que participaron entidades señaladas por las Naciones Unidas y los Estados Unidos de América, como el «Bank Melli».

70 Khazar Shipping Lines sostiene que no está involucrada en la proliferación nuclear y, en particular, alega que ni ha transportado cargamentos vinculados con dicha proliferación ni ha prestado servicios al Bank Melli Iran. Añade que rebatió las alegaciones referidas a ella en sus observaciones formuladas ante el Consejo.

71 El Consejo y las partes coadyuvantes rechazan las alegaciones de las Khazar Shipping Lines.

72 A este respecto, basta señalar que, mientras que Khazar Shipping Lines cuestiona el fundamento de las alegaciones referidas a ella, el Consejo no ha aportado ninguna información o prueba para sustentar esas alegaciones. En estas circunstancias, conforme a la jurisprudencia citada en el apartado 42 anterior, las mencionadas alegaciones no justifican la adopción y el mantenimiento de las medidas restrictivas impuestas a Khazar Shipping Lines. En consecuencia, procede estimar el cuarto motivo por cuanto se refiere a la implicación de Khazar Shipping Lines en la proliferación nuclear.

– Sobre el hecho de que las demandantes distintas de IRISL sean propiedad o estén bajo el control de ésta o actúen en su nombre

73 Las demandantes distintas de IRISL impugnan que deban ser objeto de medidas restrictivas debido a que son propiedad o están bajo el control de ésta o actúan en su nombre. En particular, alegan que algunas de ellas no son compañías marítimas, no son propiedad de IRISL o sólo lo son minoritariamente.

74 El Consejo y las partes coadyuvantes rebaten el fundamento de las alegaciones de las demandantes.

75 A este respecto, cuando se congelan los fondos de una entidad que se considera que presta apoyo a la proliferación nuclear, existe un riesgo no insignificante de que dicha entidad ejerza presión sobre las entidades que sean de su propiedad o estén bajo su control o que actúan en su nombre para eludir el efecto de las medidas que le afectan. En esas circunstancias, la congelación de los fondos de las entidades que sean propiedad o estén bajo el control de una entidad que se considera que presta apoyo a la proliferación nuclear o que actúa en su nombre es necesaria y apropiada para asegurar la eficacia de las medidas adoptadas contra esta última y para garantizar que no se eludirán dichas medidas (véase, por analogía, la sentencia del Tribunal de 9 de julio de 2009, Melli Bank/Consejo, T-246/08 y T-332/08, Rec. p. II-2629, apartado 103).

76 Pues bien, como se desprende de los apartados 44 a 68 anteriores, en el caso de autos el Consejo no ha demostrado que IRISL haya prestado apoyo a la proliferación nuclear.

77 En estas circunstancias, incluso si se asume que las demandantes distintas de IRISL son efectivamente propiedad o están bajo el control de ésta o actúan en su nombre, esta circunstancia no justifica la adopción y el mantenimiento de las medidas restrictivas contra ellas, dado que se ha considerado infundadamente que IRISL presta apoyo a la proliferación nuclear.

78 Por consiguiente, es necesario estimar el cuarto motivo por cuanto se refiere al hecho de que las demandantes distintas de IRISL son propiedad o están bajo el control de ésta o actúan en su nombre.

79 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, debe estimarse el cuarto motivo respecto de todas las demandantes y anular, en consecuencia, los actos impugnados en la medida en que les afectan sin que sea necesario analizar las otras alegaciones y motivos de las demandantes.

Sobre los efectos en el tiempo de la anulación de los actos impugnados

80 En primer lugar, en cuanto a los efectos en el tiempo de la anulación de los actos impugnados, procede señalar que el Reglamento nº 668/2010, que modificó la lista del anexo V del Reglamento nº 423/2007, ya no produce efectos jurídicos tras la derogación de este último Reglamento, efectuada por el Reglamento nº 961/2010. Asimismo, el Reglamento nº 961/2010 fue derogado a su vez por el Reglamento nº 267/2012. Por lo tanto, la anulación del Reglamento de Ejecución nº 668/2010 y del Reglamento nº 961/2010 sólo atañen a los efectos que estos actos produjeron entre la fecha de su entrada en vigor y la fecha de su derogación.

81 Seguidamente, por lo que se refiere al Reglamento nº 267/2012, debe recordarse que, con arreglo al artículo 60, párrafo segundo, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, no obstante lo dispuesto en el artículo 280 TFUE, las resoluciones del Tribunal que anulan un reglamento sólo surtirán efecto a partir de la expiración del plazo del recurso de casación previsto en el artículo 56, párrafo primero, de dicho Estatuto o, si se interpusiera un recurso de casación dentro de dicho plazo, a partir de la desestimación de éste (véase, por analogía, sentencia del Tribunal de 16 de septiembre de 2011, Kadio Morokro/Consejo, T-316/11, no publicada en la Recopilación, apartado 38).

82 En estas circunstancias, el Consejo dispone de un plazo de dos meses, ampliado en diez días por razón de la distancia, a partir de la notificación de la presente sentencia, para paliar la violación declarada adoptando, en su caso, nuevas medidas restrictivas contra las demandantes. El riesgo de daños graves e irreversibles a la eficacia de las medidas restrictivas establecidas en el Reglamento nº 267/2012 no es suficientemente elevado en el caso de autos, habida cuenta de la considerable repercusión de esas medidas en los derechos y las libertades de las demandantes, para justificar el mantenimiento de los efectos de dicho Reglamento frente a éstas durante un período que supere el previsto en el artículo 60, párrafo segundo, del Estatuto del Tribunal de Justicia (véase, por analogía, la sentencia Kadio Morokro/Consejo, citada en el apartado 81 *supra*, apartado 38).

83 Por último, por lo que se refiere a los efectos en el tiempo de la anulación de la Decisión 2010/413, en su versión modificada por la Decisión 2010/644, debe recordarse que, en virtud del artículo 264 TFUE, párrafo segundo, el Tribunal podrá indicar, si lo considera necesario, los efectos del acto anulado que deben ser considerados como definitivos. En el caso de autos, la existencia de una diferencia entre la fecha de efectos de la anulación del Reglamento nº 267/2012 y la de la Decisión 2010/413, en su versión modificada por la Decisión 2010/644, podría provocar un grave perjuicio a la seguridad jurídica, ya que estos dos actos imponen a las demandantes medidas idénticas. Por lo tanto, los efectos de la Decisión 2010/413, en su versión modificada por la Decisión 2010/644, deben

mantenerse en relación con las demandantes hasta que sea efectiva la anulación del Reglamento nº 267/2012 (véase, por analogía, la sentencia Kadio Morokro/Consejo, citada en el apartado 81 *supra,* apartado 39).

Costas

84 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber sido desestimadas las pretensiones del Consejo, procede condenarle a cargar con las costas, conforme a lo solicitado por las demandantes.

85 A tenor del artículo 87, apartado 4, párrafo primero, los Estados miembros y las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio soportarán sus propias costas. Por tanto, la Comisión y la República Francesa cargarán con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta)

decide:

1) Anular, en la medida en que afectan a Islamic Republic of Iran Shipping Lines y a las otras diecisiete demandantes, cuyos nombres figuran en el anexo:

— el anexo II de la Decisión 2010/413/PESC del Consejo, de 26 de julio de 2010, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán y que deroga la Posición Común 2007/140/PESC;

— el anexo del Reglamento de Ejecución (UE) nº 668/2010 del Consejo, de 26 de julio de 2010, relativo a la aplicación del artículo 7, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 423/2007 sobre la adopción de medidas restrictivas contra Irán;

— el anexo de la Decisión 2010/644/PESC del Consejo, de 25 de octubre de 2010, por la que se modifica la Decisión 2010/413;

— el anexo VIII del Reglamento (UE) nº 961/2010 del Consejo, de 25 de octubre de 2010, relativo a medidas restrictivas contra Irán y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 423/2007;

— el anexo IX del Reglamento (UE) nº 267/2012 del Consejo, de 23 de marzo de 2012, relativo a medidas restrictivas contra Irán y por el que se deroga el Reglamento nº 961/2010.

2) Mantener los efectos de la Decisión 2010/413, en su versión modificada por la Decisión 2010/644, en lo que atañe a Islamic Republic of Iran Shipping Lines y a las otras diecisiete demandantes, cuyos nombres figuran en el anexo, hasta que surta efectos la anulación del Reglamento nº 267/2012.

3) El Consejo de la Unión Europea cargará con sus propias costas y con las de Islamic Republic of Iran Shipping Lines y las de las otras diecisiete demandantes, cuyos nombres figuran en el anexo.

4) La Comisión Europea y la República Francesa cargarán con sus propias costas.

Pelikánová Jürimäe Van der Woude

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 16 de septiembre de 2013.

Firmas

Anexo

Bushehr Shipping Co. Ltd, con domicilio social en La Valeta (Malta),

Hafize Darya Shipping Lines (HDSL), con domicilio social en Teherán (Irán),

Irano – Misr Shipping Co., con domicilio social en Teherán,

Irinvestship Ltd, con domicilio social en Londres (Reino Unido),

IRISL (Malta) Ltd, con domicilio social en Sliema (Malta),

IRISL Club, con domicilio social en Teherán,

IRISL Europe GmbH, con domicilio social en Hamburgo (Alemania),

IRISL Marine Services and Engineering Co., con domicilio social en Qeshm (Irán),

ISI Maritime Ltd, con domicilio social en La Valeta,

Khazar Shipping Lines, con domicilio social en Anzali (Irán),

Leadmarine, con domicilio social en Singapur (Singapur),

Marble Shipping Ltd, con domicilio social en Sliema,

Safiran Payam Darya Shipping Lines (SAPID), con domicilio social en Teherán,

Shipping Computer Services Co., con domicilio social en Teherán,

Soroush Saramin Asatir Ship Management, con domicilio social en Teherán,

South Way Shipping Agency Co. Ltd, con domicilio social en Teherán,

Valfajr 8th Shipping Line Co., con domicilio social en Teherán.

Índice

Antecedentes del litigio 2

Procedimiento y pretensiones de las partes 3

Fundamentos de Derecho 4

Sobre el fondo 4

Sobre el segundo motivo, fundado en el incumplimiento de la obligación de motivación, en la medida en que atañe a la motivación que tiene por objeto a IRISL 5

Sobre el cuarto motivo, fundado en un error de apreciación por lo que se refiere a la adopción de medidas restrictivas frente a las demandantes 7

– Sobre la implicación de IRISL en la proliferación nuclear 7

– Sobre la implicación de Khazar Shipping Lines en la proliferación nuclear 11

– Sobre el hecho de que las demandantes distintas de IRISL sean propiedad o estén bajo el control de ésta o actúen en su nombre 11

Sobre los efectos en el tiempo de la anulación de los actos impugnados 12

Costas 13