Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera)

de 2 de junio de 2016*

«Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas adoptadas contra Irán — Restricciones de las transferencias de fondos en las que intervienen entidades financieras iraníes — Competencia del Tribunal — Recurso de anulación — Acto reglamentario que no incluye medidas de ejecución — Afectación directa — Interés en la acción — Admisibilidad — Proporcionalidad — Obligación de motivación — Garantías jurídicas previstas en el artículo 215 TFUE, apartado 3 — Seguridad jurídica — Interdicción de la arbitrariedad — Vulneración de los derechos fundamentales»

En el asunto T-160/13,

Bank Mellat, domiciliado en Teherán (Irán), representado inicialmente por el Sr. S. Zaiwalla, las Sras. P. Reddy, F. Zaiwalla, Z. Burbeza y A. Meskarian, Solicitors, y los Sres. D. Wyatt, QC, R. Blakeley y G. Beck, Barristers, y posteriormente por el Sr. Zaiwalla, las Sras. Reddy, Burbeza y Meskarian y los Sres. Wyatt, Blakeley y Beck,

parte demandante,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por los Sres. M. Bishop e I. Rodios, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyado por

Comisión Europea, representada por la Sra. D. Gauci y el Sr. M. Konstantinidis, en calidad de agentes,

y

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado inicialmente por la Sra. S. Behzadi-Spencer, el Sr. L. Christie y la Sra. C. Brodie, y posteriormente por las Sras. Brodie y V. Kaye, en calidad de agentes, asistidos por la Sra. S. Lee, Barrister,

partes coadyuvantes,

que tiene por objeto una pretensión de anulación del artículo 1, punto 15, del Reglamento (UE) n.º 1263/2012 del Consejo, de 21 de diciembre de 2012, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 267/2012 relativo a la adopción de medidas restrictivas contra Irán (DO L 356, p. 34), o de anulación de esa disposición en cuanto no prevé una excepción aplicable al caso del demandante, y una pretensión de declaración de inaplicabilidad del artículo 1, punto 6, de la Decisión 2012/635/PESC del Consejo, de 15 de octubre de 2012, por la que se modifica la Decisión 2010/413/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán (DO L 282, p. 58),

* Lengua de procedimiento: inglés.

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera),

integrado por el Sr. H. Kanninen, Presidente, y la Sra. I. Pelikánová (Ponente) y el Sr. E. Buttigieg, Jueces;

Secretario: Sra. C. Heeren, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 7 de julio de 2015;

dicta la siguiente

Sentencia

Antecedentes del litigio

1 El demandante, Bank Mellat, es un banco comercial iraní.

2 El presente asunto se inserta en el marco de las medidas restrictivas instauradas con vistas a ejercer presión sobre la República Islámica de Irán para que ponga fin a las actividades nucleares que presentan un riesgo de proliferación y a la puesta a punto de vectores de armas nucleares (en lo sucesivo, «proliferación nuclear»).

3 El 26 de julio de 2010 el nombre del demandante fue inscrito en las listas de las entidades que contribuyen a la proliferación nuclear iraní que figuraban 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), y en el anexo V del Reglamento (CE) n.º 423/2007 del Consejo, de 19 de abril de 2007, sobre la adopción de medidas restrictivas contra Irán (DO L 103, p. 1).

4 Al ser derogado el Reglamento n.º 423/2007 por el Reglamento (UE) n.º 961/2010 del Consejo, de 25 de octubre de 2010, relativo a medidas restrictivas contra Irán (DO L 281, p. 1), el nombre del demandante fue incluido en el anexo VIII de ese último Reglamento. Al ser derogado a su vez el Reglamento n.º 961/2010 por el Reglamento (UE) n.º 267/2012 del Consejo, de 23 de marzo de 2012, relativo a medidas restrictivas contra Irán (DO L 88, p. 1), el nombre del demandante fue incluido en el anexo IX de ese último Reglamento.

5 Las medidas restrictivas establecidas contra Irán han sido modificadas y se han adoptado nuevas medidas restrictivas contra ese país por la Decisión 2012/635/PESC del Consejo, de 15 de octubre de 2012, por la que se modifica la Decisión 2010/413 (DO L 282, p. 58), y por el Reglamento (UE) n.º 1263/2012, del Consejo, de 21 de diciembre de 2012, por el que se modifica el Reglamento n.º 267/2012 (DO L 356, p. 34; en lo sucesivo, «Reglamento impugnado»). En particular, el artículo 1, punto 6, de la Decisión 2012/635 modificó el artículo 10 de la Decisión 2010/413, mientras que el artículo 1, punto 15, del Reglamento impugnado modificó el artículo 30 del Reglamento n.º 267/2012 y añadió a éste los artículos 30 *bis* y 30 *ter*.

6 El artículo 10 de la Decisión 2010/413, según su modificación por el artículo 1, punto 6, de la Decisión 2012/635, prevé en especial restricciones a las transacciones financieras entre instituciones financieras domiciliadas en Irán y sus sucursales o filiales, por una parte, y las instituciones financieras de la Unión Europea, por otra.

7 Según el apartado 2 del artículo 10 de la Decisión 2010/413, en su versión modificada, sólo se pueden realizar transacciones relacionadas con productos alimenticios, atención sanitaria, equipos médicos o con fines agrícolas o humanitarios (en lo sucesivo, «transferencias humanitarias»), en primer lugar; transacciones relativas a transferencias personales, en segundo lugar; transacciones relativas a la ejecución de excepciones establecidas por la misma Decisión 2010/413, en tercer lugar; transacciones vinculadas a un contrato mercantil específico que no estén prohibidas en virtud de la propia Decisión, en cuarto lugar; transacciones relativas a una misión diplomática o consular o a una organización internacional, en quinto lugar, y transacciones sobre pagos destinados a atender reclamaciones contra Irán, personas o entidades iraníes, y transacciones de naturaleza similar, en sexto lugar.

8 Según el apartado 3 del artículo 10 de la Decisión 2010/413, en su versión modificada, las transferencias de fondos a Irán y desde Irán a través de los bancos e instituciones financieras iraníes para las transacciones mencionadas en el apartado 2 del mismo artículo están sujetas, según los casos y el objeto de las transferencias, a una obligación de notificación previa y a una obligación de autorización previa por la autoridad nacional competente.

9 Los artículos 30 a 30 *ter* del Reglamento n.º 267/2012, según su modificación por el artículo 1, punto 15, del Reglamento impugnado, recogen en sustancia esas restricciones y esas obligaciones de notificación y de autorización.

10 De esa forma, el artículo 30 del Reglamento n.º 267/2012, según su modificación, prevé restricciones a las operaciones financieras entre las entidades financieras y de crédito y las oficinas de cambio domiciliadas en Irán, así como sus sucursales y filiales, y las entidades financieras y de crédito y las oficinas de cambio que estén bajo el control de personas, entidades u organismos domiciliados en Irán, por una parte, y las entidades financieras de la Unión, por otra.

11 En particular, según el artículo 30, apartado 2, del Reglamento n.º 267/2012, según su modificación, sólo pueden realizarse transferencias humanitarias, en primer lugar; transferencias relativas a las remesas personales, en segundo lugar; transferencias vinculadas a un contrato comercial específico siempre que la transferencia en cuestión no esté prohibida por el Reglamento n.º 267/2012, en tercer lugar; transferencias relativas a las misiones diplomáticas, a las oficinas consulares o a organizaciones internacionales, en cuarto lugar; transferencias para pagos destinados a atender reclamaciones interpuestas por o contra una persona, entidad u organismo iraní, o transferencias de naturaleza similar, en quinto lugar, y transferencias necesarias para la ejecución de las obligaciones derivadas de los contratos a los que se refiere el artículo 12, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 267/2012, en sexto lugar.

12 Conforme al artículo 30, apartados 3, 4 y 5, del Reglamento n.º 267/2012, según su modificación, las transferencias de fondos que se pueden autorizar en virtud del apartado 2 del mismo artículo están sujetas, según los casos y el objeto de las transferencias, y a partir de diferentes umbrales, a una obligación de notificación previa y a una obligación de autorización previa por la autoridad nacional competente.

13 El artículo 30 *bis* del Reglamento n.º 267/2012 prevé en particular ciertas restricciones a las transferencias de fondos entre personas, entidades y organismos iraníes, por una parte, y nacionales de la Unión, por otra, no incluidas en el ámbito de aplicación del artículo 30 del mismo Reglamento.

14 Según el artículo 30 *ter*, apartado 1, del Reglamento n.º 267/2012, las restricciones previstas en los artículos 30 y 30 *bis* del mismo Reglamento no se aplicarán cuando se haya emitido una autorización conforme a los artículos 24, 25, 26, 27, 28 o 28 *bis* del mismo Reglamento.

15 Según el artículo 30 *ter*, apartado 3, del Reglamento n.º 267/2012, a los efectos de lo dispuesto en los artículos 30, apartado 3, letras b) y c), y 30 *bis*, apartado 1, letra c), las autoridades competentes concederán la autorización, en los términos y condiciones que consideren adecuados, a menos que

tengan motivos razonables para determinar que la transferencia de fondos para la que se solicita autorización podría infringir alguna de las prohibiciones u obligaciones establecidas en el Reglamento n.º 267/2012.

16 Por sentencia de 29 de enero de 2013, Bank Mellat/Consejo (T-496/10, recurrida en casación, EU:T:2013:39), el Tribunal anuló la inscripción del nombre del demandante en la lista del anexo II de la Decisión 2010/413, en la del anexo V del Reglamento n.º 423/2007, en la del anexo VIII del Reglamento n.º 961/2010 y en la del anexo IX del Reglamento n.º 267/2012. El Tribunal constató en particular que las circunstancias apreciadas por el Consejo de la Unión Europea acerca del demandante no acreditaban que éste hubiera aportado su apoyo a la proliferación nuclear. Por sentencia de 18 de febrero de 2016, Consejo/Bank Mellat (C-176/13 P, EU:C:2016:96), el Tribunal de Justicia desestimó el recurso de casación contra la sentencia Bank Mellat/Consejo, antes citada (EU:T:2013:39), interpuesto por el Consejo.

Procedimiento y pretensiones de las partes

17 Por demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 15 de marzo de 2013 el demandante interpuso el presente recurso, con el que solicita al Tribunal que:

— Anule el artículo 1, punto 15, del Reglamento impugnado.

— Anule el artículo 1, punto 15, del Reglamento impugnado en cuanto no prevé una excepción aplicable al caso del demandante.

— Declare que el artículo 1, punto 6, de la Decisión 2012/635 es inaplicable al demandante.

— Condene en costas al Consejo.

18 Mediante escrito de contestación presentado en la Secretaría del Tribunal el 27 de junio de 2013 el Consejo solicita al Tribunal que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas al demandante.

19 Con escritos presentados en la Secretaría del Tribunal el 24 de junio y el 10 de julio de 2013 la Comisión Europea y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte solicitaron intervenir en este procedimiento en apoyo del Consejo. Por autos de 9 de septiembre de 2013 el Presidente de la Sala Cuarta del Tribunal admitió su intervención.

20 La Comisión y el Reino Unido solicitan al Tribunal que desestime el recurso.

21 Al haberse modificado la composición de las Salas del Tribunal, el Juez Ponente fue adscrito a la Sala Primera, a la que se atribuyó en consecuencia el presente asunto por decisión de 4 de octubre de 2013.

22 Previo informe del Juez Ponente, el Tribunal (Sala Primera) acordó el 23 de abril de 2015 abrir la fase oral, y en concepto de diligencias de ordenación del procedimiento previstas en el artículo 64 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de 2 de mayo de 1991 formuló preguntas a las partes para su respuesta escrita y oral, instando en especial sus observaciones escritas sobre la competencia del Tribunal para resolver sobre la tercera pretensión del demandante de que se declare la inaplicabilidad del artículo 1, punto 6, de la Decisión 2012/635. Las partes atendieron a lo instado en el plazo fijado por el Tribunal.

23 Se oyeron los informes de las partes y sus respuestas a las preguntas del Tribunal en la vista de 7 de julio de 2015. En ella el demandante precisó que sus pretensiones primera y segunda eran alternativas, y que su segunda pretensión instaba la anulación del artículo 1, punto 15, del Reglamento impugnado en cuanto esa disposición no prevé una excepción aplicable al caso del demandante.

24 Antes de enjuiciar el fondo del litigio es preciso comprobar de oficio la competencia del Tribunal para pronunciarse sobre el recurso, así como la admisibilidad de las dos primeras pretensiones del demandante, impugnada por el Consejo y las partes coadyuvantes.

Fundamentos de Derecho

1. *Sobre la competencia del Tribunal*

25 En respuesta a una pregunta escrita del Tribunal, el Consejo y las partes coadyuvantes afirmaron que el Tribunal no era competente para resolver sobre la tercera pretensión del demandante porque el artículo 1, punto 6, de la Decisión 2012/635, en cuanto disposición relacionada con la política exterior y de seguridad común (PESC), está comprendido en la excepción a la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea prevista en el artículo 275 TFUE.

26 El Reino Unido estima además que la incompetencia del Tribunal para apreciar la legalidad del artículo 1, punto 6, de la Decisión 2012/635 implica que el Tribunal tampoco es competente para resolver sobre las pretensiones relacionadas con el artículo 1, punto 15, del Reglamento impugnado, adoptado con fundamento en dicha disposición.

27 El demandante mantiene que el Tribunal es competente para resolver sobre el recurso en su totalidad. Alega que, en cuanto excepción a la competencia del juez de la Unión, el artículo 275 TFUE se debe interpretar estrictamente. Añade que el artículo 1, punto 6, de la Decisión 2012/635 se refiere a personas físicas y jurídicas, que son en particular las entidades financieras iraníes y las personas o entidades deseosas de ejecutar transacciones en las que intervengan las primeras, respecto a las cuales produce efectos jurídicos. Por esa razón, según el demandante, constituye una decisión que prevé medidas restrictivas contra personas físicas y jurídicas en el sentido del artículo 275 TFUE, párrafo segundo. Además, según el demandante, la competencia del Tribunal para apreciar la legalidad del artículo 1, punto 6, de la Decisión 2012/635 deriva del hecho de que con fundamento en esa disposición se adoptó el artículo 1, punto 15, del Reglamento impugnado, cuya anulación está legitimada para instar.

28 El artículo 275 TFUE dispone lo siguiente:

«El Tribunal de Justicia de la Unión Europea no será competente para pronunciarse sobre las disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común ni sobre los actos adoptados sobre la base de éstas.

No obstante, el Tribunal de Justicia será competente para controlar el respeto del artículo 40 del Tratado de la Unión Europea y para pronunciarse sobre los recursos interpuestos en las condiciones contempladas en el párrafo cuarto del artículo 263 del presente Tratado y relativos al control de la legalidad de las decisiones adoptadas por el Consejo en virtud del capítulo 2 del título V del Tratado de la Unión Europea por las que se establezcan medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas.»

29 Conforme al artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, toda persona física o jurídica podrá interponer recurso, en las condiciones previstas en los párrafos primero y segundo del mismo artículo, contra los actos de los que sea destinataria o que la afecten directa e individualmente y contra los actos reglamentarios que la afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución.

30 Además, según el artículo 277 TFUE, aunque haya expirado el plazo previsto en el párrafo sexto del artículo 263 TFUE, cualquiera de las partes de un litigio en el que se cuestione un acto de alcance general adoptado por una institución, órgano u organismo de la Unión podrá recurrir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea alegando la inaplicabilidad de dicho acto por los motivos previstos en el párrafo segundo del artículo 263 TFUE.

31 En este asunto el demandante solicita al Tribunal con su tercera pretensión que declare inaplicable respecto a ella el artículo 1, punto 6, de la Decisión 2012/635, que es una disposición relativa a la PESC en el sentido del artículo 275 TFUE. En su réplica el demandante precisó que esa pretensión constituye una excepción de ilegalidad, a la que se refiere el artículo 277 TFUE.

32 En ese sentido, según la jurisprudencia, el artículo 275 TFUE introduce una excepción a la regla de la competencia general que el artículo 19 TUE confiere al Tribunal de Justicia de la Unión Europea para garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados y, en consecuencia, debe interpretarse estrictamente (véase en ese sentido la sentencia de 24 de junio de 2014, Parlamento/Consejo, C-658/11, EU:C:2014:2025, apartado 70).

33 En el presente asunto las medidas ordenadas por el artículo 1, punto 6, de la Decisión 2012/635 son medidas de carácter general cuyo ámbito de aplicación se determina con referencia a criterios objetivos y no a personas físicas o jurídicas identificadas. Por tanto, en contra de lo alegado por el demandante, el artículo 1, punto 6, de la Decisión 2012/635 no constituye por sí mismo una decisión que establezca medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas en el sentido previsto por el artículo 275 TFUE, párrafo segundo (véase por analogía la sentencia de 25 de abril de 2012, Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Consejo, T-509/10, EU:T:2012:201, apartado 37, confirmada en ese sentido por la sentencia de 28 de noviembre de 2013, Consejo/Manufactoring Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C-2013:776, apartado 99).

34 El demandante ha aducido, por otra parte, la excepción de ilegalidad del artículo 1, punto 6, de la Decisión 2012/635 en apoyo del recurso de anulación interpuesto contra el artículo 1, punto 15, del Reglamento impugnado.

35 En ese sentido, de los anteriores apartados 5 a 15 resulta que el artículo 1, punto 15, del Reglamento impugnado se propone aplicar en el ámbito del Tratado FUE el artículo 1, punto 6, de la Decisión 2012/635.

36 Dicho esto, el artículo 1, punto 15, del Reglamento impugnado no es una decisión que establezca medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas en el sentido previsto por el artículo 275 TFUE, párrafo segundo. En efecto, se aplica a situaciones objetivamente determinadas y produce efectos jurídicos para categorías de personas consideradas de manera general y abstracta, dado que se aplica a todas las transferencias entre cualquier banco o entidad financiera iraní y cualquier entidad financiera situada en la Unión, y su aplicación no deriva de una apreciación por el Consejo de circunstancias propias de una entidad específica.

37 Por consiguiente, la excepción de ilegalidad del artículo 1, punto 6, de la Decisión 2012/635, aducida por el demandante con su tercera pretensión, no se ha formulado en apoyo de un recurso de anulación interpuesto contra una decisión que establezca medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas en el sentido previsto por el artículo 275 TFUE, párrafo segundo.

38 Por las apreciaciones expuestas en los anteriores apartados 33 y 37 se debe concluir que el Tribunal no es competente, en virtud del artículo 275 TFUE, para pronunciarse sobre la tercera pretensión del demandante.

39 En lo que atañe a la competencia del Tribunal para pronunciarse sobre las pretensiones primera y segunda, atendiendo también a la jurisprudencia recordada en el anterior apartado 32, la excepción a la competencia del juez de la Unión prevista en el artículo 275 TFUE no se puede interpretar en el sentido de que excluya el control de legalidad de un acto adoptado en virtud del artículo 215 TFUE, como es el artículo 1, punto 15, del Reglamento impugnado, que no forma parte de la PESC, por la única razón de que la válida adopción de ese acto esté condicionada por la adopción previa de una decisión comprendida en el ámbito de la PESC. En efecto, esa interpretación de la referida excepción sería contraria tanto a la competencia general atribuida al Tribunal de Justicia por el artículo 19 TUE como a la competencia específica que expresamente confiere al Tribunal de Justicia el artículo 263 TFUE, párrafos primero, segundo y cuarto (véase en ese sentido la sentencia de 4 de junio de 2014, Sina Bank/Consejo, T-67/12, EU:T:2014:348, apartado 41).

40 Por consiguiente, el Tribunal se debe declarar competente, en virtud del artículo 263 TFUE, para resolver sobre las pretensiones primera y segunda del demandante.

2. *Sobre la admisibilidad de las pretensiones primera y segunda del demandante*

41 El Consejo, la Comisión y el Reino Unido mantienen que la pretensión de anulación del artículo 1, punto 15, del Reglamento impugnado no reúne las condiciones de admisibilidad establecidas por el artículo 263 TFUE.

42 El Consejo afirma además que las pretensiones primera y segunda son inadmisibles porque al tiempo de la interposición del recurso, el demandante carecía de interés en ejercer la acción contra el artículo 1, punto 15, del Reglamento impugnado.

43 El demandante replica que su recurso es admisible.

Sobre la concurrencia de las condiciones establecidas por el artículo 263 TFUE

44 Según el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, «toda persona física o jurídica podrá interponer recurso, en las condiciones previstas en los párrafos primero y segundo, contra los actos de los que sea destinataria o que la afecten directa e individualmente y contra los actos reglamentarios que la afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución».

45 En primer lugar, el Reino Unido afirma que el Reglamento impugnado no es un acto reglamentario sino legislativo, lo que significa que el demandante debe demostrar que le afecta directa e individualmente. Ahora bien, no se produce afectación individual en este asunto.

46 El demandante mantiene que el Reglamento impugnado es un acto reglamentario, y que además su artículo 1, punto 15 le afecta individualmente.

47 Acerca de ello, el artículo 289 TFUE prevé lo siguiente:

«1. El procedimiento legislativo ordinario consiste en la adopción conjunta por el Parlamento Europeo y el Consejo, a propuesta de la Comisión, de un reglamento, una directiva o una decisión. Este procedimiento se define en el artículo 294.

2. En los casos específicos previstos por los Tratados, la adopción de un reglamento, una directiva o una decisión, bien por el Parlamento Europeo con la participación del Consejo, bien por el Consejo con la participación del Parlamento Europeo, constituirá un procedimiento legislativo especial.

3. Los actos jurídicos que se adopten mediante procedimiento legislativo constituirán actos legislativos.

4. En los casos específicos previstos por los Tratados, los actos legislativos podrán ser adoptados por iniciativa de un grupo de Estados miembros o del Parlamento Europeo, por recomendación del Banco Central Europeo o a petición del Tribunal de Justicia o del Banco Europeo de Inversiones.»

48 El Reglamento impugnado se adoptó con fundamento en el artículo 215 TFUE y según el procedimiento previsto en ese artículo, es decir por el Consejo, pronunciándose por mayoría cualificada, a propuesta conjunta del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y de la Comisión.

49 Así pues, el Reglamento impugnado no se adoptó según el procedimiento legislativo ordinario previsto en el artículo 289 TFUE, apartado 1, y definido en el artículo 294 TFUE.

50 Por otra parte, dada la falta de intervención alguna del Parlamento Europeo en la adopción del Reglamento impugnado, no cabe considerar que éste fuera adoptado en virtud de un procedimiento legislativo especial, al que se refiere el artículo 289 TFUE, apartado 2.

51 Por tanto, a la luz del artículo 289 TFUE, apartado 3, se ha de apreciar que el Reglamento impugnado no constituye un acto legislativo y en consecuencia no ha lugar a pronunciarse sobre la argumentación del Reino Unido de que el artículo 1, punto 15, de ese Reglamento no afecta individualmente al demandante.

52 En segundo lugar el Consejo y las partes coadyuvantes arguyen que, en contra de lo exigido por el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, el artículo 1, punto 15, del Reglamento impugnado no afecta directamente al demandante, e incluye medidas de ejecución.

53 El Consejo y las coadyuvantes exponen que la prohibición de transferencia de fondos prevista por el artículo 1, punto 15, del Reglamento impugnado está unida a diversas excepciones, que aplican las autoridades competentes de los Estados miembros, dotadas de una facultad de apreciación discrecional para ello. De esa forma, el artículo 1, punto 15, del Reglamento impugnado no impide necesariamente que se remitan transferencias de fondos al demandante, o que ésta las realice. Por tanto, el artículo 1, punto 15, del Reglamento impugnado no produce efectos directos en la situación jurídica del demandante.

54 El demandante afirma que el artículo 1, punto 15, del Reglamento impugnado le afecta directamente y que su aplicación no incluye medidas de ejecución. Alega en ese sentido que esa disposición es aplicable sin referencia a una ley nacional de transposición, en especial en lo que atañe a la obligación de solicitar una autorización para todas las transferencias de fondos afectadas.

55 De las apreciaciones expuestas en el anterior apartado36, resulta que el artículo 1, punto 15, del Reglamento impugnado tiene un alcance general, y del apartado 51 anterior resulta que no constituye un acto legislativo. Por tanto, hay que concluir que el artículo 1, punto 15, del Reglamento impugnado es un acto reglamentario, al que se refiere el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto (véase por analogía el auto de 6 de septiembre de 2011, Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo, T-18/10, EU:T:2011:419, apartados 56 y 63 y jurisprudencia citada).

56 En lo que concierne a la cuestión de si el artículo 1, punto 15, del Reglamento impugnado afecta directamente al demandante y no incluye medidas de ejecución, de reiterada jurisprudencia resulta que la afectación directa de un particular exige que el acto de la Unión impugnado produzca

directamente efectos en la situación jurídica de ese particular y que no deje ningún margen de apreciación a los destinatarios encargados de su aplicación, por tener ésta carácter puramente automático y derivar únicamente de la normativa de la Unión, sin aplicación de otras normas intermedias (véase el auto Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo, citado en el apartado 55 *supra*, EU:T:2011:419, apartado 71 y jurisprudencia citada).

57 Por otra parte, en lo que se refiere al concepto de «medidas de ejecución», el objetivo del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, última frase, consiste en evitar que un particular se vea obligado a infringir el Derecho para tener acceso al juez. Ahora bien, cuando un acto reglamentario produce directamente efectos en la situación jurídica de una persona física o jurídica sin requerir medidas de ejecución, existiría el riesgo de que dicha persona quedara privada de tutela judicial efectiva si no dispusiera de una vía de recurso directo ante el juez de la Unión para impugnar la legalidad de ese acto reglamentario. En efecto, a falta de medidas de ejecución, aunque el acto de que se trate afectara directamente a una persona física o jurídica, ésta sólo podría obtener el control judicial de dicho acto tras haber infringido sus disposiciones, invocando la ilegalidad de éstas en los procedimientos promovidos contra esa persona ante los tribunales nacionales (sentencia de 19 de diciembre de 2013, Telefónica/Comisión, C-274/12 P, EU:C:2013:852, apartado 27).

58 En cambio, cuando un acto reglamentario incluye medidas de ejecución, el control judicial del respeto del ordenamiento jurídico de la Unión queda garantizado con independencia de que tales medidas procedan de la Unión o de los Estados miembros. Las personas físicas o jurídicas que no puedan impugnar directamente un acto reglamentario de la Unión ante el juez de la Unión, a causa de los requisitos de admisibilidad establecidos en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, están protegidas, no obstante, contra la aplicación de dicho acto a esas mismas personas por la posibilidad de impugnar las medidas de ejecución que el acto incluye ante el juez de la Unión o el juez nacional, según los casos (véase en ese sentido la sentencia Telefónica/Comisión, citada en el apartado 57 *supra*, EU:C:2013:852, apartados 28 y 29).

59 En este asunto se ha de observar previamente que, al ser el demandante una entidad financiera domiciliada en Irán, no está sujeta a las restricciones establecidas por el artículo 30 *bis* del Reglamento n.º 267/2012, según su modificación por el artículo 1, punto 15, del Reglamento impugnado. Por consiguiente, el artículo 30 *bis* del Reglamento n.º 267/2012 no afecta directamente al demandante, por lo que su recurso es inadmisible en lo que concierne a esa disposición.

60 Además, el Consejo alega fundadamente que, cuando en virtud del régimen de restricciones introducido en el Reglamento n.º 267/2012 por el artículo 1, punto 15, del Reglamento impugnado (en lo sucesivo, «régimen controvertido»), se presenta una solicitud de autorización de una transferencia a la autoridad nacional competente, ésta dispone de una facultad de apreciación para determinar, según el artículo 30 *ter*, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 267/2012, si la transferencia proyectada podría infringir alguna de las prohibiciones u obligaciones establecidas por el Reglamento n.º 267/2012. Al término de esa apreciación la autoridad competente decide si autoriza o prohíbe la transferencia considerada.

61 En consecuencia, hay que concluir que el artículo 30 *ter*, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 267/2012 no afecta directamente al demandante, e incluye además medidas de ejecución, por lo que el recurso es inadmisible en lo que concierne a esa disposición.

62 En cambio, se ha de apreciar que el régimen controvertido, introducido por el artículo 1, punto 15, del Reglamento impugnado, afecta directamente al demandante y no incluye medidas de ejecución en tres otros aspectos.

63 En primer lugar, en virtud del artículo 30, apartado 1, del Reglamento n.º 267/2012, según su modificación por el artículo 1, punto 15, del Reglamento impugnado, sólo se pueden autorizar transferencias que correspondan a una de las finalidades previstas en el artículo 30, apartado 2, del

mismo Reglamento. Las transferencias que no correspondan a alguna de esas finalidades están prohibidas, como efecto exclusivamente del Reglamento n.º 267/2012, y las autoridades nacionales competentes no las pueden autorizar.

64 En segundo lugar, en virtud del artículo 30, apartado 3, letra a), y del artículo 30, apartado 5, del Reglamento n.º 267/2012, según su modificación por el artículo 1, punto 15, del Reglamento impugnado, las transferencias definidas por esas disposiciones de importe igual o suprior a 10 000 euros están sujetas a una obligación de notificación previa. Esta obligación nace directamente de forma automática del régimen controvertido, no está sometida a la apreciación de las autoridades nacionales competentes y no incluye medidas de ejecución.

65 Finalmente, la misma constatación se extiende a la obligación de solicitar la autorización previa prevista en el artículo 30, apartado 3, letras b) y c), y en el artículo 30, apartado 5, del Reglamento n.º 267/2012, según su modificación por el artículo 1, punto 15, del Reglamento impugnado. En efecto, con independencia del resultado final del procedimiento de autorización, la obligación de promoverlo para cada transferencia que supere los umbrales fijados afecta a la posición jurídica del demandante, no está sometida a la apreciación de las autoridades nacionales competentes y no incluye medidas de ejecución.

66 En razón de esas constataciones se debe apreciar que el artículo 1, punto 15, del Reglamento impugnado, que modificó o introdujo las disposiciones del Reglamento n.º 267/2012 mencionadas en los anteriores apartados 63 a 65, afecta directamente al demandante y no incluye medidas de ejecución.

67 Por cuanto precede, en virtud del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, se ha de desestimar la causa de inadmisión aducida por el Consejo y las coadyuvantes en lo concerniente a las disposiciones del Reglamento n.º 267/2012 modificadas o introducidas por el artículo 1, punto 15, del Reglamento impugnado, mencionadas en los anteriores apartados 63 a 65, y declarar inadmisible el recurso por lo demás.

Sobre la existencia de un interés en la acción en el momento de interponer el recurso

68 El Consejo afirma que en el momento de interponer el recurso el demandante carecía de interés en impugnar la legalidad del artículo 1, punto 15, del Reglamento impugnado puesto que ya estaba sujeta a las medidas individuales de congelación de fondos adoptadas en virtud del Reglamento n.º 267/2012.

69 En efecto, en esas circunstancias el artículo 1, punto 15, del Reglamento impugnado no produce efectos jurídicos adicionales para el demandante. La anulación de las medidas restrictivas individuales en cuestión por la sentencia Bank Mellat/Consejo, apartado 16 *supra* (EU:T:2013:39), carece además de pertinencia en ese sentido porque en el momento de la interposición del recurso los fondos del demandante estaban inmovilizados en virtud del artículo 60 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en espera de la resolución del Tribunal de Justicia sobre el recurso de casación.

70 Por consiguiente, el Consejo mantiene que la pretensión de anulación del artículo 1, punto 15, del Reglamento impugnado es inadmisible.

71 El demandante replica que tenía interés en la acción cuando interpuso el recurso, tanto más dado que las medidas restrictivas individuales que la afectaban fueron anuladas por el Tribunal.

72 Hay que recordar que, según reiterada jurisprudencia, un recurso de anulación promovido por una persona física o jurídica es admisible si el demandante tiene interés en obtener la anulación del acto impugnado Un interés de este tipo supone que la anulación de ese acto pueda tener, por sí misma,

consecuencias jurídicas y que el recurso pueda procurar, por su resultado, un beneficio a la parte que lo haya interpuesto (véase el auto de 30 de abril de 2007, EnBW Energie Baden-Württemberg/Comisión, T-387/04, EU:T:2007:117, apartado 96 y jurisprudencia citada).

73 El interés en la acción debe ser preexistente y actual (sentencia de 17 de septiembre de 1992, NBV y NVB/Comisión, T-138/89, EU:T:1992:95, apartado 33) y se aprecia en la fecha en la que se interpone el recurso (sentencia de 16 de diciembre de 1963, Forges de Clabecq/Alta Autoridad, 14/63, EU:C:1963:60, p. 748). No obstante, debe perdurar hasta que se dicte la resolución judicial, so pena de sobreseimiento (véase la sentencia de 7 de junio de 2007, Wunenburger/Comisión, C-362/05 P, EU:C:2007:322, apartado 42 y jurisprudencia citada).

74 En este caso, en el momento de la interposición del recurso, el demandante estaba sujeto a medidas restrictivas individuales derivadas de la inscripción de su nombre en la lista del anexo IX del Reglamento n.º 267/2012 y ligadas a su presunta implicación en la proliferación nuclear. En efecto, aunque esas medidas restrictivas fueron anuladas por la sentencia Bank Mellat/Consejo, citada en el apartado 16 *supra* (EU:T:2013:39), los efectos de esa anulación estaban suspendidos hasta que se resolviera el recurso de casación en virtud del artículo 60 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

75 Por tanto, es cierto que la adopción del régimen controvertido no tuvo impacto inmediato efectivo en el demandante, ya que las medidas restrictivas individuales a las que había estado sujeto antes preveían restricciones más rigurosas. Tanto más es así dado que, como se ha señalado en el anterior apartado 14, el artículo 30 *ter*, apartado 1, del Reglamento n.º 267/2012 prevé que, cuando se haya autorizado una transferencia en el marco del régimen de las medidas restrictivas individuales, ya no estará sujeta a las restricciones previstas por el régimen controvertido.

76 Sin perjuicio de ello, se debe observar que el régimen controvertido se aplica a todas las entidades financieras domiciliadas en Irán y por tanto también al demandante. Esa constatación implica que, cuando posteriormente la anulación de las medidas restrictivas individuales que afectaban al demandante produjo efectos a raíz de la desestimación del recurso de casación del Consejo contra la sentencia Bank Mellat/Consejo, apartado 16 *supra* (EU:T:2013:39), el demandante quedó sujeto efectivamente a ese régimen de pleno derecho con todas las restricciones derivadas de él sin mediación de ningún acto jurídico complementario.

77 Por tanto, la apreciación en el presente asunto de la falta de interés del demandante en su acción contra el artículo 1, punto 15, del Reglamento impugnado tendría como consecuencia la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva ya que, después de la extinción definitiva de las medidas restrictivas individuales que le conciernen, estaría sujeto a los efectos del régimen controvertido, pero no sería admisible su pretensión de anulación del artículo 1, punto 15, del Reglamento impugnado, a causa de la expiración del plazo de recurso.

78 Se debe concluir por tanto que el demandante tiene interés en la acción para solicitar la anulación del artículo 1, punto 15, del Reglamento impugnado, que puede generar consecuencias jurídicas para él, y se debe desestimar por consiguiente la causa de inadmisión objetada en ese sentido.

3. *Sobre el fondo*

79 En apoyo de las pretensiones primera y segunda el demandante aduce cuatro motivos. El primero se funda en que el régimen controvertido carece de base legal en relación con el artículo 215 TFUE toda vez que no tiene ningún nexo lógico con el objetivo de la PESC supuestamente perseguido. El segundo se funda en que el régimen controvertido carece de base legal en relación con el artículo 215 TFUE dado que es desproporcionado respecto al objetivo de la PESC supuestamente perseguido. El tercero se basa en que el régimen controvertido es contrario a los principios generales del Derecho de la

Unión y al artículo 215 TFUE, apartado 3, porque infringe los principios de proporcionalidad y de seguridad jurídica, y el de interdicción de la arbitrariedad, la obligación de motivación, la exigencia de que toda sanción respete las garantías jurídicas necesarias y el principio de igualdad de trato. El cuarto se funda en la vulneración del derecho de propiedad del demandante, de su derecho a ejercer una actividad económica, del derecho a la libre circulación de capitales y del principio de proporcionalidad.

80 Además, dentro de varios de los motivos enumerados en el anterior apartado 79, el demandante expone argumentos acerca de la naturaleza del control ejercido por el Tribunal y de la carga de la prueba.

81 Antes de apreciar esos argumentos y motivos conviene precisar el alcance y la articulación de las pretensiones y motivos del demandante.

Sobre el alcance y la articulación de las pretensiones y motivos del demandante

82 En primer lugar, en lo que atañe a la articulación y el alcance de las pretensiones primera y segunda, el demandante precisó en la vista que la primera pretensión solicita la anulación del artículo 1, punto 15, del Reglamento impugnado, como tal, mientras que la segunda pretensión insta la anulación de esa disposición únicamente en cuanto no prevé una excepción aplicable al caso del demandante, como entidad que no está implicada en la proliferación nuclear y que ejerce la vigilancia necesaria para que ello no ocurra.

83 Así pues, dado que la argumentación del demandante en apoyo de las dos pretensiones coincide en amplia medida, es oportuno examinarlas conjuntamente.

84 En segundo lugar, acerca de la articulación y del alcance de los motivos aducidos en apoyo de las pretensiones primera y segunda, de la enumeración que figura en el anterior apartado 79 resulta que los motivos primero y segundo se basan en la infracción del artículo 215 TFUE, apartado 1, según el cual «cuando una decisión adoptada de conformidad con el capítulo 2 del título V del Tratado de la Unión Europea [dedicado a la PESC] prevea la interrupción o la reducción, total o parcial, de las relaciones económicas y financieras con uno o varios terceros países, el Consejo adoptará por mayoría cualificada, a propuesta conjunta del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y de la Comisión, las medidas necesarias [...]».

85 En efecto, según el demandante, dado que el régimen controvertido no tiene ningún nexo lógico con el objetivo de la PESC supuestamente perseguido y es además desproporcionado respecto a ese objetivo, el artículo 1, punto 15, del Reglamento impugnado no es «necesario» según prevé el artículo 215 TFUE, apartado 1, lo que supone que carece de base legal.

86 El demandante interpreta por tanto el concepto de necesidad previsto en el artículo 215 TFUE, apartado 1, como referido al carácter apropiado y necesario de la medida adoptada respecto al objetivo pretendido.

87 No se puede acoger esa interpretación. En efecto, del texto, del sistema y de la finalidad del artículo 215 TFUE, apartado 1, resulta claramente que el concepto de necesidad previsto en esa disposición no se refiere a la relación entre el acto adoptado en virtud del artículo 215 TFUE y el objetivo de la PESC perseguido sino a la relación entre ese acto y la decisión en el ámbito de la PESC en la que se fundamenta. Así pues, la referencia a las «medidas necesarias» se propone garantizar que el Consejo no adopte en virtud del artículo 215 TFUE medidas restrictivas que vayan más allá de las establecidas en la decisión correspondiente en el ámbito de la PESC.

88 Ahora bien, en este asunto el demandante no alega que el artículo 1, punto 15, del Reglamento impugnado prevea medidas que vayan más allá de las establecidas por el artículo 1, punto 6, de la Decisión 2012/635.

89 Tampoco se deduce esa conclusión del análisis comparativo de las dos disposiciones referidas. En efecto, aunque el artículo 1, punto 15, del Reglamento impugnado es más detallado que el artículo 1, punto 6, de la Decisión 2012/635 en lo concerniente a las modalidades prácticas de aplicación del régimen controvertido, no hay diferencias en la naturaleza de las restricciones en cuestión ni en su ámbito de aplicación.

90 Por tanto, es infundada la alegación por el demandante dentro de los motivos primero y segundo de que el artículo 1, punto 15, del Reglamento impugnado carece de base legal.

91 Dicho esto, atendiendo a la argumentación del demandante expuesta dentro de los referidos motivos, resumida en los anteriores apartados 85 y 86, debe apreciarse que éstos guardan relación con la proporcionalidad del régimen controvertido previsto por el artículo 1, punto 15, del Reglamento impugnado, antes que con la existencia de base legal.

92 En efecto, según la jurisprudencia, en virtud del principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión, la legalidad de la prohibición de una actividad económica está sujeta a la condición de que las medidas de prohibición sean apropiadas y necesarias para alcanzar los objetivos legítimamente perseguidos por la normativa controvertida, debiendo entenderse que, cuando pueda elegirse entre varias medidas adecuadas, se ha de recurrir a la menos limitativa, y que los inconvenientes causados no deben ser desmesurados respecto a los objetivos perseguidos (véase la sentencia de 14 de octubre de 2009, Bank Melli Iran/Consejo, T-390/08, EU:T:2009:401, apartado 66 y jurisprudencia citada).

93 En ese sentido, dentro del primer motivo, el demandante niega la existencia de un nexo objetivo entre la proliferación nuclear y el régimen controvertido, y por tanto que éste sea apropiado para impedir esa proliferación.

94 El segundo motivo afirma en esencia la suficiencia de las medidas restrictivas preexistentes y el alcance supuestamente excesivo del régimen controvertido. Así pues, ese motivo concierne a la necesidad de ese régimen para impedir la proliferación nuclear.

95 Por otro lado, dentro del cuarto motivo, el demandante mantiene en sustancia que el régimen controvertido perjudica de forma excesiva el ejercicio de sus derechos y libertades. De esa forma, el demandante arguye que los inconvenientes que soporta a causa de la adopción de ese régimen son desmesurados en relación con los objetivos pretendidos por el Consejo.

96 Por lo que se ha expuesto, el Tribunal estima oportuno examinar, en primer término, los motivos primero, segundo y cuarto, que impugnan todos ellos la proporcionalidad del régimen controvertido.

97 En segundo término, se deberá apreciar el tercer motivo, referido a la motivación de la adopción del régimen controvertido, a las garantías jurídicas aplicables en virtud del artículo 215 TFUE, apartado 3, a la claridad y la previsibilidad del artículo 1, punto 15, del Reglamento impugnado y al principio de igualdad de trato.

Sobre el control ejercido por el Tribunal y la carga de la prueba

98 El demandante destaca que el control de la legalidad del artículo 1, punto 15, del Reglamento impugnado debe ser completo y riguroso. Afirma en ese sentido que el Consejo está obligado a demostrar con pruebas e informaciones que las entidades o las actividades sujetas a una medida

restrictiva están realmente implicadas en la proliferación nuclear, sin que sea suficiente el riesgo de implicación. Se refiere en ese sentido a las sentencias dictadas por el Tribunal en litigios acerca de medidas restrictivas individuales, y en particular las sentencias de 28 de noviembre de 2013, Consejo/Fulmen y Mahmoudian (C-280/12 P, EU:C:2013:775); Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Consejo, apartado 16 *supra* (T-509/10, EU:T:2012:201), y Bank Mellat/Consejo, apartado 16 *supra* (EU:T:2013:39), que considera se pueden transponer al presente asunto.

99 El Consejo, apoyado por las coadyuvantes, mantiene que dispone de una amplia facultad de apreciación para decidir si en un caso específico conviene recurrir a las medidas restrictivas individuales o generales o a una combinación de ambas clases de medidas, y para definir los criterios que permitan su aplicación. Afirma que, en virtud de la sentencia Bank Melli Iran/Consejo, apartado 92 *supra* (EU:T:2009:401, apartado 36), esa facultad de apreciación sólo está sometida a un control jurisdiccional restringido.

100 Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los jueces de la Unión deben garantizar un control, en principio completo, de la legalidad de todos los actos de la Unión en relación con los derechos fundamentales que forman parte integrante de los principios generales del Derecho de la Unión (sentencias de 3 de septiembre de 2008, Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión, C-402/05 P y C-415/05 P, EU:C:2008:461, apartado 326, y Consejo/Fulmen y Mahmoudian, citada en el apartado 98 *supra*, EU:C:2013:775, apartado 58).

101 En este asunto hay que tener en cuenta la naturaleza específica del régimen controvertido, que se diferencia tanto de las medidas restrictivas individuales, objeto de la jurisprudencia invocada por el demandante, como de los criterios generales que permiten adoptarlas frentes a personas y entidades determinadas, objeto de la jurisprudencia citada por el Consejo. En efecto, como resulta de las apreciaciones expuestas en el anterior apartado 36, el artículo 1, punto 15, del Reglamento impugnado, que introdujo el régimen controvertido, tiene un alcance general y no constituye por tanto un acto individual. Por otra parte, de los anteriores apartados 52 a 67 resulta que, a diferencia de los criterios generales que permiten la adopción de las medidas restrictivas individuales, algunas disposiciones del Reglamento n.º 267/2012 modificadas o introducidas por el artículo 1, punto 15, del Reglamento impugnado afectan directamente al demandante y no incluyen medidas de ejecución.

102 En consecuencia, aunque el control ejercido por el Tribunal no se puede considerar restringido, atendiendo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia recordada en el anterior apartado 100, es preciso reconocer al Consejo una facultad de apreciación sobre la oportunidad misma de adoptar medidas restrictivas y sobre la determinación de las medidas restrictivas generales que se adopten para lograr el objetivo incluido en el ámbito de la PESC que persigue. En efecto, ese ámbito es particularmente sensible porque concierne a las relaciones internacionales y a la seguridad de la Unión y de sus Estados miembros.

103 Además, no cabe acoger la argumentación del demandante acerca de la carga de la prueba supuestamente correspondiente al Consejo.

104 En efecto, las sentencias invocadas por el demandante y citadas en el anterior apartado 98 tienen por objeto medidas restrictivas individuales adoptadas por el Consejo sobre la base del criterio referido a las entidades «que se dedican, están directamente vinculadas o prestan apoyo» a la proliferación nuclear. Así pues, en los asuntos mencionados, el Tribunal General y el Tribunal de Justicia tenían que comprobar el fundamento de las alegaciones y apreciaciones del Consejo según las cuales ciertas personas o entidades singulares estaban efectivamente implicadas en la proliferación nuclear y por tanto se ajustaban al criterio previsto para la adopción de las medidas restrictivas individuales. Esa comprobación sólo podía llevarse a cabo basándose en las pruebas e informaciones concretas sobre las actividades de las personas o entidades interesadas.

105 Ahora bien, dado que el régimen controvertido no es una medida restrictiva individual sino un acto de alcance general, las restricciones derivadas de él no se fundan en una apreciación o en alegaciones concretas del Consejo sobre la implicación de personas o entidades singulares en la proliferación nuclear, sino en una apreciación general de los mecanismos que permiten financiarla y de las medidas generales que la podrían impedir.

106 Por consiguiente, no ha lugar a transponer a este asunto la jurisprudencia citada en el anterior apartado 98, por lo que no se puede exigir al Consejo que demuestre que las entidades afectadas por el régimen controvertido están realmente implicadas en la proliferación nuclear.

107 El demandante objeta además en ese sentido que una medida restrictiva general, como el régimen controvertido, no puede estar sujeta a exigencias menos estrictas que las medidas restrictivas individuales objeto de las sentencias citadas en el anterior apartado 98, ya que ambas clases de medidas tienen consecuencias comparables para las personas o entidades a las que afectan.

108 Pues bien, esa alegación es infundada. En efecto, las restricciones derivadas para la persona o la entidad interesada de la adopción de las medidas restrictivas individuales son mucho más amplias. De esa manera, se congelan los fondos de la persona o la entidad interesada y es necesaria una excepción para cada transferencia en la que intervienen, siendo bastante reducidas las categorías de transferencias para las que es posible una excepción. En cambio, el régimen controvertido no incluye una congelación de fondos, establece una lista de las finalidades autorizadas más amplia que en el caso de las medidas restrictivas individuales y limita la obligación de autorización a las transferencias superiores a ciertos umbrales.

109 Por otro lado, en cualquier caso se debe señalar que los aspectos que ha de apreciar el Tribunal y la posible existencia de una carga de la prueba específica y su objeto no dependen de la gravedad de las consecuencias de una medida restrictiva determinada sino de la cuestión de si esa medida tiene alcance individual o general y si se ha adoptado por tanto a raíz de la apreciación de las circunstancias singulares de una persona o una entidad concreta. Pues bien, como se deduce del examen antes realizado, el régimen controvertido es una medida de alcance general.

110 Por cuanto precede y por lo expuesto en los anteriores apartados 82 a 97, el Tribunal debe verificar en este asunto la proporcionalidad del régimen controvertido, y apreciar, en consecuencia, si el Consejo podía considerar válidamente que su adopción era apropiada y necesaria para lograr el objetivo consistente en impedir la proliferación nuclear y su financiación, y que no causaba inconvenientes desmesurados para las personas y entidades afectadas, entre ellas el demandante.

111 Por otro lado, es preciso apreciar si el artículo 1, punto 15, del Reglamento impugnado adolece de los vicios invocados en el tercer motivo.

Sobre los motivos primero, segundo y cuarto

Sobre el primer motivo, referido al carácter apropiado del régimen controvertido

112 El demandante afirma en sustancia que el régimen controvertido no es apropiado para alcanzar el objetivo de la PESC pretendido por el Consejo porque no tiene ningún nexo lógico con la proliferación nuclear o con su financiación. Su argumentación se refiere a dos objetivos que el Consejo podría haber perseguido al adoptar el régimen controvertido.

113 De esa forma, el demandante no refuta la legitimidad del objetivo de impedir transferencias de fondos que pudieran contribuir a la proliferación nuclear (en lo sucesivo, «primer objetivo»), pero mantiene que la adopción del régimen controvertido no lo persigue efectivamente porque ese régimen es demasiado general para conseguirlo. Por consiguiente, según el demandante no hay un nexo entre el régimen controvertido y el primer objetivo.

114 Por otra parte, el demandante estima que la adopción del régimen controvertido estaba motivada realmente por un objetivo más amplio, consistente en ejercer presión económica sobre Irán impidiendo el acceso de las entidades financieras y más en general de los operadores económicos iraníes al mercado financiero de la Unión, con independencia de si las transferencias afectadas estaban ligadas como tales a la proliferación nuclear (en lo sucesivo, «segundo objetivo»). Afirma que ese objetivo no es lícito.

115 El demandante alega además, basándose en varios factores, que para ser apropiadas las medidas restrictivas para combatir la proliferación nuclear deben afectar específicamente a actividades relacionadas con ésta.

116 El Consejo, apoyado por las partes coadyuvantes, rebate el fundamento de los argumentos del demandante. Mantiene que el régimen controvertido persigue tanto el primer como el segundo objetivo y que ambos son lícitos. Las partes coadyuvantes señalan en ese sentido que la adopción del régimen controvertido está motivada por el fracaso de las medidas restrictivas anteriores y en especial de las medidas restrictivas individuales, y trata de forzar a Irán a emprender negociaciones sobre la proliferación nuclear, o incluso abandonarla por falta de medios suficientes para proseguirla.

– Sobre el primer objetivo

117 Como se ha expuesto en el anterior apartado 113, el demandante no niega la legitimidad del primer objetivo. En cualquier caso el objetivo de impedir transferencias de fondos que pudieran contribuir a la proliferación nuclear forma parte con claridad del objetivo legítimo de impedir ésta así como su financiación, que sustenta la totalidad de las disposiciones de la Decisión 2010/413 y del Reglamento n.º 267/2012.

118 Acerca de la cuestión de si el régimen controvertido persigue efectivamente el primer objetivo, hay que observar que el nexo entre ese objetivo y el régimen controvertido se deduce del texto del considerando 12 de la Decisión 2012/635, a la que remite el considerando 7 del Reglamento impugnado. El considerando 12 de la Decisión 2012/635 está así redactado:

«A fin de evitar la transferencia de bienes o recursos financieros o de otro tipo que pudieran contribuir a actividades nucleares [de Irán] con riesgos de proliferación o evitar el desarrollo de sistemas vectores de armas nucleares, también deben prohibirse las transacciones entre bancos de la Unión y bancos iraníes, salvo que hayan sido autorizadas de antemano por el Estado miembro de que se trate. Esto no debe ser un obstáculo a la continuación de las actividades comerciales que no estén prohibidas en virtud de la Decisión 2010/413/PESC.»

119 De esa exposición resulta expresamente que la adopción de un régimen general, como el régimen controvertido, que establezca restricciones de las transferencias de fondos en las que intervengan bancos y entidades financieras de la Unión y de Irán persigue el primer objetivo.

120 Más allá de esa consideración general, el Consejo alega dos circunstancias que juzga pertinentes para apreciar la existencia de un nexo entre el régimen controvertido y el primer objetivo.

121 Por un lado, el Consejo mantiene que la financiación de la proliferación nuclear depende necesariamente de los servicios prestados por los bancos iraníes, en particular los de ámbito internacional, como el demandante. Por otro, dada la naturaleza clandestina de las actividades consideradas, no cabe excluir que el banco interesado ignore que las transferencias de fondos que realiza están ligadas a la proliferación nuclear.

122 Suponiéndolas acreditadas, esas dos premisas son aptas efectivamente para corroborar la existencia de un nexo entre el régimen controvertido y el primer objetivo. Si existe un riesgo no insignificante de que las entidades financieras iraníes sean utilizadas, posiblemente sin su conocimiento, para realizar transacciones ligadas a la proliferación nuclear, un control más sistemático de las transferencias de fondos en las que intervienen, gracias a un sistema de notificación y autorización previas, permitirá a las autoridades competentes de los Estados miembros obtener las informaciones pertinentes sobre las transferencias en cuestión y les ofrecerá una posibilidad de identificar y de prohibir aquellas que sospechen pueden contribuir a la proliferación nuclear. Ese mecanismo podrá hacer así más difícil la financiación de la proliferación nuclear.

123 El demandante niega sin embargo que las dos circunstancias expuestas por el Consejo se puedan tomar en consideración. Mantiene que esas circunstancias son hipotéticas y no están sustentadas por ninguna prueba concreta, en contra de lo exigido por la jurisprudencia, en especial las sentencias citadas en el anterior apartado 98.

124 En ese sentido, hay que recordar que de los anteriores apartados 98 a 109 resulta que las sentencias invocadas por el demandante guardaban relación con medidas restrictivas individuales, razón por la que las reglas que enuncian en materia de carga de la prueba no se pueden transponer al presente asunto.

125 Por otra parte, es preciso señalar que el fundamento de las premisas expuestas por el Consejo se confirma por las circunstancias concurrentes en el asunto que dio lugar a la sentencia Bank Mellat/Consejo, citada en el apartado 16 *supra* (EU:T:2013:39), en la que el demandante mismo apoya su posición.

126 En efecto, uno de los motivos apreciados por el Consejo respecto al demandante al adoptar las medidas restrictivas individuales que le afectaban era el hecho de que prestaba servicios de gestión de cuentas a Novin Energy Company (en lo sucesivo, «Novin»), sujeta ella misma a medidas restrictivas adoptadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (en lo sucesivo, «Consejo de Seguridad»). El demandante reconoció haber prestado esos servicios pero negó haber estado al corriente de la implicación de Novin en la proliferación nuclear antes de la adopción de las medidas restrictivas que afectaban a ésta por el Consejo de Seguridad. En defecto de medios de prueba o de información precisos y concretos que sugiriesen que el demandante sabía o podía razonablemente sospechar que Novin participaba en la proliferación nuclear en una fecha anterior, el Tribunal acogió la alegación del demandante sobre esa cuestión. Consideró en consecuencia que los servicios prestados por el demandante a Novin antes de la adopción de las medidas restrictivas que afectaban a ésta no constituían un apoyo a la proliferación nuclear en el sentido de la Decisión 2010/413 y del Reglamento nº 267/2012 y no justificaban por tanto la adopción de las medidas restrictivas individuales que afectaban al demandante (sentencia Bank Mellat/Consejo, citada en el apartado 16 *supra*, EU:T:2013:39, apartados 119 a 138).

127 Esos hechos, acreditados en un procedimiento ante el Tribunal, confirman que las entidades iraníes implicadas en la proliferación nuclear utilizan los servicios financieros prestados por los bancos iraníes y que éstos pueden prestar esos servicios, que incluyen la ejecución de órdenes de transferencia, ignorando esa circunstancia, lo que supone que pueden ser conducidas a realizar transferencias de fondos que contribuyan a la proliferación nuclear.

128 Así pues, los servicios financieros prestados por el demandante a Novin, objeto de la sentencia Bank Mellat/Consejo, citada en el apartado 16 *supra* (EU:T:2013:39), corroboran las dos premisas invocadas por el Consejo y en consecuencia la existencia de un nexo entre el primer objetivo y el régimen controvertido.

129 Para refutar la existencia de ese nexo, el demandante mantiene además que el régimen controvertido no es apropiado para lograr el primer objetivo porque es excesivamente general, dado que no sólo abarca las transferencias de fondos que pueden contribuir a la proliferación nuclear sino la totalidad de las transferencias entre los bancos iraníes y los bancos de la Unión.

130 Ahora bien, ese argumento es ineficaz en el contexto del presente motivo ya que no se refiere a la existencia misma de un nexo entre el primer objetivo y el régimen controvertido, y el carácter apropiado de éste por tanto, sino a la cuestión de si el régimen controvertido es necesario para alcanzar ese objetivo, o si habrían sido suficientes medidas menos generales Por consiguiente, hay que examinar ese argumento al apreciar el segundo motivo, junto con los otros argumentos referidos al ámbito de aplicación del régimen controvertido (véanse los siguientes apartados 187 a 199).

131 En segundo lugar, según el demandante, el régimen controvertido no es apropiado para alcanzar el primer objetivo porque es ineficaz, pues únicamente abarca las relaciones con las entidades financieras de la Unión y es insuficiente para hacer cesar las actividades de las personas o entidades implicadas en la proliferación nuclear.

132 Ahora bien, la circunstancia de que una medida no sea por sí misma suficiente para lograr un objetivo no supone en modo alguno que sea inapropiada para alcanzarlo, en el sentido de la jurisprudencia recordada en el anterior apartado 92. Así pues, el hecho de que el régimen controvertido sea únicamente una de las medidas restrictivas, tanto generales como individuales, adoptadas por el Consejo para impedir la proliferación nuclear y su financiación no significa que sea ilícito.

133 Por otra parte, si se debiera entender que el demandante mantiene que el régimen controvertido habría debido aplicarse también a las transferencias de fondos en las que intervengan nacionales de la Unión que no sean las entidades financieras o de crédito, hay que señalar que, según resulta del anterior apartado 13, el artículo 30 *bis* del Reglamento n.º 267/2012 prevé que esas transferencias están sujetas a restricciones análogas, aunque no estrictamente idénticas, a las derivadas del régimen controvertido.

134 Finalmente, si se tuviera que comprender el argumento del demandante en el sentido de que el Consejo habría debido adoptar medidas aplicables a las relaciones entre las entidades financieras iraníes y las de terceros países, basta observar que la Unión no tiene *a priori* competencia sobre esas relaciones, al margen de los supuestos previstos en el artículo 49 del Reglamento n.º 267/2012, que define el ámbito de aplicación de éste.

135 Por cuanto precede, se debe concluir que el régimen controvertido está ligado al primer objetivo, que es un objetivo legítimo de la PESC, y que por tanto es apropiado para lograrlo, en el sentido de la jurisprudencia citada en el anterior apartado 92.

– Sobre el segundo objetivo

136 Como se ha observado en el anterior apartado 114, el segundo objetivo consiste en ejercer una presión económica sobre Irán limitando el acceso de las entidades financieras y más en general de los operadores económicos iraníes al mercado financiero de la Unión, con independencia de si las transferencias afectadas están ligadas como tales a la proliferación nuclear.

137 El demandante mantiene que el régimen controvertido persigue el segundo objetivo, y que éste no es lícito porque no guarda relación con la proliferación nuclear, sino que tiene una motivación económica y por consiguiente no está previsto por la Decisión 2010/413 y por el Reglamento n.º 267/2012. Añade que el segundo objetivo podría sustentar en su caso cualquier medida que tratara de perjudicar a Irán, a su economía y a su Gobierno, así como toda prohibición de relaciones comerciales.

138 El Consejo, apoyado por las partes coadyuvantes, considera que, si bien el régimen controvertido persigue efectivamente el segundo objetivo, a raíz del fracaso de las medidas restrictivas anteriores, es no obstante legítimo puesto que trata de forzar a Irán a emprender negociaciones sobre la proliferación nuclear, o incluso abandonarla.

139 Ahora bien, aunque las partes, entre ellas el Consejo, como autor de la Decisión 2012/635 y del Reglamento impugnado, concuerdan en que el régimen controvertido persigue el segundo objetivo, su apreciación al respecto no tiene apoyo sin embargo en las disposiciones pertinentes de esos instrumentos.

140 En efecto, la redacción del considerando 5 de la Decisión 2012/635, aplicada por el Reglamento impugnado, se refiere ciertamente a la falta de disposición de Irán para entablar negociaciones serias sobre su programa nuclear, como motivo de la adopción de medidas restrictivas adicionales.

141 No obstante, según se ha expuesto ya en el anterior apartado 118, el considerando 12 de la Decisión 2012/635, que hace referencia expresa al régimen controvertido, menciona el hecho de que se debe «evitar la transferencia de bienes o recursos financieros o de otro tipo que pudieran contribuir a actividades nucleares con riesgos de proliferación o evitar el desarrollo de sistemas vectores de armas nucleares», entendiéndose que «esto no debe ser un obstáculo a la continuación de las actividades comerciales que no estén prohibidas en virtud de la Decisión [2010/413]». Esa redacción no alude a una voluntad de ejercer una presión económica generalizada sobre Irán, e incluso manifiesta expresamente que no se debe obstaculizar el comercio lícito.

142 El hecho de que el régimen controvertido no persigue el segundo objetivo se confirma en el orden contextual y teleológico por el análisis de la naturaleza y del impacto de las restricciones derivadas de él. En efecto, ese régimen no prevé la confiscación o la congelación de los fondos de las entidades financieras iraníes o de otras entidades iraníes, sino que limita algunas de las finalidades permisibles de las transferencias de fondos en las que intervienen y somete esas transferencias a obligaciones de notificación y de autorización previas. De igual modo, en virtud del artículo 30 *ter*, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 267/2012, introducido por el artículo 1, punto 15, del Reglamento impugnado, el único supuesto que permitiría denegar la autorización de una transferencia que se propusiera una finalidad permisible sería que esa transferencia pudiera infringir las prohibiciones establecidas por el Reglamento n.º 267/2012. Así pues, aunque el régimen controvertido genera cargas administrativas añadidas para las entidades sujetas y restringe potencialmente la posibilidad de realizar algunas transferencias, no se advierte que intente ejercer una presión económica sobre Irán impidiendo de modo general el acceso de los operadores económicos iraníes al mercado financiero de la Unión.

143 Por todo lo antes expuesto se ha de concluir que el régimen controvertido no persigue el segundo objetivo, no obstante las alegaciones de las partes, que no pueden prevalecer sobre una interpretación literal, contextual y teleológica de las disposiciones pertinentes. Por consiguiente, ese objetivo no se puede tomar en consideración en el examen de la parte ulterior del presente recurso, y la argumentación del demandante acerca de él, aducida dentro del presente motivo, debe desestimarse por ineficaz.

– Sobre la exigencia de un nexo específico entre el régimen controvertido y las actividades relacionadas con la proliferación nuclear

144 El demandante mantiene que resulta de la jurisprudencia citada en el anterior apartado 98 y de la declaración n.º 25, titulada «Declaración relativa a los artículos 75 y 215 del Tratado [FUE]», aneja al Acta final de la conferencia intergubernamental que adoptó el Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007 (DO 2008, C 115, p. 346), que las medidas restrictivas relacionadas con la proliferación nuclear deben apuntar como objetivo específico a las actividades relacionadas con ésta.

145 La misma apreciación se deduce de las recomendaciones de métodos de trabajo para las sanciones autónomas de la Unión, adoptadas por el Consejo el 21 de diciembre de 2011 (documento 18920/11; en lo sucesivo, «recomendaciones»), y de las orientaciones del Consejo sobre la aplicación y evaluación de las medidas restrictivas (sanciones) en el marco de la PESC, de 15 de junio de 2012 (documento 11205/12; en lo sucesivo, «orientaciones»). En efecto, según esos documentos las medidas restrictivas dirigidas a un objetivo específico son más eficaces y tienen consecuencias negativas menos graves para terceros que las restricciones generales. Por tanto, las medidas restrictivas adoptadas deben elegir como objeto las políticas y las actividades que originan la decisión de la Unión y las personas y entidades responsables de esas políticas y acciones, y no guiarse por una motivación económica. Pues bien, según el demandante, el régimen controvertido no tiene como objeto específico la proliferación nuclear ni las personas que son responsables de ella, sino el conjunto del sector financiero iraní. Además, ese régimen está motivado por consideraciones esencialmente económicas.

146 En ese sentido, hay que señalar ante todo que de los anteriores apartados 98 a 109 resulta que, aunque incumbe al Tribunal comprobar que el régimen controvertido es apropiado para alcanzar el objetivo de impedir la proliferación nuclear y su financiación, ello no supone sin embargo que el Consejo esté obligado a demostrar que las entidades afectadas por el régimen controvertido están efectivamente implicadas en la proliferación nuclear.

147 En segundo lugar, del examen realizado en los anteriores apartados 117 a 135 se deduce que el régimen controvertido trata de lograr el primer objetivo, que es impedir transferencias de fondos que como tales puedan contribuir a la proliferación nuclear. Por tanto, ese régimen tiene como objeto la proliferación nuclear y su financiación y no está motivado por consideraciones económicas, ya que no persigue el segundo objetivo.

148 Toda vez que el demandante mantiene en ese contexto que el régimen controvertido afecta al conjunto del sector financiero iraní y que se trata de una medida adoptada «indiscriminadamente», sus argumentos se apreciarán al examinar el segundo motivo, junto con los otros argumentos referidos al ámbito de aplicación del régimen controvertido (véanse los siguientes apartados 187 a 199).

149 Finalmente, la declaración n.º 25, titulada «Declaración relativa a los artículos 75 y 215 del Tratado [FUE]», exige en particular que las decisiones que someten a una persona o entidad a medidas restrictivas se basen en criterios claros y precisos. Pues bien, según resulta del anterior apartado, el artículo 1, punto 15, del Reglamento impugnado, que introdujo el régimen controvertido, no constituye una decisión en el sentido de la referida declaración toda vez que no se refiere a personas o entidades singulares sino que establece un régimen de alcance general. Además, en cualquier caso la cuestión de si las disposiciones que establecen el régimen controvertido son suficientemente claras se examinará al apreciar más adelante el tercer motivo.

150 A su vez, las recomendaciones y las orientaciones precisan ciertamente que las medidas restrictivas que apuntan a un objeto específico permiten limitar las consecuencias negativas para personas que no sean responsables de las políticas y las actividades que originan la acción de la Unión, y son más eficaces que las medidas impuestas indiscriminadamente. Sin perjuicio de ello, esa constatación general no supone en modo alguno que las medidas restrictivas generales no sean apropiadas para alcanzar el

objetivo pretendido por el Consejo, ni tampoco que el Consejo no pudiera en caso alguno adoptar esas medidas restrictivas generales, a pesar de la competencia que le atribuye el artículo 215 TFUE, apartado 1.

151 Por consiguiente, se han de desestimar los argumentos del demandante acerca de la exigencia de un nexo específico entre el régimen controvertido y las actividades relacionadas con la proliferación nuclear.

152 Por cuanto antecede debe concluirse que el régimen controvertido persigue el primer objetivo, que es lícito. Así pues, ese régimen es apropiado en el sentido de la jurisprudencia citada en el anterior apartado 92, por lo que debe desestimarse el primer motivo.

Sobre el segundo motivo, concerniente a la necesidad del régimen controvertido

153 El demandante afirma que, aun suponiendo que el régimen controvertido tuviera un nexo lógico con el objetivo de la PESC pretendido por el Consejo, no es necesario para lograrlo, por lo que es desproporcionado.

154 En apoyo de ese criterio el demandante aduce tres alegaciones. Alega, en primer lugar, que las medidas restrictivas existentes cuando se adoptó el régimen controvertido eran suficientes para alcanzar el objetivo perseguido por el Consejo. En segundo lugar, afirma que el régimen controvertido no es necesario porque su ámbito de aplicación es demasiado general dado que incluye también transferencias y entidades ajenas a la proliferación nuclear. Mantiene, en tercer lugar, que el régimen controvertido tiene efectos nefastos desproporcionados para el conjunto de la economía y la población iraní.

155 Las otras partes rebaten el fundamento de los argumentos del demandante.

156 Hay que observar previamente que la tercera alegación del demandante es ineficaz en sustancia dentro del presente motivo. En efecto, suponiendo que el régimen controvertido produjera realmente efectos nefastos excesivos, ello no significaría que no sea necesario para lograr el objetivo pretendido, sino que, con abstracción de su necesidad, causa inconvenientes desmesurados para las personas y entidades a quienes afecta. Siendo así, se deberá examinar la tercera alegación cuando se aprecie el cuarto motivo, basado en la gravedad de los inconvenientes causados (véanse los siguientes apartados 204 a 214).

– Sobre la suficiencia de las medidas restrictivas existentes cuando se adoptó el régimen controvertido

157 El demandante mantiene que cuando se adoptó el régimen controvertido ya se habían establecido medidas restrictivas individuales frente a entidades implicadas en la proliferación nuclear, y en su caso se podían adoptar nuevas medidas individuales respecto a otras entidades. Según la sentencia Bank Melli Iran/Consejo, citada en el apartado 92 *supra* (EU:T:2009:401, apartado 68), esas medidas eran idóneas para garantizar que los fondos de las entidades designadas no podrían ya utilizarse para fomentar la proliferación nuclear.

158 En ese contexto, el demandante afirma que la alegación por el Consejo de que están implicadas en la proliferación nuclear otras personas distintas de las identificadas como tales por las medidas restrictivas individuales no se puede tomar en consideración porque permitiría eludir la obligación a cargo del Consejo de probar la implicación de las personas y entidades afectadas en esa proliferación, reconocida por la jurisprudencia.

159 El demandante añade que, antes de la adopción del régimen controvertido, el Reglamento n.º 267/2012 ya establecía un sistema de notificación y de control complejo que restringía las transferencias de fondos y la prestación de servicios financieros destinados a personas y entidades iraníes y procedentes de ellas. Según el demandante, en virtud de esas reglas los bancos iraníes ya estaban obligados, al menos implícitamente, a controlar los pagos y las relaciones comerciales en cuestión, por lo que no era necesario adoptar el régimen controvertido.

160 Además, la eficacia de las medidas restrictivas, tanto generales como individuales, aplicadas antes de la adopción del régimen controvertido nunca se puso en duda e incluso se confirmó por la sentencia Bank Melli Iran/Consejo, citada en el apartado 92 *supra* (EU:T:2009:401). De igual modo, de las orientaciones resulta que las medidas restrictivas individuales son más eficaces y causan menor perjuicio al comercio lícito que las medidas generales indiscriminadas.

161 Al igual que el Consejo, hay que observar en primer lugar que la aplicación de las medidas restrictivas individuales presupone que la persona o entidad considerada haya sido identificada previamente como comprendida en alguno de los criterios previstos por la normativa aplicable. Por tanto, aunque del apartado 68 de la sentencia Bank Melli Iran/Consejo, citada en el apartado 92 *supra* (EU:T:2009:401), resulta que la congelación de los fondos de las entidades identificadas como partícipes, mediante colaboración directa o prestando apoyo, en la proliferación nuclear puede garantizar que los fondos de esas entidades ya no podrán utilizarse para fomentar la proliferación nuclear, en cambio no puede impedir la utilización con ese fin de los fondos de las personas y entidades cuya implicación en la proliferación nuclear aún no se conoce. Pues bien, según se deduce de la exposición de las circunstancias en las que el demandante había prestado servicios financieros a Novin, señaladas en los anteriores apartados 125 a 128, la existencia de esas personas y entidades no es hipotética sino que por el contrario se había acreditado en un procedimiento ante el Tribunal.

162 En segundo lugar, es verdad que al tiempo de la adopción del régimen controvertido ya se habían establecido medidas restrictivas generales reguladoras de las transferencias de fondos en las que interviniera una persona o entidad iraní por el artículo 30 del Reglamento n.º 267/2012 (en lo sucesivo, «régimen anterior»). Éste imponía en particular una obligación de notificación previa a partir de un umbral de 10 000 euros y una obligación de autorización previa para las transferencias por importe igual o superior a 40 000 euros distintas de las transferencias humanitarias. Esa autorización podía ser denegada si la autoridad competente tenía motivos razonables para creer que la transferencia de fondos pretendida podría infringir alguna de las prohibiciones u obligaciones establecidas en el Reglamento n.º 267/2012.

163 En ese sentido, de la comparación del régimen anterior con el régimen controvertido resulta que este último no es un régimen cualitativamente nuevo, como sugiere el demandante, sino que aporta cambios parciales que se proponen reforzar el régimen anterior.

164 En efecto, en lo que atañe a las entidades financieras iraníes, entre ellas el demandante, la adopción del régimen controvertido sólo reforzó las restricciones existentes conforme al régimen anterior en tres aspectos, a saber, enumerando limitativamente las categorías de transferencias que se podían realizar, estableciendo un umbral de autorización para las transferencias humanitarias, y rebajando el umbral de autorización para ciertas categorías de transferencias. Además, el efecto de la primera modificación se atenuó por el hecho de que la enumeración de las finalidades permisibles es amplia, en especial al incluir las transferencias ligadas a un contrato comercial específico.

165 Ese análisis comparativo desvirtúa la alegación por el demandante del carácter excesivamente general y por ello innecesario del régimen controvertido. En efecto, toda vez que el demandante no refuta expresamente la necesidad del régimen anterior e incluso manifiesta que éste podía, junto con otras medidas, alcanzar el objetivo pretendido por el Consejo, el demandante no puede mantener fundadamente la falta de necesidad del régimen controvertido, que no se diferencia por sus características esenciales del régimen anterior.

166 En tercer lugar, si la argumentación del demandante debiera entenderse en el sentido de que refuta la necesidad tanto del régimen controvertido como, implícitamente, del régimen anterior, porque ambos someten las transferencias entre las entidades financieras iraníes y las de la Unión a la vigilancia sistemática de las autoridades competentes de los Estados miembros, en lugar de una vigilancia interna por parte de esas entidades, también prevista por el Reglamento n.º 267/2012, el Consejo arguye dos circunstancias para justificar esa elección.

167 Afirma, por una parte, que no puede confiar en las entidades iraníes para ejercer controles previos, dadas las lagunas en el sistema iraní de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, constatadas por el Grupo de acción financiera (GAFI), una organización intergubernamental encargada de determinar los estándares y de promover la aplicación efectiva de las medidas legislativas, reglamentarias y operativas para combatir el blanqueo de capitales, la financiación del terrorismo y otras amenazas vinculadas que crean un riesgo para la integridad del sistema financiero internacional.

168 Por otro lado, el Consejo considera que, no obstante la obligación de vigilancia a cargo de las entidades financieras de la Unión, éstas pueden no estar en condiciones de identificar y tratar las transferencias sospechosas, tanto más cuando las entidades implicadas en la proliferación nuclear intentan ocultar la identidad de las partes en las operaciones en cuestión.

169 Acerca del primer argumento del Consejo, el demandante no rebate las conclusiones del GAFI. Afirma sin embargo que no son pertinentes porque el régimen controvertido no tiene por objeto el blanqueo de capitales ni la financiación del terrorismo sino la proliferación nuclear.

170 Ese argumento no puede prosperar. En efecto, aunque los ámbitos referidos sean ciertamente diferentes están no obstante estrechamente ligados ya que los tres conciernen a la utilización de fondos económicos para lograr objetivos clandestinos. Esa circunstancia se refleja además en la definición de las tareas del GAFI y en el hecho de que las discusiones mantenidas en esa organización también tienen por objeto la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva.

171 Así pues, hay que apreciar que las conclusiones del GAFI pueden transponerse al presente caso y permiten por tanto concluir que, dadas las lagunas en el sistema iraní de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, las entidades iraníes y en especial las entidades financieras, corren también el riesgo acrecentado de ser conducidas a participar, voluntariamente o sin su conocimiento, en transferencias que pudieran contribuir a la proliferación nuclear. Tanto más es así porque, dado que el Gobierno iraní dirige las actividades ligadas a la proliferación nuclear, no es realista esperar que ese mismo Gobierno tome medidas legislativas o administrativas para impedirla.

172 En lo que atañe al segundo argumento del Consejo, es preciso señalar que el extracto del informe del GAFI que éste ha presentado insta en particular a que, además de una vigilancia reforzada ejercida por las entidades financieras, las autoridades de los países miembros del GAFI apliquen contra-medidas eficaces para proteger sus sectores financieros contra los riesgos emanantes de Irán. Esa constatación significa que, a juicio del GAFI, las entidades financieras no son capaces por sí solas de hacer frente al riesgo señalado de forma adecuada.

173 En este contexto, se ha recordado en el anterior apartado 161 que el demandante mismo fue llevada sin su conocimiento a prestar servicios de gestión de cuentas a una entidad iraní implicada en la proliferación nuclear, a pesar de sus sistemas de control interno. Por esa razón no cabe excluir que una entidad financiera de la Unión sea llevada también involuntariamente a participar en una transferencia de fondos que pudiera contribuir a la proliferación nuclear.

174 Por tanto, las circunstancias expuestas por el Consejo acreditan que el régimen controvertido era necesario, no obstante las obligaciones paralelas de vigilancia interna impuestas a las entidades financieras de la Unión.

175 En último lugar, no se pueden acoger los argumentos del demandante resumidos en el anterior apartado 160, fundados en que la eficacia de las medidas restrictivas aplicadas antes de la adopción del régimen controvertido nunca se puso en duda y fue confirmada por las orientaciones.

176 Ante todo, aunque el Consejo no haya presentado datos específicos demostrativos de que la eficacia de las medidas restrictivas haya sido objeto de refutación o de reservas, no deja de ser cierto que, desde la adopción del Reglamento n.º 423/2007, que fue el primer Reglamento relacionado con la proliferación nuclear, esas mismas medidas fueron progresivamente ampliadas, reforzadas y precisadas, lo que sugiere que el Consejo intentaba constantemente aumentar su eficacia.

177 Por otra parte, como resulta del anterior apartado 161, la sentencia Bank Melli Iran/Consejo, citada en el apartado 92 *supra* (EU:T:2009:401), únicamente confirmó la eficacia de las medidas restrictivas individuales en relación con los fondos de las personas y entidades sujetas a esas mismas medidas. En cambio, no permite deducir conclusiones válidas sobre la eficacia general del régimen de medidas restrictivas relacionadas con la proliferación nuclear.

178 Finalmente, la constatación que figura en las orientaciones de que, en sustancia, las medidas restrictivas individuales son generalmente más eficaces y causan un perjuicio menor al comercio lícito que las medidas restrictivas indiscriminadas, no supone en modo alguno que las medidas restrictivas generales no sean necesarias para alcanzar el objetivo pretendido por el Consejo, en particular cuando las medidas restrictivas individuales se manifiestan insuficientes para ello por sí solas, como ocurre en este asunto. Por otro lado, en cualquier caso, según resulta de la apreciación de los argumentos acerca del ámbito de aplicación del régimen controvertido expuesta en los siguientes apartados 187 a 199, el demandante califica erróneamente el régimen controvertido como medida «indiscriminada».

179 Por cuanto precede se ha de concluir que los argumentos del demandante no demuestran que la adopción del régimen controvertido, o más en general de un régimen que someta las transferencias entre las entidades financieras iraníes y las de la Unión a la vigilancia sistemática de las autoridades competentes de los Estados miembros no sea necesaria a causa de la existencia de las otras medidas restrictivas establecidas por el Reglamento n.º 267/2012.

180 Por consiguiente, debe desestimarse la presente alegación.

– Sobre el ámbito de aplicación del régimen controvertido

181 El demandante afirma que el régimen controvertido no tiene por objeto las transferencias de fondos que contribuyen a la proliferación nuclear, sino que constituye en realidad una prohibición general que impide toda actividad económica y toda transferencia de fondos entre las entidades financieras de la Unión e Irán. En efecto, toda vez que el régimen controvertido abarca al sector financiero iraní en su totalidad, el Consejo ha impuesto indebidamente prohibiciones globales basadas en generalizaciones sobre el conjunto de los bancos de un país. De esa manera, el régimen controvertido lleva a sospechar injustificadamente que casi todos los bancos iraníes participan en la proliferación nuclear y el blanqueo de dinero.

182 En ese contexto la alegación por el Consejo de que personas distintas de las identificadas en las medidas restrictivas individuales están implicadas en la proliferación nuclear no puede justificar el ámbito de aplicación del régimen controvertido, según el demandante. En efecto, esa alegación no concierne específicamente a los bancos, que son sin embargo los más afectados por el régimen controvertido, sino a personas y entidades en general. Por consiguiente, el régimen controvertido no se ajusta al objetivo pretendido ya que puede afectar con certeza a numerosas entidades no implicadas en la proliferación nuclear y a transferencias no ligadas a ésta, con el fin de afectar posiblemente a algunas que sí lo están.

183 El demandante alega en ese sentido que el criterio previsto en el artículo 30 *ter*, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 267/2012, introducido por el Reglamento impugnado, según el cual puede prohibirse cualquier transferencia de fondos que «podría infringir» alguna de las prohibiciones u obligaciones establecidas por el Reglamento n.º 267/2012, es especulativo y demasiado general. En opinión del demandante, para ser compatible con el principio de proporcionalidad la prohibición en cuestión sólo debería comprender las transferencias de fondos que «infringieran» las prohibiciones u obligaciones referidas.

184 El demandante añade que su propio caso permite demostrar que el ámbito de aplicación del régimen controvertido es excesivo. En efecto, suponiendo que hubiera estado realmente implicado en la proliferación nuclear, como afirmaba el Consejo, las medidas restrictivas individuales que le afectaran habrían sido a la vez apropiadas y suficientes para evitar el riesgo ligado a las transferencias de fondos que realizaba, y no eran necesarias medidas adicionales. Pues bien, puesto que resulta de la sentencia Bank Mellat/Consejo, citada en el apartado 16 *supra* (EU:T:2013:39), que el demandante no estaba implicada en la proliferación nuclear, no era necesario, *a fortiori*, limitar sus actividades lícitas mediante el régimen controvertido. Tanto más es así ya que se deduce de la sentencia de la United Kingdom Supreme Court (Tribunal Supremo del Reino Unido), sobre las medidas restrictivas del Reino Unido que la afectaban, que el demandante había establecido un sistema que permitía evitar toda infracción de las medidas restrictivas impuestas por el Consejo de Seguridad.

185 En ese contexto, el demandante mantiene subsidiariamente que el Consejo habría debido cuando menos excluirlo de la aplicación del régimen controvertido, puesto que es un banco que, según las apreciaciones del Tribunal General y de los tribunales británicos, no está implicado en la proliferación nuclear y ejerce la vigilancia necesaria para no estarlo.

186 El demandante destaca en último término que es manifiestamente desproporcionado que el régimen controvertido impida pagos e inversiones lícitos en la Unión.

187 Hay que observar previamente que la argumentación del demandante acerca de la interpretación del criterio previsto en el artículo 30 *ter*, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 267/2012, expuesta en la vista y resumida en el anterior apartado 183, es inadmisible por las razones manifestadas en los anteriores apartados 60 y 61.

188 En lo que atañe a los otros argumentos, en primer lugar, el demandante alega erróneamente con su argumento recordado en el anterior apartado 181 que el régimen controvertido es una «prohibición general» que impide toda actividad económica y toda transferencia de fondos entre las entidades financieras de la Unión e Irán. En efecto, como resulta del artículo 30 del Reglamento n.º 267/2012, según su modificación por el Reglamento impugnado, el régimen controvertido permite expresamente realizar las transferencias correspondientes a las finalidades que define, que incluyen en especial las transferencias de fondos relativas a las remesas personales y las vinculadas a un contrato comercial específico.

189 Además, aunque el régimen controvertido se propone ciertamente impedir las transferencias que pudieran contribuir a la proliferación nuclear realizadas por entidades financieras iraníes, su adopción no supone sin embargo ninguna sospecha del Consejo sobre la implicación voluntaria o consciente de ésas en la proliferación.

190 En segundo lugar, en cuanto a las obligaciones de carácter procedimental, es cierto que la obligación de notificación se aplica a todas las transferencias definidas en el artículo 30, apartado 3, letra a), del Reglamento n.º 267/2012. De igual modo, la obligación de solicitar la autorización previa se aplica a todas las transferencias previstas en el artículo 30, apartado 3, letras b) y c), del Reglamento n.º 267/2012. Así pues, esas dos obligaciones se aplican tanto a las transferencias que puedan contribuir a la proliferación nuclear como a las que no pueden contribuir a ella.

191 Sin embargo, esa circunstancia es inevitable dada la finalidad de las obligaciones referidas, que es ofrecer a las autoridades nacionales competentes las informaciones necesarias para identificar previamente las transferencias que pudieran contribuir a la proliferación nuclear y prohibirlas. En efecto, de no disponer de una notificación previa de una transferencia o de una solicitud de su autorización previa esas autoridades no pueden evaluarla para determinar si puede o no realizarse.

192 Así pues, el hecho de que las obligaciones de notificación y de solicitud de autorización abarquen transferencias que no pueden contribuir a la proliferación nuclear no significa que esas obligaciones no sean necesarias. Además, puesto que las disposiciones que establecen esas obligaciones no prohíben por sí mismas realizar transferencias, tampoco establecen ninguna «prohibición general».

193 En tercer lugar, toda vez que el demandante alega, según se expone en el anterior apartado 182, que el Consejo se apoya en alegaciones que no conciernen específicamente a los bancos sino a personas y entidades en general, se debe recordar que, según resulta del anterior apartado 13, el artículo 30 *bis* del Reglamento n.º 267/2012, introducido por el Reglamento impugnado, prevé restricciones similares que afectan a personas, entidades y organismos iraníes no incluidos en el ámbito de aplicación del régimen controvertido.

194 Además, la elección decidida por el Consejo de que el régimen controvertido debe aplicarse a las transferencias en las que intervengan las entidades financieras iraníes, mientras que las otras transferencias se someten a un régimen restrictivo que se diferencia en algunos aspectos, forma parte de la potestad que se le ha de reconocer en ese sentido, según resulta del anterior apartado 102. Por lo demás, esa elección se justifica por el riesgo especial creado por las entidades financieras iraníes, señalado en el anterior apartado 171.

195 En cuarto lugar las circunstancias específicas del demandante, invocadas por ésta según se expone en el anterior apartado 184, tienden a corroborar antes que desvirtuar la necesidad del régimen controvertido. En efecto, como se ha recordado en los anteriores apartados 125 a 127, el demandante había prestado servicios financieros de gestión de cuentas, que incluyen la ejecución de órdenes de transferencia, a una entidad implicada en la proliferación nuclear, antes de que esa implicación fuera públicamente conocida. De esa forma, el demandante fue conducido, sin su conocimiento, a realizar transferencias que podían contribuir a la proliferación nuclear, a pesar del sistema de control interno que alega.

196 Siendo así, el hecho de someter las transferencias de fondos entre el demandante y las entidades financieras de la Unión al régimen controvertido no va más allá de lo necesario para impedir las transferencias de fondos que pudieran contribuir a la proliferación nuclear, aunque el Consejo no haya demostrado su implicación en ésta, como han constatado tanto este Tribunal como los tribunales del Reino Unido.

197 Por consiguiente, es infundada la alegación sostenida por el demandante de que el Consejo estaba obligado a excluirlo específicamente del ámbito de aplicación del régimen controvertido.

198 En quinto lugar, sobre el argumento referido a los pagos y las inversiones en la Unión, recordado en el anterior apartado 186, basta observar que resulta de los anteriores apartados 141 y 142 que el régimen controvertido no se propone impedir el comercio lícito, ni por tanto prohibir las transferencias lícitas.

199 Por cuanto antecede se debe desestimar la presente alegación y en consecuencia el segundo motivo en su totalidad.

Sobre el cuarto motivo, relativo a los inconvenientes causados por el régimen controvertido

200 En primer lugar, en lo que atañe a los inconvenientes causados por el régimen controvertido en general, el demandante afirma que éste es generalizado, indiscriminado y carente de objeto específico, ya que afecta al sector financiero iraní en su totalidad. De esa forma el régimen en cuestión tiende a debilitar significativamente la economía iraní, y por ello a perjudicar inevitablemente a las personas iraníes que no están ligadas a la proliferación nuclear ni pueden influir en la política proseguida por el régimen iraní. Pues bien, ese efecto nefasto, que más allá del sector económico puede alcanzar al ámbito humanitario, por ejemplo en lo que atañe a la disponibilidad de medicamentos vitales, es manifiestamente desproporcionado y contrario a la necesidad de evitar esas consecuencias, recordada constantemente por la Unión.

201 El demandante añade en ese contexto que las excepciones previstas por el régimen controvertido no son suficientes para hacerlo proporcionado ya que son sumamente limitadas, se conceden con plena discrecionalidad por las autoridades competentes y son contrarias a las exigencias de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad, como se expone en el tercer motivo.

202 En segundo lugar, en lo referente a los inconvenientes que se le han causado, el demandante alega que no cabe duda alguna de que se ha restringido en grado considerable el ejercicio de sus derechos y libertades ya que el régimen controvertido prohíbe en definitiva toda transferencia de fondos entre él mismo y la Unión. Pues bien, puesto que el régimen controvertido no es necesario para impedir la proliferación nuclear o su financiación, no constituye la medida menos limitativa ni la lesión mínima de sus derechos, ello tanto menos cuando nunca ha aportado su apoyo a la proliferación nuclear, como se deduce de la sentencia Bank Mellat/Consejo, citada en el apartado 16 *supra* (EU:T:2013:39).

203 Las otras partes refutan el fundamento de los argumentos del demandante.

204 Según la jurisprudencia, toda medida restrictiva económica o financiera conlleva, por definición, efectos que pueden causar perjuicios a terceros cuya responsabilidad por la situación que condujo a la adopción de las medidas de las que se trata no se ha acreditado. La importancia de los objetivos perseguidos por la normativa discutida puede justificar las consecuencias negativas, incluso considerables, para ciertos operadores (véase en ese sentido la sentencia de 9 de julio de 2009, Melli Bank/Consejo, T-246/08 y T-332/08, EU:T:2009:266, apartado 111 y jurisprudencia citada).

205 En lo que atañe a los inconvenientes causados por el régimen controvertido para la economía iraní en general, es verdad que el régimen controvertido puede tener cierto impacto en ella ya que somete las transferencias de fondos a formalidades adicionales y su aplicación puede dar lugar a la prohibición de algunas transferencias. No obstante, ese impacto es limitado en dos aspectos.

206 Por un lado, como se ha señalado en el anterior apartado 164, la enumeración de las finalidades permisibles dentro del régimen controvertido es amplia ya que incluye las transferencias humanitarias, las transferencias de fondos de carácter personal y las transferencias ligadas a un contrato comercial específico.

207 Es preciso poner de relieve en ese contexto que las transferencias humanitarias, que constituyen una finalidad permisible, incluyen específicamente las transferencias relacionadas con la atención sanitaria y los equipos médicos. Así pues, la penuria de medicamentos esenciales en Irán, invocada por el demandante, no se puede atribuir al régimen controvertido como tal.

208 Por otro lado, según resulta de los anteriores apartados 187 a 199, el régimen controvertido no es una prohibición generalizada, indiscriminada y carente de objeto específico, pues no pretende impedir el comercio lícito, conforme al considerando 12 de la Decisión 2012/635, a la que da aplicación.

209 Además, del examen más adelante del tercer motivo resulta que el régimen controvertido no es contrario a las exigencias de seguridad jurídica y a la interdicción de la arbitrariedad, porque su aplicación se hubiera confiado a la plena discrecionalidad de las autoridades competentes.

210 Acerca de los supuestos inconvenientes causados al demandante mismo, se ha de reconocer que su actividad económica como entidad financiera puede hacerse más difícil por la aplicación del régimen controvertido, que la somete a formalidades adicionales.

211 Sin perjuicio de ello, el demandante no expone ningún dato concreto tendente a acreditar la amplitud de los inconvenientes que puede sufrir a causa del régimen controvertido.

212 Además, esos inconvenientes pueden ser contrarrestados por los factores enunciados en los anteriores apartados 206 a 208.

213 Por consiguiente, dada la importancia primordial del mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales, que son los objetivos últimos que sustentan las medidas dirigidas a impedir la proliferación nuclear y su financiación, los inconvenientes causados a la economía iraní en general así como al demandante no son desmesurados en relación con esos objetivos.

214 Se debe desestimar por tanto el cuarto motivo.

Sobre el tercer motivo

215 El demandante afirma que el régimen controvertido vulnera los principios de proporcionalidad y de seguridad jurídica, el principio de interdicción de la arbitrariedad, la obligación de motivación, la exigencia de que toda sanción esté unida a las garantías jurídicas necesarias y el principio de igualdad de trato.

216 Puntualiza, en primer lugar, que el Consejo no ha manifestado las razones por las que la adopción de las medidas restrictivas generales era necesaria o apropiada para realizar el objetivo pretendido.

217 Alega, en segundo lugar, que el régimen controvertido no presenta por su naturaleza las garantías jurídicas materiales y procedimentales reconocidas por el artículo 215 TFUE, apartado 3, y juzgadas esenciales por el Tribunal para proteger a las personas y entidades sujetas a las medidas restrictivas. En particular, según el demandante, dado que ese régimen libera al Consejo de la obligación de determinar si la imposición de una medida contra un banco determinado está justificada y es necesaria y proporcionada, invierte de esa forma la carga de la prueba. Además, el régimen controvertido únicamente prevé excepciones excesivamente limitadas a la prohibición que establece.

218 El demandante añade en ese contexto que ciertas medidas restrictivas individuales que afectaban a los bancos iraníes, entre ellos el mismo demandante, han sido anuladas por el Tribunal a causa de la vulneración de los derechos y garantías que protegen a estos últimos, reconocidos por el artículo 215 TFUE, apartado 3. Pues bien, al sustituir las medidas restrictivas individuales por el régimen controvertido, el Consejo no tomó medidas suplementarias para subsanar las deficiencias reprochadas por el Tribunal, a pesar de que el régimen controvertido tiene en conjunto efectos nefastos semejantes a los de las medidas restrictivas individuales.

219 En esas circunstancias el demandante mantiene que, puesto que la competencia del Consejo para adoptar medidas restrictivas generales no es más amplia que su competencia para adoptar medidas individuales, la ilegalidad de las medidas restrictivas individuales que le afectaban, reconocida en la sentencia Bank Mellat/Consejo, apartado 16 *supra* (EU:T:2013:39), supone la ilegalidad del régimen controvertido respecto al demandante.

220 En tercer lugar, según el demandante, el régimen controvertido no se ajusta a las exigencias de claridad, de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad reconocidas por la jurisprudencia.

221 En efecto, ninguna disposición limita la potestad discrecional de las autoridades nacionales para denegar la autorización de una transferencia específica ya que las disposiciones pertinentes se limitan a referirse a los fondos «que puedan contribuir» a la proliferación nuclear y al hecho de que las autoridades nacionales competentes «tengan motivos razonables para determinar» que una transferencia «podría infringir alguna de las prohibiciones u obligaciones» previstas. Los criterios así definidos son arbitrarios y aleatorios, según el demandante.

222 El demandante arguye en cuarto lugar que el régimen controvertido infringe el principio de igualdad de trato en dos aspectos.

223 Por un lado, ese régimen es discriminatorio porque sólo afecta a los bancos iraníes, a pesar de que los bancos establecidos en otros Estados corren el mismo riesgo de ser conducidos a apoyar la proliferación nuclear. En defecto de una justificación expuesta por el Consejo, el demandante considera que esa diferencia de trato constituye una discriminación basada en la nacionalidad.

224 Por otro lado, a falta de criterios lo bastante precisos y claros, la obligación de solicitar autorización previa establecida por el régimen controvertido es discriminatoria, según se deduce de la sentencia de 1 de junio de 1999, Konle (C-302/97, EU:C:1999:271, apartado 49).

225 Las otras partes rebaten el fundamento de los argumentos del demandante.

226 En primer lugar, en lo que atañe a la motivación de la adopción del régimen controvertido, según reiterada jurisprudencia la obligación de motivar un acto lesivo, que constituye un corolario del principio del respeto del derecho de defensa, tiene la finalidad, por una parte, de proporcionar al interesado una indicación suficiente sobre si el acto está bien fundado o si eventualmente adolece de algún vicio que permita impugnar su validez ante el juez de la Unión y, por otra parte, de permitir a éste el ejercicio de su control sobre la legalidad de éste (véase la sentencia de 15 de noviembre de 2012, Consejo/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, apartado 49 y jurisprudencia citada).

227 La motivación exigida por el artículo 296 TFUE debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de manera que el interesado pueda conocer las razones de las medidas adoptadas y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control (véase la sentencia Consejo/Bamba, citada en el apartado 226 *supra*, EU:C:2012:718, apartado 50 y jurisprudencia citada).

228 En el presente asunto, del considerando 12 de la Decisión 2012/635, a la que remite el séptimo considerando del Reglamento impugnado, resulta que «a fin de evitar la transferencia de bienes o recursos financieros o de otro tipo que pudieran contribuir a actividades nucleares de Irán con riesgos de proliferación o evitar el desarrollo de sistemas vectores de armas nucleares, también deben prohibirse las transacciones entre bancos de la Unión y bancos iraníes, salvo que hayan sido autorizadas de antemano por el Estado miembro de que se trate».

229 Esa motivación de un acto de alcance general como el régimen controvertido es suficiente. En efecto, fue comprendida por el demandante, que tuvo la posibilidad de impugnar de manera detallada la legalidad del régimen controvertido, y en especial de aducir su supuesta incompatibilidad con el principio de proporcionalidad. El Tribunal está también en condiciones de controlar la legalidad del régimen controvertido.

230 Debe desestimarse por ello la primera alegación del demandante.

231 En segundo lugar, acerca de las garantías jurídicas exigidas por el artículo 215 TFUE, apartado 3, no puede ser acogida la argumentación del demandante sobre el supuesto nexo entre la ilegalidad de las medidas restrictivas individuales y el régimen controvertido.

232 En efecto, tanto en la sentencia Bank Mellat/Consejo, citada en el apartado 16 *supra* (EU:T:2013:39), como en las otras sentencias anulatorias de las medidas restrictivas individuales que afectaban a bancos iraníes invocadas por el demandante, la anulación se fundamentaba en la falta de prueba de que la entidad interesada se ajustara realmente al criterio aplicado respecto a él por el Consejo, y en ciertas infracciones de los derechos procedimentales reconocidos a la entidad en el contexto de esa aplicación. Ahora bien, según resulta de los anteriores apartados 36 y 105, el régimen controvertido previsto por el artículo 1, punto 15, del Reglamento impugnado, en cuanto medida de alcance general, no se basa en la aplicación de criterio alguno al caso específico del demandante o de otra entidad, lo que significa que no se aplica de la misma manera que las medidas restrictivas individuales.

233 Siendo así, la anulación de las medidas restrictivas individuales que afectaban al demandante u otros bancos iraníes no tiene por sí misma incidencia en la legalidad del régimen controvertido, y ello tanto menos dado que, como se ha señalado en el anterior apartado 108, los efectos del régimen controvertido son mucho menos amplios que los de una congelación de fondos.

234 En lo que concierne a las garantías supuestamente aplicables al propio régimen controvertido, de los anteriores apartados 98 a 109 se sigue que no ha lugar a transponer a este asunto la jurisprudencia referida a las medidas restrictivas individuales, por lo que no se puede exigir al Consejo que demuestre que las entidades afectadas por el régimen controvertido están realmente implicadas en la proliferación nuclear. Por las mismas razones el Consejo no estaba obligado a apreciar esa misma circunstancia cuando adoptó el régimen controvertido.

235 Antes bien, al adoptar el régimen controvertido incumbía al Consejo asegurarse de su proporcionalidad, y apreciar por tanto si su adopción era apropiada y necesaria para lograr el objetivo de impedir la proliferación nuclear y su financiación, y de que no causaba inconvenientes desmesurados a las personas y entidades afectadas, entre ellas el demandante.

236 Pues bien, la apreciación de los motivos primero, segundo y cuarto, que ha incluido también el alcance de las finalidades permisibles de las transferencias, no ha revelado que el régimen controvertido fuera incompatible con el principio de proporcionalidad.

237 Por otro lado, el demandante no expone argumentos específicos sobre las garantías procedimentales que deberían aplicarse al régimen controvertido. En cualquier caso, como se ha recordado en el anterior apartado 232, en cuanto medida de alcance general el régimen controvertido no se basa en la aplicación individual de un criterio concreto al caso específico del demandante o de otra entidad. Por tanto, a diferencia del procedimiento de adopción de las medidas restrictivas individuales, las garantías jurídicas exigidas por el artículo 215 TFUE, apartado 3, no incluyen la obligación de que el Consejo exponga motivos concretos y específicos para cada persona o entidad afectada, ni la obligación de conceder acceso al expediente ni tampoco la posibilidad de que las personas y entidades afectadas presenten observaciones, o de que el Consejo las tome en consideración.

238 En efecto, la garantía jurídica esencial de orden procedimental en relación con un acto de alcance general como el régimen controvertido consiste en el control jurisdiccional efectivo de la legalidad del acto en cuestión.

239 Pues bien, esa garantía se asegura mediante el presente recurso, así como por la posibilidad de impugnar la denegación de autorización de transferencias individuales por parte de las autoridades de los Estados miembros ante el juez nacional competente, que puede en su caso plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la validez o la interpretación de las disposiciones pertinentes del Reglamento n.º 267/2012.

240 Así pues, se ha de concluir que el régimen controvertido no es contrario al artículo 215 TFUE, apartado 3, por lo que debe desestimarse la segunda alegación del demandante.

241 En tercer lugar, los argumentos del demandante sobre las exigencias de claridad y de seguridad jurídica y la interdicción de la arbitrariedad, relacionados con el criterio previsto en el artículo 30 *ter*, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 267/2012, son inadmisibles por las razones expuestas en los anteriores apartados 60 y 61.

242 En lo que atañe a los otros aspectos del régimen controvertido se ha de señalar que el principio de seguridad jurídica, que forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión y exige, en particular, que las normas jurídicas sean claras, precisas y previsibles en sus efectos, en especial, cuando pueden tener consecuencias desfavorables para los individuos y las empresas (sentencia de 18 de noviembre de 2008, Förster, C-158/07, EU:C:2008:630, punto 67), es ciertamente aplicable a las medidas restrictivas establecidas por ese régimen.

243 Ahora bien, el artículo 30, apartado 2, del Reglamento n.º 267/2012, según su modificación por el Reglamento impugnado, enumera limitativamente los supuestos en los que se puede autorizar una transferencia, mientras que su artículo 30, apartados 3 y 4, fija los umbrales por debajo de los que no se exige una notificación ni una autorización. Así pues, esas disposiciones definen con suficiente claridad y precisión el ámbito de aplicación de las restricciones y obligaciones que establecen.

244 Por tanto, debe desestimarse la tercera alegación del demandante.

245 En cuarto lugar, en lo que atañe a la alegación fundada en la supuesta vulneración del principio de igualdad hay que recordar que, según la jurisprudencia, ese principio constituye un principio fundamental del Derecho y prohíbe que situaciones semejantes sean tratadas de modo diferente o que situaciones diferentes sean tratadas de igual modo, a no ser que la diferencia de trato esté objetivamente justificada (sentencia Bank Melli Iran/Consejo, citada en el apartado 92 *supra*, EU:T:2009:401, apartado 56).

246 Ahora bien, en cuanto a la alegada discriminación basada en la nacionalidad, se ha apreciado en el anterior apartado 171 que las entidades iraníes y en particular las entidades financieras corren el riesgo acrecentado de ser conducidas a participar, voluntariamente o sin su conocimiento, en transferencias que pudieran contribuir a la proliferación nuclear. Esa circunstancia justifica el trato desigual de las entidades financieras iraníes previsto por el régimen controvertido.

247 Por otra parte, la obligación de solicitar autorización previa impuesta en el régimen controvertido es aplicable a todas las transferencias entre cualquier entidad financiera establecida en Irán y cualquier entidad financiera situada en la Unión que supere los umbrales fijados, con abstracción de la identidad de esas entidades. Por tanto, es infundada la alegación por el demandante de que esa obligación es discriminatoria, y ello tanto más cuando las disposiciones que la establecen son lo bastante claras y precisas, como se ha apreciado en el anterior apartado 243.

248 Además, no puede desvirtuar esa apreciación la sentencia Konle, citada en el apartado 224 *supra* (EU:C:1999:271), citada por el demandante. En efecto, esa sentencia se refiere a un sistema de autorización previa a la adquisición de bienes inmuebles y se dictó por tanto en circunstancias de hecho que difieren sustancialmente de las de ese asunto, por lo que no es pertinente.

249 Así pues, debe desestimarse la cuarta alegación y por consiguiente el tercer motivo en su totalidad.

250 Como sea que se han desestimado todos los motivos, también debe desestimarse el recurso.

Costas

251 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimado el recurso, procede condenar en costas al demandante, de conformidad con las pretensiones del Consejo.

252 A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, los Estados miembros y las instituciones que hayan intervenido en el litigio soportarán sus propias costas. En consecuencia, el Reino Unido y la Comisión cargarán con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera)

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Bank Mellat cargará con sus propias costas y con las del Consejo de la Unión Europea.

3) El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la Comisión Europea cargarán con sus propias costas.

Kanninen Pelikánová Buttigieg

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 2 de junio de 2016.

Firmas