Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. GIOVANNI PITRUZZELLA
presentadas el 17 de junio de 2021 [1]

Asunto C-340/20

Bank Sepah
contra
Overseas Financial Limited,
Oaktree Finance Limited

[Petición de decisión prejudicial planteada por la Cour de cassation (Tribunal de Casación, Francia)]

«Procedimiento prejudicial — Política exterior y de seguridad común — Medidas restrictivas contra Irán — Reglamento (CE) n.º 423/2007 — Congelación de fondos de personas, entidades u organismos que el Consejo de la Unión Europea ha reconocido como participantes en la proliferación nuclear — Conceptos de "bloqueo de fondos" y de "congelación de recursos económicos" — Posibilidad de aplicar una medida cautelar sobre los fondos y recursos económicos congelados — Crédito previo a la congelación de fondos y ajeno al desarrollo del programa nuclear y balístico iraní»

I. Introducción

1. ¿Puede el acreedor de una persona o entidad con respecto a la cual se han adoptado medidas de congelación de fondos y de recursos económicos en el marco de la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea diligenciar, sin autorización previa de la autoridad nacional competente, medidas cautelares que carecen de efecto atributivo destinadas a garantizar el cobro de sus créditos, como una garantía constituida por orden judicial o un embargo preventivo, respecto de los activos inmovilizados?

2. Esta cuestión inédita se plantea en el marco del presente asunto, que versa sobre la interpretación del artículo 1, letras h) y j), y del artículo 7, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 423/2007 del Consejo, de 19 de abril de 2007, sobre la adopción de medidas restrictivas contra Irán, [2] y los Reglamentos (UE) n.ºs 961/2010 [3] y 267/2012 [4] (en lo sucesivo, «Reglamentos sucesivos»).

1 Lengua original: francés.

2 DO 2007, L 103, p. 1.

3 Reglamento del Consejo, de 25 de octubre de 2010, relativo a medidas restrictivas contra Irán y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 423/2007 (DO 2010, L 281, p. 1).

4 Reglamento del Consejo, de 23 de marzo de 2012, relativo a medidas restrictivas contra Irán y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 961/2010 (DO 2012, L 88, p. 1).

3. La presente petición de decisión prejudicial ha sido planteada por la Cour de cassation (Tribunal de Casación, Francia) en el marco de un litigio entre Bank Sepah, un banco iraní cuyos activos han sido objeto de una medida de congelación de fondos y de recursos económicos y dos acreedores de dicho banco, Overseas Financial Limited y Oaktree Finance Limited. Esta petición brinda al Tribunal de Justicia la ocasión de aclarar ulteriormente el alcance de los conceptos de «bloqueo de fondos» y de «congelación de recursos económicos».

II. Marco jurídico

4. En el marco de las medidas adoptadas para presionar a la República Islámica de Irán para que ponga fin a las actividades nucleares que representan un riesgo de proliferación y al desarrollo de sistemas de vectores de armas nucleares, el Consejo de la Unión Europea aplicó la Resolución 1737 (2006) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (en lo sucesivo, «Consejo de Seguridad»), de 23 de diciembre de 2006 —que disponía la congelación de los fondos y de los recursos económicos de las personas y entidades implicadas en actividades relacionadas con la energía nuclear o con misiles balísticos en Irán— mediante la adopción de la Posición Común 2007/140/PESC, de 27 de febrero de 2007, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán. [5]

5. El artículo 5, apartado 1, de esta Posición Común disponía la congelación de los fondos y recursos económicos que fuesen pertenencia de las personas y entidades mencionadas en el anexo de la Resolución 1737 (2006), o mencionadas con arreglo a la citada Resolución, así como de todos los fondos y recursos económicos que fuesen propiedad o estuviesen bajo el control o a disposición, directa o indirectamente, de estas personas o entidades. Estas personas y entidades se enumeraban en el anexo I de dicha Posición Común.

6. La lista que figura en el anexo de la Resolución 1737 (2006) fue actualizada por varias resoluciones posteriores, en especial por la Resolución 1747 (2007) del Consejo de Seguridad, de 24 de marzo de 2007. A raíz de esta última Resolución, el Consejo adoptó la Posición Común 2007/246/PESC. [6]

7. Sobre la base de la Posición Común 2007/140, el Consejo adoptó el Reglamento n.º 423/2007.

8. El artículo 1, letras h) y j) de dicho Reglamento prevé que:

«A los efectos del presente Reglamento solamente, se aplicarán las siguientes definiciones:

[…]

h) “bloqueo de fondos”: el hecho de impedir cualquier movimiento, transferencia, alteración, utilización, negociación de fondos o acceso a estos, cuyo resultado sea un cambio de volumen, importe, localización, control, propiedad, naturaleza o destino de esos fondos, o cualquier otro cambio que permita la utilización de dichos fondos, incluida la gestión de cartera;

[…]

[5] DO 2007, L 61, p. 49.

[6] Posición Común de 23 de abril de 2007, por la que se modifica la Posición Común 2007/140 (DO 2007, L 106, p. 67).

j) "congelación de recursos económicos": el hecho de impedir todo uso de esos recursos con fines de obtención de fondos, bienes o servicios, en particular, aunque no exclusivamente, la venta, el alquiler o la hipoteca;

[…]»

9. El artículo 7 del citado Reglamento tiene el siguiente tenor:

«1. Se congelarán todos los fondos y recursos económicos cuya propiedad, control o tenencia corresponda a las personas físicas o jurídicas, las entidades o los organismos enumerados en el anexo IV. […]

[…]

3. No se pondrá a disposición directa ni indirecta de las personas físicas o jurídicas o de las entidades u organismos enumerados en los anexos IV y V, ni se utilizará en beneficio de las mismas, ningún tipo de fondos o recursos económicos.

4. Queda prohibida la participación consciente y deliberada en actividades cuyo objeto o efecto directo o indirecto sea la elusión de las medidas mencionadas en los apartados 1, 2 y 3.»

10. A tenor de lo dispuesto en el artículo 8 de este Reglamento:

«No obstante lo dispuesto en el artículo 7, las autoridades competentes de los Estados miembros, tal como se indican en los sitios de [i]nternet expuestos en el anexo III, podrán autorizar la liberación de determinados fondos o recursos económicos congelados, cuando concurran las siguientes condiciones:

a) que los capitales o recursos económicos sean objeto de embargo judicial, administrativo o arbitral establecido antes de la fecha en que la persona, entidad o grupo contemplados por el artículo 7 hayan sido designados por el Comité de Sanciones, el Consejo de Seguridad o el Consejo, o sean objeto de una resolución judicial, administrativa o arbitral pronunciada antes de dicha fecha;

[…]»

11. El Reglamento (CE) n.º 441/2007 de la Comisión, de 20 de abril de 2007, por el que se modifica el Reglamento n.º 423/2007 [7] incluyó a Bank Sepah en la lista que figura en el anexo IV del Reglamento n.º 423/2007.

12. El Reglamento n.º 423/2007 fue sustituido posteriormente por el Reglamento n.º 961/2010, del que es sucesor el Reglamento n.º 267/2012, que sigue estando en vigor. El artículo 1, letras h) e i), y los artículos 16 y 17 del Reglamento n.º 961/2010, así como el artículo 1, letras j) y k), y los artículos 23 y 24 del Reglamento n.º 267/2012, son sustancialmente idénticos al artículo 1, letras h) y j), y a los artículos 7 y 8 del Reglamento n.º 423/2007. Bank Sepah figura en la lista del anexo VII del Reglamento n.º 961/2010 y en la del anexo VIII del Reglamento n.º 267/2012. En aras

[7] DO 2007, L 104, p. 28.

de la brevedad, a lo largo de mis conclusiones me referiré únicamente a las disposiciones del Reglamento n.º 423/2007, en el entendimiento de que las mismas consideraciones jurídicas se aplican a las disposiciones correspondientes de los Reglamentos sucesivos.

III. Hechos, procedimiento principal y cuestiones prejudiciales

13. A raíz de la Resolución 1747 (2007), que fue aplicada mediante la Posición Común 2007/246 y el Reglamento 441/2007, Bank Sepah fue inscrita en la lista de las entidades implicadas en actividades relacionadas con la energía nuclear o con misiles balísticos cuyos activos debían ser congelados.

14. Mediante sentencia de la cour d'appel de Paris (Tribunal de Apelación de París, Francia) de 26 de abril de 2007, Bank Sepah fue condenada a pagar a Overseas Financial y a Oaktree Finance el contravalor en euros de la cantidad de, respectivamente, 2 500 000 dólares estadounidenses (USD) (unos 2 050 000 euros) y 1 500 000 USD (unos 1 230 000 euros), más los intereses legales desde la fecha de dicha sentencia.

15. Tras la obtención de pagos parciales, el 2 de diciembre de 2011 Overseas Financial y Oaktree Finance solicitaron al Ministro de Economía que autorizase, con arreglo al artículo 8 del Reglamento n.º 423/2007, la liberación del saldo restante adeudado. Al no haber obtenido respuesta del Ministro, Overseas Financial y Oaktree Finance interpusieron recurso de anulación contra la denegación implícita de su solicitud. El tribunal administratif de Paris (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de París, Francia) desestimó dicho recurso por considerar que toda liberación efectuada de conformidad con el artículo 8 de dicho Reglamento debía referirse a una decisión adoptada antes del 23 de diciembre de 2006, fecha de la Resolución 1737 (2006), mientras que la condena al pago de Bank Sepah se dictó después de esa fecha.

16. Habida cuenta de que, a raíz de la supresión de Bank Sepah de la lista de entidades sujetas a medidas restrictivas, que tuvo lugar el 23 de enero de 2016,[8] ya no se exigía ninguna autorización administrativa para obtener el pago adeudado, el 21 de octubre de 2016 la cour administrative d'appel de Paris (Tribunal de Apelación de lo Contencioso-Administrativo de París, Francia), ante la que se había interpuesto recurso de apelación, declaró el sobreseimiento de dicho recurso.[9]

17. El 17 de mayo de 2016 Overseas Financial y Oaktree Finance giraron a Bank Sepah sendas liquidaciones y, a continuación, al no haber recibido pago alguno, el 5 de julio de 2016 instaron el embargo de fondos, derechos sociales y valores titularidad de Bank Sepah. Mediante sentencia de 9 de enero de 2017, el juez de ejecución validó tales embargos, así como el importe de los mismos, que incluían los intereses previstos en la sentencia de la cour d'appel de Paris de 26 de abril de 2007. En su recurso de apelación interpuesto contra esta decisión, Bank Sepah alegó que no se la podía considerar deudora de los intereses, al no haber podido pagar su deuda debido al

[8] Véase el artículo 1 del Reglamento de Ejecución (UE) 2016/74 del Consejo, de 22 de enero de 2016, por el que se aplica el Reglamento (UE) n.º 267/2012 relativo a medidas restrictivas contra Irán (DO 2016, L 16, p. 6).

[9] A raíz de un recurso de apelación interpuesto contra la decisión del tribunal administratif de Paris (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de París), dicho órgano jurisdiccional planteó una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia sobre la validez del artículo 17 del Reglamento n.º 961/2010, cuyo tenor es fundamentalmente idéntico al del artículo 8 del Reglamento n.º 423/2007. A raíz de la supresión de Bank Sepah de la lista de entidades sujetas a medidas restrictivas, el Tribunal de Justicia pronunció un sobreseimiento mediante auto de 23 de marzo de 2016, Overseas Financial y Oaktree Finance (C-319/15, no publicado, EU:C:2016:268).

acaecimiento de un supuesto de fuerza mayor resultante de la congelación de sus activos mediante el Reglamento n.º 423/2007, lo que, en su opinión, acarreaba la suspensión del devengo de los intereses.

18. Mediante sentencia de 8 de marzo de 2018, la cour d'appel de Paris (Tribunal de Apelación de París), por una parte, desestimó el recurso de apelación de Bank Sepah y, por otra parte, señaló que, en cambio, debía aplicarse un plazo de prescripción de cinco años a las circunstancias controvertidas en el litigio principal. En efecto, según el Tribunal de Apelación, nada impedía a Overseas Financial y a Oaktree Finance adoptar medidas de ejecución con carácter cautelar, las cuales habrían podido interrumpir el plazo de prescripción. Puesto que no se habían adoptado tales medidas antes de las liquidaciones de 17 de mayo de 2016, el Tribunal de Apelación declaró que los intereses que Overseas Financial y Oaktree Finance podían reclamar debían, en consecuencia, limitarse a los devengados a partir del 17 de mayo de 2011, a saber, cinco años antes de que se girasen tales liquidaciones.

19. Tanto Bank Sepah como Overseas Financial y Oaktree Finance han interpuesto recursos de casación ante el órgano jurisdiccional remitente. En particular, Overseas Financial y Oaktree Finance impugnan la parte de la sentencia dictada en apelación que se refiere al plazo de prescripción de cinco años en relación con los intereses.

20. En lo que atañe a dicha cuestión, el órgano jurisdiccional remitente considera que la solución del litigio principal depende de que Overseas Financial y Oaktree Finance hubieran podido interrumpir el plazo de prescripción adoptando una medida cautelar o de ejecución forzosa sobre los activos inmovilizados de Bank Sepah.

21. A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente señala que ni el Reglamento n.º 423/2007 ni los Reglamentos sucesivos contienen disposición alguna que prohíba expresamente a un acreedor adoptar una medida cautelar o de ejecución forzosa sobre los bienes inmovilizados de su deudor y que, habida cuenta de la definición del concepto de «bloqueo de fondos» que figura en estos Reglamentos, no puede impedirse la adopción de medidas no comprendidas en ninguna de las prohibiciones contempladas en estos Reglamentos con respecto a los activos inmovilizados. Según dicho órgano jurisdiccional, la cuestión que se plantea es si las medidas cautelares que no tienen efecto atributivo, como los embargos preventivos y las garantías constituidas por orden judicial previstas por el code des procédures civiles d'exécution (Código de Procedimientos Civiles de Ejecución) francés,[10] pueden adoptarse sin autorización previa respecto de los activos inmovilizados.

22. El órgano jurisdiccional remitente se pregunta, en primer lugar, si, a pesar de la falta de efecto atributivo, los embargos preventivos y las garantías constituidas por orden judicial no implican una modificación del «destino» de los fondos objeto de las mismas, en el sentido que se da a este

[10] Con arreglo al artículo 523 del Código de Procedimientos Civiles de Ejecución, el *embargo preventivo* de créditos produce los efectos de una consignación prevista en el artículo 2350 del code civil francés (Código Civil), que implica una afectación especial del bien embargado y el derecho del acreedor a que sus créditos se vean satisfechos de manera prioritaria con respecto a los demás acreedores sobre un bien mueble o un conjunto de bienes muebles corporales, presentes o futuros. El órgano jurisdiccional remitente señala que los embargos preventivos carecen de efecto atributivo, puesto que los bienes, créditos y derechos embargados permanecen en el patrimonio del deudor. A tenor de lo dispuesto en el artículo 531 de ese Código, las *garantías constituidas por orden judicial* pueden recaer sobre los inmuebles (hipoteca), sobre los fondos de comercio o sobre las acciones, participaciones sociales y valores mobiliarios (pignoración); de conformidad con dicho artículo, los bienes sobre los que se ha constituido una garantía de este tipo siguen siendo alienables. Las garantías constituidas por orden judicial implican que, en caso de enajenación de los bienes y derechos objeto de las mismas, el crédito del beneficiario de la garantía debe satisfacerse con carácter prioritario con cargo al precio de la venta. Según el órgano jurisdiccional remitente, esta medida cautelar, al igual que el embargo preventivo, carece de efecto atributivo en la medida en que no impone ninguna obligación al titular de los bienes o derechos de que se trate de enajenarlos y no afecta a su derecho a elegir a la persona en favor de quien los enajena.

término en la definición de bloqueo de fondos que figura en el Reglamento n.º 423/2007 y en los Reglamentos sucesivos y, más en general, si tales medidas no pueden permitir una «utilización» de los fondos y de los recursos económicos a que se refieren, en el sentido que se da a este término en dichos Reglamentos.

23. Según el órgano jurisdiccional remitente, cabría considerar que estas medidas, dado que garantizan a quien las adopte ver satisfechos sus créditos de manera prioritaria con cargo a los bienes, derechos y créditos hipotecados, pignorados o embargados con carácter cautelar, una vez liberados los fondos, pueden, en efecto, incitar a un operador económico a celebrar un contrato con la persona o entidad cuyos activos estén inmovilizados, lo que equivaldría a que esta última utilizase el valor económico de sus activos considerados fondos o, gracias al valor económico de sus activos considerados recursos económicos, obtuviese fondos, bienes o servicios.

24. En segundo lugar, el órgano jurisdiccional remitente observa que dicho riesgo resulta no obstante inexistente en el presente asunto, en el que las sociedades Overseas Financial y Oaktree Finance pretenden cobrar un crédito que, a pesar de haber sido declarado mediante una resolución judicial posterior a la inmovilización de los activos de Bank Sepah, se basa en una causa que es a la vez ajena al programa nuclear y balístico iraní y anterior a que se decretara dicha congelación. Según este órgano jurisdiccional, se plantea, por lo tanto, la cuestión de si la posibilidad de adoptar, sin autorización previa, una medida relativa a los activos inmovilizados debe apreciarse únicamente con arreglo a la naturaleza de la medida de que se trate, sin tener en cuenta las especificidades del presente asunto, o si, por el contrario, estas especificidades pueden ser tenidas en cuenta.

25. En estas circunstancias, la Cour de cassation (Tribunal de Casación) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Deben interpretarse el artículo 1, letras h) y j), y el artículo 7, apartado 1, del Reglamento [n.º 423/2007], el artículo 1, letras i) y h), y el artículo 16, apartado 1, del Reglamento [n.º 961/2010] y el artículo 1, letras k) y j), y el artículo 23, apartado 1, del Reglamento [n.º 267/2012] en el sentido de que se oponen a que se diligencie respecto de activos inmovilizados, sin autorización previa de la autoridad nacional competente, una medida que carece de efecto atributivo, como una garantía constituida por orden judicial o un embargo preventivo, previstos por el Código de los Procedimientos Civiles de Ejecución francés?

2) Para responder a la primera cuestión, ¿es pertinente el hecho de que la causa del crédito contra la persona o entidad cuyos activos han sido inmovilizados sea ajena al desarrollo del programa nuclear y balístico iraní y previa a la [Resolución 1737 (2006)] de 23 de diciembre de 2006 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas?».

IV. Análisis jurídico

A. Sobre la primera cuestión prejudicial

26. Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los conceptos de «bloqueo de fondos» y de «congelación de recursos económicos», previstos en el Reglamento n.º 423/2007 y en los Reglamentos sucesivos, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a que se diligencie respecto de activos inmovilizados, sin

autorización previa de la autoridad nacional competente, una medida que carece de efecto atributivo, como una garantía constituida por orden judicial o un embargo preventivo previstos en el Derecho francés.

27. Las partes que han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia mantienen posturas encontradas sobre la respuesta que se ha de dar a esta cuestión prejudicial. Por una parte, el Gobierno francés y Overseas Financial y Oaktree Finance sostienen que es necesario obtener una autorización de la autoridad competente antes de poder diligenciar, respecto de activos inmovilizados, una medida cautelar como las contempladas por el órgano jurisdiccional remitente. Por otra parte, Bank Sepah considera que pueden diligenciarse dichas medidas cautelares respecto de activos inmovilizados sin obtener una autorización previa de la autoridad competente. La Comisión Europea, por su parte, es de la opinión de que no es necesario obtener una autorización previa de la autoridad competente para poder diligenciar, respecto de activos inmovilizados, medidas cautelares como las previstas por el órgano jurisdiccional remitente, si bien la parte que pretenda hacerlo estará obligada a informar a dicha autoridad previa y sistemáticamente.

28. La respuesta a la primera cuestión prejudicial planteada por el órgano jurisdiccional remitente exige interpretar, a fin de determinar su alcance, los conceptos de «bloqueo de fondos» y de «congelación de recursos económicos», según se definen en el artículo 1, letras h) y j), del Reglamento n.º 423/2007 y en las disposiciones correspondientes de los Reglamentos sucesivos. La interpretación de estas disposiciones debe tener por objeto comprobar si las medidas cautelares que carecen de efecto atributivo, como las contempladas por el órgano jurisdiccional remitente, están comprendidas en el ámbito de aplicación de dichos conceptos.

29. A este respecto, es preciso recordar que, según reiterada jurisprudencia, al interpretar una disposición del Derecho de la Unión, hay que tener en cuenta no solo los términos empleados en ella, sino también su contexto, los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte y, en su caso, su génesis. [11]

30. En cuanto a la interpretación literal de las disposiciones en cuestión, es preciso observar que, como ha señalado el órgano jurisdiccional remitente, ni el Reglamento n.º 423/2007 ni los Reglamentos sucesivos establecen una prohibición expresa de diligenciar medidas cautelares respecto de fondos o recursos congelados. En estos Reglamentos, no obstante, los conceptos de «bloqueo de fondos» y de «congelación de recursos económicos» se definen en términos especialmente amplios, con el fin de que los activos de las personas que figuran en la lista se inmovilicen en la mayor medida posible en la fecha de su designación.

31. Así las cosas, en lo que atañe, primeramente, al concepto de «bloqueo de fondos», este se refiere a «cualquier movimiento, transferencia, alteración, utilización, negociación de fondos o acceso a estos, cuyo resultado sea un cambio de volumen, importe, localización, control, propiedad, naturaleza o destino de esos fondos, o cualquier otro cambio que permita la utilización de dichos fondos, incluida la gestión de cartera».

32. De esta definición se desprende explícitamente que el bloqueo de fondos no solo se opone a las medidas que puedan modificar la extensión del patrimonio de las personas y entidades sancionadas, sino que también se opone a las operaciones sobre dichos fondos que tengan exclusivamente por objeto cambiar su naturaleza o destino. De este modo, resulta que esta

[11] Véase, en particular, la sentencia de 14 de mayo de 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU y C-925/19 PPU, EU:C:2020:367), apartado 113 y jurisprudencia citada.

definición incluye en el concepto de «bloqueo de fondos» las medidas que carecen de efecto atributivo, puesto que no implican un cambio del control o un cambio de la propiedad de los fondos de que se trate.

33. Por lo que se refiere a los medios previstos para prevenir estas medidas, estos se definen de manera extensiva, incluyendo «cualquier movimiento, transferencia, alteración, utilización, negociación de fondos o acceso a estos». El uso del pronombre indefinido «cualquier» es, a mi modo de ver, un indicio de la intención del legislador de la Unión de caracterizar de manera muy amplia la definición del concepto de «bloqueo de fondos».

34. De ello se sigue que la definición del concepto de «bloqueo de fondos» está redactada de tal manera que engloba cualquier utilización de fondos cuyo resultado sea, en particular, modificar el destino de esos fondos, es decir, su afectación, su uso o su finalidad, sin transferir no obstante el control o incluso la propiedad de dichos fondos. Por lo tanto, también se refiere a medidas de utilización de los fondos que carecen de efecto atributivo.

35. En lo tocante, a continuación, al concepto de «congelación de recursos económicos», este se define en el artículo 1, letra j), del Reglamento n.º 423/2007 y en las disposiciones correspondientes de los Reglamentos sucesivos, como «el hecho de impedir todo uso de esos recursos con fines de obtención de fondos, bienes o servicios, en particular, aunque no exclusivamente, la venta, el alquiler o la hipoteca».

36. Del propio tenor de esta disposición se desprende que el legislador de la Unión también pretendió definir el concepto de «congelación de recursos económicos» en sentido amplio, como se deduce del uso del término «todo uso» [en la versión francesa, de los términos «toute action» y «de quelque manière que ce soit»].

37. Además, dicha definición contiene una lista —proporcionada expresamente a título de ejemplo y, en consecuencia, abierta— de las medidas que no pueden aplicarse a los recursos económicos; de la disposición controvertida se desprende explícitamente que la «hipoteca» es una de ellas. Pues bien, como han puesto de relieve el Gobierno francés y Overseas Financial y Oaktree Finance, la hipoteca constituye —en Derecho francés, pero también en el Derecho de otros Estados miembros [12]—, una garantía inmobiliaria, de naturaleza jurídica, convencional o judicial, que otorga al acreedor que se beneficia de la misma un derecho de preferencia que va acompañado de la facultad de persecución, pero que no implica la transmisión del control o de la propiedad del inmueble hipotecado. Se trata, por lo tanto, de una medida que carece de efecto atributivo.

38. Del análisis literal de las disposiciones controvertidas se desprende que estas definen los conceptos de «bloqueo de fondos» y de «congelación de recursos económicos» en términos amplios para incluir en dichos conceptos la gama más amplia posible de operaciones económicas sobre los fondos y sobre los recursos económicos congelados. Las definiciones de esos conceptos que figuran en las citadas disposiciones se refieren, además, explícitamente a las medidas que carecen de efecto atributivo.

[12] Véanse los artículos 2393 y ss. del code civil francés. Véanse también, a modo de ejemplo, por lo que se refiere al Derecho italiano, los artículos 2808 y ss. del Codice civile (Código Civil); en lo tocante al Derecho español, los artículos 1874 y ss. del Código Civil y 104 y ss. de la Ley Hipotecaria, y, en lo que atañe al Derecho alemán, los artículos 1113 y ss. del Bürgerliches Gesetzbuch (Código Civil).

39. La exigencia de una interpretación amplia de los conceptos de «bloqueo de fondos» y de «congelación de recursos económicos», que no excluye de sus ámbitos de aplicación las medidas que se diligencien respecto de los fondos y recursos económicos congelados que carezcan de efecto atributivo, se ve corroborada, por lo demás, por el análisis contextual y los objetivos perseguidos por el Reglamento n.º 423/2007 y los Reglamentos sucesivos.

40. En efecto, desde un punto de vista contextual, esta interpretación amplia es coherente con el alcance amplio del tenor del artículo 7, apartado 1, del Reglamento n.º 423/2007 y de las disposiciones correspondientes de los Reglamentos sucesivos que tienen por objeto congelar todos los fondos y recursos económicos de las personas y entidades afectadas.

41. Dicha interpretación también es coherente con el alcance amplio que reconoce el Tribunal de Justicia a los conceptos, por una parte, de «fondos o recursos económicos» [13] y, por otra parte, de «puesta a disposición», [14] en su jurisprudencia relativa a la aplicación de las medidas restrictivas adoptadas respecto de las personas física y jurídicas sometidas a las medidas de congelación de fondos y de recursos económicos.

42. Así, en lo que atañe al concepto de «fondos y recursos económicos», de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que este tiene un sentido amplio, que abarca los activos de cualquier naturaleza adquiridos por cualquier medio. [15]

43. En cuanto a la expresión «[puesta] a disposición», de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que también ha de entenderse en su acepción amplia, que engloba cualquier acto cuya realización sea necesaria para permitir a una persona, grupo o entidad objeto de una medida de congelación de fondos o de recursos económicos obtener efectivamente la posibilidad de disponer plenamente de los fondos u otros activos financieros o recursos económicos de que se trate. [16]

44. Además, la interpretación amplia a que se refiere el punto 39 anterior resulta necesaria habida cuenta de la exigencia de evitar toda elusión que figura explícitamente en el artículo 7, apartado 4, del Reglamento n.º 423/2007. [17]

45. Desde un punto de vista teleológico, la interpretación amplia de los conceptos de «bloqueo de fondos» y de «congelación de recursos económicos», prevista en el punto 39 anterior, es coherente con los objetivos de los Reglamentos por los que se aplican las medidas restrictivas de congelación de los activos y, específicamente, con el objetivo perseguido por el Reglamento n.º 423/2007 y por los Reglamentos sucesivos, en el marco de las medidas restrictivas adoptadas contra Irán.

[13] Definido en el artículo 1, letras g) e i), del Reglamento n.º 423/2007. Véanse también el artículo 1, letras f) y j) del Reglamento n.º 961/2010 y el artículo 1, letras h) y l), del Reglamento n.º 267/2012.

[14] A tenor de lo dispuesto en el artículo 7, apartado 3, del Reglamento n.º 423/2007, «no se pondrá a disposición directa ni indirecta de las personas físicas o jurídicas o de las entidades u organismos enumerados en los anexos IV y V, ni se utilizará en beneficio de las mismas, ningún tipo de fondos o recursos económicos». Véase también el artículo 16, apartado 3, del Reglamento n.º 961/2010 y el artículo 23, apartado 3, del Reglamento n.º 267/2012, que contienen una disposición equivalente.

[15] Véanse, por analogía, las sentencias de 29 de junio de 2010, E y F (C-550/09, EU:C:2010:382), apartado 69, y de 17 de enero de 2019, SH (C-168/17, EU:C:2019:36), apartado 53.

[16] Véanse, por analogía, las sentencias de 11 de octubre de 2007, Möllendorf y Möllendorf-Niehuus (C-117/06, EU:C:2007:596), apartados 50 y 51; de 29 de junio de 2010, E y F (C-550/09, EU:C:2010:382), apartados 66 y 67, y de 21 de diciembre de 2011, Afrasiabi y otros (C-72/11, EU:C:2011:874), apartado 40.

[17] Sobre esta exigencia, véase la sentencia de 21 de diciembre de 2011, Afrasiabi y otros (C-72/11, EU:C:2011:874), apartado 62 y jurisprudencia citada.

46. En efecto, por una parte, en general, el Tribunal de Justicia señaló que el objetivo de los regímenes de congelación de los activos de las personas o entidades de quienes se sospecha que están implicadas en las actividades previstas por dichos regímenes es impedir que esas personas tengan acceso a recursos económicos o financieros, con independencia de su naturaleza, que puedan ser utilizados para apoyar tales actividades.[18] Desde esta perspectiva, las medidas restrictivas responderán al objetivo de obtener la máxima repercusión en las personas cuyos comportamientos se pretenden modificar.[19]

47. Por otra parte, por lo que se refiere específicamente a los objetivos del Reglamento n.º 423/2007 y de los Reglamentos sucesivos, es preciso señalar que estos garantizan la aplicación de la Posición Común 2007/140, adoptada para realizar en la Unión los objetivos de la Resolución 1737 (2006), y por tanto se proponen la ejecución de esta.[20]

48. Pues bien, tanto de los términos de la Resolución 1737 (2006) como de la Posición Común 2007/140[21] se deduce de forma inequívoca que las medidas restrictivas adoptadas contra la República Islámica de Irán tienen un propósito preventivo, en el sentido de que tratan de impedir el desarrollo de la proliferación nuclear ejerciendo presión sobre dicho país para que ponga fin a sus actividades que crean un riesgo de proliferación nuclear.[22]

49. De este modo, las medidas de congelación de fondos y de recursos económicos tienen como finalidad evitar que el activo sujeto a una medida de congelación pueda ser utilizado para obtener fondos, bienes o servicios que puedan contribuir a la proliferación nuclear en Irán, contra la que pretenden luchar la Resolución 1737 (2006), la Posición Común 2007/140 y el Reglamento n.º 423/2007.[23]

50. Para lograr estos objetivos, no solo es legítimo sino que además es indispensable que las definiciones de los conceptos de «bloqueo de fondos» y de «congelación de recursos económicos» reflejen una interpretación amplia, pues se trata de impedir todo uso de los activos congelados que permita eludir los Reglamentos en cuestión y aprovechar las lagunas del sistema.[24]

51. Así las cosas, tanto la consecución del objetivo perseguido por el Reglamento n.º 423/2007 y por los Reglamentos sucesivos como la necesidad de garantizar el efecto útil de esos Reglamentos en la lucha contra la proliferación nuclear en Irán abogan en favor de una interpretación amplia de los conceptos de «bloqueo de fondos» y de «congelación de recursos económicos» que no excluya de sus respectivos ámbitos de aplicación las medidas cautelares que carecen de efecto atributivo.[25] Por el contrario, una interpretación restrictiva de los conceptos de «bloqueo de fondos» y

[18] Véanse, por ejemplo, en este sentido y por analogía, las 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 169, y de 29 de abril de 2010, M y otros (C-340/08, EU:C:2010:232), apartado 54.

[19] Véase, a este respecto, el punto 6 de los Principios Básicos sobre la Aplicación de Medidas Restrictivas, adoptados por el Consejo de la Unión Europea el 7 de junio de 2004, 10198/1/04, disponible en: https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/sanctions/.

[20] Véase el considerando 3 del Reglamento n.º 423/2007, así como el considerando 4 del Reglamento n.º 961/2010 y el considerando 25 del Reglamento n.º 267/2012. De la jurisprudencia se desprende que, en consecuencia, en la interpretación de los citados Reglamentos deben tenerse en cuenta el texto y el objeto de la Resolución 1737 (2006). Véase, por analogía, la sentencia de 16 de noviembre de 2011, Bank Melli Iran/Consejo (C-548/09 P, EU:C:2011:735), apartados 102 y 103.

[21] Véanse, en particular, los puntos 2 y 12 de la Resolución 1737 (2006), así como los considerandos 1 y 9 de la Posición Común 2007/140.

[22] Véase, en este sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2011, Afrasiabi y otros (C-72/11, EU:C:2011:874), apartado 44.

[23] Véase, en este sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2011, Afrasiabi y otros (C-72/11, EU:C:2011:874), apartado 46.

[24] Véase, en este sentido, el punto 48 de las conclusiones del Abogado General Bot presentadas en el asunto Afrasiabi y otros (C-72/11, EU:C:2011:737).

[25] Véase, en este sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2011, Afrasiabi y otros (C-72/11, EU:C:2011:874), apartado 54.

«congelación de recursos económicos» que permita la aplicación, sin autorización previa, de dichas medidas cautelares que carecen de efecto atributivo puede perjudicar la eficacia y el efecto útil de las medidas restrictivas de congelación.

52. En el presente asunto, corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar en el caso concreto si las medidas que prevé, a saber, la garantía constituida por orden judicial y el embargo preventivo, según se establecen en el Derecho nacional, forman parte de las medidas cautelares que carecen de efecto atributivo que están incluidas en el ámbito de aplicación de los conceptos de «bloqueo de fondos» y de «congelación de recursos económicos», de modo que no sea posible diligenciarlas sin la autorización previa de la autoridad nacional competente.

53. A este respecto, no obstante, de la jurisprudencia se desprende que el Tribunal de Justicia, en el marco de la cooperación judicial establecida por el artículo 267 TFUE, puede proporcionar al órgano jurisdiccional nacional, a partir de los datos obrantes en los autos, los elementos de interpretación del Derecho del Unión que pudieran serle útiles para la apreciación de los efectos de una u otra disposición de este Derecho.[26] En estas circunstancias, me parecen pertinentes las siguientes observaciones.

54. En primer lugar, de las consideraciones anteriores se desprende que el hecho de que las medidas cautelares objeto de la presente cuestión prejudicial carezcan de efecto atributivo no se opone a la aplicación de los conceptos de «bloqueo de fondos» y de «congelación de recursos económicos», previstos en el Reglamento n.º 423/2007.

55. En segundo lugar, de la información facilitada por el órgano jurisdiccional remitente parece desprenderse que las medidas cautelares en cuestión producen un cambio de destino de los fondos respecto de los que se aplican tales medidas.

56. En efecto, por una parte, como ha señalado dicho órgano jurisdiccional, en Derecho francés el embargo preventivo implica la afectación especial de los bienes embargados y concede al acreedor un derecho a que sus créditos se vean satisfechos de manera prioritaria con respecto a los demás acreedores sobre un bien mueble o un conjunto de bienes muebles corporales, presentes o futuros. Pues bien, concebida de este modo, esta medida cautelar parece inmovilizar el destino de los bienes embargados.

57. Por otra parte, el órgano jurisdiccional remitente observa que la garantía constituida por orden judicial, al igual que el embargo preventivo, tiene por efecto que, en caso de enajenación de los bienes y derechos objeto de la misma, el crédito del beneficiario de la garantía debe satisfacerse con carácter prioritario con cargo al precio de la venta.

58. Así, puede considerarse que, dado que los activos que son objeto de una garantía constituida por orden judicial están gravados con un derecho de preferencia, estos se destinan al pago del crédito garantizado. En consecuencia, parece que la garantía constituida por orden judicial produce asimismo un cambio de destino de los fondos congelados.

[26] Véase, en este sentido, la sentencia de 16 de julio de 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:480), apartado 71.

59. En tercer lugar, puesto que los embargos preventivos y las garantías constituidas por orden judicial que se refieren a activos inmovilizados permiten al acreedor asegurarse de que obtendrá el pago una vez se cumplan las condiciones para la liberación de tales fondos o recursos económicos, dichas medidas también parecen poder representar una utilización de los fondos respecto de los que pueden constituirse.

60. En efecto, dado que estas medidas garantizan a la persona que las aplica que sus créditos se verán satisfechos de manera prioritaria con respecto a los demás acreedores una vez que se liberen los activos, un operador económico podría decidir celebrar un contrato con la persona o entidad cuyos activos estén inmovilizados considerando que la posibilidad de proceder a las medidas cautelares constituye, en cierta medida, una garantía en cuanto al pago del contrato celebrado con dicha persona o entidad.

61. Así, tales medidas cautelares parecen permitir a la persona o entidad sancionada explotar el valor económico de sus activos inmovilizados, lo que puede considerarse como una utilización de sus fondos bloqueados, o una utilización de sus recursos económicos congelados para obtener fondos, bienes o servicios.

62. En cuarto lugar, es preciso señalar que las garantías constituidas por orden judicial tienen unos efectos muy similares a los de una hipoteca, dado que, al igual que esta, si bien carecen de efecto atributivo, conceden al acreedor el derecho a que su crédito se vea satisfecho con carácter prioritario con cargo al precio de la venta. Ahora bien, como se ha expuesto en el punto 37 de las presentes conclusiones, el artículo 1, letra j), del Reglamento n.º 423/2007 y las disposiciones correspondientes de los Reglamentos sucesivos mencionan la hipoteca de un recurso económico como una de las acciones expresamente prohibidas por la congelación de dichos recursos.

63. En conclusión, del conjunto de consideraciones que anteceden se desprende que, en mi opinión, procede responder a la primera cuestión prejudicial planteada por el órgano jurisdiccional remitente en el sentido de que el artículo 1, letras h) y j), y el artículo 7, apartado 1, del Reglamento n.º 423/2007; el artículo 1, letras i) y h), y el artículo 16, apartado 1, del Reglamento n.º 961/2010, y el artículo 1, letras k) y j), y el artículo 23, apartado 1, del Reglamento n.º 267/2012 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a que se diligencien respecto de fondos o recursos económicos inmovilizados, sin autorización previa de la autoridad nacional competente, medidas cautelares que carecen de efecto atributivo. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar en el caso concreto si la garantía constituida por orden judicial y el embargo preventivo, según se establecen en el Derecho nacional, forman parte de las medidas cautelares que carecen de efecto atributivo para las que se exige una autorización previa de la autoridad nacional competente.

B. Sobre la segunda cuestión prejudicial

64. Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si es pertinente para responder a la primera cuestión prejudicial el hecho de que la causa del crédito contra la persona o entidad cuyos activos han sido inmovilizados sea ajena al desarrollo del programa nuclear y balístico iraní y previa a la Resolución 1737 (2006).

65. En efecto, el órgano jurisdiccional remitente señala que, aunque la causa del crédito en cuestión se basa en una resolución judicial posterior a la inmovilización de los activos del Banco Sepah, dicha causa es a la vez ajena al desarrollo del programa nuclear y balístico iraní y anterior a que se decretara dicha inmovilización.

66. A este respecto, procede observar en primer lugar que ni el artículo 7, apartado 1, del Reglamento n.º 423/2007 ni las disposiciones correspondientes de los Reglamentos sucesivos establecen una distinción, en caso de congelación de fondos y de recursos económicos, en función de la causa de la utilización de los activos inmovilizados por la persona de que se trate, y, en particular, en función de la causa del crédito contra la persona sujeta a dichas medidas restrictivas.

67. En segundo lugar, las definiciones de los conceptos de «bloqueo de fondos» y de «congelación de recursos económicos» que figuran en el artículo 1, letras h) y j), del Reglamento n.º 423/2007 y en las disposiciones correspondientes de los Reglamentos sucesivos tampoco establecen ninguna distinción en función de la causa de dicho crédito.

68. En estas circunstancias, considero que la posibilidad de aplicar una medida respecto de los activos inmovilizados, como una medida cautelar, únicamente debe apreciarse en función de los efectos jurídicos que esta produce, analizados a la luz del texto de los Reglamentos pertinentes. En cambio, no puede apreciarse en función de las características específicas del crédito que dicha medida pretende proteger.

69. De este modo, la respuesta a la primera cuestión prejudicial que he expuesto en los puntos 26 a 63 de las presentes conclusiones se desprende de la naturaleza y de los efectos de la congelación de los fondos y de los recursos económicos, por una parte, y de las medidas cautelares previstas, por otra parte, sin que las características o la naturaleza del crédito en cuestión hayan resultado pertinentes en el análisis.

70. Por lo demás, como ha señalado acertadamente el Gobierno francés en sus observaciones, apreciar la medida prevista, no desde el punto de vista de los efectos jurídicos que produce, sino a la luz de la naturaleza o de las características específicas del crédito que dicha medida pretende proteger, puede constituir una importante fuente de inseguridad para los operadores económicos y para las autoridades de control.

71. En efecto, las entidades depositarias de las cuentas de las personas o entidades sujetas a una medida de congelación pueden no ser capaces de determinar si la medida cautelar que se les ha dirigido está autorizada, dado que esta apreciación depende de la naturaleza del crédito que la medida pretende proteger y de las relaciones entre el solicitante y la persona sujeta a la inmovilización de activos. Esta situación de incertidumbre puede dar lugar a que se sustancie un litigio importante ante los órganos jurisdiccionales nacionales.

72. Además, el Reglamento n.º 423/2007 y los Reglamentos sucesivos prevén exhaustivamente las condiciones restrictivas en las que determinadas medidas cuyo efecto es contrario a la inmovilización de activos —al igual que las medidas cautelares— pueden ser autorizadas por las autoridades nacionales competentes.

73. De este modo, los artículos 8 y siguientes del Reglamento n.º 423/2007 y las disposiciones correspondientes de los Reglamentos sucesivos constituyen los únicos fundamentos jurídicos que permiten autorizar tal liberalización de fondos. Las excepciones que se enumeran claramente deben ser objeto de una interpretación estricta, en el sentido de que una persona que no se encuentra en ninguno de los supuestos contemplados por dichas disposiciones no puede pretender diligenciar medidas que infringen las disposiciones en materia de congelación de fondos y de recursos económicos.

74. Pues bien, el hecho de que la causa del crédito que se ha de cobrar sea ajena al desarrollo del programa nuclear y balístico iraní y previa a la Resolución 1737 (2006) no está incluido manifiestamente entre los que justifican establecer una excepción al régimen de congelación creado por los Reglamentos sucesivos. De ello se sigue que, en el presente asunto, la imposibilidad, debido a la inmovilización de los activos, de aplicar medidas que carecen de efecto atributivo, como las garantías constituidas por orden judicial y los embargos preventivos, no puede depender de la causa del crédito contra la persona o entidad cuyos activos han sido inmovilizados.

75. De las consideraciones anteriores resulta que, en mi opinión, procede responder a la segunda cuestión prejudicial planteada por el órgano jurisdiccional remitente en el sentido de que el hecho de que la causa del crédito contra la persona o entidad cuyos activos han sido inmovilizados sea ajena al desarrollo del programa nuclear y balístico iraní y previa a la Resolución 1737 (2006) no es pertinente para responder a la primera cuestión prejudicial.

V. Conclusión

76. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones planteadas por la Cour de cassation (Tribunal de Casación, Francia) del siguiente modo:

«1) El artículo 1, letras h) y j), y el artículo 7, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 423/2007, de 19 de abril de 2007, sobre la adopción de medidas restrictivas contra Irán; el artículo 1, letras i) y h), y el artículo 16, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 961/2010, de 25 de octubre de 2010, relativo a medidas restrictivas contra Irán y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 423/2007, y el artículo 1, letras k) y j), y el artículo 23, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 267/2012, de 23 de marzo de 2012, relativo a medidas restrictivas contra Irán y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 961/2010, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a que se diligencien respecto de fondos o recursos económicos inmovilizados, sin autorización previa de la autoridad nacional competente, medidas cautelares que carecen de efecto atributivo. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar en el caso concreto si la garantía constituida por orden judicial y el embargo preventivo, según se establecen en el Derecho nacional, forman parte de las medidas cautelares que carecen de efecto atributivo para las que se exige una autorización previa de la autoridad nacional competente.

2) El hecho de que la causa del crédito contra la persona o entidad cuyos activos han sido inmovilizados sea ajena al desarrollo del programa nuclear y balístico iraní y previa a la Resolución 1737 (2006) de 23 de diciembre de 2006 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no es pertinente para responder a la primera cuestión prejudicial.»