



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 21 de diciembre de 2021 \*

«Procedimiento prejudicial — Política comercial — Reglamento (CE) n.º 2271/96 — Protección contra los efectos de la aplicación extraterritorial de una legislación adoptada por un tercer país — Medidas restrictivas adoptadas contra Irán por los Estados Unidos de América — Sanciones secundarias impuestas por este tercer país que impiden a personas mantener relaciones comerciales fuera de su territorio con determinadas empresas iraníes — Prohibición de respetar esa legislación — Ejercicio de un derecho de terminación ordinario»

En el asunto C-124/20,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Hanseatisches Oberlandesgericht Hamburg (Tribunal Superior Regional de lo Civil y Penal de Hamburgo, Alemania), mediante resolución de 2 de marzo de 2020, recibida en el Tribunal de Justicia el 5 de marzo de 2020, en el procedimiento entre

**Bank Melli Iran,**

y

**Telekom Deutschland GmbH,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. L. Bay Larsen, Vicepresidente, las Sras. A. Prechal y K. Jürimäe, los Sres. C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin (Ponente) y N. Jääskinen, la Sra. I. Ziemele y el Sr. J. Passer, Presidentes de Sala, y los Sres. M. Ilešič, T. von Danwitz y N. Wahl, Jueces;

Abogado General: Sr. G. Hogan;

Secretaria: Sra. M. Krausenböck, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 23 de febrero de 2021;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de Bank Melli Iran, por los Sres. T. Wülfing, P. Plath y U. Schrömbges, Rechtsanwälte;

\* Lengua de procedimiento: alemán.

- en nombre de Telekom Deutschland GmbH, por los Sres. T. Fischer y M. Blankenheim, Rechtsanwälte;
- en nombre del Gobierno alemán, por el Sr. J. Möller y la Sra. S. Heimerl, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno español, por la Sra. S. Centeno Huerta, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. J. Roberti di Sarsina, A. Biolan y M. Kellerbauer, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 12 de mayo de 2021;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 5 del Reglamento (CE) n.º 2271/96 del Consejo, de 22 de noviembre de 1996, relativo a la protección contra los efectos de la aplicación extraterritorial de la legislación adoptada por un tercer país, y contra las acciones basadas en ella o derivadas de ella (DO 1996, L 309, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 37/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2014 (DO 2014, L 18, p. 1), y por el Reglamento Delegado (UE) 2018/1100 de la Comisión, de 6 de junio de 2018 (DO 2018, L 199, p. 1), por el que se modifica el anexo del Reglamento n.º 2271/96 (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 2271/96»).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre Bank Melli Iran (en lo sucesivo, «BMI») y Telekom Deutschland GmbH (en lo sucesivo, «Telekom») referente a la validez de la terminación de los contratos celebrados entre estas dos sociedades y relativos a la prestación de servicios de telecomunicaciones por Telekom, después de que BMI fuera incluida en una lista de personas objeto de un régimen sancionador establecido por los Estados Unidos de América en relación con el programa nuclear de Irán, que impide, en particular, el mantenimiento de relaciones comerciales con esas personas fuera del territorio de Estados Unidos (en lo sucesivo, «sanciones secundarias»).

### **Marco jurídico**

#### ***Derecho de la Unión***

##### *Reglamento n.º 2271/96*

- 3 Los considerandos primero a sexto del Reglamento n.º 2271/96 enuncian:

«Considerando que entre los objetivos de la [Unión Europea] se encuentra la contribución al desarrollo armonioso del comercio mundial y a la supresión progresiva de las restricciones a los intercambios internacionales;

Considerando que la [Unión] procura alcanzar el objetivo de la libre circulación de capitales entre Estados miembros y terceros países en el mayor grado posible, entre otras cosas mediante la supresión de cualquier restricción de las inversiones directas —incluidas las inmobiliarias—, del establecimiento, de la prestación de servicios financieros o de la admisión de valores en los mercados de capitales;

Considerando que un tercer país ha promulgado leyes, reglamentaciones y otros instrumentos legislativos con los que se pretende regular las actividades de personas físicas y jurídicas dependientes de la jurisdicción de los Estados miembros;

Considerando que la aplicación extraterritorial de estas leyes, reglamentaciones y otros instrumentos legislativos vulnera el Derecho internacional y obstaculiza la consecución de los objetivos mencionados;

Considerando que tales leyes, incluidas las reglamentaciones y otros instrumentos legislativos, y las acciones basadas en ellas o derivadas de ellas afectan o pueden afectar al ordenamiento jurídico establecido y tienen efectos adversos sobre los intereses de la [Unión] y los intereses de las personas físicas y jurídicas que ejercen sus derechos en virtud del Tratado [FUE];

Considerando que, dadas estas circunstancias excepcionales, es necesario iniciar una acción de la [Unión] con el fin de proteger el ordenamiento jurídico establecido, los intereses de la [Unión] y los de las personas físicas y jurídicas citadas, en particular eliminando, neutralizando, bloqueando o contrarrestando de cualquier otra forma los efectos de la legislación extranjera de que se trata».

4 El artículo 1, párrafo primero, de dicho Reglamento dispone lo siguiente:

«El presente Reglamento ofrece protección contra los efectos de la aplicación extraterritorial de las leyes recogidas en el Anexo, incluidas las reglamentaciones y otros instrumentos legislativos, y de las acciones basadas en ellas o derivadas de ellas, y los contrarresta, cuando dicha aplicación afecte a los intereses de las personas contempladas en el artículo 11 y que se dediquen al comercio internacional o al movimiento de capitales y a actividades comerciales afines entre la [Unión] y terceros países.»

5 El artículo 4 del citado Reglamento establece lo siguiente:

«Las resoluciones de juzgados o tribunales y las decisiones de autoridades administrativas ubicados fuera de la [Unión] que hagan efectivos, directa o indirectamente, los textos legislativos que se enumeran en el Anexo o las acciones basadas en ellos o derivadas de ellos, no serán reconocidas ni podrán ser cumplidas en modo alguno.»

6 A tenor del artículo 5 del mismo Reglamento:

«Ninguna persona contemplada en el artículo 11 respetará directamente o a través de una filial o intermediario, de forma activa o por omisión deliberada, los requisitos o prohibiciones, incluidos los requerimientos de juzgados extranjeros, basados en los textos legislativos que se enumeran en el Anexo o derivados de ellos directa o indirectamente, o en las acciones basadas en ellos o derivadas de ellos.

De conformidad con los procedimientos contemplados en los artículos 7 y 8, se podrá autorizar a las personas a respetarlos, en su totalidad o en parte, en los casos en los que el incumplimiento pueda perjudicar gravemente sus intereses o los de la [Unión]. Los criterios de aplicación de la presente disposición serán establecidos de acuerdo con el procedimiento contemplado en el artículo 8.

Cuando haya suficientes pruebas de que el incumplimiento podría causar un perjuicio grave a una persona física o jurídica, la Comisión [Europea] presentará urgentemente al Comité contemplado en el artículo 8 una propuesta relativa a las medidas que deban tomarse con arreglo al Reglamento.»

7 El artículo 6, párrafos primero y segundo, del Reglamento n.º 2271/96 dispone lo siguiente:

«Toda persona contemplada en el artículo 11 que vaya a emprender una de las actividades que cita el artículo 1 tendrá derecho a compensación por cualquier daño, incluidas las costas procesales, que se le cause al amparo de la aplicación de los textos legislativos que se enumeran en el Anexo o de acciones basadas en ellos o derivadas de ellos.

Dicha compensación podrá reclamarse a la persona física o jurídica, o a cualquier otra entidad, que haya causado los daños, o a cualquier persona que actúe en su nombre o como intermediario.»

8 El artículo 7, letras b) y d), de este Reglamento establece lo siguiente:

«A efectos de la aplicación del presente Reglamento, la Comisión:

[...]

b) concederá autorizaciones en las condiciones que se establecen en el artículo 5 y, al establecer los plazos para que el Comité emita su dictamen, tendrá plenamente en cuenta los plazos a los que tengan que ajustarse las personas que vayan a ser objeto de una autorización;

[...]

d) publicará un aviso en el Diario Oficial de [la Unión Europea] sobre las resoluciones judiciales y las decisiones a las que se apliquen los artículos 4 y 6».

9 En virtud del artículo 8 de dicho Reglamento:

«1. A efectos de la aplicación del artículo 7, letra b), la Comisión estará asistida por el Comité de Legislación Extraterritorial. Estos actos de ejecución se adoptarán de conformidad con el procedimiento de examen a que se refiere el apartado 2 del presente artículo. Dicho comité será un comité en el sentido del Reglamento (UE) n.º 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo[, de 16 de febrero de 2011, por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión (DO 2011, L 55, p. 13)].

2. En los casos en que se haga referencia al presente apartado, se aplicará el artículo 5 del Reglamento [n.º 182/2011].»

10 El artículo 9 del Reglamento n.º 2271/96 establece lo siguiente:

«Cada Estado miembro determinará las sanciones que deban imponerse en caso de vulneración de cualquier disposición pertinente del presente Reglamento. Estas sanciones deberán ser eficaces, proporcionadas y disuasivas.»

11 Según el artículo 11 del Reglamento n.º 2271/96:

«El presente Reglamento será aplicable:

- 1) a toda persona física residente en [la Unión] y nacional de un Estado miembro,
- 2) toda persona jurídica constituida como sociedad en la [Unión],
- 3) a toda persona física o jurídica contemplada en el apartado 2 del artículo 1 del Reglamento (CEE) n.º 4055/86 [del Consejo de 22 de diciembre de 1986 relativo a la aplicación del principio de libre prestación de servicios al transporte marítimo entre Estados miembros y entre Estados miembros y países terceros (DO 1986, L 378, p. 1)],
- 4) a cualquier otra persona física residente en la [Unión], a menos que se encuentre en el país del que es nacional,
- 5) a cualquier otra persona física que se encuentre en la [Unión], incluidos sus aguas territoriales y el espacio aéreo, y en toda aeronave o buque sujetos a la jurisdicción o control de un Estado miembro, que actúen profesionalmente.»

12 En su parte relativa a Estados Unidos, el anexo del Reglamento n.º 2271/96, titulado «Leyes, regulaciones y otros instrumentos legislativos», tiene el siguiente tenor:

«[...]

4. “Iran Freedom and Counter-Proliferation Act of 2012”

Obligación exigida:

No realizar, a sabiendas, las siguientes actividades:

- i) prestar un apoyo significativo, por ejemplo, facilitando operaciones financieras significativas, o bienes o servicios, a favor de o en nombre de determinadas personas que operen en sectores tales como puertos, energía, transporte marítimo, construcción naval en Irán, o cualquier persona iraní que figure en la lista de nacionales especialmente designados y personas vetadas;
- ii) comerciar con Irán en relación con bienes y servicios relevantes utilizados relativos a la energía, la navegación o la construcción naval de Irán;
- iii) comprar petróleo y productos derivados del petróleo procedentes de Irán y celebración de transacciones financieras asociadas con los mismos, en circunstancias específicas;
- iv) realizar o facilitar las operaciones de comercio de gas natural hacia o desde Irán (aplicable a las instituciones financieras extranjeras);
- v) comerciar con Irán en metales preciosos, grafito, metales en bruto o semiacabados, o programas informáticos que puedan utilizarse en determinados sectores o con la participación de determinadas personas; ni facilitar una transacción financiera significativa en conexión con tal actividad comercial;
- vi) prestar servicios de suscripción de seguros y reaseguros en relación con actividades específicas, incluidas, aunque sin estar limitadas a ellas, las que se recogen en los puntos i) y ii) anteriores, o con categorías específicas de personas.

[...]»

*Reglamento Delegado 2018/1100*

13 El considerando 4 del Reglamento Delegado 2018/1100 expone:

«El 8 de mayo de 2018, los Estados Unidos anunciaron que volvían a aplicar sus medidas restrictivas nacionales relativas a Irán. Algunas de estas medidas tienen una aplicación extraterritorial y provocan efectos adversos sobre los intereses de la Unión y los de las personas naturales y jurídicas que ejercitan sus derechos en virtud del Tratado [FUE].»

*Reglamento de Ejecución (UE) 2018/1101*

14 El artículo 4 del Reglamento de Ejecución (UE) 2018/1101 de la Comisión, de 3 de agosto de 2018, por el que se establecen los criterios para la aplicación del artículo 5, párrafo segundo, del Reglamento n.º 2271/96 (DO 2018, L 199 I, p. 7), establece lo siguiente:

«Al evaluar si los intereses protegidos se verían gravemente perjudicados, tal como se contempla en el artículo 5, párrafo segundo, del Reglamento [...] n.º 2271/96, la Comisión considerará, entre otros, los siguientes criterios no acumulativos, según proceda:

- a) si es probable que los intereses protegidos estén de manera específica en peligro, en función del contexto, la naturaleza y el origen del perjuicio para los intereses protegidos;
- b) la existencia de una investigación administrativa o judicial en curso contra [la persona contemplada en el artículo 11 del Reglamento n.º 2271/96 que haya solicitado la autorización prevista en el artículo 5, párrafo segundo, de dicho Reglamento] por parte del tercer país del que emane la legislación extraterritorial enumerada, o de un acuerdo previo de resolución con dicho país;
- c) la existencia de un vínculo de conexión sustancial con el tercer país del que emanen la legislación extraterritorial enumerada o las acciones subsiguientes; por ejemplo, el hecho de que [la persona contemplada en el artículo 11 del Reglamento n.º 2271/96 que haya solicitado la autorización prevista en el artículo 5, párrafo segundo, de dicho Reglamento] tenga sociedades matrices o filiales, o una participación de personas físicas o jurídicas, sujetas a la jurisdicción primaria del tercer país del que emanen la legislación extraterritorial enumerada o las acciones subsiguientes;
- d) si [la persona contemplada en el artículo 11 del Reglamento n.º 2271/96 que haya solicitado la autorización prevista en el artículo 5, párrafo segundo, de dicho Reglamento] podría razonablemente adoptar medidas para evitar o mitigar el perjuicio;
- e) el efecto adverso sobre el ejercicio de la actividad económica, en particular la eventualidad de que [la persona contemplada en el artículo 11 del Reglamento n.º 2271/96 que haya solicitado la autorización prevista en el artículo 5, párrafo segundo, de dicho Reglamento] se enfrente a importantes pérdidas económicas, que pudieran, por ejemplo, amenazar su viabilidad o suponer un grave riesgo de quiebra;

- f) si la actividad de [la persona contemplada en el artículo 11 del Reglamento n.º 2271/96 que haya solicitado la autorización prevista en el artículo 5, párrafo segundo, de dicho Reglamento] se vería excesivamente dificultada debido a la pérdida de materias primas o recursos esenciales que no puedan sustituirse razonablemente;
- g) si el disfrute de los derechos individuales de [la persona contemplada en el artículo 11 del Reglamento n.º 2271/96 que haya solicitado la autorización prevista en el artículo 5, párrafo segundo, de dicho Reglamento] sufriría un menoscabo significativo;
- h) si la seguridad, la protección, la preservación de la vida y la salud de las personas y la preservación del medio ambiente se ven amenazadas;
- i) si la capacidad de la Unión para llevar a cabo sus políticas humanitaria, de desarrollo y comercial o la vertiente exterior de sus políticas internas se ve amenazada;
- j) la seguridad del suministro de bienes o servicios estratégicos con destino a la Unión o a un Estado miembro, o dentro de ellos, y la incidencia de cualquier escasez o interrupción de dicho suministro;
- k) las consecuencias para el mercado interior en términos de libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales, así como para la estabilidad financiera y económica o las infraestructuras fundamentales de la Unión;
- l) las implicaciones sistémicas del perjuicio, en particular por lo que se refiere a sus efectos expansivos a otros sectores;
- m) la incidencia en el mercado laboral de uno o varios Estados miembros y sus consecuencias transfronterizas dentro de la Unión;
- n) cualquier otro factor pertinente.»

### ***Derecho alemán***

- 15 El artículo 134 del Bürgerliches Gesetzbuch (Código Civil) establece lo siguiente:

«Cualquier acto jurídico contrario a una prohibición establecida por ley es nulo, salvo que la ley disponga lo contrario.»

### **Litigio principal y cuestiones prejudiciales**

- 16 BMI, que dispone de una sucursal en Alemania, es un banco iraní propiedad del Estado iraní. Celebró con Telekom, filial de Deutsche Telekom AG cuyo domicilio social se encuentra en Alemania y cuyo volumen de negocios proviene aproximadamente en un 50 % de su actividad en Estados Unidos, varios contratos para la prestación de servicios de telecomunicaciones.
- 17 Las partes del litigio principal están vinculadas por un contrato marco que autoriza a BMI a agrupar en un mismo contrato todas las conexiones telefónicas e Internet concernientes a su empresa en sus diferentes lugares de implantación en Alemania. En cumplimiento de los diferentes contratos celebrados entre esas partes, Telekom prestó a BMI varios servicios de

telecomunicaciones, cuyo precio siempre fue satisfecho por BMI dentro de plazo. Los servicios previstos por dichos contratos son esenciales para la comunicación interna y externa de BMI en Alemania. El órgano jurisdiccional remitente señala que, sin esos servicios, BMI no puede participar en relaciones comerciales desde su establecimiento situado en Alemania.

- 18 En 2018, Estados Unidos denunció el Acuerdo Nuclear con Irán, firmado en Viena el 14 de julio de 2015, que tiene por objeto controlar el programa nuclear iraní y hacer que cesen las sanciones económicas que afectaban a Irán. Por consiguiente, a partir del 5 de noviembre de 2018, Estados Unidos impuso nuevamente a Irán sanciones secundarias.
- 19 Tales sanciones conciernen a las personas contempladas por la «lista de nacionales específicamente identificados y de personas cuyos activos están bloqueados» (Specially Designated Nationals and Blocked Persons List) (en lo sucesivo, «lista SDN»), elaborada por la Office of Foreign Assets Control (OFAC) [Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC), Estados Unidos], en la que figura BMI. En virtud de esas sanciones se prohíbe a cualquier persona mantener, fuera del territorio de Estados Unidos, relaciones comerciales con una persona o entidad que figure en la lista SDN.
- 20 El 16 de noviembre de 2018, Telekom notificó a BMI la terminación, con efecto inmediato, de todos los contratos que la vinculaban con ella, procediendo del mismo modo con, al menos, otras cuatro sociedades que mantenían conexiones con Irán, figuraban en la lista SDN y contaban con sede en Alemania.
- 21 En el marco de uno de los procedimientos de medidas provisionales iniciados por BMI ante los órganos jurisdiccionales alemanes, el Landgericht Hamburg (Tribunal Regional de lo Civil y Penal de Hamburgo, Alemania) obligó a Telekom, mediante una sentencia de 28 de noviembre de 2018, a ejecutar los contratos vigentes hasta que se agotasen los plazos de terminación ordinaria previstos en ellos, que expirarían entre el 25 de enero de 2019 y el 7 de enero de 2021.
- 22 El 11 de diciembre de 2018, Telekom notificó nuevamente a BMI la terminación de todos esos contratos «a la mayor brevedad». Tal terminación no iba motivada.
- 23 Por ello BMI presentó una demanda ante el Landgericht Hamburg (Tribunal Regional de lo Civil y Penal de Hamburgo), solicitando que se obligase a Telekom a mantener activas todas las conexiones telefónicas e Internet convenidos contractualmente.
- 24 Dicho órgano jurisdiccional condenó a Telekom a ejecutar los contratos controvertidos en el litigio principal hasta la expiración de los plazos de terminación ordinaria y desestimó la mencionada demanda en todo lo demás. Declaró conforme con el artículo 5 del Reglamento n.º 2271/96 la terminación ordinaria de los contratos por parte de Telekom.
- 25 BMI interpuso un recurso de apelación contra la sentencia del Landgericht Hamburg (Tribunal Regional de lo Civil y Penal de Hamburgo) ante el órgano jurisdiccional remitente, alegando que la terminación de los contratos controvertidos en el litigio principal no era conforme con el artículo 5 del Reglamento n.º 2271/96. BMI sostiene que tal terminación se debe exclusivamente a la voluntad de Telekom de respetar las sanciones secundarias adoptadas por los Estados Unidos.
- 26 El órgano jurisdiccional remitente precisa, en primer lugar, que BMI no ha alegado que la terminación de los contratos controvertidos en el litigio principal por parte de Telekom siguiera instrucciones directas o indirectas de las autoridades administrativas o judiciales de Estados



Unidos. Observa que, mediante su sentencia de 7 de febrero de 2020, el Oberlandesgericht Köln (Tribunal Superior Regional de lo Civil y Penal de Colonia, Alemania) declaró que, en tal supuesto, no era aplicable el artículo 5, párrafo primero, del Reglamento n.º 2271/96.

- 27 Sin embargo, según el órgano jurisdiccional remitente, la mera existencia de dichas sanciones secundarias basta para que se aplique el artículo 5, párrafo primero, del Reglamento n.º 2271/96, cuando ninguna medida permite hacer efectiva la prohibición establecida en esa disposición.
- 28 En segundo lugar, de la resolución de remisión se desprende que Telekom, invocando el punto 5 de la Nota de orientación de la Comisión, titulada «Preguntas y respuestas: adopción de la actualización del estatuto de bloqueo» (DO 2018, C 277 I, p. 4), sostiene que el artículo 5, párrafo primero, del Reglamento n.º 2271/96 le deja libertad empresarial para poner fin en todo momento y por cualquier motivo a los contratos celebrados con BMI, tal como han declarado algunos órganos jurisdiccionales alemanes, en particular el Oberlandesgericht Köln (Tribunal Superior Regional de lo Civil y Penal de Colonia), que, en su auto de 1 de octubre de 2019, reconoció la posibilidad de poner fin a un contrato por «las razones definidas en el marco de la política exterior de Estados Unidos».
- 29 El órgano jurisdiccional remitente considera que la terminación contractual no infringe el artículo 5, párrafo primero, del Reglamento n.º 2271/96 cuando se debe a razones puramente económicas, sin relación concreta con las sanciones impuestas por terceros países. En consecuencia, Telekom debería haber aclarado excepcionalmente las razones por las que puso fin a los contratos controvertidos, y, en cualquier caso, haber expuesto y, si fuera necesario, probado que la decisión de poner fin a tales contratos no había sido adoptada por temor a posibles repercusiones negativas para Telekom en el mercado americano.
- 30 En tercer lugar, el órgano jurisdiccional remitente señala que del artículo 134 del Código Civil se infiere que la terminación contractual contraria a lo dispuesto en el artículo 5, párrafo primero, del Reglamento n.º 2271/96 carece de eficacia jurídica. Además, en virtud del Derecho alemán, cualquier vulneración de dicho artículo 5, párrafo primero, constituye una infracción administrativa y puede ser sancionada con multa de hasta 500 000 euros.
- 31 Habida cuenta del riesgo de daños económicos para Telekom, que pertenece a un grupo cuyo volumen de negocios proviene aproximadamente en un 50 % de su actividad en Estados Unidos, podría considerarse contrario al principio de proporcionalidad, contemplado en el artículo 9 del Reglamento n.º 2271/96, imponer una multa a esa sociedad y, además, exigirle que continúe ejecutando los contratos celebrados con BMI, máxime cuando la protección de los derechos de esta última no es directamente objeto del citado Reglamento.
- 32 En cuarto lugar, el órgano jurisdiccional remitente subraya que, según su exposición de motivos, el Reglamento n.º 2271/96 tiene como finalidad proteger a los operadores económicos de la Unión.
- 33 Sin embargo, el órgano jurisdiccional remitente considera que el riesgo de perjuicio económico no queda suficientemente compensado ni por el derecho a indemnización previsto en el artículo 6 de dicho Reglamento ni por la eventual concesión de la autorización para respetar las sanciones a la que se refiere el párrafo segundo de su artículo 5. En efecto, habida cuenta del objetivo perseguido por el mismo Reglamento, que es evitar la aplicación de sanciones secundarias a los operadores económicos de la Unión, esa autorización se concede de manera más bien restrictiva. En consecuencia, el mero riesgo de pérdidas económicas no basta para obtener tal autorización. En estas circunstancias, el órgano jurisdiccional remitente duda de que, en caso de riesgo de

considerables pérdidas económicas en el mercado de Estados Unidos, la prohibición general establecida por el Reglamento n.º 2271/96 de desvincularse de un socio comercial sea compatible con la libertad de empresa protegida por el artículo 16 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») y con el principio de proporcionalidad consagrado en el artículo 52 de esta.

34 En estas circunstancias, el Hanseatisches Oberlandesgericht Hamburg (Tribunal Superior Regional de lo Civil y Penal de Hamburgo, Alemania) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Es aplicable el artículo 5, párrafo primero, del Reglamento n.º 2271/96 únicamente cuando a los operadores comerciales de la [Unión] contemplados en el artículo 11 de dicho Reglamento les hayan sido dadas órdenes administrativas o judiciales directas o indirectas por los Estados Unidos [...], o es suficiente para su aplicación con que la actuación de los operadores de la [Unión] tenga por objeto cumplir sanciones secundarias, incluso cuando no hayan recibido tales órdenes?
- 2) En caso de que el Tribunal de Justicia responda a la primera cuestión prejudicial en el sentido de la segunda alternativa: ¿es contraria al artículo 5, párrafo primero, del Reglamento n.º 2271/96 una interpretación del Derecho nacional conforme a la cual la parte que pone fin al contrato puede dar por terminado cualquier contrato de tracto sucesivo celebrado con un cocontratante que haya sido incluido por la [Oficina de Control de Activos extranjeros] [...] en la [lista] [...] (SDN) —incluida una terminación contractual que persiga cumplir las sanciones impuestas por Estados Unidos— sin que se requiera a tal efecto una causa para la terminación del contrato y sin que dicha parte haya de exponer y de probar en un procedimiento civil que la causa de la terminación del contrato no es, en todo caso, el cumplimiento de las sanciones impuestas por Estados Unidos?
- 3) En caso de respuesta afirmativa a la segunda cuestión prejudicial: ¿debe considerarse que una terminación ordinaria de un contrato contraria al artículo 5, párrafo primero, del Reglamento n.º 2271/96 es necesariamente ineficaz, o basta, para lograr la finalidad del Reglamento, también con otro tipo de sanciones, como por ejemplo la imposición de una multa?
- 4) En caso de que se responda a la tercera cuestión prejudicial en el sentido de la primera alternativa: a la vista de los artículos 16 y 52 de la [Carta], por un lado, y habida cuenta de la posibilidad de conceder excepcionalmente autorizaciones con arreglo al artículo 5, párrafo segundo, del Reglamento n.º 2271/96, por otro lado, ¿debe considerarse ineficaz la terminación ordinaria del contrato incluso cuando sobre el operador de la [Unión] que opte por el mantenimiento de la relación comercial con un cocontratante incluido en la lista penda la amenaza de sufrir considerables pérdidas económicas en el mercado estadounidense (en este caso, el 50 % del volumen de negocios del grupo empresarial)?»

## **Sobre las cuestiones prejudiciales**

### ***Observaciones preliminares***

35 Es preciso señalar que el Reglamento n.º 2271/96 tiene por objeto, como se desprende de su sexto considerando, proteger el ordenamiento jurídico establecido, los intereses de la Unión y los de las personas físicas y jurídicas que ejercen sus derechos en virtud del Tratado FUE, en particular

eliminando, neutralizando, bloqueando o contrarrestando de cualquier otra forma los efectos de las leyes, reglamentaciones y otros instrumentos legislativos mencionados en el anexo de dicho Reglamento (en lo sucesivo, «leyes del anexo»).

- 36 A este respecto, el artículo 1 del Reglamento n.º 2271/96 precisa que, mediante las medidas establecidas en dicho Reglamento, el legislador de la Unión pretende ofrecer protección contra los efectos de la aplicación extraterritorial de las leyes del anexo y de las acciones basadas en ellas o derivadas de ellas, así como contrarrestarlos, cuando tal aplicación afecte a los intereses de las personas contempladas en el artículo 11 que se dediquen al comercio internacional o al movimiento de capitales y a actividades comerciales afines entre la Unión y terceros países.
- 37 De los considerandos primero a quinto del Reglamento n.º 2271/96 se desprende que las leyes del anexo de dicho Reglamento pretenden regular las actividades de personas físicas y jurídicas dependientes de la jurisdicción de los Estados miembros y que tienen aplicación extraterritorial. Con ello contravienen el ordenamiento jurídico establecido y tienen efectos adversos sobre los intereses de la Unión y los de esas personas, vulnerando el Derecho internacional y obstaculizando la consecución de los objetivos de la Unión. En efecto, esta última persigue la finalidad de contribuir al desarrollo armonioso del comercio mundial y a la supresión progresiva de las restricciones a los intercambios internacionales, procurando alcanzar el objetivo de la libre circulación de capitales entre los Estados miembros y los terceros países en el mayor grado posible y suprimiendo cualquier restricción de las inversiones directas —incluidas las inmobiliarias—, del establecimiento, de la prestación de servicios financieros o de la admisión de valores en los mercados de capitales.
- 38 Entre las leyes del anexo figura la «Iran Freedom and Counter-Proliferation Act of 2012» (Ley de 2012 sobre Libertad y Lucha contra la Proliferación en Irán) que, según pone de manifiesto el considerando 4 del Reglamento Delegado n.º 2018/1100, los Estados Unidos volvían a aplicar, tal como anunciaron el 8 de mayo de 2018, de resultas de su denuncia del Acuerdo Nuclear con Irán.
- 39 Para lograr los objetivos recordados en los apartados 35 a 37 de la presente sentencia, el Reglamento n.º 2271/96 establece normas de naturaleza diversa. De este modo, con el fin de proteger el ordenamiento jurídico establecido y los intereses de la Unión, el artículo 4 de dicho Reglamento dispone, en esencia, que ninguna resolución externa a la Unión que haga efectivas las leyes del anexo o las acciones basadas en ellas o derivadas de ellas será reconocida ni podrá ser cumplida en modo alguno. Con idéntico objeto, el párrafo primero del artículo 5 del citado Reglamento prohíbe, en esencia, que cualquier persona contemplada en su artículo 11 cumpla las leyes del anexo o las acciones basadas en ellas o que se deriven de ellas, mientras que el párrafo segundo del artículo 5 prevé que en cualquier momento tal persona pueda ser autorizada a respetar, en su totalidad o en parte, esas leyes, en los casos en los que el incumplimiento de las mismas pueda perjudicar gravemente sus intereses o los de la Unión. Por otra parte, con el fin de proteger los intereses de las personas contempladas en el artículo 11 del Reglamento n.º 2271/96, el artículo 6 de este dispone que aquellas de entre esas personas que vayan a emprender alguna de las actividades que cita el artículo 1 de dicho Reglamento tendrán derecho a compensación por cualquier daño que se les cause al amparo de la aplicación de dichas leyes o de esas acciones.
- 40 El artículo 9 del Reglamento n.º 2271/96 vela por que estas normas se apliquen de manera efectiva, exigiendo a los Estados miembros la determinación de las sanciones que hayan de imponerse en caso de vulneración de las referidas normas, sanciones que deben ser eficaces, proporcionadas y

disuasorias. De este modo, tales sanciones deben estar previstas, en particular, cuando una persona contemplada en el artículo 11 de dicho Reglamento incumpla la prohibición establecida en su artículo 5, párrafo primero.

- 41 A la luz estas consideraciones deben ser respondidas las cuestiones prejudiciales planteadas por el órgano jurisdiccional remitente.

### *Primera cuestión prejudicial*

- 42 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 5, párrafo primero, del Reglamento n.º 2271/96 debe interpretarse en el sentido de que prohíbe a las personas contempladas en su artículo 11 respetar los requisitos o prohibiciones establecidos en las leyes del anexo, incluso a falta de instrucciones al efecto por parte de las autoridades administrativas o judiciales de los terceros países que han adoptado esas leyes.
- 43 Con carácter preliminar, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, para la interpretación de una disposición del Derecho de la Unión, ha de tenerse en cuenta no solo el tenor de esta, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte [sentencia de 12 de mayo de 2021, Bundesrepublik Deutschland (Notificación roja de Interpol), C-505/19, EU:C:2021:376, apartado 77 y jurisprudencia citada].
- 44 Por lo que respecta al tenor del artículo 5, párrafo primero, del Reglamento n.º 2271/96, es preciso recordar que esta disposición prohíbe a las personas contempladas en el artículo 11 de dicho Reglamento respetar «los requisitos o prohibiciones, incluidos los requerimientos de juzgados extranjeros, basados en [las leyes del anexo] o derivados de [ellas] directa o indirectamente, o en las acciones basadas en [ellas] o derivadas de [ellas]».
- 45 De ese tenor, en particular de la expresión «requisitos o prohibiciones [...] basados en» y de los términos «incluidos», se desprende que esta disposición, formulada en sentido amplio, se aplica incluso a falta de requerimiento o de instrucción de una autoridad administrativa o judicial.
- 46 En efecto, como ha señalado, en esencia, el Abogado General en el punto 55 de sus conclusiones, un requisito o una prohibición puede derivarse, según el sentido corriente de estos términos, no solo de un acto de carácter individual o de un conjunto de decisiones individuales, sino también de un acto de carácter general y abstracto.
- 47 La misma interpretación de los términos «requisitos» y «prohibiciones» se deduce del contexto del artículo 5, párrafo primero, del Reglamento n.º 2271/96. Según ha señalado, en esencia, el Abogado General en el punto 57 de sus conclusiones, el término «resolución» se utiliza en el artículo 4 y en el artículo 7, letra d), de este Reglamento para referirse a los actos judiciales o administrativos, entendidos como «instrucciones», lo que confirma el hecho de que los términos «requisitos» y «prohibiciones» empleados en el artículo 5, párrafo primero, del mismo Reglamento tienen un alcance más amplio.
- 48 Esta interpretación también se ve corroborada por los objetivos del Reglamento n.º 2271/96, consistentes, como se desprende de sus considerandos segundo y sexto, en proteger el ordenamiento jurídico establecido, los intereses de la Unión y los de las personas físicas y jurídicas que ejercen sus derechos en virtud del Tratado FUE, con el fin de alcanzar el objetivo de la libre circulación de capitales entre los Estados miembros y los terceros países en el mayor grado posible.

- 49 En efecto, por lo que respecta al objetivo del Reglamento n.º 2271/96 consistente en proteger el ordenamiento jurídico establecido y los intereses de la Unión en general, procede considerar, como ha señalado, en esencia, el Abogado General en los puntos 63 y 64 de sus conclusiones, que las leyes del anexo pueden producir sus efectos, en particular, por la mera amenaza de consecuencias jurídicas susceptibles de aplicarse en caso de incumplimiento de esas leyes por parte de las personas contempladas en el artículo 11 de dicho Reglamento. De ello se deduce que el Reglamento n.º 2271/96 no sería idóneo para contrarrestar los efectos de dichas leyes y, de este modo, para lograr eficazmente el objetivo antes mencionado si la prohibición establecida en el artículo 5, párrafo primero, del citado Reglamento estuviera supeditada a la adopción de instrucciones por parte de las autoridades administrativas y judiciales de los terceros países que han adoptado estas mismas leyes.
- 50 La interpretación del artículo 5, párrafo primero, del Reglamento n.º 2271/96 expuesta en el apartado 45 de la presente sentencia no es, por lo demás, incompatible con el objetivo complementario del Reglamento n.º 2271/96, consistente en proteger los intereses de las personas contempladas en el artículo 11 de dicho Reglamento, incluida su libertad de empresa, que es una libertad fundamental consagrada en el artículo 16 de la Carta y que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, implica la libertad para ejercer una actividad económica o mercantil, la libertad contractual y la libre competencia (sentencia de 16 de julio de 2020, Adusbef y otros, C-686/18, EU:C:2020:567, apartado 82). En efecto, es preciso señalar que esos intereses, que pueden verse amenazados por las medidas a las que están expuestas dichas personas en los terceros países afectados si no respetan las leyes del anexo, están debidamente protegidos en virtud del artículo 5, párrafo segundo, del citado Reglamento, que debe interpretarse a la luz de tal objetivo.
- 51 Habida cuenta de lo anterior, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 5, párrafo primero, del Reglamento n.º 2271/96 debe interpretarse en el sentido de que prohíbe a las personas contempladas en el artículo 11 de dicho Reglamento respetar los requisitos o las prohibiciones establecidos en las leyes del anexo, incluso a falta de instrucciones al efecto por parte de las autoridades administrativas o judiciales de los terceros países que han adoptado esas leyes.

### ***Segunda cuestión prejudicial***

- 52 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 5, párrafo primero, del Reglamento n.º 2271/96 debe interpretarse en el sentido de que se opone a que una persona contemplada en el artículo 11 de dicho Reglamento que no dispone de la autorización a la que se refiere el párrafo segundo del artículo 5 de ese mismo Reglamento pueda, sin motivarlo, poner fin a los contratos celebrados con una persona incluida en la lista SDN.
- 53 Esta cuestión prejudicial se plantea en un litigio civil en el que BMI impugna ante el órgano jurisdiccional remitente el ejercicio, por parte de Telekom, de su derecho de terminación ordinaria de los contratos celebrados entre ambas, sin tener que motivarlo, mientras que BMI alega que esa terminación infringe el artículo 5, párrafo primero, del Reglamento n.º 2271/96.
- 54 Con carácter preliminar, procede precisar si el artículo 5, párrafo primero, del Reglamento n.º 2271/96 puede ser invocado en un proceso civil como el litigio principal.

- 55 Según reiterada jurisprudencia, corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales encargados de aplicar, en el marco de sus competencias, disposiciones del Derecho de la Unión como las contenidas en el Reglamento n.º 2271/96 garantizar la plena eficacia de estas (véase, en este sentido, la sentencia de 17 de septiembre de 2002, Muñoz y Superior Fruiticola, C-253/00, EU:C:2002:497, apartado 28).
- 56 También procede recordar que, a tenor del artículo 288 TFUE, párrafo segundo, el Reglamento tiene alcance general y es directamente aplicable en cada Estado miembro (sentencia de 17 de septiembre de 2002, Muñoz y Superior Fruiticola, C-253/00, EU:C:2002:497, apartado 27).
- 57 Pues bien, ha de señalarse que el artículo 5, párrafo primero, del Reglamento n.º 2271/96 establece que ninguna persona contemplada en su artículo 11 respetará directamente o a través de una filial o intermediario, de forma activa o por omisión deliberada, los requisitos o prohibiciones basados directa o indirectamente en las leyes del anexo. Esta prohibición, formulada en términos claros, precisos e incondicionales, se explica por el hecho de que las personas contempladas en el citado artículo 11, en el ejercicio de sus actividades, en particular, comerciales, incluidas sus eventuales decisiones de poner fin a contratos, pueden materializar efectos extraterritoriales de las leyes del anexo, que dicho Reglamento pretende precisamente contrarrestar.
- 58 Además, la única excepción a esta prohibición está prevista en el párrafo segundo del artículo 5 del Reglamento n.º 2271/96, que permite a las personas contempladas en el artículo 11 de dicho Reglamento solicitar una autorización para incumplirla.
- 59 Toda vez que, como se desprende del apartado 55 de la presente sentencia, corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales garantizar la plena eficacia del Reglamento n.º 2271/96, el respeto de la prohibición establecida en el artículo 5, párrafo primero, de dicho Reglamento debe poder garantizarse en el marco de un proceso civil como el litigio principal, iniciado por una persona contra otra persona a la que se dirige dicha prohibición (véase, por analogía, la sentencia de 17 de septiembre de 2002, Muñoz y Superior Fruiticola, C-253/00, EU:C:2002:497, apartado 30).
- 60 Ciertamente, el artículo 9 del Reglamento n.º 2271/96 encomienda a los Estados miembros la tarea de determinar las sanciones que hayan de imponerse en caso de vulneración de dicho Reglamento, que deberán ser eficaces, proporcionadas y disuasorias. Sin embargo, esta competencia no puede tener como efecto alterar el alcance de otras disposiciones del Reglamento n.º 2271/96 que establecen obligaciones o prohibiciones claras, precisas e incondicionales, cuya plena eficacia los órganos jurisdiccionales nacionales están obligados a garantizar, como se ha señalado en el apartado 55, en los litigios de los que conozcan.
- 61 Dicha interpretación del artículo 5 del Reglamento n.º 2271/96 no puede ser puesta en entredicho, en contra de lo que alega Telekom, por la Nota de orientación de la Comisión, mencionada en el apartado 28 de la presente sentencia. En efecto, esa Nota no establece normas o interpretaciones jurídicamente vinculantes. Solo el Reglamento n.º 2271/96 es vinculante, como se indica en el apartado 5 del preámbulo de dicha nota, y únicamente el Tribunal de Justicia puede ofrecer interpretaciones jurídicamente vinculantes de los actos de las instituciones de la Unión, según se desprende del apartado 6 del mismo preámbulo.

- 62 Preciado lo anterior, ha de señalarse que ni del artículo 5, párrafo primero, del Reglamento n.º 2271/96 ni de ninguna otra de las disposiciones de este se desprende que una persona contemplada en su artículo 11 deba motivar la terminación de un contrato mercantil con una persona incluida en la lista SDN.
- 63 En estas circunstancias, procede considerar que el artículo 5, párrafo primero, del Reglamento n.º 2271/96 no se opone a una normativa nacional en virtud de la cual una persona contemplada en el artículo 11 de este que no dispone de la autorización a la que se refiere el párrafo segundo de dicho artículo 5 puede, sin que deba motivarlo, poner fin a los contratos que haya celebrado con una persona incluida en la lista SDN.
- 64 En el presente asunto, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende, sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional remitente lo corrobore, que el artículo 134 del Código Civil se aplica al litigio principal. Dicho órgano jurisdiccional expone a este respecto que, si la terminación controvertida infringe el artículo 5, párrafo primero, del Reglamento n.º 2271/96, tal terminación resulta ineficaz, en virtud del citado artículo 134. Además, en respuesta a una pregunta formulada por el Tribunal de Justicia, el Gobierno alemán ha precisado las normas pertinentes en materia de carga de la prueba para, en el marco de un proceso civil, demostrar el incumplimiento de una prohibición legal en el sentido de dicho artículo 134. De este modo, la parte que sostiene que un acto jurídico, incluida la terminación de un contrato, es nulo por el incumplimiento de una prohibición legal como la prevista en el artículo 5, párrafo primero, del Reglamento n.º 2271/96, puede invocar esa nulidad ante los tribunales. A tal efecto debe exponer los hechos constitutivos del incumplimiento alegado. Si la otra parte en el procedimiento cuestiona la realidad de esos hechos, la parte que alega la nulidad del acto jurídico soporta la carga de probar que concurren las circunstancias de dicho incumplimiento. Así pues, en el caso de autos, la carga de la prueba recae íntegramente sobre la persona que alega la infracción del artículo 5 del Reglamento n.º 2271/96.
- 65 No obstante, es preciso señalar, a este respecto, que la aplicación de tal norma general relativa a la carga de la prueba puede hacer imposible o excesivamente difícil que el órgano jurisdiccional remitente aprecie el incumplimiento de la prohibición establecida en el artículo 5, párrafo primero, del Reglamento n.º 2271/96, comprometiendo con ello la eficacia de esa prohibición.
- 66 En efecto, las pruebas que demuestran que el comportamiento de una persona contemplada en el artículo 11 del Reglamento n.º 2271/96 viene motivado por la voluntad de esa persona de respetar las leyes del anexo no están normalmente al alcance de ningún otro sujeto privado, sobre todo en la medida en que, como ha señalado el Abogado General en el punto 95 de sus conclusiones, tales pruebas pueden estar amparadas por el secreto comercial.
- 67 Por consiguiente, en aras de garantizar la plena eficacia del artículo 5, párrafo primero, del Reglamento n.º 2271/96, procede considerar que, cuando en un proceso civil relativo al supuesto incumplimiento de lo exigido en esa disposición el conjunto de pruebas que obra ante un órgano jurisdiccional nacional tiende a indicar *prima facie* que, mediante la terminación de los contratos controvertidos, una persona contemplada en el artículo 11 de dicho Reglamento, que no dispone de la autorización al efecto a la que se refiere el párrafo segundo del artículo 5 de este mismo Reglamento, respeta las leyes del anexo, corresponde a esta última persona demostrar de modo suficiente en Derecho que su comportamiento no tenía por objeto respetar tales leyes.

68 De lo anterior se sigue que procede responder a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 5, párrafo primero, del Reglamento n.º 2271/96 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que una persona contemplada en el artículo 11 de dicho Reglamento, que no dispone de la autorización a la que se refiere su artículo 5, párrafo segundo, pueda, sin motivarlo, poner fin a los contratos celebrados con una persona incluida en la lista SDN. Sin embargo, el artículo 5, párrafo primero, del mismo Reglamento exige que, cuando en el marco de un proceso civil relativo al supuesto incumplimiento de la prohibición establecida en esa disposición, el conjunto de las pruebas que obran ante el órgano jurisdiccional nacional tiendan a indicar *prima facie* que una persona contemplada en el artículo 11 del Reglamento n.º 2271/96 ha respetado las leyes del anexo, sin disponer de autorización al efecto, corresponde a esa persona demostrar de modo suficiente en Derecho que su comportamiento no tenía por objeto respetar tales leyes.

### ***Cuestiones prejudiciales tercera y cuarta***

69 Mediante sus cuestiones prejudiciales tercera y cuarta, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el Reglamento n.º 2271/96, en particular lo dispuesto en sus artículos 5 y 9, debe interpretarse, a la luz de los artículos 16 y 52 de la Carta, en el sentido de que se opone a que la terminación de unos contratos efectuada por una persona contemplada en el artículo 11 de dicho Reglamento al objeto de respetar los requisitos o las prohibiciones basados en las leyes del anexo, pese a que no dispone de la autorización a la que se refiere el artículo 5, párrafo segundo, del mismo Reglamento, sea anulada cuando esa persona corra el riesgo de sufrir considerables pérdidas económicas por razón de tal anulación.

70 Es preciso recordar, de entrada, que las disposiciones del Derecho de la Unión, como el Reglamento n.º 2271/96, deben interpretarse a la luz de los derechos fundamentales, que, según jurisprudencia reiterada, forman parte integrante de los principios generales del Derecho cuyo respeto garantiza el Tribunal de Justicia y que están actualmente recogidos en la Carta (véase, en este sentido, la sentencia de 25 de mayo de 2016, Meroni, C-559/14, EU:C:2016:349, apartado 45).

71 El artículo 9 del Reglamento n.º 2271/96 establece que las sanciones que los Estados miembros impondrán en caso de vulneración de cualquier disposición pertinente de dicho Reglamento deberán ser eficaces, proporcionadas y disuasorias.

72 Por otra parte, si no existe armonización de la legislación de la Unión en el ámbito de las sanciones aplicables, los Estados miembros siguen siendo competentes para establecer las sanciones que consideren adecuadas. No obstante, estarán obligados a ejercer esta competencia con observancia del Derecho de la Unión y de los principios generales de este Derecho [sentencia de 11 de febrero de 2021, K. M. (Sanciones impuestas al capitán de buque), C-77/20, EU:C:2021:112, apartado 36], del que forman parte los derechos y las libertades fundamentales.

73 Además, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el rigor de las sanciones deberá adecuarse a la gravedad de las infracciones que castigan, garantizando un efecto realmente disuasorio y respetando al mismo tiempo el principio general de proporcionalidad (sentencia de 5 de marzo de 2020, OPR-Finance, C-679/18, EU:C:2020:167, apartado 26).

74 Cabe añadir que corresponde a los tribunales nacionales, que son los únicos competentes para interpretar y aplicar el Derecho nacional, determinar si, teniendo en cuenta todas las circunstancias del asunto de que conocen, las sanciones en cuestión cumplen tales requisitos y son eficaces, proporcionadas y disuasorias (sentencia de 5 de marzo de 2020, OPR-Finance, C-679/18, EU:C:2020:167, apartado 27).



- 75 No obstante, el Tribunal de Justicia puede, al resolver sobre una petición de decisión prejudicial, aportar precisiones que orienten la apreciación de los tribunales nacionales (sentencia de 5 de marzo de 2020, OPR-Finance, C-679/18, EU:C:2020:167, apartado 28).
- 76 En el caso de autos, según las indicaciones que figuran en la petición de decisión prejudicial recordadas en el apartado 30 de la presente sentencia, si la terminación ordinaria por Telekom de los contratos que celebró con BMI resultara haberse llevado a cabo en contra de lo dispuesto en el artículo 5, párrafo primero, del Reglamento n.º 2271/96, cuando consta que no había solicitado la autorización a la que se refiere el artículo 5, párrafo segundo, de dicho Reglamento, ese acto de terminación sería nulo, en virtud del artículo 134 del Código Civil, y, por tanto, carente de eficacia jurídica.
- 77 Sin embargo, tal declaración de nulidad puede conllevar una limitación de la libertad de empresa consagrada en el artículo 16 de la Carta.
- 78 A este respecto, es preciso recordar que el derecho a la libertad de empresa incluye en particular el derecho de toda empresa a poder disponer libremente, dentro de los límites de la responsabilidad que asume por sus propios actos, de los recursos económicos, técnicos y financieros de que dispone (sentencia de 30 de junio de 2016, Lidl, C-134/15, EU:C:2016:498, apartado 27).
- 79 La protección conferida por el artículo 16 de la Carta implica la libertad para ejercer una actividad económica o mercantil, la libertad contractual y la libre competencia (sentencia de 16 de julio de 2020, Adusbef y otros, C-686/18, EU:C:2020:567, apartado 82 y jurisprudencia citada) y se refiere, en particular, a la libre elección de clientes y proveedores y a la libertad para determinar el precio de las prestaciones [sentencia de 15 de abril de 2021, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) y otros, C-798/18 y C-799/18, EU:C:2021:280, apartado 57].
- 80 No obstante, la libertad de empresa consagrada en el artículo 16 de la Carta no constituye una prerrogativa absoluta, sino que, por un lado, debe tomarse en consideración en relación con su función en la sociedad (sentencia de 20 de diciembre de 2017, Polkomtel, C-277/16, EU:C:2017:989, apartado 50) y, por otro lado, debe ponderarse con los demás intereses protegidos por el ordenamiento jurídico de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 17 de octubre de 2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, apartado 60) y con los derechos y libertades de los demás (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de enero de 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, apartado 48).
- 81 Habida cuenta del tenor del artículo 16 de la Carta, que establece que se reconoce la libertad de empresa de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales, diferenciándose con ello del tenor de las demás libertades fundamentales consagradas en el título II de la Carta y asemejándose al de determinadas disposiciones de su título IV, esta libertad puede quedar sometida a un amplio abanico de intervenciones del poder público que establezcan limitaciones al ejercicio de la actividad económica en aras del interés general (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de enero de 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, apartado 46).
- 82 Pues bien, esta circunstancia se refleja, en particular, en el modo en el que ha de apreciarse el Derecho de la Unión y las legislaciones y prácticas nacionales a la vista del principio de proporcionalidad, en virtud del artículo 52, apartado 1, de la Carta (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de enero de 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, apartado 47).

- 83 De conformidad con esta última disposición, cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades consagrados por la Carta deberá ser establecida por la ley, respetar el contenido esencial de los mismos y, dentro del respeto del principio de proporcionalidad, ser necesaria y responder efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás (sentencia de 22 de enero de 2013, *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, apartado 48).
- 84 En el caso de autos, es preciso recordar que, si bien el artículo 5, párrafo primero, del Reglamento n.º 2271/96 enuncia que ninguna persona contemplada en su artículo 11 respetará las leyes del anexo, el párrafo segundo de ese artículo 5 establece que podrá autorizarse a una persona, con arreglo a los procedimientos establecidos en los artículos 7 y 8 del Reglamento n.º 2271/96, a respetar total o parcialmente los requisitos o las prohibiciones derivadas de esas leyes del anexo, en la medida en que el incumplimiento de tales leyes lesione gravemente los intereses de esa persona o los de la Unión. En virtud de los citados procedimientos, corresponde a la Comisión conceder tales autorizaciones, asistida por el Comité de Legislación Extraterritorial al que se refiere el artículo 8 de ese Reglamento. De este modo, conforme al sistema armonizado establecido por dicho Reglamento, la Comisión está, en principio, encargada de apreciar, bajo el control del Tribunal de Justicia, si el hecho de no respetar las leyes del anexo lesionaría gravemente los intereses de esa persona o de la Unión, debiendo la citada institución cumplir su obligación de respetar los derechos fundamentales, entre los que se encuentra la libertad de empresa.
- 85 En virtud del artículo 4 del Reglamento de Ejecución n.º 2018/1101, que establece, según el artículo 1 de este, los criterios para la aplicación del artículo 5, párrafo segundo, del Reglamento n.º 2271/96, la Comisión, al evaluar si los intereses protegidos contemplados en esta última disposición se verían gravemente perjudicados, está obligada, en particular, a tener en cuenta criterios no acumulativos, como si es probable que los intereses protegidos estén de manera específica en peligro, en función del contexto, la naturaleza y el origen del perjuicio para los intereses protegidos, o la existencia de un vínculo de conexión sustancial con el tercer país del que emanen la legislación extraterritorial enumerada o las acciones subsiguientes, o el efecto adverso sobre el ejercicio de la actividad económica, en particular la eventualidad de que la persona contemplada en el artículo 11 del Reglamento n.º 2271/96 que haya solicitado la autorización prevista en el artículo 5, párrafo segundo, de dicho Reglamento se enfrente a importantes pérdidas económicas, que pudieran, por ejemplo, amenazar su viabilidad o suponer un grave riesgo de quiebra, o incluso si el disfrute de sus derechos individuales por parte de esta persona sufriría un menoscabo significativo.
- 86 De ello se deduce que la limitación a la libertad de empresa que conlleva la necesidad de respetar el artículo 5, párrafo primero, del Reglamento n.º 2271/96 está establecida por la ley.
- 87 Por lo que respecta al requisito relativo al respeto del contenido esencial de la libertad de empresa, procede recordar que tal contenido podría verse socavado, en particular, cuando una empresa se viera privada de la facultad de hacer valer de manera eficaz sus intereses en un proceso contractual (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2016, *AGET Iraklis*, C-201/15, EU:C:2016:972, apartado 87).
- 88 En el caso de autos, sin embargo, anular la terminación de los contratos controvertidos en el litigio principal por razón de la vulneración del artículo 5 del Reglamento n.º 2271/96 no tendría como efecto privar a Telekom de la facultad de hacer valer sus intereses en general en el marco de una

relación contractual, sino más bien limitar esa facultad, ya que tal anulación solo está justificada en la medida en que Telekom haya procedido a esa terminación con el fin de respetar las leyes del anexo.

- 89 Además, en lo que atañe al requisito de que la limitación de la libertad de empresa responda efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás, de lo expuesto en el apartado 76 de la presente sentencia se desprende que, al poder derivar tal limitación del hecho de que se haya anulado una terminación contractual como la controvertida en el litigio principal, también cumple este requisito, puesto que contribuye a los objetivos del Reglamento n.º 2271/96, recordados en los apartados 35 a 37 de la presente sentencia.
- 90 Dicho esto y por lo que respecta, por último, al requisito de la proporcionalidad de la limitación, en la medida en que la actividad económica de Telekom fuera de la Unión está expuesta a las sanciones previstas por Estados Unidos contra personas que incumplan las sanciones secundarias adoptadas por ese tercer país contra Irán, el órgano jurisdiccional remitente debe apreciar si esas primeras sanciones pueden producir efectos desproporcionados para la referida empresa a la luz de los objetivos del Reglamento n.º 2271/96 de proteger el ordenamiento jurídico establecido y los intereses de la Unión en general, y de alcanzar con ello el objetivo de la libre circulación de capitales entre los Estados miembros y los terceros países.
- 91 A este respecto, la limitación de la libertad de empresa que conlleva la eventual anulación de la terminación de un contrato contraria a la prohibición establecida en el artículo 5, párrafo primero, del Reglamento n.º 2271/96 parece, en principio, necesaria para contrarrestar los efectos de las leyes del anexo, protegiendo con ello el ordenamiento jurídico establecido y los intereses de la Unión en general.
- 92 No obstante, en ese examen de proporcionalidad, el órgano jurisdiccional remitente también deberá ponderar el logro de tales objetivos del Reglamento n.º 2271/96, perseguidos mediante la anulación de una terminación contraria a la prohibición establecida en el artículo 5, párrafo primero, de dicho Reglamento, y la probabilidad de que Telekom quede expuesta a pérdidas económicas, así como la magnitud de estas últimas, en caso de que dicha empresa no pueda poner fin a sus relaciones comerciales con una persona incluida en la lista SDN.
- 93 En el marco de dicho examen de proporcionalidad también resulta pertinente el hecho, sin perjuicio de que sea corroborado por el órgano jurisdiccional remitente, de que Telekom no haya presentado ante la Comisión una solicitud de excepción a la prohibición establecida en el artículo 5, párrafo primero, del Reglamento n.º 2271/96, con lo que se priva a sí misma de la posibilidad de evitar la limitación de su libertad de empresa que conllevaría la anulación de la terminación de los contratos con BMI controvertidos, derivada de su eventual incumplimiento de esa prohibición.
- 94 En cuanto a la sanción administrativa de multa, prevista por el Derecho alemán, procede señalar que el órgano jurisdiccional remitente no puede tenerla en cuenta, puesto que el importe de esa multa, que, a su vez, debería ser proporcionado en virtud del artículo 9 del Reglamento n.º 2271/96, debe fijarse tomando en consideración la situación individual del autor de la infracción y, por tanto, la sanción constituida, en su caso, por la anulación de la terminación de los contratos controvertida.

- 95 Habida cuenta de todo lo anterior, procede responder a las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta que el Reglamento n.º 2271/96, en particular lo dispuesto en sus artículos 5 y 9, debe interpretarse, a la luz de los artículos 16 y 52, apartado 1, de la Carta, en el sentido de que no se opone a que sea anulada una terminación contractual efectuada por una persona contemplada en el artículo 11 de dicho Reglamento al objeto de respetar los requisitos o las prohibiciones basados en las leyes del anexo, pese a no disponer de la autorización a la que se refiere el artículo 5, párrafo segundo, del citado Reglamento, siempre que tal anulación no conlleve efectos desproporcionados para esa persona a la vista de los objetivos del mismo Reglamento consistentes en proteger el ordenamiento jurídico establecido, así como los intereses de la Unión en general. En ese examen de proporcionalidad debe ponderarse el logro de tales objetivos, perseguidos mediante la anulación de una terminación contractual contraria a la prohibición establecida en el artículo 5, párrafo primero, del Reglamento n.º 2271/96, y la probabilidad de que la persona en cuestión quede expuesta a pérdidas económicas, así como la magnitud de estas últimas, en caso de que no pueda poner fin a sus relaciones comerciales con una persona incluida en la lista de personas objeto de las sanciones secundarias de que se trata derivadas de las leyes del anexo.

### Costas

- 96 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes en el litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) declara:

- 1) **El artículo 5, párrafo primero, del Reglamento (CE) n.º 2271/96 del Consejo, de 22 de noviembre de 1996, relativo a la protección contra los efectos de la aplicación extraterritorial de la legislación adoptada por un tercer país, y contra las acciones basadas en ella o derivadas de ella, en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 37/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2014, y por el Reglamento Delegado (UE) 2018/1100 de la Comisión, de 6 de junio de 2018, por el que se modifica el anexo del Reglamento n.º 2271/96, debe interpretarse en el sentido de que prohíbe a las personas contempladas en el artículo 11 del Reglamento n.º 2271/96, en su versión modificada, respetar los requisitos o las prohibiciones establecidos en las leyes recogidas en el anexo de dicho Reglamento, incluso a falta de instrucciones al efecto por parte de las autoridades administrativas o judiciales de los terceros países que han adoptado esas leyes.**
- 2) **El artículo 5, párrafo primero, del Reglamento n.º 2271/96, en su versión modificada por el Reglamento n.º 37/2014 y por el Reglamento Delegado 2018/1100, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que una persona contemplada en el artículo 11 de ese Reglamento, en su versión modificada, que no dispone de la autorización a la que se refiere el artículo 5, párrafo segundo, de dicho Reglamento, en su versión modificada, pueda, sin motivarlo, poner fin a los contratos celebrados con una persona incluida en la «lista de nacionales específicamente identificados y de personas cuyos activos están bloqueados» (Specially Designated Nationals and Blocked Persons List). Sin embargo, el artículo 5, párrafo primero, del mismo Reglamento, en su versión modificada, exige que, cuando en el marco de un proceso civil relativo al supuesto incumplimiento de la prohibición establecida en esa disposición, el conjunto de las pruebas que obran ante el**

órgano jurisdiccional nacional tiendan a indicar *prima facie* que una persona contemplada en el artículo 11 del Reglamento n.º 2271/96, en su versión modificada, ha respetado las leyes recogidas en el anexo de ese Reglamento, en su versión modificada, sin disponer de autorización al efecto, corresponde a esa persona demostrar de modo suficiente en Derecho que su comportamiento no tenía por objeto respetar tales leyes.

- 3) El Reglamento n.º 2271/96, en su versión modificada por el Reglamento n.º 37/2014 y por el Reglamento Delegado 2018/1100, en particular lo dispuesto en sus artículos 5 y 9, debe interpretarse, a la luz de los artículos 16 y 52, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en el sentido de que no se opone a que sea anulada una terminación contractual efectuada por una persona contemplada en el artículo 11 de ese Reglamento, en su versión modificada, al objeto de respetar los requisitos o las prohibiciones basados en las leyes recogidas en el anexo de dicho Reglamento, en su versión modificada, pese a no disponer de la autorización a la que se refiere el artículo 5, párrafo segundo, del citado Reglamento, en su versión modificada, siempre que tal anulación no conlleve efectos desproporcionados para esa persona a la vista de los objetivos del Reglamento n.º 2271/96, en su versión modificada, consistentes en proteger el ordenamiento jurídico establecido, así como los intereses de la Unión Europea en general. En ese examen de proporcionalidad debe ponderarse el logro de tales objetivos, perseguidos mediante la anulación de una terminación contractual contraria a la prohibición establecida en el artículo 5, párrafo primero, de ese Reglamento, en su versión modificada, y la probabilidad de que la persona en cuestión quede expuesta a pérdidas económicas, así como la magnitud de estas últimas, en caso de que no pueda poner fin a sus relaciones comerciales con una persona incluida en la lista de personas objeto de las sanciones secundarias de que se trata derivadas de las leyes recogidas en el anexo de dicho Reglamento, en su versión modificada.

Firmas