

Extraterritorialidad sancionadora y mercado bancario europeo: el valor jurídico de las listas OFAC en la Directiva antiblanqueo

La Sentencia del TJUE de 11 de junio de 2026 (C-81/24, Jenec), dictada en el marco de una cuestión prejudicial, supone un nuevo pronunciamiento relevante en la delimitación de la eficacia extraterritorial de los mecanismos sancionadores de terceros Estados en el ordenamiento jurídico de la Unión. En concreto, se plantea si la inclusión de un consumidor en las listas elaboradas por la Autoridad de control de activos extranjeros de los Estados Unidos (la “OFAC”) permite a una entidad bancaria de un Estado miembro, con base únicamente en dicha inclusión, denegar a ese consumidor la apertura de una cuenta de pago básica. El Tribunal de Justicia concluye que este automatismo resulta incompatible con los principios de autonomía normativa y soberanía regulatoria que definen al Derecho de la Unión. Sin embargo, establece que la inclusión en las listas de sanciones de terceros países podrá ser considerada un factor relevante en el marco de la evaluación individualizada del riesgo que deben realizar las entidades de crédito cuando reciben una solicitud, lo que, en ciertas circunstancias, sí podría justificar la denegación.

1. CONTEXTO Y CUESTIONES PREJUDICIALES

El 25 de enero de 2024, el Tribunal Regional de Maribor (Eslovenia) (el “Tribunal Regional”) presentó una cuestión prejudicial suscitada en el conflicto entre una entidad bancaria (el “Banco”) y un particular a quien, por motivo de su inclusión en uno de los listados de personas sancionadas gestionados por la OFAC, el Banco denegó la apertura de una cuenta de pago básica.

El Banco fundamentó su actuación en el cumplimiento de la Directiva 2014/92, relativa, entre otras cuestiones, al acceso a cuentas de pago básicas (la “Directiva 2014/92”) en relación con la Directiva 2015/849, relativa a la prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo (la “Directiva 2015/849”) y sus correspondientes normas de transposición al ordenamiento nacional. El particular, por su parte, invocó su derecho a la presunción de inocencia y solicitó que se obligara a la entidad a abrir una cuenta bancaria a su nombre. Fundamentaba su pretensión en la ausencia de resoluciones condenatorias por los delitos que, en un primer momento, lo llevaron a aparecer en las listas de la OFAC.

En el ámbito del procedimiento principal y con carácter previo a la resolución del litigio, el Tribunal Regional acordó elevar al Tribunal de Justicia cuatro cuestiones prejudiciales con el propósito de obtener

una interpretación de las disposiciones pertinentes del Derecho derivado de la Unión y de aclarar su aplicación en el ordenamiento interno.

La primera de las cuestiones plantea si el Derecho de la Unión permite a los Estados miembros imponer a sus entidades de crédito la obligación de denegar la solicitud de apertura de una cuenta de pago formulada por un consumidor si este figura incluido en una lista de la OFAC, al entenderse que la prestación del servicio solicitado podría constituir un incumplimiento de la normativa de prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo.

Con carácter subsidiario, el Tribunal Regional somete al Tribunal de Justicia varias cuestiones adicionales, si bien este no se pronuncia sobre ellas, pues solo fueron formuladas para el supuesto de que la respuesta del órgano europeo a la primera cuestión fuese afirmativa, lo que no ocurrió.

2. EL PRONUNCIAMIENTO DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA: DOCTRINA Y CRITERIOS INTERPRETATIVOS

A) La inclusión en las listas de la OFAC no constituye, por sí sola, causa suficiente para denegar automáticamente el acceso al sistema bancario europeo

El Tribunal de Justicia declara que las Directivas 2014/92 y 2015/849 **no habilitan a los Estados miembros para imponer a las entidades de crédito la obligación de denegar sistemáticamente las solicitudes de apertura** de cuenta de pago presentadas por personas físicas o jurídicas por el solo hecho de que estas figuren en las listas elaboradas por la OFAC o por las autoridades de cualquier otro tercer país.

Esta conclusión se basa en una interpretación literal del Derecho de la Unión: la inclusión en las listas de la OFAC no está prevista en el texto de la norma europea como indicio o causa autónoma de blanqueo de capitales o de financiación del terrorismo. Admitir lo contrario comportaría reconocer en el ordenamiento jurídico de la Unión un poder sancionador ejercido unilateralmente por un tercer Estado, en abierta **contradicción con los principios de autonomía y primacía del Derecho de la Unión** que concretan la vocación normativa del Derecho de la UE.

B) El deber de evaluación individualizada y la obligación de diligencia debida reforzada

El Tribunal de Justicia precisa que el artículo 8 de la Directiva 2015/849 hace necesario que las entidades lleven a cabo una evaluación individualizada de los factores de riesgo de cada solicitante. **En caso de que durante dicha evaluación se detecte un riesgo elevado, la consecuencia general no será la denegación de apertura de la cuenta** prevista en el artículo 16.4 de la Directiva 2014/92, **sino que resultará necesario adoptar medidas de diligencia reforzada** de entre las previstas en la Directiva 2015/849.

El Tribunal de Justicia remite expresamente al artículo 13 de la Directiva 2015/849, que establece las medidas de diligencia debida reforzada aplicables a clientes y operaciones de riesgo elevado, entre las que se incluyen, de forma no exhaustiva, la identificación fehaciente del cliente y la verificación de su identidad mediante documentación fiable, la identificación del titular real y la verificación de su identidad según la estructura de propiedad y control, la obtención de información sobre el propósito e índole

prevista de la relación de negocios y el establecimiento de medidas de seguimiento continuo y reforzado de dicha relación, incluido el escrutinio de las operaciones realizadas a lo largo de esta.

El Tribunal de Justicia recuerda, además, en línea con los considerandos de la Directiva 2014/92, que el eventual carácter gravoso o costoso de dicha evaluación no justifica su omisión ni su simplificación. La complejidad técnica o el coste económico derivados del cumplimiento de las obligaciones de diligencia son inherentes al sistema de prevención diseñado por el legislador europeo y deben ser asumidos por las entidades de crédito como parte de su actividad regulada.

C) La inclusión en las listas de la OFAC como factor de riesgo evaluable, no determinante

Dentro de este marco, el Tribunal de Justicia matiza su conclusión inicial al establecer que, si bien la inclusión en las listas de la OFAC no puede operar como causa automática de denegación, **sí puede considerarse un factor de riesgo** en la evaluación individualizada descrita en el apartado anterior. Se trata, por tanto, de un elemento que ha de ser valorado junto con las demás circunstancias concurrentes en el caso concreto.

La negativa a reconocer efectos jurídicos directos a las listas de la OFAC no se traduce en una obligación de ignorarlas, pues ello resultaría igualmente contrario a la finalidad preventiva de la Directiva 2015/849 en lo relativo a la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Esta precisión también ofrece a las entidades bancarias un cauce conforme al ordenamiento europeo para tomar en consideración sus vínculos e intereses en el mercado estadounidense, en especial cuando el cumplimiento de los requerimientos de la OFAC pueda resultar operativamente relevante, siempre que dicha consideración quede integrada y subordinada al escrutinio propio del sistema europeo de prevención y no opere al margen de él.

Aunque este factor de riesgo pueda tenerse en cuenta, el Tribunal de Justicia subraya que las características de una cuenta de pago básica, dadas sus limitadas funcionalidades, reducen los riesgos de blanqueo de capitales y de financiación del terrorismo.

D) Conclusión

El Tribunal de Justicia concluye que, en el supuesto examinado, **el único escenario de denegación** de acceso a los servicios bancarios bajo el artículo 16.4 de la Directiva 2014/92 se dará cuando, **realizada una evaluación del riesgo (en la que podrá tenerse en cuenta la inclusión en un listado de sanciones de un tercer país)**, la entidad de crédito determine que **carece de los medios** técnicos y organizativos o de control suficientes para poder supervisar la procedencia, el destino y el uso de los fondos vinculados a la cuenta o para implementar las medidas de seguimiento continuo de la relación de negocios que impone la Directiva 2015/849. En tales casos, la imposibilidad material de cumplir con las obligaciones de diligencia debida fundamentará la decisión de no establecer la relación contractual.

3. ABOGADOS DE CONTACTO



Xavier Codina García-Andrade

+34 915860693
xavier.codina@uria.com



Miguel Martínez Gimeno

+34 915860422
miguel.martinez.g@uria.com



Manuel Vélez Fraga

+34 915860160
manuel.velez@uria.com