



Bruselas, 19.6.2020
C(2020) 4117 final

DICTAMEN DE LA COMISIÓN

de 19.6.2020

sobre el artículo 2 del Reglamento (UE) n.º 269/2014 del Consejo

DICTAMEN DE LA COMISIÓN

de 19.6.2020

sobre el artículo 2 del Reglamento (UE) n.º 269/2014 del Consejo

SOLICITUD DE DICTAMEN

En su función de guardiana de los Tratados, la Comisión Europea (en lo sucesivo, «la Comisión») supervisa la aplicación del Derecho de la Unión por los Estados miembros bajo el control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)¹.

En el marco de las medidas restrictivas adoptadas en virtud del artículo 215 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), las autoridades nacionales competentes de los Estados miembros pueden solicitar la opinión de la Comisión sobre la aplicación de determinadas disposiciones de los actos jurídicos pertinentes o pedirle orientaciones sobre su ejecución. Las autoridades nacionales competentes también pueden pedir a la Comisión orientaciones sobre la interpretación del propio artículo 215 del TFUE.

La Comisión ha recibido una solicitud conjunta de dictamen procedente de varias autoridades nacionales competentes acerca de la aplicación de las medidas financieras establecidas en el artículo 2 del Reglamento (UE) n.º 269/2014 del Consejo² (en lo sucesivo, «el Reglamento»).

CONTEXTO

El artículo 2, apartado 1, del Reglamento impone la inmovilización de todos los fondos y recursos económicos cuya propiedad, tenencia o control corresponda, entre otras, a las personas que se enumeran en el anexo I del Reglamento. Además, de conformidad con el artículo 2, apartado 2, del Reglamento, se prohíbe a los operadores de la UE poner a disposición directa o indirecta de estas personas designadas fondos o recursos económicos.

Una de esas personas designadas en el anexo I del Reglamento desempeña una función de administración en una entidad no designada domiciliada fuera de la UE (en lo sucesivo, «la entidad»). Según una de las autoridades nacionales competentes y atendiendo al estatuto de la entidad, la persona designada tiene, entre otras, las siguientes facultades: definir la estructura corporativa de la entidad y la política única de sus actividades, dirigir sus actividades financieras y económicas, decidir sobre la apertura de cuentas corrientes, cuentas en divisas y otras cuentas, así como llevar a cabo todas las operaciones en dichas cuentas.

Las autoridades nacionales competentes plantean las siguientes preguntas:

1. ¿De qué modo se aplicaría el apartado 63 («Control») de las Prácticas Recomendadas de la UE³ a la persona designada, sobre la base del estatuto de la entidad? ¿Cómo debe leerse dicho apartado en relación con los apartados 66 a 68 («Facilitación indirecta de fondos o recursos económicos a personas o entidades designadas») de las mismas Prácticas Recomendadas de la UE?

¹ De conformidad con los Tratados, solo el Tribunal de Justicia de la Unión Europea puede emitir interpretaciones jurídicamente vinculantes del Derecho de la Unión.

² Reglamento (UE) n.º 269/2014 del Consejo, de 17 de marzo de 2014, relativo a la adopción de medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, DO L 78 de 17.3.2014, p. 6.

³ Prácticas recomendadas de la UE para la aplicación eficaz de medidas restrictivas (doc. 8519/18) <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8519-2018-INIT/es/pdf>.

2. En este contexto específico:

2.1 ¿Deben inmovilizarse los activos de la entidad?

2.2 ¿Deben los operadores económicos de la UE evaluar por separado si la persona designada tiene el control de cada uno de los activos (por ejemplo, una cuenta bancaria) de la entidad a fin de inmovilizarlos?

2.3 ¿Deben los operadores económicos de la UE bloquear únicamente la totalidad de las operaciones financieras **hacia** cuentas bancarias de la entidad o la totalidad de las operaciones **hacia** y **desde** dichas cuentas bancarias? ¿Significa esto que, antes de cada operación financiera con la entidad, los operadores económicos de la UE deben evaluar si la operación pone recursos económicos a disposición de la persona designada?

2.4 ¿Se puede considerar que la prestación de servicios por parte de operadores económicos de la UE a la entidad o el hecho de trabajar para ella equivalen a poner recursos económicos a disposición de la persona designada?

2.5 Habida cuenta de la redacción del artículo 4, apartado 1, letra c), del Reglamento, ¿se incluyen en el ámbito de aplicación de esta disposición las tasas por el mantenimiento de fondos en la cuenta corriente de un cliente con el que el banco haya dejado de colaborar una vez que se salde y se cierre la cuenta?

VALORACIÓN JURÍDICA

Observaciones preliminares

Las Prácticas Recomendadas de la UE son recomendaciones no vinculantes que reflejan la interpretación común por parte de los Estados miembros y la Comisión de determinadas disposiciones de las medidas restrictivas de la UE, y cuyo objetivo es promover una aplicación uniforme. La función interpretativa de la Comisión se limita a las disposiciones del Derecho de la UE, por lo que su valoración no será una interpretación de las Prácticas Recomendadas de la UE sino únicamente de las disposiciones pertinentes del Reglamento.

Pregunta 1

La posibilidad de que una persona designada pueda valerse de los activos de una entidad no designada para eludir las sanciones impuestas contra ella ha sido reconocida por el Tribunal de Justicia⁴. Por otra parte, la Comisión ya ha emitido la opinión de que poner fondos o recursos económicos a disposición de una entidad no designada que sea propiedad o esté bajo el control de una persona, entidad u organismo designado equivale a ponerlos indirectamente a disposición de estos últimos⁵. Con arreglo a lo señalado, «[s]i la propiedad o el control se establece sobre la base de diligencia debida adecuada, los capitales o recursos económicos puestos a disposición de personas jurídicas o entidades no designadas que sean propiedad o estén bajo el control de una persona o entidad incluida en la lista, se considerarán, en principio, puestos a disposición indirectamente de esta última, a menos que pueda determinarse razonablemente, caso por caso, utilizando un enfoque basado en el riesgo y teniendo en cuenta todas las circunstancias pertinentes, que los capitales o recursos económicos de que se trate no serán utilizados por esa persona o entidad designada ni en su

⁴ Sentencia del Tribunal General en el asunto T-246/08, Melli Bank plc / Consejo, apartado 107; confirmada por la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto C-380/09 P, Melli Bank plc / Consejo.

⁵ Preguntas frecuentes hechas a la Comisión sobre las medidas restrictivas de la UE en Siria (https://ec.europa.eu/info/files/170901-faqs-restrictive-measures-syria_en).

beneficio»⁶. En el mismo documento orientativo, la Comisión define una serie de criterios que deberían tenerse en cuenta para determinar si una entidad jurídica está bajo el control de otra entidad, es decir, si esta última «puede ejercer una influencia decisiva en el comportamiento de la otra entidad y si afirma efectivamente ejercerla». A modo de ejemplo, la Comisión señala lo siguiente:

- «a) la facultad de designar o destituir a la mayoría de los miembros del organismo administrativo, gestor o supervisor de esta persona jurídica o entidad;
- b) la utilización de todos o parte de los activos de una persona jurídica o entidad;
- c) la participación, conjuntamente y por separado, en el pasivo financiero de una persona jurídica o entidad, o el aval del mismo;
- d) la capacidad de influir en la estrategia empresarial, la política operativa, los planes empresariales, la inversión, la capacidad, la oferta de financiación, los recursos humanos y los asuntos jurídicos;
- e) la creación o el mantenimiento de mecanismos para controlar la conducta comercial de la persona jurídica o entidad;
- f) otros indicios, como compartir una dirección comercial o utilizar el mismo nombre, que pudieran hacer que los terceros tengan la impresión de que las dos entidades son, en realidad, parte de la misma empresa».

Estos criterios, pese a no ser idénticos, reflejan en esencia los que figuran en el apartado 63 de las Prácticas Recomendadas de la UE.

Corresponde a la autoridad nacional competente determinar, a la luz de las aclaraciones anteriores y teniendo en cuenta todos los elementos a su disposición y las circunstancias específicas del caso, si la entidad está bajo el control de la persona designada.

La Comisión responderá a las preguntas restantes partiendo del supuesto de que la evaluación fáctica de las autoridades nacionales competentes ha demostrado que la persona designada ejerce el control de la entidad.

Preguntas 2.1 y 2.2

Las medidas restrictivas de la UE establecen claramente que la inmovilización de fondos y recursos económicos («inmovilización de activos») engloba los activos cuya propiedad, tenencia o control corresponda a las personas o entidades que se citan expresamente en los correspondientes anexos de los actos jurídicos de la UE. Concretamente, el artículo 2, apartado 1, del Reglamento establece lo siguiente: «[s]e inmovilizarán todos los fondos y recursos económicos cuya propiedad, tenencia o **control** corresponda a personas físicas o jurídicas, entidades u organismos, o a personas físicas o jurídicas, entidades u organismos asociados a ellos, que figuren en el anexo I» (el resaltado es nuestro).

En opinión de la Comisión, si se determina que la persona designada tiene el control de la entidad, puede suponerse que el control se extiende a todos los activos que pertenecen nominalmente a esta última. Estos activos deben inmovilizarse con arreglo al artículo 2, apartado 1, del Reglamento. De lo contrario, las personas designadas podrían eludir la inmovilización de activos que les ha sido impuesta al seguir teniendo acceso a fondos o recursos económicos a través de terceros no designados que están bajo su control.

⁶ Respuesta a la pregunta 9; véase también el apartado 66 de las Prácticas Recomendadas de la UE.

La entidad puede obtener el levantamiento de la inmovilización de la totalidad o parte de sus activos demostrando que no están en realidad «controlados» por la persona designada, por ejemplo por haberse establecido salvaguardias que impiden a la persona designada tener acceso a ellos. Los pormenores del procedimiento administrativo por el que la entidad pueda hacerlo deben decidirse con arreglo a las normas nacionales.

Corresponde, entre otros, a los bancos y otros operadores económicos de la UE constituidos con arreglo a la legislación de un Estado miembro llevar a efecto lo dispuesto en el artículo 2, apartado 1, del Reglamento. Así, es posible que los operadores económicos de la UE encuentren indicios de que sus clientes o contrapartes, aunque no hayan sido designados, estén bajo el control de una persona designada. De conformidad con el artículo 8 del Reglamento, los operadores económicos de la UE están obligados a facilitar inmediatamente esa información a la autoridad nacional competente y a la Comisión, y a cooperar con dicha autoridad en su verificación.

En aras de la seguridad jurídica, conviene que las autoridades nacionales competentes publiquen sus conclusiones sobre el vínculo de control existente entre las personas designadas y las entidades controladas. De esta forma, los operadores económicos podrán tener conocimiento de las constataciones realizadas por la autoridad nacional competente y, en consecuencia, cumplir las obligaciones de inmovilización previstas en el artículo 2, apartado 1, del Reglamento. Con el fin de evitar que los operadores se excedan en el cumplimiento de la normativa, las autoridades nacionales competentes también podrían publicar, en su caso, los activos de esas entidades que han determinado que no están controlados por las personas designadas y, por tanto, no necesitan ser inmovilizados.

Además, de conformidad con el artículo 12 del Reglamento, los Estados miembros deben comunicarse mutuamente y comunicar a la Comisión sus conclusiones sobre las entidades controladas y los activos inmovilizados. Esto permitirá a los demás Estados miembros identificar casos similares en su propio territorio y propiciará la aplicación uniforme de la inmovilización de activos en el mercado interior. La Comisión puede facilitar la labor de los Estados miembros, por ejemplo, recopilando la información recibida de cada Estado miembro y compartiéndola con los demás.

A la luz de lo anterior, si se determina que la persona designada tiene el control de la entidad, la Comisión considera que los activos de esta última deben inmovilizarse. La entidad puede obtener el levantamiento de la inmovilización de la totalidad o una parte de sus activos demostrando que en realidad no están «controlados» por la persona designada. La forma de hacerlo dependerá de los procedimientos nacionales. Las autoridades nacionales competentes deben hacer públicas las conclusiones relativas a la existencia de dicho control.

Las obligaciones de intercambio de información previstas en los artículos 8 y 12 del Reglamento son aplicables al presente caso. La Comisión está dispuesta a ayudar a los Estados miembros a cumplir esas obligaciones impuestas por el Reglamento.

Pregunta 2.3

La pregunta de las autoridades nacionales competentes acerca de las operaciones financieras engloba dos aspectos diferentes: a) la inmovilización de activos en relación con las cuentas de la entidad cuya «tenencia o control» se compruebe que corresponde a la persona designada (aplicación del artículo 2, apartado 1, del Reglamento); y b) la prohibición de poner a disposición directa o indirecta de la persona designada, a través de la entidad, fondos y recursos económicos (aplicación del artículo 2, apartado 2, del Reglamento).

Por lo que respecta a la letra a), y tal como se explica en la respuesta a las preguntas 2.1 y 2.2, una vez que se compruebe que la persona designada controla la entidad, los activos de esta última deben, en principio, ser inmovilizados de conformidad con el artículo 2, apartado 1, del Reglamento. A la inversa, si se constata que la persona designada no controla una determinada cuenta bancaria que pertenece nominalmente a la entidad, dicha cuenta no debe ser inmovilizada en virtud del artículo 2, apartado 1.

El artículo 1, letra f), del Reglamento define la inmovilización de fondos como «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 de valores».

Por consiguiente, todas las transferencias a las cuentas inmovilizadas de la entidad, y a partir de ellas, deben bloquearse, a menos que la autoridad nacional competente autorice lo contrario en virtud de una de las excepciones aplicables previstas en el Reglamento.

No obstante, en virtud del artículo 7, apartado 1, del Reglamento, las entidades financieras o de crédito pueden realizar abonos en las cuentas inmovilizadas cuando la transferencia proceda de terceros, siempre que los fondos así añadidos queden igualmente inmovilizados. La autoridad nacional competente debe ser debidamente informada de cualesquiera operaciones de ese tipo sin demora.

Por lo que respecta a la letra b), el artículo 2, apartado 2, del Reglamento prohíbe a los operadores de la UE poner a disposición de la entidad fondos y recursos económicos, ya que ello equivaldría a ponerlos indirectamente a disposición de la persona designada. Esta prohibición se extiende a los pagos efectuados en cualquier cuenta de la entidad, incluidas las que no estén inmovilizadas, a menos que: a) los pagos hayan sido previamente autorizados por la autoridad nacional competente en aplicación de alguna de las excepciones previstas en el Reglamento, o b) se determine razonablemente que tales pagos no se pondrán a disposición de la persona designada. Como se ha mencionado anteriormente, los bancos de la UE pueden realizar abonos en las cuentas inmovilizadas siempre que los fondos así ingresados también queden inmovilizados.

En consecuencia, la Comisión opina **que la realización de pagos en cualquier cuenta bancaria de la entidad está prohibida, a menos que lo autorice la autoridad nacional competente en virtud de una de las excepciones previstas en el Reglamento o que se determine razonablemente que los fondos no se pondrán a disposición de la persona designada. Los bancos de la UE pueden realizar abonos en las cuentas inmovilizadas siempre y cuando los fondos que ingresen también queden inmovilizados. La realización de pagos a partir de las cuentas bancarias inmovilizadas de la entidad está prohibida, a menos que la autoridad nacional competente lo autorice en virtud de una de las excepciones previstas en el Reglamento. Los pagos a partir de cuentas no inmovilizadas de la entidad están permitidos.**

Pregunta 2.4

El artículo 1, letra d), del Reglamento define los recursos económicos como «los activos de todo tipo, tangibles o intangibles, muebles o inmuebles, que no sean fondos, pero que puedan utilizarse para obtener fondos, bienes o servicios». El artículo 2, apartado 2, del Reglamento, que prohíbe poner a disposición directa o indirecta de una persona designada recursos económicos, tiene por objeto impedir que esa persona utilice los recursos económicos para obtener fondos, bienes o servicios. A juicio de la Comisión, y a la luz de la formulación del artículo 1, letra d), del Reglamento y de la interpretación amplia dada por el Tribunal de

Justicia⁷, el suministro de mano de obra y servicios puede considerarse un recurso económico, que puede, por tanto, permitir a una persona designada obtener beneficios.

Para evaluar la aplicabilidad del artículo 2, apartado 2, al suministro de mano de obra y servicios específicos, la autoridad nacional competente debe determinar si la actividad en cuestión puede ser utilizada, directa o indirectamente, por la persona designada para obtener fondos, bienes o servicios.

Por lo tanto, la Comisión estima que **prestar servicios a la entidad o trabajar para ella pueden considerarse una forma de poner recursos económicos indirectamente a la disposición de la persona designada que ejerce el control de la entidad, en la medida en que permitan a esta última obtener fondos, bienes o servicios.**

Corresponde a la autoridad nacional competente evaluar si es así.

Pregunta 2.5

Las medidas restrictivas no tienen ni carácter represivo ni carácter confiscatorio, sino que constituyen instrumentos preventivos. El artículo 4, apartado 1, letra c), del Reglamento, que establece una excepción a las restricciones financieras previstas en el artículo 2, permite a las autoridades nacionales competentes autorizar la liberación o la puesta a disposición de determinados fondos o recursos económicos inmovilizados, tras haber determinado que «se destinan exclusivamente al pago de tasas o gastos ocasionados por servicios ordinarios de custodia o mantenimiento de fondos o recursos económicos inmovilizados».

Esta disposición posibilita la custodia normal de los fondos de tal modo que, por una parte, el banco en el que están depositados puede ser remunerado por el mantenimiento y el servicio que sigue prestando y, por otra parte, se evitan situaciones que supongan una carga desproporcionada para la persona designada, lo que iría más allá de los objetivos de las medidas restrictivas.

El derecho a cobrar tasas o gastos sigue rigiéndose en general por los términos del acuerdo contractual entre el titular de la cuenta y el banco, además de por la legislación nacional aplicable. No obstante, ciertas tasas o gastos de custodia excepcionales, en particular los que no hayan sido acordados mutuamente antes de la designación, pueden no responder al objetivo de mantenimiento de una cuenta inmovilizada existente. En tales casos, el artículo 4, apartado 1, letra c), del Reglamento no abre la vía para que los pagos se acojan a una excepción a lo dispuesto en el artículo 2.

En consecuencia, la Comisión considera que **la aplicabilidad de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 1, letra c), del Reglamento se limita a las tasas o gastos de servicios que garanticen la custodia normal de los fondos inmovilizados existentes.**

CONCLUSIONES

A la vista de lo anteriormente expuesto, la Comisión opina que:

- 1) Corresponde a la autoridad nacional competente determinar, teniendo en cuenta todos los elementos de que dispone y las circunstancias específicas del caso, si la entidad está bajo el control de la persona designada.**

⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto C-117/06, Möllendorf , apartados 56 y 62.

Si se comprueba que la entidad está bajo el control de la persona designada:

- 2) Los activos de la entidad deben inmovilizarse. La entidad puede obtener el levantamiento de la inmovilización de la totalidad o una parte de sus activos demostrando que en realidad no están «controlados» por la persona designada. La forma en que podrá hacerlo dependerá de las normas nacionales. Las autoridades nacionales competentes deben hacer públicas las conclusiones relativas a la existencia de dicho control.**

Las obligaciones de intercambio de información previstas en los artículos 8 y 12 del Reglamento son aplicables al presente caso. La Comisión está dispuesta a ayudar a los Estados miembros a cumplir estas obligaciones impuestas por el Reglamento.

- 3) Poner fondos a disposición de la entidad (por ejemplo, realizando pagos en cualquiera de sus cuentas bancarias) está prohibido, a menos que lo autorice la autoridad nacional competente en virtud de una de las excepciones previstas en el Reglamento o que se determine razonablemente que los fondos no se pondrán a disposición de la persona designada. Los bancos de la UE pueden realizar abonos en las cuentas inmovilizadas siempre y cuando los fondos que ingresen también queden inmovilizados.**

La realización de pagos a partir de las cuentas bancarias inmovilizadas de la entidad está prohibida, a menos que la autoridad nacional competente lo autorice en virtud de una de las excepciones previstas en el Reglamento. Los pagos a partir de cuentas no inmovilizadas de la entidad están permitidos.

- 4) Prestar servicios a la entidad o trabajar para ella pueden considerarse una forma de poner recursos económicos indirectamente a la disposición de la persona designada, en la medida en que permitan a esta obtener fondos, bienes o servicios. Corresponde a la autoridad nacional competente evaluar si así es.**

Además:

- 5) La aplicabilidad de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 1, letra c), del Reglamento se limita a las tasas o gastos de servicios que garanticen la custodia normal de los fondos inmovilizados existentes.**

Hecho en Bruselas, el 19.6.2020

Por la Comisión
Valdis DOMBROVSKIS
Vicepresidente Ejecutivo

AMPLIACIÓN CERTIFICADA CONFORME
Por la Secretaría General,

Jordi AYET PUIGARNAU
Director de la Secretaría
COMISIÓN EUROPEA