

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCJ066489

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Sentencia de 2 de marzo de 2023

Sala Primera

Asunto n.º C-78/21

SUMARIO:

Libre circulación de capitales. Concepto de «movimientos de capitales». Restricción impuesta por la autoridad competente de un Estado miembro a una entidad de crédito prohibiéndole establecer relaciones de negocios, y el deber de terminar las ya existentes, con personas que no sean nacionales de ese Estado.

El Tribunal de Justicia declara que:

1) Los préstamos y créditos financieros y las operaciones en cuentas corrientes y de depósito en entidades financieras, en particular entidades de crédito, constituyen **movimientos de capitales** en el sentido del artículo 63 TFUE, apartado 1.

2) El artículo 56 TFUE, párrafo primero, y el artículo 63 TFUE, apartado 1, deben interpretarse en el sentido de que una medida administrativa mediante la cual la autoridad competente de un Estado miembro, por una parte, prohíbe a una entidad de crédito entablar relaciones de negocios con cualquier persona física o jurídica que no tenga ningún vínculo con el Estado miembro en el que está establecida dicha entidad y el volumen mensual de entrada de fondos en cuya cuenta sea superior a un importe determinado y, por otra parte, obliga a dicha entidad a poner fin a tales relaciones de negocios cuando hayan sido entabladas con posterioridad a la adopción de esa medida constituye una **restricción a la libre prestación de servicios**, en el sentido de la primera de esas disposiciones, así como una restricción a los movimientos de capitales, en el sentido de la segunda de dichas disposiciones.

3) El **artículo 56 TFUE, párrafo primero, y el artículo 63 TFUE, apartado 1**, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una medida administrativa mediante la cual la autoridad competente de un Estado miembro, por una parte, prohíbe a una entidad de crédito entablar relaciones de negocios con cualquier persona física que no tenga ningún vínculo con el Estado miembro en el que está establecida dicha entidad y el volumen mensual de entrada de fondos en cuya cuenta sea superior a 15 000 euros, o con cualquier persona jurídica cuya actividad económica no tenga ningún vínculo con ese Estado miembro y el volumen mensual de entrada de fondos en cuya cuenta sea superior a 50 000 euros y, por otra parte, obliga a dicha entidad a poner fin a tales relaciones de negocios cuando hayan sido entabladas con posterioridad a la adopción de esa medida, siempre que esa medida administrativa, en primer término, esté justificada por el objetivo de prevenir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo o como medida necesaria para impedir las infracciones al Derecho y normativas nacionales en materia de supervisión prudencial de las entidades financieras o como medida justificada por motivos relacionados con el orden público, a que se refiere el artículo 65 TFUE, apartado 1, letra b), en segundo término, sea adecuada para garantizar la consecución de dichos objetivos, en tercer término, no exceda de lo necesario para alcanzarlos y, en cuarto término, no menoscabe excesivamente los derechos e intereses protegidos al amparo de los artículos 56 TFUE y 63 TFUE, de los que disfrutaban la entidad de crédito de que se trate y sus clientes.

PRECEPTOS:

Tratado de 25 de marzo de 1957 de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), arts. 53, 63 y 65.

Directiva 88/361/CEE (aplicación del artículo 67 del Tratado CE), art. 1.1 y anexo I.

Directiva (UE) 2015/849 (prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo), arts. 1, 5, 8, 11, 13 y 59.

PONENTE:

Don A. Kumin.

En el asunto C-78/21,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la Administratīvā apgabaltiesa (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo, Letonia), mediante resolución de 11 de enero de 2021, recibida en el Tribunal de Justicia el 1 de febrero de 2021, en el procedimiento entre

**AS PrivatBank,
A,
B,
Unimain Holdings LTD**

y

Finanšu un kapitāla tirgus komisija,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. A. Arabadjiev, Presidente de Sala, el Sr. L. Bay Larsen, Vicepresidente del Tribunal de Justicia, en funciones de Juez de la Sala Primera, y los Sres. P. G. Xuereb y A. Kumin (Ponente) y la Sra. I. Ziemele, Jueces;

Abogada General: Sra. J. Kokott;

Secretaria: Sra. R. Stefanova-Kamisheva, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 27 de abril de 2022;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de AS PrivatBank, por la Sra. A. Medne, advokāte;
 - en nombre de A, B y Unimain Holdings LTD, por los Sres. J. Loze y K. Loze y por la Sra. L. Mence, advokāti;
 - en nombre de la Finanšu un kapitāla tirgus komisija, por las Sras. J. Pogiļdjakova, L. Skolmeistare e I. Skuja-Ķirķe;
 - en nombre del Gobierno letón, por las Sras. J. Davidoviča, K. Pommere e I. Romanovska, en calidad de agentes;
 - en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. F. Meloncelli, avvocato dello Stato;
 - en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. L. Malferrari, A. Sauka y T. Scharf, en calidad de agentes;
- oídas las conclusiones de la Abogada General, presentadas en audiencia pública el 29 de septiembre de 2022;

dicta la siguiente

Sentencia

1. La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 63 TFUE, apartado 1, y del artículo 65 TFUE, apartado 1, letra b), del anexo I de la Directiva 88/361/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1988, para la aplicación del artículo 67 del Tratado [CE] [(artículo derogado por el Tratado de Ámsterdam)] (DO 1988, L 178, p. 5), y del artículo 1 de la Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión (DO 2015, L 141, p. 73).

2. Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre, por un lado, AS PrivatBank, A, B y Unimain Holdings LTD, y, por otro lado, la Finanšu un kapitāla tirgus komisija (Comisión de Mercados Financieros y de Capitales, Letonia) (en lo sucesivo, «FKTK») en relación con la legalidad de una sanción y de medidas administrativas impuestas por esta última a PrivatBank para prevenir el riesgo de que dicha entidad de crédito se vea implicada en el blanqueo de capitales y en la financiación del terrorismo.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 88/361

3. El artículo 1, apartado 1, de la Directiva 88/361 dispone:

«Los Estados miembros suprimirán las restricciones a los movimientos de capitales que tienen lugar entre las personas residentes en los Estados miembros, sin perjuicio de las disposiciones que se indican más adelante.

Para facilitar la aplicación de la presente Directiva, los movimientos de capitales se clasificarán con arreglo a la nomenclatura que se establece en el Anexo I.»

4. La introducción del anexo I de esta Directiva establece:

«En la presente nomenclatura, los movimientos de capitales se clasifican según la naturaleza económica de los haberes y de los compromisos, expresados en la moneda nacional o en las divisas extranjeras, a las que se refieran.

Los movimientos de capitales enumerados en la presente nomenclatura abarcan:

– El conjunto de las operaciones necesarias para efectuar los movimientos de capitales: terminación y ejecución de la transacción y transferencias correspondientes a ella. La transacción se realiza normalmente entre residentes de distintos Estados miembros; sin embargo, a veces es una única persona la que efectúa movimientos de capitales en su propio nombre (tal es el caso, por ejemplo, de las transferencias de haberes de emigrantes).

[...]

La presente nomenclatura no introduce un límite para la noción de movimiento de capitales, como lo demuestra la presencia de una rúbrica XIII-F “Otros movimientos de capitales: Varios”. Por lo tanto, en ningún caso podría interpretarse como una restricción del alcance del principio de la liberalización completa de los movimientos de capitales, tal como se define en el artículo 1 de la Directiva.»

5. Entre los movimientos de capitales enumerados en dicho anexo I figuran, en la rúbrica VI, las «operaciones en cuentas corrientes y de depósito en entidades financieras» y, en la rúbrica VIII, los «préstamos y créditos financieros (no incluidos en las categorías I, VII y XI)».

6. Por último, el citado anexo I precisa, en su parte titulada «Notas explicativas», que debe entenderse por «entidades financieras», «los bancos, cajas de ahorro y los organismos especializados en la concesión de créditos a corto, medio y largo plazo, así como las compañías de seguros, sociedades de préstamo a la construcción, sociedades de inversión y demás entidades similares» y por «entidades de crédito», «los bancos, cajas de ahorro y organismos especializados en la concesión de créditos a corto, medio y largo plazo».

Directiva 2015/849

7. El considerando 1 de la Directiva 2015/849 expone:

«Los flujos de dinero ilícito pueden dañar la integridad, la estabilidad y la reputación del sector financiero y poner en peligro el mercado interior de la Unión [Europea] y el desarrollo internacional. El blanqueo de dinero, la financiación del terrorismo y el crimen organizado siguen constituyendo problemas significativos que la Unión debe abordar. Aparte de continuar desarrollando el planteamiento penal a escala de la Unión, la prevención específica y proporcionada del uso del sistema financiero para el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo resulta indispensable y puede producir resultados complementarios.»

8. El artículo 1, apartados 1 y 2, de dicha Directiva establece:

«1. La presente Directiva tiene por objeto la prevención de la utilización del sistema financiero de la Unión para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo.

2. Los Estados miembros velarán por que el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo queden prohibidos.»

9. El artículo 5 de la citada Directiva dispone:

«Dentro de los límites establecidos por el Derecho de la Unión, los Estados miembros podrán adoptar o mantener disposiciones más estrictas en el ámbito regulado por la presente Directiva, con el fin de prevenir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.»

10. El artículo 8, apartados 1 y 3, de la Directiva 2015/849 es del siguiente tenor:

«1. Los Estados miembros velarán por que las entidades obligadas adopten medidas adecuadas para detectar y evaluar sus riesgos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo, teniendo en cuenta factores

de riesgo, incluidos los relativos a clientes, países o zonas geográficas, productos, servicios, operaciones o canales de distribución. Estas medidas deberán guardar proporción con la naturaleza y el tamaño de las entidades obligadas.

[...]

3. Los Estados miembros velarán por que las entidades obligadas dispongan de políticas, controles y procedimientos para atenuar y gestionar eficazmente los riesgos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo detectados a escala de la Unión, de los Estados miembros y de las entidades obligadas. Estas políticas, controles y procedimientos guardarán proporción con la naturaleza y el tamaño de las entidades obligadas.»

11. El artículo 11 de esta Directiva dispone:

«Los Estados miembros velarán por que las entidades obligadas apliquen medidas de diligencia debida con respecto al cliente en las siguientes circunstancias:

[...]

b) cuando efectúen una transacción ocasional:

i) por un valor igual o superior a 15 000 [euros], ya se lleve esta a cabo en una operación o en varias operaciones entre las que parezca existir algún tipo de relación,

[...]».

12. El artículo 13, apartado 1, de la citada Directiva establece:

«Las medidas de diligencia debida con respecto al cliente comprenderán las actuaciones siguientes:

a) la identificación del cliente y la comprobación de su identidad [...];

[...]

c) la evaluación y, en su caso, la obtención de información sobre el propósito y la índole prevista de la relación de negocios;

d) la aplicación de medidas de seguimiento continuo de la relación de negocios, en particular mediante el escrutinio de las transacciones efectuadas a lo largo de dicha relación, a fin de garantizar que se ajusten al conocimiento que la entidad obligada tenga del cliente y de su perfil empresarial y de riesgo, incluido, cuando sea necesario, el origen de los fondos, y la adopción de medidas para garantizar que los documentos, datos o informaciones de que se disponga estén actualizados.

[...]»

13. El artículo 59, apartados 1, 2 y 4, de la Directiva 2015/849 establece:

«1. Los Estados miembros se asegurarán de que el presente artículo se aplique al menos en caso de incumplimiento grave, reiterado y sistemático, o una combinación de estas características, de los requisitos establecidos en los artículos siguientes:

a) artículos 10 a 24 (diligencia debida con respecto al cliente);

[...]

2. Los Estados miembros velarán por que, en los casos a que se refiere el apartado 1, entre las sanciones y medidas administrativas aplicables se cuenten como mínimo las siguientes:

[...]

c) cuando una entidad obligada esté sujeta a una autorización, la retirada o suspensión de dicha autorización;

[...]

4. Los Estados miembros podrán permitir a las autoridades competentes imponer tipos adicionales de sanciones administrativas además de las referidas en el apartado 2, letras a) a d), o imponer sanciones pecuniarias administrativas que superen los importes indicados en el apartado 2, letra e), y en el apartado 3.»

Derecho letón

14. La Noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma un proliferācijas finansēšanas novēršanas likums (Ley de Prevención del Blanqueo de Capitales y de la Financiación del Terrorismo y de la Proliferación Nuclear), de 17 de julio de 2008 (*Latvijas Vēstnesis*, 2008, n.º 116; en lo sucesivo, «Ley de Prevención»), fue modificada, en particular, con el fin de transponer la Directiva 2015/849 al ordenamiento jurídico letón.

15. El órgano jurisdiccional remitente precisa que el artículo 5, el artículo 6, punto 13, y el artículo 7, apartado 1, punto 3, de la Finanšu un kapitāla tirgus komisijas likums (Ley sobre la Comisión de Mercados Financieros y de Capitales), de 1 de junio de 2000 (*Latvijas Vēstnesis*, 2000, n.º 230/232), el artículo 45, apartado 1, punto 1, de la Ley de Prevención, así como el artículo 99.¹ y el artículo 113, apartado 1, punto 4, de la Kredītiestāžu likums (Ley de Entidades de Crédito), de 5 de octubre de 1995 (*Latvijas Vēstnesis*, 1995, n.º 163), en su versión vigente en el momento de los hechos, establecían, en esencia, que la FKTK comprueba y hace seguimiento del cumplimiento de los requisitos de la Ley de Prevención por parte de los operadores de los mercados financieros y de capitales y que esta autoridad está facultada para imponer restricciones a los derechos y actividades de una entidad de crédito, incluida la suspensión total o parcial de la prestación de servicios financieros y la restricción del cumplimiento de obligaciones.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

16. PrivatBank es una entidad de crédito establecida en Letonia, cuyos accionistas son A y B, nacionales chipriotas, y Unimain Holdings, sociedad establecida en Chipre. De la resolución de remisión se desprende que dichos accionistas son también clientes de PrivatBank.

17. La FKTK llevó a cabo una inspección de las actividades de PrivatBank con el fin de evaluar si dicha entidad de crédito se ajustaba a las exigencias normativas en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y, en particular, si cumplía con su deber de diligencia debida con respecto a sus clientes vinculados con sus accionistas y supervisaba sus transacciones.

18. Con ocasión de dicha inspección, la FKTK puso de manifiesto que PrivatBank incumplía determinadas exigencias en materia de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo previstas, en particular, en la Ley de Prevención. En efecto, según la FKTK, el sistema de control interno de PrivatBank en las fases de diligencia debida con respecto al cliente y de supervisión de las transacciones no permitía garantizar que dicha entidad de crédito asegurara una gestión eficaz de los riesgos en la materia. En particular, según la FKTK, PrivatBank había creado condiciones más favorables para una parte de los clientes, cuyos beneficiarios efectivos son sus accionistas, en lo que respecta a la supervisión de las operaciones de los clientes existentes y al registro de nuevos clientes.

19. Mediante decisión de 13 de septiembre de 2019, la FKTK impuso a PrivatBank una multa y, además, entre otras, una medida administrativa consistente, hasta que se aplicaran determinadas medidas previstas en dicha decisión y se obtuviera la aprobación de la FKTK a este respecto, en la prohibición, a partir de la adopción de dicha decisión, de entablar relaciones de negocios, así como en la obligación de poner fin inmediatamente a las relaciones de negocios establecidas con posterioridad a la adopción de la misma decisión, con:

- las personas físicas que no tuvieran ningún vínculo con la República de Letonia y el volumen mensual de entrada de fondos en cuya cuenta superara los 15 000 euros;
- las personas jurídicas cuya actividad económica no estuviera vinculada con la República de Letonia y el volumen mensual de entrada de fondos en cuya cuenta superara los 50 000 euros;
- las personas jurídicas cuyos beneficiarios efectivos fueran accionistas de PrivatBank o personas vinculadas a ellos.

20. Además, PrivatBank estaba obligada a velar para que el volumen mensual de entrada de fondos en la cuenta tanto de los clientes cuyos beneficiarios efectivos fueran accionistas de la entidad de crédito o personas vinculadas a ellos como de las personas comprendidas en la categoría de clientes vinculados a los mencionados

clientes no superara, según los datos facilitados por dicha entidad de crédito, el importe medio del volumen mensual de entrada de fondos en la cuenta del cliente en cuestión para el año 2019.

21. PrivatBank interpuso un recurso ante la Administratīvā apgabaltiesa (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo, Letonia), órgano jurisdiccional remitente, solicitando la anulación de la decisión de 13 de septiembre de 2019 en la medida en que dicha decisión se refiere a la declaración de la infracción y a la condena a la multa. Por su parte, A, B y Unimain Holdings interpusieron ante dicho órgano jurisdiccional un recurso por el que solicitaban la anulación de la medida administrativa prevista en esa misma decisión.

22. En su recurso, A, B y Unimain Holdings alegan que la medida administrativa controvertida en el litigio principal infringe los artículos 18 TFUE y 63 TFUE. Señalan que las restricciones a los movimientos de capitales que resultan de esta medida no están vinculadas al ejercicio de actividades ilegales ni están basadas en las disposiciones relativas a la prevención del blanqueo de capitales vigentes en la Unión. Afirman que las restricciones fueron adoptadas y producen sus efectos frente a cualquier persona física o jurídica, aun cuando actúe de conformidad con la ley. Además, entienden que, al imponer a PrivatBank la obligación de colaborar únicamente con nacionales letones y sociedades mercantiles establecidas en Letonia, la FKTK la obliga a considerar automáticamente que todas las demás personas, incluidos los nacionales de los Estados miembros y las empresas establecidas en la Unión, son potencialmente de alto riesgo y representan un peligro.

23. En su defensa, la FKTK sostiene que la medida administrativa controvertida en el litigio principal no puede considerarse una restricción a la libre circulación de capitales, dado que se aplica únicamente a una entidad de crédito en particular, en este caso PrivatBank, y se refiere únicamente a una categoría específica de clientes. Así, según la FKTK, esos clientes podrían depositar fondos en cualquier otra entidad de crédito autorizada en Letonia. Afirma que el objetivo de esta medida administrativa es, en particular, hacer cesar las infracciones cometidas por PrivatBank e impedir toda posible infracción futura en materia de blanqueo de capitales. En cualquier caso, a su juicio, dicha medida administrativa constituye una restricción justificada y proporcionada, en el sentido del artículo 65 TFUE, apartado 1, letra b).

24. En estas circunstancias, la Administratīvā apgabaltiesa (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) ¿Pueden considerarse también movimientos de capitales, en el sentido del artículo 63, apartado 1, del TFUE, los préstamos y créditos financieros, así como las operaciones en cuentas corrientes y de depósito en entidades financieras (incluidos los bancos), mencionados en el anexo I de la Directiva [88/361]?

2) ¿Una restricción (que no resulta directamente de la legislación del Estado miembro) impuesta por la autoridad competente de un Estado miembro a una entidad de crédito determinada, por la que se le prohíbe establecer relaciones de negocios, y se la obliga a poner fin a las ya existentes, con personas que no sean nacionales de la República de Letonia, ¿constituye una medida de un Estado miembro en el sentido del artículo 63 TFUE, apartado 1, y, como tal, supone una restricción del principio de libre circulación de capitales entre Estados miembros reconocido en dicha disposición?

3) ¿Está justificada la restricción de la libre circulación de capitales, garantizada en el artículo 63 TFUE, apartado 1, por el objetivo de prevenir la utilización del sistema financiero de la Unión para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo, enunciado en el artículo 1 de la Directiva [2015/849]?

4) ¿El medio elegido por el Estado miembro —la obligación impuesta a una entidad de crédito determinada de no establecer relaciones de negocios, y poner fin a las ya existentes, con personas que no sean nacionales de un Estado miembro concreto (la República de Letonia)— es adecuado para la consecución del objetivo enunciado en el artículo 1 de la Directiva [2015/849] y, por tanto, constituye una excepción prevista en el artículo 65 TFUE, apartado 1, letra b)?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Primera cuestión

25. Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los préstamos y créditos financieros y las operaciones en cuentas corrientes y de depósito en entidades financieras, en particular entidades de crédito, constituyen movimientos de capitales en el sentido del artículo 63 TFUE, apartado 1.

26. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el artículo 63 TFUE, apartado 1, prohíbe con carácter general las restricciones a los movimientos de capitales entre Estados miembros y entre Estados miembros y terceros países [sentencia de 21 de diciembre de 2021, Finanzamt V (Sucesiones — Reducción parcial y deducción de las cuotas forzosas), C-394/20, EU:C:2021:1044, apartado 28].

27. Al no existir en el Tratado FUE una definición del concepto de «movimientos de capitales» en el sentido del artículo 63 TFUE, apartado 1, el Tribunal de Justicia ha reconocido un valor indicativo a la nomenclatura de los movimientos de capitales que figura en el anexo I de la Directiva 88/361 para definir este concepto, entendiéndose que, conforme se recuerda en la introducción de dicho anexo, dicha nomenclatura no tiene carácter exhaustivo (sentencias de 15 de febrero de 2017, X, C-317/15, EU:C:2017:119, apartado 27 y jurisprudencia citada, y de 16 de septiembre de 2020, Romenergo y Aris Capital, C-339/19, EU:C:2020:709, apartado 32).

28. Pues bien, dicho anexo I menciona, en su rúbrica VI, las «operaciones en cuentas corrientes y de depósito en entidades financieras», así como, en su rúbrica VIII, los «préstamos y créditos financieros». Por otra parte, ese mismo anexo, en su parte titulada «Notas explicativas», precisa que la expresión «entidades financieras» designa, en particular, a los bancos.

29. Por último, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que la actividad de concesión de créditos con carácter profesional se refiere también a la libre circulación de capitales (véanse, en este sentido, las sentencias de 3 de octubre de 2006, Fidium Finanz, C-452/04, EU:C:2006:631, apartado 43, y de 14 de febrero de 2019, Milivojević, C-630/17, EU:C:2019:123, apartado 53 y jurisprudencia citada).

30. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial que los préstamos y créditos financieros y las operaciones en cuentas corrientes y de depósito en entidades financieras, en particular entidades de crédito, constituyen movimientos de capitales en el sentido del artículo 63 TFUE, apartado 1.

Segunda cuestión prejudicial

Observaciones preliminares

31. Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si una medida administrativa por la que la autoridad nacional competente impone a una entidad de crédito, por una parte, la prohibición de entablar relaciones de negocios con personas que no sean nacionales letonas y, por otra, la obligación de poner fin a las relaciones de negocios existentes con tales personas constituye una restricción en el sentido del artículo 63 TFUE, apartado 1.

32. Pues bien, en primer lugar, procede señalar que, el 10 de marzo de 2022, en respuesta a una petición de aclaración del Tribunal de Justicia, el órgano jurisdiccional remitente precisó que la identificación de las personas con las que PrivatBank no puede entablar o mantener relaciones de negocios en virtud de la medida administrativa controvertida en el litigio principal se basa, por un lado, en el criterio del vínculo que mantienen personas físicas o jurídicas con Letonia y, por otro lado, en el criterio del volumen mensual de entrada de fondos en sus cuentas. Por lo tanto, esta medida no afecta necesariamente solo a las relaciones entre dicha entidad de crédito y las personas físicas que no tienen la nacionalidad letona.

33. En segundo lugar, en el marco de esa misma segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta al Tribunal de Justicia si una medida que no resulta directamente de la legislación nacional, sino que ha sido impuesta por una autoridad competente de un Estado miembro, como la FKTK, constituye «una medida de un Estado miembro en el sentido del artículo 63 TFUE, apartado 1, y, como tal, supone una restricción del principio de libre circulación de capitales entre Estados miembros».

34. A este respecto, debe recordarse, por una parte, que corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar la compatibilidad de tal medida administrativa con las disposiciones nacionales de rango superior. Por otra parte, como sostiene la Comisión Europea en sus observaciones escritas, el artículo 63 TFUE, apartado 1, pretende eliminar, en particular, los obstáculos administrativos que pueden representar una traba para la libre circulación de los movimientos de capitales entre los Estados miembros (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de octubre de 2005, Trapeza tis Ellados, C-329/03, EU:C:2005:645, apartado 25 y jurisprudencia citada). Por lo tanto, una medida administrativa que figura en una decisión de supervisión, adoptada por una autoridad pública como la FKTK, puede constituir una restricción en el sentido de dicha disposición.

35. En tercer lugar, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, para dar una respuesta adecuada al órgano jurisdiccional que le plantea una cuestión prejudicial, el Tribunal de Justicia puede verse obligado a tomar en consideración normas del Derecho de la Unión a las que el juez nacional no se haya referido en el enunciado de su cuestión [sentencia de 2 de septiembre de 2021, LG y MH (Autoblanqueo), C-790/19, EU:C:2021:661, apartado 43 y jurisprudencia citada].

36. En el caso de autos, las partes en el litigio principal, los Gobiernos italiano y letón y la Comisión han sostenido, en sus observaciones escritas u orales, que la medida administrativa controvertida en el litigio principal podía analizarse no solo a la luz de la libre circulación de capitales, establecida en el artículo 63 TFUE, apartado 1, sino también de la libre prestación de servicios, garantizada en el artículo 56 TFUE.

37. A este respecto, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que la actividad de una entidad de crédito consistente en la concesión de créditos constituye un servicio a efectos de lo dispuesto en el artículo 56 TFUE (sentencia de 14 de febrero de 2019, Milivojević, C-630/17, EU:C:2019:123, apartado 58 y jurisprudencia citada).

38. Así pues, y teniendo en cuenta también la jurisprudencia citada en el apartado 29 de la presente sentencia, las actividades de concesión de créditos con carácter profesional se refieren, en principio, tanto a la libre prestación de servicios de los artículos 56 TFUE y siguientes como a la libre circulación de capitales de los artículos 63 TFUE y siguientes (véase, en ese sentido, la sentencia de 14 de febrero de 2019, Milivojević, C-630/17, EU:C:2019:123, apartado 53 y jurisprudencia citada).

39. Cuando una norma nacional se refiere tanto a la libre prestación de servicios como a la libre circulación de capitales, se debe examinar en qué medida esa norma afecta al ejercicio de dichas libertades fundamentales y si, en las circunstancias del asunto, una de ellas predomina sobre la otra. El Tribunal de Justicia examina la norma controvertida, en principio, a la luz de una sola de estas dos libertades, si se demuestra que una de ellas es por completo secundaria con respecto a la otra y puede subordinarse a ella (sentencia de 14 de febrero de 2019, Milivojević, C-630/17, EU:C:2019:123, apartado 54 y jurisprudencia citada).

40. En el caso de autos, como ha señalado la Abogada General en los puntos 44 y 45 de sus conclusiones, la medida administrativa controvertida en el litigio principal afecta tanto a la utilización de los servicios financieros de PrivatBank como a los propios flujos de la circulación de capitales como tal.

41. En efecto, en primer término, esta medida administrativa, al basarse, en particular, en el criterio del volumen mensual de entrada de fondos en la cuenta del cliente, afecta directamente a los movimientos de capitales, con independencia de que el cliente de que se trate utilice o no servicios de asesoramiento prestados por PrivatBank. En segundo término, una medida administrativa que le prohíbe entablar relaciones de negocios y la obliga a poner fin a las relaciones de negocios existentes con determinados clientes afecta a la libre prestación de servicios de dicha entidad de crédito.

42. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede reformular la segunda cuestión prejudicial planteada entendiendo que, mediante ella, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 56 TFUE, párrafo primero, y el artículo 63 TFUE, apartado 1, deben interpretarse en el sentido de que una medida administrativa mediante la cual la autoridad competente de un Estado miembro, por una parte, prohíbe a una entidad de crédito entablar relaciones de negocios con cualquier persona física o jurídica que no tenga ningún vínculo con el Estado miembro en el que está establecida dicha entidad y el volumen mensual de entrada de fondos en cuya cuenta sea superior a un importe determinado y, por otra parte, obliga a dicha entidad a poner fin a tales relaciones de negocios cuando hayan sido entabladas con posterioridad a la adopción de esa medida constituye una restricción a la libre prestación de servicios, en el sentido de la primera de esas disposiciones, así como una restricción a los movimientos de capitales, en el sentido de la segunda de dichas disposiciones.

Sobre la existencia de una restricción a la libre prestación de servicios y a la libre circulación de capitales

43. En primer lugar, es preciso recordar que el artículo 56 TFUE se opone a la aplicación de toda normativa nacional que tenga por efecto hacer más difíciles las prestaciones de servicios entre Estados miembros que las prestaciones puramente internas de un Estado miembro. En efecto, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el artículo 56 TFUE exige la supresión de cualquier restricción a la libre prestación de servicios impuesta por el hecho de que quien los presta se encuentre establecido en un Estado miembro distinto de aquel en el que se efectúa la prestación (sentencia de 22 de noviembre de 2018, Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank, C-625/17, EU:C:2018:939, apartado 28 y jurisprudencia citada).

44. Constituyen restricciones a la libre prestación de servicios las medidas nacionales que prohíban, obstaculicen o hagan menos interesante el ejercicio de dicha libertad (sentencia de 22 de noviembre de 2018, Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank, C-625/17, EU:C:2018:939, apartado 29 y jurisprudencia citada).

45. Además, según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, el artículo 56 TFUE confiere derechos no solo al propio prestador de servicios, sino también al destinatario de dichos servicios (sentencia de 30 de enero de 2020, Anton van Zantbeek, C-725/18, EU:C:2020:54, apartado 24 y jurisprudencia citada).

46. En el presente asunto, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que la medida administrativa controvertida en el litigio principal impide que PrivatBank, por importes superiores a los que ella prevé, pueda ofrecer determinados servicios bancarios en relación, por ejemplo, con la provisión de créditos o la recepción de fondos a las personas físicas que no tengan un vínculo con Letonia o a las personas jurídicas sin actividad económica vinculada a dicho Estado miembro. Por lo tanto, esta medida puede hacer que la prestación de servicios entre Estados miembros resulte más difícil que la prestación de servicios puramente interna en la República de Letonia.

47. Por lo tanto, con arreglo a la jurisprudencia citada en los apartados 43 a 45 de la presente sentencia, una medida administrativa como la controvertida en el litigio principal constituye una restricción a la libre prestación de servicios prohibida, en principio, por el artículo 56 TFUE, párrafo primero.

48. En segundo lugar, de jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia resulta que el concepto de «restricción» que figura en el artículo 63 TFUE comprende, con carácter general, todo obstáculo a los movimientos de capitales tanto entre Estados miembros como entre Estados miembros y países terceros (sentencia de 6 de octubre de 2021, ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, apartado 62 y jurisprudencia citada).

49. Este concepto incluye, en particular, las medidas estatales de carácter discriminatorio en tanto en cuanto establezcan, directa o indirectamente, una diferencia de trato entre los movimientos nacionales de capitales y los movimientos transfronterizos de capitales, que no corresponda a una diferencia objetiva entre las situaciones, medidas que, por tanto, pueden disuadir a las personas físicas o jurídicas de otros Estados miembros o de países terceros de efectuar movimientos transfronterizos de capitales [sentencia de 18 de junio de 2020, Comisión/Hungría (Transparencia asociativa), C-78/18, EU:C:2020:476, apartado 53 y jurisprudencia citada].

50. En el caso de autos, como ha señalado la Abogada General en el punto 47 de sus conclusiones, la medida administrativa controvertida en el litigio principal, que obliga a PrivatBank a poner fin a sus relaciones de negocios con cualquier persona física que no tenga ningún vínculo con Letonia y con cualquier persona jurídica cuya actividad económica no tenga ningún vínculo con dicho Estado miembro, y le prohíbe establecer tales relaciones, constituye una discriminación indirecta por razón de la nacionalidad.

51. En efecto, aunque tal medida administrativa, que se limita a referirse al criterio del vínculo con Letonia, no remite directamente a la nacionalidad de las personas afectadas, sí puede afectar más a los nacionales de un Estado miembro distinto de la República de Letonia y a las sociedades establecidas en tal Estado miembro, en la medida en que estos tienen una probabilidad de tener un vínculo con la República de Letonia claramente inferior a la de los nacionales letones o de las sociedades establecidas en Letonia.

52. En tercer lugar, contrariamente a lo que alega el Gobierno letón en sus observaciones escritas, el hecho de que los clientes que puedan verse afectados por la medida administrativa controvertida en el litigio principal sigan siendo libres de abrir una cuenta en cualquier otra entidad de crédito autorizada en Letonia y depositar en ella fondos, dado que esta medida se aplica únicamente a PrivatBank, o incluso el hecho de que esta medida se aplique únicamente de manera temporal no priva a tal medida de su carácter restrictivo.

53. A este respecto, por una parte, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, incluso una restricción de escaso alcance o de poca importancia a una libertad fundamental está prohibida, en principio, por el Tratado FUE (sentencia de 22 de septiembre de 2022, Admiral Gaming Network y otros, C-475/20 a C-482/20, EU:C:2022:71, apartado 40 y jurisprudencia citada).

54. Por otra parte, como ha señalado la Abogada General en el punto 53 de sus conclusiones, el hecho de que una persona física o jurídica pueda decidir libremente con qué entidad de crédito desea establecer una relación de negocios para, por ejemplo, beneficiarse de condiciones o productos específicos forma parte del contenido esencial de la libre prestación de servicios y de la libre circulación de capitales.

55. Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 56 TFUE, párrafo primero, y el artículo 63 TFUE, apartado 1, deben interpretarse en el sentido de que una medida administrativa mediante la cual la autoridad competente de un Estado miembro, por una parte, prohíbe a una entidad de crédito entablar relaciones de negocios con cualquier persona física o jurídica que no tenga ningún vínculo con el Estado miembro en el que está establecida dicha entidad y el volumen mensual de entrada de fondos en cuya cuenta sea superior a un importe determinado y, por otra parte, obliga a dicha entidad a poner fin a tales relaciones de negocios cuando hayan sido entabladas con posterioridad a la adopción de esa medida constituye una restricción a la libre prestación de servicios, en el sentido de la primera de esas disposiciones, así como una restricción a los movimientos de capitales, en el sentido de la segunda de dichas disposiciones.

Cuestiones prejudiciales tercera y cuarta

56. Mediante sus cuestiones prejudiciales tercera y cuarta, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si una restricción a la libre prestación de servicios y a la libre circulación de capitales impuesta por una medida administrativa mediante la cual la autoridad competente de un Estado miembro, por una parte, prohíbe a una entidad de crédito entablar relaciones de negocios con cualquier persona física que no tenga ningún vínculo con el Estado miembro en el que está establecida dicha entidad y el volumen mensual de entrada de fondos en cuya cuenta sea superior a 15 000 euros, o con cualquier otra persona jurídica cuya actividad económica no tenga ningún vínculo con ese Estado miembro y el volumen mensual de entrada de fondos en cuya cuenta sea superior a 50 000 euros y, por otra parte, obliga a dicha entidad a poner fin a tales relaciones de negocios cuando hayan sido entabladas con posterioridad a la adopción de esa medida puede justificarse por el objetivo de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo establecido en el artículo 1 de la Directiva 2015/849 y si, en su caso, dicha medida está amparada por el artículo 65 TFUE, apartado 1, letra b).

Sobre la existencia de una justificación

57. Por lo que respecta, en primer lugar, a la libre circulación de capitales, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, esta solo puede verse limitada mediante una medida estatal si está justificada por alguna de las razones mencionadas en el artículo 65 TFUE o por razones imperiosas de interés general en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, siempre que no existan medidas de armonización en el ámbito de la Unión que protejan esos intereses (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de octubre de 2021, ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, apartado 67 y jurisprudencia citada).

58. De la resolución de remisión se desprende que la medida administrativa controvertida en el litigio principal fue adoptada, en primer término, para poner fin a las infracciones al Derecho y normativas nacionales en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y de financiación del terrorismo cometidas por PrivatBank y, en segundo término, para impedir en el futuro la reiteración por esa misma entidad de tales infracciones, ya que estas pueden tener como consecuencia no solo que PrivatBank se vea implicada en el blanqueo de capitales o en una tentativa de blanqueo de capitales así como en la elusión o la violación de sanciones internacionales, sino también que, mediante tales infracciones, el sector financiero nacional en su conjunto se vea expuesto a riesgos considerables para su reputación.

59. A este respecto, para comenzar, el artículo 65 TFUE, apartado 1, letra b), establece que lo dispuesto en el artículo 63 TFUE se aplicará sin perjuicio del derecho de los Estados miembros a adoptar todas las medidas necesarias para impedir las infracciones a su Derecho y normativas nacionales, en particular en materia de supervisión prudencial de las entidades financieras, o a tomar medidas justificadas por razones de orden público o de seguridad pública.

60. El Tribunal de Justicia ha precisado que, para poder ser considerada una «medida necesaria», en el sentido del artículo 65 TFUE, apartado 1, letra b), la medida de que se trate debe tener por objeto inmediato impedir las infracciones al Derecho y normativas nacionales en materia de supervisión prudencial de las entidades financieras (véase, en ese sentido, la sentencia de 7 de junio de 2012, VBV — Vorsorgekasse, C-39/11, EU:C:2012:327, apartado 30).

61. Seguidamente, ha de señalarse que el Tribunal de Justicia ya ha admitido que la lucha contra el blanqueo de capitales, que está vinculada a la finalidad de protección del orden público, constituye un objetivo legítimo que puede justificar una restricción a las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado (sentencia de 31 de mayo de 2018, Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, apartado 38 y jurisprudencia citada).

62. Según reiterada jurisprudencia, los motivos relacionados con el orden público solo pueden invocarse en caso de que exista una amenaza real y suficientemente grave que afecte a algún interés fundamental de la sociedad y, además, no pueden servir a fines puramente económicos (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de septiembre de 2020, Romenergo y Aris Capital, C-339/19, EU:C:2020:709, apartado 40 y jurisprudencia citada).

63. Por último, como ya ha señalado el Tribunal de Justicia, el legislador de la Unión solo ha llevado a cabo una armonización parcial de las medidas dirigidas a luchar contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, de modo que los Estados miembros siguen pudiendo invocar la lucha contra el blanqueo y la financiación del terrorismo, como razones vinculadas al orden público, para justificar aquellas disposiciones nacionales que restrinjan la libre circulación de capitales [sentencia de 18 de junio de 2020, Comisión/Hungría (Transparencia asociativa), C-78/18, EU:C:2020:476, apartado 89].

64. A este respecto, procede recordar, por una parte, que la Directiva 2015/849 solo lleva a cabo una armonización mínima, ya que su artículo 5 autoriza a los Estados miembros a adoptar o mantener disposiciones más estrictas, siempre que esas disposiciones tengan por objeto reforzar la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, dentro de los límites establecidos por el Derecho de la Unión (sentencia de 17 de noviembre de 2022, Rodl & Partner, C-562/20, EU:C:2022:883, apartado 46).

65. Por otra parte, con arreglo al artículo 59, apartado 4, de dicha Directiva, los Estados miembros podrán permitir a las autoridades competentes imponer tipos adicionales de sanciones administrativas además de las contempladas en dicho artículo o imponer sanciones pecuniarias administrativas que superen los importes indicados en el referido artículo.

66. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, una restricción a la libre circulación de capitales establecida por una medida administrativa puede justificarse, por una parte, con arreglo al artículo 65 TFUE, apartado 1, letra b), cuando dicha medida sea necesaria para impedir las infracciones al Derecho y normativa nacionales, en particular en materia de supervisión prudencial de las entidades financieras. Por otra parte, tal restricción también puede estar justificada por la necesidad de prevenir y luchar contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

67. Pues bien, habida cuenta de los objetivos así perseguidos por la medida administrativa controvertida en el litigio principal, mencionados en el apartado 58 de la presente sentencia, tal medida cumple los requisitos mencionados en el apartado anterior, extremo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

68. Por lo que respecta, en segundo lugar, a la libre prestación de servicios, basta con señalar que el Tribunal de Justicia ya ha admitido que la lucha contra el blanqueo de capitales, que está vinculada al objetivo de protección del orden público, constituye un objetivo legítimo que puede justificar también una restricción a la libre prestación de servicios (sentencia de 25 de abril de 2013, Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, apartado 64).

69. De las consideraciones anteriores resulta que, sin perjuicio de las comprobaciones que corresponde efectuar al órgano jurisdiccional remitente, la medida administrativa controvertida en el litigio principal puede estar justificada tanto por el objetivo legítimo consistente en prevenir y luchar contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo como sobre la base del artículo 65 TFUE, apartado 1, letra b), siempre que esta medida administrativa persiga uno de los objetivos establecidos por esta última disposición.

70. Dicho esto, es preciso además que dicha medida administrativa respete el principio de proporcionalidad, conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, lo cual supone, en particular, que sea adecuada para garantizar, de forma coherente y sistemática, que se alcance el objetivo perseguido y que no vaya más allá de lo necesario para alcanzarlo [sentencia de 18 de junio de 2020, Comisión/Hungría (Transparencia asociativa), C-78/18, EU:C:2020:476, apartado 76 y jurisprudencia citada].

71. Si bien corresponde en último término al juez nacional, que es el único competente para apreciar los hechos e interpretar la legislación nacional, determinar si, en este caso, se cumplen tales requisitos, el Tribunal de Justicia, en el marco de la remisión prejudicial, es competente para facilitar al órgano jurisdiccional remitente indicaciones útiles, basadas en los autos del asunto principal y en las observaciones escritas y orales que se le hayan presentado, que le permitan resolver el litigio del que conoce (sentencia de 6 de octubre de 2021, ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, apartado 72 y jurisprudencia citada).

Sobre el respeto del principio de proporcionalidad

72. Por lo que atañe, en primer lugar, a la cuestión de si la medida administrativa controvertida en el litigio principal es adecuada para garantizar la consecución del objetivo perseguido, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una medida nacional solo es adecuada para garantizar la consecución del objetivo invocado si responde efectivamente al propósito de lograrlo de forma congruente y sistemática (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de octubre de 2021, ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, apartado 73 y jurisprudencia citada).

73. Además, el Tribunal de Justicia ha precisado que, en el supuesto de que el objetivo de una medida nacional sea la prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, dicha medida debe considerarse adecuada para garantizar la consecución del objetivo preventivo así invocado cuando contribuye a reducir el riesgo de blanqueo de capitales y de financiación del terrorismo (véase, en ese sentido, la sentencia de 10 de marzo de 2016, Safe Interenvíos, C-235/14, EU:C:2016:154, apartado 104).

74. En el presente asunto, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que la medida administrativa controvertida en el litigio principal fue adoptada, en particular, debido al incumplimiento por parte de PrivatBank de determinadas exigencias en materia de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, previstas por la normativa nacional. Más concretamente, como se ha indicado en el apartado 18 de la presente sentencia y como observaron la FKTK y el Gobierno letón en la vista, se consideró que el sistema de control interno de PrivatBank en las fases de diligencia debida con respecto al cliente y de supervisión de las transacciones no permitía garantizar que dicha entidad de crédito asegurara una gestión eficaz de los riesgos en la materia. En particular, se entendía que, si PrivatBank no podía obtener información sobre sus clientes, le sería imposible conocer a estos y, en consecuencia, cumplir las obligaciones de diligencia debida que le incumben.

75. A este respecto, procede recordar que las disposiciones de la Directiva 2015/849, que poseen un carácter preventivo, pretenden establecer, tomando en consideración los riesgos, un conjunto de medidas preventivas y disuasorias para luchar eficazmente contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, a fin de evitar, como resulta del considerando 1 de dicha Directiva, que flujos de dinero ilícito puedan dañar la integridad, la estabilidad y la reputación del sector financiero de la Unión y poner en peligro su mercado interior y el desarrollo internacional (sentencia de 17 de noviembre de 2022, Rodl & Partner, C-562/20, EU:C:2022:883, apartado 34 y jurisprudencia citada).

76. Entre estas medidas preventivas y disuasorias que permiten luchar eficazmente contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo figuran las que, según se contempla en el artículo 8, apartados 1 y 3, y en el artículo 11 de la Directiva 2015/849, imponen a las entidades obligadas deberes por lo que respecta a la identificación y gestión de los riesgos de blanqueo de capitales y de financiación del terrorismo vinculados a sus clientes y a la identificación de estos en el marco de la adopción de medidas de diligencia debida.

77. Las entidades obligadas, en particular, deben aplicar medidas normales de diligencia debida con respecto al cliente siempre que identifiquen, en su evaluación de los riesgos vinculados a un cliente, un nivel de riesgo de blanqueo de capitales y de financiación del terrorismo normal (sentencia de 17 de noviembre de 2022, Rodl & Partner, C-562/20, EU:C:2022:883, apartado 68).

78. En cuanto a las medidas de diligencia debida propiamente dichas que las entidades obligadas han de aplicar, el artículo 13, apartado 1, de la citada Directiva menciona algunas, entre las que figuran la identificación del cliente y la comprobación de su identidad [letra a)], la evaluación y, en su caso, la obtención de información sobre el propósito y la índole prevista de la relación de negocios [letra c)], o la aplicación de medidas de seguimiento continuo de la relación de negocios, en particular mediante el escrutinio de las transacciones efectuadas a lo largo de dicha relación, a fin de garantizar que se ajusten al conocimiento que la entidad obligada tenga del cliente y de su perfil empresarial y de riesgo, incluido, cuando sea necesario, el origen de los fondos, y la adopción de medidas para garantizar que los documentos, datos o informaciones de que se disponga estén actualizados [letra d)].

79. A este respecto, procede señalar, en primer término, que el umbral del volumen mensual de entrada de fondos en cuenta de 15 000 euros fijado por la medida administrativa controvertida en el litigio principal para las personas físicas, que corresponde, por otra parte, al umbral que da lugar a la aplicación de medidas de diligencia debida a que hace referencia el artículo 11, letra b), inciso i), de la Directiva 2015/849, contempla una situación en la que es legítimo considerar que existe un riesgo de blanqueo de capitales y de financiación del terrorismo. Asimismo, el carácter razonable del umbral del volumen mensual de entrada de fondos en su cuenta de 50 000 euros para las personas jurídicas fijado por esta medida administrativa, que, según la FKTK, se determinó con arreglo a la legislación nacional, no fue cuestionado en el procedimiento principal.

80. En segundo término, como se ha recordado en el apartado 74 de la presente sentencia, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que la FKTK consideró que el sistema de control interno de PrivatBank en las fases de diligencia debida con respecto al cliente y de supervisión de las transacciones no permitía garantizar que dicha entidad de crédito asegurara una gestión eficaz de los riesgos en esta materia. Pues bien, en el marco de la apreciación de la aptitud de la medida administrativa controvertida en el litigio principal para garantizar el objetivo legítimo de prevenir y luchar contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, es preciso tener en cuenta tal deficiencia del sistema de gestión de riesgos de PrivatBank.

81. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, resulta que la medida administrativa controvertida en el litigio principal, en cuanto que obliga a PrivatBank a poner fin a sus relaciones de negocios y a no entablar tales relaciones, más allá de un determinado importe, con cualquier persona física o jurídica que no tenga ningún vínculo con Letonia, es adecuada para garantizar que dicha entidad de crédito pueda cumplir las obligaciones de identificación que le incumben en el marco, por un lado, de la evaluación de los riesgos vinculados al cliente y, por otro lado, de la eventual adopción de medidas de diligencia debida.

82. Por consiguiente, habida cuenta de la deficiencia del sistema de gestión de riesgos de PrivatBank, señalada por el propio órgano jurisdiccional remitente y no discutida por las partes en el litigio principal, así como del riesgo de que dicha entidad de crédito no pueda cumplir, en particular, sus obligaciones de diligencia debida con respecto a sus clientes que no tienen un vínculo con Letonia y que registran considerables entradas de fondos en su cuenta, la medida administrativa controvertida en el litigio principal resulta ser adecuada para reducir, de forma coherente y sistemática, el riesgo de blanqueo de capitales y de financiación del terrorismo.

83. Por lo que respecta, en segundo lugar, al carácter necesario de la medida administrativa controvertida en el litigio principal, procede recordar que las medidas restrictivas de una libertad fundamental solo pueden estar justificadas si el objetivo que se fijan no puede alcanzarse con medidas menos restrictivas (sentencia de 7 de septiembre de 2022, Cilevičs y otros, C-391/20, EU:C:2022:638, apartado 81).

84. En el caso de autos, consta que la medida administrativa controvertida en el litigio principal establece la prohibición de entablar relaciones de negocios y la obligación de poner fin a las relaciones de negocios existentes con los clientes que no tengan vínculos con Letonia, siempre que se alcance el umbral de los importes previstos por dicha medida.

85. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinar si la referida medida administrativa puede considerarse necesaria, teniendo en cuenta, en particular, el hecho de que, como ha señalado la Abogada General en el punto 80 de sus conclusiones, el requisito relativo a la falta de vínculo con Letonia, habida cuenta de su carácter amplio, parece que puede afectar también a personas físicas o jurídicas que, con arreglo a la Directiva 2015/849, no deberían suponer un riesgo particular de blanqueo de capitales o de financiación del terrorismo.

86. A este respecto, cabe tener en cuenta las dificultades de dicha entidad de crédito para obtener información de sus clientes, que, según las observaciones de la FKTK en la vista ante el Tribunal de Justicia, han quedado acreditadas, extremo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente. En particular, corresponde a dicho órgano jurisdiccional comprobar si las deficiencias de las medidas de diligencia debida o su aplicación fueron tales que hacían necesaria la adopción de una medida de carácter amplio que estableciera una discriminación indirecta.

87. Además, también debe tenerse en cuenta la circunstancia de que, con arreglo al artículo 59, apartados 1 y 2, de la Directiva 2015/849, en caso de incumplimiento grave, reiterado o sistemático de las obligaciones que incumben a la entidad obligada de que se trate, en particular, de las obligaciones de diligencia debida con respecto a los clientes contempladas en los artículos 10 a 24 de dicha Directiva, las autoridades nacionales pueden imponer sanciones y medidas administrativas contra esas entidades.

88. Entre esas sanciones y medidas figuran, además de las sanciones pecuniarias administrativas, de conformidad con el artículo 59, apartado 2, letra c), de la Directiva 2015/849, la retirada o la suspensión de la autorización cuando la entidad obligada de que se trate esté sujeta a tal autorización.

89. Por otra parte, como se ha recordado en el apartado 65 de la presente sentencia, el artículo 59, apartado 4, de la Directiva 2015/849 establece que los Estados miembros podrán permitir a las autoridades competentes imponer tipos adicionales de sanciones administrativas además de las contempladas en el apartado 2, letras a) a d), de dicho artículo.

90. Pues bien, como ha señalado la Abogada General en el punto 85 de sus conclusiones, una medida administrativa como la controvertida en el litigio principal resulta ser, sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional remitente compruebe este extremo, menos restrictiva que la retirada o la suspensión de la autorización, a las que se refiere el artículo 59, apartado 2, letra c), de la Directiva 2015/849.

91. Además, en la vista, el Gobierno letón indicó que, en el pasado, se habían impuesto a PrivatBank obligaciones reforzadas de diligencia debida, menos lesivas para las libertades fundamentales que las establecidas por la medida administrativa controvertida en el litigio principal, pero que dichas medidas no habían sido lo suficientemente eficaces para luchar contra los riesgos identificados.

92. De lo anterior se desprende que, sin perjuicio de las comprobaciones que debe efectuar el órgano jurisdiccional remitente, la medida administrativa controvertida en el litigio principal resulta ser la medida administrativa menos restrictiva para prevenir eficazmente el riesgo de blanqueo de capitales y de financiación del terrorismo al que estaba expuesta PrivatBank.

93. En tercer lugar, procede determinar si una medida administrativa que pretende prevenir y luchar contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, como la controvertida en el litigio principal, no menoscaba excesivamente los derechos e intereses protegidos al amparo de los artículos 56 TFUE y 63 TFUE, de los que disfrutaban la entidad de crédito de que se trate y sus clientes.

94. A este respecto, en primer término, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que la medida administrativa controvertida en el litigio principal se estableció para ser aplicada durante un período limitado, a saber, hasta que se aplicaran otras medidas previstas en la decisión mencionada en el apartado 19 de la presente sentencia y se obtuviera la aprobación de dicha aplicación por la FKTK. De ello se deduce que, como ha señalado la Abogada General en el punto 89 de sus conclusiones, la propia PrivatBank podía influir en el fin de las restricciones.

95. En segundo término, como ha considerado la Abogada General en el punto 90 de sus conclusiones, la intensidad de la medida administrativa controvertida en el litigio principal no parece desproporcionada en relación con el objetivo legítimo perseguido, a saber, la prevención y la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. En efecto, por una parte, dado que esta medida administrativa se aplicó únicamente a partir de la adopción de la decisión controvertida en el litigio principal, PrivatBank pudo mantener las relaciones de negocios que había entablado antes de dicha adopción, incluso con clientes que no tenían ningún vínculo con Letonia y el volumen mensual de entrada de fondos en cuya cuenta era superior a los umbrales fijados por dicha medida. Por otra parte, dicha entidad de crédito pudo seguir entablando nuevas relaciones de negocios con personas que no tenían ningún vínculo con Letonia, siempre que el volumen mensual de entrada de fondos en sus cuentas fuera inferior a esos umbrales.

96. En tercer término, según la FKTK, la adopción de la medida administrativa controvertida en el litigio principal era necesaria debido a las infracciones sistemáticas y reiteradas, cometidas por PrivatBank, al Derecho y normativas nacionales en materia de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo. Así pues, resulta que la propia PrivatBank contribuyó, de manera culpable, a una situación de riesgo en esta materia, ante la cual la autoridad nacional competente estaba obligada a reaccionar.

97. En cuarto término, como ha señalado la Abogada General en el punto 92 de sus conclusiones, si bien la libre circulación de capitales implica que el cliente puede elegir libremente la entidad de crédito a la que pretende confiar, en particular, la gestión de sus cuentas bancarias, esta libertad fundamental no confiere, sin embargo, el derecho a entablar relaciones de negocios con una entidad de crédito particular, independientemente de las circunstancias específicas, como el incumplimiento por dicha entidad del Derecho y normativas en materia de prevención del blanqueo de capitales y de financiación del terrorismo.

98. En estas circunstancias, y sin perjuicio de las comprobaciones que corresponde realizar al órgano jurisdiccional remitente, la medida administrativa controvertida en el litigio principal no parece menoscabar excesivamente los derechos e intereses protegidos al amparo de los artículos 56 TFUE y 63 TFUE, de los que disfrutaban la entidad de crédito de que se trata y sus clientes.

99. Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta que el artículo 56 TFUE, párrafo primero, y el artículo 63 TFUE, apartado 1, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una medida administrativa mediante la cual la autoridad competente de un Estado

miembro, por una parte, prohíbe a una entidad de crédito entablar relaciones de negocios con cualquier persona física que no tenga ningún vínculo con el Estado miembro en el que está establecida dicha entidad y el volumen mensual de entrada de fondos en cuya cuenta sea superior a 15 000 euros, o con cualquier persona jurídica cuya actividad económica no tenga ningún vínculo con ese Estado miembro y el volumen mensual de entrada de fondos en cuya cuenta sea superior a 50 000 euros y, por otra parte, obliga a dicha entidad a poner fin a tales relaciones de negocios cuando hayan sido entabladas con posterioridad a la adopción de dicha medida, siempre que esta medida administrativa, en primer término, esté justificada por el objetivo de prevenir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo o como medida necesaria para impedir las infracciones al Derecho y normativas nacionales en materia de supervisión prudencial de las entidades financieras o como medida justificada por motivos relacionados con el orden público, a que se refiere el artículo 65 TFUE, apartado 1, letra b), en segundo término, sea adecuada para garantizar la consecución de dichos objetivos, en tercer término, no exceda de lo necesario para alcanzarlos y, en cuarto término, no menoscabe excesivamente los derechos e intereses protegidos al amparo de los artículos 56 TFUE y 63 TFUE, de los que disfrutaban la entidad de crédito de que se trate y sus clientes.

Costas

100. 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 del 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 (Sala Primera) declara:

1) Los préstamos y créditos financieros y las operaciones en cuentas corrientes y de depósito en entidades financieras, en particular entidades de crédito, constituyen movimientos de capitales en el sentido del artículo 63 TFUE, apartado 1.

2) El artículo 56 TFUE, párrafo primero, y el artículo 63 TFUE, apartado 1, deben interpretarse en el sentido de que una medida administrativa mediante la cual la autoridad competente de un Estado miembro, por una parte, prohíbe a una entidad de crédito entablar relaciones de negocios con cualquier persona física o jurídica que no tenga ningún vínculo con el Estado miembro en el que está establecida dicha entidad y el volumen mensual de entrada de fondos en cuya cuenta sea superior a un importe determinado y, por otra parte, obliga a dicha entidad a poner fin a tales relaciones de negocios cuando hayan sido entabladas con posterioridad a la adopción de esa medida constituye una restricción a la libre prestación de servicios, en el sentido de la primera de esas disposiciones, así como una restricción a los movimientos de capitales, en el sentido de la segunda de dichas disposiciones.

3) El artículo 56 TFUE, párrafo primero, y el artículo 63 TFUE, apartado 1, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una medida administrativa mediante la cual la autoridad competente de un Estado miembro, por una parte, prohíbe a una entidad de crédito entablar relaciones de negocios con cualquier persona física que no tenga ningún vínculo con el Estado miembro en el que está establecida dicha entidad y el volumen mensual de entrada de fondos en cuya cuenta sea superior a 15 000 euros, o con cualquier persona jurídica cuya actividad económica no tenga ningún vínculo con ese Estado miembro y el volumen mensual de entrada de fondos en cuya cuenta sea superior a 50 000 euros y, por otra parte, obliga a dicha entidad a poner fin a tales relaciones de negocios cuando hayan sido entabladas con posterioridad a la adopción de esa medida, siempre que esa medida administrativa, en primer término, esté justificada por el objetivo de prevenir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo o como medida necesaria para impedir las infracciones al Derecho y normativas nacionales en materia de supervisión prudencial de las entidades financieras o como medida justificada por motivos relacionados con el orden público, a que se refiere el artículo 65 TFUE, apartado 1, letra b), en segundo término, sea adecuada para garantizar la consecución de dichos objetivos, en tercer término, no exceda de lo necesario para alcanzarlos y, en cuarto término, no menoscabe excesivamente los derechos e intereses protegidos al amparo de los artículos 56 TFUE y 63 TFUE, de los que disfrutaban la entidad de crédito de que se trate y sus clientes.

Firmas

* Lengua de procedimiento: letón.

Fuente: sitio internet del Tribunal de Justicia.