

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NFJ083578

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Sentencia de 6 de octubre de 2021

Sala 1.^a

Asunto n.º C-544/19

SUMARIO:

Libre circulación de capitales. Lucha contra el fraude y la evasión fiscales. *Normativa nacional que exige realizar pagos que superen un determinado importe exclusivamente mediante transferencia o ingreso en una cuenta de pago. Principios de legalidad y de proporcionalidad de los delitos y las penas.* Una sociedad mercantil búlgara, tiene como actividad principal el comercio al por mayor de máquinas de fabricación y su instalación. Con ocasión de una inspección fiscal se comprobó, en particular, que, con arreglo a la decisión de la junta general referida a la distribución de dividendos, se había abonado una suma en efectivo al gerente y único socio de esta sociedad de nacionalidad griega y residente en Grecia, en virtud de nueve autorizaciones de pago por caja. La normativa de un Estado miembro que, para el pago en el territorio nacional de un importe igual o superior a un umbral fijado, prohíbe que las personas físicas y jurídicas paguen en efectivo y les exige que realicen una transferencia bancaria o un ingreso en una cuenta de pago no está comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2015/849, pues aunque el art. 4 autoriza a los Estados miembros a hacer extensiva su aplicación, esta disposición únicamente contempla esta extensión para los profesionales y las categorías de empresas «que ejerzan actividades particularmente susceptibles de ser utilizadas para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo». La normativa nacional controvertida tiene por objeto luchar contra el fraude y la evasión fiscales exigiendo que los pagos de importe igual o superior a 10 000 BGN no se realicen en efectivo, sino mediante transferencia bancaria o ingreso en una cuenta de pago, a fin de garantizar la trazabilidad de las operaciones financieras, lo que también contribuye a la lucha contra el desarrollo de una economía paralela caracterizada por intercambios ilícitos. La multa puede oscilar entre el 25 % y el 100 % del total pagado en efectivo, parece, sin perjuicio de las comprobaciones que corresponde efectuar al tribunal remitente, adecuada para alcanzar, de forma coherente y sistemática, los objetivos de lucha contra el fraude y la evasión fiscales y no parece ir más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos perseguidos por dicha normativa. La multa a la que se expone la persona que contraviene la prohibición de realizar pagos en efectivo en el territorio nacional cuando su importe sea igual o superior al umbral fijado por la normativa nacional controvertida en el litigio principal es una sanción administrativa de carácter penal. Esa sanción no se limita a reparar el perjuicio causado por la infracción, sino que tiene carácter punitivo, en el sentido de que tiene por finalidad reprimir los incumplimientos de dicha prohibición. El régimen sancionador establecido por la normativa nacional controvertida en el litigio principal reviste carácter penal, por lo que puede apreciarse a la luz del principio de proporcionalidad garantizado en el art. 49.3 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Una multa cuyo importe equivalga al 100 % del total del pago realizado en efectivo, infringiendo la normativa nacional controvertida en el litigio principal, excede de lo que resulta necesario para garantizar el cumplimiento de la obligación de que los pagos se realicen mediante transferencia bancaria o ingreso en una cuenta de pago. El art. 63 TFUE, en relación con el art. 49.3 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a la normativa de un Estado miembro que, con el fin de luchar contra el fraude y la evasión fiscales, por una parte, prohíbe a las personas físicas y jurídicas que realicen pagos en efectivo en el territorio nacional cuando su importe sea igual o superior a un umbral fijado y exige, para ello, que recurran a una transferencia bancaria o a un ingreso en una cuenta de pago, incluso cuando se trata del reparto de los dividendos de una sociedad, y que, por otra parte, para dar respuesta a la contravención de esa prohibición, establece un régimen sancionador en cuyo marco el importe de la multa que se puede imponer se calcula sobre la base de un porcentaje fijo aplicable al importe total del pago realizado contraviniendo dicha prohibición, sin que esa multa se pueda modular en función de las circunstancias concretas del caso, a condición de que la citada normativa sea adecuada para garantizar la realización de dichos objetivos y no exceda de lo necesario para alcanzarlos.

PRECEPTOS:

Directiva 2015/849/UE del Parlamento Europeo y del Consejo (Prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo), arts. 2 a 5, 58, 60 y 67.

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, art. 49.

Tratado de 25 de Marzo de 1957 de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), art. 63.

PONENTE:

Don N. Jääskinen.

En el asunto C-544/19,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Administrativen sad Blagoevgrad (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Blagoevgrad, Bulgaria), mediante resolución de 5 de julio de 2019, recibida en el Tribunal de Justicia el 17 de julio de 2019, en el procedimiento entre

«ECOTEX BULGARIA» EOOD

y

Teritorialna direktsia na Natsionalnata agentsia za prihodite — Sofia,

con intervención de:

Prokuror ot Okrazhna prokuratura — Blagoevgrad,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

Integrado por el Sr. J.-C. Bonichot, Presidente de Sala, y el Sr. L. Bay Larsen, la Sra. C. Toader y los Sres. M. Safjan y N. Jääskinen (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. J. Richard de la Tour;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Gobierno búlgaro, por las Sras. L. Zaharieva y E. Petranova, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno checo, por los Sres. M. Smolek, O. Serdula y J. Vlácil, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno español, por el Sr. S. Jiménez García, en calidad de agente;
- 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 del Gobierno húngaro, por el Sr. M. Z. Fehér y la Sra. R. Kissné Berta, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. H. Tserempa-Lacombe e Y. Marinova y por el Sr. T. Scharf, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 18 de noviembre de 2020;

dicta la siguiente

Sentencia

1. La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 63 TFUE, del artículo 2, apartado 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), interpretado a la luz del considerando 6 y en relación con los artículos 4 y 5 de dicha Directiva, así como de los artículos 58, apartado 1, y 60, apartado 4, de la citada Directiva, interpretados a la luz de los artículos 47 y 49, apartado 3, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).

2. Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre «ECOTEX BULGARIA» EOOD (en lo sucesivo, «Ecotex») y la Teritorialna direktsia na Natsionalna agentsia za prihodite — Sofia (Dirección Territorial de

la Agencia Nacional de Recaudación Pública de Sofía, Bulgaria) (en lo sucesivo, «autoridad tributaria competente») en relación con la legalidad de la sanción pecuniaria administrativa impuesta a dicha sociedad por haber infringido la normativa nacional sobre limitación de los pagos en efectivo.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

3. A tenor del considerando 1 de la Directiva 2015/849:

«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 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.»

4. El considerando 6 de la citada Directiva está redactado en los siguientes términos:

«La realización de operaciones con grandes sumas en efectivo es muy susceptible de ser utilizada para el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. A fin de aumentar la vigilancia y atenuar los riesgos que representan tales pagos en efectivo, las personas que negocien con bienes deben quedar sujetas a lo dispuesto en la presente Directiva, siempre que efectúen o reciban pagos en efectivo de un importe igual o superior a 10 000 [euros]. Es conveniente que cada Estado miembro pueda fijar umbrales menores, establecer otras limitaciones generales a la utilización de efectivo y adoptar disposiciones más estrictas.»

5. El considerando 11 de dicha Directiva establece lo siguiente:

«Es importante destacar expresamente que los “delitos fiscales” relacionados con los impuestos directos e indirectos están incluidos en la definición de “actividad delictiva” en sentido amplio con arreglo a la presente Directiva, de conformidad con las Recomendaciones revisadas del [Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)]. Dado que en cada Estado miembro se pueden tipificar diferentes delitos fiscales como constitutivos de “actividad delictiva” que lleven aparejadas las sanciones a las que se refiere el artículo 3, punto 4, letra f), de la presente Directiva, las definiciones de delito fiscal en las legislaciones nacionales pueden diferir. Aunque no se pretende la armonización de las definiciones de delito fiscal en la legislación nacional de los Estados miembros, estos deben autorizar, en la mayor medida posible con arreglo a su legislación nacional, el intercambio de información o la prestación de asistencia entre las unidades de inteligencia financiera (UIF) de la UE.»

6. De conformidad con su artículo 1, apartado 1, la Directiva 2015/849 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.

7. El artículo 2, apartado 1, de esta Directiva dispone:

«La presente Directiva se aplicará a las siguientes entidades obligadas:

- 1) las entidades de crédito;
- 2) las entidades financieras;
- 3) las siguientes personas físicas o jurídicas, en el ejercicio de su actividad profesional:

[...]

e) otras personas que comercien con bienes únicamente en la medida en que los pagos se efectúen o se reciban en efectivo y por importe igual o superior a 10 000 [euros], ya se realicen en una transacción o en varias transacciones entre las que parezca existir algún tipo de relación;

[...]

8. El artículo 3 de la citada Directiva dispone lo siguiente:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

[...]

4) "actividad delictiva": cualquier tipo de participación delictiva en la comisión de los delitos graves siguientes:

[...]

f) todos los delitos, incluidos los delitos fiscales relacionados con los impuestos directos e indirectos definidos en la legislación nacional de los Estados miembros, que lleven aparejada una pena privativa de libertad o medida de seguridad privativa de libertad de duración máxima superior a un año o, en los Estados miembros en cuyo sistema jurídico exista un umbral mínimo para los delitos, todos los delitos que lleven aparejada una pena privativa de libertad o medida de seguridad privativa de libertad de duración mínima superior a seis meses;

[...]

9. El artículo 4 de esa misma Directiva establece:

«1. Los Estados miembros, conforme a un planteamiento basado en el riesgo, velarán por hacer extensiva, total o parcialmente, la aplicación de la presente Directiva a aquellas profesiones y categorías de empresas distintas de las entidades obligadas a que se refiere el artículo 2, apartado 1, que ejerzan actividades particularmente susceptibles de ser utilizadas para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo.

2. En caso de que un Estado miembro haga extensiva la aplicación de la presente Directiva a profesiones y categorías de empresas distintas de las que se mencionan en el artículo 2, apartado 1, informará de ello a la Comisión.»

10. El artículo 5 de la Directiva 2015/849 tiene el siguiente tenor:

«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.»

11. El artículo 58, apartado 1, de esta Directiva dispone lo siguiente:

«Los Estados miembros velarán por que a las entidades obligadas pueda imputárseles responsabilidad cuando incumplan las disposiciones de Derecho nacional adoptadas en virtud de la presente Directiva de conformidad con el presente artículo y los artículos 59 a 61. Cualesquiera sanciones o medidas resultantes serán efectivas, proporcionadas y disuasorias.»

12. El artículo 60, apartado 4, de dicha Directiva establece:

«Los Estados miembros velarán por que, al determinar el tipo y el nivel de las sanciones o medidas administrativas, las autoridades competentes tengan en cuenta todas las circunstancias pertinentes, entre ellas, según proceda:

- a) la gravedad y duración de la infracción;
- b) el grado de responsabilidad de la persona física o jurídica responsable;
- c) la solidez financiera de la persona física o jurídica a la que se considere responsable, reflejada por ejemplo en su volumen de negocios total o en sus ingresos anuales;
- d) la importancia de los beneficios derivados de la infracción para [la] persona física o jurídica a la que se considere responsable, en la medida en que puedan determinarse;
- e) las pérdidas para terceros causadas por el incumplimiento, en la medida en que puedan determinarse;
- f) el nivel de cooperación de la persona física o jurídica a la que se considere responsable con la autoridad competente;
- g) las posibles infracciones anteriores de la persona física o jurídica a la que se considere responsable.»

13. El artículo 67, apartado 1, de la misma Directiva enuncia lo siguiente:

«Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva a más tardar el 26 de junio de 2017. Comunicarán inmediatamente a la Comisión el texto de dichas medidas.

Cuando los Estados miembros adopten dichas medidas, estas incluirán una referencia a la presente Directiva o irán acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial. Los Estados miembros establecerán las modalidades de la mencionada referencia.»

Derecho búlgaro

14. A tenor del artículo 1 de la zakon za ogranichavane na plashtanyata v broy (Ley de limitación de los pagos en efectivo, DV n.º 16, de 22 de febrero de 2011), esta Ley regula las restricciones a los pagos en efectivo en territorio búlgaro.

15. Con arreglo al artículo 2 de la Ley de limitación de los pagos en efectivo:

«La Ley no se aplicará:

1. a la retirada y al ingreso de efectivo en su propia cuenta de pago;
2. a la retirada y al ingreso de efectivo en cuentas de personas sometidas a inhabilitación absoluta o especial, o en cuentas de cónyuges o de parientes en línea directa;
3. a las operaciones en efectivo en moneda extranjera de carácter comercial;
4. a las operaciones en billetes de banco y moneda metálica que impliquen al banco central búlgaro;
5. al cambio, llevado a cabo por bancos, de billetes de banco y moneda metálica búlgaros usados;
6. al pago de retribuciones salariales en el sentido del [Kodeks na Truda (Código del trabajo)];
7. [...] al pago de depósitos garantizados en el sentido de la [zakon za garantirane na vlogovete v bankite (Ley de garantía de depósitos bancarios)].»

16. El artículo 3 de la Ley de limitación de los pagos en efectivo establece:

«(1) Los pagos en el territorio nacional solo podrán realizarse mediante transferencia bancaria o ingreso en cuenta de pago cuando se hagan:

1. [...] por un importe igual o superior a 10 000 [levas búlgaras (BGN) (unos 5 110 euros)];
2. [...] por un importe inferior a 10 000 BGN que represente una parte de una prestación económica contractual cuyo valor sea igual o superior a 10 000 BGN.

(2) [...] El apartado 1 también se aplicará a los pagos en moneda extranjera cuyo contravalor en BGN sea igual o superior a 10 000 BGN. El cambio a BGN se hará al tipo del Balgarska narodna banka [Banco Nacional de Bulgaria] en la fecha del pago.»

17. El artículo 5 de la Ley de limitación de los pagos en efectivo tiene la siguiente redacción:

«(1) Todo aquel que cometa o permita la comisión de una infracción del artículo 3 será sancionado con una multa del 25 % del total del pago realizado, si se trata de una persona física, o con una sanción pecuniaria del 50 % del total del pago realizado, si se trata de una persona jurídica.

(2) Si se repitiera la infracción a que se refiere el apartado 1, el importe de multa se elevará al 50 % del importe del pago realizado y el importe de la sanción pecuniaria se elevará al 100 % del importe del pago realizado.»

18. A tenor del artículo 6 de la Ley de limitación de los pagos en efectivo:

«(1) Las actas de comprobación de las infracciones a que se refiere la presente Ley serán levantadas por las autoridades de la Natsionalna agentsia za prihodite [Agencia Nacional de Recaudación, Bulgaria]. Las sanciones administrativas las impondrán el Director Ejecutivo de la Agencia Nacional de Recaudación o los funcionarios en quienes haya delegado esa potestad.

(2) La zakon za administrativnite narushenia i nakazania [Ley sobre las infracciones y sanciones administrativas, DV n.º 92, de 28 de noviembre de 1969] regula las decisiones de imposición de las sanciones administrativas, su adopción, las vías de recurso disponibles contra las mismas y su ejecución.»

19. El artículo 27, apartados 1 a 5, de la Ley sobre las infracciones y sanciones administrativas dispone:

«(1) La sanción administrativa se fijará con arreglo a las disposiciones de la presente Ley, respetando los límites fijados para la sanción que se establezca por la comisión de la infracción.

(2) Al determinar la sanción, se tendrán en cuenta la gravedad de la infracción, los motivos de su comisión y otras circunstancias atenuantes y agravantes, así como la situación económica del autor.

(3) Las circunstancias atenuantes supondrán la aplicación de una sanción más leve y las agravantes, de una sanción más grave.

[...]

(5) No se permitirá la imposición de una sanción inferior al importe o al tiempo mínimo previsto para sanciones consistentes en multa o en la inhabilitación temporal para el ejercicio de una profesión o de una determinada actividad.»

20. El artículo 28, letra a), de la Ley sobre las infracciones y sanciones administrativas establece que, en caso de infracciones administrativas de escasa entidad, la autoridad con potestad sancionadora podrá no imponer sanción, advirtiéndolo al infractor, verbalmente o por escrito, de que, en caso de reincidencia, se le impondrá una sanción administrativa.

21. Con arreglo al artículo 63 de dicha Ley, el Rayonen sad (Tribunal de Primera Instancia, Bulgaria), constituido en formación de juez único, conocerá del fondo del asunto y resolverá mediante sentencia que podrá confirmar, modificar o anular tanto la resolución por la que se impone una sanción administrativa, como el acta electrónica. La sentencia será recurrible en casación ante el Administrativen sad (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, Bulgaria) por los motivos previstos en el nakazatelnoprotsesualen kodeks (Código de Enjuiciamiento Criminal) y según las modalidades establecidas en el administrativnoprotsesualen kodeks (Código de procedimiento contencioso-administrativo).

22. El artículo 83 de la Ley sobre las infracciones y sanciones administrativas establece:

«(1) En los supuestos previstos en la correspondiente ley, mediante acuerdos del Consejo de Ministros o del Consejo municipal, se podrá imponer a las personas jurídicas o a los comerciantes individuales una sanción pecuniaria por haber incumplido sus obligaciones frente al Estado o al municipio en el ejercicio de su actividad.

(2) La sanción contemplada en el apartado anterior se impondrá en virtud de la presente Ley, salvo que el acto normativo de que se trate disponga otra cosa.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

23. Ecotex, sociedad mercantil búlgara, tiene como actividad principal el comercio al por mayor de máquinas de fabricación y su instalación. KS, de nacionalidad griega y residente en Grecia, es el gerente y único socio de esta sociedad.

24. Con ocasión de la junta general de dicha sociedad de 14 de marzo de 2018, se decidió que los beneficios no distribuidos, por importe de 100 000 BGN (unos 51 110 euros), una vez deducido el impuesto de sociedades, se distribuirían en forma de dividendos al único socio, KS. También se decidió que esa cuantía le fuese pagada en efectivo, de la caja de dicha sociedad, mediante autorizaciones de pago por caja.

25. Con ocasión de una inspección fiscal se comprobó, en particular, que, con arreglo a la decisión de la junta general de 14 de marzo de 2018 referida a la distribución de dividendos, durante el período comprendido entre el 14 de marzo de 2018 y el 22 de marzo de 2018, se había abonado una suma de 95 000 BGN (unos 48 550 euros) en efectivo a KS, en virtud de nueve autorizaciones de pago por caja, cada una de ellas relativa al abono de 10 000 BGN (unos 5 110 euros) en efectivo, y de una autorización de pago por caja relativa a un importe de 5 000 BGN (unos 2 555 euros).

26. El 5 de junio de 2018, la autoridad tributaria competente anunció la incoación de un procedimiento penal de carácter administrativo contra Ecotex y, el 26 de junio de 2018, levantó un acta en la que se comprobaba la existencia de una infracción de las disposiciones de la Ley de limitación de los pagos en efectivo, debido a que, el 14 de marzo de 2018, Ecotex había pagado en efectivo, mediante una autorización de pago por caja, la cuantía de 10 000 BGN en favor de KS, sobre la base de la decisión adoptada por la junta general de 14 de marzo de 2018 de distribuir a KS dividendos por importe de 100 000 BGN.

27. El 10 de julio de 2018, Ecotex presentó una reclamación contra esa acta alegando que el pago de la suma de 10 000 BGN realizado el 14 de marzo de 2018 solo excedía en 0,01 BGN (aproximadamente 0,005 euros) el límite relativo a los pagos en efectivo establecido en la Ley de limitación de los pagos en efectivo y, por tanto, que la infracción era de «escasa entidad», en el sentido del artículo 28 de la Ley sobre las infracciones y sanciones administrativas.

28. El 3 de septiembre de 2018, basándose en dicha acta, la autoridad tributaria competente adoptó una resolución que imponía a Ecotex, al amparo del artículo 5, apartado 1, de la Ley de limitación de los pagos en efectivo, una sanción pecuniaria, debido a que el 14 de marzo de 2018 esa sociedad había realizado un pago en efectivo por importe de 10 000 BGN en favor de KS. De la resolución de remisión se desprende que cada uno de los pagos en efectivo de 10 000 BGN en favor de KS fue calificado de infracción del artículo 3, apartado 1, punto 1, de la Ley de limitación de los pagos en efectivo y que se habían adoptado nueve sanciones administrativas de carácter pecuniario en virtud del artículo 5, apartado 1, de la Ley de limitación de los pagos en efectivo. Con arreglo a las disposiciones nacionales, cada sanción pecuniaria se elevaba a 5 000 BGN, cuantía equivalente a la mitad de la suma pagada en efectivo.

29. Mediante sentencia de 14 de diciembre de 2018, el Rayonen sad Petrich (Tribunal de Primera Instancia de Petrich, Bulgaria) desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Ecotex contra esa resolución de la autoridad competente. Ecotex recurrió entonces en casación ante el tribunal remitente, el Administrativen sad Blagoevgrad (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Blagoevgrad, Bulgaria).

30. Ante dicho órgano jurisdiccional, Ecotex reitera, en esencia, la alegación que figura en el apartado 27 de la presente sentencia, y precisa que, habida cuenta de la escasa entidad de la infracción, una sanción pecuniaria equivalente a la mitad del total cobrado en efectivo resulta desproporcionada. También alega que el derecho a cobrar los dividendos de la sociedad no constituye una transacción ni un contrato, por lo que no está comprendido en el concepto de «pago» en el sentido del artículo 3, apartado 1, punto 1, de la Ley de limitación de los pagos en efectivo.

31. La autoridad tributaria competente sostiene que el concepto de «pago», en el sentido del artículo 3, apartado 1, punto 1, de la Ley de limitación de los pagos en efectivo, debe entenderse referido a cualquier pago u operación financiera, sin excepciones, con independencia de que se trate de un reparto de dividendos o de que tenga como fundamento una relación contractual, extracontractual o una relación de afiliación.

32. El órgano jurisdiccional remitente señala, con carácter preliminar, que la Ley de limitación de los pagos en efectivo es el instrumento nacional de transposición de la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo (DO 2005, L 309, p. 15), que fue derogada y sustituida, con efecto desde el 26 de junio de 2017, por la Directiva 2015/849.

33. Estima que, consecuentemente, el artículo 3, apartado 1, punto 1, de la citada Ley ha de interpretarse a la luz de las disposiciones pertinentes de la Directiva 2015/849, pero también del artículo 63 TFUE.

34. En primer lugar, refiriéndose a la sentencia de 6 de junio de 2000, Verkooijen(C-35/98, EU:C:2000:294), el tribunal remitente recuerda que el concepto de «movimientos de capitales» también incluye el cobro de dividendos de las acciones y de las participaciones en sociedades mercantiles. De esta manera, se pregunta si artículo 63 TFUE, que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, prohíbe, en particular, las medidas que puedan disuadir a los no residentes de realizar inversiones en un Estado miembro o de mantener esas inversiones, se opone a una norma, como el artículo 3, apartado 1, punto 1, de la Ley de limitación de los pagos en efectivo, que impone una limitación al pago en efectivo.

35. En segundo lugar, el tribunal remitente señala que el objetivo de la Directiva 2015/849 es la prevención de la utilización del sistema financiero de la Unión para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo. Pues bien, de conformidad con el artículo 5 de esa Directiva, los Estados miembros pueden, a tal efecto, establecer limitaciones a la utilización de efectivo más estrictas que las previstas en dicha Directiva. En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si la limitación del pago en efectivo contemplada en el artículo 3, apartado 1, punto 1, de la Ley de limitación de los pagos en efectivo está incluida en el ámbito de aplicación material de la Directiva 2015/849 y, de ser así, si los Estados miembros son libres de determinar un umbral de pago en efectivo inferior a 10 000 euros.

36. En tercer lugar, en caso de respuesta afirmativa a esta segunda cuestión prejudicial, es preciso apreciar, en atención a los artículos 58, apartado 1, y 60, apartado 4, de la Directiva 2015/849, interpretados a la luz del artículo 49, apartado 3, de la Carta, en qué medida una disposición nacional como el artículo 5, apartado 1, de la Ley de limitación de los pagos en efectivo puede establecer, para todas las operaciones financieras, una sanción pecuniaria, a cargo de las personas jurídicas, de un importe fijo que ascienda a la mitad del total del pago realizado en efectivo. Por otra parte, según el tribunal remitente, también se plantea la cuestión de si esa disposición nacional viola el principio de tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 47 de la Carta, puesto que del artículo 27,

apartado 5, de la Ley sobre las infracciones y sanciones administrativas se desprende que, en caso de recurso, el órgano jurisdiccional nacional competente no puede reducir la sanción por debajo del importe mínimo previsto en el artículo 5, apartado 1, de la Ley de limitación de los pagos en efectivo.

37. En estas circunstancias, el Administrativen sad Blagoevgrad (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Blagoevgrad) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Debe interpretarse el artículo 63 TFUE en el sentido de que se opone a una disposición de Derecho nacional como la controvertida en el litigio principal, conforme a la cual los pagos nacionales por importe igual o superior a 10 000 BGN únicamente pueden realizarse mediante transferencia bancaria o ingreso en una cuenta de pago y que limita los pagos en efectivo de dividendos procedentes de beneficios no distribuidos de 10 000 BGN o más? Si el artículo 63 TFUE no se opone a dicha disposición, ¿está justificada tal limitación por los objetivos de la [Directiva 2015/849]?

2) ¿Debe interpretarse el artículo 2, apartado 1, de la [Directiva 2015/849], a la luz del considerando 6 y de los artículos 4 y 5 de la misma Directiva, en el sentido de que no se opone a una disposición general de Derecho nacional como la controvertida en el litigio principal, conforme a la cual los pagos nacionales por importe igual o superior a 10 000 BGN únicamente pueden realizarse mediante transferencia bancaria o ingreso en una cuenta de pago y para la que resultan irrelevantes la persona y el motivo del pago en efectivo, al tiempo que se aplica a todos los pagos en efectivo realizados entre personas físicas y jurídicas?

a) En caso de respuesta afirmativa a la anterior cuestión: ¿Permite el artículo 2, apartado 1, punto 3, letra e), de la [Directiva 2015/849], en relación con el considerando 6 y los artículos 4 y 5 de la misma Directiva, que los Estados miembros establezcan limitaciones generales de carácter complementario a los pagos nacionales en efectivo mediante una disposición de Derecho nacional como la controvertida en el litigio principal, conforme a la cual los pagos nacionales por importe igual o superior a 10 000 BGN únicamente pueden realizarse mediante transferencia bancaria o ingreso en una cuenta de pago, si el motivo del pago en efectivo son “beneficios no distribuidos” (dividendos)?

b) En caso de respuesta afirmativa a la anterior cuestión: ¿Permite el artículo 2, apartado 1, punto 3, letra e), de la [Directiva 2015/849], en relación con el considerando 6 y el artículo 5 de la misma Directiva, que los Estados miembros establezcan limitaciones de los pagos en efectivo mediante una disposición de Derecho nacional como la controvertida en el litigio principal, conforme a la cual los pagos nacionales por importe igual o superior a 10 000 BGN únicamente pueden realizarse mediante transferencia bancaria o ingreso en una cuenta de pago, cuando el umbral es inferior a 10 000 euros?

3) a) ¿Deben interpretarse el artículo 58, apartado 1, y el artículo 60, apartado 4, de la [Directiva 2015/849], en relación con el artículo 49, apartado 3, de la [Carta], en el sentido de que se oponen a una disposición de Derecho nacional como la controvertida en el litigio principal, que establece un importe fijo de las sanciones administrativas por contravención de la limitación de los pagos en efectivo, cuando esta disposición no permite realizar una apreciación diferenciada para tener en cuenta las circunstancias concretas que sean pertinentes?

b) En caso de que deba responderse en el sentido de que el artículo 58, apartado 1, y el artículo 60, apartado 4, de la [Directiva 2015/849], en relación con el artículo 49, apartado 3, de la [Carta], no se oponen a una disposición de Derecho nacional como la controvertida en el litigio principal, que establece un importe fijo de las sanciones administrativas por contravención de la limitación de los pagos en efectivo, ¿deben interpretarse los artículos 58 y 60, apartado 4, de la [Directiva 2015/849], en relación con el principio de efectividad y el derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 47 de la [Carta], en el sentido de que se oponen a una disposición de Derecho nacional como la controvertida en el litigio principal que limita el control judicial, si dicha disposición no permite que, en caso de recurso contra la sanción impuesta, el tribunal determine una sanción administrativa por contravención de la limitación de los pagos en efectivo adecuada a las circunstancias concretas del caso e inferior al mínimo previsto?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Segunda cuestión prejudicial

38. Mediante su segunda cuestión prejudicial, que procede examinar en primer lugar, el tribunal remitente pretende que se dilucide, en esencia, si el artículo 2, apartado 1, punto 3, letra e), de la Directiva 2015/849, a la luz del considerando 6 de dicha Directiva y en relación con sus artículos 4 y 5, debe interpretarse en el sentido de que se opone a la normativa de un Estado miembro que, para el pago en el territorio nacional de una cuantía igual o superior a un umbral fijado, prohíbe que las personas físicas y jurídicas paguen en efectivo y les exige que realicen una transferencia bancaria o un ingreso en una cuenta de pago.

39. A este respecto, procede recordar que el artículo 2 de la Directiva 2015/849 enumera las entidades a las que se aplica esta Directiva como consecuencia de su participación en la ejecución de una transacción o de una actividad de carácter financiero.

40. Así pues, con arreglo a su artículo 2, apartado 1, punto 3, letra e), dicha Directiva se aplica, en particular, a los pagos que se efectúen o se reciban en efectivo por quienes comercien con bienes de importe igual o superior a 10 000 euros, ya se realicen en una transacción o en varias transacciones entre las que parezca existir algún tipo de relación.

41. La Directiva 2015/849 enuncia asimismo, en su artículo 4, que los Estados miembros pueden hacer extensiva su aplicación a aquellas profesiones y categorías de empresas que ejerzan actividades particularmente susceptibles de ser utilizadas para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo. Además, el artículo 5 de esta Directiva dispone que, dentro de los límites establecidos por el Derecho de la Unión, los Estados miembros también podrán adoptar disposiciones más estrictas en el ámbito regulado por la Directiva, con el fin de prevenir dichas actividades delictivas. Por otra parte, del considerando 6 de la citada Directiva se desprende que es conveniente que cada Estado miembro «pueda fijar umbrales menores [al umbral de 10 000 euros], establecer otras limitaciones generales a la utilización de efectivo y adoptar disposiciones más estrictas».

42. Así pues, hay que examinar si se puede aplicar a una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal la Directiva 2015/849 y, en particular, algunas de estas disposiciones.

43. Como indicó el Abogado General en el punto 45 de sus conclusiones, habida cuenta de los objetivos y de la estructura de la Directiva 2015/849, tal aplicación está excluida.

44. En efecto, por lo que respecta, en primer lugar, a los objetivos de la Directiva 2015/849, esta tiene por objeto, como se desprende de su artículo 1, a la luz de su considerando 1, la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, con el fin de evitar que los flujos de dinero ilícito puedan dañar la integridad, la estabilidad y la reputación del sector financiero de la Unión, poner en peligro su mercado interior y el desarrollo internacional. Como señaló el Abogado General en el punto 46 de sus conclusiones, con esta finalidad, dicha Directiva lleva a cabo una armonización de las medidas de vigilancia y de control que los Estados miembros deben implantar en relación con las categorías profesionales más expuestas a la manipulación de fondos procedentes de delitos graves y a la recogida de fondos o bienes con fines terroristas.

45. Si bien es cierto que los delitos fiscales relacionados con los impuestos directos e indirectos figuran entre las actividades delictivas comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva 2015/849, de su artículo 3, punto 4, letra f), y de su considerando 11 se desprende que solo es así a condición de que lleven aparejada una pena privativa de libertad o una medida de seguridad privativa de libertad de cierta duración. Por consiguiente, la citada Directiva tiene por objeto prevenir la comisión de infracciones a la normativa fiscal más graves que las que resultan de infringir la limitación de los pagos en efectivo.

46. De los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia resulta que la normativa nacional controvertida en el litigio principal trata de alcanzar objetivos distintos de los perseguidos por la Directiva 2015/849. En efecto, esta normativa tiene por objeto luchar contra el fraude y la evasión fiscales exigiendo que los pagos de importe igual o superior a 10 000 BGN no se realicen en efectivo, sino mediante transferencia bancaria o ingreso en una cuenta de pago, con lo que se garantiza la trazabilidad de las operaciones financieras. Según el Gobierno búlgaro, la Ley de limitación de los pagos en efectivo pretende limitar de este modo el sector informal en la economía búlgara y prevenir la ocultación de pagos o la ocultación de ingresos y gastos, con la finalidad de eludir el pago de los impuestos establecidos por la normativa vigente y el abono de las cotizaciones sociales obligatorias.

47. Además, el Gobierno búlgaro precisó en sus observaciones escritas que existen, a nivel nacional, dos normas que se adoptaron para transponer la Directiva 2015/849, a saber, la zakon za merkite sreshtu izpiraneto na pari (Ley relativa a las medidas de lucha contra el blanqueo de capitales, DV n.º 27, de 27 de marzo de 2018) y la zakon za merkite sreshtu finantsiraneto na terorizma (Ley relativa a las medidas de lucha contra la financiación del terrorismo, DV n.º 16, de 18 de febrero de 2003). En cambio, según señala el Gobierno búlgaro, la Ley de limitación de los pagos en efectivo no contiene ninguna medida relativa a la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo ni incluye ninguna remisión a la Directiva 2015/849.

48. Pues bien, procede subrayar, a este respecto, que, de conformidad con el artículo 67, apartado 1, de la Directiva 2015/849, cuando los Estados miembros adopten las disposiciones legales, reglamentarias y

administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en ella, tales disposiciones deberán incluir una referencia a esta Directiva o ir acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial.

49. En segundo lugar, en lo que atañe a su estructura, la Directiva 2015/849 establece medidas que se distinguen, por su naturaleza y sus destinatarios, de las adoptadas por la normativa nacional controvertida en el litigio principal.

50. Por lo que respecta, en primer término, a la naturaleza de dichas medidas, las personas a quienes se aplique esta Directiva quedarán sujetas —al igual que establecía la Directiva 2005/60—, debido a su participación en una transacción o en una actividad de carácter financiero, a una serie de obligaciones, tales como, entre otras, la identificación y comprobación de la identidad del cliente y del beneficiario efectivo, la obtención de información acerca del propósito y la índole prevista de la relación de negocios y la obligación de denunciar ante las autoridades competentes cualquier indicio de blanqueo de capitales o de financiación del terrorismo (véase, en este sentido, por lo que respecta a la Directiva 2005/60, la sentencia de 17 de enero de 2018, *Corporate Companies*, C-676/16, EU:C:2018:13, apartado 27).

51. En cambio, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia resulta que la Ley de limitación de los pagos en efectivo se limita a regular el uso por parte de las personas físicas o jurídicas de los medios de pago en el territorio nacional.

52. Es preciso subrayar también que la Directiva 2015/849 no contiene ninguna disposición que limite el importe de los pagos que pueden realizarse en efectivo ni exige a los Estados miembros que impongan tales limitaciones.

53. Además, si bien resulta, en particular, de su artículo 5 y de su considerando 6 que la Directiva 2015/849 no impide a los Estados miembros que adopten o mantengan disposiciones más estrictas con el fin de prevenir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, no es este el objetivo de la normativa controvertida en el litigio principal, como se desprende de los apartados 46 y 47 de la presente sentencia. Así pues, las medidas establecidas por esa normativa no son medidas de transposición de la citada Directiva.

54. Por lo que respecta, en segundo término, al ámbito de aplicación *ratione personae* de la Directiva 2015/849, como precisó el Abogado General en el punto 54 de sus conclusiones, las medidas instauradas por esta Directiva se dirigen, de conformidad con su artículo 2, a un círculo limitado de entidades, identificables, bien por su grado de exposición a los riesgos de blanqueo de capitales y de financiación del terrorismo, bien por el grado de vulnerabilidad de sus transacciones o de su actividad financiera.

55. En cambio, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que la normativa nacional controvertida en el litigio principal es aplicable a cualquier persona física o jurídica, con independencia de la condición en la que realice los pagos y de la existencia y, en su caso, de la naturaleza de la transacción con la que se relacionen esos pagos.

56. Por otra parte, procede señalar, en relación con los hechos del litigio principal, que el ámbito de aplicación del artículo 2, apartado 1, punto 3, letra e), de la Directiva 2015/849 abarca, en todo caso, exclusivamente los pagos realizados como contraprestación de una entrega de bienes y no contempla las relaciones entre una sociedad y sus accionistas. En estas circunstancias, la facultad concedida a los Estados miembros por el considerando 6 de dicha Directiva para fijar umbrales menores que el contemplado en dicho artículo 2, apartado 1, punto 3, letra e), no es pertinente en una situación como la que es objeto del litigio principal.

57. Del mismo modo, aunque el artículo 4 de la Directiva 2015/849 autoriza a los Estados miembros a hacer extensiva su aplicación, esta disposición únicamente contempla esta extensión para los profesionales y las categorías de empresas «que ejerzan actividades particularmente susceptibles de ser utilizadas para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo». Por consiguiente, no puede servir de base jurídica a una normativa como la controvertida en el litigio principal, aplicable, como se desprende del apartado 55 de la presente sentencia, a cualquier persona física o jurídica, con independencia de la condición en la que realice los pagos y de la existencia y, en su caso, de la naturaleza de la transacción con la que se relacionen esos pagos.

58. Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que la normativa de un Estado miembro que, para el pago en el territorio nacional de un importe igual o superior a un umbral fijado, prohíbe que las personas físicas y jurídicas paguen en efectivo y les exige que realicen

una transferencia bancaria o un ingreso en una cuenta de pago no está comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2015/849.

Cuestiones prejudiciales primera y tercera

59. Mediante sus cuestiones prejudiciales primera y tercera, que procede examinar conjuntamente, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si el artículo 63 TFUE, en relación con el artículo 49, apartado 3, de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que se opone a la normativa de un Estado miembro que, por una parte, prohíbe a las personas físicas y jurídicas que realicen en el territorio nacional pagos en efectivo cuando su importe sea igual o superior a un umbral fijado y exige, para ello, que recurran a una transferencia bancaria o a un ingreso en una cuenta de pago, incluso cuando se trata del reparto de los dividendos de una sociedad, y que, por otra parte, para dar respuesta a la contravención de esa prohibición, establece un régimen sancionador en cuyo marco el importe de la multa que se puede imponer se calcula sobre la base de un porcentaje fijo aplicable al importe total del pago realizado contraviniendo dicha prohibición, sin que esa multa se pueda modular en función de las circunstancias concretas del caso.

60. Con carácter preliminar, hay que precisar que los Estados miembros, pese a que, de no existir normas comunes o armonizadas relativas a las condiciones y modalidades para limitar los pagos en efectivo en su territorio, tienen libertad para introducir tales limitaciones, están obligados a ejercer esa facultad respetando el Derecho de la Unión (véase, por analogía, la sentencia de 22 de noviembre de 2018, Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank, C-625/17, EU:C:2018:939, apartado 27 y jurisprudencia citada).

61. En virtud del artículo 63 TFUE, apartado 1, quedan prohibidas todas las restricciones a los movimientos de capitales entre Estados miembros y entre Estados miembros y países terceros.

62. 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 18 de junio de 2020, Comisión/Hungría (Transparencia asociativa), C-78/18, EU:C:2020:476, apartado 52 y jurisprudencia citada].

63. Además, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las medidas prohibidas por el artículo 63 TFUE, apartado 1, por constituir restricciones a los movimientos de capitales, incluyen las que pueden disuadir a los no residentes de realizar inversiones en un Estado miembro o a los residentes de dicho Estado miembro de hacerlo en otros Estados (véase, en este sentido, la sentencia de 30 de abril de 2020, Société Générale, C-565/18, EU:C:2020:318, apartado 22 y jurisprudencia citada).

64. De los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que la normativa nacional controvertida en el litigio principal limita las modalidades conforme a las cuales una sociedad puede efectuar los pagos de dividendos devengados a sus accionistas, tanto residentes como no residentes, y excluye, a este respecto, de los medios legales de pago el pago en efectivo en Bulgaria cuando el mismo sea igual o superior a un importe fijado. En el caso de autos, esta normativa es aplicable al reparto de dividendos procedentes de una sociedad establecida en Bulgaria a un accionista que es ciudadano de otro Estado miembro y que reside en él.

65. Aunque se aplique indistintamente, la limitación de los medios legales de pago con los que una sociedad establecida en un Estado miembro puede abonar los dividendos devengados a sus accionistas puede disuadir a determinados inversores no residentes de adquirir participaciones en el capital de una sociedad establecida en ese Estado miembro. Pues bien, procede recordar, a este respecto, que los artículos del Tratado FUE relativos a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales constituyen disposiciones fundamentales para la Unión, por lo cual está prohibido cualquier obstáculo a esta libertad, aun de importancia menor (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de diciembre de 2013, Zentralbetriebsrat der gemeinn tzigen Salzburger Landeskliniken, C-514/12, EU:C:2013:799, apartado 34 y jurisprudencia citada).

66. Por consiguiente, una prohibición como la controvertida en el litigio principal constituye una restricción a la libre circulación de capitales.

67. Según jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia, la libre circulación de capitales solo puede verse limitada por una normativa nacional 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 disposiciones de armonización en el ámbito de la Unión que protejan esos intereses

(sentencia de 13 de noviembre de 2014, Comisión/Reino Unido, C-112/14, no publicada, EU:C:2014:2369, apartado 23 y jurisprudencia citada).

68. En particular, el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que los objetivos de lucha contra el fraude y la evasión fiscales pueden justificar una restricción a la libre circulación de capitales, a condición de que esa restricción sea adecuada para garantizar la consecución de estos objetivos y no exceda de lo necesario para alcanzarlos (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de noviembre de 2014, Comisión/Reino Unido, C-112/14, no publicada, EU:C:2014:2369, apartado 24 y jurisprudencia citada).

69. El Tribunal de Justicia también ha declarado que la necesidad de garantizar una recaudación eficaz de los impuestos constituye un objetivo legítimo que puede justificar una restricción a las libertades fundamentales. Así pues, un Estado miembro puede aplicar medidas que permitan comprobar, de manera clara y precisa, la cuantía del impuesto adeudado, siempre que, también en este caso, tales medidas sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que se persigue y no excedan de lo necesario para alcanzarlo (sentencia de 30 de abril de 2020, Sociéte Générale, C-565/18, EU:C:2020:318, apartado 38 y jurisprudencia citada).

70. Pues bien, en el caso de autos, como se desprende del apartado 46 de la presente sentencia, la normativa nacional controvertida en el litigio principal tiene por objeto luchar contra el fraude y la evasión fiscales exigiendo que los pagos de importe igual o superior a 10 000 BGN no se realicen en efectivo, sino mediante transferencia bancaria o ingreso en una cuenta de pago, a fin de garantizar la trazabilidad de las operaciones financieras, lo que también contribuye a la lucha contra el desarrollo de una economía paralela caracterizada por intercambios ilícitos. Según el Gobierno búlgaro, la Ley de limitación de los pagos en efectivo pretende limitar de este modo las prácticas de pago en efectivo, que incluyen el pago real de cuantías superiores a las que figuran en los documentos contables y que eluden de esta manera su gravamen en virtud del impuesto sobre la renta de las personas físicas y el impuesto sobre sociedades, así como el pago de las cotizaciones sociales obligatorias. Por tanto, como indicó el Abogado General en el punto 83 de sus conclusiones, la obligación de recurrir a una transferencia bancaria o a un ingreso en cuenta de pago cuando se realiza el reparto de dividendos contribuye a evitar que ese reparto se realice de modo oculto y a garantizar, de esta manera, que esos dividendos se graven en el Estado miembro en el que esté establecida la sociedad de que se trate.

71. De ello se deduce que una restricción a la libre circulación de capitales como la que resulta de la normativa nacional controvertida en el litigio principal puede estar justificada por el objetivo de luchar contra el fraude y la evasión fiscales. Es preciso además, como se desprende de los apartados 68 y 69 de la presente sentencia, que esa restricción sea adecuada para garantizar la consecución de dicho objetivo y no exceda de lo necesario para alcanzarlo.

72. 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 (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de marzo de 2018, SEGRO y Horváth, C-52/16 y C-113/16, EU:C:2018:157, apartado 79 y jurisprudencia citada).

73. A este respecto, procede recordar, en primer lugar, en lo que atañe a la cuestión de si la normativa nacional controvertida en el litigio principal es adecuada para garantizar la consecución de los objetivos perseguidos, que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una normativa nacional solo es adecuada para garantizar la consecución del objetivo invocado si responde efectivamente al propósito de lograrlo de forma coherente y sistemática [véanse, en este sentido, las sentencias de 25 de abril de 2013, Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, apartado 66, y de 21 de mayo de 2019, Comisión/Hungría (Usufrutos sobre terrenos agrícolas), C-235/17, EU:C:2019:432, apartado 61 y jurisprudencia citada].

74. En el presente asunto, como señaló el Abogado General en el punto 88 de sus conclusiones y sin perjuicio de las comprobaciones que corresponde efectuar al tribunal remitente, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende, en primer término, que la normativa nacional controvertida en el litigio principal tiene por objeto permitir a las autoridades nacionales individualar y, en su caso, sancionar del modo más amplio posible los fraudes fiscales.

75. En efecto, sin perjuicio de las excepciones a que se refiere el artículo 2 de la Ley de limitación de los pagos en efectivo, esta normativa parece aplicarse, como se desprende del apartado 55 de la presente sentencia, de manera uniforme a todas las personas físicas y jurídicas que realizan pagos en el territorio nacional cuyo importe

sea igual o superior al umbral de 10 000 BGN. Por lo tanto, se somete al conjunto de operadores y sectores económicos a obligaciones idénticas, cualesquiera que sean la naturaleza y el objeto de la transacción con la que esté relacionado el pago.

76. Además, el umbral de 10 000 BGN resulta aplicable tanto si los pagos se realizan en una transacción como en varias transacciones, lo cual permite individualizar las operaciones de quienes intentan eludir dicha normativa fraccionando el pago de la suma debida tantas veces como sea necesario para evitar que ese pago quede incluido en su ámbito de aplicación.

77. En segundo término, las modalidades de pagos establecidas por la normativa nacional controvertida en el litigio principal en relación con los pagos de un importe igual o superior a 10 000 BGN parecen adecuadas para garantizar la identificación de las transacciones fraudulentas y la aplicación de las normas fiscales.

78. En efecto, la transferencia bancaria y el ingreso en una cuenta de pago contribuyen a levantar el anonimato de las transacciones financieras y a garantizar su trazabilidad a efectos de que los servicios tributarios del Estado las contabilicen y graven, a diferencia de los pagos en efectivo.

79. Por último, en tercer término, por lo que respecta a la adecuación del régimen sancionador establecido por la normativa nacional controvertida en el litigio principal a los objetivos que esta persigue, procede observar que dicho régimen pretende sancionar la infracción de la normativa relativa a la limitación de pagos en efectivo mediante una multa de un importe que puede ascender, según el caso, al 25 %, al 50 % o al 100 % del pago realizado. Debe declararse que, de este modo, un régimen sancionador de este tipo permite combatir, mediante la prevención y la disuasión, el fraude y la evasión fiscales.

80. De las consideraciones anteriores resulta que una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que prohíbe realizar en el territorio nacional pagos en efectivo cuando sean de importe igual o superior a un umbral fijado y exige, para ello, recurrir a una transferencia bancaria o a un ingreso en una cuenta de pago, so pena de multa por un importe que puede oscilar entre el 25 % y el 100 % del total pagado en efectivo, parece, sin perjuicio de las comprobaciones que corresponde efectuar al tribunal remitente, adecuada para alcanzar, de forma coherente y sistemática, los objetivos de lucha contra el fraude y la evasión fiscales.

81. En segundo lugar, por lo que respecta a la cuestión de si la normativa nacional controvertida en el litigio principal va más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos que persigue, procede observar, en primer término, que el umbral de 10 000 BGN —que conlleva la obligación de realizar una transferencia bancaria o un ingreso en una cuenta de pago— no parece excesivamente bajo, dado que no conduce a una situación en la que se excluya el pago en efectivo de los particulares en sus compras o transacciones diarias. Por otra parte, procede señalar que, de conformidad con el artículo 2, punto 6, de la Ley de limitación de los pagos en efectivo, dicha Ley no se aplica al pago de retribuciones salariales en el sentido del Código del Trabajo.

82. Tampoco parece que el pago de un importe superior al umbral fijado por la normativa nacional controvertida en el litigio principal mediante una transferencia bancaria o un ingreso en una cuenta de pago impida o retrase, en el caso de autos, la realización de la operación de pago.

83. A la vista de estos datos y sin perjuicio de las comprobaciones que corresponde efectuar al tribunal remitente, la prohibición de realizar en el territorio nacional pagos en metálico cuando su importe sea igual o superior al umbral fijado por la normativa nacional controvertida en el litigio principal y la obligación de recurrir, para ello, a una transferencia bancaria o a un ingreso en una cuenta de pago no parecen ir más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos perseguidos por dicha normativa.

84. En segundo término, por lo que respecta a la proporcionalidad del régimen sancionador contenido en la citada normativa para dar respuesta a la contravención de la prohibición de realizar pagos en efectivo en el territorio nacional cuando su importe sea igual o superior al umbral fijado por dicha normativa, de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que, si no existe armonización de la legislación de la Unión en el ámbito de las sanciones aplicables en caso de incumplimiento de las condiciones previstas en un régimen establecido por dicha legislación, los Estados miembros son competentes para establecer las sanciones que consideren adecuadas. No obstante, están obligados a ejercer esta competencia con observancia del Derecho de la Unión y sus principios generales y, por consiguiente, respetando el principio de proporcionalidad (sentencias de 16 de julio de 2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, apartado 21 y jurisprudencia citada, y de 2 de junio de 2016, Kapnoviomichania Karelia, C-81/15, EU:C:2016:398, apartado 48 y jurisprudencia citada).

85. En este contexto, también procede recordar que los derechos fundamentales garantizados por la Carta deben ser aplicados en todas las situaciones reguladas por el Derecho de la Unión y que deben, por tanto, ser respetados cuando una normativa nacional esté incluida en el ámbito de aplicación de ese Derecho [véase, en particular, la sentencia de 21 de mayo de 2019, Comisión/Hungría (Usufructos sobre terrenos agrícolas), C-235/17, EU:C:2019:432, apartado 63 y jurisprudencia citada].

86. Así ocurre cuando una normativa nacional puede obstaculizar una o varias de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado FUE y el Estado miembro de que se trata invoca motivos contemplados en el artículo 65 TFUE o razones imperiosas de interés general reconocidas por el Derecho de la Unión para justificar ese obstáculo. En tal supuesto, según reiterada jurisprudencia, la normativa nacional de que se trate solo puede acogerse a las excepciones así establecidas si es conforme con los derechos fundamentales cuyo respeto garantiza el Tribunal de Justicia [sentencia de 21 de mayo de 2019, Comisión/Hungría (Usufructos sobre terrenos agrícolas), C-235/17, EU:C:2019:432, apartado 64 y jurisprudencia citada].

87. A este respecto, procede recordar que, cuando un Estado miembro adopta una medida que constituye una excepción a una libertad fundamental garantizada por el Tratado FUE, como la libre circulación de capitales, dicha medida queda incluida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión (véase, por analogía, la sentencia de 14 de junio de 2017, Online Games y otros, C-685/15, EU:C:2017:452, apartado 56).

88. En efecto, cuando un Estado miembro hace uso de excepciones establecidas por el Derecho de la Unión para justificar un obstáculo a una libertad fundamental garantizada por el Tratado FUE «aplica el Derecho de la Unión» a efectos del artículo 51, apartado 1, de la Carta [sentencia de 21 de mayo de 2019, Comisión/Hungría (Usufructos sobre terrenos agrícolas), C-235/17, EU:C:2019:432, apartado 65 y jurisprudencia citada].

89. Pues bien, en el caso de autos, como se desprende de los apartados 66 y 71 de la presente sentencia, una prohibición como la prevista en la normativa nacional controvertida en el litigio principal constituye una restricción a la libre circulación de capitales que puede estar justificada por razones imperiosas de interés general. Dadas estas circunstancias, la compatibilidad de esa normativa con el Derecho de la Unión debe examinarse a la vista tanto de las excepciones establecidas por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia como de los derechos fundamentales garantizados por la Carta, entre los que figura el principio de proporcionalidad de las penas contemplado en su artículo 49, apartado 3, al que se refiere la tercera cuestión prejudicial planteada por el tribunal remitente [véase, por analogía, la sentencia de 21 de mayo de 2019, Comisión/Hungría (Usufructos sobre terrenos agrícolas), C-235/17, EU:C:2019:432, apartado 66 y jurisprudencia citada].

90. Dado que el artículo 49, apartado 3, de la Carta —que dispone que la intensidad de las penas no debe ser desproporcionada en relación con la infracción— se refiere a las sanciones de carácter penal, hay que determinar previamente si el régimen sancionador objeto del litigio principal reviste carácter penal.

91. A este respecto, ha de recordarse que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, tres criterios son pertinentes. El primero es la calificación jurídica de la infracción en Derecho interno, el segundo, la propia naturaleza de la infracción y, el tercero, la gravedad de la sanción que puede imponerse al interesado (sentencia de 20 de marzo de 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, apartado 26 y jurisprudencia citada).

92. Si bien corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar, a la luz de estos criterios, si las sanciones establecidas por la normativa nacional controvertida en el litigio principal tienen carácter penal en el sentido del artículo 49, apartado 3, de la Carta, el Tribunal de Justicia, al resolver sobre la cuestión prejudicial, puede aportar, en todo caso, precisiones destinadas a orientar a dicho órgano jurisdiccional en su apreciación (véase, por analogía, la sentencia de 20 de marzo de 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, apartado 27 y jurisprudencia citada).

93. A este respecto, como señaló el Abogado General en el punto 117 de sus conclusiones, de la resolución de remisión se desprende, antes que nada, que la multa a la que se expone la persona que contraviene la prohibición de realizar pagos en efectivo en el territorio nacional cuando su importe sea igual o superior al umbral fijado por la normativa nacional controvertida en el litigio principal es una sanción administrativa de carácter penal. De la citada resolución resulta, por tanto, que la sanción administrativa se ha impuesto en el marco de un procedimiento penal.

94. Además, esa sanción no se limita a reparar el perjuicio causado por la infracción, sino que tiene carácter punitivo, en el sentido de que tiene por finalidad reprimir los incumplimientos de dicha prohibición. Por lo tanto, parece que tal sanción persigue una finalidad represiva, característica de una sanción de carácter penal en el sentido del artículo 49 de la Carta (véase, por analogía, la sentencia de 20 de marzo de 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, apartado 32).

95. Por último, la gravedad de dicha sanción puede reforzar la tesis de que tiene carácter penal en el sentido del artículo 49 de la Carta, lo que, no obstante, ha de comprobar el órgano jurisdiccional remitente (véase, por analogía, la sentencia de 20 de marzo de 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, apartado 33). A este respecto, de la resolución de remisión se desprende que la sanción administrativa prevista por la Ley de limitación de los pagos en efectivo adopta, de conformidad con el artículo 5 de dicha Ley, la forma de una multa que, si el infractor es una persona física, asciende al 25 % del total del pago realizado y, en caso de reincidencia, al 50 % de dicho importe, y, si el infractor es una persona jurídica, asciende al 50 % del total del pago realizado y, en caso de reincidencia, al 100 % de dicho importe.

96. Por consiguiente, resulta que el régimen sancionador establecido por la normativa nacional controvertida en el litigio principal reviste carácter penal, por lo que puede apreciarse a la luz del principio de proporcionalidad garantizado en el artículo 49, apartado 3, de la Carta.

97. Se ha de recordar al respecto que la gravedad de una sanción debe reflejar la gravedad de la infracción de que se trate, exigencia que no solo resulta del artículo 52, apartado 1, de la Carta, sino también del principio de proporcionalidad de las penas enunciado en el artículo 49, apartado 3, de esta (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de octubre de 2018, Link Logistik N&N, C-384/17, EU:C:2018:810, apartado 42 y jurisprudencia citada).

98. Procede recordar asimismo que el principio de proporcionalidad no solo rige en lo que respecta a la determinación de los elementos constitutivos de una infracción, sino también en cuanto atañe a la determinación de las normas relativas a la cuantía de las multas y a la apreciación de los elementos que pueden tenerse en cuenta para fijarlas (véase, en este sentido, la sentencia de 31 de mayo de 2018, Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, apartado 40 y jurisprudencia citada).

99. También se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que las medidas administrativas o represivas que permite una normativa nacional no deben exceder de lo que resulta necesario para lograr los objetivos legítimamente perseguidos por dicha normativa (sentencia de 16 de julio de 2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, apartado 22 y jurisprudencia citada).

100. En este contexto, el Tribunal de Justicia ha declarado que la gravedad de las sanciones deberá adecuarse a la gravedad de las infracciones que reprimen, garantizando un efecto realmente disuasorio y respetando al mismo tiempo el principio general de proporcionalidad (véanse, en este sentido, las sentencias de 16 de julio de 2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, apartado 23 y jurisprudencia citada, y de 15 de abril de 2021, Braathens Regional Aviation, C-30/19, EU:C:2021:269, apartado 38).

101. En el caso de autos, es preciso observar, en relación con la naturaleza y la gravedad de la infracción, que la normativa nacional controvertida en el litigio principal persigue sancionar el incumplimiento de la limitación de los pagos en efectivo y de la exigencia de recurrir a una transferencia bancaria o a un ingreso en una cuenta de pago cuando el importe que se ha de pagar sea igual o superior a un umbral fijado, con independencia de que ese incumplimiento esté o no relacionado con actividades fraudulentas o ilícitas. Nada hay en los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia que indique que esa sanción dependa de la apreciación de la existencia de fraude fiscal.

102. En el litigio principal, procede señalar que la infracción sancionada consiste en la decisión de un accionista-gerente de una sociedad de cobrar en metálico, a pesar de la prohibición legal, unos dividendos cuyo importe supera con mucho el umbral fijado por la normativa nacional para el pago en metálico.

103. Por lo que respecta a las normas para determinar el importe de la sanción, se trata de un porcentaje fijo equivalente, para las personas físicas, al 25 % del total del pago realizado infringiendo la normativa nacional controvertida en el litigio principal y, en caso de reincidencia, al 50 % de dicho importe. Para las personas jurídicas, ese porcentaje fijo asciende al 50 % del total del pago realizado en efectivo y, en caso de reincidencia, al 100 % de dicho importe.

104. Pues bien, un sistema en virtud del cual el importe de las sanciones varía en función del importe abonado infringiendo esa normativa no es, en principio, desproporcionado en sí mismo. A este respecto, procede señalar que el importe de las multas establecidas por la normativa nacional controvertida en el litigio principal no es a tanto alzado, sino que aumenta de manera lineal en función de la importancia del importe abonado infringiendo dicha normativa y, por tanto, en función de la magnitud y de la gravedad de la infracción cometida (véase, por analogía, la sentencia de 16 de marzo de 2006, Emsland-Stärke, C-94/05, EU:C:2006:185, apartados 55 y 56).

105. Procede observar también que se tiene en cuenta la situación del autor de la infracción, puesto que dicha normativa prevé cierta individualización de la pena, ya que la primera infracción se sanciona de manera más leve que las siguientes.

106. Además, de las aclaraciones del órgano jurisdiccional remitente y de las respuestas dadas por el Gobierno búlgaro a las preguntas formuladas por el Tribunal de Justicia se desprende que la autoridad nacional encargada de sancionar la infracción y la autoridad judicial que conozca de un recurso contra una resolución sancionadora pueden tener en cuenta todos los elementos y circunstancias concurrentes en el caso concreto, mencionados en el artículo 27, apartados 2 y 3, de la Ley sobre las infracciones y sanciones administrativas, en el marco de la apreciación de la escasa entidad de la infracción cometida en el sentido del artículo 28, letra a), de dicha Ley.

107. Asimismo, por lo que respecta al carácter disuasorio de tales sanciones, es preciso señalar que el incumplimiento de la limitación de los pagos en efectivo se refiere, en el caso de autos, a cuantías pecuniarias de un importe bastante elevado y que tal incumplimiento parece difícil de detectar, lo que puede justificar un régimen de sanciones consecuentes, con el fin de luchar contra el fraude y la evasión fiscales.

108. En efecto, como subraya el Gobierno búlgaro en sus observaciones escritas, el incumplimiento de la limitación de los pagos en efectivo suele estar relacionado con la ocultación de un determinado importe de ingresos de una persona jurídica y, por tanto, con el incumplimiento de la normativa nacional en materia de impuestos y cotizaciones sociales. Así pues, el grado de la sanción tiene carácter preventivo en relación con esos riesgos y puede tener efecto disuasorio en las personas afectadas.

109. Habida cuenta de lo anterior, el régimen sancionador establecido por la normativa nacional controvertida en el litigio principal no parece exceder de lo que resulta necesario para alcanzar los objetivos de lucha contra el fraude y la evasión fiscales que persigue. No obstante, como se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia mencionada en el apartado 72 de la presente sentencia, corresponde, en última instancia, al órgano jurisdiccional remitente proceder al examen concreto de la proporcionalidad de esa normativa, teniendo en cuenta, en particular, los imperativos de represión y de prevención, así como los importes de que se trata y el grado de las sanciones efectivamente impuestas.

110. En particular, una multa cuyo importe equivalga al 100 % del total del pago realizado en efectivo, infringiendo la normativa nacional controvertida en el litigio principal, excede de lo que resulta necesario para garantizar el cumplimiento de la obligación de que los pagos se realicen mediante transferencia bancaria o ingreso en una cuenta de pago (véase, por analogía, la sentencia de 31 de mayo de 2018, Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, apartado 45).

111. Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales primera y tercera que el artículo 63 TFUE, en relación con el artículo 49, apartado 3, de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a la normativa de un Estado miembro que, con el fin de luchar contra el fraude y la evasión fiscales, por una parte, prohíbe a las personas físicas y jurídicas que realicen pagos en efectivo en el territorio nacional cuando su importe sea igual o superior a un umbral fijado y exige, para ello, que recurran a una transferencia bancaria o a un ingreso en una cuenta de pago, incluso cuando se trata del reparto de los dividendos de una sociedad, y que, por otra parte, para dar respuesta a la contravención de esa prohibición, establece un régimen sancionador en cuyo marco el importe de la multa que se puede imponer se calcula sobre la base de un porcentaje fijo aplicable al importe total del pago realizado contraviniendo dicha prohibición, sin que esa multa se pueda modular en función de las circunstancias concretas del caso, a condición de que la citada normativa sea adecuada para garantizar la realización de dichos objetivos y no exceda de lo necesario para alcanzarlos.

Costas

112. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, 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) La normativa de un Estado miembro que, para el pago en el territorio nacional de una cuantía igual o superior a un umbral fijado, prohíbe que las personas físicas y jurídicas paguen en efectivo y les exige que realicen una transferencia bancaria o un ingreso en una cuenta de pago no está comprendida en el ámbito de aplicación 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.

2) El artículo 63 TFUE, en relación con el artículo 49, apartado 3, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a la normativa de un Estado miembro que, con el fin de luchar contra el fraude y la evasión fiscales, por una parte, prohíbe a las personas físicas y jurídicas que realicen pagos en efectivo en el territorio nacional cuando su importe sea igual o superior a un umbral fijado y exige, para ello, que recurran a una transferencia bancaria o a un ingreso en una cuenta de pago, incluso cuando se trata del reparto de los dividendos de una sociedad, y que, por otra parte, para dar respuesta a la contravención de esa prohibición, establece un régimen sancionador en cuyo marco el importe de la multa que se puede imponer se calcula sobre la base de un porcentaje fijo aplicable al importe total del pago realizado contraviniendo dicha prohibición, sin que esa multa se pueda modular en función de las circunstancias concretas del caso, a condición de que la citada normativa sea adecuada para garantizar la realización de dichos objetivos y no exceda de lo necesario para alcanzarlos.

Firmas

* Lengua de procedimiento: búlgaro.

Fuente: sitio internet del Tribunal de Justicia.