

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 11 de noviembre de 1981 *

En el asunto 203/80,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por el Tribunale di Bolzano, destinada a obtener, en el proceso penal incoado contra

Guerrino Casati,

una decisión prejudicial sobre la interpretación, entre otros, de los artículos 67, 69, 71, 73 y 106 de dicho Tratado, así como de diversos principios del Derecho comunitario, con el fin de permitir al Juez remitente pronunciarse sobre la compatibilidad de determinadas disposiciones de la legislación italiana sobre control de cambios con dichos artículos y principios,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Srs: J. Mertens de Wilmars, Presidente; G. Bosco, A. Touffait y O. Due, Presidentes de Sala; Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, T. Koopmans, U. Everling y A. Chloros, Jueces;

Abogado General: Sr. F. Capotorti;
Secretario: Sr. A. Van Houtte;

* Lengua de procedimiento: italiano.

dicta la siguiente

Sentencia

(No se transcriben los antecedentes de hecho.)

Fundamentos de Derecho

- 1 Mediante resolución de 6 de octubre 1980, recibida en el Tribunal de Justicia el 16 de octubre de 1980, el Tribunale di Bolzano planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, varias cuestiones prejudiciales sobre la interpretación de los artículos 67, 69, 71, 73 y 106 de dicho Tratado, así como sobre la existencia de diversos principios del Derecho comunitario, con el fin de permitirle pronunciarse sobre la compatibilidad de determinadas disposiciones en la legislación italiana sobre control de cambios con dichos artículos y principios.
- 2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un proceso penal incoado contra un nacional italiano, residente en la República Federal de Alemania, acusado de haber intentado exportar de Italia, sin la autorización prevista en la legislación italiana sobre control de cambios, entre otras, una suma de 24.000 DM, en poder de la cual fue hallado el 16 de julio de 1979 en la frontera italo-austriaca. El inculpado en el proceso principal afirmó que había importado anteriormente dicha suma en Italia, sin declararla, para la compra de una maquinaria que necesitaba para la empresa que explota en Alemania, y que se vio obligado a reexportar las divisas debido a que la fábrica en la que tenía intención de efectuar su compra estaba cerrada por vacaciones.
- 3 El artículo 14 del Decreto Ministerial italiano de 7 de agosto de 1978 (*Gazzetta ufficiale* n° 220, de 8 de agosto de 1978) dispone que está permitido importar libremente billetes de banco extranjeros. El artículo 13 del mismo Decreto Ministerial establece que la exportación por parte de no residentes de billetes de banco extranjeros está permitida dentro de los límites de la cuantía anteriormente importada o de la legalmente adquirida en Italia, circunstancias que deben acreditarse según las modalidades establecidas por el Ministro de Comercio Exterior. Estas modalidades fueron establecidas, especialmente,

mediante la Circular nº A/300, de 3 de mayo de 1974, del Ufficio italiano dei cambi, que dispone, en su punto 11, que los no residentes pueden exportar la moneda que hubieran declarado mediante el «formulario V 2» en el momento de su entrada en Italia.

- 4 Según el artículo 1 de la Ley nº 159, de 30 de abril de 1976, la exportación no autorizada de divisas por una cuantía superior a 500.000 LIT se sanciona con pena de prisión de uno a seis años y multa del doble al cuádruple del valor de las divisas exportadas. Antes de 1976, dichas infracciones eran meras infracciones administrativas, y no delitos, a las que sólo se aplicaban sanciones administrativas consistentes en el pago de una suma de hasta cinco veces el valor de los bienes exportados.
- 5 En su resolución de remisión, el Juez nacional se remite a la jurisprudencia de la Suprema Corte di cassazione, según la cual el no residente que, no habiendo cumplimentado el formulario V 2 en el momento de la entrada en territorio italiano, trate de reexportar la moneda que afirme haber importado legalmente, comete el delito contemplado en el artículo 1 de la Ley nº 159, de 1976.
- 6 Habida cuenta de estas circunstancias, el órgano jurisdiccional nacional solicita al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones siguientes:
 - «1) Una vez transcurrido el período transitorio, ¿deben considerarse suprimidas las restricciones a los movimientos de capitales contempladas en el artículo 67 del Tratado CEE independientemente de lo dispuesto en el artículo 69 siguiente?
 - 2) La omisión, por el Gobierno Italiano, del procedimiento de consulta previsto en el artículo 73 del Tratado, en relación con el Decreto-Ley nº 31, de 4 de marzo de 1976, convalidado en Ley nº 159, de 30 de abril de 1976, ¿constituye una violación del mismo Tratado?
 - 3) ¿Existe algún principio o disposición del Tratado que garantice al no residente el derecho a reexportar la moneda anteriormente importada y no utilizada, aun cuando haya sido convertida en liras italianas?
 - 4) En caso de respuesta afirmativa, el eventual incumplimiento de las formalidades establecidas en la legislación sobre control de cambios del

Estado desde el cual se reexportan posteriormente las sumas en las condiciones antes mencionadas, ¿puede ser sancionado con penas que impliquen la confiscación de la moneda, una multa de hasta el quintuple del importe de dicha moneda y privación de libertad de hasta cinco años (sin perjuicio de agravación en caso de participación de varias personas)?

- 5) En caso de respuesta afirmativa a la cuestión precedente, el eventual incumplimiento de las formalidades antes descritas, ¿puede sancionarse con penas de la misma gravedad que las previstas para la exportación ilegal de moneda?
 - 6) Una vez transcurrido el período transitorio, ¿procede considerar compatible con las obligaciones "standstill" enunciadas en el artículo 71 y en el apartado 3 del artículo 106 una ley nacional que agrava las sanciones previstas en una ley anterior, por ejemplo, al castigar con privación de libertad y multas, calificándolas de delitos, infracciones que anteriormente se castigaban con sanciones administrativas?
 - 7) El principio según el cual no pueden tratarse del mismo modo situaciones diferentes (amparado también por la prohibición de discriminación contemplada, entre otros, en el artículo 7 del Tratado), ¿permite aplicar indistintamente tanto a los residentes como a los no residentes en un Estado miembro las mismas penas impuestas por éste en caso de exportación ilícita de moneda o de incumplimiento de las formalidades previstas en la legislación sobre control de cambios?
 - 8) Una vez transcurrido el período transitorio, ¿procede considerar compatibles con los artículos 67 y 71 y con el apartado 3 del artículo 106 del Tratado unas disposiciones nacionales que prescriben determinadas formalidades para el ejercicio del derecho, igualmente reconocido, a reexportar capitales anteriormente importados, otorgando al cumplimiento de dichas formalidades el carácter de prueba exclusiva de la importación anterior, lo que conduce, en esencia, a sancionar penalmente su omisión?»
- 7 Estas cuestiones pueden dividirse en dos grupos: las tres primeras y la sexta se refieren, ante todo, a la interpretación de las disposiciones del Tratado relativas a los movimientos de capitales y a las transferencias monetarias. Las otras

versan sobre los eventuales límites impuestos por el Derecho comunitario a las disposiciones penales sustantivas o procesales adoptadas por los Estados miembros en los ámbitos relacionados con este Derecho.

Sobre la interpretación de las disposiciones relativas a los movimientos de capitales y las transferencias monetarias

- 8 La primera cuestión se refiere a los efectos del artículo 67 y, más concretamente, de su apartado 1, una vez transcurrido el período transitorio. Dicho artículo es el primero del Capítulo sobre los capitales, comprendido en el Título relativo a la «libre circulación de personas, servicios y capitales», que figura en la Segunda Parte del Tratado, titulada «Fundamentos de la Comunidad». El sistema de estas disposiciones se ajusta a la enumeración, contenida en el artículo 3 del Tratado, de los medios previstos para alcanzar los objetivos de la Comunidad. Dichos medios comprenden, según la letra c) del artículo 3, «la supresión, entre los Estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de personas, servicios y capitales». Así pues, la libre circulación de capitales constituye, como la de personas y servicios, una de las libertades fundamentales de la Comunidad. Además, en la práctica, la libertad de determinados movimientos de capitales es una condición para el eficaz ejercicio de otras libertades garantizadas por el Tratado, en especial, del derecho de establecimiento.
- 9 Sin embargo, los movimientos de capitales tienen también estrechos vínculos con la política económica y monetaria de los Estados miembros. En la fase actual, no cabe excluir que la plena libertad de todos los movimientos de capitales pueda poner en peligro la política económica de uno u otro Estado o provocar un desequilibrio en su balanza de pagos, perjudicando así el buen funcionamiento del mercado común.
- 10 Por estos motivos, el apartado 1 del artículo 67 difiere de las disposiciones referentes a la libre circulación de mercancías, personas y servicios, en el sentido de que la obligación de liberalizar los movimientos de capitales se prevé únicamente «en la medida necesaria para el buen funcionamiento del mercado común». La amplitud de esta limitación, que continúa siendo aplicable después de transcurrido el período transitorio, es variable en el tiempo y depende de una apreciación de las necesidades del mercado común y de la

evaluación, al mismo tiempo, de las ventajas y riesgos que pudiera acarrear para éste, habida cuenta de su estado en cada momento y, especialmente, del grado de integración alcanzado en los ámbitos en los cuales los movimientos de capitales tienen particular importancia.

- 11 Incumbe realizar esta apreciación, en primer lugar, al Consejo, conforme al procedimiento previsto en el artículo 69. En el marco de este artículo, el Consejo ha adoptado dos Directivas, la primera de ellas de 11 de mayo de 1960 (DO de 12.7.1960, p. 921), y la segunda, que completa y modifica la primera, de 18 de diciembre de 1962 (DO de 22.1.1963, p. 62). En los Anexos de las Directivas, la totalidad de los movimientos de capitales se distribuye en cuatro listas (A, B, C y D). Para los movimientos enumerados en las listas A y B, las Directivas establecen una liberalización incondicional. En cambio, para los movimientos comprendidos en la lista C, las Directivas autorizan a los Estados miembros a mantener o restablecer restricciones de cambio ya existentes en la fecha de entrada en vigor de la primera Directiva, si la libertad de dichos movimientos puede obstaculizar la realización de los objetivos de la política económica del Estado interesado. Por último, en cuanto a los movimientos contemplados en la lista D, las Directivas no exigen de los Estados miembros ninguna medida de liberalización. En esta última lista figuran, entre otras cosas, la importación y la exportación materiales de valores, incluidos los billetes de Banco.
- 12 Procede concluir que la obligación, contenida en el apartado 1 del artículo 67, de suprimir las restricciones a los movimientos de capitales no puede precisarse, en relación con una determinada categoría de dichos movimientos, al margen de la apreciación que efectúe el Consejo, en el marco del artículo 69, sobre la necesidad de liberalizar dicha categoría para el buen funcionamiento del mercado común. Hasta la fecha, el Consejo ha estimado que la liberalización de la exportación de billetes de banco, operación que es la reprochada al inculpado en el proceso principal, no plantea semejante necesidad, y nada permite suponer que, al adoptar esta postura, el Consejo se haya extralimitado en el ejercicio de su facultad de apreciación.
- 13 Procede, pues, responder a la primera cuestión que el apartado 1 del artículo 67 debe interpretarse en el sentido de que las restricciones a la exportación de billetes de banco no pueden considerarse suprimidas, una vez transcurrido el período transitorio, independientemente de lo dispuesto en el artículo 69.

- 14 La segunda cuestión del Juez nacional se refiere a la cláusula de salvaguardia contenida en el artículo 73. Este artículo tiene por objeto permitir a un Estado miembro introducir, en determinadas condiciones y conforme a procedimientos determinados, restricciones que, de otro modo, ese Estado estaría obligado a no imponer, conforme a las normas generales sobre los movimientos de capitales. No es aplicable en los casos de restricciones cuya introducción esté ya permitida con arreglo a dichas normas generales.
- 15 Habida cuenta de la respuesta a la primera cuestión, basta con responder a la segunda cuestión prejudicial que no constituye una violación del Tratado el hecho de no utilizar los procedimientos previstos en el artículo 73 en lo que respecta a las restricciones efectuadas a los movimientos de capitales que el Estado miembro interesado no tenga obligación de liberalizar con arreglo a las normas comunitarias.
- 16 Mediante la tercera cuestión, se pide que se dilucide, fundamentalmente, si existe un principio de Derecho comunitario o una disposición del Tratado que garantice a un no residente el derecho a reexportar la moneda anteriormente importada y no utilizada.
- 17 Procede señalar, en primer lugar, que, como se desprende de las respuestas dadas a las dos primeras cuestiones, el grado de liberalización de los movimientos de capitales y la supresión progresiva de las restricciones de cambio no se derivan de un principio general, sino que se rigen por las disposiciones de los artículos 67 y 69 del Tratado, así como por las contenidas en las Directivas antes citadas de 11 de mayo de 1960 y 18 de diciembre de 1962, adoptadas para su ejecución. No obstante, es menester examinar si, en los ámbitos en que, conforme a dichas disposiciones, los movimientos de capitales no deben todavía liberalizarse obligatoriamente —como el de las transferencias de moneda en metálico— los justiciables pueden invocar derechos que los Estados miembros estén obligados a respetar, bien sea basándose en las normas de «standstill» expresadas en el artículo 61 del Tratado, o bien basándose en el artículo 106 del Tratado, disposiciones que, aunque en otro contexto, mencionó el órgano jurisdiccional nacional en sus cuestiones sexta y octava.
- 18 Según el párrafo primero del artículo 71, los Estados miembros procurarán no introducir dentro de la Comunidad ninguna nueva restricción de cambio que

incida en los movimientos de capitales ni hacer más restrictivas las regulaciones existentes.

- 19 El tenor de esta disposición se distingue claramente, por la utilización del término «procurarán», de las fórmulas más absolutas empleadas en otras disposiciones similares referentes a las restricciones a la libre circulación de mercancías, personas y servicios. De dicho tenor se desprende que, en todo caso, el párrafo primero del artículo 71 no impone a los Estados miembros una obligación incondicional que puedan invocar los particulares.
- 20 Los movimientos de capitales constituyen tan sólo una parte de las operaciones que dan lugar a transferencias monetarias. Así, pues, el Juez nacional actúa acertadamente al señalar el artículo 106, que tiene por objeto garantizar las transferencias monetarias necesarias tanto para la liberalización de los movimientos de capitales como para la libre circulación de mercancías, servicios y personas, y que, además, no contiene las mismas limitaciones que están expresamente previstas en las disposiciones antes examinadas.
- 21 Más concretamente, en la sexta cuestión, el Juez nacional menciona la obligación de «standstill» enunciada en el párrafo primero del apartado 3 del artículo 106. A tenor de esta disposición, los Estados miembros se comprometen a no introducir en sus relaciones nuevas restricciones a las transferencias relacionadas con las transacciones denominadas «invisibles» enumeradas en la lista que constituye el objeto del Anexo III del Tratado.
- 22 A este respecto, procede recordar que el inculcado en el procedimiento principal afirmó haber querido reexportar una suma anteriormente importada para efectuar compras de naturaleza comercial, y no una suma correspondiente a una transacción efectivamente comprendida en la enumeración del Anexo III.
- 23 Por tanto, debe responderse a las cuestiones relativas al apartado 3 del artículo 106 que dicha disposición no se aplica a la reexportación de una suma anteriormente importada para efectuar compras de naturaleza comercial respecto de las cuales se haya acreditado que no fueron efectuadas.
- 24 La resolución de remisión no cita expresamente los dos primeros apartados del artículo 106. No obstante, dado el supuesto objetivo de la importación de la suma de que se trata, estos dos apartados ofrecen interés en el contexto de la

tercera cuestión. A tenor de estas disposiciones, los Estados miembros se comprometen a autorizar, una vez transcurrido el período transitorio, los pagos relacionados, entre otras cosas, con los intercambios de mercancías. Así pues, los dos primeros apartados del artículo 106 tienen por objeto garantizar la libre circulación efectiva de las mercancías, autorizando todas las transferencias monetarias necesarias para ésta. Por el contrario, estas disposiciones no obligan a los Estados a autorizar la importación y la exportación de billetes de banco para efectuar operaciones comerciales siempre que dichas transferencias no sean necesarias para la libre circulación de mercancías. En el marco de operaciones comerciales, esta modalidad de transferencia, que, por otra parte, no se acomoda a los usos, no puede considerarse una respuesta a tal necesidad.

- 25 Las consideraciones que anteceden permiten responder a la tercera cuestión prejudicial que ningún principio de Derecho comunitario, ni ninguna de las disposiciones de este Derecho relativas a los movimientos de capitales, ni las normas del artículo 106 referentes a los pagos relacionados con los intercambios de mercancías garantizan a los no residentes el derecho a reexportar billetes de banco anteriormente importados para realizar operaciones comerciales, pero no utilizados.

Sobre los eventuales límites impuestos por el Derecho comunitario a las normas nacionales penales de naturaleza sustantiva o procesal

- 26 Mediante sus cuestiones cuarta, quinta y séptima, el Juez nacional quiere saber, fundamentalmente, si unas sanciones como las previstas en la legislación italiana sobre control de cambios son incompatibles con los principios comunitarios de proporcionalidad y de no discriminación. La octava cuestión plantea el problema de la libertad de los medios de prueba en un proceso penal.
- 27 En principio, la legislación penal y las normas de enjuiciamiento criminal son competencia de los Estados miembros. No obstante, de una reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que, también en este ámbito, el Derecho comunitario establece límites en relación con las medidas de control que este Derecho permite a los Estados miembros mantener en el marco de la libre circulación de mercancías y personas. Las medidas administrativas o represivas no deben excederse de lo estrictamente necesario, las modalidades de control no deben concebirse de manera que se restrinja la

libertad deseada por el Tratado y no deben tampoco llevar aparejada una sanción tan desproporcionada a la gravedad de la infracción que constituya un obstáculo a dicha libertad.

- 28 Situaciones comparables a las contempladas en esta jurisprudencia pueden presentarse, en el marco de los movimientos de capitales y de las transferencias monetarias, en relación con las medidas de control mantenidas por los Estados miembros con arreglo, por ejemplo, al artículo 5 de la Primera Directiva para la ejecución del artículo 67, si bien únicamente en conexión con operaciones cuya liberalización resulte del Derecho comunitario. Los límites establecidos en esta jurisprudencia sirven para evitar que las libertades garantizadas por el Derecho comunitario resulten menoscabadas por las medidas de control que este mismo Derecho permita a los Estados miembros mantener. No ocurre así en el caso del procedimiento principal. De las respuestas a las otras cuestiones prejudiciales se desprende que la liberalización de la operación de que se trata no se deriva ni de las disposiciones del Tratado ni de las Directivas adoptadas para su aplicación. La jurisprudencia antes citada no es aplicable en tal caso.
- 29 Procede, pues, responder a estas cuestiones que, por lo que respecta a los movimientos de capitales y a las transferencias monetarias que los Estados miembros no están obligados a liberalizar con arreglo a las normas comunitarias, estas últimas no limitan la facultad de los Estados miembros de adoptar medidas de control y exigir su respeto mediante sanciones penales.

Costas

- 30 Los gastos efectuados por el Gobierno francés, el Gobierno de la República Federal de Alemania, el Gobierno italiano, el Gobierno del Reino Unido, el Gobierno danés, el Gobierno de la República de Irlanda y la Comisión de las Comunidades Europeas no pueden ser objeto de reembolso; dado que el procedimiento tiene, para el inculpado en el procedimiento principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Tribunale di Bolzano mediante resolución de 6 de octubre de 1980, declara:

- 1) El apartado 1 del artículo 67 debe interpretarse en el sentido de que las restricciones a la exportación de billetes de banco no pueden considerarse suprimidas, una vez transcurrido el período transitorio, independientemente de lo dispuesto en el artículo 69.**
- 2) No constituye una violación del Tratado el hecho de no utilizar los procedimientos previstos en el artículo 73 en lo que respecta a las restricciones efectuadas a los movimientos de capitales que el Estado miembro interesado no tenga obligación de liberalizar con arreglo a las normas comunitarias.**
- 3) El párrafo primero del artículo 71 no impone a los Estados miembros una obligación incondicional que puedan invocar los particulares.**
- 4) El apartado 3 del artículo 106 no se aplica a la reexportación de una suma anteriormente importada para efectuar compras de naturaleza comercial respecto de las cuales se haya acreditado que no fueron efectuadas.**
- 5) Ningún principio de Derecho comunitario, ni ninguna de las disposiciones de este Derecho relativas a los movimientos de capitales, ni las normas del artículo 106 referentes a los pagos relacionados con los intercambios de mercancías garantizan a los no residentes el derecho a reexportar billetes de banco anteriormente importados para realizar operaciones comerciales, pero no utilizados.**

- 6) Por lo que respecta a los movimientos de capitales y a las transferencias monetarias que los Estados miembros no están obligados a liberalizar con arreglo a las normas comunitarias, estas últimas no limitan la facultad de los Estados miembros de adoptar medidas de control y exigir su respeto mediante sanciones penales.

Mertens de Wilmars Bosco Touffait Due Mackenzie Stuart

O'Keeffe Koopmans Everling Chloros

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 11 de noviembre de 1981.

El Secretario
A. Van Houtte

El Presidente
J. Mertens de Wilmars