

**Asunto C-544/19****Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

9 de julio de 2019

**Órgano jurisdiccional remitente:**

Administrativen sad — Blagoevgrad (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Blagoevgrad, Bulgaria)

**Fecha de la resolución de remisión:**

5 de julio de 2019

**Parte recurrente en casación:**

«ECOTEX BULGARIA» EOOD

**Parte recurrida en casación:**

Teritorialna direktsia na Natsionalnata agentsia za prihodite, Sofía (Dirección Territorial de la Agencia Nacional de Hacienda Pública de Sofía)

**Objeto del procedimiento principal**

Recurso de casación en relación con una multa administrativa — sanción económica — impuesta a la recurrente en casación por incumplimiento de la limitación de los pagos en efectivo del artículo 3, apartado 1, punto 1, de la Zakon za ogranichavane na plashtaniyata v broi (Ley de limitación de los pagos en efectivo).

**Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial**

Petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 267 TFUE, letras a) y b)

Se solicita la interpretación de las siguientes disposiciones: art. 63 TFUE; art. 49 apartado 3 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea; Directiva (UE) 2015/849, considerando 6, artículo 2, apartado 1, artículos 4 y 5, artículo 58, apartado 1, y artículo 60, apartado 4

## Cuestiones prejudiciales

### Primera cuestión

¿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 las operaciones de pago nacional por importe igual o superior a 10 000 leva búlgaros (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 ganancias no distribuidas 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 (UE) 2015/849?

### Segunda cuestión:

¿Debe interpretarse el artículo 2, apartado 1, de la Directiva (UE) 2015/849, teniendo en cuenta el considerando 6 y sus artículos 4 y 5, 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 las operaciones de pago nacional 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 y que, al propio tiempo, engloba todos los pagos en efectivo realizados entre personas físicas y jurídicas?

1) En caso de respuesta afirmativa a la anterior cuestión: ¿Permite el artículo 2, apartado 1, punto 3, letra e), de la Directiva (UE) 2015/849, a la luz del considerando 6 y de sus artículos 4 y 5, que los Estados miembros establezcan limitaciones generales de carácter complementario de las operaciones de pago nacional realizadas en efectivo en una disposición de Derecho nacional como la controvertida en el litigio principal, conforme a la cual las operaciones de pago nacional por importe igual o superior a 10 000 leva únicamente pueden realizarse mediante transferencia bancaria o ingreso en una cuenta de pago, si el motivo del pago en efectivo son «ganancias no distribuidas» (dividendos)?

2) En caso de respuesta afirmativa a la anterior cuestión: ¿Permite el artículo 2, apartado 1, punto 3, letra e), de la Directiva (UE) 2015/849, a la luz del considerando 6 y de su artículo 5, que los Estados miembros establezcan limitaciones de los pagos en efectivo en una disposición de Derecho nacional como la controvertida en el litigio principal, conforme a la cual las operaciones de pago nacional por importe igual o superior a 10 000 leva únicamente pueden realizarse mediante transferencia bancaria o ingreso en una cuenta de pago, si el umbral es inferior a 10 000 euros?

### Tercera cuestión:

¿Deben interpretarse el artículo 58, apartado 1, y el artículo 60, apartado 4, de la Directiva (UE) 2015/849, en relación con el artículo 49, apartado 3, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 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 y no permite realizar una apreciación diferenciada para tener en cuenta las circunstancias concretas que sean pertinentes?

1) 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 (UE) 2015/849, a la luz del artículo 49, apartado 3, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 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 (UE) 2015/849, a la luz del principio de efectividad y del derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en el sentido de que se oponen a una disposición de Derecho nacional como la controvertida en el litigio principal que limita el control jurisdiccional, 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 que sea inferior al mínimo previsto?

### **Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas**

Artículo 63 TFUE; artículos 47 y 49, apartado 3 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea; artículo 1 de la Directiva 88/361/CEE del Consejo de 24 de junio de 1988 para la aplicación del artículo 67 del Tratado; considerandos 6, 22 y 65 y artículos 2, 4, 5, 58 y 60 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° 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

### **Disposiciones de Derecho nacional invocadas**

Artículos 113, 123, 133, 135 a 137 y 147 de la Targovski zakon (Ley de comercio, en lo sucesivo, «TZ»); Artículos 1 a 3, 5 y 6 de la Zakon za ograničavane na plashtaniyata v broi (Ley de limitación de los pagos en efectivo; en lo sucesivo, «ZOPB»); Artículo 27, apartados 1 y 5, artículo 28, letra a), artículo 63, apartado 1 y artículo 83 de la Zakon za administrativnite narusheniya i nakazaniya (Ley sobre las infracciones administrativas y las sanciones; en lo sucesivo, «ZANN»); artículo 208, artículo 218, apartado 2, y artículo 223 de la Administrativno-protsesualen kodeks (Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; en lo sucesivo, «APK»)

**Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal**

- 1 La recurrente en casación es una sociedad de responsabilidad limitada unipersonal de Derecho búlgaro con domicilio en Petrich, Bulgaria, que ejerce sus actividades en el ámbito del comercio mayorista. Su socio único y gestor es un nacional griego con domicilio en Grecia.
- 2 El 14 de marzo de 2018 tuvo lugar en la sede de la sociedad una junta general en la que se adoptó la decisión de distribuir al socio único dividendos por un importe total de 100 000 BGN. El importe indicado constituye ganancias no distribuidas gravadas con el impuesto sobre sociedades. Se decidió realizar varios pagos parciales en efectivo de la caja de la sociedad.
- 3 Sobre la base de dicha resolución, en marzo de 2018 la sociedad pagó en efectivo al socio único la cantidad de 95 000 BGN, dividida en nueve pagos de 10 000 BGN y un pago de 5 000 BGN. A estos efectos se emitieron las correspondientes órdenes de pago para gastos.
- 4 Uno de esos pagos en efectivo, realizado el 14 de marzo y que ascendía a 10 000 BGN, es objeto del litigio principal. Es pacífico entre las partes y, según los hechos comprobados en el procedimiento, no se discute que dicha cantidad corresponde a los dividendos distribuidos a fin de ejecutar la resolución antes citada de la junta general de la sociedad.
- 5 A raíz de un control fiscal llevado a cabo por «Ecotex Bulgaria» EOOD se constató que cada uno de dichos pagos en efectivo por importe de 10 000 BGN constituía una infracción de la prohibición del artículo 3, apartado 1, punto 1, de la ZOPB de realizar operaciones de pago nacional «por importes que alcancen o superen la cantidad de 10 000 BGN».
- 6 La Teritorialna direktsia na Natsionalna agentsia za prihodite Sofia (Dirección Territorial de la Agencia Nacional de Recaudación de Sofía) desestimó las reclamaciones en vía administrativa presentadas por la sociedad, motivadas por la existencia de un «caso de menor gravedad», y determinó para cada uno de esos pagos la sanción económica prevista en el artículo 5, apartado 1, de la ZOPB del 50 % del valor total de cada pago, que, en el caso del pago controvertido en el litigio principal, se eleva a 5 000 BGN.
- 7 «Ecotex Bulgaria» EOOD recurrió la resolución por la que se imponía la sanción en relación con el pago objeto del litigio principal ante el Rayonen sad (Tribunal de Primera Instancia) competente, el cual confirmó la resolución en su totalidad.
- 8 El Rayonen sad consideró que el pago en efectivo por importe de 10 000 BGN, realizado el 14 de marzo de 2018, que corresponde a una parte de los dividendos distribuidos, constituye una infracción conforme al artículo 3, apartado 1, punto 1, de la ZOPB. A falta de definición legal del término «pago» en el sentido de la ZOPB, dicho tribunal consideró que comprende «cualquier operación con dinero», independientemente de si se trata de una contraprestación.

- 9 En lo que respecta a la sanción económica impuesta, el Rayonen sad consideró que no existe base jurídica alguna para modificarla (reducirla). En la motivación señaló que, en virtud de la prohibición del artículo 27, apartado 5, de la ZANN de imponer una sanción inferior al importe mínimo establecido en la disposición especial del artículo 5, apartado 1, de la ZOPB, estaba obligado a imponer la cuantía fija establecida en el artículo 5, apartado 1, de la ZOPB, a saber el 50 % de la cantidad pagada en efectivo.
- 10 El Rayonen sad desestimó la solicitud presentada conforme al artículo 28 de la ZANN de eximir al infractor de la responsabilidad de Derecho penal administrativo por estar ante un «caso de menor gravedad» señalando que la infracción prevista en el artículo 3, apartado 1, punto 1, de la ZOPB no se diferencia de las habituales y no es «de menor gravedad».
- 11 «Ecotex Bulgaria» EOOD recurrió la resolución del Rayonen sad mediante recurso de casación interpuesto ante el órgano jurisdiccional remitente, que ha de resolver el asunto en última instancia.

#### **Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal**

- 12 La recurrente en casación alega que el derecho a percibir una participación en las ganancias de la sociedad (derecho a recibir dividendos) no es un negocio jurídico ni contrato con contraprestación y que no está comprendido dentro del concepto de «pago» en el sentido del artículo 3, apartado 1, punto 1, de la ZOPB.
- 13 Además, señala que el pago en efectivo por importe de 10 000 BGN, realizado el 14 de marzo de 2018, excede el límite establecido en el artículo 3, apartado 1, punto 1, de la ZOPB en tan solo 0,01 BGN, por lo que la sanción del 50 % del importe total del pago efectuado previsto en el artículo 5, apartado 1, de la ZOPB, en el presente asunto 5 000 BGN, resulta desproporcionada.
- 14 La recurrida en casación considera que la disposición del artículo 3, apartado 1, punto 1, de la ZOPB comprende todos los pagos en efectivo, incluido el pago de una participación en ganancias no distribuidas (dividendos), siempre que no estén comprendidos en las excepciones legales del artículo 2 de la ZOPB.
- 15 También alega que por el concepto de «pago» en el sentido del artículo 3, apartado 1, punto 1, de la ZOPB, se entiende toda operación dineraria independientemente de si tiene base contractual o extracontractual, por lo que comprende también una relación perteneciente al Derecho de participación.

#### **Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial**

- 16 La Zakon za ogranichavane na plashtaniyata v broi (Ley de limitación de los pagos en efectivo) se adoptó a fin de ejecutar la Directiva 2005/60/CE, hoy derogada, y se indica en la comunicación <https://eur-lex.europa.eu/legal->

content/BG/NIM/?uri=CELEX:32015L0849 con el n.º 11 como medida nacional para la transposición de la Directiva (UE) 2015/849.

- 17 La norma aplicable al presente asunto es el artículo 3, apartado 1, punto 1, de la ZOPB, que debe interpretarse en el espíritu y en el sentido del correspondiente Derecho de la Unión (véase la sentencia de 10 de abril de 1984, von Colson y Kamann, 14/83, EU:C:1984:153) y concretamente a la luz del artículo 63 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y de las disposiciones de la Directiva (UE) 2015/849.
- 18 Para cumplir con el deber de realizar una interpretación de la normativa nacional conforme con el Derecho [de la Unión] (véanse las sentencias de 14 de septiembre de 2000, Collino y Chiappero, C-343/98, EU:C:2000:441, apartado 23; de 19 de abril de 2007, Farrell, C-356/05, EU:C:2007:229, apartado 40, y de 24 de enero de 2012, Domínguez, C-282/10, EU:C:2012:33, apartado 39), los órganos jurisdiccionales nacionales, tomando en consideración la totalidad de su Derecho interno y aplicando los métodos de interpretación reconocidos por este, han de hacer todo lo que sea de su competencia (véanse las sentencias de 4 de julio de 2006, Adeneler, C-212/04, EU:C:2006:443, apartado 111, y de 24 de enero de 2012, Domínguez, C-282/10, EU:C:2012:33, apartado 27).
- 19 En el sentido del Derecho de la Unión, la circulación de capitales constituye en su forma básica, una operación financiera que no consiste en el pago derivado de otra relación económica. El Tribunal de justicia de la Unión Europea ha declarado que, a diferencia de los pagos corrientes, que están relacionados con transacciones en forma de prestación y contraprestación en el marco de un negocio jurídico, «los movimientos de capitales son operaciones financieras que tienen por objeto sustancial la colocación o la inversión de la cantidad de que se trata, y no la remuneración de una prestación» (sentencia de 31 de enero de 1984, Luisi y Carbone, 286/82 y 26/83, EU:C:1984:35, apartado 21).
- 20 El Tribunal de Justicia considera que la percepción de dividendos derivados de acciones y participaciones en sociedades mercantiles constituye una forma de la libre circulación de capitales (sentencia de 6 de junio de 2000, Verkooijen, C-35/98, EU:C:2000:294). El artículo 63 TFUE, apartado 1, prohíbe todas las restricciones a los movimientos de capitales entre Estados miembros y entre Estados miembros y terceros países, incluidas «las que pueden disuadir a los no residentes de realizar inversiones en un Estado miembro o de mantener esas inversiones» (véanse las sentencias de 22 de enero de 2009, STEKO Industriemontage, C-377/07, EU:C:2009:29, apartados 23 y 24, y de 31 de marzo de 2011, Schröder, C-450/09, EU:C:2011:198, apartado 30). Por lo tanto, resulta decisiva la respuesta que se dé a la cuestión de si la limitación de los pagos en efectivo que se establece en la normativa nacional (artículo 3, apartado 1, punto 1, de la ZOPB), que por ser indeterminada incluye también la distribución de dividendos, constituye una restricción encubierta de la libre circulación de capitales y sobre los pagos en el sentido del artículo 63 TFUE.

- 21 La Directiva (UE) 2015/849 tiene la finalidad de evitar el uso del sistema financiero de la Unión para el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Al efecto de alcanzar los objetivos de la Directiva, se estableció un catálogo de profesiones y actividades comprendidas dentro de su ámbito de aplicación, pudiendo extender los Estados miembros el ámbito de aplicación a otras profesiones o categorías de empresas distintas de las enunciadas en el artículo 2, apartado 1, así como establecer umbrales inferiores, limitaciones generales complementarias de los pagos en efectivo y otras disposiciones más estrictas.
- 22 En este contexto, procede examinar, en lo que respecta a la responsabilidad de la sociedad, si una norma general nacional que limita los pagos en efectivo, independientemente de si constituyen una retribución de una contraprestación, es admisible y si la limitación del pago en efectivo de una participación en ganancias no distribuidas, conforme al artículo 3, apartado 1, punto 1, de la ZOPB, está comprendida dentro del ámbito de aplicación de la Directiva (UE) 2015/849. Si tal norma es conforme, se plantea la cuestión de si los Estados miembros pueden fijar el umbral para los pagos en efectivo en un importe inferior a 10 000 euros.
- 23 En caso de respuesta afirmativa, deberá examinarse en qué medida una norma de Derecho nacional como el artículo 5, apartado 1, de la ZOPB, que, en relación con las personas jurídicas, establece para todas las operaciones financieras una sanción económica por importe fijo equivalente al «50 % del total del pago realizado», es admisible en lo que respecta a la proporcionalidad de la sanción con arreglo al artículo 58, apartado 1, y a las circunstancias descritas en el artículo 60, apartado 4, de la Directiva (UE) 2015/849, y si, a la luz de la prohibición establecida en el artículo 27, apartado 5, de la ZANN de que el órgano jurisdiccional reduzca la sanción por debajo del mínimo dispuesto en el artículo 5, apartado 1, de la ZOPB, constituye una violación del principio del control judicial efectivo.