



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. JEAN RICHARD DE LA TOUR
presentadas el 18 de noviembre de 2020¹

Asunto C-544/19

«ECOTEX BULGARIA» EOOD

contra

**Teritorialna direksia na Natsionalna agentsia za prihodite — Sofia,
con intervención de
Prokuror ot Okrazhna prokuratura — Blagoevgrad**

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Administrativen sad Blagoevgrad (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Blagoevgrad, Bulgaria)]

«Procedimiento prejudicial — Artículo 63 TFUE — Libertad de movimientos de capitales y pagos — Directiva (UE) 2015/849 — Estado no miembro de la zona euro — Legislación nacional que prohíbe realizar un pago en efectivo en el territorio nacional cuando sea de un importe igual o superior al umbral establecido y que exige recurrir a una transferencia bancaria o a un ingreso en una cuenta de pago — Distribución de dividendos de una empresa a un accionista o un socio mediante un pago en efectivo que supera el umbral establecido por la legislación nacional — Imposición de una sanción administrativa de carácter penal — Compatibilidad de la legislación nacional — Lucha contra el fraude y la evasión fiscal — Proporcionalidad»

I. Introducción

1. ¿En qué medida una legislación nacional que prohíbe a cualquier persona física o jurídica realizar, en el territorio nacional, un pago en efectivo cuando su importe sea igual o superior al umbral establecido y que exige que esta última recurra, a estos efectos, a otros medios de pagos, so pena de ser sancionada, es conforme con el Derecho de la Unión?
2. Tal es, en esencia, la cuestión que plantea el Administrativen sad Blagoevgrad (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Blagoevgrad, Bulgaria) en el presente asunto.
3. Se trata de una cuestión de actualidad, dado que el Tribunal de Justicia, constituido en formación de Gran Sala, debe pronunciarse en breve sobre las condiciones y los límites dentro de los cuales la Unión Europea y los Estados miembros de la zona euro pueden, en el ejercicio de sus

¹ Lengua original: francés.

respectivas competencias, aprobar normativas que establezcan limitaciones al uso, como medio de pago, del efectivo, es decir, de los billetes y de las monedas emitidos por los bancos centrales.²

4. Sin embargo, el presente asunto se distingue de los asuntos acumulados *Hessischer Rundfunk* (C-422/19 y C-423/19) en que el litigio principal versa sobre una normativa de la República de Bulgaria, que no es un Estado miembro de la zona euro. La República de Bulgaria goza del estatuto de «Estado miembro acogido a una excepción», con arreglo al artículo 139 TFUE, apartado 2, y no está vinculada por las disposiciones del Derecho de la Unión que regulan la emisión de moneda y el uso de la moneda única, en particular el estatuto del curso legal de los billetes y las monedas denominados en euros. Sin embargo, forma parte del mercado interior de la Unión y está obligada por ello a respetar las libertades de circulación inherentes al mismo.

5. La cuestión planteada al Tribunal de Justicia se inscribe asimismo en el contexto resultante del informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 12 de junio de 2018, sobre las restricciones a los pagos en efectivo,³ así como de los dictámenes emitidos, a este respecto, por el Banco Central Europeo (BCE)⁴ a solicitud de los ministros de finanzas del Reino de Bélgica, de la República de Bulgaria y del Reino de los Países Bajos.⁵

6. En el presente asunto, se invita al Tribunal de Justicia, por una parte, a determinar si una legislación como la controvertida en el asunto principal está comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva (UE) 2015/849⁶ o si debe ser examinada a la luz de las disposiciones establecidas en el artículo 63 TFUE, que garantiza la libertad de movimientos de capitales y pagos.

7. Por otra parte, se invita al Tribunal de Justicia a que se pronuncie sobre la conformidad del régimen de sanciones establecido en esa legislación, especialmente, en relación con el principio de proporcionalidad de las penas y del derecho a la tutela judicial efectiva consagrado por la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).

² Se trata de los asuntos acumulados *Hessischer Rundfunk* (C-422/19 y C-423/19), actualmente pendientes ante el Tribunal de Justicia, que tratan de la compatibilidad, a la luz del artículo 2 TFUE, apartado 1, en relación con el artículo 3 TFUE, apartado 1; del artículo 128 TFUE, apartado 1, tercera frase; del artículo 16, párrafo primero, del Protocolo (n.º 4) sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo y del artículo 10, segunda frase, del Reglamento (CE) n.º 974/98 del Consejo, de 3 de mayo de 1998, sobre la introducción del euro (DO 1998, L 139, p. 1), de la norma alemana que establece que el obligado al pago del canon audiovisual no podrá efectuar dicho pago en efectivo, sino únicamente mediante adeudo domiciliado, transferencia bancaria individual o transferencia bancaria periódica.

³ COM(2018) 483 final, en lo sucesivo, «Informe sobre las restricciones a los pagos en efectivo». En dicho Informe, la Comisión Europea señala que numerosos Estados miembros, la mayoría de ellos miembros de la zona euro, han adoptado legislaciones que limitan los pagos efectuados en efectivo. Según el Informe, esas medidas son bastante heterogéneas, tanto en su naturaleza como en su cobertura, variando los umbrales de limitación de los pagos en efectivo de 500 euros a 15 000 euros (punto 2.2.2 del mencionado Informe). Véase, en particular, el estudio de impacto de Ecorys titulado *Study on an EU initiative for a restriction on payments in cash*, de 15 de diciembre de 2017, disponible en la siguiente dirección de Internet: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/final_report_study_on_an_eu_initiative_ecorys_180206.pdf (p. 67), y al que se refiere la Comisión.

⁴ Los Estados miembros de la zona euro tienen la obligación de consultar al BCE acerca de cualquier proyecto de disposición legal relativa a los medios de pago, con arreglo al artículo 2, apartado 1, segundo guion, de la Decisión 98/415/CE del Consejo, de 29 de junio de 1998, relativa a la consulta de las autoridades nacionales al Banco Central Europeo acerca de los proyectos de disposiciones legales (DO 1998, L 189, p. 42).

⁵ Véase, en relación con el Reino de Bélgica, *Avis de la Banque centrale européenne, du 30 mai 2017, relatif a la limitation de l'utilisation des espèces* (CON/2017/20), en relación con la República de Bulgaria, *Opinion of the European Central Bank, of 11 July 2017, on limitation of cash payments* (CON/2017/27), y, por último, en relación con el Reino de los Países Bajos, *Opinion of the European Central Bank, of 30 December 2019, on limitation to cash payments* (CON/2019/46).

⁶ Directiva 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).

8. En las presentes conclusiones, expondré las razones por las que considero que una legislación como la controvertida en el litigio principal no está comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2015/849. Fundamentaré mi apreciación no solo en los objetivos a los que tiende el legislador de la Unión en el marco de dicha Directiva, sino también en la estructura y en los términos de la misma. Por lo tanto, propondré al Tribunal de Justicia que examine la conformidad de tal legislación a la luz de la libertad de movimientos de capitales y pagos consagrada en el artículo 63 TFUE.

9. A este respecto, explicaré que la legislación nacional controvertida constituye, en sí misma, una restricción a esa libertad que puede justificarse por las necesidades impuestas por la lucha contra el fraude y la evasión fiscal. Sin embargo, explicaré que tal legislación solo puede alcanzar verdaderamente dicho objetivo en tanto en cuanto lleve aparejadas medidas que tengan en cuenta la inclusión bancaria de las personas en situación más precaria, así como medidas que establezcan excepciones en favor de las personas que, por motivos legítimos, no pueden hacer uso de los medios de pagos exigidos por el legislador nacional. Asimismo, expondré las razones por las que el régimen de sanciones establecido en el marco de dicha legislación puede constituir una medida contraria al principio de proporcionalidad enunciado en el artículo 49, apartado 3, de la Carta.

II. Marco jurídico

A. Directiva 2015/849

10. A tenor de 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.

11. Con arreglo a su artículo 2, apartado 1, punto 3, letra e), dicha Directiva se aplicará a «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, tanto si se realizan en una transacción como en varias transacciones entre las que parezca existir algún tipo de relación».

12. El artículo 4, apartado 1, de dicha Directiva establece:

«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.»

13. El artículo 5 de la Directiva 2015/849 dispone:

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

B. Derecho búlgaro

1. ZOPB

14. A tenor del artículo 1 del zakon za ogranichavane na plashtanyata v broy (Ley de limitación de los pagos en efectivo),⁷ esta Ley regula las restricciones a los pagos en efectivo en territorio búlgaro.⁸

15. Sin perjuicio de las excepciones expresamente contempladas en el artículo 2 de la ZOPB, el artículo 3 dispone:

«(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 BGN [levas búlgaros] [5 113 euros];
2. por un importe inferior a 10 000 BGN [5 113 euros] que represente una parte de una prestación económica contractual cuyo valor sea igual o superior a 10 000 BGN [5 113 euros].

(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 [5 113 euros]. El cambio a BGN se hará al tipo del Balgarska narodna banka [Banco Nacional Búlgaro] en la fecha del pago.»

16. El artículo 5 de la ZOPB establece:

«(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.»

17. El artículo 6 de la ZOPB establece:

«(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 decisiones de imposición de las sanciones administrativas corresponden al Director Ejecutivo de la Agencia Nacional de Recaudación o a los funcionarios en quienes haya delegado esa potestad.

(2) La zakon za administrativnite narushenia i nakazania [Ley sobre las infracciones administrativas y las sanciones⁹] regula las decisiones de imposición de sanciones administrativas, su adopción, las vías de recurso disponibles contra las mismas y su ejecución.»

⁷ DV n.º 16, de 22 de febrero de 2011 (en lo sucesivo, «ZOPB»).

⁸ Véanse asimismo las instrucciones del Ministerstvo na finansite (Ministerio de Hacienda, Bulgaria), de 4 de abril de 2011, relativas a la aplicación de la ZOPB (en lo sucesivo, «instrucciones relativas a la aplicación de la ZOPB»), disponibles en la siguiente dirección de Internet: <https://www.minfin.bg/upload/9272/Ukazanie.PDF>.

⁹ DV n.º 92, de 28 de noviembre de 1969 (en lo sucesivo, «ZANN»).

2. ZANN

18. A tenor del artículo 27 de la ZANN:

«(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 establecerse la sanción, se tendrá en cuenta la gravedad de la infracción, los motivos de su comisión y otras circunstancias atenuantes o 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 una multa o en la inhabilitación temporal para el ejercicio de una profesión o de una determinada actividad.»

19. El artículo 28, letra a), de la ZANN establece que, en caso de infracciones administrativas de escasa entidad, la autoridad con potestad sancionadora podrá no imponer una sanción, advirtiendo al infractor, verbalmente o por escrito, de que, en caso de reincidencia, se le impondrá una sanción administrativa.

20. Con arreglo al artículo 63, apartado 1, de la ZANN, el Rayonen sad (Tribunal de Primera Instancia, Bulgaria), constituido en formación de juez único, conoce del fondo del asunto y resuelve mediante una sentencia que confirma, revisa o revoca tanto la resolución por la que se impone una sanción administrativa, como el acta electrónica. La sentencia es recurrible en casación ante el Administrativen sad (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, Bulgaria) por los motivos previstos en el nakazatelno-protsesualen kodeks (Código de Enjuiciamiento Criminal) y según los trámites establecidos en el capítulo 12 del administrativnoprotsesualen kodeks (Código de procedimiento contencioso-administrativo).

III. Litigio principal y cuestiones prejudiciales

21. «ECOTEX BULGARIA» EOOD¹⁰ es una sociedad de responsabilidad limitada unipersonal de Derecho búlgaro, cuyo capital pertenece a KS, ciudadano griego. El 14 de marzo de 2018, durante la junta general de Ecotex, se acordó que KS obtendría, en forma de dividendos, la suma de 100 000 BGN (51 130 euros) abonada en efectivo mediante autorización de pago por caja.

A. Procedimiento administrativo incoado contra Ecotex

22. A raíz de una inspección solicitada el 8 de diciembre de 2017 por la autoridad competente para la recaudación dentro de la Teritorialna direktsia na Natsionalna agentsia za prihodite — Sofia (Dirección Territorial de la Agencia Nacional de Recaudación — Sofia, Bulgaria), se determinó que las transacciones económicas con los clientes de la sociedad, la mayoría con

¹⁰ En lo sucesivo, «Ecotex».

origen en Grecia y Chipre, se habían realizado por vía bancaria. También se comprobó que, con arreglo a lo acordado el 14 de marzo de 2018, y 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 48 573,50 euros) en efectivo a KS, en virtud de nueve autorizaciones de pago por caja, cada una de ellas relativa a abono de 10 000 BGN en efectivo (5 113 euros) y de una autorización de pago por caja relativa a un importe de 5 000 BGN (2 556,50 euros). El 5 de junio de 2018, la Dirección Territorial de la Agencia Nacional de Recaudación — Sofia, oficina de Blagoevgrad, anunció la incoación de un procedimiento penal de carácter administrativo 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 ZOPB.

23. El 10 de julio de 2018, Ecotex se opuso al acta alegando que la infracción podía considerarse de escasa entidad, en el sentido del artículo 28 de la ZANN, dado que el pago de la suma de 10 000 BGN (5 113 euros) realizado el 14 de marzo de 2018 solo excedía en 0,01 BGN (aproximadamente 0,005 euros) del límite relativo a los pagos en efectivo establecido en la ZOPB.

24. El 3 de septiembre de 2018, el subdirector de la Dirección Territorial de la Agencia Nacional de Recaudación — Sofia, impuso a Ecotex, al amparo del artículo 5, apartado 1, de la ZOPB, una sanción pecuniaria por cada una de las infracciones comprobadas. De la resolución de remisión se desprende que cada uno de los pagos de 10 000 BGN (5 113 euros) había sido calificado de «infracción» y que, por lo tanto, se habían impuesto nueve sanciones administrativas. Con arreglo a las disposiciones nacionales, cada sanción se elevaba a 5 000 BGN (2 556,50 euros), es decir, al 50 % de la suma pagada en efectivo.

25. Ecotex interpuso un recurso contencioso-administrativo contra la resolución de 3 de septiembre de 2018 del vicedirector de la dirección territorial de la Agencia Nacional de Recaudación — Sofia ante el Rayonen sad Petrich (Tribunal de Primera Instancia de Petritch, Bulgaria), el cual confirmó dicha resolución. Ecotex interpuso un recurso de casación ante el órgano jurisdiccional remitente.

B. Recurso interpuesto ante el órgano jurisdiccional remitente

26. Ecotex volvió a subrayar ante el órgano jurisdiccional remitente que, habida cuenta de la escasa entidad de la infracción, la sanción del 50 % del total del pago realizado en efectivo resulta desproporcionada. También sostuvo que el derecho a percibir dividendos de la sociedad no constituía una transacción ni un contrato, por lo que no estaba comprendido en el concepto de «pago» en el sentido del artículo 3, apartado 1, punto 1, de la ZOPB.

27. En cuanto a la Dirección Territorial de la Agencia Nacional de Recaudación — Sofia, manifestó que el concepto de «pago» a que se refiere el artículo 3, apartado 1, punto 1, de la ZOPB debe entenderse referido a cualquier pago o cualquier operación financiera sin excepción alguna, con independencia de su naturaleza.

28. Por su parte, el órgano jurisdiccional remitente señala, con carácter preliminar, que la ZOPB transpuso al Derecho interno la Directiva 2005/60/CE,¹¹ que fue derogada con efecto desde el 26 de junio de 2017 por la Directiva 2015/849.¹² Considera que, por lo tanto, el artículo 3, apartado 1, punto 1, de la ZOPB ha de interpretarse a la luz del artículo 63 TFUE y de las disposiciones pertinentes de la Directiva 2015/849.

29. En primer lugar, recuerda que el concepto de «movimiento de capitales» también incluye el cobro de dividendos de las acciones y de las participaciones en sociedades mercantiles. De esta manera, se pregunta si el artículo 63 TFUE, que 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 disposición, como la establecida en el artículo 3, apartado 1, punto 1, de la ZOPB, que impone una limitación a los pagos en efectivo.

30. En segundo lugar, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si la limitación de los pagos en efectivo establecida en el artículo 3, apartado 1, punto 1, de la ZOPB 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.

31. En tercer lugar, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta en qué medida la regulación, por una parte, de la determinación del importe de la multa prevista para el supuesto de vulneración de la limitación de los pagos en efectivo, y, por otra parte, del control jurisdiccional que se ejerce sobre una resolución sancionadora no vulnera el principio de proporcionalidad de las penas y el derecho a la tutela judicial efectiva, consagrados en la Carta.

C. Cuestiones prejudiciales

32. A la vista de las consideraciones que se han expuesto, 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 levass búlgaros (BGN) [5 113 euros] 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 [5 113 euros] 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, teniendo en cuenta el considerando 6 y 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 [5 113 euros] únicamente pueden realizarse mediante transferencia bancaria o ingreso en una

¹¹ Directiva 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), en su versión modificada por la Directiva 2010/78/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010 (DO 2010, L 331, p. 120).

¹² Véase el artículo 66 de la Directiva 2015/849.

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, [...] a la luz del considerando 6 y de 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 en 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 [5 113 euros] 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, a la luz del considerando 6 y del artículo 5 de la misma Directiva, 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 los pagos nacionales por importe igual o superior a 10 000 BGN [5 113 euros] 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, a la luz del 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, a la luz del principio de efectividad y del derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 47 de la 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?»

33. Los Gobiernos búlgaro, checo, español, italiano y húngaro, así como la Comisión han presentado observaciones escritas.

34. Oído el Juez ponente, se acordó formular al Gobierno búlgaro unas preguntas, de conformidad con el artículo 62, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, y dirigir al órgano jurisdiccional remitente una solicitud de aclaraciones, con arreglo al artículo 101, apartado 1, de dicho Reglamento. Ambos dieron respuesta en el plazo conferido al efecto.

IV. Análisis

35. Antes de proceder al análisis de las cuestiones prejudiciales, considero útil formular una observación preliminar en relación con el orden en el que procede examinarlas.

36. Se da aquí la circunstancia de que las cuestiones prejudiciales primera y segunda se refieren, respectivamente, a la conformidad con las disposiciones del Tratado FUE relativas a la libertad de movimientos de capitales y pagos y con el artículo 2, apartado 1, de la Directiva 2015/849, en relación con el considerando 6 y con los artículos 4 y 5 de esa Directiva, de una legislación nacional, que, como es el caso de la legislación búlgara, establece una limitación general para los pagos en efectivo efectuados en el territorio nacional, que abarca los repartos de dividendos.

37. Pues bien, deseo recordar que, conforme a una reiterada jurisprudencia, toda medida nacional relativa a un ámbito que haya sido armonizado con carácter exhaustivo en el Derecho de la Unión debe apreciarse a la luz de las disposiciones de la medida de armonización y no de las del Derecho primario.¹³

38. En estas circunstancias, propongo invertir el orden de las cuestiones prejudiciales primera y segunda.

39. En primer lugar, examinaré la segunda cuestión prejudicial, con objeto de determinar si la legislación nacional controvertida en el litigio principal está comprendida en el ámbito armonizado por la Directiva 2015/849. Por las razones que voy a exponer ahora, no es así, de modo que, en mi opinión, dicha legislación queda fuera del ámbito de aplicación de esta Directiva.

40. En segundo lugar, analizaré las cuestiones prejudiciales primera y tercera, dirigidas al órgano jurisdiccional remitente, únicamente desde el prisma del Derecho primario y de los derechos fundamentales.

41. Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente solicita al Tribunal de Justicia que examine la conformidad de la legislación nacional controvertida en el litigio principal con las normas relativas a la libertad de movimientos de capitales y pagos consagrada en el artículo 63 TFUE. En la medida en que dicha legislación nacional constituye, por los motivos que voy a exponer, una restricción a esa libertad, determinaré si tal restricción puede justificarse por un motivo legítimo y, si tal es el caso, en qué medida es idónea y proporcionada para garantizar la realización de los objetivos que persigue. Este es el contexto en el que tendré que analizar la problemática planteada en la tercera cuestión prejudicial. En efecto, mediante su tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si el artículo 47 de la Carta, que garantiza el derecho a la tutela judicial efectiva, y el artículo 49, apartado 3, de la misma, que consagra el principio de proporcionalidad de las penas, se oponen a un régimen de sanciones como el introducido por el artículo 5 de la ZOPB, pues considera que dicho régimen no permite a la autoridad nacional encargada de sancionar la comisión de la infracción [primera parte de la letra a) de la cuestión prejudicial] ni al órgano jurisdiccional nacional que conoce del recurso contra la resolución adoptada por aquel [segunda parte de la cuestión prejudicial, letra b)] proceder a una individualización de la multa.

¹³ Véase la sentencia de 18 de septiembre de 2019, VIPA (C-222/18, EU:C:2019:751), apartado 52 y jurisprudencia citada.

A. Examen de la legislación nacional controvertida en el litigio principal en relación con las disposiciones la Directiva 2015/849

42. Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si, en virtud del 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 dicha Directiva, un Estado miembro puede, en relación con todos los pagos efectuados en el territorio nacional por importe igual o superior al umbral establecido, prohibir a los particulares y a las empresas que paguen en efectivo y exigirles que realicen una transferencia bancaria o un ingreso en una cuenta de pago.

43. El órgano jurisdiccional remitente interroga al Tribunal de Justicia en la medida en que la Directiva 2015/849 se aplica, en virtud de su artículo 2, apartado 1, punto 3, letra e), a los pagos efectuados en efectivo por personas que comercien con bienes o a los pagos hechos en favor de estas últimas, por un importe igual o superior a 10 000 euros. Esta Directiva prevé, además, en su artículo 4, que los Estados miembros puedan extender ese ámbito de aplicación a aquellas profesiones y categorías de empresas que ejerzan actividades susceptibles de ser utilizadas para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo. Por último, la citada Directiva dispone, en su artículo 5, que los Estados miembros podrán también adoptar, en el ámbito regulado por la misma Directiva, disposiciones más estrictas con el fin de prevenir tales actividades delictivas. Por lo demás, según el considerando 6 de la Directiva 2015/849, cada Estado miembro deberá «[poder] fijar umbrales menores, establecer otras limitaciones generales a la utilización de efectivo y adoptar disposiciones más estrictas».

44. Por lo tanto, la cuestión a la que debe responder el Tribunal de Justicia es la de si legislación nacional controvertida en el litigio principal puede estar sujeta a alguna de esas disposiciones.

45. No lo creo, habida cuenta de los objetivos a los que el legislador de la Unión tiende en el marco de la Directiva 2015/849, de la estructura de esta y del tenor de los artículos 2, 4 y 5 de dicha Directiva, a los que se refiere el órgano jurisdiccional remitente.

46. Por lo que respecta, en primer lugar, a los objetivos de la Directiva 2015/849, esta tiene por objeto la prevención de las amenazas que pueden afectar a la integridad, al correcto funcionamiento, a la reputación y a la estabilidad del sistema financiero, como resultado de la utilización de dicho sistema para el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.¹⁴ 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 de profesionales más expuestas a la manipulación de fondos procedentes de delitos graves y a la recogida de fondos o bienes con fines terroristas. Si bien las infracciones fiscales penales relacionadas con la imposición directa o indirecta figuran entre las actividades delictivas comprendidas en el ámbito de aplicación de dicha Directiva,¹⁵ es a condición de que tales infracciones lleven aparejada una pena privativa de libertad o una medida de seguridad.¹⁶ Por consiguiente, el legislador de la Unión pretende prevenir la comisión de infracciones de la normativa fiscal mucho más graves que las que resultan de infringir una limitación de los pagos en efectivo.

¹⁴ Artículo 1 y considerando 5 de la Directiva 2015/849.

¹⁵ Las actividades delictivas están definidas en el artículo 3, punto 4, de la Directiva 2015/849.

¹⁶ Véase el artículo 3, punto 4, letra f), así como el considerando 11 de la Directiva 2015/849.

47. Por su parte, la legislación nacional controvertida en el litigio principal va dirigida a luchar contra el fraude y la evasión fiscal, exigiendo que los pagos por un importe igual o superior a 10 000 BGN (5 113 euros) no se efectúen en efectivo, sino mediante transferencia o ingreso en una cuenta de pago, de manera que se garantice la trazabilidad de las operaciones financieras. Como señala el Gobierno búlgaro en sus observaciones, el objetivo de la ZOPB, de acuerdo con la exposición de motivos del proyecto de dicha Ley, es limitar la economía sumergida y, en particular, las situaciones en las que los flujos de dinero no quedan registrados en documentos contables y, por lo tanto, no están sometidos a impuestos ni a cotizaciones sociales. A este respecto, dicho Gobierno señala que la ZOPB no establece ninguna medida relativa a la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Aclara que no constituye ninguna medida de transposición de la Directiva 2015/849 y que no incluye ninguna remisión a la misma, dado que dicha Directiva ha sido transpuesta en Derecho nacional, por una parte, por la zakon za merkite sreshtu izpiraneto na pari (Ley relativa a las medidas de lucha contra el blanqueo de capitales)¹⁷ y, por otra, por la zakon za merkite sreshtu finansiraneto na terorizma (Ley relativa a las medidas de lucha contra la financiación del terrorismo).¹⁸

48. Se impone señalar que los objetivos perseguidos por el legislador de la Unión en el marco de la Directiva 2015/849 y por el legislador búlgaro en el marco de la ZOPB difieren claramente.

49. Por lo que respecta, en segundo lugar, a la estructura de la Directiva 2015/849, esta va dirigida a establecer medidas que, habida cuenta del objetivo que persiguen, se distinguen, por su naturaleza y por los destinatarios a los que se dirigen, de las implantadas por la legislación nacional controvertida en el litigio principal.

50. Las medidas adoptadas en el marco de dicha Directiva descansan en un planteamiento basado en los riesgos de blanqueo de capitales y de financiación del terrorismo.¹⁹

51. En cuanto a la naturaleza de dichas medidas, se componen de obligaciones de vigilancia, de control, de información, de declaración y de conservación de documentos cuyo contenido y alcance se describen detalladamente en los capítulos II a V de la Directiva 2015/849.²⁰

52. En cambio, la ZOPB se limita a regular el uso, por parte de las personas físicas o jurídicas de los medios de pagos en el territorio nacional. Ninguna de las medidas previstas en dicha Directiva exige que los Estados miembros regulen la utilización de los medios de pagos en su territorio. Si bien es cierto que, con arreglo al artículo 5 de dicha Directiva, estos últimos «podrán adoptar o mantener [...] disposiciones más estrictas con el fin de prevenir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo», es, como señala expresamente el legislador de la Unión en dicho artículo, exclusivamente en aquellos casos en que tales disposiciones estén incluidas en el «ámbito regulado por la [misma] Directiva» y se inscriban «dentro de los límites del Derecho de la

¹⁷ DV n.º 27, de 27 de marzo de 2018.

¹⁸ DV n.º 16, de 18 de febrero de 2003.

¹⁹ Véanse los considerandos 23 y 30, así como el artículo 1 de la Directiva 2015/849.

²⁰ Así, la Comisión y los Estados miembros están obligados a identificar, evaluar y comprender los riesgos del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, con objeto de atenuar y, en su caso, inmovilizar y confiscar los productos del delito. A tal fin, los Estados miembros deben exigir de las entidades de crédito, primero, que apliquen, en función de un análisis del riesgo, medidas de vigilancia respecto al cliente (capítulo II); segundo, que comuniquen la información relativa a los titulares reales de las transacciones (capítulo III), y, tercero, que notifiquen las operaciones financieras sospechosas a una unidad de inteligencia financiera que los Estados miembros están especialmente obligados a crear (capítulo IV). Con el fin de garantizar el cumplimiento de dichas obligaciones, el legislador de la Unión reconoce a las autoridades nacionales competentes, facultades de supervisión y de control reforzadas en relación con las entidades de crédito, estando los Estados miembros obligados, además, a prever sanciones en caso de incumplimiento de dichas obligaciones.

Unión». Pues bien, por las razones que explico, una legislación como la controvertida, que establece una limitación general de los pagos en efectivo en el territorio con el fin de luchar contra el fraude y la evasión fiscal, está incluida en el ámbito regulado por la Directiva 2015/849.

53. Centrándonos ahora en el ámbito de aplicación *ratione personae* de ambas normativas, la legislación nacional controvertida en el litigio principal es aplicable a cualquier persona física o jurídica, con independencia de la calidad en la que efectúa el pago y de la existencia de una transacción con la que este último esté relacionado, y, caso de existir tal transacción, de la naturaleza de la misma.

54. Pues bien, se impone reconocer que las medidas de vigilancia, de control, de información, de declaración y de conservación de documentos instauradas por la Directiva 2015/849 se dirigen 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. Bien es verdad que entre ese círculo figuran, en el artículo 2, apartado 1, punto 3, letra e), de dicha Directiva, «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». También es verdad que, en el considerando 6 de dicha Directiva, el legislador de la Unión señala que sería conveniente «que cada Estado miembro pueda fijar umbrales menores, establecer otras limitaciones generales a la utilización de efectivo y adoptar disposiciones más estrictas». Sin embargo, esta última mención no puede atraer una legislación como la controvertida al ámbito de aplicación de la Directiva 2015/849, tanto por su imprecisión como por la falta de fuerza vinculante de las disposiciones contenidas en los considerandos de una Directiva.

55. Además, aunque el legislador de la Unión autorice, en el artículo 4 de la Directiva 2015/849, a los Estados miembros a extender el ámbito de aplicación de esta, solo lo hace, como expresamente señala, en la medida en que tal extensión sea conforme con el planteamiento basado en el riesgo y afecte a profesionales y a categorías de empresas «que ejerzan actividades particularmente susceptibles de ser utilizadas para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo». En otros términos, esta disposición permite a un Estado miembro imponer medidas de vigilancia y de control a una categoría más amplia de empresas, sobre la base de su propio análisis de los riesgos, que puede realizar con arreglo al artículo 7 de dicha Directiva, pero no permite, en mi opinión, fundamentar una legislación como la controvertida en el litigio principal, que regula, en relación con todas las personas físicas o jurídicas, el uso de los medios de pago en el territorio nacional con objeto de combatir el fraude y la evasión fiscal.

56. A la vista de estos elementos, considero, por consiguiente, que una legislación nacional como la controvertida en el litigio principal, que, con objeto de combatir el fraude y la evasión fiscal, prohíbe a las personas físicas o jurídicas realizar, en el territorio nacional, pagos en efectivo cuando su importe sea igual o superior al umbral establecido y les exige que realicen una transferencia bancaria o un ingreso en una cuenta de pago, no está incluida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2015/849.

57. En la medida en que no existe, actualmente, en el Derecho de la Unión, una legislación relativa a las condiciones y reglas con arreglo a las cuales los Estados no miembros de la zona euro, como la República de Bulgaria, pueden limitar los pagos en efectivo en su territorio nacional,²¹ la legislación nacional controvertida habrá de examinarse únicamente a la luz del Derecho primario y, en particular, de las normas relativas a las libertades de circulación.

²¹ Véase el Informe sobre las restricciones a los pagos en efectivo (punto 2.2.1).

B. Examen de la legislación nacional controvertida en el litigio principal en relación con el artículo 63 TFUE

58. Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, al Tribunal de Justicia si el artículo 63 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a la legislación de un Estado miembro que prohíbe efectuar en el territorio nacional pagos en efectivo cuando su importe sea igual o superior al umbral establecido y exige, a estos efectos, recurrir 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.

59. En defecto de normas comunes o armonizadas, los Estados no miembros de la zona euro, como la República de Bulgaria, son libres de limitar los pagos en efectivo en su territorio. No obstante, están obligados, como cualquier Estado miembro, a cumplir las normas del mercado interior y, en particular, las normas del Tratado relativas a las libertades de circulación.²²

60. En el marco del asunto principal, debe apreciarse la compatibilidad de la legislación nacional en relación con la libertad de circulación directamente restringida.²³

61. Se da la circunstancia de que las autoridades nacionales competentes han aplicado la legislación controvertida con ocasión de un reparto de dividendos, los cuales constituyen un rendimiento de capital, que, conforme a reiterada jurisprudencia, debe comprenderse a la luz de las normas relativas a la libre circulación de capitales.²⁴ Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que lleve a cabo su análisis a la luz de las normas relativas a la libertad de movimientos de capitales y de pagos establecidas en el artículo 63 TFUE.

62. En consecuencia, como solicita el órgano jurisdiccional remitente al Tribunal de Justicia, procede determinar si la legislación controvertida debe analizarse como una restricción a la libertad de movimientos de capitales y pagos, en el sentido del artículo 63 TFUE, y, en su caso, si esa restricción puede estar justificada.

1. Sobre la existencia de una restricción a la libertad de movimientos de capitales y pagos

63. En virtud del artículo 63 TFUE, quedan prohibidas todas las restricciones a la libertad de movimientos de capitales y pagos entre los Estados miembros, así como entre los Estados miembros y los terceros países.

64. Como se desprende del tenor de dicha disposición, su infracción supone la existencia tanto de capitales y pagos que presenten una dimensión transfronteriza como de una restricción a los mismos.

65. En primer lugar, pienso que, debido a su carácter general, la legislación nacional controvertida en el litigio principal puede afectar a los capitales y pagos que presenten una dimensión transfronteriza.

²² 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.

²³ Véase la sentencia de 7 de septiembre de 2017, Egiom y Enka (C-6/16, EU:C:2017:641), apartado 44 y jurisprudencia citada.

²⁴ Véase, a este respecto, la sentencia de 6 de junio de 2000, Verkooijen (C-35/98, EU:C:2000:294) apartado 26 y ss., en la que el Tribunal de Justicia consideró que tal operación está indisolublemente vinculada a un movimiento de capitales.

66. Ciertamente, como señalan los Gobiernos búlgaro y checo en sus observaciones, la legislación nacional controvertida en el litigio principal se limita a regular la forma en que han de realizarse los pagos en el territorio de un Estado miembro. No obstante, debo señalar que esta legislación es aplicable al conjunto de personas físicas o jurídicas que efectúan pagos en ese territorio, con independencia de la nacionalidad y residencia de las primeras o de la sede de las segundas, y también de la calidad con la que intervienen estas últimas. Por consiguiente, dicha legislación también es aplicable en la hipótesis de que el pago se efectúe por una persona física o jurídica que tenga su residencia o esté establecida en un Estado miembro distinto de Bulgaria, o en favor de esta, en el caso de una prestación de servicios transfronteriza, por ejemplo.

67. Además, el artículo 3 de la ZOPB se refiere tanto a los pagos realizados en levas búlgaros como en divisas extranjeras y se aplica con independencia del tipo y de la naturaleza de la transacción con la que el pago está relacionado.²⁵ Así, en virtud de las instrucciones relativas a la aplicación de la ZOPB,²⁶ esta legislación se ha aplicado, en el caso de autos, al reparto de los dividendos de una sociedad unipersonal legalmente establecida en el territorio nacional a su socio único, en este caso, de nacionalidad griega. Pues bien, no creo que pueda ponerse en duda seriamente que el reparto de dividendos procedentes de una sociedad establecida en Bulgaria a un socio que es ciudadano de otro Estado miembro, en forma de un pago en efectivo, constituye un movimiento de capitales y un pago que presenta una dimensión transfronteriza en el sentido del artículo 63 TFUE.²⁷

68. En segundo lugar, es innegable, en mi opinión, que la legislación nacional controvertida constituye una restricción a la libertad de movimientos de capitales y pagos, y ello pese a no existir una discriminación basada en la nacionalidad de las personas físicas o jurídicas implicadas.

69. En efecto, una legislación que regula de forma general la utilización de los medios de pagos, prohibiendo a los particulares y a las empresas efectuar pagos en efectivo cuando su importe sea igual o superior a 10 000 BGN (5 113 euros) y que exige, a estos efectos, que recurran a medios de pago expresamente indicados por el legislador, so pena de ser sancionados, restringe, en sí misma, la libertad de movimientos de capitales y pagos.

70. Por una parte, debo poner de manifiesto que el curso legal de las monedas y de los billetes implica, en principio, la aceptación obligatoria de los pagos en efectivo. De esta manera, se reconoce el uso de las monedas y billetes como un medio al que todo deudor de una obligación de pago puede recurrir libremente.

71. Así, en la zona euro, a tenor de la Recomendación de la Comisión, de 22 de marzo de 2010, sobre el alcance y los efectos del curso legal de los billetes y monedas en euros,²⁸ este curso legal implica, en caso de obligación de pago, que el acreedor no puede rechazar un pago hecho en efectivo y que los deudores pueden liberarse de esa obligación ofreciendo billetes y monedas en euros.²⁹ La Comisión señala, por consiguiente, que «la aceptación de billetes y monedas en euros como medio de pago en las transacciones al por menor debe ser la norma».³⁰

²⁵ La parte III, punto 1, de las instrucciones relativas a la aplicación de la ZOPB precisa que la ZOPB regula la limitación de todos los pagos en las relaciones civiles y económicas en el interior del país, de manera que el tipo de transacción, de contrato o de operación no es, en principio, relevante en relación con el alcance de la Ley, siéndolo únicamente el importe de pago previsto, determinable o efectuado.

²⁶ Véase la parte IV, punto 6, de dichas instrucciones.

²⁷ Salvo error por mi parte, los documentos presentados al Tribunal de Justicia por el órgano jurisdiccional remitente no permiten determinar el lugar de residencia de KS.

²⁸ DO 2010, L 83, p. 70.

²⁹ Punto 1, letras a) y c), de dicha Recomendación.

³⁰ Punto 2 de dicha Recomendación.

72. A este respecto, según las conclusiones de un estudio realizado en 2016 por el BCE,³¹ las transacciones en efectivo siguen siendo el medio de pago más accesible, y también el más extendido, en particular en ciertos sectores económicos, y por parte de numerosas pymes.³² En la zona euro, aproximadamente el 79 % de los pagos en los puntos de venta se realizaban en efectivo, mientras que los pagos mediante tarjeta bancaria representaban alrededor del 19 %, y los demás medios de pago, el 2 %. En términos de valor, la cuota en el mercado de los pagos en efectivo era cercana al 54 %, mientras que la de las tarjetas bancarias era del 39 % y la de los demás medios de pago era aproximadamente del 7 %.³³ Según este estudio, el 10 % de las transacciones en efectivo analizadas correspondían a bienes o servicios de un valor superior a 100 euros.³⁴

73. Por otra parte, una legislación nacional como la controvertida en el litigio principal no solo tiene la consecuencia de excluir los pagos en efectivo, así como otros medios de pago legales, como la tarjeta bancaria, sino que obliga, además, a los particulares y a las empresas a realizar transferencias bancarias o ingresos en cuentas de pago.

74. Debe señalarse que el elenco de soluciones de pago escogidas por el legislador búlgaro no es amplio y exige, en especial, al particular ser titular de una cuenta bancaria y pagar usando esa cuenta. Pues bien, el tope máximo de 10 000 BGN (5 113 euros) no excluye, en sí mismo, que pueda preferir realizar un pago de ese importe en efectivo o mediante tarjeta bancaria, por razones que tienen que ver con la inmediatez, la facilidad o la gratuidad del medio de pago, antes que realizar una transferencia. Por lo tanto, me parece que legislación nacional controvertida puede servir para disuadir a un particular que resida, por ejemplo, en una zona fronteriza, de desplazarse al Estado miembro vecino con el fin de comprar mercancías a comerciantes o recurrir a prestadores de servicios que van a exigir que el pago se realice mediante transferencia bancaria o ingreso en una cuenta de pago.

75. Asimismo, desde el punto de vista de una sociedad, deseo recordar que, conforme a la libertad contractual de que gozan los accionistas o los socios, estos son libres, en principio, de determinar las especificidades del pago de los dividendos que se les haga, en particular, la forma de pago. Pues bien, una norma de Derecho como el artículo 3 de la ZOPB provoca, respecto de estos últimos, una restricción de la libertad de pago de dichos dividendos en efectivo, so pena de exponer a la sociedad a una multa especialmente grave.

76. Es innegable que la transferencia bancaria presenta ventajas a los efectos de los pagos transfronterizos, al permitir, entre otras cosas, a los particulares y a las sociedades, que no tengan que transportar sumas importantes de dinero en efectivo. Pero no es menos cierto que pueden aplicarse gastos bancarios a esas operaciones de pago. Si bien la República de Bulgaria es, a día de hoy, un Estado miembro de la zona única de pagos en euros («Single Euro Payments Area»; en lo sucesivo, «SEPA»),³⁵ deseo recordar que no es un Estado miembro de la zona euro. En estas

³¹ Reagrupadas en el informe del BCE titulado «The use of cash by households in the euro area», disponible en la siguiente dirección de Internet: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op.201.en.pdf>.

³² Véase el punto 4 del Informe sobre las restricciones a los pagos en efectivo, en el que también se evidencia que «el efectivo sigue siendo el medio de pago más común en la zona del euro y aún representa una importante reserva de valor» (punto 2.1, que se refiere al informe del BCE titulado «The use of cash by households in the euro area»).

³³ Véase el Dictamen del BCE «The use of cash by households in the euro area», p. 19.

³⁴ Véase el Dictamen del BCE «The use of cash by households in the euro area», p. 25.

³⁵ Véase el Reglamento (UE) n.º 260/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2012, por el que se establecen requisitos técnicos y empresariales para las transferencias y los adeudos domiciliados en euros, y se modifica el Reglamento (CE) n.º 924/2009 (DO 2012, L 94, p. 22), modificado por el Reglamento n.º 248/2014, de 26 de febrero de 2014 (DO 2014, L 84, p. 1). Como señaló el Tribunal de Justicia en la sentencia de 5 de septiembre de 2019, Verein für Konsumenteninformation (C-28/18, EU:C:2019:673), apartado 18, el SEPA va dirigido a implantar, para los pagos denominados en euros, servicios de pago comunes a toda la Unión en sustitución de los servicios de pago nacionales.

circunstancias, las ventajas establecidas en el marco del SEPA, tales como la ejecución de la transferencia transfronteriza en un día laborable contado desde el momento de recepción de la orden de transferencia por la entidad bancaria del emisor o la aplicación de precios competitivos solo son aplicables a los pagos denominados en euros. Por lo tanto, por lo que respecta a los pagos denominados en levas búlgaros, la legislación búlgara que regula los gastos de las transferencias transfronterizas sigue siendo aplicable. Pues bien, es razonable pensar que la legislación controvertida tendrá como efecto gravar los dividendos repartidos a los accionistas o a los socios que no dispongan de una cuenta bancaria en el territorio nacional con gastos adicionales relacionados con la ejecución de una transferencia transfronteriza denominada en moneda nacional.

77. En consecuencia, considero, a la vista de estos elementos, que una legislación como la controvertida en el litigio principal puede restringir la libertad de movimientos de capitales y pagos garantizada en el artículo 63 TFUE.

78. Sin embargo, según reiterada jurisprudencia, tal restricción puede ser conforme con dicho artículo si está justificada por un motivo legítimo o una razón imperiosa de interés general y, si tal es el caso, si es adecuada para garantizar la realización del objetivo que persigue, si no va más allá de lo necesario para alcanzar este último y si es conforme con los derechos fundamentales,³⁶ extremos que procede ahora comprobar.

79. Formulo a continuación algunas precisiones que, a este respecto, puedo aportar en relación con el cumplimiento de las condiciones en el marco del litigio principal, puesto que será el órgano jurisdiccional remitente el que tendrá que llevar a cabo, a estos efectos, las comprobaciones precisas.

2. Justificación de la restricción

80. De los términos del artículo 65 TFUE, apartado 1, letra b),³⁷ así como de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, se desprende que la necesidad de prevenir el fraude y la evasión fiscal constituyen un motivo legítimo que puede justificar una restricción a la libre circulación de capitales.

81. Así, en la sentencia de 30 de abril de 2020, *Société Générale*,³⁸ el Tribunal de Justicia declaró que la necesidad de garantizar una recaudación eficaz de los impuestos constituye un objetivo legítimo que puede justificar una restricción a las libertades fundamentales. En consecuencia, según el Tribunal de Justicia, un Estado miembro puede aplicar medidas que permitan comprobar, de manera clara y precisa, la cuantía del impuesto adeudado, siempre que, no obstante, tales medidas sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que se persigue y no excedan de lo necesario para alcanzarlo.³⁹

³⁶ Véase la sentencia de 26 de febrero de 2019, *X (Sociedades intermedias domiciliadas en terceros países)* (C-135/17, EU:C:2019:136), apartado 70 y jurisprudencia citada. Véase asimismo la sentencia de 8 de mayo de 2019, *PI* (C-230/18, EU:C:2019:383), apartado 64 y jurisprudencia citada.

³⁷ El artículo 65 TFUE, apartado 1, letra b), dispone que lo dispuesto en el 63 TFUE se aplicará sin perjuicio del derecho de los Estados miembros a «adoptar las medidas necesarias para impedir las infracciones a su Derecho y normativas nacionales, en particular en materia fiscal y de supervisión prudencial de entidades financieras, establecer procedimientos de declaración de movimientos de capitales a efectos de información administrativa o estadística o tomar medidas justificadas por razones de orden público o de seguridad pública».

³⁸ C-565/18, EU:C:2020:318.

³⁹ Véase la sentencia de 30 de abril de 2020, *Société Générale* (C-565/18, EU:C:2020:318), apartado 38 y jurisprudencia citada. Véase asimismo la sentencia de 23 de febrero de 1995, *Bordessa y otros* (C-358/93 y C-416/93, EU:C:1995:54), apartado 19 a 21.

82. En la sentencia de 26 de febrero de 2019, X (Sociedades intermedias domiciliadas en terceros países),⁴⁰ el Tribunal de Justicia también declaró que una medida nacional que restrinja la libre circulación de capitales puede estar justificada cuando tenga por objeto específico los montajes puramente artificiales, carentes de realidad económica, con el único objetivo de eludir el impuesto normalmente adeudado sobre los beneficios generados por las actividades llevadas a cabo en el territorio nacional del Estado miembro afectado.⁴¹

83. En este asunto, las disposiciones establecidas en el artículo 3 de la ZOPB deben permitir luchar contra la economía sumergida garantizando el cobro de los impuestos y de las cotizaciones sociales gracias a la trazabilidad de las operaciones financieras. Como explica e ilustra el Gobierno búlgaro en sus observaciones,⁴² esta legislación va especialmente dirigida a combatir las prácticas de evasión fiscal, limitando las situaciones en las que unas cantidades de dinero significativas no se registran en documentos contables, con lo que eluden la imposición correspondiente al impuesto sobre la renta de las personas físicas y al impuesto de sociedades, así como el pago de las cotizaciones sociales obligatorias. El Gobierno búlgaro se refiere a aquellos casos en que se falsifican las cuentas anuales de una sociedad para engañar a los servicios de la Agencia Nacional de Recaudación y también a aquellos casos en que se reducen artificialmente los importes declarados como retribución ante los organismos encargados del cobro de las cotizaciones sociales. Añade que, con la obligación de realizar el reparto de los dividendos mediante transferencia bancaria o ingreso en cuenta de pago, debería poderse evitar un reparto «oculto» de dividendos y garantizar, de esta manera, que estos últimos se graven una sola vez y en el territorio fiscal que corresponda.

84. A la vista de estos elementos, pienso que la legislación controvertida en el litigio principal puede estar justificada por un motivo legítimo, basado en la lucha contra el fraude y la evasión fiscal.

85. Procede ahora determinar si esta legislación puede garantizar la consecución del objetivo perseguido y si no va más allá de lo necesario para alcanzarlo.

3. Idoneidad de la legislación nacional controvertida en el litigio principal para alcanzar los objetivos que persigue

86. Deseo recordar que, conforme a una reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una legislación nacional solo es adecuada para garantizar la consecución del objetivo alegado si responde verdaderamente al empeño de hacerlo de forma congruente y sistemática.⁴³

⁴⁰ C-135/17, EU:C:2019:136.

⁴¹ Véase la sentencia de 26 de febrero de 2019, X (Sociedades intermediarias establecidas en terceros países) (C-135/17, EU:C:2019:136), apartado 73 y jurisprudencia citada.

⁴² Los motivos expuestos por el Gobierno búlgaro en los apartados 53 y ss. de sus observaciones son idénticos a los que expuso ante el BCE en su solicitud de dictamen (véase la nota a pie de página 5 de las presentes conclusiones).

⁴³ Véanse las sentencias de 25 de abril de 2013, Jyske Bank Gibraltar (C-212/11, EU:C:2013:270), apartado 66 y jurisprudencia citada, así como de 19 de diciembre de 2018, Stanley Internacional Betting y Stanleybet Malta (C-375/17, EU:C:2018:1026), apartado 51 y jurisprudencia citada.

87. Aunque no existe, a día de hoy, un consenso sobre la cuestión de si las restricciones a los pagos en efectivo inciden verdaderamente en el volumen del fraude y de la evasión fiscal,⁴⁴ debo subrayar que no se trata ahora de si legislación búlgara permite erradicar estos fenómenos, en la medida en que los orígenes y naturaleza de los mismos son variables, sino más bien de apreciar si dicha legislación es idónea para combatirlos. Pues bien, me parece que un gran número de elementos puede demostrar que la legislación controvertida ha sido adoptada con objeto de luchar contra el fraude y la evasión fiscal de forma congruente y sistemática, en cumplimiento de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

88. Por lo que respecta, en primer lugar, al ámbito de aplicación de esta legislación, esta permite tratar y, en su caso, sancionar, del modo más amplio posible los fraudes fiscales. Deseo recordar que, sin perjuicio de las excepciones a que se refiere el artículo 2 de la ZOPB, dicha legislación se aplica de manera uniforme al conjunto de personas y empresas que efectúen, en el territorio nacional, pagos cuyo importe sea igual o superior al umbral de 10 000 BGN (5 113 euros). 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.

89. Señalaré también que el tope máximo de 10 000 BGN (5 113 euros) es aplicable tanto si los pagos se realizan en una transacción como en varias transacciones entre las que parezca existir algún tipo de relación, lo cual permite que no queden al margen las operaciones de quienes intentan eludir la normativa aplicable fraccionando el pago de la suma debida tantas veces como sea necesario con el fin de que quede fuera del ámbito de aplicación de la ZOPB. Recuérdese que, en el asunto principal, Ecotex repartió los dividendos de la empresa, de un importe total de 100 000 BGN (51 130 euros), de los cuales 95 000 BGN (aproximadamente 48 573,50 euros) se pagaron en efectivo fraccionándolos en nueve partes de 10 000 BGN (5 113 euros) y una de 5 000 BGN (2 556,50 euros).

90. Por lo que respecta, en segundo lugar, a las normas sobre pagos establecidas por la legislación controvertida en relación con los pagos de un importe igual o superior a 10 000 BGN (5 113 euros), permiten realmente garantizar la identificación de las transacciones y la aplicación de las normas fiscales.

91. En efecto, el legislador búlgaro exige recurrir a unos medios de pago que garantizan la trazabilidad de las operaciones financieras.⁴⁵

⁴⁴ En su Informe sobre las restricciones a los pagos en efectivo, la Comisión explica que tales restricciones solo tienen un limitado impacto en el fraude fiscal (punto 5.2) en la medida en que, en primer lugar, este depende, en su opinión, de otros factores sociales, económicos y políticos, en segundo lugar, una parte importante del fraude fiscal se lleva a cabo no mediante transacciones en efectivo, sino mediante estructuras y operaciones legales complejas que a menudo son de naturaleza internacional y, en tercer lugar, la limitación de los pagos en efectivo no es necesariamente disuasoria. En cambio, en su Resolución, de 26 de marzo de 2019, sobre delitos financieros y evasión y elusión fiscales [2018/2121/(INI), punto 13], el Parlamento Europeo reconoció que, «las transacciones en efectivo siguen planteando un riesgo muy alto de blanqueo de capitales y evasión fiscal, incluido fraude en el [impuesto sobre el valor añadido (IVA)], a pesar de sus ventajas, como la accesibilidad y la agilidad». Por su parte, el Comité Económico y Social Europeo, en su dictamen sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la información que acompaña a las transferencias de fondos» y sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo» (DO 2013, C 271, p. 31), punto 4.3, ya había subrayado que los pagos en efectivo facilitan la economía sumergida, mientras que otros medios de pagos son más transparentes en el plano fiscal y económico, y menos onerosos para la sociedad en su conjunto, así como prácticos, seguros e innovadores.

⁴⁵ Véanse, a este respecto, las disposiciones establecidas por el legislador de la Unión en el marco del Reglamento (UE) 2015/847 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativo a la información que acompaña a las transferencias de fondos y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1781/2006 (DO 2015, L 141, p. 1). En Francia, según el *Rapport annuel de 2018 de l'Observatoire de la sécurité des moyens de paiement de la Banque de France* (disponible en la siguiente dirección de Internet: https://www.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/819172_osmp.2018_web_3.pdf), la transferencia sigue siendo el sistema desmaterializado en el que se da menos fraude, a pesar de utilizarse para los importes más importantes (p. 35).

92. Por una parte, la transferencia bancaria y el ingreso en una cuenta de pago permiten levantar el anonimato de las transacciones financieras y garantizar su trazabilidad, a los efectos de ser contabilizadas y gravadas por los servicios fiscales del Estado, al contrario de lo que ocurre con los pagos en efectivo, que no permiten determinar los parámetros de la transacción (partes, importe, objeto, fecha). A este respecto, el Gobierno búlgaro señala que la Ley fomenta la transferencia bancaria y el ingreso en una cuenta de pago, dado que son controlables y pueden ser identificados y analizados a efectos de comprobaciones fiscales, al tiempo que no se retrasa la realización de la operación de pago, debido a la rapidez y comodidad de las transacciones realizadas a través del sistema bancario búlgaro.

93. Por otra parte, aunque el legislador búlgaro haya excluido del mecanismo que ha establecido otros medios de pago como, por ejemplo, los pagos mediante cheque y tarjeta bancaria, esta elección puede estar justificada por el elevadísimo porcentaje de fraude que se concentran en esas dos formas de pagos.⁴⁶

94. En este contexto, parece que el mecanismo establecido por la legislación controvertida contribuye a la lucha contra el fraude y la evasión fiscal.

95. Sin embargo, tal legislación solo puede alcanzar verdaderamente ese objetivo en la medida en que puedan cumplirse los requisitos que establece.

96. Pues bien, prohibir los pagos en efectivo y exigir la utilización de una transferencia bancaria o de un ingreso en una cuenta de pago con objeto de combatir el fraude y la evasión fiscal supone que los particulares dispongan de las condiciones —o que se les faciliten— para que puedan dotarse de una cuenta bancaria.⁴⁷ Debe señalarse que algunas personas están excluidas de la oferta bancaria o renuncian a esta.⁴⁸ Sobre este particular, no puedo sino compartir las consideraciones expuestas por el Abogado General Pitruzzella en sus conclusiones presentadas en los asuntos acumulados Dietrich y Häring.⁴⁹ Después de señalar que la Directiva 2014/92⁵⁰ reconoce a quienes residan legalmente en la Unión Europea el derecho a abrir una cuenta de pago básica (cuenta que debe comprender el servicio de ejecución de operaciones de pago como transferencias y adeudos domiciliados en la Unión Europea) y anima a los consumidores vulnerables que no disponen de cuenta bancaria a participar en el mercado bancario minorista, el Abogado General Pitruzzella se refiere a los últimos datos disponibles, según los cuales el número de personas que aún no tienen acceso a servicios financieros básicos en la Unión y en la zona del euro, si bien es minoritario, no es marginal.

⁴⁶ Según el *Rapport annuel de 2018 de l'Observatoire de la sécurité des moyens de paiement de la Banque de France* (véase la anterior nota a pie de página), el cheque constituye el medio de pago en que se da mayor fraude, por delante de la tarjeta de pago, pese a que el uso del primero es mucho menos intensivo (p. 33, así como pp. 19 y 48 de dicho informe).

⁴⁷ Toda empresa constituida legalmente dispone, en principio, de una cuenta bancaria. Se trata, en efecto, de una obligación necesaria a efectos de la inscripción en el registro mercantil y del alta como sujeto pasivo del IVA.

⁴⁸ Véase, a este respecto, la Directiva 2014/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, sobre la comparabilidad de las comisiones conexas a las cuentas de pago, el traslado de cuentas de pago y el acceso a cuentas de pago básicas (DO 2014, L 257, p. 214), en la que el legislador de la Unión subraya que algunos consumidores no abren cuentas de pago porque, bien se les deniega esa posibilidad, bien no se les ofrecen los productos adecuados (considerando 7). Véase, también, como ilustración de la situación en Francia, *Rapport annuel de 2019 de l'Observatoire de l'inclusion bancaire de la Banque de France*, disponible en la siguiente dirección de Internet: <https://publications.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/oibwebvf.pdf> («Acceso a una cuenta y a servicios bancarios adaptados», p. 9).

⁴⁹ Asuntos C-422/19 y C-423/19, EU:C:2020:756, en particular, puntos 136 a 138.

⁵⁰ Véanse, en particular, el artículo 2, punto 2, el artículo 16 y los considerandos 9, 46 y 48 de dicha Directiva.

97. En estas circunstancias, me parece fundamental que el órgano jurisdiccional remitente se cerciore de que la legislación controvertida en el litigio principal vaya acompañada de medidas que tengan en cuenta la inclusión bancaria de los particulares. Conforme al considerando 46 y al artículo 18, apartado 4, de la Directiva 2014/92, dicho órgano jurisdiccional debería, en particular, asegurarse de que las personas vulnerables que no disponen de cuenta bancaria tengan la posibilidad de acceder a una cuenta de pago básica, en condiciones más ventajosas que las que se aplican a cualquier otro particular, por ejemplo, de forma gratuita.⁵¹ La importancia de esta comprobación es aún mayor a la vista de que la sanción impuesta en el supuesto de infracción del artículo 3 de la ZOPB es grave.

98. Ello implica también una cierta flexibilidad de esta legislación. Aunque debo señalar que, en el artículo 2 de la ZOPB, el legislador búlgaro prevé una excepción en favor de las «personas incapaces o con capacidad restringida», pienso que también sería necesario comprobar si existen medidas particulares o excepciones a las que podrían acogerse las personas que, por motivos legítimos distintos al que se ha mencionado, basados, por ejemplo, en su situación precaria o en su estatuto (como los solicitantes de protección internacional), no pueden realizar una transferencia bancaria o un ingreso en una cuenta de pago. En estas circunstancias, tomadas caso por caso, no parece imposible garantizar la trazabilidad de un pago en efectivo identificando el importe, el motivo de la transacción y las partes implicadas (exigiendo, por ejemplo, una prueba de su identidad).

99. Por último, en tercer y último lugar, en relación con el régimen de sanciones establecido en el artículo 5 de la ZOPB, debe observarse que va dirigido a penalizar, mediante una multa especialmente grave, la vulneración de la normativa relativa a la limitación de los pagos en efectivo establecida en artículo 3 de la ZOPB. De las indicaciones facilitadas por el órgano jurisdiccional remitente se desprende que la multa impuesta es, por otra parte, una sanción administrativa de carácter penal.⁵² No ofrece duda alguna que este régimen de sanciones fue instaurado con la finalidad de combatir, mediante la prevención y la disuasión, los riesgos de fraude y de evasión fiscales. Subrayo que, en la sentencia de 19 de julio de 2012, *Rēdlihs*,⁵³ el Tribunal de Justicia consideró perfectamente legítimo que los Estados miembros, con el fin de garantizar la recaudación exacta del impuesto y evitar el fraude, establezcan en sus respectivas normativas nacionales sanciones apropiadas para penalizar el incumplimiento de la obligación de inscripción en el registro de sujetos pasivos del IVA.⁵⁴

100. En estas circunstancias y, sin perjuicio de las comprobaciones que corresponde realizar al órgano jurisdiccional remitente, me parece evidente que una legislación nacional como la controvertida en el litigio principal, que prohíbe los pagos en efectivo en favor de los pagos por transferencia o de los ingresos en una cuenta de pago cuando su importe sea igual o superior a 10 000 BGN (5 113 euros) y sanciona la vulneración de esa prohibición, es una medida idónea para alcanzar, de manera efectiva y coherente, el objetivo perseguido por esa legislación.

⁵¹ Con arreglo al artículo 18, apartado 4, de dicha Directiva, los Estados miembros podrán requerir a las entidades de crédito que apliquen varios regímenes de comisiones dependiendo del nivel de inclusión bancaria del consumidor, de modo que, en particular, pueden ofrecer condiciones más ventajosas a los consumidores vulnerables que no dispongan de cuenta bancaria. En el considerando 46 de dicha Directiva, el legislador de la Unión precisa que «a fin de garantizar que las cuentas de pago básicas estén a disposición del mayor número posible de consumidores deben ofrecerse de manera gratuita o a cambio de una comisión razonable. Para animar a los consumidores vulnerables que no disponen de cuenta bancaria a participar en el mercado bancario minorista, los Estados miembros deben poder disponer que se les ofrezcan cuentas de pago básicas en condiciones particularmente ventajosas, como, por ejemplo, de forma gratuita».

⁵² Véase, a este respecto, la sentencia de 20 de marzo de 2018, *Menci* (C-524/15, EU:C:2018:197), apartado 31.

⁵³ Asunto C-263/11, EU:C:2012:497.

⁵⁴ Véase la sentencia de 19 de julio de 2012, *Rēdlihs* (C-263/11, EU:C:2012:497), apartado 45.

4. Proporcionalidad de la legislación controvertida en el litigio principal

101. Es preciso, en este momento, apreciar si la legislación controvertida no va más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos que persigue.

102. En efecto, cuando una normativa nacional puede obstaculizar una o varias de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado y el Estado miembro de que se trata invoca razones imperiosas de interés general para justificar ese obstáculo, la normativa nacional en cuestión solo puede, según el Tribunal de Justicia, acogerse a las excepciones así establecidas si es conforme con los derechos fundamentales cuya observancia garantiza el Tribunal de Justicia, entre los que figura el principio de proporcionalidad.⁵⁵

103. Este examen requiere, en mi opinión, analizar la proporcionalidad, por una parte, de la medida dirigida a exigir a los particulares y a las empresas que dispongan de una cuenta bancaria, y, por otra parte, del régimen de sanciones establecido en el artículo 5 de la ZOPB.

a) Proporcionalidad del requisito de ser titular de una cuenta bancaria

104. Como he señalado, el cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 3 de la ZOPB requiere, en particular, por parte de los particulares, que dispongan o se doten de una cuenta bancaria con el fin de realizar la transferencia bancaria o el ingreso en una cuenta de pago de sumas iguales o superiores a 10 000 BGN (5 113 euros).⁵⁶

105. En primer lugar, pienso que la proporcionalidad de este requisito ha de examinarse teniendo en cuenta la inclusión bancaria y la existencia de las medidas mencionadas en los puntos 97 y 98 de las presentes conclusiones.

106. En segundo lugar, soy de la opinión de que la proporcionalidad de este requisito ha de examinarse teniendo en cuenta el umbral de 10 000 BGN (5 113 euros) establecido en el artículo 3, apartado 1, punto 1, de la ZOPB.

107. Dicho umbral no me parece exageradamente bajo dado que no conduce a una situación en la que se rechace el pago de un particular al realizar la compra de productos de primera necesidad o de productos corrientes. Es lo que podría ocurrir si la República de Bulgaria hubiera decidido bajar ese umbral a 1 000 BGN (511,30 euros), según el proyecto de Ley que presentó al BCE el 27 de junio de 2017, solicitando su dictamen.⁵⁷

108. El umbral de 10 000 BGN (5 113 euros) permite a las personas excluidas de la oferta bancaria o a las personas más vulnerables que no tienen acceso a los servicios financieros básicos pagar en efectivo sus compras corrientes, y también prestaciones más costosas, sin estar obligadas a disponer de una cuenta bancaria y sin tener que exponerse al riesgo de ser condenadas a una multa especialmente grave.

⁵⁵ Véase la sentencia de 8 de mayo de 2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383), apartado 64 y jurisprudencia citada.

⁵⁶ Como ya he señalado, toda empresa constituida legalmente dispone, en principio, de una cuenta bancaria, puesto que se trata de una obligación necesaria a efectos de la inscripción en el registro mercantil y del alta como sujeto pasivo del IVA.

⁵⁷ Véase la nota a pie de página 5 de las presentes conclusiones. El BCE consideró desproporcionado esa reducción, teniendo en cuenta el impacto potencialmente negativo en el sistema de pago en efectivo (punto 2.11 del dictamen mencionado).

109. A la vista de estos elementos, y sin perjuicio, una vez más, de las comprobaciones que corresponde efectuar al órgano jurisdiccional remitente en relación con la existencia de las medidas mencionadas en los puntos 97 y 98 de las presentes conclusiones, no considero desproporcionado el requisito, exigido por la legislación controvertida, de ser titular de una cuenta bancaria para realizar pagos por un importe igual o superior a 10 000 BGN (5 113 euros).

110. En cambio, la conclusión es diferente en relación con la proporcionalidad del régimen de sanciones establecido en el artículo 5 de la ZOPB.

b) Proporcionalidad del régimen de sanciones establecido en el artículo 5 de la ZOPB

111. La cuestión relativa a la proporcionalidad del régimen de sanciones establecido en el artículo 5 de la ZOPB se contempla expresamente por el órgano jurisdiccional remitente dentro de la primera parte de su tercera cuestión prejudicial [letra a)].

112. En efecto, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si el requisito de proporcionalidad de las penas, enunciado en el artículo 49, apartado 3, de la Carta, ha de interpretarse en el sentido de que se opone a una legislación nacional, como la controvertida en el litigio principal, que, con el fin de responder a la infracción de las disposiciones que limitan los pagos en efectivo, establece un régimen de sanciones en el que la autoridad nacional encargada de sancionar la comisión de la infracción no puede tener en cuenta las circunstancias concretas del caso, dado que la multa se expresa en un porcentaje del total del pago realizado contraviniendo dichas disposiciones.

1) Observaciones preliminares

113. Al igual que la Comisión, no pienso que las disposiciones establecidas en el artículo 51, apartado 1, de la Carta se opongan a que el Tribunal de Justicia aprecie el régimen de sanciones de que se trata a la luz, en particular, del artículo 49, apartado 3, de la Carta.

114. Si bien es cierto que la legislación nacional controvertida en el litigio principal no corresponde a un ámbito armonizado por el Derecho de la Unión, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los derechos fundamentales garantizados por la Carta deben ser aplicados en todas las situaciones reguladas por el Derecho de la Unión y deben, por lo tanto, ser respetados cuando una normativa nacional esté incluida en el ámbito de aplicación de ese Derecho.⁵⁸ Así, como ya he recordado, cuando una normativa nacional puede obstaculizar una o varias de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado y el Estado miembro de que se trata invoca razones imperiosas de interés general para justificar ese obstáculo, según el Tribunal de Justicia, la normativa nacional en cuestión solo puede acogerse a las excepciones así establecidas si es conforme con los derechos fundamentales cuya observancia garantiza el Tribunal de Justicia.⁵⁹ Pues bien, de lo que se ha expuesto en los puntos 63 a 78 de las presentes conclusiones se desprende que la legislación controvertida en el litigio principal constituye una restricción a la libertad de movimientos de capitales y pagos, en el sentido del artículo 63 TFUE, que puede estar justificada por la necesidad de luchar contra el fraude y la evasión fiscales.

⁵⁸ Véase la sentencia de 8 de mayo de 2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383), apartado 63 y jurisprudencia citada.

⁵⁹ Véase la sentencia de 8 de mayo de 2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383), apartado 64 y jurisprudencia citada.

115. Además, deseo recordar que el Tribunal de Justicia ha declarado 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, a condición de que ejerzan esta competencia respetando el Derecho de la Unión y sus principios generales.⁶⁰ Pues bien, deseo también recordar que el principio de proporcionalidad al que se refiere el órgano jurisdiccional remitente no solo constituye un principio general del Derecho de la Unión,⁶¹ sino también un derecho fundamental consagrado en el artículo 49, apartado 3, de la Carta en la vertiente de proporcionalidad de las penas.

116. A este respecto, pienso que una sanción como la que se prevé en el artículo 5 de la ZOPB puede examinarse a la luz del principio de proporcionalidad de las penas establecido en el artículo 49, apartado 3, de la Carta. Me baso, en este contexto, en los tres criterios que el Tribunal de Justicia considera pertinentes para apreciar el carácter penal de una sanción, a saber, la calificación jurídica de la infracción en Derecho interno, la propia naturaleza de la infracción y, por último, el grado de gravedad de la sanción que puede imponerse al interesado.⁶²

117. Antes que nada, la multa a la que se expone la persona que infringe las disposiciones establecidas en el artículo 3 de la ZOPB es una sanción administrativa que, en mi opinión, reviste claramente tintes penales. De la resolución de remisión se desprende que la sanción administrativa se ha impuesto en el marco de un procedimiento penal. En efecto, el órgano jurisdiccional remitente señala que, la comprobación de la infracción administrativa objeto del litigio principal dio origen a un procedimiento penal de carácter administrativo, como también parecen confirmar los términos del artículo 63 de la ZANN.⁶³ De las instrucciones relativas a la aplicación de la ZOPB también resulta que la resolución por la que se impone una sanción es una resolución penal. Además, la sanción impuesta con arreglo al artículo 5 de la ZOPB no se limita a reparar el perjuicio causado por la infracción. Si bien, como subraya el Gobierno búlgaro en sus observaciones, persigue una finalidad preventiva, me parece que también tiene la de reprimir los incumplimientos de la prohibición de principio establecida en el artículo 3 de la ZOPB. Finalmente, su gravedad da prueba de ello. En efecto, debo subrayar que la sanción administrativa objeto del procedimiento principal adopta, con arreglo al artículo 5 de la ZOPB, la forma de una multa igual, si el infractor es una persona física, 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, al 50 % del total del pago realizado y, en caso de reincidencia, al 100 % de dicho importe. Considero que esta sanción presenta un grado de gravedad elevado, incluso muy elevado, propio de las sanciones de carácter penal según el Tribunal de Justicia.⁶⁴

118. A la vista de estos elementos, estimo, en consecuencia, que el régimen de sanciones introducido por el artículo 5 de la ZOPB puede ser apreciado a la luz del principio de proporcionalidad garantizado por la Carta en su artículo 49, apartado 3.

⁶⁰ Véase la sentencia de 2 de junio de 2016, Kapnoviomichania Karelia (C-81/15, EU:C:2016:398), apartado 48 y jurisprudencia citada.

⁶¹ Véase la sentencia de 21 de febrero de 2008, Netto Supermarkt (C-271/06, EU:C:2008:105), apartado 18 y jurisprudencia citada.

⁶² Véase, a este respecto, el análisis realizado por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 20 de marzo de 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197), apartados 26 a 33.

⁶³ Con arreglo a dicho artículo, el Rayonen sad (Tribunal de Primera Instancia), constituido en formación de juez único, conoce del fondo del asunto y resuelve mediante una sentencia que puede confirmar, revisar o revocar tanto la resolución por la que se inflige la sanción administrativa, como el acta electrónica. La sentencia es recurrible en casación ante el Administrativen sad (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo) por los motivos previstos por el Código de Enjuiciamiento Criminal en caso de reincidencia y según los trámites establecidos en el capítulo 12 del Código de procedimiento contencioso-administrativo.

⁶⁴ Véase la sentencia de 20 de marzo de 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197), apartado 32.

2) *Examen de la proporcionalidad del régimen de sanciones*

119. En la sentencia de 31 de mayo de 2018, Zheng,⁶⁵ relativa a una sanción impuesta por la infracción de los dispositivos de control de la entrada o salida de dinero efectivo de la Unión, el Tribunal de Justicia declaró 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.⁶⁶

120. Para apreciar si el régimen de sanciones en cuestión es conforme con el principio de proporcionalidad, debe tenerse en cuenta, en particular, la naturaleza y la gravedad de la infracción que tales sanciones pretenden penalizar, así como las pautas de determinación de su importe.

121. Por lo que respecta, en primer lugar, a la naturaleza y la gravedad de la infracción que pretende castigar la sanción impuesta con arreglo al artículo 5 de la ZOPB, debo subrayar que el objeto de la misma consiste únicamente en sancionar el incumplimiento de la normativa en materia de limitación de los pagos en efectivo, la cual exige que se recurra a una transferencia bancaria o a un ingreso en una cuenta de pago cuando el importe que se vaya a abonar sea igual o superior a 10 000 BGN (5 113 euros). Nada hay en los autos, como tampoco en la redacción del artículo 5 de la ZOPB, que indique que dicha sanción dependa de que se compruebe la existencia de fraude fiscal. Tampoco parece que la sanción en cuestión tenga por objeto garantizar el cobro del impuesto o de las cotizaciones sociales de quien los adeude. Ningún elemento de los autos permite tampoco determinar si las autoridades competentes pueden realizar el cobro de los impuestos y de las cotizaciones sociales adeudadas con independencia de la imposición de la sanción de que se trata.

122. Por lo que respecta, en segundo lugar, a las pautas de determinación del importe de la sanción de que se trata, deseo recordar que esta sanción consiste en un porcentaje fijo que, para las personas físicas, es del 25 % del total del pago realizado infringiendo el artículo 3 de la ZOPB y, en caso de reincidencia, del 50 % de dicho importe, y, para las personas jurídicas, del 50 % del total del pago realizado infringiendo el artículo 3 de la ZOPB y, en caso de reincidencia, del 100 % de dicho importe.

123. En este caso, parece que el importe de la sanción resulta de un cálculo sencillo basado en el importe total del pago efectuado infringiendo las normas sobre pagos definidas en el artículo 3 de la ZOPB, sin que, por otra parte, sea posible tener en cuenta los elementos que por su naturaleza pueden ponderarse a la hora de apreciar la gravedad de la infracción ni las circunstancias concurrentes.

124. En efecto, de las aclaraciones formuladas por el órgano jurisdiccional remitente y de las respuestas dadas por el Gobierno búlgaro a las preguntas formuladas por el Tribunal de Justicia parece desprenderse que la autoridad nacional encargada de sancionar la infracción y la autoridad judicial que conozca del recurso contra la resolución sancionadora solo pueden tener

⁶⁵ Asunto C-190/17, EU:C:2018:357.

⁶⁶ Véase la sentencia de 31 de mayo de 2018, Zheng (C-190/17, EU:C:2018:357), apartado 40 y jurisprudencia citada.

en cuenta todos los elementos y circunstancias concurrentes en el caso mencionados en el artículo 27, apartados 2 y 3, de la ZANN⁶⁷ en el marco de la apreciación de la escasa entidad de la infracción cometida, a que se refiere el artículo 28, letra a), de la ZANN.⁶⁸

125. En otros términos, a excepción del supuesto en el que la infracción cometida sea de escasa entidad, el cálculo de la multa sería un ejercicio puramente mecánico que no permitiría ni a la autoridad nacional encargada de sancionar la comisión de la infracción ni a la autoridad judicial, en el marco de su control jurisdiccional, modular su importe y atemperar su severidad a lo estrictamente necesario en relación con la gravedad de la infracción cometida.

126. Pues bien, deseo recordar que el principio de proporcionalidad exige proceder a una individualización de la sanción y obliga, en particular, a apreciar el carácter apropiado de la multa a la vista de todas las circunstancias del asunto. Este principio exige no solo del legislador nacional, sino también de todos los que intervienen en el procedimiento, que estructuren su actuación en coherencia con ese principio. Así se desprende de la sentencia de 20 de marzo de 2018, Menci,⁶⁹ en la que el Tribunal de Justicia declaró que, si parece que una normativa nacional puede, en principio, asegurar la conciliación necesaria entre los distintos intereses en conflicto, también debe ser aplicada por las autoridades y los órganos jurisdiccionales nacionales de manera que la sanción, en el asunto de que se trate y para la persona afectada, no sea excesiva con respecto a la gravedad de la infracción cometida.⁷⁰

127. En consecuencia, el principio de proporcionalidad a que se refiere el artículo 49, apartado 3, de la Carta exige, por una parte, que el legislador nacional, al enunciar una norma, no sancione su infracción con una multa desproporcionada y, por otra parte, que el juez nacional, cuando conozca de un recurso contra la resolución sancionadora, no imponga una sanción desproporcionada en relación con la infracción cometida.

128. Por último, considero que una multa que corresponde al 100 % del importe del pago realizado contraviniendo lo dispuesto en el artículo 3 de la ZOPB es claramente excesiva. Esa multa tiene un efecto confiscatorio que va mucho más allá de lo que considero necesario para sancionar la vulneración de una normativa sobre limitación de los pagos en efectivo, y ello con independencia de la cuestión de si esa infracción es constitutiva de fraude fiscal. Dicha sanción puede incluso ser suficiente para poner en peligro las finanzas de una empresa pequeña. En la sentencia de 31 de mayo de 2018, Zheng,⁷¹ el Tribunal de Justicia consideró así que, «aun cuando [la] multa se calcule teniendo en cuenta determinadas circunstancias agravantes, siempre que estas respeten el principio de proporcionalidad, el hecho de que su importe máximo pueda ascender hasta el doble de la cuantía de dinero efectivo no declarada y de que, en cualquier caso,

⁶⁷ Debo recordar que, conforme al artículo 28, letra a), de la ZANN, la autoridad nacional a la que corresponde sancionar la infracción cometida está autorizada a no imponer ninguna sanción en el supuesto de que la infracción sea de escasa entidad, pudiendo limitarse a dirigir una advertencia al infractor.

⁶⁸ Según el artículo 27, apartado 2, de la ZANN, cuyo tenor ha sido aclarado por el órgano jurisdiccional remitente, la autoridad nacional a la que corresponde sancionar la comisión de la infracción debe tener en cuenta el peligro que representan el acto cometido (naturaleza, gravedad y duración de la infracción) y su autor, la naturaleza de la infracción cometida (dolosa o culposa), su motivación y cualesquiera otras circunstancias atenuantes o agravantes, así como la situación económica del autor. En sus aclaraciones, el órgano jurisdiccional remitente señala que la legislación nacional de que se trata no realiza una enumeración exhaustiva de las circunstancias atenuantes y agravantes.

⁶⁹ Asunto C-524/15, EU:C:2018:197.

⁷⁰ Véase la sentencia de 20 de marzo de 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197), apartado 58.

⁷¹ Asunto C-190/17, EU:C:2018:357.

como sucede en el presente asunto, la multa pueda fijarse en un importe equivalente a casi el 100 % de esa cuantía excede de lo que resulta necesario para garantizar el cumplimiento de una obligación de declaración». ⁷²

129. Por lo tanto, a la vista de estos elementos, me inclino a pensar que una norma de Derecho nacional que haga posible la imposición de una multa calculada con arreglo a un porcentaje fijo aplicable al importe total del pago abonado contraviniendo la prohibición de pagos en efectivo y que excluya cualquier modulación de su importe en función de las circunstancias concurrentes es contraria al principio de proporcionalidad.

130. Después de haber valorado todos estos elementos, propongo ahora al Tribunal de Justicia que declare que, sin perjuicio de las comprobaciones que lleve a cabo el órgano jurisdiccional nacional, el artículo 63 TFUE no se opone a una legislación nacional como la controvertida, que se justifica por la necesidad de combatir el fraude y la evasión fiscal, si es idónea para garantizar la realización de ese objetivo y no excede de lo necesario para alcanzarlo.

131. Corresponde al órgano jurisdiccional nacional comprobar si se cumplen tales requisitos, habida cuenta de las siguientes consideraciones:

- dicha legislación solo puede alcanzar verdaderamente dicho objetivo en tanto en cuanto lleve aparejadas, por una parte, medidas que tengan en cuenta la inclusión bancaria de los particulares. A este respecto, el órgano jurisdiccional nacional debería cerciorarse, en particular, de que las personas vulnerables que no disponen de cuenta bancaria tengan la posibilidad de acceder a una cuenta de pago básica en condiciones más favorables que las que se aplican a los demás consumidores, con arreglo al artículo 18, apartado 4, de la Directiva 2014/92. Por otra parte, el órgano jurisdiccional nacional debería comprobar si esta legislación lleva aparejadas medidas particulares o excepciones en favor de las personas que, por motivos legítimos distintos de la incapacidad, no pueden realizar una transferencia bancaria o un ingreso en una cuenta de pago;
- tal legislación puede constituir una medida contraria al principio de proporcionalidad en la medida en que prevé que el importe de la multa a la que se exponen las personas físicas o jurídicas en caso de vulneración de la normativa sobre limitación de los pagos en efectivo se calcula con arreglo a un porcentaje fijo aplicable al importe total del pago efectuado contraviniendo esa normativa y en que excluye cualquier modulación del importe de dicha multa en función de las circunstancias concretas del caso.

V. Conclusión

132. A la luz de las consideraciones que anteceden, propongo al Tribunal de Justicia que conteste al Administrativen sad Blagoevgrad (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Blagoevgrad, Bulgaria) de la siguiente manera:

- «1) Una legislación nacional, como la controvertida en el asunto principal, que, para combatir el fraude y la evasión fiscal, prohíbe a las personas físicas o jurídicas realizar, en el territorio nacional, el pago en efectivo cuando su importe sea igual o superior al umbral establecido 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 y del

⁷² Apartado 45 de dicha sentencia.

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, 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 y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión.

- 2) El artículo 63 TFUE debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una legislación nacional como la controvertida, que se justifica por la necesidad de combatir el fraude y la evasión fiscal, si es idónea para garantizar la realización de ese objetivo y no excede de lo necesario para alcanzarlo.

Corresponde al órgano jurisdiccional nacional comprobar si se cumplen tales requisitos, habida cuenta de las siguientes consideraciones:

- dicha legislación solo puede alcanzar verdaderamente dicho objetivo en tanto en cuanto lleve aparejadas, por una parte, medidas que tengan en cuenta la inclusión bancaria de los particulares. A este respecto, el órgano jurisdiccional nacional debería cerciorarse, en particular, de que las personas vulnerables que no disponen de cuenta bancaria tengan la posibilidad de acceder a una cuenta de pago básica, en condiciones más favorables que las que se aplican a los demás consumidores, con arreglo al artículo 18, apartado 4, de la Directiva 2014/92/UE del Parlamento y del Consejo, de 23 de julio de 2014, sobre la comparabilidad de las comisiones conexas a las cuentas de pago, el traslado de cuentas de pago y el acceso a cuentas de pago básicas. Por otra parte, el órgano jurisdiccional nacional debería comprobar si esta legislación lleva aparejadas medidas particulares o excepciones en favor de las personas que, por motivos legítimos distintos de la incapacidad, no pueden realizar una transferencia bancaria o un ingreso en una cuenta de pago;
- tal legislación puede constituir una medida contraria al principio de proporcionalidad en la medida en que prevé que el importe de la multa a la que se exponen las personas físicas o jurídicas en caso de vulneración de la normativa sobre limitación de los pagos en efectivo se calcula con arreglo a un porcentaje fijo aplicable al importe total del pago efectuado contraviniendo esa normativa y en que excluye cualquier modulación del importe de dicha multa en función de las circunstancias concretas del caso.»