Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 16 de julio de 2015*

«Procedimiento prejudicial — Reglamento (CE) nº 1889/2005 — Controles de entrada o salida del dinero en efectivo de la Unión Europea — Artículos 3 y 9 — Obligación de declarar — Incumplimiento — Sanciones — Proporcionalidad»

En el asunto C-255/14,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Hungría), mediante resolución de 19 de mayo de 2014, recibida en el Tribunal de Justicia el 27 de mayo de 2014, en el procedimiento entre

Robert Michal Chmielewski

y

Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por la Sra. R. Silva de Lapuerta (Ponente), Presidenta de Sala, y los Sres. J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, J.L. da Cruz Vilaça y C. Lycourgos, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Wathelet;

Secretario: Sr. I. Illéssy, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 18 de marzo de 2015;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de la Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága, por el Sr. B. Gyenge, en calidad de agente;

— en nombre del Gobierno húngaro, por los Sres. Z. Fehér y G. Koós y por la Sra. M. Tátrai, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno belga, por el Sr. J.-C. Halleux y por las Sras. M. Jacobs y C. Pochet, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno español, por la Sra. A. Gavela Llopis, en calidad de agente;

* Lengua de procedimiento: húngaro.

— en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. P. Gentili, avvocato dello Stato;

— en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. L. Grønfeldt y el Sr. A. Sipos, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 7 de mayo de 2015;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 65 TFUE y 9 del Reglamento (CE) nº 1889/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, relativo a los controles de la entrada o salida de dinero efectivo de la Comunidad (DO L 309, p. 9).

2 Dicha petición se presentó en el marco de un litigio entre el Sr. Chmielewski y la Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága (Dirección general de inspección aduanera y tributaria de la región de Del-alföld, perteneciente a la Administración nacional de hacienda y aduanas), en relación con la multa que este órgano había impuesto a aquél por no haber declarado la cantidad de dinero en efectivo que transportaba en el momento de su entrada en el territorio de la Unión Europea.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

3 Los considerandos 1 a 3, 5, 6 y 13 del Reglamento nº 1889/2005 tienen la siguiente redacción:

«(1) Una de las misiones de la Comunidad es promover un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria. A tal efecto, el mercado interior implica un espacio sin fronteras interiores en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales está garantizada.

(2) La introducción en el sistema financiero de ingresos procedentes de actividades ilegales y la inversión de dicho dinero tras su blanqueo van en detrimento de un desarrollo económico firme y sostenible. En consecuencia, la Directiva 91/308/CEE del Consejo, de 10 de junio de 1991, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales [DO L 166, p. 77], introdujo un mecanismo comunitario para evitar el blanqueo de capitales mediante un control de las transacciones efectuadas a través de entidades de crédito e instituciones financieras, así como de determinados tipos de profesiones. Dado que existe el riesgo de que la aplicación de dicho mecanismo conlleve un aumento de los movimientos de dinero efectivo para fines ilícitos, la Directiva 91/308[…] debe completarse con un sistema de control del dinero efectivo que entre o salga de la Comunidad.

(3) Actualmente, sólo algunos Estados miembros aplican, con arreglo a la legislación nacional, sistemas de control del tipo indicado. Las disparidades entre las diversas legislaciones van en detrimento de un funcionamiento correcto del mercado interior. Por ello, deben armonizarse a escala comunitaria los elementos fundamentales de dichas legislaciones para garantizar un nivel de control equivalente de los movimientos de dinero efectivo que cruzan las fronteras de la

Comunidad. No obstante, dicha armonización no debe afectar a la posibilidad de que los Estados miembros realicen, de acuerdo con las disposiciones existentes del Tratado, controles nacionales de los movimientos de dinero efectivo dentro de la Comunidad.

[...]

(5) En consecuencia, el dinero efectivo transportado por cualquier persona física que entre o salga de la Comunidad debe estar sujeto al principio de la obligatoriedad de declaración. Este principio permitiría a las autoridades aduaneras recabar información sobre los movimientos de dinero efectivo y, si procede, transmitir esa información a las demás autoridades. [...]

(6) Teniendo en cuenta su objetivo de prevención y carácter disuasorio, la obligación de declarar debe cumplirse a la entrada o salida de la Comunidad. No obstante, con el fin de concentrar la actuación de las autoridades en los movimientos significativos de dinero efectivo, solamente los movimientos de un importe igual o superior a 10 000 EUR deben estar sujetos a dicha obligación. También debe especificarse que la obligación de declarar recae sobre la persona física que sea portadora del dinero efectivo, independientemente de que sea o no propietaria del mismo.

[...]

(13) Las facultades de las autoridades competentes deben completarse con la obligación de los Estados miembros de establecer sanciones. No obstante, debe sancionarse únicamente el hecho de no declarar, en contravención del presente Reglamento.»

4 A tenor del artículo 1, apartado 1, del mismo Reglamento nº 1889/2005:

«El presente Reglamento completa lo dispuesto en la Directiva 91/308[…] en lo que se refiere a las transacciones efectuadas a través de entidades de crédito e instituciones financieras, así como de determinadas profesiones, al establecer normas armonizadas para el control, por las autoridades competentes, de la entrada o salida de dinero efectivo de la Comunidad.»

5 El artículo 3 del citado Reglamento dispone lo siguiente:

«1. Toda persona física que entre en la Comunidad o salga de ella y sea portadora de una suma de dinero efectivo igual o superior a 10 000 EUR deberá declarar dicha suma a las autoridades competentes del Estado miembro a través del cual entre o salga de la Comunidad de conformidad con el presente Reglamento. La obligación de declarar no se habrá cumplido cuando la información facilitada sea incorrecta o incompleta.

2. La declaración contemplada en el apartado 1 deberá contener datos relativos a:

[...]

e) la procedencia y el uso previsto del dinero efectivo;

[...]»

6 El artículo 4, apartado 2, del mismo Reglamento establece:

«En caso de incumplimiento de la obligación de declarar a que se refiere el artículo 3, podrá retenerse el dinero efectivo por decisión administrativa en las condiciones fijadas en la legislación nacional.»

7 El artículo 9, apartado 1, del Reglamento nº 1889/2005 dispone lo siguiente:

«Los Estados miembros fijarán las sanciones que deberán aplicarse en caso de incumplimiento de la obligación de declarar establecida en el artículo 3. Las sanciones deberán ser eficaces, proporcionales y disuasorias.»

Derecho húngaro

8 En virtud del artículo 1 de la Ley nº XLVIII de 2007, adoptada para la ejecución del [Reglamento nº 1889/2005], en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «Ley nº XLVIII»), la Administración de aduanas es competente para la ejecución del Reglamento nº 1889/2005.

9 El artículo 3 de la Ley nº XLVIII prevé que, a efectos del control del tráfico de dinero en efectivo y con el fin de comprobar el cumplimiento de la obligación de declarar establecida en el artículo 3 del citado Reglamento, la autoridad aduanera, en ejercicio de su competencia como Administración aduanera, estará facultada para controlar a las personas físicas, sus equipajes y sus medios de transporte.

10 El artículo 5/A, apartado 1, de la Ley nº XLVIII dispone lo siguiente:

«La persona física que entre en el territorio de la Comunidad o que salga de él y que cumpla de manera incorrecta o incompleta la obligación de declarar que establece el artículo 3, apartado 1, del Reglamento [nº 1889/2005], en relación con el dinero en efectivo que tenga en su poder según se define en el artículo 2, número 2, [de dicho] Reglamento, o que no cumpla en absoluto la mencionada obligación, deberá pagar *in situ*, conforme al artículo 9 del Reglamento [nº 1889/2005], una multa, cuyo importe se determinará en [forintos húngaros (HUF)], equivalente:

a) al 10 % de la cantidad que se halle en su poder, en caso de que la suma de dinero en efectivo sea de 10 000 euros o más, siempre que ésta no supere los 20 000 euros;

b) al 40 % de la cantidad que se halle en su poder, en caso de que la suma de dinero en efectivo supere los 20 000 euros y no supere los 50 000 euros;

c) al 60 % de la cantidad que se halle en su poder, en caso de que la suma de dinero en efectivo supere los 50 000 euros.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

11 El 9 de agosto de 2012, el Sr. Chmielewski entró en territorio húngaro, procedente de Serbia, sin declarar la suma de dinero en efectivo que transportaba, a saber, un importe total de 147 492 euros, integrado por 249 150 levas búlgaras (BGN), 30 000 liras turcas (TRY) y 29 394 leus rumanos (RON).

12 Mediante resolución de 4 de octubre de 2013, la Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága condenó al Sr. Chmielewski a pagar una multa de carácter administrativo de 24 532 000 HUF por haber incumplido la obligación que le incumbía en virtud del Reglamento nº 1889/2005 y de la Ley nº XLVIII, puesto que no había declarado las cantidades controvertidas en el momento de entrar en el territorio de la Unión.

13 El Sr. Chmielewski interpuso recurso contencioso-administrativo contra dicha resolución ante el tribunal remitente, alegando, entre otros extremos, que las disposiciones de la Ley nº XLVIII de 2007 resultaban contrarias al Derecho de la Unión.

14 En tales circunstancias, el Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi bíróság (Tribunal de lo contencioso-administrativo y de lo laboral de Kecskemét) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) La cuantía de la multa de carácter administrativo impuesta en virtud del artículo 5/A de la Ley nº XLVIII […], de ejecución del Reglamento [nº 1889/2005], ¿satisface la exigencia que contiene el artículo 9, apartado 1, del referido Reglamento, según la cual las sanciones que se establezcan en Derecho nacional deberán ser eficaces, disuasorias y, al mismo tiempo, proporcionadas a la infracción jurídica cometida y al objetivo que se persigue?

2) ¿Contraviene el artículo 5/A de la Ley [nº XLVIII], como consecuencia de la cuantía de las multas que establece, la prohibición de restricciones encubiertas de la libre circulación de capitales que se recoge en el Tratado de la Unión Europea y en el artículo 65, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

15 Mediante las cuestiones prejudiciales, que procede examinar conjuntamente, el tribunal remitente pide sustancialmente que se dilucide si los artículos 65 TFUE, apartado 3, y 9, apartado 1, del Reglamento nº 1889/2005 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que, para sancionar el incumplimiento de la obligación de declarar prevista en el artículo 3 del mismo Reglamento, impone el pago de una multa de carácter administrativo cuya cuantía equivale al 60 % de la suma de dinero en efectivo no declarado, cuando tal cantidad sea superior a 50 000 euros.

16 En la medida en que el Reglamento nº 1889/2005 establece normas armonizadas en materia de control de los movimientos de entrada o salida de dinero en efectivo de la Unión, procede examinar la normativa controvertida en el litigio principal antes de nada en relación con las disposiciones del citado Reglamento.

17 Según resulta del artículo 1, apartado 1, del Reglamento nº 1889/2005, en relación con sus considerandos 1 a 3, dicho Reglamento tiene por objeto completar, en el contexto del fomento de un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible en el conjunto de la Unión, lo dispuesto en la Directiva 91/308, estableciendo al efecto normas armonizadas para el control de la entrada o salida de dinero en efectivo de la Unión.

18 De este modo, de conformidad con los considerandos 2, 5 y 6 del Reglamento nº 1889/2005, éste tiene por objeto prevenir, disuadir y evitar tanto la introducción en el sistema financiero de ingresos procedentes de actividades ilegales como la inversión de dicho dinero tras su blanqueo, mediante el establecimiento, en particular, del principio de declaración obligatoria de los mencionados movimientos de dinero en efectivo que permita recabar información sobre los mismos.

19 A este respecto, el artículo 3, apartado 1, del citado Reglamento dispone que toda persona física que entre en la Unión o salga de ella transportando una suma de dinero en efectivo igual o superior a 10 000 EUR tendrá la obligación de declarar esa cantidad.

20 En virtud del artículo 9, apartado 1, del mismo Reglamento, los Estados miembros están obligados a determinar las sanciones que deberán aplicarse en caso de incumplimiento de la obligación de declarar. A tenor de esa misma disposición, las sanciones de ese modo previstas deberán ser eficaces, proporcionadas y disuasorias.

21 A este respecto, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, 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 serán competentes para establecer las sanciones que consideren adecuadas. No obstante, estarán obligados a ejercer esta competencia con observancia del Derecho de la Unión y de los principios generales de este Derecho y, por consiguiente, respetando el principio de proporcionalidad (véanse las sentencias Ntionik y Pikoulas, C-430/05, EU:C:2007:410, apartado 53, y Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, apartado 23).

22 En particular, las medidas administrativas o represivas que permite una normativa nacional no deben exceder de lo que resulta necesario para lograr los objetivos legítimamente perseguidos por dicha normativa (véanse las sentencias Ntionik y Pikoulas, C-430/05, EU:C:2007:410, apartado 54, y Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, apartados 24 y 53).

23 En este contexto, el Tribunal de Justicia ha declarado que la gravedad de las sanciones deberá adecuarse a la gravedad de las infracciones que castigan, garantizando un efecto realmente disuasorio y respetando al mismo tiempo el principio general de proporcionalidad (véanse las sentencias Asociația Accept, C-81/12, EU:C:2013:275, apartado 63, y LCL Le Crédit Lyonnais, C-565/12, EU:C:2014:190, apartado 45).

24 En lo que atañe al litigio principal, procede observar que el carácter efectivo y disuasorio de las sanciones previstas en el artículo 5/A de la Ley nº XLVIII no ha sido cuestionado ni ante el tribunal remitente ni ante el Tribunal de Justicia.

25 En este contexto, basta con hacer constar que unas sanciones como las controvertidas en el litigio principal parecen idóneas para alcanzar los objetivos perseguidos por el Reglamento nº 1889/2005 y garantizar la aplicación efectiva de la obligación de declarar prevista en el artículo 3 del mismo Reglamento, puesto que son adecuadas para disuadir de incumplir esa obligación a las personas de que se trate.

26 Por otro lado, un sistema en virtud del cual la cuantía de las sanciones a que se refiere el artículo 9 del citado Reglamento varía en función de la cantidad de dinero en efectivo que no se ha declarado no resulta, en principio, desproporcionado en sí mismo.

27 En lo que atañe a la proporcionalidad de las sanciones previstas en la normativa controvertida en el litigio principal, cabe observar que la cuantía de las multas que impone dicha normativa tiene carácter progresivo en función de la cantidad de dinero en efectivo no declarada.

28 Contrariamente a lo que sostiene la Comisión Europea, la exigencia de proporcionalidad a la que deben atenerse las sanciones que los Estados miembros establezcan en aplicación del artículo 9 del Reglamento nº 1889/2005 no implica que las autoridades competentes estén obligadas a tener en cuenta las circunstancias específicas de cada caso concreto.

29 Tal como ha observado el Abogado General en los puntos 79 a 81 de sus conclusiones, los Estados miembros disponen, en virtud del artículo 9, apartado 1, del Reglamento nº 1889/2005, de un margen de discrecionalidad al elegir las sanciones que consideren oportuno establecer a fin de garantizar el cumplimiento de la obligación de declarar prevista en el artículo 3 del mismo Reglamento, en el bien entendido de que el incumplimiento de tal obligación ha de poder sancionarse de un modo sencillo, eficaz y disuasorio, y ello sin que las autoridades competentes hayan de tener necesariamente en cuenta otras circunstancias, como pueden ser la intencionalidad o la reincidencia.

30 No obstante, habida cuenta de la naturaleza de la infracción de que se trata, a saber, el incumplimiento de la obligación de declarar prevista en el artículo 3 del Reglamento nº 1889/2005, no parece proporcionada una multa cuya cuantía equivale al 60 % de la suma de dinero en efectivo no declarada,

cuando esa cantidad sea superior 50 000 euros. En efecto, una multa de esa cuantía rebasa los límites de lo que resulta necesario para garantizar el cumplimiento de la referida obligación y conseguir los objetivos perseguidos por el citado Reglamento.

31 A este respecto, procede recordar que la finalidad de las sanciones a que se refiere el artículo 9 del Reglamento nº 1889/2005 no es castigar eventuales actividades fraudulentas o ilícitas, sino sancionar el mero incumplimiento de la referida obligación de declarar.

32 En este contexto, cabe observar que, tal como se desprende de los considerandos 3 y 15 del Reglamento nº 1889/2005, la finalidad de este Reglamento es garantizar un control más eficaz de los movimientos del dinero en efectivo que entre o salga de la Unión, con objeto de impedir la introducción en el sistema financiero de ingresos procedentes de actividades ilegales, con observancia al mismo tiempo de los principios reconocidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

33 Es preciso observar asimismo que el artículo 4, apartado 2, del Reglamento nº 1889/2005 dispone que, mediante decisión administrativa y en las condiciones fijadas en la legislación nacional, podrá retenerse el dinero en efectivo que no haya sido objeto de la declaración prevista en el artículo 3 del mismo Reglamento, especialmente a fin de que las autoridades competentes puedan efectuar las comprobaciones e inspecciones que resulten necesarias para determinar la procedencia del dinero en efectivo de que se trate, el uso previsto del mismo y el destino que se pretenda darle. De este modo, una sanción que consistiera en una multa de un importe inferior, combinada con una medida de retención del dinero en efectivo no declarado con arreglo al mencionado artículo 3, permitiría alcanzar los objetivos perseguidos por el citado Reglamento sin rebasar los límites de lo que resulta necesario al efecto.

34 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, no procede examinar si existe una restricción a efectos del artículo 65 TFUE, apartado 3.

35 En tales circunstancias, procede responder a las cuestiones prejudiciales planteadas que el artículo 9, apartado 1, del Reglamento nº 1880/20005 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que, para sancionar el incumplimiento de la obligación de declarar prevista en el artículo 3 del mismo Reglamento, impone el pago de una multa de carácter administrativo cuya cuantía equivale al 60 % de la suma de dinero en efectivo no declarada, cuando esa cantidad sea superior a 50 000 euros.

Costas

36 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) declara:

El artículo 9, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 1889/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, relativo a los controles de la entrada o salida de dinero efectivo de la Comunidad, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que, para sancionar el incumplimiento de la obligación de declarar prevista en el artículo 3 del mismo Reglamento, impone el pago de una multa de carácter administrativo cuya cuantía equivale al 60 % de la suma de dinero en efectivo no declarada, cuando esa cantidad sea superior a 50 000 euros.

Firmas