SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 23 de febrero de 1995 *

En los asuntos acumulados C-358/93 y C-416/93,

que tienen por objeto dos peticiones dirigidas al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por el Juzgado Central de lo Penal de la Audiencia Nacional, destinadas a obtener, en los procesos penales seguidos ante dicho órgano jurisdiccional contra

Aldo Bordessa (asunto C-358/93)

y

Vicente Marí Mellado,

Concepción Barbero Maestre (asunto C-416/93),

una decisión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 30 y 59 del Tratado CEE, así como de los artículos 1 y 4 de la Directiva 88/361/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1988, para la aplicación del artículo 67 del Tratado (DO L 178, p. 5),

* Lengua de procedimiento: español.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente; F.A. Schockweiler y P.J.G. Kapteyn (Ponente), Presidentes de Sala; G.F. Mancini, C.N. Kakouris, J.C. Moitinho de Almeida y J.L. Murray, Jueces;

Abogado General: Sr. G. Tesauro;
Secretaria: Sra. D. Louterman-Hubeau, administradora principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

En el asunto C-358/93:

— En nombre del Ministerio Fiscal, por el Sr. Florentino Orti Ponte, Fiscal de la Audiencia Nacional;

— en nombre del Sr. Aldo Bordessa, por los Sres. Francisco Velasco Muñoz Cuéllar, Procurador de los Tribunales, y José Colls Alsius, Abogado del Ilustre Colegio de Barcelona;

— en nombre del Gobierno español, por los Sres. A. Navarro González, Director General de Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria, y M. Bravo-Ferrer Delgado, Abogado del Estado, en calidad de Agentes;

— en nombre del Gobierno neerlandés, por el Sr. J.G. Lammers, Plaatsvervangend Juridisch Adviseur del Ministerie van Buitenlandse zaken, en calidad de Agente;

— en nombre del Gobierno portugués, por los Sres. Luís Fernandes, Director do Serviço Jurídico de la Direcção-Geral das Comunidades Europeias del Ministério dos Negócios Estrangeiros, y Jorge Santos, Consultor del Departamento de Serviços Jurídicos del Banco de Portugal, en calidad de Agentes;

— en nombre del Gobierno del Reino Unido, por los Sres. J.E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, y Derrick Wyatt, QC, en calidad de Agentes;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. Thomas Cusack, Consejero Jurídico, y la Sra. Blanca Rodríguez Galindo, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes;

y en el asunto C-416/93:

— En nombre del Ministerio Fiscal, por el Sr. Florentino Orti Ponte, Fiscal de la Audiencia Nacional;

— en nombre del Gobierno español, por los Sres. A. Navarro González, Director General de Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria, y M. Bravo-Ferrer Delgado, Abogado del Estado, en calidad de Agentes;

— en nombre del Gobierno francés, por la Sra. Catherine de Salins, sous-directeur de la direction des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, y el Sr. Nicolas Eybalin, secrétaire des Affaires étrangères del mismo Ministerio, en calidad de Agentes;

— en nombre del Gobierno portugués, por los Sres. Luís Fernandes, Director do Serviço Jurídico de la Direcção-Geral das Comunidades Europeias del Ministério dos Negócios Estrangeiros, y Jorge Santos, Consultor del Departamento de Serviços Jurídicos del Banco de Portugal, en calidad de Agentes;

— en nombre del Gobierno del Reino Unido, por el Sr. J.E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, en calidad de Agente;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por las Sras. Blanca Rodríguez Galindo y Hélène Michard, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales del Ministerio Fiscal; de los Sres. Aldo Bordessa (asunto C-358/93) y Vicente Marí Mellado y de la Sra. Concepción Barbero Maestre (asunto C-416/93), representados por el Sr. D. Alvarez Pastor, Abogado del Ilustre Colegio de Madrid; del Gobierno español; del Gobierno belga, representado por los Sres. P. Duray, conseiller adjoint del ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement, y J.-V. Louis, chef du service juridique de la Banque nationale de Belgique, en calidad de Agentes; del Gobierno portugués; del Gobierno del Reino Unido, y de la Comisión, expuestas en la vista de 4 de octubre de 1994;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 17 de noviembre de 1994;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante auto de 19 de junio de 1993, recibido en el Tribunal de Justicia el 16 de julio siguiente y registrado con el n° C-358/93, y mediante auto de 20 de septiembre de 1993, recibido en el Tribunal de Justicia el 7 de octubre siguiente y registrado con el n° C-416/93, la Audiencia Nacional planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, cuatro cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación de los artículos 30 y 59 del Tratado CEE, así como de los artículos 1 y 4 de la Directiva 88/361/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1988, para la aplicación del artículo 67 del Tratado (DO L 178, p. 5; en lo sucesivo, «Directiva»).

2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de dos procesos penales. El 10 de noviembre de 1992, el Sr. Aldo Bordessa (asunto C-358/93), de nacionalidad y resi-

dencia italiana, se presentó en la Aduana de La Junquera (Girona) con destino a Francia. Durante una inspección del vehículo se descubrieron, escondidos en diversos lugares, billetes de banco por un total de casi 50.000.000 de pesetas. Al carecer de la autorización exigida por la legislación española para la exportación de dicha suma de dinero, se detuvo al Sr. Bordessa y se aprehendió el dinero. El 19 de noviembre de 1992, el matrimonio Marí Mellado y Barbero Maestre (asunto C-416/93), de nacionalidad y residencia española, cruzó la frontera por el mismo puesto fronterizo. A continuación, las autoridades francesas descubrieron en su vehículo, durante un control efectuado en su territorio, billetes de banco por valor de 38.000.000 de pesetas. Al no haberse solicitado a las autoridades españolas ninguna autorización para la exportación de dicha suma, se inició un proceso penal ante los órganos jurisdiccionales españoles.

3 Conforme al apartado 1 del artículo 4 del Real Decreto 1816/1991, de 20 de diciembre, sobre Transacciones Económicas con el Exterior, la exportación, en particular, de moneda metálica, billetes de banco y cheques bancarios al portador, estén cifrados en pesetas o en moneda extranjera, estará sujeta a previa declaración cuando su importe sea superior a 1.000.000 de pesetas por persona y viaje, y a previa autorización administrativa cuando su importe sea superior a 5.000.000 de pesetas por persona y viaje.

4 Este Decreto fue modificado por el Real Decreto 42/1993, de 15 de enero, que no representa, según el órgano jurisdiccional remitente, más que una mejora técnica.

5 El órgano jurisdiccional remitente considera que la validez y la eficacia de dicha disposición, en relación con el Derecho comunitario, constituyen una cuestión pre-

via al reconocimiento de la infracción penal prevista por la Ley 40/1979, de 10 de diciembre, sobre Régimen Jurídico de Control de Cambios, modificada por la Ley Orgánica 10/1983, de 16 de agosto. En estas circunstancias, la Audiencia Nacional suspendió el procedimiento y planteó al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) El artículo 30 T.C.E.E., ¿se opone a una reglamentación de un Estado miembro que somete la salida del territorio nacional portando moneda metálica, billetes de banco o cheques al portador, a la realización de una declaración previa, si excede su importe de un millón de pesetas, y a la obtención de una autorización administrativa previa si excede de cinco millones de pesetas, aparejando al incumplimiento de dichos requisitos sanciones penales, que pueden incluir la privación de libertad?

2) El artículo 59 T.C.E.E., ¿se opone a una reglamentación como la descrita en la cuestión primera?

3) Una reglamentación como la descrita en las cuestiones anteriores, ¿es compatible con lo dispuesto en los artículos 1° y 4° de la Directiva 88/361/CEE?

4) Para el caso de una respuesta negativa a la cuestión tercera, ¿las normas del artículo 1°, en relación con el 4°, de la Directiva 88/361/CEE, reúnen los requisitos necesarios para ser invocadas frente al Estado español ante los Tribunales nacionales y determinar la inaplicación de las normas nacionales que se le opongan?»

6 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 13 de junio de 1994 ambos asuntos fueron acumulados, de conformidad con el artículo 43 del Reglamento de Procedimiento, a efectos de la fase oral y de la sentencia.

7 Procede señalar, con carácter preliminar, que el apartado 1 del artículo 1 de la Directiva impone a los Estados miembros la obligación de suprimir las restricciones a los movimientos de capitales que tienen lugar entre las personas residentes en los Estados miembros. No obstante, como por otra parte indicó el órgano jurisdiccional remitente, el Reino de España fue autorizado, con arreglo al apartado 2 del artículo 6 de la Directiva, a mantener temporalmente restricciones a los movimientos de capitales enumerados en el Anexo IV, en las condiciones y plazos previstos en dicho Anexo. Entre las operaciones en él enumeradas figuran, en particular, en la lista IV, la importación y exportación materiales de valores-medios de pago, cuya liberalización pudo aplazar el Reino de España hasta el 31 de diciembre de 1992.

8 Dado que los hechos de ambos asuntos se produjeron antes de dicha fecha, los Gobiernos francés y portugués expresaron dudas en cuanto a la aplicabilidad de la Directiva a los hechos del caso de autos.

9 No obstante, de la resolución de remisión se deduce que el órgano jurisdiccional nacional consideró necesario plantear al Tribunal de Justicia una cuestión sobre la interpretación de los artículos 1 y 4 de la Directiva, debido a que tendría que aplicar, en su caso, el principio de retroactividad de la Ley penal más favorable, conocido en su Derecho nacional. En consecuencia, excluiría la aplicación del Derecho nacional en la medida en que fuera contrario al Derecho comunitario. Este extremo fue, por otra parte, confirmado durante la vista por las partes del litigio principal.

10 Por consiguiente, procede responder a las cuestiones planteadas en la medida en que corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales apreciar tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar su resolución como la pertinencia de las cuestiones que plantean al Tribunal de Justicia (véase la sentencia de 2 de junio de 1994, AC-ATEL Electronics Vertriebs, C-30/93, Rec. p. I-2305).

Sobre las dos primeras cuestiones

11 Mediante estas cuestiones, el órgano jurisdiccional nacional pretende saber si los artículos 30 y 59 del Tratado se oponen a una normativa, como la del caso de autos, que supedita la exportación de monedas, billetes de banco o cheques al portador a una autorización administrativa o a una declaración previa y que apareja sanciones penales a dicha exigencia.

12 Por lo que respecta, en particular, al artículo 30 del Tratado, procede señalar, en primer lugar, que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se deduce que, en el sistema del Tratado, los medios de pago no deben considerarse mercancías sometidas a las disposiciones de los artículos 30 a 37 del Tratado (sentencia de 23 de noviembre de 1978, Thompson y otros, 7/78, Rec. p. 2247, apartado 25).

13 Además, del sistema del Tratado resulta que una transferencia material de valores no está sometida a los artículos 30 y 59, sino al artículo 67 y a la Directiva para la aplicación de esta disposición.

14 Aun cuando se demostrara que dicha transferencia constituye un pago correspondiente a intercambios de mercancías o de servicios, tal operación no estaría regulada por los artículos 30 y 59, sino por el artículo 106 del Tratado.

15 Por consiguiente, procede responder a las dos primeras cuestiones que una normativa que supedita la exportación de monedas, billetes de banco o cheques al portador a una autorización administrativa o a una declaración previa y que apareja sanciones penales a dicha exigencia no está comprendida en el ámbito de aplicación de los artículos 30 y 59 del Tratado.

Sobre la tercera cuestión

16 Mediante su tercera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, esencialmente, si los artículos 1 y 4 de la Directiva se oponen a que una legislación nacional supedite la exportación de monedas, billetes de banco o cheques al portador a una autorización o a una declaración previa.

17 Procede recordar, en primer lugar, que la Directiva llevó a cabo la liberalización completa de los movimientos de capitales y, a tal efecto, impuso a los Estados miembros, en su artículo 1, la obligación de suprimir las restricciones a los movimientos de capitales que tienen lugar entre las personas residentes en los Estados miembros.

18 A continuación, debe precisarse que, con arreglo al párrafo primero del artículo 4 de esta misma Directiva, los Estados miembros pueden «adoptar las medidas indispensables para impedir las infracciones a sus Leyes y Reglamentos, en particular, en materia fiscal o de control prudencial de las entidades financieras, y establecer procedimientos de declaración de los movimientos de capitales que tengan como objeto la información administrativa o estadística».

19 A este respecto, procede indicar que la eficacia de los controles fiscales y la lucha contra actividades ilícitas, como el fraude fiscal, el blanqueo de dinero, el tráfico de estupefacientes y el terrorismo, se invocaron como objetivos que justifican la normativa de que se trata.

20 Por consiguiente, es necesario examinar si, al perseguir dichos objetivos, los Estados miembros adoptan medidas que se insertan en el marco del párrafo primero del artículo 4 de la Directiva y que afectan, en consecuencia, a intereses que pueden legítimamente proteger.

21 A este respecto, debe indicarse que el párrafo primero del artículo 4 de la Directiva se refiere expresamente a medidas indispensables para impedir las infracciones a sus Leyes y Reglamentos, «en particular», en materia fiscal o de control prudencial de las entidades financieras. De ello se deduce que también están autorizadas otras medidas, siempre que tengan por objeto impedir actividades ilícitas de gravedad comparable, como el blanqueo de dinero, el tráfico de estupefacientes y el terrorismo.

22 Por otra parte, esta interpretación se ve confirmada por la introducción, en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, del artículo 73 D, que reproduce fundamentalmente, en la letra b) de su apartado 1, el párrafo primero del artículo 4 de la Directiva, añadiendo que los Estados miembros tienen derecho a tomar medidas justificadas por razones de orden público o de seguridad pública.

23 Por consiguiente, es necesario analizar a la luz de estas consideraciones si la exigencia de una autorización o de una declaración previa impuesta por las autoridades de un Estado miembro con ocasión de una transferencia de monedas, billetes de banco o cheques al portador debe considerarse una medida indispensable a efectos del párrafo primero del artículo 4 de la Directiva.

24 En primer lugar, debe señalarse que, como indicó el Abogado General en el punto 17 de sus conclusiones, la autorización suspende las exportaciones de divisas y las supedita en cada caso a la aprobación de la Administración, que debe pedirse mediante una solicitud *ad hoc*.

25 Dicha exigencia equivaldría a someter el ejercicio de la libre circulación de capitales a la discrecionalidad de la Administración y, por este motivo, podría hacer que esta libertad fuera ilusoria (véase la sentencia de 31 de enero de 1984, Luisi y Carbone, asuntos acumulados 286/82 y 26/83, Rec. p. 377, apartado 34). Podría producir el efecto de obstaculizar los movimientos de capitales efectuados de conformidad con las disposiciones del Derecho comunitario, lo que sería contrario al párrafo segundo del artículo 4 de la Directiva.

26 En efecto, conforme a esta última disposición, la aplicación de las medidas y de los procedimientos mencionados en el párrafo primero «no podrá tener por efecto la obstaculización de los movimientos de capitales efectuados de conformidad con lo dispuesto en el Derecho comunitario».

27 Por el contrario, una declaración previa puede constituir una medida indispensable que los Estados miembros están autorizados a adoptar, ya que, a diferencia de la autorización previa, dicha declaración no suspende la operación de que se trata, permitiendo, no obstante, que las autoridades nacionales realicen un control efectivo para impedir las infracciones a sus Leyes y Reglamentos.

28 Sin embargo, el Gobierno español defendió la necesidad de la autorización previa, alegando que sólo este sistema permite calificar una infracción como penal e imponer así sanciones penales. Además, en su opinión, el incumplimiento de esta obligación puede dar lugar al decomiso de los capitales con los que se cometió el delito.

29 Este punto de vista debe rechazarse.

30 El Gobierno español no ha demostrado de modo suficiente que sea imposible imponer sanciones penales por una omisión de hacer previamente una declaración.

31 En estas circunstancias, procede responder a la tercera cuestión que los artículos 1 y 4 de la Directiva se oponen a que la exportación de monedas, billetes de banco

o cheques al portador se supedite a una autorización previa, pero, por el contrario, no se oponen a que dicha operación se supedite a una declaración previa.

Sobre la cuarta cuestión

32 Mediante su cuarta cuestión, el órgano jurisdiccional nacional desea saber si las disposiciones del artículo 1, en relación con el artículo 4 de la Directiva, tienen efecto directo.

33 Procede indicar que la obligación impuesta a los Estados miembros, conforme al artículo 1 de la Directiva, de suprimir todas las restricciones a los movimientos de capitales está formulada de forma clara e incondicional y no requiere ninguna medida particular de aplicación.

34 Es necesario destacar que la aplicación de la reserva del artículo 4 de la Directiva es susceptible de control jurisdiccional, de forma que la posibilidad de que un Estado miembro la invoque no impide que las disposiciones del artículo 1 de la Directiva, que consagra el principio de la libre circulación de capitales, confieran a los particulares derechos que éstos pueden alegar judicialmente y que los órganos jurisdiccionales nacionales deben proteger.

35 De ello resulta que procede responder a la cuarta cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente que las disposiciones del artículo 1, en relación con el artículo 4 de la Directiva, pueden invocarse ante el órgano jurisdiccional nacional y dar lugar a la inaplicabilidad de las normas nacionales contrarias a dichas disposiciones.

Costas

36 Los gastos efectuados por el Gobierno español, el Gobierno belga, el Gobierno francés, el Gobierno neerlandés, el Gobierno portugués, el Gobierno del Reino Unido y por la Comisión de las Comunidades Europeas, que ha presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. 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.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Juzgado Central de lo Penal de la Audiencia Nacional mediante auto de 19 de junio de 1993 (asunto C-358/93) y mediante auto de 20 de septiembre de 1993 (asunto C-416/93), declara:

1) Una normativa que supedita la exportación de monedas, billetes de banco o cheques al portador a una autorización administrativa o a una declaración previa y que apareja sanciones penales a dicha exigencia no está comprendida en el ámbito de aplicación de los artículos 30 y 59 del Tratado.

2) Los artículos 1 y 4 de la Directiva 88/361/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1988, para la aplicación del artículo 67 del Tratado, se oponen a que la exportación de monedas, billetes de banco o cheques al portador se supedite a una

autorización previa, pero, por el contrario, no se oponen a que dicha operación se supedite a una declaración previa.

3) Las disposiciones del artículo 1, en relación con el artículo 4 de la Directiva 88/361/CEE, pueden invocarse ante el órgano jurisdiccional nacional y dar lugar a la inaplicabilidad de las normas nacionales contrarias a dichas disposiciones.

Rodríguez Iglesias Schockweiler Kapteyn Mancini

Kakouris Moitinho de Almeida Murray

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 23 de febrero de 1995.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

G.C. Rodríguez Iglesias