



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. PAOLO MENGGOZZI
presentadas el 21 de diciembre de 2016¹

Asunto C-17/16

Oussama El Dakkak
Intercontinental SARL
contra
Administration des douanes et droits indirects

[Petición de decisión prejudicial presentada por la Cour de cassation (Tribunal de Casación, Francia)]

«Procedimiento prejudicial — Controles de la entrada o salida de dinero efectivo de la Unión Europea — Reglamento (CE) n.º 1889/2005 — Artículo 3, apartado 1 — Alcance de la obligación de declaración — Zona de tránsito internacional del aeropuerto de un Estado miembro»

1. El presente asunto tiene por objeto una petición de decisión prejudicial, formulada por la Cour de cassation (Tribunal de Casación, Francia), sobre la interpretación del artículo 3, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 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,² y del artículo 4, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen).³
2. Esta petición se ha presentado en el marco de un litigio entre el Sr. Oussama El Dakkak e Intercontinental SARL (en lo sucesivo, «Intercontinental»), por un lado, y la administration des douanes et droits indirects (Administración de aduanas e impuestos indirectos, Francia), por otro, sobre sus demandas de indemnización por los daños y perjuicios que afirman haber sufrido a consecuencia de la incautación, por parte de dicha Administración, de cantidades de dinero efectivo que transportaba el Sr. El Dakkak a su paso por el aeropuerto de Roissy-Charles-de-Gaulle (Francia), alegando que éste había omitido declarar dichos importes.
3. La cuestión clave en este asunto es si la obligación que impone el artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 1889/2005 a «toda persona física que entre en [la Unión Europea] o salga de ella y sea portadora de una suma de dinero en efectivo igual o superior a 10 000 euros» de declarar dicha suma a las autoridades competentes del Estado miembro a través del cual entre o salga de la Unión, se aplica también a los pasajeros de un vuelo procedente de un país tercero que, tras desembarcar, permanezcan en la zona de tránsito internacional del aeropuerto de un Estado miembro antes de embarcar en un vuelo con destino a otro país tercero.

1 — Lengua original: francés.

2 — DO 2005, L 309, p. 9.

3 — DO 2006, L 105, p. 1. Este Reglamento fue derogado y sustituido, a partir del 11 de abril de 2016, por el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2015, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) (DO 2016, L 77, p. 1).

I. Litigio principal y cuestión prejudicial

4. Intercontinental encargó al Sr. El Dakkak que transportara dólares estadounidenses (USD) de Cotonú (Benín) a Beirut (Líbano) por avión, con escala en el aeropuerto de Roissy-Charles-de-Gaulle.⁴

5. El 9 de diciembre de 2010, con ocasión de su escala en dicho aeropuerto, el Sr. El Dakkak fue sometido a un control por los agentes de aduanas en la pasarela de embarque para Beirut. Se desprende de los autos que, a raíz de este control, el Sr. El Dakkak declaró que portaba dinero efectivo y presentó una declaración que había realizado ante la Aduana de Benín. Los agentes de aduanas le invitaron a seguirles y al contar dicho efectivo se pudo comprobar que llevaba la suma de 1 607 650 USD además de otros 3 900 euros.⁵

6. El Sr. El Dakkak fue retenido en aduanas y acto seguido fue acusado por un juez de instrucción de incumplir la obligación de declaración prevista en el artículo 464 del code des douanes (Código aduanero)⁶ y blanqueo de fondos de origen delictivo. Los fondos que transportaba fueron consignados sobre la base del punto II del artículo 465 del Código aduanero,⁷ y a continuación fueron precintados por la Administración de aduanas e impuestos indirectos.

7. Mediante una sentencia de 11 de mayo de 2011, la chambre d'instruction de la cour d'appel de Paris (Sala de Instrucción del Tribunal de Apelación de París, Francia) anuló el procedimiento en su totalidad debido a una irregularidad y ordenó la restitución de los importes precintados. De los autos se deduce que se pronunció esta anulación debido a que el Sr. El Dakkak fue retenido durante siete horas y cuarenta y cinco minutos a disposición de los agentes de aduanas sin ninguna base legal, cuando no era necesaria una retención tan prolongada, debido a que dicho procedimiento inicial fue irregular y a que su anulación conllevaba la anulación de todos los actos posteriores que derivaran necesariamente de éste.

8. Mediante un escrito de 2 de abril de 2012, la Administración competente indicó al Sr. El Dakkak que iba a realizar la transferencia de los euros y del contravalor en euros de los dólares estadounidenses incautados y de una parte proporcional de la reducción concedida sobre los gastos de tramitación.

9. El Sr. El Dakkak e Intercontinental interpusieron una demanda de indemnización ante el tribunal d'instance d'Aulnay-sous-Bois (Tribunal de Distrito de Aulnay-sous-Bois, Francia), y más adelante ante la cour d'appel de Paris (Tribunal de Apelación de París) por los daños y perjuicios sufridos, alegando que la Administración de aduanas e impuestos indirectos carecía de base legal para acusar al Sr. El Dakkak de un incumplimiento de la obligación de declaración, dado que no estaba sujeto a tal obligación.

4 — De los autos se deduce que la transferencia de dinero estaba destinada a pagar a un proveedor de Intercontinental, especializada en la compraventa de automóviles.

5 — La Administración de aduanas e impuestos indirectos, en sus observaciones al recurso de casación interpuesto por el Sr. El Dakkak, así como el Gobierno francés, en sus observaciones escritas presentadas ante el Tribunal de Justicia, indican que la declaración realizada por el Sr. El Dakkak en Benín cubría únicamente un importe de 983 000 dólares.

6 — Este artículo, en su versión aplicable a los hechos que dieron lugar al litigio principal, tenía el siguiente tenor literal «las personas físicas que transfieran a un Estado miembro de la Unión Europea o desde un Estado miembro de la Unión Europea efectivo, títulos o valores, sin la intermediación de un establecimiento de crédito, o de un organismo o servicio de los mencionados en el artículo L. 518-1 del code monétaire et financier [(Código monetario y financiero)], deberán declararlos en las condiciones establecidas». Según el artículo R152-6, I, párrafo primero, «la declaración prevista en el artículo 3 del Reglamento [...] n.º 1889/2005 [...] y la declaración del efectivo, de los títulos o valores transferidos a un Estado miembro de la Unión Europea o procedentes de un Estado miembro, [...] serán realizadas por escrito por las personas físicas, por cuenta propia o de terceros, ante la Administración de Aduanas, a más tardar en el momento de su entrada o salida de la Unión Europea o de la transferencia hacia un Estado miembro de la Unión Europea o procedente de tal Estado».

7 — El artículo 465, I del código aduanero, en su versión aplicable a los hechos del litigio principal, establece que «[e] incumplimiento de las obligaciones de declaración previstas en el artículo 464 y en el Reglamento [...] n.º 1889/2005 [...] estará penado con una multa igual a una cuarta parte del importe al cual se refiere la infracción o la tentativa de infracción». A tenor del punto II de este artículo, «en caso de que los agentes de aduanas constaten la comisión de la infracción mencionada en el punto I, éstos consignarán la totalidad del importe al cual se refiere la infracción o la tentativa de infracción, durante un plazo de tres meses, renovable [...] hasta un máximo de seis meses en total».

10. Del sumario judicial se deduce que el Sr. El Dakkak sostuvo ante la cour d'appel de Paris (Tribunal de apelación de París) que sólo están sujetos a la obligación de declaración establecida en el artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 1889/2005, y a las disposiciones del Derecho francés que la transponen, las personas que crucen las fronteras exteriores de la Unión. Basándose en el tenor literal del artículo 4 del Reglamento n.º 562/2006, el Sr. El Dakkak alegó que tal cruce sólo se produce cuando la persona se presenta en un paso fronterizo y lo atraviesa, y que, dado que el paso fronterizo declarado por Francia en lo tocante al aeropuerto de Roissy-Charles-de-Gaulle se sitúa a la salida de la zona de tránsito internacional, una persona que permanezca en dicha zona no habrá cruzado jamás dicho paso fronterizo y, por lo tanto, no habrá entrado en el territorio de la Unión.

11. Dado que la cour d'appel de Paris (Tribunal de Apelación de París) desestimó su recurso en cuanto a este punto mediante sentencia de 25 de marzo de 2014, el Sr. El Dakkak interpuso un recurso de casación.

12. En estas circunstancias la Cour de cassation (Tribunal de Casación) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Deben interpretarse los artículos 3, apartado 1, del Reglamento [n.º 1889/2005] y 4, apartado 1, del Reglamento [n.º 562/2006], en el sentido de que un nacional de un tercer Estado que se encuentre en la zona de tránsito internacional de un aeropuerto no está sujeto a la obligación de declaración prevista en el artículo 3, apartado 1, del Reglamento [n.º 1889/2005] o, por el contrario, dicho nacional está sujeto a esa obligación como si hubiera cruzado una frontera exterior de [la Unión] en uno de los pasos fronterizos conforme a lo dispuesto en el artículo 4, apartado 1, del Reglamento [n.º 562/2006]?»

II. Análisis

13. Mediante su cuestión prejudicial, la Cour de cassation (Tribunal de Casación) pretende averiguar, en definitiva, si un pasajero que permanezca en la zona de tránsito internacional del aeropuerto de un Estado miembro —a saber, en la zona que abarca desde los puntos de embarque y desembarque hasta los puestos en los que se realizan los controles de inmigración y aduaneros—, desde que haya desembarcado de un vuelo procedente de un país tercero y hasta que embarque en un vuelo con destino a otro país tercero, ha cruzado una frontera exterior de la Unión en el sentido del Reglamento n.º 562/2006 y está, por tanto, sujeto a la obligación de declaración establecida en el artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 1889/2005.

14. El órgano jurisdiccional remitente parte de la premisa de que el concepto de «entrada en la Unión» en el sentido del artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 1889/2005 debe interpretarse a la luz del concepto de «cruce de las fronteras» con arreglo al artículo 4, apartado 1, del Reglamento n.º 562/2006.

15. Al igual que el Gobierno francés, opino que esta premisa es errónea.

16. El Reglamento n.º 562/2006 fue adoptado sobre la base del artículo 62, del Tratado CE y especialmente de sus apartados 1 y 2, letra a), que habilitaba al Consejo de la Unión Europea a adoptar medidas encaminadas a garantizar la ausencia de controles sobre las personas en el cruce de las fronteras interiores de la Unión, por una parte, y a establecer las normas y procedimientos a los que deben ajustarse los controles sobre las personas que cruzan las fronteras exteriores de los Estados miembros, por otra. En cambio, el Reglamento n.º 1889/2005 fue adoptado sobre la base del artículo 95 CE, que se refiere a las medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior, y del artículo 135 CE, en materia de cooperación aduanera.

17. Si bien contribuyen a la consecución de un mismo objetivo, enunciado en el artículo 14 CE, a saber, el establecimiento de un espacio sin fronteras interiores en el que esté garantizada la libre circulación de personas, servicios y capitales, estos dos actos tienen, de conformidad con sus respectivos fundamentos jurídicos, dos objetos y dos finalidades diferentes, ya que el primero define las normas comunes en materia de cruce de personas por las fronteras, destinadas a consolidar y desarrollar el acervo de Schengen,⁸ y el segundo establece un sistema de control del dinero efectivo que entra y sale de la Unión con el fin de completar 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.⁹

18. Por consiguiente, no cabe interpretar los conceptos que aparecen en el Reglamento n.º 1889/2005 a la luz de los contemplados en el Reglamento n.º 562/2006. Por lo tanto, el Tribunal de Justicia no está obligado a pronunciarse sobre la interpretación del concepto de «cruce de las fronteras», en el sentido del Reglamento n.º 562/2006, en el marco del presente asunto.

19. De ello se deduce que procede reformular la cuestión prejudicial planteada por el órgano jurisdiccional remitente en el sentido de que ésta pretende averiguar, en definitiva, si la obligación de declaración prevista en el artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 1889/2005 se aplica también a los nacionales de un país tercero que se encuentren en las circunstancias descritas en el litigio principal, e interpretar el concepto de «entrada en la Unión» en el sentido de esta disposición sobre la base de su tenor literal, su lógica interna y su espíritu, así como a la sistemática y a las finalidades del acto en el que se inscribe.

20. Si sólo se tiene en cuenta el sentido ordinario de los términos empleados en esta disposición, dicho concepto parece designar el hecho de que una persona física se desplace desde un territorio que no forma parte del espacio de la Unión a un territorio que sí lo sea.

21. Dado que, a efectos del presente asunto, debe considerarse que el espacio de la Unión está delimitado por el ámbito de aplicación territorial de los Tratados, tal como se define, en particular, en los artículos 52 TUE y 355 TFUE,¹⁰ tal desplazamiento tendría lugar cuando esa persona cruce, en el sentido físico del término, la frontera geográfica de un Estado miembro, accediendo a un territorio perteneciente a éste en el que se apliquen los Tratados. Sobre la base de esta interpretación, debe considerarse que una persona que, como el Sr. El Dakkak, tras desembarcar de una aeronave procedente de un tercer país, se dirija a la zona de tránsito internacional de un aeropuerto situado en el territorio de un Estado miembro (tal como se señaló más arriba) y permanezca en ésta antes de embarcar en un vuelo con destino a un tercer país, ha entrado en la Unión en el sentido de la disposición examinada, aunque no haya cruzado un punto de control fronterizo.

22. Sin embargo, el concepto de «entrada en la Unión» también puede designar un concepto jurídico distinto del cruce de una frontera geográfica. Tal como señaló el Abogado General Fennelly en el punto 24 de sus conclusiones presentadas en el asunto Comisión/Consejo (C-170/96, EU:C:1998:43), en efecto en el cruce de una frontera deben diferenciarse dos aspectos. El primero de ellos es el hecho de entrar en el territorio de un país en sentido físico, sin que haya de cruzarse necesariamente un punto de control fronterizo; el segundo, es el hecho de entrar en el territorio en el sentido jurídico de cruzar un punto de control fronterizo.

8 — Véanse, en particular, los considerandos 3,4 y 5 del Reglamento n.º 562/2006.

9 — DO 1991, L 166, p. 77. Esta Directiva fue derogada por la Directiva 2005/60/CE 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), que a su vez fue sustituida por la Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n.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).

10 — Como precisó el Tribunal de Justicia en la sentencia de 15 de diciembre de 2015, Parlamento y Comisión/Consejo (C-132/14 a C-136/14, EU:C:2015:813), apartados 75 a 77, el ámbito de aplicación de un acto de Derecho derivado debe determinarse, a falta de precisiones contenidas en dicho acto, en función de los artículos 52 TUE y 355 TFUE.

23. De este modo, se podría considerar que una persona que haya cruzado la frontera geográfica de un Estado miembro sólo entra en la Unión cuando reciba una autorización a tal efecto en el momento de cruzar un punto de control fronterizo. Según esta interpretación, no se podría considerar que una persona que se encuentre en la situación del Sr. El Dakkak ya ha *entrado* en la Unión en el sentido de la disposición examinada.

24. ¿Cuál de estas interpretaciones debe adoptarse?

25. Además del tenor literal del artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 1889/2005, la inexistencia, en este Reglamento, de una exclusión expresa de las zonas de tránsito aeroportuario del ámbito de aplicación de la obligación de declaración contemplada en dicho artículo inclinan la balanza en favor de la primera.

26. Ahora bien, las zonas de tránsito internacionales de los aeropuertos forman parte del territorio del Estado en el que estén situadas y, aun admitiendo que estén dotadas de un estatuto jurídico particular, no son zonas «sin ley», puesto que se encuentran bajo el control jurídico y administrativo de dicho Estado. A este respecto, puede ser interesante señalar que, en materia de inmigración, la República Francesa reconoce, mediante una ficción jurídica, a las denominadas como «zonas de espera»,¹¹ que incluyen las zonas de tránsito internacional de los aeropuertos un cierto estatuto de extraterritorialidad.¹² Esto no impide, no obstante, que tal como ha señalado la Cour de cassation (Tribunal de Casación), una persona que se encuentre en una de estas zonas se encuentre de hecho en territorio francés y le sean aplicables las disposiciones del Derecho francés.¹³

27. Además, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha señalado el carácter no extraterritorial de las zonas de tránsito internacionales, tal como recuerda el Gobierno francés en sus observaciones escritas, en el asunto que dio lugar a la sentencia de 25 de junio de 1996 *Amuur c. Francia* (ECLI:CE:ECHR:1996:0625JUD001977692, apartado 52), en la que dicho Tribunal conocía de la cuestión de la compatibilidad con el artículo 5 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, celebrado en Roma el 4 de noviembre de 1950, del «mantenimiento» en la «zona de espera» del aeropuerto Roissy-Charles-de-Gaulle de un determinado número de solicitantes de asilo somalíes. Por otro lado, el Gobierno francés también se pronuncia en el presente asunto a favor del carácter no extraterritorial de las mencionadas zonas de tránsito, señalando que la zona de tránsito internacional del aeropuerto Roissy-Charles-de-Gaulle forma parte del territorio francés y está sometida al Derecho francés y al Derecho de la Unión.

28. Por su parte, los trabajos preparatorios del Reglamento n.º 1889/2005 proporcionan pocas indicaciones para poder interpretar el ámbito de aplicación de la obligación de declaración establecida en el artículo 3, apartado 1, de este Reglamento.

11 — Según lo dispuesto en el artículo L 221-1, párrafo primero del code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Código de entrada y residencia de los extranjeros y del derecho de asilo), «los extranjeros que lleguen a Francia por vía [...] aérea y que, bien no estén autorizados a entrar en el territorio francés, bien soliciten su admisión en virtud del derecho de asilo, podrán ser obligados a permanecer en una zona de espera situada [...] en un aeropuerto, durante el tiempo que sea estrictamente necesario para su partida, y si son solicitantes de asilo, para realizar un examen dirigido a determinar si su demanda no es manifiestamente infundada».

12 — El artículo L 221-2, párrafo primero, del Código de entrada y residencia de los extranjeros y del derecho de asilo señala que «la zona de espera será delimitada por la autoridad administrativa competente. Se extenderá desde los puntos de embarque y desembarque hasta aquellos en los que se realicen los controles sobre las personas».

13 — Cour de cassation (Tribunal de Casación, Sala primera de lo Civil) de 25 de marzo de 2009, n.º 08-14.125, en el que se declara, en lo referente a un menor al que se hizo permanecer en la zona de espera del aeropuerto Paris-Charles-de-Gaulle, «que la Cour d'appel [(Tribunal de Apelación)], que señaló que, desde su llegada al territorio francés, el joven X [...], un menor no acompañado, había sido interrogado en el aeropuerto de Roissy-Charles-de-Gaulle, sometido a detención preventiva por haber intentado sustraerse a un control policial, y a continuación, tras la finalización de su detención preventiva, confinado en la zona de espera del aeropuerto, debería haber deducido de sus propias constataciones que el interesado se encontraba en territorio francés, de manera que por ser un menor no acompañado, de nacionalidad iraquí, se encontraba necesariamente en una situación de peligro que exigía la aplicación por parte del juez de menores de las medidas de protección establecidas en los artículos 375 y siguientes del Code civil [(Código Civil)]». Véase P. Klötgen : *La frontière et le droit, esquisse d'une problématique*, *Scientia Juris*, 2011, p. 45 ss. Por otro lado, la administración de tales «zonas de espera» no está exenta de críticas por parte de las asociaciones de defensa de los derechos humanos (véase el informe de la Anafé de 20 de enero de 2016, disponible en la dirección electrónica <http://www.anafe.org/spip.php?article317>).

29. La propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la prevención del blanqueo de capitales mediante la cooperación aduanera (en lo sucesivo, «propuesta de Reglamento»),¹⁴ que inicialmente se basaba únicamente en el artículo 135 CE, preveía en su artículo 1 que la obligación de declaración se aplicara a toda persona física que entrara o saliera del «territorio aduanero de la Comunidad»,¹⁵ incluidas las partes de dicho territorio en las que no fuera aplicable la Directiva 91/308, que el Reglamento n.º 1889/2005 complementa, como se verá en mayor detalle más adelante. Según el artículo 2 de la propuesta de Reglamento, se entendía por «territorio aduanero de la Comunidad», a los efectos de dicha propuesta, el territorio de los Estados miembros contemplado en el apartado 1 del artículo 3 del Reglamento (CEE) n.º 2913/92 del Consejo.¹⁶

30. Ahora bien, la referencia al territorio aduanero de la Unión permite considerar que la Comisión se refería más bien al aspecto geográfico del cruce de las fronteras exteriores y que, al menos inicialmente, la propuesta de Reglamento tenía por objeto cubrir también las situaciones en las que las personas en cuestión pasaran por la zona de tránsito internacional de un aeropuerto situado en un Estado miembro. En su informe al Consejo acompañando la propuesta de Reglamento,¹⁷ la Comisión precisaba, por otra parte, que, en el territorio aduanero de la Unión, así como en las partes del territorio no cubiertas por la Directiva 91/308, «el movimiento de dinero efectivo implica en principio la obligación de declarar».

31. Sin embargo, en el curso del proceso de aprobación del Reglamento n.º 1889/2005, el Consejo adaptó la cobertura geográfica de este acto mediante una enmienda. Indicó, en particular, en las explicaciones que acompañaban a su propuesta de enmienda, que, «para ofrecer mayor transparencia a los viajeros y facilitar a las autoridades competentes la aplicación del Reglamento, el control de los movimientos de dinero efectivo debería efectuarse cuando una persona física entre o deje el territorio comunitario».¹⁸

32. Si bien se entienden los motivos de transparencia que guiaron al Consejo —ya que el concepto de «entrada en la Comunidad», con su remisión inmediata al artículo 299 CE, aplicable en la época, es más fácil de comprender que el de «territorio aduanero de la Comunidad», que por lo demás debe leerse a la luz de las aclaraciones aportadas al artículo 1, apartado 1, párrafo segundo, de la propuesta de Reglamento— es bastante más difícil identificar las dificultades de aplicación a las que se hubieran podido enfrentar las «autoridades competentes», según el Consejo, si el texto de la Comisión hubiera sido adoptado sin enmiendas. En efecto, dado que los controles previstos por la propuesta de Reglamento debían ser realizados principalmente por las autoridades aduaneras de los Estados miembros, que es de suponer que están bien familiarizadas con los conceptos del Derecho aduanero de la Unión, parece lógico considerar que el Consejo no se refería a la tarea de identificación de los territorios afectados por la obligación de declaración. ¿Estaba el Consejo pensando en las dificultades con las que podrían encontrarse estas autoridades para poder garantizar el control de los pasajeros en tránsito, que también debían considerarse afectados por la obligación de declaración sobre la base de la

14 — COM(2002) 328 final.

15 — El artículo 1, apartado 1, párrafo primero, de la propuesta de Reglamento tenía el siguiente tenor: «toda persona física que entre en el territorio aduanero de la Comunidad o salga del mismo y sea portadora de una suma de dinero efectivo igual o superior a quince mil euros estará sujeta a la obligación de declaración en las condiciones establecidas por el presente Reglamento».

16 — Reglamento de 12 de octubre de 1992, por el que se aprueba el Código aduanero comunitario (DO 1992, L 302, p. 1), derogado por el Reglamento (CE) n.º 450/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2008 por el que se establece el Código aduanero comunitario (Código aduanero modernizado) (DO 2008, L 145, p. 1). El décimo considerando de la propuesta de Reglamento explicaba que, «en cuanto a la delimitación geográfica del ámbito de aplicación de conformidad con el Tratado, y, en particular, con los apartados 3, 4 y 6, letra c), de su artículo 299, la Directiva 91/308/CEE [no se aplica] en algunos Estados o territorios europeos [...]» y que, por tanto, procedía «estar atentos al riesgo de blanqueo que presentan estos Estados y territorios y prever un régimen especial para ellos». Así pues, el artículo 1, apartado 1, párrafo segundo, de la propuesta de Reglamento establecía que: «toda persona física que entre en las partes del territorio aduanero de la Comunidad en las que no es aplicable la Directiva 91/308/CEE o salga de ellas y sea portadora de una suma de dinero efectivo igual o superior a quince mil euros estará sujeta a dicha obligación de declaración.»

17 — Informe de 25 de junio de 2002, COM(2002) 328 final, véase el apartado 2, comentario relativo al artículo 1.

18 — Posición Común adoptada por el Consejo con vistas a la adopción de un Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los controles de la entrada o salida de dinero efectivo de la Comunidad, de 18 de enero de 2005, n.º 14843/04, apartado 3, letra a).

propuesta de Reglamento? Los trabajos preparatorios no permiten afirmarlo —ni tampoco excluirlo— pero, si tal hubiera sido el caso, se habría podido esperar lógicamente que en el texto final del Reglamento n.º 1889/2005 apareciera una exclusión expresa de tales pasajeros de la obligación de declaración, lo que, por el contrario, no sucedió.

33. La modificación de la extensión geográfica de la propuesta de Reglamento respondía asimismo a la voluntad del Consejo de garantizar una aplicación geográfica paralela de la Directiva 91/308 y del futuro Reglamento.

34. En efecto, estos dos actos guardan una estrecha relación.

35. La adopción del Reglamento n.º 1889/2005 se decidió en base a las conclusiones que aparecen en el informe «Money Penny»,¹⁹ que pretendía medir el impacto de los movimientos transfronterizos de dinero efectivo sobre la eficacia de los controles efectuados con arreglo a la Directiva 91/308. Del considerando 2 de este Reglamento, en especial, así como de su artículo 1, apartado 1, se desprende que tiene por objeto *completar* las disposiciones de dicha Directiva mediante el establecimiento de normas armonizadas relativas al control de los movimientos de dinero efectivo que entran o salen de la Unión.²⁰

36. Pues bien, es posible deducir de la relación entre ambos actos elementos que pueden ayudar a determinar el alcance de la obligación de declaración establecida en el artículo 3 del Reglamento n.º 1889/2005.

37. La Directiva 91/308, adoptada sobre la base de los artículos 57, apartado 2, frases primera y tercera, y 100 A del Tratado CEE, imponía a las entidades de crédito, a las instituciones financieras y a determinadas personas jurídicas o físicas obligaciones que implicaban controles sobre las transacciones efectuadas por los prestadores de servicios, cuando éstas fueran de un importe superior a 15 000 euros. Su principal objetivo era evitar la explotación del sistema financiero para el blanqueo de fondos de origen criminal que podían comprometer la estabilidad y la fiabilidad de dicho sistema y favorecer el desarrollo del crimen organizado en general y del tráfico de estupefacientes en particular.²¹ Esta Directiva tenía por objeto coordinar la acción de los Estados miembros en ese ámbito para prevenir el riesgo de adopción de medidas nacionales incompatibles con los objetivos del mercado interior así como para garantizar una mayor eficacia de la lucha contra el blanqueo de capitales, que a menudo tiene lugar en un contexto internacional.²²

38. Las medidas que establecía esta Directiva, como las actualmente previstas en la Directiva 2015/849²³ y, antes de ésta, en la Directiva 2005/60,²⁴ se insertan en un contexto de cooperación internacional.²⁵

39. En este sentido, procede recordar que, en la sentencia de 25 de abril de 2013, Jyske Bank Gibraltar (C-212/11, EU:C:2013:270), el Tribunal de Justicia observó que, si bien la Directiva 2005/60, que sustituyó a la Directiva 91/308, también pretendía garantizar el buen funcionamiento del mercado interior, su finalidad principal era la prevención de la utilización del sistema financiero para el

19 — Documento 9630/2/00 del Consejo, de 7 de septiembre de 2000. La «Operación Money Penny» fue llevada a cabo de septiembre de 1999 a febrero de 2000 por los servicios de aduanas de los Estados miembros con el fin de supervisar y controlar los movimientos transfronterizos de dinero efectivo superiores a 10 000 euros, para verificar si, simplemente por su volumen, estos movimientos podían comprometer la eficacia de los controles efectuados por las instituciones financieras para luchar contra el blanqueo de capitales.

20 — En los considerandos 5, 9 y 11, así como en los artículos 5 y 6 del Reglamento n.º 1889/2005, en particular, aparecen otras referencias a la Directiva 91/308.

21 — Véanse, en particular, los considerandos 1, 2 y 3.

22 — Véanse, en particular, los considerandos 2 y 6.

23 — Citada en la nota 9 de las presentes conclusiones.

24 — Citada en la nota 9 de las presentes conclusiones.

25 — Véase en particular el considerando 7.

blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, tal como resultaba, en particular, del hecho de que hubiera sido adoptada, al igual que la Directiva 91/308, en un contexto internacional, para aplicar y hacer obligatorias en la Unión las recomendaciones del Grupo de acción financiera internacional (GAFI).²⁶

40. Pues bien, el Reglamento n.º 1889/2005, que pretende completar la Directiva 91/308, comparte este mismo objetivo. En efecto, al igual que esa Directiva, este Reglamento fue adoptado, tal como se desprende de su considerando 4, con el fin de aplicar una recomendación del GAFI, la Recomendación Especial IX, de 22 de octubre de 2004, sobre los mensajeros de efectivo, que, tras la revisión de 2012, se convirtió en la Recomendación 32.²⁷

41. Según esta Recomendación, «los países deberían establecer medidas para detectar el transporte físico transfronterizo de efectivo y de instrumentos negociables al portador, incluyendo sistemas de declaración y/o de comunicación» y «deberían asegurarse de que sus autoridades competentes tienen el poder de bloquear o retener el efectivo y los instrumentos negociables al portador que se sospeche que puedan estar relacionados con la financiación del terrorismo, el blanqueo de capitales, o con infracciones subyacentes, o que han sido objeto de declaraciones o comunicaciones falsas».²⁸

42. En una nota interpretativa a dicha Recomendación, se señala que esta última se elaboró con el objetivo de «garantizar que los terroristas y otros delincuentes no puedan financiar sus actividades o blanquear los ingresos generados por sus actividades delictivas mediante el transporte físico transfronterizo de efectivo o de instrumentos negociables al portador».²⁹ En esta misma nota la expresión «transporte físico transfronterizo» se define como «toda *entrada o salida física* de efectivo o de instrumentos negociables al portador de un país a otro».³⁰

43. Por lo tanto, la Recomendación en cuestión parece hacer referencia a un concepto amplio de «entrada» y de «salida» que lleva a pensar que el sistema de declaración o de comunicación que propone esta Recomendación debe aplicarse desde el momento en que el efectivo o los instrumentos negociables al portador crucen una frontera geográfica nacional. Sin embargo, la documentación del GAFI no parece dar ninguna indicación expresa sobre la cuestión que nos ocupa. Tampoco se abordan las modalidades de control de los movimientos transfronterizos de dinero en las zonas de tránsito internacionales de los aeropuertos en las «Nuevas mejores prácticas internacionales: detección

26 — Véase el apartado 46. El GAFI es un organismo intergubernamental establecido en 1989 que tiene encomendado el mandato de fijar estándares y promover la efectiva implementación de medidas legales, regulatorias y operativas para combatir el blanqueo de capitales, la financiación del terrorismo, la financiación de la proliferación y las otras amenazas relacionadas para la integridad del sistema financiero internacional.

27 — El texto de esta Recomendación puede encontrarse en la página web del GAFI http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf <http://www.fatf-gafi.org>.

28 — La Recomendación continúa indicando que «los países deberían asegurarse de que son aplicables sanciones eficaces, proporcionadas y disuasorias a las personas que hayan efectuado declaraciones o comunicaciones falsas. Cuando el efectivo o los instrumentos negociables al portador estén relacionados con la financiación del terrorismo, el blanqueo de capitales o con infracciones subyacentes, los países deberían adoptar también medidas, inclusive de naturaleza legislativa, que sean conformes con la Recomendación 4, autorizando la confiscación de dicho efectivo o de dichos instrumentos.»

29 — El texto de la nota interpretativa a la Recomendación Especial IX también puede encontrarse en la página web del GAFI en la dirección electrónica indicada en la nota 27 de las presentes conclusiones.

30 — El subrayado es mío. En un documento de 2009, que lleva por título «Metodología de evaluación de la conformidad con las 40 Recomendaciones y las 9 Recomendaciones Especiales del GAFI», se especifica, en el marco de un enfoque supranacional de la Recomendación Especial IX, que el término «transfronterizo» «hace referencia a los *movimientos en las fronteras externas* de la jurisdicción supranacional» (el subrayado es mío); el documento se encuentra disponible en la página web <http://www.fatf-gafi.org/fr/themes/recommandationsgafi/documents/methodologieevaluationdelaconformiteaux40recommandationsetaux9recommandationsspeciales.html#methodologieevaluationdelaconformiteaux40recommandationsetaux9recommandationsspeciales.html?hf=10&b=0&s=desc> (fatf_releasedate).

y prevención de los movimientos transfronterizos ilícitos de efectivo y de instrumentos negociables al portador» de 2010, documento que pretende ofrecer un resumen de las dificultades a las que se han enfrentado los Estados en la aplicación de la Recomendación Especial IX, al mismo tiempo que ilustra las posibles soluciones.³¹

44. Dicho esto, y tal como alega el Gobierno francés, el contexto de cooperación internacional en la lucha contra el blanqueo de capitales y la delincuencia transfronteriza en el que se inscribe el Reglamento n.º 1889/2005 inclina la balanza en favor de una interpretación extensiva del concepto de entrada en la Unión en el sentido del artículo 3, apartado 1, de este Reglamento y en contra de una limitación del ámbito de aplicación de la obligación de declaración establecida en dicho artículo únicamente a los movimientos transfronterizos de efectivo que esté destinado a entrar en el circuito financiero de la Unión.

45. En efecto, es innegable que la extensión de la obligación de declaración a los pasajeros en tránsito aeroportuario contribuye a la consecución de los objetivos mencionados más arriba a nivel internacional, dado que tal obligación constituye a la vez una medida disuasoria y, combinada con los controles vinculados a ésta, una medida de detección de los movimientos sospechosos.³²

46. En este punto procede examinar si el Convenio sobre Aviación Civil Internacional, firmado en Chicago (Estados Unidos) el 7 de diciembre de 1944,³³ es incompatible con tal interpretación extensiva.

47. La Unión no es parte de este Convenio y, tal como se señaló en la sentencia de 21 de diciembre de 2011, *Air Transport Association of America y otros* (C-366/10, EU:C:2011:864), apartados 57 a 71, no está vinculada por éste.

31 — Este documento, que es anterior a la revisión de 2012, puede consultarse en el sitio de Internet [http://www.fatf-gafi.org/fr/themes/recommandationsgafi/documents/nouvellesmeilleurespratiquesinternationalesdetectionetpreventiondesmouvementstransfrontalier-sillicitesdespecesetdinstrumentsnegociablesaupporteur.html#nouvellesmeilleurespratiquesinternationalesdetectionetpreventiondesmouvementstransfrontalier-sillicitesdespecesetdinstrumentsnegociablesaupporteur.html?hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)](http://www.fatf-gafi.org/fr/themes/recommandationsgafi/documents/nouvellesmeilleurespratiquesinternationalesdetectionetpreventiondesmouvementstransfrontalier-sillicitesdespecesetdinstrumentsnegociablesaupporteur.html#nouvellesmeilleurespratiquesinternationalesdetectionetpreventiondesmouvementstransfrontalier-sillicitesdespecesetdinstrumentsnegociablesaupporteur.html?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate)).

32 — No obstante, quiero señalar que, en su Informe al Parlamento y al Consejo sobre la aplicación del Reglamento n.º 1889/2005 [COM(2010) 429 final], la Comisión, sobre la base de un cálculo coste-beneficio, defendió la modificación del artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 1889/2005 para que los procedimientos de los controles de dinero efectivo estén en consonancia con los controles del equipaje de los pasajeros, establecidos en los artículos 192, 193 y 194 del Reglamento n.º 2454/93 de la Comisión, de 2 de julio de 1993, por el que se fijan determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n.º 2913/92 del Consejo por el que se establece el código aduanero comunitario [DO 1993, L 253, p. 1, derogado por el Reglamento de Ejecución (UE) 2016/481 de la Comisión, de 1 de abril de 2016 (DO 2016, L 87, p. 24)]. Ahora bien, tal concordancia, que se propone con el fin de solucionar las dificultades prácticas a las que se enfrentan los Estados miembros en cuanto a los pasajeros en tránsito, implica la exclusión de los controles sistemáticos en las zonas de tránsito internacional y, por consiguiente, la abolición de la obligación de declaración para los pasajeros que permanezcan en dichas zonas (véase el apartado 5 del Informe). En el apartado 3.2 de dicho Informe, la Comisión expone que, «[p]ara los pasajeros en tránsito aeroportuario, resulta difícil cumplir la obligación de declarar el dinero efectivo en el primer punto de entrada o el último punto de salida de la Unión Europea, debido a las variaciones de la infraestructura de tránsito aeroportuario. Las instalaciones para declarar dinero efectivo en las zonas de tránsito son escasas o dispares, y se carece del tiempo necesario entre vuelos. Asimismo, para las autoridades competentes de los Estados miembros resulta difícil armonizar los controles de los pasajeros en tránsito. La escasez de tiempo, la falta de instalaciones de control adecuadas [...] y la existencia de canales independientes para el equipaje de mano y el facturado dificultan estos controles». Por otro lado, un «grupo de proyecto de expertos en el control de dinero efectivo» se ha pronunciado a favor de modificar el artículo 3, apartado 1, del Reglamento 1889/2005.

33 — *Colección de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 15, p. 295, que se puede consultar en el siguiente sitio de Internet: <http://www.icao.int/publications/pages/doc7300.aspx>.

48. Sin embargo, dicho Convenio ha sido ratificado por todos los Estados miembros de la Unión y, en consecuencia, debe ser tomado en consideración en la interpretación de las disposiciones del Derecho de la Unión.³⁴ Lo mismo sucede con los anexos a dicho Convenio que contienen normas y prácticas recomendadas (Standards and Recommended Practices — SARP),³⁵ adoptados por el Consejo de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)³⁶ con arreglo al artículo 54, letra l),³⁷ de dicho Convenio y que vinculan, con distintos niveles de fuerza obligatoria, a los Estados contratantes.³⁸

49. Según lo previsto en el artículo 22 del Convenio de Chicago, «cada Estado contratante conviene en adoptar [...] todas las medidas posibles para facilitar y acelerar la navegación de las aeronaves entre los territorios de los Estados contratantes y para evitar todo retardo innecesario a las aeronaves, tripulaciones, pasajeros y carga, especialmente en la aplicación de las leyes sobre inmigración, sanidad, aduana y despacho». El artículo 23 de este Convenio señala, por su parte, que cada Estado contratante se compromete, «en la medida en que lo juzgue factible, a establecer disposiciones de aduana y de inmigración relativas a la navegación aérea internacional, de acuerdo con los métodos que puedan establecerse o recomendarse oportunamente en aplicación del presente Convenio».

50. El anexo 9 al Convenio de Chicago (Normas y Prácticas Recomendadas — *Facilitación*; en lo sucesivo, «anexo 9»)³⁹ fue adoptado, en particular, con el fin de definir las obligaciones de los Estados contratantes derivadas de los artículos antes mencionados de dicho Convenio. El objetivo de este anexo es lograr una gestión eficaz de los procesos de control fronterizo, al mismo tiempo que se intenta encontrar un equilibrio adecuado entre la seguridad y la simplificación de los procedimientos.

51. Tal como ha recordado el Gobierno francés, con arreglo al capítulo 3, letra L, punto 3.57, de dicho anexo, los Estados contratantes, en particular mediante la creación de zonas de tránsito directo, garantizan que los pasajeros y su equipaje que lleguen desde otro Estado y continúen su viaje hacia un tercer Estado mediante el mismo vuelo o mediante otro vuelo que salga desde el mismo aeropuerto en el mismo día estén autorizados a permanecer temporalmente en el aeropuerto de llegada sin estar sujetos a las formalidades de control fronterizo de entrada en el Estado de tránsito. La «zona de tránsito directo» se define en el capítulo I, letra A, como una zona especial que se establece en los aeropuertos internacionales o en sus inmediaciones, bajo la supervisión o control directos de las autoridades competentes, en la que los pasajeros pueden permanecer durante el tránsito o transbordo sin tener que solicitar entrada al Estado en cuestión.

52. Pues bien, de la propia redacción de la norma establecida en el punto 3.57 antes mencionado se desprende que ésta se refiere a las formalidades relativas a los controles migratorios dirigidos a verificar que se dispone de los documentos que autorizan a entrar en el territorio del Estado contratante. Esto queda confirmado, por otro lado, por la siguiente norma (punto 3.58 del capítulo 3, letra L), que obliga a los Estados contratantes a limitar al mínimo la exigencia de que los pasajeros que permanezcan en la zona de tránsito directo deban obtener un visado de tránsito directo.⁴⁰

34 — Sentencia de 3 de junio de 2008, Intertanko y otros (C-308/06, EU:C:2008:312, apartado 52).

35 — La adopción de estos actos está prevista en el artículo 37 del Convenio de Chicago.

36 — La OACI fue establecida con arreglo al artículo 43 y ss. del Convenio de Chicago.

37 — Esta disposición señala que las SARP se designan como «anexos al presente Convenio» por «razones de conveniencia».

38 — Las normas son especificaciones cuyo contenido refleja lo que ha sido reconocido como *realizable* y *necesario* para facilitar y mejorar determinados aspectos de la navegación aérea internacional. Los Estados contratantes deben notificar su incumplimiento con arreglo al artículo 38 de dicho Convenio. Las prácticas recomendadas son, en cambio, especificaciones cuyo contenido refleja lo que se ha reconocido como *generalmente realizable* y *altamente deseable*. Los Estados contratantes deben esforzarse por adaptarse a ellas en aplicación de este Convenio.

39 — El texto de este anexo puede consultarse en francés en la página web de la Oficina Federal de la Aviación Suiza en la siguiente dirección: <https://www.bazl.admin.ch/bazl/fr/home/experts/reglementation-et-informations-de-base/bases-legales-et-directives/annexes-a-la-convention-de-l-organisation-internationale-de-l-av.html>

40 — A saber, se trata de visados exigidos a los pasajeros que llegan a bordo de un vuelo internacional y continúan su viaje hacia un Estado tercero mediante el mismo vuelo o mediante otro vuelo que sale del mismo aeropuerto en el mismo día. El Reglamento (CE) n.º 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados) (DO 2009, L 243, p. 8) establece la obligación de obtener ese tipo de visado, «no obstante lo dispuesto en el anexo 9 del Convenio de Chicago» para los nacionales de un determinado número de países terceros.

53. Es cierto que, de manera más general, el anexo 9 tiene por objeto reducir al máximo las formalidades y los controles a los que se somete a los pasajeros en tránsito, si bien la existencia de una obligación de declaración no sólo supone que, en principio, deben realizar un trámite activo, sino que la verificación del cumplimiento de esta obligación puede exigir que las autoridades competentes sometan a las personas, su equipaje y sus medios de transporte a medidas de control, según lo dispuesto en el artículo 4, apartado 1, del Reglamento n.º 1889/2005.

54. No obstante, por una parte, tal como ha señalado el Gobierno francés en sus observaciones escritas, con arreglo al capítulo 3, letra B, punto 1.5, del anexo 9, las disposiciones de dicho anexo no impiden la aplicación de la normativa nacional en cuanto a la realización de los controles que se consideren «necesarios»,⁴¹ y, por otra parte, la política de facilitación aplicada en la OACI también pretende coordinar los objetivos del Anexo 9 con otros objetivos, en particular con el de la lucha contra el tráfico internacional de estupefacientes —que es uno de los objetivos perseguidos por las medidas instauradas en el Reglamento n.º 1889/2005—, con el fin de hallar un justo equilibrio entre las exigencias de la seguridad y las de la simplificación.

55. Por consiguiente, una obligación de declaración como la prevista en el artículo 3, apartado 1, del Reglamento 1889/2005, que se extiende a los pasajeros que permanezcan en la «zona de tránsito directo», tal como se define ésta en el anexo 9, no parece incompatible con la norma del punto 3.57 de dicho anexo 9, siempre y cuando las formalidades relativas a la ejecución de esta obligación y los controles dirigidos a verificar su cumplimiento supongan las menores molestias posibles para los pasajeros en tránsito y no puedan retrasar indebidamente el tráfico aéreo.

56. A tenor de las explicaciones precedentes, considero, sobre la base de una interpretación literal de la redacción del artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 1889/2005, así como de los objetivos perseguidos por este acto, y habida cuenta de la inexistencia de una exclusión expresa de las situaciones de tránsito aeroportuario del ámbito de aplicación de la obligación de declaración establecida en dicho artículo, que esta obligación se aplica también a los pasajeros que permanezcan en la zona de tránsito internacional de un aeropuerto situado en el territorio de un Estado miembro en el que se apliquen los Tratados con arreglo a los artículos 52 TUE y 355 TFUE, desde que desembarquen de un vuelo procedente de un país tercero y hasta que embarquen en un vuelo con destino a un país tercero, sin cruzar un punto de control fronterizo para entrar en dicho Estado miembro.

III. Conclusión

57. Sobre la base de todas las consideraciones precedentes, sugiero al Tribunal de Justicia dar respuesta a la cuestión prejudicial planteada por la Cour de cassation (Tribunal de Casación, Francia) del siguiente modo:

«El artículo 3, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 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 la obligación de que toda persona física que entre o salga de la Unión Europea con un mínimo de 10 000 euros en dinero efectivo declare el importe transportado a las autoridades competentes del Estado miembro por el que dicha persona entre o salga de la Unión se aplica también a los pasajeros que permanezcan en la zona de tránsito internacional de un aeropuerto situado en el territorio de un Estado miembro al que se apliquen los Tratados con arreglo a los artículos 52 TUE y 355 TFUE, desde que desembarquen de un vuelo procedente de un país tercero y hasta que embarquen en un vuelo con destino a un país tercero, sin cruzar un punto de control fronterizo para entrar en dicho Estado miembro.»

41 — Debo señalar, incidentalmente, que en el capítulo 6, letra F, puntos 6.47 y 6.48, figuran prácticas recomendadas relativas a la imposición de restricciones por parte de los Estados contratantes a la importación o exportación de divisas.