



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 4 de mayo de 2017*

«Procedimiento prejudicial — Reglamento (CE) n.º 1889/2005 — Controles de la entrada o salida de dinero efectivo de la Unión Europea — Artículo 3, apartado 1 — Persona física que entra en la Unión o sale de ella — Obligación de declaración — Zona internacional de tránsito del aeropuerto de un Estado miembro»

En el asunto C-17/16,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la Cour de cassation (Tribunal de Casación, Francia), mediante resolución de 5 de enero de 2016, recibida en el Tribunal de Justicia el 12 de enero de 2016, en el procedimiento entre

Oussama El Dakkak,

Intercontinental SARL

y

Administration des douanes et droits indirects,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por la Sra. R. Silva de Lapuerta (Ponente), Presidenta de Sala, y los Sres. E. Regan, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev y C.G. Fernlund, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Mengozzi;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Gobierno francés, por la Sra. A. Daly y el Sr. D. Colas, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno griego, por la Sra. E. Tsaousi y el Sr. K. Georgiadis, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. L. Grønfeldt y el Sr. F. Dintilhac, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 21 de diciembre de 2016;

* Lengua de procedimiento: francés.

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial versa 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 (DO 2005, L 309, p. 9), 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) (DO 2006, L 105, p. 1).
- 2 Esta petición se ha presentado en el marco de un litigio entre el Sr. Oussama El Dakkak e Intercontinental SARL y la administration des douanes et droits indirects (Administración de aduanas e impuestos indirectos, Francia), relativo a 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 cuando estaba en tránsito en el aeropuerto Roissy-Charles-de-Gaulle (Francia), debido a que había omitido declarar dichos importes.

Marco jurídico

Reglamento n.º 1889/2005

- 3 Los considerandos 2 y 4 a 6 del Reglamento n.º 1889/2005 están así redactados:
 - «(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 1991, 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.
- [...]
- (4) Conviene también tener en cuenta las actividades complementarias realizadas en otros foros internacionales, en particular el Grupo de Acción Financiera Internacional sobre el Blanqueo de Capitales (GAFI), creado por la Cumbre del G-7 celebrada en París en 1989. La Recomendación Especial IX, de 22 de octubre de 2004, del GAFI invita a los Gobiernos a aplicar medidas destinadas a detectar los movimientos físicos de dinero efectivo, incluido un sistema de declaración u otra obligación de comunicación.
- (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 [euros] 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.»

- 4 El artículo 1, apartado 1, de dicho Reglamento dispone:

«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, apartado 1, del citado Reglamento establece:

«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 [euros] 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.»

- 6 El artículo 4, apartado 2, del mismo Reglamento dispone:

«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.»

Reglamento n.º 562/2006

- 7 El artículo 1 del Reglamento n.º 562/2006 está así redactado:

«El presente Reglamento dispone la ausencia de controles fronterizos de las personas que crucen las fronteras interiores de los Estados miembros de la Unión Europea.

Establece normas aplicables al control fronterizo de las personas que crucen las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea.»

- 8 El artículo 4, apartado 1, de dicho Reglamento establece:

«Las fronteras exteriores sólo podrán cruzarse por los pasos fronterizos y durante las horas de apertura establecidas. Las horas de apertura estarán indicadas claramente en todo paso fronterizo que no esté abierto las 24 horas del día.

Los Estados miembros notificarán a la Comisión la lista de sus pasos fronterizos de conformidad con el artículo 34.»

Litigio principal y cuestión prejudicial

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

- 10 El 9 de diciembre de 2010, durante su escala en ese aeropuerto, el Sr. El Dakkak fue sometido a un control por agentes de aduanas en la pasarela de embarque para Beirut. Al constatar dichos agentes que estaba en posesión de 3 900 euros y de 1 607 650 USD (alrededor de 1 511 545 euros) en dinero efectivo, el Sr. El Dakkak les presentó una declaración efectuada ante los servicios aduaneros de la República de Benín.
- 11 Como consecuencia de este control, el Sr. El Dakkak fue retenido en aduanas y más adelante fue investigado por un juez de instrucción por incumplimiento de la obligación de declaración de capitales y por blanqueo de fondos de origen delictivo.
- 12 El dinero efectivo transportado por el Sr. El Dakkak fue registrado y posteriormente intervenido por la Administración de aduanas e impuestos indirectos.
- 13 Mediante 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 la irregularidad de la retención del interesado y ordenó la restitución de los importes intervenidos.
- 14 Por consiguiente, mediante escrito de 2 de abril de 2012, la Administración competente comunicó 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.
- 15 Posteriormente, el Sr. El Dakkak e Intercontinental interpusieron 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), una demanda de indemnización 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 haber incumplido la obligación de declaración, dado que no estaba sujeto a ella.
- 16 Tras la desestimación de su demanda mediante sentencia de 25 de marzo de 2014 de la cour d'appel de Paris (Tribunal de Apelación de París), el Sr. El Dakkak interpuso recurso de casación ante el tribunal remitente.
- 17 En esas circunstancias, la Cour de cassation (Tribunal de Casación, Francia) 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 [...]?»

Sobre la cuestión prejudicial

- 18 Mediante su cuestión prejudicial, el tribunal remitente desea saber, en esencia, si el artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 1889/2005 debe interpretarse en el sentido de que la obligación de declaración establecida en esa disposición se aplica en la zona internacional de tránsito de un aeropuerto de un Estado miembro en circunstancias como las controvertidas en el litigio principal, en

las que una persona física entra en dicha zona al desembarcar de una aeronave procedente de un Estado tercero y permanece en ella antes de embarcar a bordo de otra aeronave con destino a un Estado tercero distinto.

- 19 La determinación del alcance de esta obligación de declaración se basa en la interpretación del concepto de «persona física que entre en la [Unión] o salga» de ella, recogido en ese mismo artículo 3, apartado 1.
- 20 A este respecto, procede señalar antes de nada que el Reglamento n.º 1889/2005 no define tal concepto.
- 21 Dicho esto, el mencionado concepto no presenta ambigüedades y debe entenderse en su sentido habitual, es decir, que se refiere al desplazamiento de una persona física de un lugar que no forma parte del territorio de la Unión a un lugar que forma parte de dicho territorio o de este último a un lugar que no forma parte del citado territorio.
- 22 El territorio de la Unión corresponde al espacio geográfico mencionado en los artículos 52 TUE y 355 TFUE, que definen el ámbito de aplicación territorial de los Tratados.
- 23 A falta de precisión relativa al ámbito de aplicación territorial de un acto de Derecho derivado, éste debe determinarse en función de esas disposiciones, porque en principio el Derecho derivado tiene el mismo ámbito de aplicación que los propios Tratados y se aplica de pleno Derecho en este ámbito (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de diciembre de 2015, Parlamento y Comisión/Consejo, C-132/14 a C-136/14, EU:C:2015:813, apartados 76 y 77).
- 24 Pues bien, por un lado, los aeropuertos de los Estados miembros forman parte de dicho espacio geográfico y, por lo tanto, del territorio de la Unión.
- 25 Por otro lado, debe señalarse que, del mismo modo que las disposiciones del Reglamento n.º 1889/2005 no excluyen la aplicabilidad de la obligación de declaración prevista en el artículo 3, apartado 1, de éste en las zonas internacionales de tránsito de dichos aeropuertos, los artículos 52 TUE y 355 TFUE no excluyen estas zonas del ámbito de aplicación territorial de los Tratados, ni prevén excepciones relativas a ellas.
- 26 De esto se deduce que, cuando una persona física se desplaza de un lugar que no forma parte del espacio geográfico al que se refieren los artículos 52 TUE y 355 TFUE a un lugar que forma parte de éste, entra en la Unión, en el sentido del artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 1889/2005.
- 27 Éste es el caso de una persona que, como el Sr. El Dakkak, desembarca de una aeronave procedente de un Estado tercero en un aeropuerto situado en el territorio de un Estado miembro y permanece en la zona internacional de tránsito de dicho aeropuerto antes de embarcar a bordo de otra aeronave con destino a un Estado tercero distinto.
- 28 La interpretación con arreglo a la cual la obligación de declaración establecida en el artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 1889/2005 se aplica en las zonas internacionales de tránsito de los aeropuertos situados en territorio de la Unión es también conforme con el objetivo perseguido por dicho Reglamento.
- 29 Sobre este particular, debe recordarse que, de conformidad con los considerandos 2, 5 y 6 del Reglamento n.º 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 movimientos de entrada o salida de dinero en efectivo de la Unión, que permita recabar información sobre los mismos (véase la sentencia de 16 de julio de 2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, apartado 18).

- 30 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 efectivo igual o superior a 10 000 euros tendrá la obligación de declarar esa cantidad (véase la sentencia de 16 de julio de 2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, apartado 19).
- 31 Por otro lado, según resulta del artículo 1, apartado 1, del Reglamento n.º 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 (véase la sentencia de 16 de julio de 2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, apartado 17).
- 32 Pues bien, en este marco, debe recordarse también que el Tribunal de Justicia ha declarado que 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 sustituyó a la Directiva 91/308, tiene como objetivo principal la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, como se deduce tanto de su título y de sus considerandos como del hecho de que haya sido adoptada, al igual que la Directiva 91/308, que la ha precedido, en un contexto internacional, para aplicar y hacer obligatorias en la Unión las recomendaciones del Grupo de acción financiera internacional (GAFI), que es el principal organismo internacional de lucha contra el blanqueo de capitales (véase la sentencia de 25 de abril de 2013, Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, apartado 46).
- 33 Al igual que las Directivas 91/308 y 2005/60, el Reglamento n.º 1889/2005, como se desprende de su considerando 4, fue adoptado para tener en cuenta actividades complementarias desarrolladas en otros foros internacionales, en particular en el seno del GAFI, cuya Recomendación Especial IX, de 22 de octubre de 2004, invita a los Gobiernos a adoptar medidas destinadas a detectar los movimientos físicos de dinero efectivo, incluido un sistema de declaración o cualquier otra obligación de comunicación.
- 34 En consecuencia, y como señaló el Abogado General en los puntos 44 y 45 de sus conclusiones, se desprende del objetivo perseguido por el Reglamento n.º 1889/2005, del contexto internacional en el que éste se inscribe y de la necesidad de garantizar el objetivo preventivo y disuasorio de la obligación de declaración establecida en el artículo 3, apartado 1, de dicho Reglamento que el concepto de «persona física que entre en la [Unión] o salga» de ella, recogido en esa disposición, debe ser interpretado de forma amplia.
- 35 En efecto, si se interpretara dicha disposición en el sentido de que las personas que se encuentran en una zona internacional de tránsito de un aeropuerto de la Unión no están sometidas a esta obligación, la efectividad del sistema de control del dinero efectivo que entra o sale de la Unión, previsto por el Reglamento n.º 1889/2005, y, por consiguiente, la realización del objetivo que éste persigue podrían verse comprometidos, al menos parcialmente.
- 36 La cuestión de si un nacional de un Estado tercero que se encuentra en la zona internacional de tránsito de un aeropuerto de un Estado miembro ha cruzado una frontera exterior de la Unión, en el sentido del artículo 4, apartado 1, del Reglamento n.º 562/2006, carece de incidencia sobre las consideraciones precedentes.

- 37 Sobre este extremo procede señalar que, como demuestran en particular los distintos fundamentos jurídicos sobre cuya base se adoptaron los Reglamentos n.º 1889/2005 y n.º 562/2006, éstos tienen objetos y finalidades diferentes.
- 38 En efecto, como ya se ha indicado en el apartado 31 de la presente sentencia, el Reglamento n.º 1889/2005 tiene por objeto completar las disposiciones de la Directiva 91/308 estableciendo normas armonizadas relativas al control de la entrada o salida de dinero efectivo de la Unión, mientras que, según el artículo 1 del Reglamento n.º 562/2006, éste prevé la inexistencia de controles fronterizos de las personas que crucen las fronteras interiores de los Estados miembros y establece las normas aplicables al control fronterizo de las personas que crucen las fronteras exteriores de estos Estados.
- 39 A mayor abundamiento, el Reglamento n.º 1889/2005 no indica que sus disposiciones deban interpretarse a la luz del Reglamento n.º 562/2006.
- 40 Así, a falta de disposición expresa en este sentido en uno u otro de estos textos, la interpretación del artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 1889/2005 no puede depender de la del concepto de «cruce de una frontera exterior de la Unión», en el sentido del artículo 4, apartado 1, del Reglamento n.º 562/2006.
- 41 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, las zonas internacionales de tránsito de los aeropuertos de los Estados miembros no deben excluirse del ámbito de aplicación del artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 1889/2005, de modo que, si una persona física que desembarca de una aeronave procedente de un Estado tercero en un aeropuerto situado en el territorio de un Estado miembro y que permanece en la zona internacional de tránsito de dicho aeropuerto antes de embarcar a bordo de otra aeronave con destino a un Estado tercero distinto está en posesión de un importe igual o superior a 10 000 euros en dinero efectivo cuando entra en la Unión, está sometida a la obligación de declaración prevista en el artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 1889/2005.
- 42 A este respecto, incumbe a los Estados miembros adoptar las medidas adecuadas para permitir a los interesados cumplir esta obligación en condiciones que les garanticen su plena seguridad jurídica.
- 43 En estas circunstancias, procede responder a la cuestión prejudicial planteada que el artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 1889/2005 debe interpretarse en el sentido de que la obligación de declaración prevista en esa disposición se aplica en la zona internacional de tránsito de un aeropuerto de un Estado miembro.

Costas

- 44 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 Primera) declara:

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 declaración prevista en esa disposición se aplica en la zona internacional de tránsito de un aeropuerto de un Estado miembro.

Firmas