CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. PHILIPPE LÉGER

presentadas el 14 de enero de 2003 [1]

I. Introducción

1. El Bundesgerichtshof (Alemania) ha planteado al Tribunal de Justicia diversas cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación de los artículos 454 y 455 del Reglamento (CEE) nº 2454/93 de la Comisión, de 2 de julio de 1993, por el que se fijan determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2913/92 del Consejo por el que se establece el Código Aduanero Comunitario. [2]

2. Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre el Hauptzollamt Fiedrichshafen (Administración de Aduanas alemana; en lo sucesivo, «HZA»), y una asociación alemana habilitada como asociación garante, la Bundesverband Güterkraftverkehr und Logistik eV (BGL). El litigio tiene por objeto la recaudación de derechos de aduana e impuestos de importación adeudados por mercancías sometidas al régimen de tránsito externo y que circularon al amparo de cuadernos de transporte internacional por carretera (en lo sucesivo, «cuadernos TIR»), con arreglo al sistema establecido por el Convenio aduanero relativo al transporte internacional de mercancías al amparo de los cuadernos TIR (en lo sucesivo, «Convenio TIR»), que fue recogido fundamentalmente en el Reglamento nº 2454/93.

II. Marco jurídico

A. *El Convenio TIR*

3. El Convenio TIR fue elaborado bajo los auspicios de la Comisión económica para Europa de Naciones Unidas, fue firmado en Ginebra el 14 de noviembre de 1975 y entró en vigor en 1978. Fue modificado en numerosas ocasiones. [3] A día de hoy, vincula a 60 Partes aproximadamente, entre las cuales se encuentra la Comunidad Europea. [4]

4. El Convenio TIR tiene como finalidad facilitar los transportes internacionales de

1 — Lengua original: francés.

2 — DO L 253, p. 1. El Reglamento nº 2913/92, de 12 de octubre de 1992, fue publicado en el DO L 302, p. 1.

3 — La última versión es de 17 de febrero de 1999, fecha en que entró en vigor, es decir, con posterioridad a los hechos del asunto principal.

4 — El Convenio TIR fue aprobado por el Consejo en nombre de la Comunidad Europea mediante el Reglamento (CEE) nº 2112/78 del Consejo, de 25 de julio de 1978 (DO L 252, p. 1; EE 02/05, p. 46).

mercancías en vehículos de transporte por carretera mediante una simplificación y una armonización de las formalidades administrativas que han de cumplirse en materia aduanera al cruzar las fronteras. En este sentido, establece que las mercancías transportadas serán inspeccionadas únicamente por la aduana de partida, excluyendo cualquier inspección por las aduanas de paso o de destino salvo que estas últimas presuman la existencia de una irregularidad (artículo 5). Por otra parte, establece que dichas mercancías no estarán sujetas al pago o al depósito de derechos y tributos de importación o exportación [5] (artículo 4).

5. Como contrapartida de lo anterior, el Convenio TIR impone tres requisitos. Por una parte, las mercancías deben transportarse en vehículos o en contenedores que ofrezcan determinadas garantías de seguridad para evitar su sustracción o su sustitución durante el trayecto (artículos 12 a 14). Por otra parte, dichas mercancías deben ir acompañadas, a lo largo de todo el transporte, de un documento de expedición uniforme, el cuaderno TIR, expedido por la aduana de partida y que servirá de elemento de consulta para controlar la regularidad de la operación (artículo 3). [6] Por último, el pago de los derechos y tributos, que puede ser exigido por los servicios aduaneros al transportista, debe quedar garantizado en parte por una asociación nacional habilitada a dicho efecto por las autoridades de las Partes Contratantes (artículo 3). La garantía en sí misma está cubierta por la Unión Internacional de Transportes por Carretera (IRU) y por un grupo de aseguradoras establecido en Suiza.

6. Una vez expuesta la estructura del sistema TIR, se han de precisar su procedimiento concreto de aplicación.

7. La IRU imprime los cuadernos TIR y las asociaciones garantes los distribuyen a los transportistas que mencionan en ellos una serie de informaciones, en particular, sobre las mercancías transportadas. Cada cuaderno TIR está compuesto de un juego de hojas que comprende un par de ejemplares (nos 1 y 2). Al principio de la operación de transporte, la aduana de partida comprueba la carga, en especial, que concuerde con las mercancías declaradas en el cuaderno TIR, y luego la precinta. A continuación, anota la primera hoja del cuaderno TIR, que le ha sido presentado por el usuario, separa el ejemplar nº 1, visa la matriz correspondiente y le devuelve el cuaderno. Al salir del territorio, la aduana de paso comprueba el estado de los precintos, separa el ejemplar nº 2, visa la matriz correspondiente y devuelve el cuaderno TIR a su usuario. Luego transmite el ejemplar nº 2 a la aduana de partida, que entonces comprueba que concuerde con el ejemplar nº 1. Cuando el ejemplar nº 2 no contiene ninguna reserva sobre la regularidad de la operación TIR, ésta se liquida de manera regular en el territorio atravesado. En cambio, cuando el ejemplar nº 2 con-

5 — El artículo 1, letra b), del Convenio TIR precisa que se trata de «derechos de aduana y todos los demás derechos, tributos y otros gravámenes que se perciben por la importación o la exportación de mercancías, con excepción de las tasas y otros gravámenes cuya cuantía se limite al costo aproximado de los servicios prestados».

6 — El número de cuadernos TIR expedido anualmente aumenta de forma progresiva y constante, en particular desde 1989, habida cuenta del desarrollo de los intercambios comerciales europeos entre el este y el oeste. Actualmente, dicho número se acerca a los 3 millones.

tiene reservas o no se recibe en la aduana de partida, la operación TIR se considera irregular en el territorio de que se trate. En dicho caso, las autoridades aduaneras de dicho territorio pueden reclamar el pago de los derechos y tributos devengados por dicha circunstancia.

8. Este procedimiento se repite en el territorio de cada país atravesado, salvo entre los Estados miembros de la Comunidad, porque constituyen un solo y único territorio aduanero. En este caso, la operación TIR concluye de manera regular cuando las mercancías de que se trate se presentan en la aduana de destino, es decir, la aduana de salida del territorio aduanero de la Comunidad, y esta última lo comunica sin reservas a la aduana de partida, es decir, la aduana de entrada en dicho territorio.

9. Las asociaciones garantes pueden ser llamadas a garantizar el pago de una parte de los derechos y tributos de importación o exportación devengados por la irregularidad de la operación TIR. [7] A dicha cantidad se pueden sumar los intereses moratorios. La asociación garante tiene que pagar las cantidades de que se trata, mancomunada y solidariamente con las personas directamente responsables de dicho pago. No obstante, las autoridades aduaneras competentes deben, en lo posible, requerir para el pago de esas sumas a la persona o las personas directamente responsables antes de reclamarlas a la asociación garante (artículo 8, apartados 1, 3 y 7, del Convenio TIR).

10. La garantía de una asociación garante sólo puede ser exigida por las autoridades aduaneras ante las cuales está habilitada. No obstante, dicha regla no se aplica a las relaciones entre los Estados miembros de la Comunidad. En efecto, en dicho caso, la asociación garante que ha expedido el cuaderno TIR, al principio de la operación, es la única responsable. Pueden exigir su responsabilidad tanto el Estado miembro de partida ante el que está habilitada como otro Estado miembro en el supuesto de probarse que la irregularidad se cometió en su territorio. [8]

11. Los artículos 10, apartados 2 y 11 del Convenio TIR definen el marco procedimental para exigir la responsabilidad de una asociación garante. Dicho marco procedimental está compuesto de los tres supuestos siguientes.

12. En primer lugar, cuando las autoridades aduaneras hayan anotado en un cuaderno TIR un descargo sin reservas, no

7 — Las Partes contratantes del Convenio TIR fijan los umbrales de garantía. Las notas explicativas de dicho Convenio, adoptadas en virtud de su artículo 43, contienen recomendaciones a este respecto. Los umbrales de garantía propuestos varían en función de la naturaleza y la cantidad de las mercancías cubiertas. Los mayores corresponden al alcohol y al tabaco, habida cuenta, en particular, de la cuantía de los derechos y tributos a que están sujetos dichos productos.

8 — Véase el artículo 457, apartado 2, del Reglamento nº 2454/93.

podrán ya exigir la responsabilidad de la asociación garante, a menos que el certificado de descargo se haya obtenido de manera abusiva o fraudulenta (artículo 10, apartado 2, del Convenio TIR).

13. En segundo lugar, en el supuesto contrario de poder exigirse la responsabilidad de una asociación, las autoridades aduaneras tienen que cumplir determinadas formalidades y plazos de procedimiento. En efecto, el artículo 11, apartados 1 y 2, del Convenio TIR prevé:

«1. Cuando en un cuaderno TIR no se haya hecho el descargo, o cuando el descargo se haya hecho con reservas, las autoridades competentes no tendrán derecho a exigir de la asociación garante el pago de las sumas a que se hace referencia en [...] [el] artículo 8 si en el plazo de un año a contar de la fecha de la aceptación del cuaderno TIR por dichas autoridades, éstas no han notificado por escrito a la asociación [garante] que no se ha hecho el descargo o que se ha hecho con reservas. Esta disposición se aplicará igualmente en casos de descargo obtenido de manera abusiva o fraudulenta pero entonces el plazo será de dos años.

2. El requerimiento de pago de las sumas a que se hace referencia [...] se dirigirá a la asociación garante, transcurrido un plazo mínimo de tres meses a partir de la fecha en que se haya comunicado a dicha asociación que no se ha dado descargo en el cuaderno TIR, que el descargo se ha hecho con reservas o que se ha obtenido de manera abusiva o fraudulenta, y a más tardar dos años después de esa misma fecha. Sin embargo, en los casos que, durante el plazo indicado de dos años, sean objeto de procedimiento judicial, el requerimiento de pago se hará en el plazo de un año a partir de la fecha en que sea ejecutoria la decisión judicial.»

14. En tercer lugar, también están sometidos a determinados plazos los trámites siguientes del procedimiento descrito con respecto a la asociación garante de que se trate. En efecto, el artículo 11, apartado tres, del Convenio TIR prevé que «la asociación garante dispondrá de un plazo de tres meses a contar de la fecha en que se le haya dirigido el requerimiento para pagar las sumas reclamadas. Esas sumas le serán reembolsadas si, en el plazo de dos años contados a partir de la fecha en que se le hizo el requerimiento de pago, se demuestra, a satisfacción de las autoridades aduaneras, que no se ha cometido ninguna irregularidad en relación con la operación de transporte de que se trate.»

B. *Reglamento nº 2454/93*

15. Conforme a lo establecido en el artículo 48 del Convenio TIR, se adoptaron normas particulares en el marco comunitario para las operaciones de transporte realizadas en el territorio aduanero de la Comunidad. Dichas normas se recogen en el Reglamento nº 2454/93.

16. Los artículos 454, 455 y 457 del Reglamento nº 2454/93 definen el procedimiento aplicable a la recaudación de derechos y tributos devengados.[9] Estos preceptos recogen, a grandes rasgos, el marco procedimental establecido por el Convenio TIR. Dichas disposiciones afectan, en particular, a la determinación de las autoridades nacionales competentes para realizar la recaudación de las sumas que corresponden a los derechos y tasas devengados.

17. El artículo 454 del Reglamento nº 2454/93 es del siguiente tenor:

«1. El presente artículo se aplicará sin perjuicio de las disposiciones específicas del Convenio TIR [...] relativas a la responsabilidad de las asociaciones garantes cuando se utilice un cuaderno TIR [...].

2. Cuando se compruebe que se ha cometido una infracción o una irregularidad en un Estado miembro determinado en el curso o con ocasión de un transporte efectuado al amparo de un cuaderno TIR [...], dicho Estado miembro procederá a la recaudación de los derechos y demás gravámenes exigibles en su caso, con arreglo a la normativa comunitaria o nacional, sin perjuicio del ejercicio de acciones penales.

3. Cuando no se pueda determinar el territorio en el que se haya cometido la infracción o la irregularidad, se considerará que se ha cometido en el Estado miembro en el que haya sido comprobada, a menos que, en el plazo previsto en el apartado 1 del artículo 455, se pruebe a satisfacción de las autoridades aduaneras la regularidad de la operación o el lugar en que se haya cometido efectivamente la infracción o irregularidad.

Si, a falta de tal prueba, se considera que dicha infracción o irregularidad se ha cometido en el Estado miembro en que haya sido comprobada, dicho Estado miembro percibirá los derechos y demás impuestos correspondientes a las mercancías de que se trate con arreglo a la normativa comunitaria o nacional.

Si, con posterioridad, se llegare a determinar el Estado miembro en que se hubiera cometido realmente dicha infracción o irregularidad, el Estado miembro que hubiera procedido inicialmente a su recaudación le restituirá los derechos y demás impuestos —excepto los percibidos como recursos propios de la Comunidad, con arreglo al párrafo segundo— aplicables a las mercancías en ese Estado miembro. En este caso, el posible excedente se devolverá a la persona que hubiera desembolsado inicialmente los impuestos.

9 — La suma recaudada corresponde al importe de los derechos de aduana, tasas e impuesto sobre el valor añadido. La suma correspondiente a los derechos de aduana se destina, en un 90 %, al presupuesto de la Comunidad, mientras que el 10 % restante cubre los gastos de recaudación efectuados por las autoridades aduaneras de los Estados miembros. La suma correspondiente a las tasas se destina, en su totalidad, al Estado miembro que ha realizado la recaudación. La correspondiente al impuesto sobre el valor añadido se destina, esencialmente, a dicho Estado miembro y, en una ínfima parte, a la Comunidad.

Si el importe de los derechos y demás impuestos percibidos inicialmente y restituidos por el Estado miembro que procedió a su recaudación fuere inferior al importe de los derechos y demás gravámenes exigibles en el Estado miembro en que se haya cometido efectivamente la infracción o irregularidad, dicho Estado miembro percibirá la diferencia de conformidad con la normativa comunitaria o nacional.

Las administraciones aduaneras de los Estados miembros tomarán las disposiciones necesarias para combatir toda infracción o irregularidad y para sancionarlas eficazmente.»

18. El artículo 455, apartados 1 y 2, del Reglamento nº 2454/93 dispone:

«1. Cuando se compruebe que se ha cometido una infracción o irregularidad en el curso o con ocasión de un transporte realizado al amparo de un cuaderno TIR [...], las autoridades aduaneras lo notificarán al titular del cuaderno TIR [...] y a la asociación garante, en el plazo previsto [...] en el apartado 1 del artículo 11 del Convenio TIR [...].

2. La prueba de la regularidad de la operación efectuada al amparo de un cuaderno TIR [...], a efectos del párrafo primero del apartado 3 del artículo 454, deberá aportarse en el plazo previsto [...] en el apartado 2 del artículo 11 del Convenio TIR [...].»

19. Los artículos 454 y 455 del Reglamento nº 2454/93 fueron modificados por el Reglamento (CE) nº 2787/2000,[10] en la medida en que «conviene introducir algunas rectificaciones materiales en lo relativo a los reenvíos al Convenio TIR».[11] Las disposiciones modificatorias de que se trata son aplicables a partir del 1 de julio de 2001, es decir, con posterioridad a los hechos del presente asunto.

III. Hechos y procedimiento principal

20. El 23 de marzo de 1994, la empresa de transportes Freight Forwarding Services sometió al régimen de tránsito externo, en la HZA, aduana de entrada en el territorio de la Comunidad, una carga de 12,5 millones de cigarrillos procedentes de Suiza y destinados a Marruecos por la aduana de Algeciras (España), aduana de salida del territorio de la Comunidad.

21. La fecha límite de presentación de las mercancías en la aduana española era el

10 — Reglamento de la Comisión, de 15 de diciembre de 2000 (DO L 330, p. 1).

11 — Véase el considerando decimosegundo del Reglamento nº 2787/2000.

28 de marzo de 1994, cinco días después de la fecha de salida del transporte. Dado que la HZA no recibió ninguna confirmación de descargo de la operación TIR por parte de la aduana española, le solicitó información a dicho respecto. El 13 de julio de 1994, la aduana española indicó a HZA que las mercancías no habían sido presentadas en aduana. El cuaderno TIR original fue encontrado finalmente después del 28 de marzo de 1994. Se comprobó que llevaba un sello falsificado de la aduana de Algeciras con la fecha de 28 de marzo de 1994 (fecha límite de presentación de las mercancías).

22. El 16 de agosto de 1994, la HZA envió al transportista una liquidación complementaria por importe de 3.197.500 DEM, en concepto de derechos y gravámenes exigibles por las mercancías de que se trata. El transportista no pagó.

23. El mismo día, la HZA informó a BGL de la falta de descargo del cuaderno TIR. BGL se había constituido en garante del titular del cuaderno TIR por un importe máximo de 175.000 ecus (es decir, 334.132,75 DEM). La garantía consistía en un aval inapelable en el sentido del Derecho alemán. En consecuencia, el garante no podía alegar que las autoridades aduaneras tenían que dirigirse en primer lugar al titular del cuaderno TIR, antes de dirigirse a ella. Por su parte, BGL celebró un contrato de garantía con la IRU, que, a su vez, está obligada por un contrato de seguros con un grupo de seguros al que pertenece la sociedad Préservatrice Foncière Tiard SA (en lo sucesivo, «PFA»), parte coadyuvante en el procedimiento principal.

24. En febrero de 1996, la HZA reclamó a BGL, ante el Landgericht Frankfurt am Main (Alemania), la suma de 334.132,75 DEM (importe máximo del aval), más los intereses. En su escrito de contestación presentado el 8 de mayo de 1996, BGL alegó que los cigarrillos controvertidos se descargaron en España y que, por tanto, solamente el Estado español podía exigirle el pago, y no el Estado alemán. BGL propuso probar mediante testigos dicha alegación relativa a la localización de la irregularidad controvertida. La solicitud fue denegada. En efecto, tanto el Landgericht Frankfurt am Main como, en la apelación subsiguiente, el Oberlandesgericht (Alemania), estimaron la demanda de pago controvertida. Así, BGL interpuso un recurso de casación ante el Bundesgerichtshof.

25. En su resolución de remisión, el Bundesgerichtshof plantea la cuestión de la admisibilidad de la prueba propuesta por BGL en relación con el lugar de comisión de la irregularidad controvertida, habida cuenta de los plazos de prueba previstos en el Reglamento nº 2454/93 y en el Convenio TIR. A este respecto, destaca que dicha prueba sólo fue propuesta el 8 de mayo de 1996, a saber, casi dos años después de la comunicación de la falta de descargo del cuaderno TIR a la asociación garante, que tuvo lugar el 16 de agosto de 1994. Además, el órgano jurisdiccional remitente

señala que la presencia de un sello falsificado en el cuaderno TIR no significa que nos encontremos ante una situación en la que el certificado de descargo se haya obtenido de manera abusiva o fraudulenta, es decir, en una situación en la que el plazo de prueba sea de dos años, en virtud de lo dispuesto en el artículo 11, apartado 1, frase segunda, del Convenio TIR, al que remite el artículo 455, apartado 1, del Reglamento nº 2454/93. Habida cuenta de dichas observaciones, el Bundesgerichtshof pregunta si es necesario aplicar a una asociación garante el plazo de prueba de un año que se impone al titular de un cuaderno TIR, en virtud de la sentencia de 23 de marzo de 2000, Met-Trans y Sagpol.[12] Por otra parte, el órgano jurisdiccional remitente pregunta sobre la función respectiva de las asociaciones garantes y de las autoridades aduaneras en la investigación del lugar de comisión de la irregularidad.

IV. Las cuestiones prejudiciales

26. En consecuencia, el Bundesgerichtshof decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) a) ¿Se aplica el plazo para aportar la prueba del lugar en que se ha cometido efectivamente la infracción o la irregularidad establecido en el artículo 454, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento (CEE) nº 2454/93 [...], también en el caso de que un Estado miembro reclame judicialmente, invocando el artículo 454, apartados 2 y 3, párrafos primero y segundo, del Reglamento nº 2454/93, el pago de derechos aduaneros a la asociación garante y ésta pretenda probar en el litigio que el lugar en que efectivamente se cometió la infracción o la irregularidad se encuentra en otro Estado miembro?

b) En caso de respuesta afirmativa del Tribunal de Justicia a la primera cuestión, letra a):

i) ¿Se aplica en ese supuesto el plazo de un año del artículo 454, apartado 3, párrafo primero, y del artículo 455, apartado 1, del Reglamento nº 2454/93, en relación con el artículo 11, apartado 1, primera frase, del Convenio TIR, o el plazo de dos años del artículo 455, apartado 2, del citado Reglamento, en relación con el artículo 11, apartado 2, primera frase, del Convenio TIR?

ii) En el caso descrito en la primera cuestión, letra a), ¿se

12 — Asuntos acumulados C-310/98 y C-406/98, Rec. P. I-1797.

aplica el plazo para aportar la prueba de tal modo que la asociación garante debe probar dentro de dicho plazo que la infracción o la irregularidad se cometió efectivamente en otro Estado miembro, so pena de que se declare la inadmisibilidad de dicha prueba?

2) a) Con arreglo a los artículos 454 y 455 del Reglamento nº 2454/93, ¿está obligado, para con la asociación garante, el Estado miembro que detecte una infracción o una irregularidad en relación con un transporte efectuado al amparo de un cuaderno TIR a investigar, sin limitarse a cursar las notificaciones con arreglo al artículo 455, apartado 1, de dicho Reglamento y a dirigir una solicitud de información a la aduana de destino, en qué lugar se ha cometido efectivamente la infracción o la irregularidad y quiénes son los deudores de los derechos de aduana a efectos del artículo 203, apartado 3, del Reglamento nº 2913/92, mediante la presentación de una petición de asistencia administrativa a otro Estado miembro para el esclarecimiento de los hechos [véase el Reglamento (CEE) nº 1468/81 del Consejo, de 19 de mayo de 1981, relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y la colaboración entre éstas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las regulaciones aduanera o agrícola (DO L 144, p. 1; EE 02/08, p. 250)]?

b) En caso de respuesta afirmativa del Tribunal de Justicia a la segunda cuestión, letra a):

i) ¿Se considera que, en caso de incumplimiento de dicha obligación de investigación, la infracción o la irregularidad no ha sido cometida, con arreglo al artículo 454, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento nº 2454/93, en el Estado miembro en que se ha detectado?

ii) El Estado miembro que ha detectado la infracción o la irregularidad, ¿debe demostrar, en los recursos contra la asociación garante, que cumplió dicha obligación de investigación?»

V. Examen de las cuestiones prejudiciales

27. El órgano jurisdiccional remitente plantea dos series de cuestiones que tratan, por una parte, sobre el plazo de prueba del lugar de comisión de la irregularidad y, por otra, sobre la existencia de una obligación de investigación a ese respecto por parte del Estado miembro que ha comprobado dicha irregularidad.

A. *Sobre el plazo de prueba del lugar de comisión de la irregularidad*

1. Alegaciones de las partes

28. Tanto BGL como PFA alegan que una asociación garante tiene derecho a probar el lugar de comisión de la irregularidad.

29. Según BGL, no se puede invocar contra la asociación garante la expiración del plazo de prueba. No obstante, alega, con carácter subsidiario, que el único plazo admisible es el de dos años a partir de la fecha del requerimiento de pago. Por tanto, considera excluido que se aplique el plazo de un año previsto en artículo 11, apartado 1, primera frase, del Convenio TIR, al que remite el Reglamento nº 2454/93, en su versión vigente en el momento de los hechos. Tras señalar las incoherencias del Reglamento en cuestión, alega que el plazo de dos años a partir de la fecha del requerimiento de pago fue establecido, por último, por el Reglamento de modificación nº 2787/2000, para corregir el error cometido a este respecto por el legislador comunitario.

30. Al igual que BGL, PFA considera que el único plazo de prueba que se puede invocar contra la asociación garante es el de dos años a partir de la fecha del requerimiento de pago o, como mucho, a partir de la fecha de notificación de la irregularidad a dicha asociación. PFA invoca para ello la aplicación retroactiva del Reglamento nº 2787/2000. No obstante, considera, en esencia, que el ejercicio de una acción judicial se interpone a la formulación de un requerimiento de pago, teniendo como efecto que se posponga, durante toda la duración del procedimiento, la fecha a partir de la cual se calcula el plazo de prueba. Por último, tanto BGL como PFA sostienen que el plazo de prueba aplicable no es imperativo, sino indicativo.

31. Frente a BGL y a PFA, la HZA y el Gobierno alemán consideran que la asociación garante no está legitimada para aportar la prueba del lugar efectivo de comisión de la irregularidad controvertida. En efecto, ni el Reglamento nº 2454/93 ni el Convenio TIR contienen disposición alguna que otorgue dicha legitimación. Además, según el Gobierno alemán, en el supuesto de que se reconozca tal legitimación a la asociación garante, ello supondría, en el ordenamiento jurídico alemán, un riesgo de conflictos entre resoluciones en dicha materia, habida cuenta de la dualidad de jurisdicciones que serían competentes (la fiscal para apreciar la prueba aportada por el deudor principal y la civil respecto a la aportada en relación con el aval).

32. Con carácter subsidiario, la HZA y el Gobierno alemán alegan que el tenor del Reglamento nº 2454/93 remite clara y exclusivamente a un plazo de un año que

se impone a la asociación garante, transcurrido el cual se produce la preclusión. No obstante, en virtud del artículo 454, apartado 3, párrafo tercero, del Reglamento nº 2454/93, la asociación garante tiene la posibilidad, al expirar tal plazo, de obtener el reembolso de las sumas que ha tenido que abonar.

33. Por su parte, la Comisión de las Comunidades Europeas estima, como BGL y PFA, que la asociación garante, en dicha calidad, está legitimada para aportar la prueba del lugar efectivo de comisión de la irregularidad, de igual manera que el titular del cuaderno TIR puede hacerlo, en su condición de deudor principal. Sin embargo, frente a BGL y a PFA, la Comisión considera que el único plazo de prueba aplicable a la asociación garante es el de un año a partir de la fecha de notificación de la falta de liquidación de la operación TIR. Se remite a este respecto a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el plazo de prueba aplicable al deudor principal. [13]

34. En la vista la Comisión precisó que debe interpretarse que el Reglamento nº 2787/2000 remite a un plazo de tres meses, y no de dos años, a partir de la fecha del requerimiento de pago. Puesto que la duración de este nuevo plazo es más corta que la del previsto inicialmente, el principio de confianza legítima se opone a la aplicación retroactiva de dicho Reglamento. Por otra parte, frente a lo expuesto por PFA, la interposición de un recurso judicial no tiene incidencia alguna sobre el cálculo del plazo de prueba aplicable. Por último, al igual que la HZA y el Gobierno alemán, la Comisión precisa que dicho plazo es imperativo y no excluye la posibilidad de que se reembolse posteriormente a la asociación garante.

13 — Véase la sentencia Met-Trans y Sagpol, antes citada.

2. Apreciación

35. Mediante su primera serie de cuestiones, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en sustancia:

— cuál es el plazo previsto por el Reglamento nº 2454/93 para probar el lugar de comisión de la irregularidad, y

— si se puede invocar la expiración de dicho plazo contra la asociación garante, en un procedimiento judicial, dando lugar a que no pueda admitirse la prueba.

a) Sobre la duración del plazo de prueba

36. Mediante su primera cuestión perjudicial, letra b), inciso i), el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en sustancia, si los artículos 454 y 455 del Reglamento nº 2454/93 y 11 del Convenio TIR, al que se remiten, deben interpretarse en el sentido de que la duración del plazo de prueba del lugar de comisión de una irregularidad, en el supuesto de que no se haya hecho el descargo del cuaderno TIR o de descargo con reservas, se limita a un año o se extiende a dos años.

37. Como han señalado todas las partes en el presente procedimiento, el Tribunal de Justicia ya tuvo la ocasión de responder a dicha cuestión por lo que respecta al plazo de prueba aplicable al titular de un cuaderno TIR. [14] En efecto, el Tribunal consideró que: «el artículo 454, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento nº 2454/93 se remite, sin ambigüedad, en cuanto a la duración del plazo de que se trata, al artículo 455, apartado 1, del mismo Reglamento. A su vez, esta última disposición se remite, en cuanto a la duración del plazo que establece, al artículo 11, apartado 1, del Convenio TIR. En el artículo 11, apartado 1, del Convenio TIR, sólo se menciona un plazo; se trata del plazo de un año.» [15] Puesto que dichas disposiciones se aplican a las asociaciones garantes, como expondré más adelante, dicha jurisprudencia ha de serles aplicada. Por tanto, conviene recordar al juez remitente que en el supuesto de no realizarse el descargo o de descargo con reservas del cuaderno TIR, el plazo de prueba establecido por el Reglamento nº 2454/93, en su versión vigente en la fecha de los hechos, es de un año y no de dos.

38. Frente a lo expuesto por PFA, no se puede dar otra respuesta sobre este extremo, que defienda la supuesta aplicación retroactiva del Reglamento de modificación nº 2787/2000. En efecto, el artículo 4, apartado 2, párrafo primero, de dicho Reglamento implica que «los puntos 2 a 80 del artículo 1 serán aplicables a partir del 1 de julio de 2001». Pues bien, las disposiciones relativas al plazo de prueba controvertido entran en el ámbito de aplicación de dicha norma. [16] En consecuencia, el legislador comunitario tuvo buen cuidado de excluir expresamente una eventual aplicación retroactiva del Reglamento nº 2787/2000 en lo relativo a las disposiciones modificatorias controvertidas. Dicho de otra manera, consentir la aplicación retroactiva del Reglamento nº 2787/2000 sería lo mismo que incumplir las disposiciones claras y precisas de dicho Reglamento sobre su ámbito de aplicación temporal. Por consiguiente, el Reglamento nº 2787/2000 no era aplicable en la fecha de los hechos del presente asunto en cuanto

14 — Véase la sentencia Met-Trans y Sagpol, antes citada.
15 — *Ibidem* (apartado 44).
16 — Las disposiciones modificatorias controvertidas figuran en el artículo 1, números 54 y 55, del Reglamento nº 2787/2000.

a la determinación de la duración del plazo de prueba. Por lo demás, como señala acertadamente el juez remitente, persiste la duda sobre la duración del plazo de prueba establecido en el Reglamento de modificación, porque su tenor remite en realidad a dos plazos bien diferentes (tres meses y dos años).

39. De lo expuesto resulta que el Reglamento nº 2454/93, único aplicable en la fecha de los hechos del presente asunto —excepción hecha del Reglamento nº 2787/2000— debe interpretarse en el sentido de que establece un plazo de un año para aportar la prueba del lugar de comisión de una irregularidad en el supuesto de que no se haya hecho descargo del cuaderno TIR o de descargo con reservas.

b) Sobre la posibilidad de invocar el plazo de prueba contra la asociación garante en un procedimiento jurisdiccional

40. La cuestión de la posibilidad de invocar en un procedimiento judicial el plazo de prueba contra la asociación garante requiere determinar de forma previa si la asociación garante está legitimada para aportar dicha prueba. La cuestión se plantea efectivamente porque el artículo 454, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento nº 2454/93 no precisa quién está legitimado para ello. Al igual que BGL, PFA y la Comisión, considero que dicha cuestión previa exige una respuesta afirmativa.

41. En efecto, el sistema de tránsito externo al amparo de un cuaderno TIR ofrece a las autoridades aduaneras competentes la garantía de que el pago de los derechos y gravámenes adeudados será cubierto por una asociación garante en caso de impago del titular del cuaderno TIR. Las autoridades aduaneras competentes son, en principio, las del lugar donde se ha cometido la irregularidad, a menos que sea imposible determinar dicho lugar, lo que justifica la competencia de las autoridades que han comprobado la existencia de la irregularidad. Por consiguiente, cuando se prueba que la irregularidad se cometió en un Estado miembro diferente del que inició el procedimiento de recaudación, este procedimiento ya no puede prosperar dada la incompetencia de las autoridades que lo tramitan. Dicho de otra manera, se puede invocar la prueba del lugar de comisión de la irregularidad como motivo de defensa. El artículo 454, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento nº 2454/93, que prevé este tipo de motivo de defensa, sólo puede desplegar toda su utilidad si dicho motivo puede ser invocado tanto por la asociación garante como por el titular del cuaderno TIR. En efecto, la asociación garante es responsable del pago de las sumas reclamadas «mancomunada y solidariamente» con el deudor principal. [17] Por otra parte, debe beneficiarse de los mismos motivos de defensa que los reconocidos al titular del cuaderno TIR. El principio de igualdad de

17 — Véase el artículo 8, apartado 1, segunda frase, del Convenio TIR.

armas entre las partes en el procedimiento apoya lo anterior. [18] En consecuencia la asociación garante está legitimada, como el titular del cuaderno TIR, para aportar la prueba del lugar de comisión de la irregularidad.

42. Esta conclusión resulta aún más obligada por la naturaleza de la presunción de competencia de las autoridades aduaneras que han comprobado la irregularidad controvertida. En efecto, se trata de una presunción simple, es decir, que admite prueba en contra. Pues bien, reservar dicha posibilidad solamente al titular del cuaderno TIR, excluyendo a la asociación garante, significaría excluir, en numerosos casos, la posibilidad de destruir la presunción de que se trata. En efecto, del Informe del Parlamento Europeo sobre el régimen de tránsito comunitario, de 20 de febrero de 1997 (en lo sucesivo, «Informe de investigación»), se desprende que son frecuentes las acciones contra las asociaciones garantes. [19] La misma afirmación se aplica también al tránsito externo al amparo de un cuaderno TIR. Dicha presunción simple se convertiría, así, en casi indestructible, frente a lo establecido por el Reglamento nº 2454/93.

18 — El principio de igualdad de armas entre las partes forma parte de la garantía de un proceso justo, en el sentido del artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. El respeto de este principio es obligatorio, en cuanto principio general del Derecho comunitario, en todo procedimiento, incluso de carácter administrativo [véanse las conclusiones del Abogado General Sr. Darmon en el asunto Al-Jubail Fertilizer/Consejo (sentencia de 27 de junio de 1991, C-49/88, Rec. p. I-3187)]. En mi opinión, lo que es válido para las partes en un mismo procedimiento debe también ser válido para las partes en dos procedimientos distintos, como parece ser el caso en el presente asunto (la HZA inició un procedimiento administrativo de recaudación contra el titular del cuaderno TIR, y luego un procedimiento judicial contra la asociación garante).

19 — Véase, en particular, el apartado 1.1.5.

43. En consecuencia, es preciso partir del principio de que la asociación garante está legitimada para aportar la prueba del lugar de comisión de la irregularidad. Además, en dicho marco, está sujeta necesariamente a un plazo obligatorio.

44. En efecto, dado que la proposición de dicha prueba por el titular del cuaderno TIR está sujeta a un plazo obligatorio, lo mismo es válido para la asociación garante, con arreglo al carácter accesorio de su crédito y el principio de igualdad de armas entre las partes. Además, si la intención de legislador comunitario hubiese sido excluir a la asociación garante del período obligatorio para aportar la prueba de que se trata, probablemente se hubiese cuidado de precisarlo. Pues bien, es preciso señalar que no es tal el caso, puesto que el artículo 454, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento nº 2454/93 limita dicho derecho de aportar la prueba de que se trata a un plazo determinado, sin distinguir entre sus beneficiarios que no están designados.

45. En un procedimiento judicial, ¿existe lugar para dicho plazo obligatorio? El órgano jurisdiccional remitente formula esta cuestión de manera general refiriéndose al caso en el que un Estado miembro reclama judicialmente un crédito por derechos de aduana contra la asociación garante y en el que ésta desea aportar la prueba de que el lugar real en el que se cometió la infracción o la irregularidad se sitúa en otro Estado miembro. El órgano jurisdiccional remitente se inclina a pensar que el plazo establecido en el Reglamento nº 2454/93 se aplica exclusivamente a la

prueba «extrajudicial»,[20] y yo comparto esta idea.

46. A mi juicio, la cuestión del plazo de prueba debe examinarse a la luz del principio de autonomía procesal. Según jurisprudencia reiterada,[21] a falta de normativa comunitaria en la materia, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro designar los órganos jurisdiccionales competentes y establecer la regulación procesal de los recursos judiciales que hayan de procurar la salvaguarda de los derechos que el Derecho comunitario genera en favor de los justiciables, quedando claro que esta regulación no puede ser menos favorable que la correspondiente a reclamaciones similares de carácter interno y no debe estar articulada de tal manera que haga imposible en la práctica el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico comunitario.

47. Pues bien, es preciso señalar que el Reglamento nº 2454/93 no contiene ninguna disposición sobre la duración del plazo de prueba aplicable en el marco de un procedimiento judicial. En efecto, como expone acertadamente PFA,[22] el artículo 454, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento nº 2454/93 precisa que la prueba del lugar de comisión de la irregularidad debe ser aportada «a satisfacción de las autoridades aduaneras». Esta expresión hace pensar que dichas disposiciones se aplican a la situación de una prueba extrajudicial, porque está sometida a la apreciación de las autoridades aduaneras, y no a la del juez. Por otra parte, las disposiciones que figuran en el artículo 11, apartado 2, segunda frase, del Convenio TIR no esclarecen este extremo, ya que tratan sobre el plazo para formular el requerimiento de pago posterior a una acción judicial, y no sobre el plazo de prueba del lugar donde se ha cometido la irregularidad. De las consideraciones anteriores resulta que los Estados miembros continúan siendo libres para regular la cuestión del plazo de prueba aplicable en un procedimiento judicial, siempre que se respeten los principios de equivalencia y efectividad. ¿Qué consecuencias concretas se pueden deducir de dicho análisis? A mi juicio, se deben distinguir varios supuestos.

48. El primer supuesto puede cubrir la hipótesis en que las autoridades aduaneras hayan iniciado desde el principio una acción judicial de cobro contra la asociación garante, es decir, sin haber abierto previamente un procedimiento administrativo contra ésta. Habida cuenta del marco fáctico expuesto por el órgano jurisdiccional remitente, supongo que el litigio del procedimiento principal responde a este supuesto. En tal situación, la asociación garante aún no podía aportar la prueba del lugar de comisión de la infracción. En efecto, por definición, solamente puede hacerlo cuando se le emplaza judicialmente. Además ésta es la razón por la que, en el procedimiento principal, la asociación

20 — Véase la resolución de remisión (p. 11).

21 — Véanse, en particular, en ese sentido, las sentencias de 16 de diciembre de 1976, Rewe (33/76, Rec. p. 1989), apartados 5 y 6; Comet (45/76, Rec. p. 2043), apartado 13; de 28 de diciembre de 1994, Fisscher (C-128/93, Rec. p. I-4583), apartado 39; de 6 de diciembre de 1994, Johnson (C-410/92, Rec. p. I-5483), apartado 21; de 11 de diciembre de 1997, Magorrian y Cunningham (C-246/96, Rec. p. I-7153), apartado 37, y de 16 de mayo de 2000, Preston y otros (C-78/98, Rec. p. I-3201), apartado 31.

22 — Véanse sus observaciones escritas (punto 53).

garante no propuso dicha prueba hasta el 8 de mayo de 1996, es decir, algunos meses después de ser emplazada en febrero del mismo año. En tales circunstancias, considero que no es aplicable el plazo de prueba establecido en el artículo 454, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento nº 2454/93. En efecto, si bien en virtud del principio general de seguridad jurídica es indispensable limitar la interposición de un recurso judicial a plazos determinados para impedir que se cuestione indefinidamente situaciones establecidas,[23] no lo es hacer lo mismo por lo que respecta a la proposición de medios de prueba —de defensa— en un procedimiento judicial, que obedece a un ritmo propio, bajo control del juez. Por último, los principios ligados al respeto del derecho de defensa y la tutela judicial efectiva apoyan esta tesis.

49. Un segundo supuesto puede presentarse en la hipótesis de que las autoridades aduaneras hayan iniciado una acción judicial de cobro contra la asociación garante antes de que expire el plazo de prueba de un año, aplicable en el procedimiento administrativo de que se trate. En este supuesto, la asociación garante conserva su derecho de aportar la prueba controvertida. Por las razones expuestas con anterioridad, la asociación puede hacerlo sin tener que respetar el plazo previsto en el Reglamento nº 2454/93, no porque dicho plazo aplicable anteriormente quede suspendido o prorrogado, sino simplemente, porque ya no se le aplica. Dicho de otra manera, no se puede invocar contra la asociación garante la expiración del plazo de prueba de un año, aplicable en el procedimiento administrativo, y ello cualquiera que sea la fase del procedimiento judicial.

50. Se puede mencionar un tercer supuesto en el que las autoridades aduaneras hayan iniciado una acción judicial de cobro contra la asociación garante tras expirar el plazo de prueba de un año, aplicable en el procedimiento administrativo. En este supuesto, se deben distinguir dos situaciones. En primer lugar, cuando la asociación garante hizo uso, durante el procedimiento administrativo y en el plazo exigido, del medio de prueba en cuestión, pero dicho medio de prueba no fue considerado satisfactorio por las autoridades aduaneras, la asociación garante tiene el derecho de invocarlo nuevamente ante un juez y no se le exige el respeto de un nuevo plazo. Dicho de otra manera, no es posible invocar contra la asociación garante la expiración del plazo de prueba aplicable en el procedimiento administrativo. Así, el juez conocerá de todos los elementos del litigio que opusieron a las autoridades aduaneras y a la asociación garante en el procedimiento administrativo. En cambio, cuando la asociación garante omitió invocar dicho medio de prueba durante el procedimiento administrativo y en el plazo exigido, ya no tiene derecho a invocarlo en el procedimiento judicial. Admitir lo contrario conllevaría el

23 — Según jurisprudencia reiterada, la fijación de plazos razonables de carácter preclusivo satisface el principio de efectividad ligado a la autonomía procesal, en la medida en que esta exigencia constituye la aplicación del principio fundamental de seguridad jurídica. Véanse, en este sentido, las sentencias de 10 de julio de 1997, Palmisan, (C-261/95, Rec. p. I-4025), apartado 28, y Preston y otros, antes citada, apartado 33.

riesgo de fomentar maniobras dilatorias de mala fe. Dicho de otra manera, únicamente en este caso, es posible invocar judicialmente contra la asociación garante la expiración del plazo de prueba de un año, aplicable en el procedimiento administrativo previo. Por tanto, debe declararse inadmisible el motivo de prueba controvertido.

51. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia responder a la primera cuestión prejudicial, letra a), que el artículo 454, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento nº 2454/93 debe interpretarse en el sentido de que el plazo previsto para aportar la prueba del lugar en el que se ha cometido la irregularidad solamente se aplica en el supuesto de que dicha prueba haya sido aportada durante el procedimiento administrativo de cobro y no durante el procedimiento judicial. Asimismo, propongo al Tribunal de Justicia indicar que, no obstante, la expiración de dicho plazo puede ser invocada contra la asociación garante que propone dicha prueba durante un procedimiento judicial cuando omitió proponerla, en el plazo exigido, durante el procedimiento administrativo previo y que, en dicho caso, debe declararse inadmisible el medio de prueba.

c) Sobre el inicio del cómputo del plazo de prueba

52. Habida cuenta de las consideraciones precedentes, considero útil precisar cuál es el momento inicial que debe tomarse en consideración para el cómputo del plazo de prueba de un año establecido en el Reglamento nº 2454/93 (en el supuesto de que no haya descargo o de descargo con reservas).

53. La lectura del artículo 454, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento nº 2454/93 podría hacer pensar que se remite al artículo 11, apartado 1, del Convenio TIR sobre la duración del plazo de prueba así como de su inicio. La lectura del artículo 11, apartados 1 y 2, de dicho Convenio también incita a pensar que el cómputo de dicho plazo comienza en el momento en que se notifica la falta de descargo o del descargo con reservas. [24] Pues bien, considero que ha de excluirse esta interpretación por ser contraria al principio fundamental de respeto del derecho de defensa.

54. En efecto, en virtud de jurisprudencia reiterada, el Tribunal de Justicia considera que este principio fundamental exige, aun cuando no existan reglas procesales específicas, que una persona, contra la cual pueda ser adoptado un acto que le sea lesivo, pueda dar a conocer de manera adecuada su punto de vista. [25]

24 — Véase la resolución de remisión (p. 12).

25 — Véanse, en particular, las sentencias de 27 de octubre de 1977, Moli/Comisión (121/76, Rec. p. 1971), apartado 20; de 17 de octubre de 1989, Dow Benelux/Comisión (85/87, Rec. p. 3137), y de 21 de marzo de 1990, Bélgica/Comisión (C-142/87, Rec. p. I-959), apartado 46. Recientemente, véanse las sentencias Al-Jubail Fertilizer/Consejo, antes citada, apartados 15 y sig., y de 21 de septiembre de 2000, Mediocurso/Comisión (C-462/98 P, Rec. p. I-7183), apartado 43.

55. ¿Qué alcance tiene este principio fundamental en el marco del procedimiento establecido por el Reglamento nº 2454/93? El artículo 454, apartado 3, párrafo primero, de dicho Reglamento prevé expresamente la posibilidad de aportar la prueba del lugar de comisión de la irregularidad de que se trate. Como ya he indicado, el uso de este medio de prueba equivale al de un motivo de defensa. Pues bien, es evidente que la persona a la que se reclama el pago solamente puede alegar dicho medio de defensa en el momento en que tiene conocimiento efectivo del requerimiento de pago formulado contra ella y, en dicho momento, el plazo previsto a ese efecto aún no ha expirado.

56. ¿Qué ocurriría en la hipótesis de que el plazo de prueba —aplicable en un procedimiento administrativo— se computase a partir de la fecha de notificación de la falta de descargo del cuaderno TIR o del descargo con reservas? Con toda probabilidad, la asociación garante ya no podría invocar el medio de prueba mencionado anteriormente. En efecto, el artículo 11, apartado 2, primera frase, del Convenio TIR establece que la liquidación debe dirigirse a la asociación garante en un plazo mínimo de tres meses y máximo de dos años, a partir de la fecha de notificación antes mencionada. De lo anterior resulta que, en la hipótesis en que el plazo establecido para invocar este medio de prueba se computase a partir de la fecha de notificación, el plazo podría haber expirado incluso antes de que la asociación garante hubiese tenido conocimiento de la liquidación efectuada en su contra. Se podría incluso imaginar que las autoridades aduaneras esperasen hasta el último momento para comunicar la liquidación a la asociación garante, es decir, casi dos años después de haber notificado la irregularidad. En dicho caso, el plazo de prueba de la asociación garante habría expirado casi un año antes. Por tanto, no podría invocar dicha prueba en el procedimiento administrativo. Es cierto que podría invocarla luego en un procedimiento judicial sin que se le pudiese objetar, con arreglo al principio del derecho de defensa, la expiración de un plazo de prueba que no ha podido utilizar. Dicho esto, no es menos cierto que tal situación sería contraria al principio fundamental de respeto del derecho de defensa, que rige un procedimiento administrativo.

57. Por otra parte, dicho modo de cálculo del plazo de prueba —aplicable en un procedimiento administrativo— daría a las autoridades aduaneras la posibilidad de protegerse contra el riesgo de una declaración de incompetencia derivada de la prueba de la comisión de la irregularidad en otro Estado miembro, al menos en el supuesto en que dicha cuestión no fuese llevada a los tribunales. En definitiva, lo anterior significaría desnaturalizar la presunción de competencia en que reposa el sistema de recaudación adoptado por el Reglamento nº 2454/93, puesto que dicha presunción simple se convertiría en indestructible.

58. A mi juicio, es preciso considerar que el plazo de prueba de un año se computa a partir del momento en que la persona legitimada para aportar dicha prueba toma conocimiento del requerimiento de pago formulado en su contra. Lo anterior es, además, lo establecido por el Reglamento nº 2787/2000,[26] aplicable con posterioridad a la fecha en que ocurrieron los hechos del presente asunto.

59. El análisis anterior no es incompatible con el tenor del artículo 454, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento nº 2454/93, porque, aunque la remisión que contiene se refiere, evidentemente, a la duración del plazo, existen dudas en cuanto al inicio del cómputo del plazo de que se trata. Dicho esto, suponiendo que dicha remisión también afecte al momento en que se inicia el cómputo del plazo, lo cual sería legalmente discutible a la luz del principio fundamental de respeto del derecho de defensa, no considero necesario, habida cuenta del marco fáctico del asunto principal (véase el punto 48 de estas conclusiones),[27] declarar la invalidez de dichas disposiciones. Además, el Reglamento nº 2787/2000 esclareció las disposiciones controvertidas en un sentido conforme con dicho principio.

26 — Tras la modificación introducida por el Reglamento nº 2787/2000, el artículo 454, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento nº 2454/93 se remite al artículo 455, apartado 2, del mismo, que, a su vez, se remite al artículo 11, apartado 3, del Convenio TIR. Los dos plazos allí indicados se computan a partir de la fecha del requerimiento de pago dirigido a la asociación garante.

27 — Frente al caso del asunto Distillerie Fratelli Cipriani (sentencia de 12 de diciembre de 2002, C-395/00, Rec. p. I-11877), a propósito de la Directiva 92/12/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativa al régimen general, tenencia, circulación y controles de los productos objeto de impuestos especiales (DO L 76, p. 1).

B. *Sobre la cuestión relativa a la existencia de una obligación de investigación del Estado miembro en el que se inicia un procedimiento de recaudación*

60. Mediante su segunda cuestión prejudicial, letra a), el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en sustancia, si el Estado miembro que comprueba la existencia de una irregularidad debe, respecto a la asociación garante, investigar el lugar en que se ha cometido dicha irregularidad así como la identidad del deudor principal de los derechos aduaneros, solicitando asistencia administrativa de otro Estado miembro para esclarecer los hechos. En caso de respuesta afirmativa a dicha cuestión, el órgano jurisdiccional remitente desea conocer la fuerza legal de tal obligación de investigación. Abordaré todas estas cuestiones al mismo tiempo.

1. Alegaciones de las partes

61. BGL y PFA alegan que existe una obligación de investigación del Estado miembro que comprueba una irregularidad. En apoyo de su tesis alegan que el artículo 454, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento nº 2454/93 establece una presunción de competencia en favor del Estado miembro que comprueba la irregularidad, presunción que excluye la competencia de principio del Estado miembro en el que se ha cometido la irregularidad, establecida tanto en el artículo 454, apar-

tado 2, del Reglamento nº 2454/93 como en el artículo 215 del Reglamento nº 2913/92. Añaden que el Reglamento nº 1468/81,[28] en su versión vigente en el momento de los hechos, ofrece a los Estados miembros los medios de cooperación necesarios para cumplir dicha obligación de investigación. Deducen que el Estado miembro debe aportar la prueba de haber cumplido dicha obligación y que, a falta de prueba, queda destruida la presunción de competencia en su favor.

62. Frente a BGL y PFA, la HZA y el Gobierno alemán opinan que no existe tal obligación de investigación. Destacan, en particular, que establecer una obligación de investigación supondría invertir la carga de la prueba que recae en la asociación garante o en el deudor principal para determinar el lugar de comisión de la irregularidad.

63. La Comisión también opina que no existe una obligación de investigación. Destaca que la carga de la prueba del lugar de comisión de la irregularidad recae esencialmente en los operadores económicos, y no en los Estados miembros. Además, considera que el Reglamento nº 1468/81 se limita a facilitar la coordinación de la acción de las autoridades aduaneras para preservar los recursos propios de la Comunidad y no a permitir que los operadores económicos eludan sus obligaciones.

28 — DO L 144, p. 1.

2. Apreciación

64. Considero que el artículo 454 del Reglamento nº 2454/93 debe interpretarse en el sentido de que el Estado miembro que comprueba la existencia de una irregularidad no tiene que investigar el lugar en que se ha cometido dicha irregularidad ni la identidad de los deudores de los derechos de aduanas. Esta interpretación se basa al mismo tiempo en el tenor de las disposiciones controvertidas y en la intención del legislador comunitario.

65. En cuanto al tenor del artículo 454 del Reglamento nº 2454/93, es preciso señalar que no prevé ninguna disposición en este sentido.

66. En efecto, frente a lo que sostienen BGL y PFA, no se puede deducir la existencia de una obligación de investigación de lo dispuesto en el artículo 454, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento nº 2454/93 que se refiere al caso de que «no se pueda determinar el territorio en el que se haya cometido la infracción o la irregularidad». Esta expresión se limita a hacer referencia a circunstancias de hecho en las que pueda ser relevante la presunción de competencia del Estado miembro que haya comprobado la irregularidad. No quiere decir que dichas circunstancias

hayan de revelarse a raíz de una investigación infructuosa destinada a determinar el lugar de comisión de la irregularidad, a través de la identificación de los deudores de los derechos aduaneros, y que las autoridades aduaneras de que se trate tengan que iniciar dicha investigación. Admitir lo contrario supondría, en la práctica, añadir un nuevo motivo de irregularidad del procedimiento de recaudación iniciado contra la asociación garante a los previstos en el artículo 11, apartados 1 y 2, del Convenio TIR, al que se remite el artículo 454, apartado 1, del Reglamento nº 2454/93. Este análisis se puede comparar con el efectuado por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 14 de noviembre de 2002, SPKR,[29] en relación con lo dispuesto por dicho Reglamento sobre el régimen de tránsito comunitario (artículo 378, apartado 1).

67. Frente a lo que sostienen también BGL y PFA, no puede deducirse una obligación de investigación a cargo del Estado miembro de que se trate por lo dispuesto en el artículo 454, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento nº 2454/93, según el cual «las administraciones aduaneras de los Estados miembros tomarán las disposiciones necesarias para combatir toda infracción o irregularidad y para sancionarlas eficazmente». En efecto, esta norma se limita a imponer a los Estados miembros un deber de diligencia para comprobar la existencia de una irregularidad o de una infracción[30] y, en consecuencia, iniciar un procedimiento de recaudación. No implica que los Estados miembros que comprueban una irregularidad solamente estén facultados para iniciar un procedimiento de recaudación después de haberse asegurado, tras una investigación, de que es imposible determinar el lugar en el que se ha cometido la irregularidad.

68. Admitir lo contrario supondría privar a dichas disposiciones de su efecto útil, en contra de la intención del legislador comunitario. En efecto, esperar a los resultados de una investigación —a menudo infructuosa—[31] sobre la determinación del lugar de comisión de la irregularidad solamente retrasa la lucha contra dicha regularidad y su sanción, lo que resulta contrario al deber de diligencia de los Estados miembros establecido por las disposiciones antes citadas. Además, esta situación amenaza con dar lugar a que prescriba la acción de

29 — C-112/01, Rec. p. I-10655 (apartado 35).

30 — Esta comprobación deriva generalmente de una respuesta de la aduana de destino a una solicitud de información enviada por la aduana de partida. La respuesta permite confirmar la existencia de una irregularidad que sólo se presumía por el hecho de que la aduana de partida no recibió el ejemplar nº 2 de parte de la aduana de destino.

31 — Como indicó el Abogado General Sr. Mischo en sus conclusiones en el asunto Met-Trans y Sagpol, antes citado, es muy difícil para una autoridad que pruebe el lugar de una infracción que —por definición— se le haya intentado ocultar (apartados 103 y 104). Dicha dificultad se debe, en particular, al hecho de que la infracción o irregularidad está ligada a un fenómeno de crimen organizado (véanse los apartados 3.3.1, 3.3.4 y 3.3.6 del Informe de investigación, antes citado). Los cigarrillos son el objeto privilegiado de este tipo de crimen, por su fácil mantenimiento y los altos derechos aduaneros (véanse los apartados 1.1.5 y 4.2.1.4 del Informe de investigación antes citado).

recaudación y, por tanto, a que no se sancione la irregularidad. Ésta es precisamente la razón por la que se estableció una presunción de competencia en favor del Estado miembro que comprueba la existencia de una irregularidad. No se puede destruir esa presunción porque el Estado miembro que ha comprobado la existencia de una irregularidad no haya cumplido una supuesta obligación de investigación del lugar en el que haya sido cometida, salvo que se obstaculice todo el procedimiento de recaudación en detrimento de los intereses de la Comunidad.

69. A dicho efecto, es preciso recordar lo que el Tribunal de Justicia precisó en su sentencia Met-Trans y Sagpol, antes citada. En efecto, en el apartado 37 declaró que «el sistema de compensación previsto en el artículo 454, apartado 3, párrafos tercero y cuarto, del Reglamento nº 2454/93 establece un mecanismo de simplificación administrativa y de recaudación de los derechos y demás gravámenes en el caso de que una incertidumbre en cuanto al lugar en que se hubieran cometido las irregularidades o infracciones a las disposiciones aduaneras pueda implicar una pérdida total de las cantidades [indicadas]». Añadió que «para ello se establece que cuando el Estado miembro en cuyo territorio se hubiera cometido la infracción no pueda determinarse a ciencia cierta, se aplica provisionalmente una presunción de competencia en favor del Estado miembro en cuyo territorio se hubiera comprobado la infracción o la irregularidad». Por último, precisó que «cuando, posteriormente, se determine la competencia del primer Estado, desaparece la presunción formulada en favor del segundo Estado y se produce un mecanismo de compensación entre ambos Estados miembros, lo que permite evitar que, por motivos de prescripción, el primer Estado ya no pueda cobrar los derechos y demás impuestos.»

70. Este sistema de presunción permite, así, conciliar los distintos intereses presentes en el marco de una operación TIR. Es el caso en lo que respecta a los intereses de la Comunidad ya que los derechos y gravámenes que le corresponden, en concepto de recursos propios, pueden ser recaudados adecuadamente por haberse cometido una irregularidad que pone término al régimen de favor que significa el régimen de tránsito externo. También es el caso para los Estados miembros que comprueban la existencia de una irregularidad, dado que éstos pueden percibir los derechos y gravámenes nacionales con ocasión del procedimiento de recaudación destinado a preservar los intereses de la Comunidad. Y también es el caso para los Estados miembros en cuyo territorio resulta haberse cometido la irregularidad, porque entonces pueden percibir los tributos nacionales en cuestión. Por último, es el caso de los operadores económicos, ya sean usuarios, es decir, beneficiarios de dicho régimen de favor que facilita el comercio, o las asociaciones garantes, ya que, por una parte, pueden oponerse al procedimiento de recaudación iniciado por el Estado miembro que ha comprobado la irregularidad aportando la prueba —dentro de un plazo determinado— de que dicha irregularidad se ha cometido en otro Estado miembro en el que el nivel de tributación es menos alto y, por tanto, ser perseguidas exclusivamente por este otro Estado miembro y, por otra, pueden obtener el reembolso del excedente de los derechos y gravámenes

nacionales aplicables aportando dicha prueba posteriormente. En efecto, frente a lo expuesto por BGL en la vista, del artículo 457 del Reglamento nº 2454/93 resulta que las asociaciones garantes son responsables frente a las autoridades aduaneras de cada uno de los Estados miembros atravesados en el curso de la operación TIR, y no sólo frente a las autoridades aduaneras del Estado miembro en el que están habilitadas. No se puede eludir dicha normativa mediante un simple contrato de garantía sin valor legal. [32] De lo anterior se desprende que las asociaciones garantes estarán sobre todo interesadas en que quienes les exijan la garantía sean las autoridades aduaneras de un Estado miembro en el que la tributación sea menos alta que en el Estado miembro en el que se haya comprobado la existencia de la irregularidad, para beneficiarse del reembolso del excedente de tributación.

71. Considero que declarar una obligación de investigación del Estado miembro que ha comprobado la existencia de una irregularidad supondría cuestionar la estructura general del sistema que reposa en un compromiso equilibrado destinado a conciliar los diversos intereses presentes.

72. Dichas consideraciones son válidas tanto para la obligación de investigación relativa al lugar de comisión de la irregularidad como para la relativa a la identidad de los deudores de la deuda aduanera, habida cuenta de la estrecha vinculación entre los datos de una y otra. En efecto, la experiencia demuestra que el conocimiento de la identidad del titular y del usuario del cuaderno TIR (es decir, el transportista y, eventualmente, el conductor) permite obtener informaciones útiles para determinar el lugar de comisión de la irregularidad. Por consiguiente, dado que los Estados miembros no tienen la obligación de investigar el lugar de comisión de la irregularidad, no es imperativo que investiguen la identidad de los deudores aduaneros. En cambio, es lógico que se confíe esta labor a las asociaciones garantes porque ellas pueden asegurar la identidad del titular y del usuario del cuaderno TIR en el momento de expedirlo. [33] Dicha responsabilidad constituye la extensión necesaria de la garantía de pago que resulta de la expedición del cuaderno TIR. Las asociaciones garantes tendrán, además, especial interés en conocer la identidad de las personas de que se trate, porque ello les permitirá, en particular, aportar con más facilidad la prueba del lugar de comisión de la irregularidad cubierta por su garantía.

32 — Dichas consideraciones pueden contrastarse con las realizadas por el Tribunal de Justicia en la sentencia Met-Trans y Sagpol, antes citada, a propósito de un acuerdo administrativo entre los Estados miembros por el que se establecía un plazo de prueba más corto que el previsto en el Reglamento nº 2454/93 (apartado 48).

33 — En adelante ya no debería plantearse la cuestión relativa a la determinación de la identidad del titular y del usuario del cuaderno TIR. En efecto, desde el 17 de febrero de 1999, fecha en que entró en vigor el anexo 9 del Convenio TIR, las personas que deseen acceder al régimen TIR deben recibir la autorización de las autoridades aduaneras. Esta autorización está supeditada a determinados requisitos, en particular, no haber sido condenado por infracciones graves o repetidas de la legislación aduanera o fiscal. Las asociaciones garantes sólo pueden expedir el cuaderno TIR a aquellas personas que sean titulares de tal autorización. En virtud de una recomendación adoptada por el comité de gestión del Convenio TIR el 20 de octubre de 2000 y que entró en vigor el 1 de abril de 2001 —a la espera de la entrada en vigor de la próxima modificación del Convenio— las autoridades aduaneras atribuirán un número de identificación individual con ocasión del procedimiento de autorización, que se mencionará en el cuaderno TIR, bajo el control de las asociaciones garantes, como complemento a la mención del nombre y dirección de las personas de que se trate.

73. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia responder a la segunda cuestión prejudicial, letra a), que el artículo 454, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento nº 2454/93 debe interpretarse en el sentido de que el Estado miembro que comprueba una infracción o una irregularidad no tiene la obligación de investigar el lugar efectivo en el que se ha cometido la infracción o la irregularidad ni la identidad de los deudores de los derechos de aduana.

74. Habida cuenta de la respuesta negativa a dicha cuestión, la segunda cuestión prejudicial, letra b), queda sin objeto.

VI. Conclusión

75. Habida cuenta de todas estas consideraciones, propongo al Tribunal de Justicia responder a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Bundesgerichtshof de la siguiente manera:

«1) El artículo 454, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento (CEE) nº 2454/93 de la Comisión, de 2 de julio de 1993, por el que se fijan determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2913/92 del Consejo por el que se establece el Código Aduanero Comunitario, debe interpretarse en el sentido de que, en el supuesto de que no haya descargo del cuaderno de transporte internacional por carretera o de descargo con reservas, el plazo concedido a la asociación garante para aportar la prueba del lugar en el que ha sido cometida la infracción o la irregularidad es de un año.

2) Las disposiciones antes citadas deben interpretarse en el sentido de que dicho plazo solamente se aplica en el caso en que dicha prueba se aporte en un procedimiento administrativo de recaudación, pero no en un procedimiento judicial. No obstante, se puede invocar la expiración de dicho plazo contra la asociación garante que proponga dicha prueba en un procedimiento judicial cuando ésta haya omitido proponerla, dentro del plazo exigido, en un procedimiento administrativo previo. En dicho caso, no es admisible la prueba controvertida.

3) El momento en que se inicia el cómputo del plazo de prueba de un año, aplicable en un procedimiento administrativo y que puede ser invocado —en el anterior caso— en un procedimiento judicial, es el de recepción del requerimiento de pago por su destinatario.

4) El artículo 454, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento nº 2454/93 debe interpretarse en el sentido de que el Estado miembro que comprueba una infracción o una irregularidad no tiene la obligación de investigar el lugar efectivo en el que se ha cometido la infracción o la irregularidad ni la identidad de los deudores de los derechos aduaneros.»