SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)
de 5 de octubre de 2006 *

En el asunto C-105/02,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 226 CE, el 21 de marzo de 2002,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. G. Wilms, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

República Federal de Alemania, representada por los Sres. W.-D. Plessing y R. Stüwe, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. D. Sellner, Rechtsanwalt,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: alemán.

apoyada por

Reino de Bélgica, representado por el Sr. M. Wimmer y la Sra. A. Snoecx, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. B. van de Walle de Ghelcke, avocat,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. P. Jann, Presidente de Sala, y la Sra. N. Colneric y los Sres. J.N. Cunha Rodrigues (Ponente), M. Ilešič y E. Levits, Jueces;

Abogado General: Sra. C. Stix-Hackl;
Secretaria: Sra. K. Sztranc, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 4 de mayo de 2005;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 8 de diciembre de 2005;

dicta la siguiente

Sentencia

1 En su recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Reglamento (CEE, Euratom) nº 1552/89 del Consejo, de 29 de mayo de 1989, por el que se aplica la Decisión 88/376/CEE, Euratom, relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades (DO L 155, p. 1), al que sustituye, a partir del 31 de mayo de 2000, el Reglamento (CEE, Euratom) nº 1150/2000 del Consejo, de 22 de mayo de 2000, por el que se aplica la Decisión 94/728/CE, Euratom, relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades (DO L 130, p. 1),

— al no haber liquidado debidamente determinados documentos de tránsito (cuadernos TIR), lo cual tuvo como consecuencia que no se contabilizaran correctamente ni se pusieran a disposición de la Comisión dentro de los plazos previstos para ello los recursos propios que se desprenden de ellos, y

— al no haber comunicado a la Comisión todos los demás importes aduaneros no controvertidos con los que se había seguido un procedimiento análogo (anotación en la «contabilidad B» en lugar de anotación en la «contabilidad A»), referentes a la falta de liquidación de cuadernos TIR por la aduana alemana a partir de 1994 hasta la modificación de la Orden del Ministro Federal de Finanzas de 11 de septiembre de 1996 (III B 1 — Z 0912 — 31/96; en lo sucesivo, «Orden Federal de 1996»).

La Comisión solicita también al Tribunal de Justicia que declare que:

— La República Federal de Alemania está obligada a consignar sin demora en la cuenta de la Comisión los recursos propios no ingresados debido a los incumplimientos enumerados en los puntos 1 y 2.

— La República Federal de Alemania está obligada a indicar, respecto a posibles cantidades ya transferidas, la fecha del vencimiento del crédito, la cantidad debida y, en su caso, la fecha de la transferencia.

— De conformidad con el artículo 11 del Reglamento nº 1552/89, hasta el 31 de mayo de 2000, y el artículo 11 del Reglamento nº 1150/2000, para el período posterior al 31 de mayo de 2000, la República Federal de Alemania está obligada a abonar al presupuesto comunitario los intereses devengados en caso de retraso en la consignación contable.

Marco jurídico

El Convenio TIR

2 El Convenio aduanero relativo al transporte internacional de mercancías al amparo de los cuadernos TIR (en lo sucesivo, «Convenio TIR») se firmó en Ginebra (Suiza) el 14 de noviembre de 1975. La República Federal de Alemania es parte contratante del Convenio, así como la Comunidad Europea, que lo aprobó 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). El citado Convenio entró en vigor para la Comunidad el 20 de junio de 1983 (DO L 31, p. 13).

3 El Convenio TIR prevé, en particular, que las mercancías transportadas con arreglo al régimen TIR, que el propio Convenio establece, no estarán sujetas al pago o a la consignación de los derechos y tributos de importación o de exportación en las aduanas de paso.

4 Para que se apliquen estas facilidades, el Convenio TIR exige que las mercancías vayan acompañadas, durante todo su transporte, de un documento uniforme, el cuaderno TIR, que sirve para controlar la regularidad de la operación. Asimismo, exige que los transportes se realicen con la garantía de las asociaciones autorizadas por las partes contratantes con arreglo a lo dispuesto en su artículo 6.

5 El artículo 6, apartado 1, del Convenio TIR establece:

«Con arreglo a las condiciones y garantías que ella misma determine, cada Parte Contratante podrá autorizar a asociaciones para que, ya sea directamente, ya sea por conducto de asociaciones correspondientes, expidan los cuadernos TIR y actúen como garantes.»

6 El cuaderno TIR se compone de una serie de hojas que comprenden un talón nº 1 y un talón nº 2, con sus correspondientes matrices, en que figuran todos los datos necesarios; deben utilizarse dos talones para cada uno de los territorios que se atraviesen. La matriz nº 1 debe presentarse en la aduana de partida al inicio de la operación de transporte, efectuándose la liquidación cuando la aduana de salida, situada en el mismo territorio aduanero, remite la matriz nº 2. Este procedimiento se repite en cada uno de los territorios que se atraviesen, para lo que se emplean los diferentes juegos de talones que se incluyen en el mismo cuaderno.

7 Los cuadernos TIR se imprimen y distribuyen por la International Road Transport Union (Unión internacional de transportes por carretera; en lo sucesivo, «IRU»), con sede en Ginebra. La expedición a los usuarios está asegurada por las asociaciones garantes de cada Estado, habilitadas al efecto por las Administraciones de las partes contratantes. La asociación garante del país de partida expide el cuaderno TIR; la IRU y un consorcio de aseguradores establecido en Suiza (en lo sucesivo, «consorcio de aseguradores») responden de la garantía prestada.

8 El artículo 8 del Convenio TIR dispone:

«1. La asociación garante se comprometerá a pagar los derechos e impuestos de importación o exportación que sean exigibles, aumentados, si a ello hubiere lugar, con los intereses moratorios que hayan de pagarse en virtud de las leyes y los reglamentos de aduanas del país en el que se haya registrado una irregularidad en relación con una operación TIR. La asociación será responsable, mancomunada y solidariamente con las personas deudoras de las cantidades anteriormente mencionadas, del pago de dichas sumas.

2. En los casos en que las leyes y los reglamentos de una Parte Contratante no prevean el pago de derechos e impuestos de importación o exportación a que se hace referencia en el párrafo 1 del presente articulo, la asociación garante se comprometerá a pagar, en las mismas condiciones, una suma igual al importe de los derechos e impuestos de importación o exportación, aumentados, si a ello hubiere lugar, con los intereses moratorios.

3. Cada Parte Contratante determinará el importe máximo, por cuaderno TIR, de las sumas que, en virtud de lo dispuesto en los párrafos 1 y 2 del presente artículo, podrán reclamarse a la asociación garante.

4. La responsabilidad de la asociación garante ante las autoridades del país en el que está situada la aduana de salida comenzará en el momento en que dicha aduana acepte el cuaderno TIR. En los países que ulteriormente atraviesen las mercancías transportadas en el curso de una operación TIR, esa responsabilidad comenzará en el momento en que las mercancías sean importadas [...].

5. La responsabilidad de la asociación garante se extenderá no sólo a las mercancías enumeradas en el cuaderno TIR, sino también a las mercancías que, no estando enumeradas en dicho cuaderno, se encuentren en la parte precintada del vehículo de transporte por carretera o en el contenedor precintado, pero no se extenderá a ninguna otra mercancía.

6. A efectos de determinación de los derechos e impuestos a que se refieren los párrafos 1 y 2 del presente artículo se considerarán exactos, salvo prueba en contrario, los datos relativos a las mercancías que figuren en el cuaderno TIR.

7. Cuando las sumas a que se refieren los apartados 1 y 2 del presente artículo sean exigibles, las autoridades competentes deberán, 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.»

El régimen de recursos propios de las Comunidades

9 El artículo 2 del Reglamento nº 1552/89, que forma parte del título I, «Disposiciones generales», establece:

«1. A efectos de la aplicación del presente Reglamento, un derecho de las Comunidades sobre los recursos propios contemplados en las letras a) y b) del

apartado 1 del artículo 2 de la Decisión 88/376/CEE, Euratom es constatado cuando el servicio competente del Estado miembro haya comunicado el importe adeudado al deudor. Dicha comunicación se efectuará tan pronto como el deudor sea conocido y el importe del derecho pueda ser calculado por las autoridades administrativas competentes, respetando todas las disposiciones comunitarias aplicables en la materia.

[...]»

10 El Reglamento (Euratom, CE) nº 1355/96 del Consejo, de 8 de julio de 1996 (DO L 175, p. 3), modificó dicha disposición con efectos a partir del 14 de julio de 1996; su contenido fue reproducido por el artículo 2 del Reglamento nº 1150/2000, que establece:

«1. A efectos de la aplicación del presente Reglamento, un derecho de las Comunidades sobre los recursos propios contemplados en las letras a) y b) del apartado 1 del artículo 2 de la Decisión 94/728/CE, Euratom se constatará cuando se cumplan las condiciones previstas por la reglamentación aduanera en lo relativo a la consideración del importe del derecho y su comunicación al deudor.

2. La fecha que deberá utilizarse para la constatación a que se refiere al apartado 1 será la fecha de la contracción prevista en la reglamentación aduanera. [...]»

11 El artículo 6, apartados 1 y 2, letras a) y b), del Reglamento nº 1552/89, que forma parte del título II, «Contabilización de los recursos propios» [actualmente artículo 6, apartados 1 y 3, letras a) y b), del Reglamento nº 1150/2000], dispone:

«1. En el Tesoro de cada Estado miembro o en el organismo designado por cada Estado miembro se llevará una contabilidad de los recursos propios, clasificada por tipos de recursos.

2. a) Los derechos constatados con arreglo al artículo 2 se anotarán en la contabilidad [por lo general, denominada "contabilidad A"], salvo lo dispuesto en la letra b) del presente apartado, a más tardar el primer día laborable siguiente al día 19 del segundo mes siguiente a aquel en el curso del cual el derecho haya sido constatado.

b) Los derechos constatados que no se hayan anotado en la contabilidad mencionada en la letra a), por no haberse cobrado aún ni afianzado, se anotarán en el plazo contemplado en la letra a), en una contabilidad separada [por lo general, denominada "contabilidad B"]. Los Estados miembros podrán proceder de la misma manera cuando los derechos constatados y afianzados sean impugnados o puedan sufrir variaciones por [ser] objeto de controversia.»

12 El artículo 9 de los Reglamentos nºs 1552/89 y 1150/2000, que forma parte del título III, «Puesta a disposición de los recursos propios», está redactado como sigue:

«1. Con arreglo a las modalidades que se definen en el artículo 10, cada Estado miembro consignará los recursos propios en el haber de la cuenta abierta a dicho efecto a nombre de la Comisión en su Tesoro Público o en el organismo que haya designado.

Dicha cuenta no generará gastos.

2. La Comisión convertirá y anotará en su contabilidad [...] las sumas consignadas [...].»

13 A tenor del artículo 10, apartado 1, de los Reglamentos n^{os} 1552/89 y 1150/2000, respectivamente, comprendido en el mismo título III:

«Previa deducción del 10 % en concepto de gastos de recaudación, en aplicación del apartado 3 del artículo 2 [de las Decisiones 88/376 y 94/728, respectivamente], la consignación de los recursos propios contemplados en las letras a) y b) del apartado 1 del artículo 2 de [dichas Decisiones] se producirá a más tardar el primer día laborable después del día 19 del segundo mes que siga al mes en cuyo transcurso se hubiere constatado el derecho con arreglo al artículo 2 del presente Reglamento.

Sin embargo, para los derechos anotados en la contabilidad [B], con arreglo a [los artículos 6, apartado 2, letra b), y 6, apartado 3, letra b), respectivamente], la consignación deberá producirse, a más tardar, el primer día laborable después del día 19 del segundo mes que siga al mes en que se hubieren cobrado los derechos.»

14 En virtud del artículo 11 de los Reglamentos n^{os} 1552/89 y 1150/2000, que también figura en el citado título III:

«Todo retraso en las consignaciones en la cuenta mencionada en el apartado 1 del artículo 9 dará lugar al pago de intereses por el Estado miembro correspondiente, al tipo aplicado el día del vencimiento en el mercado monetario de dicho Estado

miembro para las financiaciones a corto plazo, incrementado en 2 puntos. Este tipo se aumentará 0,25 puntos por cada mes de retraso. El tipo así incrementado se aplicará a todo el período de retraso.»

15 El artículo 17, apartados 1 y 2, de los citados Reglamentos, comprendido en el título VII, «Disposiciones relativas al control», dispone:

«1. Los Estados miembros deberán tomar todas las medidas necesarias para que los importes correspondientes a los derechos constatados con arreglo a lo dispuesto en el artículo 2 sean puestos a disposición de la Comisión en las condiciones previstas en el presente Reglamento.

2. Los Estados miembros únicamente podrán dejar de poner a disposición de la Comisión los importes correspondientes a los derechos constatados si éstos no han podido ser cobrados por motivos de fuerza mayor. Además, en casos especiales, los Estados miembros podrán no poner estos importes a disposición de la Comisión si, una vez examinados en profundidad todos los datos pertinentes del caso correspondiente, resulta definitivamente imposible proceder al cobro por causas ajenas a su responsabilidad. [...]»

16 El artículo 18 del Reglamento nº 1552/89 [actualmente artículo 18 del Reglamento nº 1150/2000] dispone:

«1. Los Estados miembros procederán a las verificaciones e investigaciones relativas a la constatación y a la puesta a disposición de los recursos propios contemplados en las letras a) y b) del apartado 1 del artículo 2 [de las Decisiones 88/376 y 94/728, respectivamente]. La Comisión ejercerá sus competencias en las condiciones previstas en el presente artículo.

2. En este contexto, los Estados miembros:

a) deberán efectuar controles suplementarios a petición de la Comisión. Ésta deberá indicar en su solicitud las razones que justifiquen un control suplementario, y

b) asociarán a la Comisión, cuando ésta lo solicite, a los controles que realicen.

Los Estados miembros tomarán todas aquellas medidas que puedan facilitar dichos controles. Cuando la Comisión participe en los mismos, los Estados miembros pondrán a su disposición los documentos justificativos contemplados en el artículo 3.

[...]»

Normativa nacional

17 La Orden Federal de 1996 dispone:

«En los requerimientos de pago de los derechos de importación en el marco del régimen de tránsito comunitario o del régimen de tránsito común, los créditos sólo se considerarán garantizados cuando se haya constituido una garantía particular para cada operación de tránsito y tal garantía no haya sido todavía liberada.

Todos los demás créditos derivados del régimen de tránsito comunitario, del régimen de tránsito común o del régimen TIR se considerarán no garantizados. [...]»

Procedimiento administrativo previo

18 Con ocasión de un control de los recursos propios tradicionales efectuado entre el 24 y el 28 de noviembre de 1997 en Alemania, la Comisión detectó, en el régimen de tránsito aduanero, impagos o retrasos en el pago de los recursos propios a la Comisión derivados del incumplimiento de las normas de contabilización previstas en el artículo 6, apartado 2, letra a), del Reglamento nº 1552/89. A juicio de la Comisión, las autoridades alemanas, basándose en la Orden Federal de 1996, no había liquidado regularmente determinados documentos de tránsito en el marco del régimen de tránsito aduanero. Se trata de 509 cuadernos TIR de los años 1993 a 1995, con un volumen de recursos propios de aproximadamente 20 millones de DEM. Las oficinas de aduanas giraron en tiempo oportuno un requerimiento de pago, fijando a la asociación garante un plazo al efecto; sin embargo, no se realizó pago alguno, sin que las mencionadas autoridades instaran por vía judicial, como les correspondía, la satisfacción de los créditos impagados. La Comisión afirma que los procedimientos de recaudación fueron suspendidos o no llegaron ni siquiera a iniciarse, puesto que el Gobierno alemán había celebrado acuerdos con las asociaciones garantes por los que renunciaba provisionalmente al ejercicio de sus derechos.

19 A juicio de las autoridades alemanas, debía considerarse que los importes controvertidos no estaban garantizados en el sentido de la Orden Federal de 1996. En consecuencia, fueron anotados en la contabilidad B, si bien se había prestado una garantía convencional de 50.000 USD por cuaderno TIR en el marco del Convenio TIR.

20 La Comisión censura esta postura, por estimar que la fianza convencional debe considerarse una garantía particular o a tanto alzado, de tal modo que los créditos de que se trata debían, en la medida en que no hubieran sido impugnados, anotarse en la contabilidad A.

21 Mediante escrito de 19 de diciembre de 1997, la Comisión instó a las autoridades alemanas a comunicarle el contenido de los acuerdos mencionados en el apartado 18 de la presente sentencia y de otros posibles acuerdos análogos celebrados con otras asociaciones garantes y a señalarle, en relación con los recursos propios constatados y no recaudados procedentes de los cuadernos TIR no liquidados, cuándo y en qué forma fueron puestos a disposición de la Comisión.

22 Por escrito de 22 de enero de 1998, las autoridades alemanas explicaron que las crecientes manipulaciones fraudulentas en las operaciones de tránsito con cuadernos TIR llevó a la resolución, el 5 diciembre de 1994, del contrato de reaseguro por el consorcio de aseguradores y a la interrupción de los pagos por parte de dicho consorcio a las asociaciones garantes alemanas reaseguradas a través de la IRU. En estas circunstancias, la renuncia provisional de las autoridades alemanas al ejercicio judicial de sus derechos resultaba indispensable con objeto de evitar la quiebra de estas asociaciones y, de este modo, el derrumbamiento del régimen TIR en toda la Unión Europea. Además, está todavía pendiente un procedimiento arbitral entre la IRU y el mencionado consorcio. Según las autoridades alemanas, los créditos derivados de las operaciones de tránsito no liquidadas sólo pueden considerarse garantizados en el sentido del Reglamento nº 1552/89 cuando las garantías constituidas hacen referencia a operaciones individuales y cubren el importe del riesgo efectivo, lo que no sucede en el presente caso.

23 Mediante escrito de 30 de marzo de 1998, la Comisión reiteró su requerimiento para que se pusieran a su disposición los recursos propios correspondientes, por estimar que los créditos derivados de las operaciones de tránsito no liquidadas, detectados con ocasión del control de los recursos propios en noviembre de 1997, estaban garantizados.

24 Las autoridades alemanas respondieron, mediante escrito de 22 de mayo de 1998, que no podían atender a este requerimiento, so pena de imponer una carga desproporcionada al presupuesto alemán, dado que las garantías no cubrían más que una parte de los derechos controvertidos. Antes de la adopción de la Orden Federal de 1996, la República Federal de Alemania habría inscrito los créditos con garantía global en la contabilidad A y habría puesto a disposición de la Comisión los recursos propios con independencia de que se hubieran pagado o no derechos y aun cuando la competencia para su recaudación correspondiera a otros Estados miembros, como consecuencia de la comisión de infracciones o irregularidades en su territorio. El presupuesto alemán no hubiera podido hacer frente a una carga tan excesiva.

25 Por escrito de 8 de junio de 1998, la Comisión instó una vez más a las autoridades alemanas a entregarle la información anteriormente solicitada a los efectos del cálculo de los eventuales intereses de demora con arreglo al artículo 11 del Reglamento nº 1552/89. En su respuesta de 18 de septiembre de 1998, las autoridades alemanas reiteraron el punto de vista que ya habían expuesto en sus escritos de 22 de enero y de 22 de mayo del mismo año.

26 Mediante escrito de 30 de octubre de 1998, la Comisión instó al Gobierno alemán a abonar una determinada cantidad en concepto de anticipo de los derechos adeudados antes del último día del segundo mes posterior al envío de su escrito y a notificarle todas las demás deudas aduaneras no impugnadas que se hubieran anotado en la contabilidad B en lugar de en la contabilidad A y tuvieran relación con cuadernos TIR no liquidados por las oficinas aduaneras alemanas entre los años 1994 a 1998.

27 En su respuesta de 4 de marzo de 1999, las autoridades alemanas se reafirmaron en su postura e indicaron a la Comisión que no pensaban cumplimentar estos requerimientos.

28 Mediante escrito de 24 de marzo de 1999 y, posteriormente, en su escrito de requerimiento de 15 de noviembre de 1999, la Comisión rebatió la interpretación del Reglamento nº 1552/89 sostenida por el Gobierno alemán. Afirma en dichos escritos que, en contra de lo que sostienen las autoridades alemanas, no se trata de garantías globales expedidas para varios créditos, sino de garantías prestadas para cada uno de los cuadernos TIR que, en la mayoría de los casos, cubren los créditos en su totalidad o en gran parte.

29 La Comisión sostiene que la reiterada negativa a comunicarle el contenido de los acuerdos celebrados con las asociaciones garantes es contraria al artículo 10 CE. Por otro lado, los cuadernos TIR controvertidos de 1993 y 1994 no se ven afectados por la resolución del contrato de reaseguro a finales de 1994. En cuanto a los cuadernos TIR de 1995, la República Federal de Alemania renunció provisionalmente a reclamar la satisfacción de sus créditos a la asociación garante, siempre que ésta siguiera respondiendo «por una parte razonable» y que cediera en garantía sus derechos frente al reasegurador. En consecuencia, los créditos de 1995 y de los años posteriores quedaron también asegurados y, en la medida en que no fueron impugnados dentro del plazo correspondiente, deberían haber sido incluidos –cuando menos parcialmente– en la contabilidad A y puestos a disposición de la Comisión. En lo que atañe a la renuncia provisional a la recaudación de los importes incluidos en la contabilidad B, la Comisión recuerda que las autoridades alemanas están obligadas, en virtud del artículo 17 del Reglamento nº 1552/89, a tomar con la debida diligencia todas las medidas necesarias para la recaudación de los recursos propios constatados.

30 En su notificación de 1 de febrero de 2000, las autoridades alemanas se reafirmaron en su tesis y la expusieron con más detalle, si bien remitieron a la Comisión los acuerdos alcanzados con las asociaciones garantes para el aplazamiento del pago.

31 El 8 de noviembre de 2000, la Comisión envió a la República Federal de Alemania un dictamen motivado. A juicio de la Comisión, los créditos no pueden considerarse impugnados en virtud del procedimiento arbitral entre la IRU y el consorcio de aseguradores. Los créditos principales no han sido impugnados por los obligados al pago sin que tampoco pueda considerarse que la negativa del mencionado consorcio a asumir la responsabilidad de los deudores constituya una impugnación de tales créditos. Por último, la renuncia provisional de las autoridades alemanas a obtener la satisfacción de sus créditos afecta únicamente a la responsabilidad de los aseguradores que se hallan tras las asociaciones garantes. Esta circunstancia no afecta a la obligación de los deudores ni, por consiguiente, a la de la República Federal de Alemania para con el presupuesto comunitario. Además, en contra de lo manifestado por dicho Estado miembro, el artículo 17, apartado 2, del Reglamento nº 1552/89 no es de aplicación, puesto que sólo lo es cuando los importes correspondientes a los recursos propios no hayan podido ser cobrados por motivos de fuerza mayor (primera frase de la citada disposición) o cuando resulte definitivamente imposible proceder al cobro por causas ajenas a la responsabilidad de los Estados miembros (segunda frase de la misma disposición).

32 La Comisión instó de nuevo a las autoridades alemanas a poner a su disposición con la mayor prontitud 10.552.875 DEM en concepto de pago a cuenta del importe correspondiente a los cuadernos TIR no liquidados en los años 1996 y 1997, con objeto de evitar el devengo de ulteriores intereses de demora; que le informasen de todas las restantes deudas aduaneras no impugnadas con las que se hubiera seguido un tratamiento análogo en relación con los cuadernos TIR no impugnados por las oficinas aduaneras alemanas desde el año 1994 hasta la modificación de la Orden Federal de 1996, y que pusieran inmediatamente a su disposición los recursos propios de que se trata para evitar el devengo de ulteriores intereses de demora. Se instó a la República Federal de Alemania a adoptar las medidas necesarias para atenerse a lo dispuesto en el dictamen motivado en un plazo de dos meses a partir de su recepción.

33 El Gobierno alemán contestó al dictamen motivado con un escrito de 10 de enero de 2001, en el que reiteraba el punto de vista anteriormente expuesto, conforme al cual

sólo los importes cubiertos por garantías que sean «directa e inmediatamente ejecutables» deben ponerse a disposición de la Comunidad. Señaló que no era éste el caso de las garantías que se habían prestado en el presente asunto de conformidad con el Convenio TIR, puesto que las asociaciones nacionales ya no podían contar con el reaseguro de la IRU ni ésta con las prestaciones del consorcio de aseguradores debido a lo elevado del importe de los daños, que superaba al previsto en los contratos de seguro, y a los cada vez más graves fraudes cometidos por el crimen organizado. El importe de la garantía, de 60.024 euros, no cubría los créditos por las mercancías. Además, del artículo 8, apartado 7, del Convenio TIR se desprende que, de no efectuarse el descargo en una operación TIR, debe exigirse en primer lugar la responsabilidad del deudor directo. Sólo en el caso de que esta reclamación sea infructuosa, cabrá exigir la responsabilidad de las asociaciones garantes.

34 Por otro lado, debe considerarse que los créditos han sido impugnados, en el sentido del artículo 6, apartado 2, del Reglamento nº 1552/89, por cuanto han sido objeto de controversia entre las asociaciones garantes y la Administración. Además, siguen pendientes recursos administrativos o procedimientos judiciales ante los órganos jurisdiccionales alemanes, lo que justifica que se anoten estos importes en la contabilidad B. Por último, el acuerdo alcanzado con dichas asociaciones no implica una renuncia a solicitar la satisfacción de los derechos que pudiera exigírsele, sino tan sólo una decisión provisional de no ejecutar tales derechos, indispensable para evitar la de otro modo inevitable insolvencia.

35 En estas circunstancias la Comisión decidió interponer el presente recurso.

36 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 9 de septiembre de 2002, se admitió la intervención del Reino de Bélgica en apoyo de las pretensiones de la República Federal de Alemania.

Sobre el recurso

Sobre el motivo basado en la inadmisibilidad parcial del recurso

Alegaciones de las partes

37 La República Federal de Alemania, con el apoyo del Reino de Bélgica, sostiene que el recurso es parcialmente inadmisible, en la medida en que, con las pretensiones formuladas en tercero, cuarto y quinto lugar, la Comisión solicita que se obligue a la demandada, respectivamente, a «consignar sin demora en la cuenta de la Comisión los recursos propios no ingresados debido a los incumplimientos» a que se refiere el presente procedimiento, a «indicar, respecto a posibles cantidades ya transferidas, la fecha del vencimiento del crédito, la cantidad debida y, en su caso, la fecha de la transferencia» y a «abonar al presupuesto comunitario los intereses devengados en caso de retraso en la consignación contable».

38 Se desprende claramente del artículo 228 CE, apartado 1, que el Tribunal de Justicia debe limitarse a la declaración de que se ha producido un incumplimiento, sin que pueda obligar a la parte demandada a adoptar un determinado comportamiento, puesto que corresponde a los órganos nacionales determinar las consecuencias que hayan de derivarse de la declaración de este incumplimiento, al que deberá ponerse fin sin demora. Las obligaciones relativas a la cesación del incumplimiento podrán figuran en los fundamentos de la sentencia que dicte el Tribunal de Justicia, pero nunca en el fallo (véase, en particular, la sentencia de 20 de marzo de 1986, Comisión/Alemania, 303/84, Rec. p. 1171, apartado 19).

39 Por lo tanto, deben desestimarse las pretensiones formuladas en tercer y quinto lugar, por cuanto a su amparo la Comisión ejercita en realidad acciones de cobro. Lo

mismo cabe decir de la cuarta pretensión, con la que la Comisión solicita que se realicen investigaciones vagamente definidas, cuando el Tribunal de Justicia sólo puede declarar, en su caso, que se han incumplido las obligaciones de información y de lealtad (sentencia de 7 de marzo de 2002, Comisión/Italia, C-10/00, Rec. p. I-2357). Por otro lado, esta última pretensión, además de no haberse formulado en el procedimiento administrativo previo, invierte la carga de la prueba de la existencia de un incumplimiento, que corresponde a la Comisión y no al Estado miembro al que se le impute.

40 Según la Comisión, el tenor del artículo 228 CE no impide al Tribunal de Justicia formular indicaciones que puedan servir para eliminar un incumplimiento. En lo que respecta a la cuarta pretensión, la Comisión observa que, a la hora de examinar si los Estados miembros han ingresado debidamente el importe adeudado de los recursos propios, se ve en gran medida condicionada por los datos que le faciliten los Estados miembros. La Comisión afirma que éstos se encuentran sujetos a una específica obligación de cooperación (sentencia Comisión/Italia, antes citada, apartados 88 y siguientes), que se concreta expresamente en el artículo 18, apartados 2 y 3, del Reglamento nº 1552/89, de tal modo que podía, sin vulnerar el principio de proporcionalidad, reclamar a la demandada, como de hecho hizo ya en el procedimiento administrativo, que le proporcionara los datos necesarios para comprobar la existencia y alcance del incumplimiento que describió de modo concluyente. Sostiene que éste es precisamente el objetivo de las pretensiones formuladas en segundo y cuarto lugar.

41 Por lo que respecta a la quinta pretensión, la Comisión subraya que el artículo 11 del Reglamento nº 1552/89 establece una obligación precisa e incondicional de pagar intereses de demora y que el Tribunal de Justicia ya ha hecho referencia a tal obligación en otros recursos por incumplimiento (véase, en particular, la sentencia Comisión/Alemania, antes citada, apartado 19). Afirma que, en caso de incumplimiento de la obligación de pago, la facultad de apreciación del Estado miembro en cuanto a la manera de poner fin al incumplimiento es inexistente.

42 En la vista, la Comisión reformuló la quinta pretensión con la que ahora solicita al Tribunal de Justicia que declare que «la República Federal de Alemania ha vulnerado el artículo 11 del Reglamento nº 1552/89 al no abonar los intereses adeudados al presupuesto comunitario».

Apreciación del Tribunal de Justicia

43 En las pretensiones tercera y cuarta de su recurso, así como en la quinta en su versión inicial, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que condene a la República Federal de Alemania, respectivamente, a «consignar sin demora en la cuenta de la Comisión los recursos propios no ingresados debido a los incumplimientos enumerados en los puntos 1 y 2», a «indicar, respecto a posibles cantidades ya transferidas, la fecha del vencimiento del crédito, la cantidad debida y, en su caso, la fecha de la transferencia» y a «abonar en el presupuesto comunitario los intereses devengados en caso de retraso en la consignación contable», con arreglo al artículo 11 del Reglamento nº 1552/89, para el período que finaliza el 31 de mayo de 2000, y al artículo 11 del Reglamento nº 1150/2000, para el período posterior al 31 de mayo de 2000.

44 Conforme a reiterada jurisprudencia, el recurso interpuesto con arreglo al artículo 226 CE tiene por objeto que se declare que un Estado miembro ha incumplido sus obligaciones comunitarias. La apreciación de tal incumplimiento obliga al Estado miembro afectado, según los propios términos del artículo 228 CE, a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia. En cambio, éste no puede ordenar a dicho Estado que adopte medidas determinadas (véase, en particular, la sentencia de 14 de abril de 2005, Comisión/Alemania, C-104/02, Rec. p. I-2689, apartado 49).

45 Por consiguiente, en el marco de un recurso por incumplimiento, el Tribunal de Justicia no puede pronunciarse sobre alegaciones que se hayan formulado en el marco de pretensiones dirigidas, como en el presente caso, a que conmine a un Estado miembro a consignar en cuenta determinados importes, a aportar datos sobre ciertos importes y transferencias y a abonar intereses de demora.

46 En lo que atañe a la reformulación de la quinta pretensión, procede recordar que, en principio, las partes no pueden modificar durante el procedimiento el objeto del litigio y que la fundamentación del recurso sólo debe examinarse en relación con las pretensiones contenidas en el escrito de interposición del recurso (véanse, en este sentido, las sentencias de 25 de septiembre de 1979, Comisión/Francia, 232/78, Rec. p. 2729, apartado 3; de 6 de abril de 2000, Comisión/Francia, C-256/98, Rec. p. I-2487, apartado 31, y de 4 de mayo de 2006, Comisión/Reino Unido, C-508/03, Rec. p. I-3969, apartado 61).

47 También es jurisprudencia reiterada (véanse, en particular, las sentencias de 9 de noviembre de 1999, Comisión/Italia, C-365/97, Rec. p. I-7743, apartado 23, y de 27 de abril de 2006, Comisión/Alemania, C-441/02, Rec. p. I-3449, apartado 59) que el escrito de requerimiento que la Comisión dirige al Estado miembro y el dictamen motivado que emite posteriormente delimitan el objeto del litigio, que, en consecuencia, ya no puede ser ampliado. En efecto, la posibilidad de que el Estado miembro afectado presente observaciones constituye, aun cuando considere que no debe utilizarla, una garantía esencial establecida por el Tratado y su respeto es un requisito sustancial de forma de la regularidad del procedimiento por el que se declara el incumplimiento de un Estado miembro.

48 El Tribunal de Justicia ha declarado asimismo que no puede exigirse en todos los supuestos una coincidencia perfecta entre las imputaciones del escrito de requerimiento, la parte dispositiva del dictamen motivado y las pretensiones del

recurso, siempre que el objeto del litigio no se haya ampliado ni modificado sino que, por el contrario, se haya restringido (sentencia de 27 de abril de 2006, Comisión/Alemania, antes citada, apartado 61 y jurisprudencia citada).

49 A la luz de esta jurisprudencia, el Gobierno alemán podía considerar legítimamente, tanto en el procedimiento administrativo previo como en la fase escrita del procedimiento sustanciado ante el Tribunal de Justicia, que no tenía por qué presentar observaciones sobre la quinta pretensión por cuanto con ella se solicitaba que se le hiciera objeto de una orden conminatoria. Por lo tanto, debe declararse la inadmisibilidad de la solicitud, presentada por primera vez en la vista, por la que la Comisión pretende reformular su petición de orden conminatoria, reiterada en la réplica a la excepción de inadmisibilidad propuesta por la República Federal de Alemania en su escrito de contestación, para dirigirla exclusivamente a la declaración del incumplimiento.

50 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, deben declararse inadmisibles las pretensiones formuladas en el presente recurso, en la medida en que con ellas se solicita que se conmine a la República Federal de Alemania a consignar en la cuenta de la Comisión los recursos propios no ingresados, a abonar intereses de demora con arreglo al artículo 11 de los Reglamentos n^{os} 1552/89 y 1150/2000 y a proporcionar información sobre otros importes impagados.

51 Por lo tanto, el examen del presente recurso ha de limitarse a la apreciación de las imputaciones formuladas en las pretensiones primera y segunda, por las que se censura, por un lado, el que no se liquidaran debidamente 509 cuadernos TIR en los años 1993 a 1995 y el que no se contabilizaran correctamente ni se pusieran a disposición de la Comisión los recursos propios correspondientes, y, por otro lado, el que no se comunicaran a la Comisión los demás derechos no impugnados referentes a los cuadernos TIR no liquidados regularmente desde 1994 hasta septiembre de 1996, que hubieran sido también anotados en la contabilidad B.

Sobre el fondo

Sobre la primera imputación, basada en las irregularidades cometidas en la tramitación de determinados cuadernos TIR, en la incorrecta contabilización de los importes correspondientes y en la inobservancia de la obligación de ponerlos a disposición de la Comisión

— Alegaciones de las partes

52 La Comisión sostiene que los créditos de que se trata en el presente procedimiento, puesto que estaban garantizados, debían haberse anotado en la contabilidad A conforme al artículo 6, apartado 2, letra a), del Reglamento nº 1552/89. En el régimen TIR el pago de los derechos de aduana queda cubierto por una garantía que se concreta en los cuadernos expedidos por las asociaciones garantes, que responden solidariamente con el deudor principal del pago de los derechos y tributos en caso de que se cometan irregularidades o fraudes en el marco de una operación TIR.

53 La Comisión alega que la contabilidad B no tiene por objeto proteger a los Estados miembros de la carga excesiva que pueda gravar su presupuesto, sino permitir a la Comisión seguir más de cerca los procedimientos empleados por los Estados miembros en el cobro de los recursos propios, en particular, en caso de fraude o irregularidad. Este objetivo resultaría absurdo si cada uno de los Estados miembros pudiera valorar libremente la calidad de las respectivas garantías y decidir por sí solo, sin consultar a la Comisión, en qué momento debe anotarse un crédito garantizado en una u otra contabilidad.

54 La Comisión precisa que del artículo 6 del Reglamento nº 1552/89 en su conjunto se desprende que la anotación de los derechos en la contabilidad A no supone que la

garantía sea «directa e inmediatamente ejecutable». Sólo tiene que serlo cuando, en el momento de presentarse la garantía, el deudor no solvente no pueda en definitiva pagar la deuda aduanera.

55 A juicio de la Comisión, las autoridades alemanas, si bien refutan en general que una garantía de 60.024 euros por cuaderno TIR baste en la mayor parte de los casos para cubrir los créditos correspondientes a los derechos de aduana devengados por mercancías sometidas a una fuerte imposición, no rebaten en concreto que las garantías prestadas fueran suficientes en el presente caso para cubrir los créditos. Tampoco niegan que las garantías en cuestión bastaran, cuando menos, para cubrir parcialmente los créditos en todos los casos, de modo que deberían haberse anotado, al menos en esta medida, en la contabilidad A, a no ser que la resolución del contrato de reaseguro por el consorcio de aseguradores a finales del año 1994 llevara a otra conclusión.

56 La Comisión añade que, puesto que es determinante la fecha en que comenzó la operación TIR y se prestó la garantía, los créditos anteriores al año 1995 deberían haber sido anotados, en todo caso, en la contabilidad A y haber sido puestos a disposición de la Comisión. Por lo que respecta a los créditos devengados a partir del año 1995, las autoridades alemanas, dado que afirman que en esta fecha los créditos debían considerarse no garantizados debido a la resolución del contrato de reaseguro por el consorcio de aseguradores, deberían haber denegado la autorización del procedimiento TIR en razón de la falta de garantía. Si pese a ello la concedieron e inscribieron por tal motivo los créditos en la contabilidad B, deberían también asumir el riesgo relativo al cobro de tales créditos. Debe partirse del principio de que se había prestado una garantía, cuando menos parcial. La República Federal de Alemania renunció provisionalmente a reclamar el pago de los créditos exigibles a la asociación garante, siempre que ésta se responsabilizara del pago de una parte razonable y cediera sus créditos sobre el reasegurador como garantía. Por consiguiente, los créditos del año 1995 y de los años posteriores quedaban cubiertos por garantías, de tal modo que deberían haberse anotado, por lo menos parcialmente, en la contabilidad A y haberse puesto a disposición de la Comisión, en la medida en que no hubieran sido impugnados en plazo.

57 El hecho de que las asociaciones garantes sólo sean responsables subsidiariamente no tiene mayor relevancia cuando no pueda obtenerse el pago de los créditos del deudor principal. La responsabilidad subsidiaria es una garantía complementaria escalonada en el tiempo que autoriza al acreedor a recurrir a los activos del garante cuando los del deudor sean insuficientes. Con arreglo al artículo 8, apartado 1, del Convenio TIR, los Estados miembros tienen la posibilidad de reclamar la satisfacción de sus derechos a las asociaciones garantes.

58 La Comisión subraya que en el presente procedimiento no se refiere más que a los créditos que hayan sido legalmente constatados. El artículo 6, apartado 2, letra b), segunda frase, del Reglamento nº 1552/89, en la medida en que atañe a los derechos que «sean impugnados», no se aplica cuando la garantía prestada para un crédito sea objeto de controversia no porque el garante impugne el crédito principal, sino porque su capacidad para pagar la garantía sea incierta.

59 La Comisión sostiene también que las alegaciones del Reino de Bélgica acerca de la posibilidad de impugnación de los derechos por la asociación garante son hipotéticas, puesto que la existencia de los créditos de que se trata no ha sido objeto de controversia. No ha habido más que la resolución del contrato de garantía, que llevó al Estado miembro a conceder arbitrariamente un aplazamiento de pago, sin poner a disposición del presupuesto comunitario los importes garantizados, en contra de las obligaciones que le incumben en virtud del Reglamento nº 1552/89. El presupuesto comunitario no debería verse afectado por esta actuación.

60 Por último, las autoridades alemanas no aportaron ninguna prueba que confirmara su afirmación de que al renunciar provisionalmente al cobro de los créditos en

cuestión actuaron en interés de la Comunidad, con el fin de evitar el derrumbamiento del sistema TIR. En este caso, las mencionadas autoridades deberían haberse puesto de acuerdo, en interés de la Comunidad, con la Comisión y los demás Estados miembros antes de optar por tal renuncia. Lo unilateral de la decisión adoptada por dichas autoridades pone precisamente de manifiesto un incumplimiento del deber de cooperación establecido en el artículo 10 CE, que se evidencia también en el retraso con que se respondió a la petición reiterada de la Comisión para que se le comunicaran los detalles del acuerdo celebrado entre el Gobierno federal y la asociación garante y de los demás acuerdos que pudieran haberse celebrado con otros garantes.

61 En lo que atañe a la renuncia provisional al cobro de los importes anotados en la contabilidad B, la Comisión alega que las autoridades alemanas están obligadas a tomar con la debida diligencia todas las medidas necesarias para la recaudación de los recursos propios constatados (artículo 17, apartado 1, del Reglamento nº 1552/89). El presente caso no se incluye en el ámbito de aplicación del artículo 17, apartado 2, frases primera y segunda, del Reglamento nº 1552/89, dado que la República Federal de Alemania no puede alegar que se hayan cumplido los requisitos enumerados en estas disposiciones, al no haber respetado el procedimiento previsto y al no reunirse los criterios materiales (imprevisibilidad, circunstancias excepcionales) para su aplicación. La actuación de las autoridades alemanas no puede verse justificada por circunstancias hipotéticas, como el derrumbamiento del sistema de reaseguro.

62 La República Federal de Alemania alega, por su parte, que fue acertada la decisión de las autoridades aduaneras de anotar, en un primer momento, los créditos de que se trata en la contabilidad B, puesto que, a partir de 1993, las asociaciones garantes dejaron de proporcionar garantías suficientes para los créditos derivados de los cuadernos TIR no liquidados debido al vertiginoso incremento del recurso al consorcio de aseguradores, que se negaba cada vez con mayor frecuencia a asumir las garantías en las condiciones iniciales.

63 A la vista del tenor del artículo 6, apartado 2, y de los considerandos del Reglamento nº 1552/89, en la contabilidad A sólo deben anotarse los créditos garantizados cuando no quepa duda de que la garantía podrá efectivamente ejecutarse, situación en la no se encuentran ni las asociaciones garantes no solventes cuyo patrimonio sea manifiestamente insuficiente, ni las cadenas de fianzas internacionales (artículo 6 del Convenio TIR) rescindidas o viciadas. Los créditos no pagados pero garantizados se cuentan, en principio, entre los créditos no cobrados [artículo 6, apartado 2, letra b), del Reglamento nº 1552/89] y sólo puede establecerse una excepción a este principio cuando resulte que la ejecución de las garantías no plantea dificultades. Los Estados miembros no están obligados a efectuar anticipos por los créditos no garantizados o insuficientemente garantizados.

64 A diferencia del sistema de cuadernos TIR, en el que las administraciones aduaneras están obligadas a aceptar la «garantía» definida a nivel internacional (la garantía, limitada por cuaderno, de la asociación del país en el que se origina la deuda aduanera), en los demás regímenes aduaneros el importe de las deudas aduaneras de que se trate queda siempre cubierto por la garantía [artículo 192 del Reglamento (CEE) nº 2913/92 del Consejo, de 12 de octubre de 1992, por el que se aprueba el Código aduanero comunitario (DO L 302, p. 1; en lo sucesivo, «Código aduanero»). Los créditos aduaneros que no puedan recuperarse en un sistema de garantía creado por un convenio internacional no pueden equipararse a los créditos garantizados en el sentido del Reglamento nº 1552/89. Si no fuera así, los Estados miembros estarían siempre obligados a movilizar recursos presupuestarios ordinarios para asumir créditos irrecuperables sin ser de modo alguno responsables de la imposibilidad de su recuperación.

65 La Comisión se equivoca al distinguir entre el período que precede al 1 de enero de 1995 y el posterior a dicha fecha. La resolución del contrato de seguro por el consorcio de aseguradores implicaba el cese inmediato y retroactivo de los pagos. Además, dado que la garantía tiene carácter accesorio, antes de poder actuar legalmente contra las asociaciones garantes, las autoridades debían incoar y llevar a término procedimientos de investigación y fiscales (artículo 8, apartado 7, del Convenio TIR) que en ocasiones duraron varios años y que, por lo tanto, se sustanciaron con posterioridad a 1994.

66 En contra de lo que afirma la Comisión, las autoridades alemanas no podían denegar el acceso al procedimiento TIR tras la resolución del contrato de reaseguro a finales de 1994 sin paralizar casi por completo los intercambios comerciales entre el Este y el Oeste y, además, vulnerar unilateralmente una parte integrante de la normativa aduanera comunitaria (artículo 91 del Código aduanero). En efecto, un Estado miembro no puede exigir a su libre arbitrio garantías adicionales sin vulnerar las disposiciones del régimen TIR.

67 La República Federal de Alemania alega con carácter subsidiario que, aunque se tratase de «créditos garantizados», los importes no debían ser puestos a disposición de la Comisión, dado que su cobro no había sido posible, entre otras razones, por causas de fuerza mayor con arreglo al artículo 17, apartado 2, primera frase, del Reglamento nº 1552/89. Por lo tanto, no deberían figurar ni en la contabilidad A ni en la contabilidad B, con independencia de que se tratara del crédito principal o de un crédito accesorio, como por ejemplo una garantía. Las autoridades alemanas hicieron, en cualquier caso, todo cuanto estaba en su mano para cobrar los créditos pendientes de las asociaciones garantes (proceso piloto contra las asociaciones garantes y examen de la insuficiencia de su patrimonio).

68 Por otro lado, puesto que la IRU estaba obligada a incoar largos procedimientos de arbitraje contra el consorcio de aseguradores, que aún están pendientes, y dado que la recuperación económica de las asociaciones garantes iba a llevar varios años, estaba claro desde un principio que el cobro quedaba imposibilitado a largo plazo, cuando no radicalmente, en el sentido del artículo 17, apartado 2, segunda frase, del Reglamento nº 1552/89, debido a la insuficiencia manifiesta y grave del patrimonio de las asociaciones garantes y a la falta de voluntad del consorcio de aseguradores de asumir la responsabilidad por los pagos. Los acuerdos celebrados con las asociaciones garantes constituían el primer paso para el restablecimiento de su solvencia, al permitirles retomar sus actividades.

69 El Reino de Bélgica alega que los Estados miembros sólo deben poner a disposición de la Comisión los derechos de aduana cuando hayan sido efectivamente abonados

en su integridad y no, como sostiene la Comisión, cuando una parte de tales derechos esté cubierta por una garantía. Cualquier otra solución es contraria a la finalidad de la contabilidad B, que no exige a los Estados miembros la transmisión de los importes que no puedan recuperar.

70 El Gobierno belga señala por último que la República Federal de Alemania tampoco vulneró el principio de lealtad comunitaria. Al celebrar acuerdos con las asociaciones garantes, la República Federal de Alemania, como ella misma ha explicado, evitó que se causaran perjuicios mayores al sistema TIR, dado que el ejercicio de acciones legales hubiera supuesto la inmediata quiebra de las asociaciones garantes, así como el consiguiente derrumbamiento del sistema TIR y la imposibilidad de cobro a la que se refiere el artículo 17, apartado 2, segunda frase, del Reglamento nº 1552/89. Además, la Comisión no da muestras de un comportamiento leal al censurar a los Estados miembros por no haber cumplido las obligaciones que les incumben en virtud del Derecho comunitario, pese a que estaba al corriente de los problemas de pago por los que atravesaban las asociaciones garantes.

Apreciación del Tribunal de Justicia

71 Con este motivo la Comisión censura en esencia a las autoridades alemanas por haber renunciado unilateralmente a interponer recursos jurisdiccionales contra las asociaciones garantes para el cobro de los créditos constatados en relación con los cuadernos TIR a que se refiere el presente procedimiento, por haber contabilizado incorrectamente los recursos propios correspondientes al no haberlos anotado en la contabilidad A y por no haberlos puesto a disposición de la Comisión a su debido tiempo, en contra de lo dispuesto, en particular, en el artículo 17, apartado 1, del Reglamento nº 1552/89.

72 Procede señalar, en primer lugar, que el Gobierno alemán no niega que los procedimientos judiciales para la recuperación de los créditos relacionados con los

cuadernos TIR controvertidos se han suspendido o ni siquiera han llegado a iniciarse, puesto que se celebraron acuerdos con las asociaciones garantes por los que las autoridades alemanas renunciaban provisionalmente a exigir la satisfacción de sus derechos. Dicho Gobierno admite también que el correspondiente importe de los créditos se anotó en la contabilidad B y que tales créditos, originados por operaciones TIR, se constataron definitivamente entre 1993 y 1995, de tal modo que se trata de derechos constatados en el sentido del artículo 2, apartado 1, del Reglamento nº 1552/89. Sin embargo, niega que, al actuar así, haya incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Reglamento nº 1552/89.

73 Como el Tribunal de Justicia recordó en el apartado 66 de la sentencia de 15 de noviembre de 2005, Comisión/Dinamarca (C-392/02, Rec. p. I-9811), en virtud del artículo 17, apartados 1 y 2, del Reglamento nº 1552/89, los Estados miembros deberán tomar todas las medidas necesarias para que los importes correspondientes a los derechos constatados con arreglo a lo dispuesto en el artículo 2 del mismo Reglamento sean puestos a disposición de la Comisión. Los Estados miembros únicamente podrán dejar de hacerlo si los derechos constatados no han podido cobrarse por causa de fuerza mayor o si resulta definitivamente imposible proceder al cobro por causas ajenas a su responsabilidad.

74 En lo que atañe a la contabilización de los recursos propios, el artículo 6, apartado 1, del Reglamento nº 1552/89 establece que los Estados miembros han de llevar una contabilidad de los recursos propios en el Tesoro Público o en el organismo designado por ellos. En virtud del apartado 2, letras a) y b), del mismo artículo, los Estados miembros están obligados a anotar en la contabilidad A los derechos constatados con arreglo al artículo 2 del mismo Reglamento, a más tardar el primer día laborable siguiente al día 19 del segundo mes siguiente a aquel en el curso del cual el derecho haya sido constatado, sin perjuicio de la facultad de anotar en la contabilidad B en el mismo plazo los derechos constatados «por no haberse cobrado aún ni garantizado», así como los derechos constatados «garantizados [que] sean impugnados o puedan sufrir variaciones por [ser] objeto de controversia».

75 En relación con la puesta a disposición de los recursos propios, el artículo 9, apartado 1, del Reglamento nº 1552/89 establece que cada Estado miembro consignará los recursos propios en el haber de la cuenta abierta a dicho efecto a nombre de la Comisión según las modalidades definidas en el artículo 10 del citado Reglamento. En virtud del apartado 1 de esta última disposición, previa deducción de los gastos de recaudación, la consignación de los recursos propios se producirá a más tardar el primer día laborable después del día 19 del segundo mes que siga al mes en cuyo transcurso se hubiere constatado el derecho con arreglo al artículo 2 del mismo Reglamento, salvo los derechos anotados en la contabilidad B con arreglo al artículo 6, apartado 2, letra b), de dicho Reglamento, cuya consignación debe producirse, a más tardar, el primer día laborable después del día 19 del segundo mes que siga al mes en que se hayan «cobrado» los derechos.

76 En el presente procedimiento, el Gobierno alemán no ha alegado que los derechos controvertidos hubieran sido impugnados en plazo ni que pudieran sufrir variaciones por ser objeto de controversia, en el sentido del artículo 6, apartado 2, letra b), del Reglamento nº 1552/89. En el caso de autos las controversias se refieren a la ejecución de las garantías y no a la existencia o al importe de los créditos controvertidos, puesto que éste último ha sido definitivamente constatado.

77 El Gobierno alemán alega, por otra parte, que los derechos no recaudados podían anotarse válidamente en la contabilidad B, en la medida en que no estaban efectivamente cubiertos por una garantía en el sentido del artículo 6, apartado 2, letra b), del Reglamento nº 1552/89. No discute la calificación de «garantía» de la fianza prestada por las asociaciones garantes en el marco de una operación TIR en el sentido de la mencionada disposición. Sostiene que, teniendo en cuenta el fracaso del sistema de garantía en el que se apoya el régimen de tránsito al amparo de un cuaderno TIR desde el año 1993, tras la negativa del consorcio de aseguradores a rembolsar a las asociaciones garantes alemanas, dichas garantías no pueden ejecutarse debido a la insolvencia de las mencionadas asociaciones, de modo que los derechos de que se trata debían anotarse en la contabilidad B como créditos no garantizados.

78 Es necesario destacar que los derechos y obligaciones de la asociación garante prevista en el marco del Convenio TIR se rigen al mismo tiempo por dicho Convenio, por el Derecho comunitario y por el contrato de fianza, sometido al Derecho alemán, que la citada asociación haya celebrado con la República Federal de Alemania (sentencia de 23 de septiembre de 2003, BGL, C-78/01, Rec. p. I-9543, apartado 45).

79 En virtud del artículo 193 del Código aduanero, la garantía exigida para asegurar el pago de una deuda aduanera puede constituirse mediante fianza y, con arreglo al artículo 195 del mismo Código, el fiador deberá comprometerse por escrito a pagar solidariamente con el deudor el importe garantizado de la deuda aduanera cuyo pago se haga exigible.

80 Por lo que se refiere, más en concreto, al transporte de mercancías al amparo de cuadernos TIR, regulado en el artículo 91, apartado 2, letra b), del Código aduanero, del artículo 8, apartado 1, del Convenio TIR se desprende que, como consecuencia del contrato de fianza, las asociaciones garantes se comprometen del mismo modo a pagar los derechos de aduana que debe el deudor y están obligadas mancomunada y solidariamente con dicho deudor al pago de las cantidades mencionadas, aun cuando, en virtud del apartado 7 del mismo artículo, las autoridades competentes deban, en lo posible, requerir para el pago a la persona directamente responsable antes de reclamarlo a la asociación garante.

81 En estas circunstancias, no es posible negar que la fianza prestada por las asociaciones garantes en el marco de una operación TIR está comprendida en el concepto de «garantía» en el sentido del artículo 6, apartado 2, letra b), del Reglamento nº 1552/89.

82 No obstante, es necesario puntualizar que, conforme al artículo 8, apartado 3, del Convenio TIR, corresponde a los Estados miembros fijar el importe máximo, por cuaderno TIR, de las sumas que podrán reclamarse a la asociación garante.

83 En consecuencia, como por otra parte admite la Comisión, los derechos constatados correspondientes a operaciones TIR deben anotarse, en principio, en la contabilidad A y ponerse a disposición de la Comisión en virtud del artículo 10 del Reglamento nº 1552/89 por un importe equivalente al límite máximo de cobertura de la garantía acordado en el régimen TIR, aunque el importe de la deuda aduanera supere, en su caso, dicho importe.

84 Como ha recordado acertadamente la Abogado General en los puntos 86 y 89 de sus conclusiones, esta interpretación se ajusta a los objetivos perseguidos por la instauración de una contabilidad B, que se dirige a permitir a la Comisión seguir más de cerca los procedimientos empleados por los Estados miembros en el cobro de los recursos propios, como indica el quinto considerando del Reglamento nº 1552/89, pero también a tomar en consideración el riesgo financiero en el que incurren.

85 No cabe estimar la alegación del Gobierno alemán según la cual, como consecuencia de la crisis del régimen TIR que implicó el hundimiento del sistema de garantía en el que se apoya dicho régimen, desde el año 1993 los créditos litigiosos dejaron de estar cubiertos por una garantía, de modo que los importes correspondientes debían anotarse en la contabilidad B.

86 Sin que sea necesario comprobar si el sistema de garantía instaurado por el Convenio TIR había dejado de funcionar correctamente a partir del año 1993, resulta que, como ha alegado la Comisión, la decisión unilateral de las autoridades alemanas de suspender los procedimientos de cobro entablados contra las asociaciones garantes, celebrar acuerdos con éstas y, en consecuencia, anotar tales derechos, definitivamente constatados, en la contabilidad B incumple, en cualquier caso, la obligación que incumbe a los Estados miembros en virtud del artículo 17, apartado 1, del Reglamento nº 1552/89 de tomar las medidas necesarias para poner a disposición de la Comisión los recursos propios en las condiciones establecidas en dicho Reglamento.

87 En efecto, el citado artículo 17, apartado 1, constituye una expresión concreta de las exigencias de cooperación leal que se desprenden del artículo 10 CE, en virtud de las cuales los Estados miembros, por una parte, han de someter a la Comisión los problemas con los que tropiecen al aplicar el Derecho comunitario (véase por analogía, entre otras, la sentencia de 2 de julio de 2002, Comisión/España, C-499/99, Rec. p. I-6031, apartado 24) y, por otra parte, no están autorizados a adoptar medidas nacionales de conservación que vayan en contra de las objeciones, reservas o condiciones que la Comisión pueda formular (véase por analogía la sentencia de 5 de mayo de 1981, Comisión/Reino Unido, 804/79, Rec. p. 1045, apartado 32). Pues bien, en el presente caso, no se discute que la República Federal de Alemania actuó unilateralmente a pesar de las objeciones formuladas por la Comisión.

88 Esta obligación resulta todavía más relevante, como el Tribunal de Justicia afirmó en el apartado 54 de la sentencia Comisión/Dinamarca, antes citada, en la medida en que unos ingresos insuficientes procedentes de un determinado recurso propio deben compensarse con otro recurso propio o bien llevar al ajuste de los gastos.

89 Por otra parte, el Gobierno alemán no puede invocar la existencia de un caso de «fuerza mayor», en el sentido del artículo 17, apartado 2, del Reglamento nº 1552/89. Según una jurisprudencia reiterada, el concepto de fuerza mayor debe entenderse en el sentido de circunstancias ajenas a quien lo invoca, anormales e imprevisibles, cuyas consecuencias no habrían podido evitarse a pesar de toda la diligencia empleada (véase, entre otras, la sentencia de 5 de febrero de 1987, Denkavit, 145/85, Rec. p. 565, apartado 11). Pues bien, al adoptar de modo unilateral el comportamiento descrito en el apartado 86 de la presente sentencia, la República Federal de Alemania no ha empleado toda la diligencia posible para evitar las consecuencias alegadas.

90 Por consiguiente, procede declarar que el primer motivo está fundado.

Sobre el segundo motivo, basado en la negativa a comunicar a la Comisión otros importes incorrectamente anotados en la contabilidad B

— Alegaciones de las partes

91 La Comisión subraya que el artículo 18, apartados 2 y 3, del Reglamento nº 1552/89 es ilustrativo, en el ámbito de los recursos propios de las Comunidades, de la obligación de cooperación que incumbe a todos los Estados miembros. Por lo tanto, la Comisión estima que puede exigir a la República Federal de Alemania, sin vulnerar el principio de proporcionalidad, que le comunique los elementos necesarios para la comprobación de la existencia y alcance del incumplimiento que le imputa en el presente procedimiento.

92 El Gobierno alemán replica que la Comisión no puede alegar un derecho de información general. No cabe hablar de tal derecho cuando no existe normativa del Consejo de la Unión Europea. La obligación de colaboración leal impuesta por el artículo 10 CE no justifica que la Comisión solicite a los Estados miembros la comunicación de información inusitada, sobre todo cuando atender a esta solicitud suponga la paralización del trabajo de las oficinas de aduanas competentes durante numerosas semanas.

— Apreciación del Tribunal de Justicia

93 Según el artículo 10 CE, los Estados miembros están obligados a cooperar de buena fe en cualquier investigación efectuada por la Comisión al amparo del artículo 226 CE y a facilitar a ésta toda la información solicitada al respecto (véanse, en particular, la sentencia de 6 de marzo de 2003, Comisión/Luxemburgo, C-478/01, Rec. p. I-2351, apartado 24).

94 Por lo que respecta a la obligación de los Estados miembros de adoptar, cooperando lealmente con la Comisión, las medidas que permitan garantizar la aplicación de las disposiciones comunitarias referentes a la constatación de eventuales recursos propios, el Tribunal de Justicia ha declarado que de la referida obligación, consagrada específicamente en materia de verificación en el artículo 18 del Reglamento nº 1552/89, se desprende en particular que, cuando la Comisión depende principalmente de los datos facilitados por el Estado miembro de que se trata, dicho Estado miembro está obligado a poner los documentos justificativos y demás documentos pertinentes a disposición de la Comisión, en condiciones razonables, con el fin de que ésta pueda comprobar si los importes de que se trata constituyen recursos propios de las Comunidades y, en su caso, en qué medida (sentencia de 7 de marzo de 2002, Comisión/Italia, antes citada, apartados 89 a 91).

95 A raíz de los controles efectuados por los agentes de la Comisión en Alemania durante el mes de noviembre de 1997, en los que se detectaron casos de inscripción en la contabilidad B de derechos definitivamente constatados en relación con operaciones TIR, la Comisión solicitó repetidamente a las autoridades alemanas, ya desde el mes de octubre de 1998, que le notificaran todos los demás derechos no impugnados que hubieran sido objeto del mismo tratamiento contable y se refirieran a cuadernos TIR no liquidados por las oficinas de aduanas alemanas a partir de 1994.

96 Al no satisfacer esta solicitud, la República Federal de Alemania incumplió las obligaciones concretas que le incumben en virtud del artículo 18, apartado 2, del Reglamento nº 1552/89, conforme al cual los Estados miembros deben efectuar controles suplementarios cuando la Comisión, indicando las razones que justifiquen dicho control, así lo requiera.

97 En efecto, como se indica en el apartado 95 de la presente sentencia, la solicitud de la Comisión estaba justificada por la detección, en el control efectuado en noviembre de 1997, de un cierto número de casos en los que, a juicio de dicha institución, se había infringido el Reglamento nº 1552/89. Por lo tanto, la Comisión tenía perfecto derecho a solicitar a la República Federal de Alemania que efectuara controles suplementarios con arreglo al artículo 18, apartado 2, de dicho Reglamento y que le proporcionase información sobre otros casos similares que se hubieran producido en el período de que se trata.

98 Por consiguiente, el segundo motivo también está fundado.

99 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede declarar que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Reglamento nº 1552/89, al que sustituye, a partir del 31 de mayo de 2000, el Reglamento nº 1150/2000:

— al no haber liquidado debidamente determinados documentos de tránsito (cuadernos TIR), lo cual tuvo como consecuencia que no se contabilizaran correctamente ni se pusieran a disposición de la Comisión dentro de los plazos previstos para ello los recursos propios que se desprenden de ellos, y

— al no haber comunicado a la Comisión todos los demás importes aduaneros no controvertidos con los que se había seguido un procedimiento análogo (anotación en la contabilidad B en lugar de anotación en la contabilidad A), referentes a la falta de liquidación de cuadernos TIR por la aduana alemana a partir de 1994 hasta la modificación de la Orden Federal de 1996.

Costas

100 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber solicitado la Comisión que se condene en costas a la República Federal de Alemania y haber sido desestimados en lo fundamental los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas. Conforme al apartado 4 del mismo artículo, el Reino de Bélgica soportará sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Primera) decide:

1) **La República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Reglamento (CEE, Euratom) nº 1552/89 del Consejo, de 29 de mayo de 1989, por el que se aplica la Decisión 88/376/CEE, Euratom, relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades, al que sustituye, a partir del 31 de mayo de 2000, el Reglamento (CEE, Euratom) nº 1150/2000 del Consejo, de 22 de mayo de 2000, por el que se aplica la Decisión 94/728/CE, Euratom, relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades:**

   — **al no haber liquidado debidamente determinados documentos de tránsito (cuadernos TIR), lo cual tuvo como consecuencia que no se contabilizaran correctamente ni se pusieran a disposición de la Comisión de las Comunidades Europeas dentro de los plazos previstos para ello los recursos propios que se desprenden de ellos, y**

   — **al no haber comunicado a la Comisión de las Comunidades Europeas todos los demás importes aduaneros no controvertidos con los que se había seguido un procedimiento análogo (anotación en la contabilidad B en lugar de anotación en la contabilidad A), referentes a la no liquidación de cuadernos TIR por la aduana alemana a partir de 1994 hasta la modificación de la Orden del Ministro Federal de Finanzas de 11 de septiembre de 1996.**

2) Desestimar el recurso en todo lo demás.

3) Condenar en costas a la República Federal de Alemania.

4) El Reino de Bélgica soportará sus propias costas.

Firmas