

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el código aduanero de la Unión» (refundición)

COM(2012) 64 final — 2012/0027 (COD)

(2012/C 229/13)

Ponente: **Sr. PEZZINI**

El 7 de marzo de 2012 y el 13 de marzo de 2012 respectivamente, el Consejo y el Parlamento Europeo, de conformidad con los artículos 33, 114 y 207 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el código aduanero de la Unión (refundición)»

COM(2012) 64 final - 2012/0027 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de mayo de 2012.

En su 481º Pleno de los días 23 y 24 de mayo de 2012 (sesión del 23 de mayo de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 135 votos a favor, 3 en contra y 3 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité considera que una unión aduanera eficiente es una condición *sine qua non* del proceso de integración europea, con vistas a garantizar una libertad de circulación de las mercancías eficiente, segura y transparente, en la que los consumidores y el medio ambiente gocen de la máxima protección y se lucha contra el fraude y la falsificación con eficacia y de modo uniforme en todo el territorio de la Unión.

1.2 El Comité pide, pues, que se siga una única política aduanera, basada en procedimientos uniformes, actualizados, transparentes, eficaces y simplificados, que sea capaz de contribuir a la competitividad económica de la UE a escala global y de proteger la propiedad intelectual y los derechos y la seguridad de las empresas y los consumidores europeos.

1.3 En este sentido, el Comité acoge favorablemente la adopción por la Comisión Europea de la propuesta de Reglamento de refundición del Reglamento (CE) n.º 450/2008 de 23 de abril de 2008, y espera que se garanticen unos plazos fijos, unas interpretaciones uniformes, abundante información y formación, y unos recursos financieros adecuados a escala nacional y europea.

1.4 El CESE suscribe, obviamente, la **adaptación** de las disposiciones del código **al Tratado de Lisboa** en materia de delegación de poderes y concesión de poderes de ejecución, dentro del respeto del justo equilibrio alcanzado entre Parlamento y Consejo y situando a las dos instituciones en el mismo plano por lo que respecta a los actos delegados.

1.5 Asimismo, el Comité considera necesario e importante introducir medidas de **modernización, como la simplificación**

de la legislación aduanera, y concluir la **informatización interoperable** de las aduanas, para agilizar las prácticas comerciales y facilitar una mejor coordinación de las actividades de prevención y represión.

1.6 El CESE expresa su preocupación por la **posibilidad de que existan diversas interpretaciones nacionales** de la normativa aduanera de la Unión, lo que constituiría una importante carga burocrática para las empresas, en especial para las más pequeñas, con el consiguiente impacto negativo sobre la competitividad europea.

1.7 A tal fin, el CESE apoya con convicción el procedimiento de **despacho de aduanas centralizado**, con sistemas electrónicos adecuados; el uso sistemático de métodos de trabajo estandarizados; la **modelización de los procesos operativos**; la difusión de todas las iniciativas relativas a la aduana electrónica; y la creación, con carácter experimental, de un grupo de trabajo europeo de intervención rápida para apoyar los procesos innovadores.

1.8 El Comité reconoce la **conveniencia de aplazar** la aplicación del código para tener tiempo de desarrollar sistemas electrónicos armonizados y mejorar la organización de los procedimientos aduaneros en las fronteras externas de la Unión Europea, pero sobre todo para poder **informar y formar adecuadamente a los recursos humanos** y favorecer así el comercio internacional y una rápida circulación de personas y mercancías.

1.9 En opinión del CESE, es necesaria una **cooperación más estrecha** entre las administraciones aduaneras, las autoridades de vigilancia del mercado, los servicios de la Comisión y las agencias europeas, con vistas a mejorar el control de la calidad de los bienes que cruzan las fronteras.

1.10 El Comité desea resaltar la importancia de unos servicios de mejor calidad para los operadores económicos y otras partes interesadas, y recomienda a la Comisión que aliente a los operadores, a través de beneficios concretos y procedimientos simplificados, a solicitar la **condición de operador económico autorizado**.

1.11 El Comité insiste en la necesidad de proporcionar una adecuada información y formación conjunta a los funcionarios de aduanas, a los operadores económicos y a los agentes de aduanas, a fin de garantizar una aplicación y una interpretación uniformes de las normativas y una mayor protección del consumidor, desarrollando también **cátedras Jean Monnet en Derecho aduanero europeo**, en estrecha colaboración con universidades y centros de investigación de toda la UE.

1.12 El Comité está convencido de la necesidad de valorizar las capacidades y aptitudes de cada Estado miembro con vistas a la creación de una **Escuela de alta formación aduanera europea** capaz de promover la excelencia de la profesión en el sector aduanero, para terminar instaurando, con el tiempo, una **aduanas única europea**.

2. Contexto actual

2.1 Las aduanas desempeñan un papel fundamental con vistas a garantizar la protección y la seguridad, proteger a los consumidores y el medio ambiente, asegurar el cobro íntegro de los ingresos, mejorar la lucha contra el fraude y la corrupción y velar por el respeto de los derechos de propiedad intelectual. La importación en la Unión Europea de mercancías falsificadas ocasiona una pérdida de ingresos, vulnera los derechos de propiedad intelectual y entraña graves riesgos para la seguridad y la salud de los consumidores europeos.

2.2 El código aduanero comunitario de 1992, todavía en vigor, se aplica mediante procedimientos en los que a menudo se utilizan documentos en papel, a pesar de haberse implantado hace tiempo el despacho de aduanas electrónico a través de sistemas nacionales informatizados, si bien no existe ninguna obligación europea de usar dicho sistema.

2.3 Desde entonces, la función de las aduanas se ha ampliado, debido a la expansión de los flujos comerciales y otros factores relacionados con la seguridad de los productos y las nuevas tecnologías informáticas, que han hecho el mercado interior más competitivo, y a causa también de las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa.

2.4 En 2008 se adoptó el código aduanero modernizado⁽¹⁾ (CAM) para afrontar el aumento de los flujos comerciales, la nueva gestión de los riesgos, y la protección y la seguridad del comercio legítimo, así como para crear un entorno informático común para las aduanas y el comercio.

2.5 Las normas del CAM ya han entrado en vigor, pero, para que puedan aplicarse realmente, son necesarias las disposiciones de aplicación, previstas a más tardar para el 24 de junio de 2013. Ahora bien, ese plazo no puede cumplirse por motivos técnicos y prácticos, debido a complejos aspectos legales, informáticos y operativos.

⁽¹⁾ Véase DO L 145 de 4.6.2008, p. 1.

2.6 El CESE ya ha tenido ocasión de señalar en sus dictámenes al respecto que «estos plazos... se han establecido con un cierto optimismo»⁽²⁾ y de observar que «la falta de un reglamento de aplicación, cuya redacción es competencia de la propia Comisión, deja por el momento algunas incertidumbres sobre distintas normas»⁽³⁾, pero el CESE sigue siendo de la opinión de que «la Unión Aduanera, que ha sido la punta de lanza de la integración económica europea, hoy en día no podría quedarse atrás sin resultar perjudicada en el mundo del comercio internacional»⁽⁴⁾.

2.7 Por lo que respecta a los recursos financieros, el Comité destaca lo expresado en su reciente Dictamen sobre la propuesta de *programa de acción para los sectores aduanero y fiscal de la Unión Europea para el período 2014-2020 (FISCUS)*⁽⁵⁾. No obstante, como ha sugerido el CESE en varias ocasiones⁽⁶⁾, ello debería representar solo el principio de «una cooperación organizada entre todos los organismos, nacionales o europeos, que participan en la lucha contra el fraude y los delitos financieros, como el blanqueo de capitales, la delincuencia organizada, el terrorismo, el contrabando, etc.».

2.8 Por otra parte, el Comité considera que, dado que estos años se han desarrollado dos programas, **Aduana 2013** y **Fiscalis 2013**, siguiendo itinerarios distintos, que ahora confluyen en un único programa FISCUS, **es necesario mantener** «el principal aspecto positivo de este programa» que «es la **importancia concedida al factor humano**»:

— «Hay que garantizar que las administraciones aduaneras y fiscales nacionales estén suficientemente preparadas para hacer frente a los desafíos de la próxima década.

— Es preciso dotar a los sectores fiscal y aduanero de un sistema informático moderno y eficiente. En él se incluirían elementos como el código aduanero modernizado.

— El Comité desearía que se realizasen evaluaciones más detalladas sobre el impacto en los presupuestos gubernamentales de los Estados miembros y la UE»⁽⁷⁾.

2.9 Para realizar la modernización del sector aduanero, son necesarios recursos financieros adecuados para los procedimientos y procesos relativos a las actividades aduaneras, en especial para la creación de sistemas electrónicos y la formación de los recursos humanos.

⁽²⁾ Véase DO C 318 de 23.12.2006, p. 47.

⁽³⁾ Véase DO C 309 de 16.12.2006, p. 22.

⁽⁴⁾ Véase DO C 324 de 30.12.2006, p. 78.

⁽⁵⁾ Véase DO C 143 de 22.5.2012, p. 48.

⁽⁶⁾ Véanse Dictámenes del CESE «Lucha contra el fraude en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido», DO C 347 de 18.12.2010, p. 73; «Fomento de la buena gobernanza en el ámbito fiscal», DO C 255 de 22.9.2010, p. 61; «Evasión fiscal vinculada a la importación», DO C 277 de 17.11.2009, p. 112; «Cobro de los créditos correspondientes a determinados impuestos, derechos y otras medidas» y «Cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad», DO C 317 de 23.12.2009, p. 120.

⁽⁷⁾ Véase nota 5, ibidem.

2.10 Los objetivos estratégicos de la nueva propuesta de Reglamento siguen siendo los mismos del Reglamento (CE) n.º 450/2008 objeto de refundición, es decir, unos objetivos coherentes con las políticas existentes en materia de intercambio de mercancías que entran en la Unión Europea o salen de ella; el Comité ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre dichos objetivos ⁽⁸⁾.

2.11 En su Resolución de 1 de diciembre de 2011, el Parlamento Europeo se expresó sobre la modernización de los servicios de aduanas ⁽⁹⁾ y abordó los problemas de la estrategia aduanera, los instrumentos para garantizar la competitividad y la gestión del riesgo; la ventanilla única; la armonización de los sistemas de control y de las sanciones; las simplificaciones de procedimiento; los intereses financieros y los derechos de propiedad intelectual, así como la cooperación reforzada.

2.12 Por su parte, la propia Comisión, en su Informe sobre los progresos realizados en relación con la Estrategia para la evolución de la Unión Aduanera ⁽¹⁰⁾ resaltó la exigencia de:

- un enfoque estratégico más amplio para la cooperación con otras agencias y socios internacionales en los ámbitos de la protección, la salud, la seguridad y el medio ambiente;
- una mejora y actualización de la gobernanza, tanto en términos de estructuras como de métodos de trabajo, especialmente mediante un enfoque empresarial de los procesos de la unión aduanera;
- el uso compartido y la puesta en común de capacidades y aptitudes entre Estados miembros y la Comisión, con el fin de mejorar la eficiencia y la uniformidad y conseguir economías de escala, en el ámbito del programa FISCUS, y
- la definición de una base para medir y evaluar el rendimiento (resultados y realizaciones) a fin de garantizar que la unión aduanera está cumpliendo sus objetivos y/o para determinar las carencias o lagunas.

2.13 Por su parte, el Consejo, en su Resolución de 13 de diciembre de 2011 ⁽¹¹⁾, decidió definir una estrategia para una futura cooperación, con objeto de determinar las medidas que es preciso tomar para intensificar la cooperación aduanera y con otras autoridades, y reforzar el papel de las aduanas como principal autoridad para controlar la circulación de mercancías en el espacio de libertad, seguridad y justicia, con objeto de lograr una protección más eficaz de los ciudadanos de la Unión.

3. La propuesta de la Comisión

3.1 La Comisión propone sustituir el Reglamento (CE) n.º 450/2008 (código aduanero modernizado) por un reglamento refundido que, entre otras cosas:

- adapte el texto al Tratado de Lisboa,

⁽⁸⁾ Véase nota 2.

⁽⁹⁾ Véase la resolución del PE de 1.12.2011 (2011/2083/INI).

⁽¹⁰⁾ Véase COM(2011) 922 de 20 diciembre 2011.

⁽¹¹⁾ Véase DO C 5 de 7.1.2012, p. 1.

- adapte el texto a los aspectos prácticos y a la evolución de la normativa aduanera y de otros sectores pertinentes para la circulación de las mercancías entre la Unión Europea y terceros países, y

- prevea un período de tiempo suficiente para el desarrollo de los sistemas informáticos necesarios para su funcionamiento.

3.2 La refundición del Reglamento (CE) n.º 450/2008 persigue una mejor adecuación de la normativa a las prácticas comerciales, a través de una arquitectura y una planificación óptimas de los avances informáticos, manteniendo al mismo tiempo todas las ventajas del Reglamento objeto de la propuesta de refundición, es decir, la simplificación de los procedimientos administrativos para las autoridades públicas (de la Unión o nacionales) y para los particulares.

4. Observaciones generales

4.1 El Comité acoge favorablemente la adopción por parte de la Comisión Europea de la propuesta de Reglamento de refundición del Reglamento (CE) n.º 450/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2008, por el que se establece el código aduanero comunitario (código aduanero modernizado).

4.2 No obstante, el Comité considera que, para acoger favorablemente esta nueva propuesta, es preciso que se garanticen:

- unos plazos fijos por lo que respecta a las disposiciones de aplicación, para evitar que se produzcan nuevas refundiciones y dilaciones;
- interpretaciones uniformes de la normativa aduanera de la Unión, que debe actuar como administración única, con vistas a la realización de una **aduauna única europea**;
- los mismos niveles de control y un trato uniforme a los operadores en cualquier punto del territorio aduanero de la UE, con paquetes estandarizados de control, el perfeccionamiento de la ventanilla única y facilidades de acceso al estatuto de operador económico autorizado;
- una información abundante a todos los operadores interesados, para garantizar una aplicación homogénea y uniforme de las nuevas normativas y procedimientos informatizados, sobre la base de normas comunes que aseguren la plena interoperabilidad;
- una formación de calidad de los recursos humanos de las aduanas y de los operadores, sobre la base de plataformas y normas europeas, para mejorar el nivel de profesionalidad y responsabilidad, con oportunos seguimientos basados en parámetros de calidad europeos;
- unos recursos financieros adecuados, a escala nacional y europea, a través de programas específicos, como **FISCUS**, **programas europeos de formación permanente** —que contemplen también la preparación lingüística y las TIC— y **cátedras Jean Monnet**, y

— el uso compartido y la puesta en común de capacidades y aptitudes entre Estados miembros y a escala europea, para llegar a la creación de una **Escuela de alta formación aduanera europea**, capaz de promover la excelencia en el sector aduanero.

4.3 El Comité considera que estos puntos tienen especial importancia por lo que respecta a la formación y las iniciativas comunes en materia de TIC, a fin de garantizar altos niveles de interoperabilidad de los sistemas aduaneros y un **corpus aduanero europeo** unitario, de cualificaciones y niveles operativos homogéneos.

4.4 Las considerables inversiones ya efectuadas para la implantación de sistemas aduaneros informatizados e interoperables todavía no han colmado las diferencias por lo que respecta a la normativa y la utilización de los datos: es preciso utilizar los plazos fijados en la propuesta de la Comisión para llevar a cabo un esfuerzo de armonización más intenso y hacer realidad un «corpus aduanero europeo» que sirva de base al objetivo apoyado por el Comité de creación de una **aduanas única europea**.

4.4.1 Con vistas a una aplicación homogénea del nuevo Reglamento, el CESE sugiere la creación, con carácter experimental, de un grupo de trabajo europeo de intervención rápida que apoye el duro y cualificado trabajo de las aduanas, sobre todo en las fronteras exteriores.

4.5 El CESE reafirma lo ya expresado con anterioridad en el sentido de que «la gestión comunitaria de las aduanas debería figurar entre los objetivos a largo plazo de la Unión: este tipo de gestión presenta ventajas desde el punto de vista de la simplicidad, de la fiabilidad y de los costes, así como de las posibilidades de interconexión con otros sistemas de la UE y de terceros países»⁽¹²⁾.

4.6 El Comité destaca la importancia de disponer de unas directrices actualizadas para el control de las importaciones en materia de seguridad de los productos, y de una base de datos pública sobre las mercancías peligrosas interceptadas en las aduanas.

4.7 La Comisión debería tener en cuenta las observaciones formuladas por el CESE en su Dictamen de 13 de diciembre de 2007 sobre el marco jurídico horizontal⁽¹³⁾ en relación con la necesidad de mejorar la coordinación y reforzar las actividades de vigilancia del mercado.

4.8 Por lo que se refiere a la protección jurídica en el mercado de la UE, las normas deberían evolucionar hacia nuevos sistemas que permitan determinar el origen de los productos y garantizar su rastreabilidad a fin de mejorar la información a los consumidores y reforzar la actividad de prevención de irregularidades y fraudes en el sector aduanero.

Bruselas, 23 de mayo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽¹²⁾ DO C 318 de 13.9.2006, p. 47.

⁽¹³⁾ DO C 120 de 16.5.2008, p. 1.