

que mantenga una atención constante y refuerce al máximo posible la cooperación y coordinación en el

ámbito de la protección civil.

Hecho en Bruselas, el 13 de septiembre de 1995.

*El Presidente
del Comité Económico y Social*

Carlos FERRER

Dictamen sobre la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la adopción de un programa de acción de la aduana comunitaria («Aduana 2000»)

(95/C 301/03)

El 7 de junio de 1995, de conformidad con el artículo 100 A del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada arriba.

La Sección de Industria, Comercio, Artesanía y Servicios, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 12 de julio de 1995 (Ponente: Sr. Giesecke).

En su 328º Pleno de los días 13 y 14 de septiembre de 1995 (sesión del 14 de septiembre de 1995), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el siguiente dictamen.

1. Introducción

1.1. La realización del mercado interior europeo, el 1 de enero de 1993, fue un paso decisivo para el futuro desarrollo de la Comunidad. Para alcanzar los objetivos del mercado interior establecidos en el artículo 7A del Tratado CE, era necesario que tanto las administraciones aduaneras nacionales como los declarantes de las aduanas emprendieran numerosos procedimientos de adaptación. A juicio de la Comisión, estos se han completado en gran medida.

1.2. El espacio comercial sin fronteras aduaneras interiores entre los quince Estados miembros de la Comunidad requiere que, en todos los lugares del territorio aduanero, se tramiten uniformemente las formalidades aduaneras para transacciones equivalentes, respetando en la medida de lo posible todos los aspectos de un libre comercio de mercancías en el mercado interior. Tanto los ciudadanos y los medios profesionales de los Estados miembros como también, en igual medida, los ciudadanos y los medios profesionales de los terceros países deberían tener el convencimiento de que pueden confiar en un trato uniforme —dentro, naturalmente, de un territorio aduanero uniforme— por parte de los servicios aduaneros.

1.3. El derecho aduanero armonizado en forma de código de aduanas comunitario y su reglamento de aplicación requieren una aplicación uniforme, tanto por parte de las administraciones aduaneras de los quince Estados miembros como por parte de los medios

profesionales. La interpretación uniforme de estas disposiciones aduaneras comunitarias sólo puede conseguirse con procedimientos administrativos concertados y la aplicación de procedimientos normalizados y simplificados.

1.4. Para intensificar las relaciones comerciales internacionales, la Comunidad ha concluido numerosos acuerdos con terceros países. Gracias a ellos, estos países se han aproximado a la estructura económica de la CE o se han integrado en ella. La aplicación de los acuerdos concluidos requiere una estrecha colaboración técnica y administrativa entre los cofirmantes.

1.5. En particular, la colaboración con terceros países fronterizos con la CE puede facilitar la fluidez de los intercambios comerciales transfronterizos y la aplicación uniforme de la normativa comunitaria por parte de las administraciones aduaneras de los diferentes Estados miembros.

1.6. Para alcanzar los objetivos fijados, es necesario crear una red de comunicación eficaz entre las instancias interesadas. Los medios profesionales deben asimismo poder recurrir a esos datos, lo cual les permitiría estar permanentemente informados del estado de la legislación en cada momento.

1.7. Por lo tanto, las instituciones comunitarias, los Estados miembros y los medios profesionales afectados deberían elaborar en común las disposiciones jurídicas necesarias. Esto promovería el entendimiento acerca de los objetivos entre las demás instancias interesadas.

2. Programa de acción de la Comisión

2.1. Con el programa de acción presentado en el documento COM(95) 119 final, la Comisión se propone seguir mejorando los logros alcanzados con la realización del mercado interior y la ampliación de la Comunidad a 15 Estados miembros. La aplicación efectiva y uniforme del Derecho comunitario se presenta como la condición fundamental para que el comercio interior y exterior se desenvuelva con fluidez. Es especialmente importante al respecto una aplicación uniforme del derecho en la frontera exterior común.

2.2. En el marco del programa estratégico quinquenal, debería mejorarse también la colaboración entre las administraciones aduaneras de los Estados miembros, los servicios de la Comisión y los medios profesionales. La formación de los funcionarios de aduanas de cada uno de los Estados miembros debería organizarse de modo eficaz y uniforme para poder emplear los recursos de manera racional. Estas medidas se completarán con la creación coordinada de sistemas de información y despacho de las mercancías asistidos electrónicamente.

2.3. Para la creación de un entorno internacional que promueva una gestión óptima de la frontera exterior de la Comunidad, también debe reforzarse la cooperación entre las administraciones aduaneras de la Comisión y las de los terceros países. Por lo tanto, deben ampliarse y organizarse del modo más eficaz posible los programas de asistencia comunitarios actualmente en marcha. Esto contribuye a elevar el rendimiento de las administraciones de los países asociados con la Comunidad. Socios eficaces pueden garantizar un intercambio de mercancías de conformidad con el Tratado y proteger a la economía contra las actividades comerciales ilegales.

2.4. Para alcanzar los objetivos definidos debe aumentarse la transparencia de las actividades aduaneras. Una supervisión permanente de las medidas aplicables permitirá a todas las partes afectadas comparar continuamente la situación real con los objetivos fijados.

3. Observaciones del Comité

3.1. El Comité apoya los objetivos del programa estratégico. Remitiéndose a las observaciones que más abajo se expresan, acoge asimismo con satisfacción la decisión de la Comisión de valorar con rapidez y pragmatismo los resultados del programa piloto desarrollado en 1994 y de este modo acometer el examen de los puntos débiles reales con el programa de acción propuesto.

3.1.1. El Comité acoge con satisfacción los siguientes aspectos:

- la naturaleza del programa, que no sólo prevé una asociación estrecha de todos los niveles de la administración —desde los propios puestos aduaneros hasta los servicios de la Comisión—, sino que también tiene en cuenta la implicación de los medios económicos interesados y, por tanto, también de los ciudadanos europeos dentro del sistema económico;
- una cooperación lo más estrecha posible también con las administraciones aduaneras de los terceros países vinculados por tratados. Entre estos se cuentan especialmente los Estados en proceso de reforma de

Europa central y oriental, así como los socios comerciales de la cuenca del Mediterráneo;

- la supervisión prevista, con la que se espera dar un impulso importante al desarrollo futuro de una práctica aduanera uniforme;
- el seguimiento permanente de la aplicación del Derecho aduanero comunitario por medio de los «grupos de supervisión», desde la perspectiva de las necesidades del comercio internacional que se mencionan en el artículo 6. Se garantizará así el necesario desarrollo ulterior de la legislación actual;
- la intención de incluir también al Comité entre los destinatarios de los informes elaborados en el marco del seguimiento. El CES valora en especial el recurso a estudios complementarios con el fin de conocer los puntos de vista de los actores del comercio internacional (por ejemplo, las cámaras de comercio e industria y asociaciones regionales de ambos lados de la frontera), previsto en la letra a) del apartado 2 del artículo 3;
- la exigencia de una mayor fluidez y simplicidad en los procedimientos aduaneros, mediante el recurso a nuevos métodos de trabajo y a medios técnicos más modernos.

3.2. El Comité desearía realizar las observaciones siguientes relativas a las diferentes partes del programa estratégico⁽¹⁾.

Desarrollo de mejores métodos de trabajo

3.2.1. Otra condición previa de una aplicación uniforme de la legislación es también que la administración de cada Estado miembro disponga de un flujo de información más rápido. Los datos enviados a los Estados miembros por los organismos de la Comunidad deben ser transmitidos por los ministerios nacionales competentes, con arreglo a un procedimiento uniforme, a los servicios subalternos. Sólo de este modo es posible que los funcionarios de aduanas de, por ejemplo, Grecia, Alemania y Suecia, pero también en los aeropuertos, dispongan simultáneamente de una información idéntica y tengan en cuenta directamente estos nuevos datos en despachos aduaneros equivalentes.

3.2.2. Este flujo de información sólo puede conseguirse con la creación de una infraestructura moderna de administraciones aduaneras a escala europea. Esto supone, en primer lugar, la conexión por red de todos los puestos de aduanas de un Estado miembro para el tratamiento informático de los procedimientos. En la selección de los sistemas deberá buscarse desde el principio la compatibilidad con los sistemas de otros Estados miembros y de los medios económicos interesados. El Comité considera acuciante la necesidad de definir las interfaces de los sistemas (red de comunicación aduanera comunitaria) de acuerdo con las normas UN-EDIFACT.

3.2.3. Una introducción coordinada de tales procedimientos informatizados de despacho aduanero es una de las principales exigencias de la economía europea. En la actualidad, todos los Estados miembros de la Comunidad se esfuerzan por instalar sistemas de tratamiento informático y entablar un diálogo con sus respectivos medios económicos. No obstante, habría que evitar que el resultado de este esfuerzo fuese la

⁽¹⁾ Las propuestas se articulan de acuerdo con la estructura del documento de la Comisión.

adopción de quince soluciones nacionales diferentes. La unión aduanera y la necesidad de aplicar uniformemente la legislación en toda la Comunidad, tanto la relativa a la legislación aduanera (código de aduanas comunitario y reglamento de aplicación) como igualmente la de ámbitos jurídicos afines (por ejemplo, legislación sobre el comercio exterior, sobre el origen, protección de la propiedad intelectual, etc.), exigen la creación de un sistema de comunicación de aduanas a escala de la Unión.

3.2.4. Por lo demás, el Comité considera que el flujo de la información informatizada superará rápidamente, por su carácter práctico, a la información impresa. Esta evolución debería ser suficiente para reforzar la necesidad de aplicación de tales sistemas a más amplia escala.

3.2.5. La comunicación transfronteriza informatizada permitirá, por ejemplo, que el puesto aduanero de origen en el que se desarrolla el procedimiento de despacho pueda informar previamente de ello al puesto aduanero de destino de otro Estado miembro. Esto permitirá, sobre todo, reducir considerablemente los casos de fraude que se han presentado recientemente en el sector de las mercancías gravadas con derechos elevados ⁽¹⁾.

3.2.6. Otro objetivo de estos esfuerzos financieros intensivos de los Estados miembros debe ser llegar a una situación en la que, por ejemplo, un declarante italiano pueda presentar una declaración de entrada en Francia o en Portugal utilizando un procedimiento informatizado uniforme a escala comunitaria.

3.2.7. Para utilizar de la mejor manera posible los limitados recursos de la administración aduanera europea, debería desarrollarse, además de las posibilidades ya existentes de tramitación aduanera simplificada, un procedimiento mediante el cual, en la importación, las mercancías no comunitarias fueran, en una única operación, controladas físicamente y despachadas en la aduana de la frontera exterior. En todas las disposiciones futuras de la legislación aduanera podrá recurrirse a esta información almacenada en un banco de datos (véase también 3.2.8). Después de su paso por la frontera exterior se someterá a control contable la utilización posterior que se haga de estas mercancías, salvo en caso de excepciones justificadas. Debería establecerse un procedimiento semejante para el despacho de las exportaciones. En ambos casos es necesario mejorar la comunicación a escala comunitaria.

3.2.8. Cada Estado miembro comunicará a una sede central los datos necesarios para el procedimiento de despacho, los cuales serán accesibles. De ser preciso, estos datos podrán procesarse también a escala comunitaria en un ordenador central en la Comisión ⁽²⁾.

3.2.9. La dotación de las administraciones aduaneras con sistemas informáticos modernos facilitará igualmente la comunicación con los medios profesionales interesados. Este desarrollo puede tener como resultado

un control principalmente contable de los flujos de mercancías y de las operaciones de despacho. Los controles físicos pueden reducirse a niveles estrictamente mínimos, con lo cual se aumentará la rapidez del flujo de mercancías.

3.2.10. La información obligada sobre aranceles aduaneros debería —por ser estos aplicables a escala comunitaria— ponerse a disposición no sólo de algunos puestos aduaneros, sino de todos ellos, y ser accesible, en lo posible, a los medios profesionales interesados. Esto aumentaría considerablemente la transparencia en materia de aranceles aduaneros.

3.2.11. Las redes de comunicación pueden utilizarse también en el ámbito del control de personas y ser de utilidad para la ampliación del Acuerdo de Schengen.

3.2.12. Por otra parte, la existencia de principios uniformes para la realización de auditorías de empresas contribuye también a garantizar la aplicación uniforme de la legislación. Ésta es una condición previa para la igualdad de trato de los medios profesionales interesados en los diferentes Estados miembros.

3.2.13. Las modernas técnicas de control aduanero de los flujos de mercancías que cruzan la frontera exterior no podrán prescindir tampoco por completo de los controles físicos. Estas actividades de control deberían realizarse sólo una vez y limitarse en la mayor medida posible a categorías de productos sensibles. La ejecución del control debería producirse siempre en un lugar en que las administraciones aduaneras afectadas dispongan de personal especializado y medios indispensables. Por lo demás, el control aduanero deberá limitarse a meras actividades de supervisión contable.

3.2.14. Con el fin de luchar eficazmente contra el aumento de los casos de fraude, es indispensable una cooperación más estrecha con las autoridades financieras de los Estados miembros y con los servicios aduaneros de represión del fraude. La lucha contra la delincuencia no puede llevarse a cabo únicamente en la frontera aduanera.

3.2.15. A juicio del Comité, la realización de un mercado interior europeo requiere el establecimiento rápido y de gran alcance de una cooperación transfronteriza entre los servicios nacionales de represión del fraude dentro de la UE y, de manera paulatina, también con los servicios correspondientes de los interlocutores comerciales más importantes. Cuanto más estrecha y fluida sea su colaboración, mayores serán su eficiencia y su efecto disuasorio.

3.2.16. Por lo tanto, a medio plazo, parece conveniente la creación de un servicio europeo comunitario de represión del fraude (EUROADUANA, a imagen de la EUROPOL).

3.3. *Orientar las actividades de formación en función de las necesidades de una administración aduanera europea moderna*

3.3.1. La exigencia de una formación uniforme para los funcionarios de aduanas de los Estados miembros en el ámbito de la legislación y los procedimientos aduaneros es un hecho ineludible. En este contexto,

(1) En el documento de la Comisión COM(95) 108 final, de 29 de marzo de 1995, las pérdidas financieras de la Comunidad y de los Estados miembros debidas a casos de fraude de gran cuantía en procedimientos de expedición se estiman en 750 millones de ecus.

(2) Requisitos de esta clase ya han sido descritos en diferentes estudios con más detalle. Sin embargo, para su aplicación es necesario un cambio de actitud en las diferentes administraciones aduaneras. Los extremos relativos al procesamiento y la transmisión de datos deberán decidirse también de acuerdo sobre todo con criterios monetarios.

hay que tener en cuenta, además del principio de subsidiariedad, los diferentes tipos de carreras de los funcionarios de aduanas y las diferentes modalidades de formación vinculadas a ellas.

3.3.2. La aproximación de las carreras debe pasar igualmente por una aproximación del tipo de formación. Para promover este objetivo, es necesario el intercambio de agentes en período de aprendizaje, al menos en determinadas carreras.

3.3.3. Parece necesario desarrollar la política común de formación emprendida con el Programa MATTHAEUS. Sólo familiarizándose con los procedimientos vigentes en otros Estados miembros podrá lograrse una comprensión mutua que permita vencer las posibles dificultades.

3.3.4. Esto no podrá conseguirse sólo mediante el intercambio de funcionarios ya formados, sino que es preferible que los agentes en período de aprendizaje de cada una de las administraciones aduaneras empiecen a familiarizarse ya en esta fase de la formación con las costumbres de los demás Estados miembros. Este objetivo puede alcanzarse incluyendo también a los formadores o profesores correspondientes en un amplio programa de intercambio comunitario⁽¹⁾.

3.3.5. A la vez que se mejora la formación, las condiciones de trabajo en los puestos aduaneros⁽²⁾ deberían también adaptarse a la nueva naturaleza de las tareas.

3.3.6. El Comité subraya la importancia de la formación básica y continuada de los trabajadores aduaneros, pero llama la atención sobre la situación especialmente difícil de los trabajadores que prestan sus servicios con los agentes de aduanas, víctimas de despidos y que también deberían poder beneficiarse de las medidas de apoyo para la promoción y la reconversión de su vida profesional.

3.4. *Crear un entorno internacional favorable a una gestión óptima de la frontera exterior*

3.4.1. La actuación de las administraciones aduaneras de los terceros países fronterizos influirá decisivamente en la transparencia de la aplicación de la legislación aduanera comunitaria y, sobre todo, en la investigación de las dificultades de cumplimiento de las disposiciones comunitarias. Los problemas que se plantean, por ejemplo, en la frontera de la Comunidad con los países de Europa central y oriental, se producen sin duda por otras razones que las de las dificultades que pueden surgir en la frontera exterior entre Grecia y Turquía o en un aeropuerto internacional.

3.4.2. Esto debería llevar a los Estados miembros a investigar con precisión las dificultades que se presenten

(1) También debe acogerse favorablemente el intercambio de agentes en período de aprendizaje entre los Estados miembros. Deberán minimizarse los costes; en las actividades basadas en la reciprocidad deben utilizarse las posibilidades de acogida disponibles, por ejemplo, en centros de formación. En primer plano debe estar el objetivo de conocer los problemas de otros Estados miembros, así como el fomento de la formación lingüística.

(2) Entre ellas están la creación de un entorno de trabajo adecuado para los funcionarios de aduanas, el acceso a toda la información necesaria (en lo posible, informatizada) y la existencia del equipamiento técnico necesario para actividades específicas de control de diversas mercancías.

y a buscar, conjuntamente con las demás administraciones aduaneras, posibilidades de solución viables a escala europea. En caso necesario, la Comisión puede contribuir a garantizar una aplicación uniforme de la legislación aduanera en la frontera exterior de la Comunidad.

3.4.3. A nivel local, esta cooperación debería producirse entre las administraciones aduaneras directamente afectadas, pero debería fomentarse igualmente a nivel superior. El intercambio de funcionarios de aduanas y la prestación de ayuda por parte de la Comunidad mediante actividades de formación profesional y permanente, así como la asistencia técnica, facilitarán el buen funcionamiento de los procedimientos en las fronteras comunes.

3.4.4. No obstante, en los programas de fomento deberían también participar los terceros países con los que la Comunidad ha concluido acuerdos comerciales⁽³⁾ y con los que mantiene intercambios comerciales activos. La aplicación uniforme de las disposiciones de los Tratados y la existencia de los justificantes necesarios en el momento en que se produce el paso de las mercancías por la frontera son condiciones necesarias para el buen funcionamiento de los acuerdos firmados.

3.4.5. Por esta razón, deben acogerse con satisfacción las medidas adoptadas por la Comunidad en el marco de los programas PHARE y TACIS, aunque, por otro lado, deben completarse con medidas que permitan que los funcionarios de aduanas extranjeros, después de su formación en la aplicación de la legislación, reciban un apoyo amplio para poner en práctica las capacidades adquiridas en situaciones de trabajo reales.

3.4.6. Para disminuir los problemas que surgen en las fronteras exteriores de la Comunidad, podría resultar conveniente redactar un folleto en las lenguas nacionales de cada país tercero fronterizo, a fin de que los exportadores y los transportistas de dichos países comprendan mejor los requisitos en materia de reglamentación aduanera (prontuario de los procedimientos aduaneros europeos).

3.5. *Mejora de la información y de la comunicación con los medios profesionales*

3.5.1. Debe mejorarse a todos los niveles la información y la comunicación entre la administración y los medios profesionales interesados. A fin de que los medios profesionales se preparen para las nuevas circunstancias y adopten las medidas necesarias con suficiente antelación es condición indispensable que los operadores económicos reciban información detallada y a su debido tiempo sobre las novedades o las modificaciones pertinentes de la legislación aduanera europea o de los demás ámbitos legislativos afectados.

3.5.2. La participación activa de los medios profesionales—empresas afectadas, asociaciones, comité consultivo aduanero y CES— en los procesos de adopción de decisiones administrativas promoverá además el entendimiento mutuo y evitará que se produzcan dificultades de aplicación innecesarias.

(3) Países de Europa central y oriental, repúblicas surgidas de la disolución de la antigua URSS, así como los países mediterráneos.

3.5.3. Puesto que, por lo general, los medios profesionales apoyan sin reservas las tareas claramente justificadas de la administración aduanera, una política de información detallada por parte de las administraciones aduaneras contribuirá a un mejor entendimiento y facilitará la aplicación de los procedimientos para todos los interesados.

3.5.4. Las administraciones aduaneras, como administraciones al servicio del fomento de la actividad económica, deberían procurar siempre regular el flujo de mercancías sólo en la medida en que sea necesario para el cumplimiento de los cometidos que les han sido encomendados.

3.6. *Seguimiento de las acciones comunes*

3.6.1. A juicio del Comité, las medidas aplicadas en el programa de acción quinquenal deberían supervisarse cada 18 meses.

De este modo, las adaptaciones o modificaciones que se deban aportar a las acciones en curso podrían realizarse —en caso necesario— en tres ocasiones distintas durante el período de duración de la acción.

3.6.2. El grupo de expertos previsto para llevar a cabo la evaluación debería incluir en la medida de lo posible a los medios profesionales afectados. Sólo de este modo pueden evaluarse globalmente los intereses de la administración y de los medios profesionales, en el respeto de los objetivos establecidos.

3.7. *Observaciones finales sobre las propuestas del Comité*

3.7.1. La aplicación uniforme de la legislación en toda la frontera exterior de la Comunidad y en los puestos aduaneros interiores requiere coordinación en cuestiones muy concretas del procedimiento, así como la introducción de modernos sistemas de comunicación tanto nacionales como comunitarios y, sobre todo, un enfoque homogéneo por parte de las 15 administraciones aduaneras comunitarias en lo que se refiere a la aprobación de los procedimientos aduaneros simplificados. La Comisión Europea y los medios profesionales deberían participar también en este tipo de actuaciones.

3.7.2. A medio plazo, dentro de la unión aduanera será necesario introducir un procedimiento aduanero simplificado a escala comunitaria que en cada fase del procedimiento pueda aplicarse en cada Estado miembro de la Comunidad.

Hecho en Bruselas, el 14 de septiembre de 1995.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Carlos FERRER
