

Asimismo, el Comité recomienda que se adopten medidas concretas contra el fraude en ámbitos como los impuestos especiales sobre el tabaco y el alcohol, los productos agrarios,

los regímenes aduaneros preferenciales, la PAC y el IVA, así como sobre la función de los sistemas informativos de control y represión.

Bruselas, el 13 de julio de 2000.

La Presidenta

del Comité Económico y Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Cooperación aduanera en el mercado único (OMU)»

(2000/C 268/13)

El 27 de mayo de 1999, de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre el tema «Cooperación aduanera en el mercado único (OMU)».

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de mayo de 2000 (ponente: Sr. Giesecke).

En su 374º Pleno de los días 12 y 13 de julio de 2000 (sesión del 13 de julio), el Comité ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Gracias a los mayores esfuerzos desplegados estos últimos años por la UE para proteger el espacio comunitario contra el aumento de la delincuencia organizada, la Unión Europea ha reforzado considerablemente la lucha contra el fraude a las finanzas comunitarias y la protección de sus fronteras exteriores. El Comité ha seguido atentamente las medidas propuestas en los distintos ámbitos, las ha examinado y generalmente las ha aprobado y ha recomendado su aplicación, inclusive en el sector aduanero, muy partidario de realizaciones concretas:

- 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)»⁽¹⁾, y sobre la
- «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión de 19 de diciembre de 1996 por la que se adopta un programa de acción para la aduana en la Comunidad (Aduana 2000)»⁽²⁾;

- Dictamen sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 2913/92 por el que se aprueba el Código aduanero comunitario (tránsito)»⁽³⁾;
- Dictamen sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 2913/92 del Consejo, por el que se aprueba el Código aduanero comunitario»⁽⁴⁾;
- Dictamen sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 3295/94, por el que se establecen medidas dirigidas a prohibir el despacho a libre práctica, la exportación, la reexportación y la inclusión en un régimen de suspensión de las mercancías con usurpación de marca y las mercancías piratas»⁽⁵⁾.

1.2. El informe anual de 1998 «Protección de los intereses financieros de las Comunidades y lucha contra el fraude»⁽⁶⁾, recientemente presentado por la Comisión Europea, permite hacer una especie de balance intermedio de la eficacia de las medidas adoptadas hasta ahora, indicar las posibles mejoras y, sobre todo, solicitar las medidas aún en espera o por adoptar.

⁽¹⁾ DO C 301 de 13.11.1995, p. 5.

⁽²⁾ DO C 138 de 18.5.1999, p. 1.

⁽³⁾ DO C 73 de 9.3.1998, p. 17.

⁽⁴⁾ DO C 101 de 12.4.1999, p. 6.

⁽⁵⁾ DO C 284 de 14.9.1998, p. 3.

⁽⁶⁾ COM(1999) 590 final.

1.3. Durante la última década, el marco político y las posibilidades técnicas han evolucionado más en el sector de las aduanas que en cualquier otro ámbito de la administración. Además de las funciones aduaneras tradicionales, la administración de las aduanas se ocupa de tareas cada vez más ambiciosas en el ámbito del control de los intercambios exteriores. Además, la creación del mercado único europeo y la integración de los acuerdos de Schengen en el Tratado de Amsterdam, así como la apertura de las fronteras al Este, han hecho necesario revisar completamente las estrategias aduaneras. Por este motivo, el conjunto de las administraciones aduaneras está actualmente en plena reorganización.

1.4. Debido a la apertura de las fronteras en la UE y al extraordinario aumento de los movimientos de viajeros y mercancías entre la UE y sus vecinos del Este, la UE hace frente no sólo a mayores presiones migratorias, sino también a retos considerables. En particular, la elevada fiscalidad a la que se someten algunos productos de importación como el tabaco y el alcohol, las ventajas aduaneras a veces muy importantes concedidas a los países en vías de desarrollo menos favorecidos, así como las elevadas subvenciones a las exportaciones agrícolas, han motivado un aumento rápido de la delincuencia transfronteriza, que ha asumido formas organizadas.

1.5. Numerosos indicios hacen pensar que las redes internacionales de contrabando aplican las mismas o similares estrategias, independientemente de que se trate de tráfico de droga o seres humanos, de tráfico de armas o blanqueo de dinero o de burlar la protección europea de los consumidores o la protección de la propiedad intelectual. Además, cada vez hay más testimonios de actos de violencia perpetrados contra funcionarios de las aduanas.

1.6. Este nuevo tipo de amenaza que pesa sobre la seguridad interior de los Estados miembros de la UE requiere una cooperación internacional reforzada con los posibles países de origen o que puedan ser vectores de esta importación de delincuencia. Los acuerdos concluidos por la Unión con 33 terceros países parecen constituir a este respecto un buen inicio y tienen ya efectos evidentes. Sin embargo, conviene mantener y desarrollar estas relaciones.

1.7. Ante la perspectiva de la prevista ampliación de la UE y teniendo en cuenta, en particular, el gran número de Estados candidatos a la adhesión y la gran diversidad de sus tradiciones jurídicas y administrativas, las estrategias de preadhesión deben prestar una atención especial a estas cuestiones⁽¹⁾.

1.8. Al elaborar todos sus dictámenes, el Comité era consciente del dilema que supone la necesidad de afrontar las estrategias de fraude, en constante evolución, mediante estrategias de defensa igualmente flexibles y eficaces. Tales estrategias deben, no obstante, satisfacer siempre los criterios siguientes: deben obstaculizar lo mínimo posible los intercambios internacionales y la circulación de las personas, ya que, en una época de mundialización creciente, los procedimientos aduaneros representan un importante factor en la ubicación de las empresas. Por este motivo, el Comité siempre ha insistido en que las mejoras operativas se realicen en la medida de lo posible teniendo en cuenta los aspectos económicos. El Comité no ignora que este proceso choca con las reservas de algunos Estados miembros. Por otra parte, la política de reforma debe tener en cuenta el tiempo y los recursos necesarios para llevar a cabo estas adaptaciones en el personal y los equipamientos de las administraciones aduaneras.

(1) El documento «Protección de los intereses financieros de las Comunidades» (COM(1998) 278) enumera las tareas que deberán llevarse a cabo a este respecto.

1.8.1. El Comité es consciente de los riesgos en términos de delincuencia transfronteriza originados por la supresión de los controles fronterizos entre los Estados miembros, pero el temor a la delincuencia no debe servir de pretexto para rechazar el desarrollo de los intercambios ni debe llevar a suprimir de hecho las facilidades concedidas con un sistema de control destinado a luchar contra el fraude. Conviene hallar un equilibrio entre los intereses comerciales, por una parte, y la lucha contra el fraude, por otra.

1.9. A este respecto, el Comité se ha comprometido firmemente con el desarrollo y la utilización de controles «inteligentes», basados en una amplia utilización de la informática y los análisis profesionales de riesgos. Los controles físicos deben, por supuesto, continuar y seguirán desempeñando un papel en este sistema.

2. Observaciones generales

2.1. El Comité considera que los análisis de la Comisión y el Tribunal de Cuentas y el extenso informe de investigación del Parlamento Europeo ponen suficientemente de manifiesto las lagunas de las aduanas europeas. Tiene también la impresión de que las medidas que cabe adoptar actualmente en la Unión están siendo adoptadas con determinación y van en la buena dirección. No obstante, algunas decisiones habrían podido tomarse más rápidamente.

2.1.1. Sin embargo, algunos Estados miembros siguen sin alcanzar el muy rápido ritmo de adaptación impuesto. La Comisión, a pesar de todo, debería ejercer presión para que se apliquen rápidamente las medidas previstas. Las cooperaciones aduaneras requieren que los Estados miembros estén dotados con infraestructuras aproximadamente equivalentes.

2.2. El Comité destaca que las nuevas estrategias de defensa y los trabajos de la nueva OLAF sólo podrán tener éxito si se avanza mucho más rápidamente en el desarrollo, hasta ahora bastante lento, de un derecho penal europeo, de acuerdo con lo expresado en la Cumbre de Tampere. Hoy por hoy es extremadamente difícil iniciar una diligencia penal eficaz. Los procedimientos de solicitud de asistencia y de comisión rogatoria siguen siendo, a pesar de las múltiples mejoras aportadas, un instrumento demasiado pesado. El informe de la Comisión⁽²⁾ describe la extrema lentitud de las respuestas a las solicitudes de informaciones y procedimientos internos complejos.

2.3. El Comité ha observado en múltiples ocasiones que la cooperación de las administraciones aduaneras de la UE es más fácil que la de otras administraciones, algo que podría deberse a las décadas de experiencia adquirida en el marco de la unión aduanera, así como a la existencia de bases jurídicas relativamente claras. Dicho esto, aún es posible mejorar considerablemente el sistema. Además, existen aún diferencias demasiado señaladas entre los enfoques y los métodos de las distintas administraciones.

(2) COM(2000) 28 final del 28 de enero de 2000.

2.3.1. El Comité sigue viendo notables diferencias entre las administraciones aduaneras nacionales en lo que se refiere a la aplicación de las disposiciones comunitarias. La razón hay que buscarla en la diversidad de las estructuras y tradiciones administrativas, los distintos niveles de formación y la desigualdad en los equipamientos. Mientras que algunos países utilizan sistemas de barrido electrónico, otros Estados, por ejemplo, no disponen de perros sabuesos para la detección de drogas y armas.

2.3.2. El Comité juzga convenientes y muy importantes las medidas adoptadas en cuanto a recursos humanos, como seminarios, intercambios de funcionarios, medidas comunes de formación y perfeccionamiento. Se debería crear lo antes posible una academia europea de aduanas, con el fin de suscitar, sobre todo gracias a un sentimiento de solidaridad particular, un «espíritu de cuerpo» entre los aduaneros europeos.

2.3.3. En relación con las importantes cuestiones de personal y formación, el Comité espera que la Comisión colabore más estrechamente con los representantes sindicales de los aduaneros.

2.3.4. Las diferencias en términos de equipamiento material constituyen, a juicio del Comité, un problema más preocupante, ya que son competencia exclusiva de los Estados miembros. Las divergencias en este ámbito pueden implicar desplazamientos importantes de los flujos de mercancías. Corresponde a la Comisión hacer continuamente hincapié en estas insuficiencias.

2.3.4.1. En este sentido, el Comité acoge favorablemente la propuesta de la Comisión de aumentar a partir del año 2001 del 10 al 25 % el porcentaje de los ingresos aduaneros destinado por los Estados miembros a los gastos administrativos, y pide con insistencia que estos recursos estén efectivamente disponibles con el fin de mejorar el equipamiento de los servicios aduaneros. La Comisión deberá realizar un seguimiento del uso que se haga de dichos recursos.

2.3.5. El Comité propone que la Comisión elabore, en cooperación con los Estados miembros, una recomendación relativa al equipamiento de los distintos servicios aduaneros (aeropuertos, puertos, carreteras, ferrocarriles y aduana interior), con el fin de proponer unos mínimos de dotación.

2.4. Los distintos regímenes nacionales de IVA influyen también en el funcionamiento del mercado interior. Conviene coordinar los intereses sobre este tema teniendo en cuenta la legislación aduanera única. La organización de las administraciones nacionales varía según los Estados miembros, al igual que las autoridades competentes en materia de IVA (en lo que se refiere a la importación). Las autoridades competentes deben cooperar más estrechamente en cuanto a impuestos y control. Hay que lamentar también las diferencias observadas en lo que se refiere a las competencias relacionadas con los contenciosos fiscales, que hacen aumentar el número de gestiones que deben realizarse, lo cual complica el trabajo de la administración en comparación con una administración aduanera armonizada.

2.5. Las prohibiciones y restricciones, tanto supranacionales como nacionales (de contenido variable estas últimas), influyen en el tráfico extra e intracomunitario de mercancías. El Comité parte de la hipótesis de que hay ámbitos esenciales

que escapan a una armonización rápida, para los cuales reclama, sobre todo, transparencia y una amplia coordinación de las disposiciones vigentes.

2.6. Las disposiciones restrictivas sobre la protección de datos y el secreto fiscal aplicadas en algunos Estados miembros siguen obstaculizando, en el mercado interior europeo, una cooperación moderna e informatizada de las administraciones aduaneras y financieras entre sí y con las instituciones de Bruselas. El Comité considera que dichas disposiciones no deberían obstaculizar el intercambio de información.

3. Observaciones específicas

3.1. El Comité se ha pronunciado más concretamente sobre las medidas adoptadas por la UE a través de los siguientes dictámenes:

3.2. *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)» y sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión de 19 de diciembre de 1996 por la que se adopta un programa de acción para la aduana en la Comunidad (Aduana 2000)»*

3.2.1. El flujo de información entre la Comisión y los Estados miembros, por una parte, y entre las administraciones de los Estados miembros, así como dentro de las administraciones nacionales, por otra, constituye un elemento clave. Mientras que, según las estimaciones de Interpol, el intercambio de información permite reprimir en total alrededor del 80 % de los casos de fraude, el nivel de comunicación en el sector aduanero está muy por debajo de estas cifras. En opinión del Comité, hasta ahora la comunicación en las actividades internacionales horizontales, de aduana a aduana, está especialmente poco desarrollada. De hecho, no hay comunicación entre las aduanas interiores. La comunicación a través de las distintas oficinas centrales de enlace (CLO) es difícil y cabe esperar que próximamente se vea completada por una comunicación directa adicional en el marco de las relaciones de trabajo. El futuro sistema NSTI —nuevo sistema de tránsito informatizado— es un buen ejemplo. A la espera de su introducción, el Comité propone invitar a los funcionarios de aduanas a informar directamente a sus colegas de los demás Estados miembros en caso de anomalías que deban indicarse. El hecho de que todas las aduanas no estén conectadas a Internet, sino tan sólo a la Intranet nacional, es uno de los principales obstáculos para la comunicación.

3.2.2. El Comité considera insuficiente la comunicación vertical en lo que se refiere a los flujos de información procedentes de los Estados miembros y con destino a los servicios de Comisión y la OLAF. Independientemente de las disposiciones jurídicas, siguen sin percibirse bien las ventajas de los flujos de información recíprocos.

La lucha contra la delincuencia no debe llevarse a cabo sólo en las fronteras. La cooperación a escala nacional y comunitaria entre los servicios de despacho de aduana, las oficinas de investigaciones aduaneras y la cooperación con los servicios de terceros países constituyen un componente esencial de la lucha contra el fraude.

3.2.3. La intensificación de la cooperación de la UE con numerosos terceros países requiere también desarrollar la cooperación con las autoridades competentes en materia de aduanas y comercio de los Estados socios. El Comité acoge favorablemente las medidas de formación y perfeccionamiento aplicadas hasta ahora, que favorecen la comunicación.

3.2.4. El Comité lamenta que todos los sistemas de despacho de aduana informatizados existentes en los Estados miembros estén concebidos desde un punto de vista estrictamente nacional. Considera totalmente necesario garantizar, precisamente en este ámbito, una coordinación comunitaria de los sistemas nacionales. La adopción de soluciones nacionales aisladas perjudica al funcionamiento de una unión aduanera. En opinión del Comité, la Comisión, como guardiana del derecho europeo, también debe velar por el buen funcionamiento de la unión aduanera en este ámbito.

3.2.5. Los controles físicos de las mercancías son un elemento de control indispensable para las administraciones aduaneras. Dichos controles afectan muy negativamente a la circulación de las mercancías. Las divergencias que existen entre los controles practicados a las mercancías son a menudo la causa de desvíos del tráfico, un fenómeno que se observa, en particular, en los puertos, que ya utilizan sistemas de barrido electrónico de los contenedores. El Comité defiende la introducción de los sistemas de control más modernos allí donde el volumen de mercancías lo justifique. La experiencia pone de manifiesto que los costes relativamente elevados de tales sistemas de control se compensan rápidamente con los ingresos adicionales obtenidos gracias a ellos.

3.2.5.1. La información y la comunicación correspondiente entre la administración y los sectores económicos interesados deben mejorar a todos los niveles. Una información detallada y precoz de los agentes económicos sobre las innovaciones previstas y las modificaciones de la legislación aduanera europea y de las otras legislaciones afectadas es la condición indispensable para que la economía pueda prepararse frente a las nuevas condiciones y tomar a su debido tiempo las disposiciones necesarias. El Comité indica a este respecto que los operadores no pueden consultar los bancos de datos existentes sino parcialmente. Mientras que los recientes diarios oficiales pueden consultarse (en lo que a los 45 últimos días se refiere) en el banco de datos EUR.LEX, por ejemplo, el banco de datos CELEX no puede consultarse sino previo pago, incluso por parte de las autoridades aduaneras nacionales.

3.2.5.2. En el caso de movimientos de mercancías repetitivos del mismo tipo, en opinión del Comité, las empresas afectadas y sus aduanas podrían cooperar más estrechamente sobre la base de informes de confianza establecidos, por analogía con la cooperación aplicada sobre la base de un protocolo de intenciones.

3.2.6. El Comité es favorable a la definición de perfiles de riesgo mediante análisis técnicos adecuados realizados en todos los Estados miembros, lo que espera que permita aliviar a las empresas que cumplen la legislación aduanera; sin

embargo, lamenta que en algunos Estados miembros dicha definición se elabore sin cooperar con las empresas en cuestión, o incluso sin su conocimiento. El Comité considera que, gracias al sistema de análisis de riesgos, las administraciones aduaneras podrían dedicar más tiempo a controlar los movimientos de mercancías que presentan riesgos.

3.2.7. En opinión del Comité, la intervención de unidades de control móviles en los itinerarios de transporte hasta el lugar de destino representa, gracias al efecto sorpresa, un complemento eficaz de los controles fronterizos por sondeo.

3.2.8. El Comité acoge positivamente la instauración del sistema de información aduanero (SID). Si los Estados miembros «abastecen» suficientemente este sistema central de información instituido en la OLAF, puede representar un instrumento de orientación muy útil para los servicios aduaneros de los Estados miembros.

3.3. *Dictamen sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 2913/92 por el que se aprueba el Código aduanero comunitario (tránsito)»*

3.3.1. El Comité ha tomado nota de la sensible disminución del volumen total de fraude debida, sobre todo, al aumento del importe de las garantías fijado para el transporte de productos sensibles. También acoge positivamente los progresos realizados en los otros ámbitos reformados del sistema de tránsito, en los que, una vez terminadas las adaptaciones legislativas, corresponde ahora aplicar los procedimientos en la práctica. El NSTI (nuevo sistema de tránsito informatizado) parece a este respecto plenamente capaz de satisfacer las exigencias de todos los operadores interesados. El Comité espera una aplicación uniforme de este sistema en todos los Estados que dependen del régimen de tránsito comunitario y común, independientemente de los distintos sistemas informáticos utilizados.

3.3.2. El Comité considera que la disminución del volumen de fraude habla en favor del mantenimiento de las distintas condiciones impuestas al transporte de productos sensibles y no sensibles. No obstante, en lo que se refiere al transporte de productos sensibles, deberían concederse facilidades a los transportistas que proporcionen pruebas tangibles de su fiabilidad.

3.3.3. La transmisión del ejemplar de devolución por parte de la oficina de destino a la oficina de origen sigue planteando un gran problema de tránsito. A la espera de la confirmación por vía electrónica del fin de una operación de tránsito en el marco del NSTI, el Comité pide a todas las aduanas interesadas que velen por que los ejemplares de devolución se transmitan lo más rápido posible.

3.3.4. Dado que gran parte del comercio exterior se realiza por el procedimiento de tránsito, el Comité señala que la posibilidad de utilizarlo debe seguir siendo prioritaria.

3.4. *Dictamen sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 2913/92 del Consejo, por el que se aprueba el Código aduanero comunitario»*

3.4.1. En opinión del Comité, el sistema de despacho de aduana electrónico sólo puede funcionar si se renuncia a la presentación de documentos justificantes en papel en las distintas fases del procedimiento. Los documentos en papel, tales como facturas comerciales o certificados de preferencia, deben conservarse ante la posibilidad de un control posterior. Sin embargo, se observa un desarrollo de la transmisión por vía exclusivamente electrónica de documentos mercantiles que implican una firma digital. Dichos documentos electrónicos deben archivarlos separadamente para las distintas operaciones aduaneras. El Comité acoge favorablemente a este respecto la decisión del Consejo de Mercado Interior de 16 de marzo de 2000, cuya aprobación por parte del Parlamento cabe esperar próximamente.

3.4.2. Hasta el Comité han llegado noticias de fraudes enormes en la presentación de certificados de preferencia. En este sentido, lamenta la escasa atención prestada hasta ahora por la jurisprudencia a la protección de la confianza legítima de la que debe beneficiarse el importador. El artículo 220 del Código Aduanero que da fe a este respecto debería más bien interpretarse en el sentido de que la administración debe probar la mala fe del interesado, contrariamente a lo que establece la citada decisión del Consejo de Mercado Interior, según la cual corresponde al importador probar su buena fe, lo que plantearía problemas precisamente a los pequeños y medianos importadores.

Bruselas, el 13 de julio de 2000.

En lo que se refiere a los litigios previos aún pendientes, el Comité sugiere a la Comisión que opte por acuerdos amistosos que sean económicamente aceptables.

3.4.3. El Comité considera que las declaraciones en aduana deberían poder denominarse en euros en todos los países de la zona euro, incluso durante la fase transitoria.

3.5. *Dictamen sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 3295/94, por el que se establecen medidas dirigidas a prohibir el despacho a libre práctica, la exportación, la reexportación y la inclusión en un régimen de suspensión de las mercancías con usurpación de marca y las mercancías piratas»*

3.5.1. El Comité observa un aumento neto del número de intervenciones en este ámbito, y destaca la importancia de estas actividades para las empresas europeas, pues suponen, entre otras cosas, un alto nivel de formación e información actualizada y comprensible sobre los productos sensibles y su país de origen.

3.5.2. Para una prevención eficaz del despacho a libre práctica y de la colocación bajo un régimen de suspensión de las mercancías con usurpación de marca y las mercancías piratas se precisa una estrecha cooperación basada en la confianza entre las empresas interesadas y las administraciones aduaneras. El Comité considera que las empresas deberían estar mejor informadas sobre las posibilidades existentes. A este respecto, acoge favorablemente la iniciativa de la Comisión de elaborar disposiciones de aplicación uniformes que permitan a las empresas presentar una única solicitud de protección para toda la UE.

La Presidenta

del Comité Económico y Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI