

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa de acción para la aduana en la Comunidad (Aduana 2013)»**

COM(2006) 201 final — 2006/0075 (COD)

(2006/C 324/26)

El 22 de junio de 2006, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

El Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 430º Pleno, celebrado el 26 de octubre de 2006, el Comité Económico y Social Europeo decidió nombrar ponente general al Sra. BATUT y aprobó por 108 votos a favor y 4 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1 En todos los países, la aduana protege los intereses económicos nacionales y tradicionalmente bloquea las mercancías que circulan con arreglo a procedimientos basados en la intervención inmediata. Después de la instauración del arancel exterior común en los años sesenta, la creación del mercado interior en 1993 suprimió los controles fronterizos entre los Estados miembros de la UE e hizo posible la libre circulación de bienes y servicios. El comercio intracomunitario de mercancías, cuyo volumen se ha visto casi duplicado desde la supresión de las fronteras interiores, constituye la parte más importante del comercio de cada uno de los Estados miembros.

1.2 Durante años, las administraciones aduaneras nacionales de la Comunidad Europea prácticamente no evolucionaron. La organización de las estructuras y del personal aduanero de cada uno de los Estados miembros era enteramente nacional.

1.3 Sin embargo, la Unión Europea, la revolución digital y las redes desmaterializaron en parte la actuación aduanera ya que estas últimas no conocen fronteras. Mediante su Propuesta «Aduana 2013», la Comisión promueve una mayor integración de las prácticas aduaneras en cumplimiento de los objetivos de Lisboa, sin encaminarse hacia la integración de las administraciones cuya función nacional sigue siendo fundamental. No obstante, los intereses que se han de proteger son los de la Unión Europea en su conjunto y los de los ciudadanos y consumidores que habitan en su territorio.

## 2. El contexto de la Propuesta de decisión

### 2.1 Aduana 2000

2.1.1 Efectivamente, **ya en 1995**, la Comisión Europea propuso el programa quinquenal **Aduana 2000**, al que sucedió otro denominado **Aduana 2002**. A largo plazo, las aduanas nacionales debían poder actuar «como una sola administración» en materia de procedimientos: la creación de un «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». Los medios propuestos eran la cooperación; la aplicación uniforme del Derecho aduanero en el interior y, en el perímetro de las fronteras de la Unión, una red de comunicaciones accesible a los agentes económicos; el perfeccionamiento de las administraciones aduaneras y de sus funcionarios, así como el desarrollo de la informatización y del despacho aduanero informatizado <sup>(1)</sup>.

### 2.2 Aduana 2002

2.2.1 **Aduana 2002** instauró un Grupo de política aduanera y un Comité Aduana 2002 que centralizan los enfoques de los representantes de la Comisión y de los Estados miembros sobre métodos, medidas, evaluaciones, inversiones, plataformas informáticas, modernización de procedimientos, normas de control, cooperación contra las falsificaciones, apoyo a los países candidatos e intercambios de funcionarios.

2.2.2 El CESE aprobó entonces la creación de un sistema informatizado de comunicación aduanera a escala de la Unión con «la participación activa de los medios profesionales —empresas afectadas, asociaciones, comité consultivo aduanero y CES— en los procesos de adopción de decisiones administrativas» que «promoverá además el entendimiento mutuo y evitará que se produzcan dificultades de aplicación innecesarias». Puso de relieve las posibilidades de simplificación que ello aportaría. El Comité consideró conveniente en aquel momento analizar la posibilidad de que la Comisión centralizara la información, mediante la creación, a medio plazo, de un «servicio europeo comunitario de represión del fraude (Euroaduanas, a imagen de la Europol)» así como «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» teniendo «en cuenta, además del principio de subsidiariedad, los diferentes tipos de carreras de los funcionarios de aduanas <sup>(2)</sup>». Las instituciones implicadas no tomaron en consideración la propuesta del Comité.

<sup>(1)</sup> DOL 33 de 4.2.1997 y DOL 13 de 19.1.2000.

<sup>(2)</sup> DOC 174/14 de 17.6.1996.

### 2.3 Aduana 2007

2.3.1 Posteriormente se aprobó un nuevo programa quinquenal denominado **Aduana 2007** <sup>(3)</sup> que prorroga y amplía el precedente. Su ámbito no sólo abarca el comercio y la actividad aduanera sino también la protección necesaria de los intereses financieros de la Unión Europea y la creación de un entorno estable y sin riesgos para sus ciudadanos. La globalización de la economía mundial avanza y con ella las convulsiones que supone. Así, debe desempeñarse una importante tarea consistente en regular el entorno comercial. La aceleración numérica exponencial permitió alcanzar el objetivo consistente en integrar los procedimientos aduaneros. Con Aduana 2007 se pretende que la legislación comunitaria sobre política aduanera se aplique de manera coherente y profesional en todos los Estados miembros. Por ello, las buenas prácticas, los intercambios de funcionarios y seminarios así como las acciones ocupan un lugar destacado junto con la intensificación de la informatización.

2.3.2 Por su parte, el Comité considera que «la Comisión debería desempeñar un papel más proactivo en la supervisión de las normas de control en los Estados miembros» y que «esto podría llevarse a cabo, por ejemplo, mediante el nombramiento de inspectores de aduanas a nivel comunitario <sup>(4)</sup>».

2.3.3 El CESE reconoció a continuación en su dictamen que la mejora de los servicios aduaneros puede desembocar en la mejora del entorno competitivo para la actividad empresarial y el fomento del empleo, y el apoyo a las actividades comerciales legales. Consideraba necesario disponer de un instrumento para supervisar la ejecución del programa durante sus etapas iniciales al objeto de tomar medidas correctivas si fuera necesario. Su propuesta fue acogida favorablemente <sup>(5)</sup>.

2.3.4 **El informe provisional** puso de manifiesto que los operadores y agentes estaban globalmente satisfechos del programa Aduana 2007, pero que seguía siendo necesario conciliar los requisitos de seguridad con la pretensión de la Unión Europea de facilitar el comercio y que existía cierta inquietud en cuanto al papel de informatización de las aduanas. El programa contribuye significativamente al objetivo de las organizaciones aduaneras nacionales de trabajar como una sola administración.

### 2.4 El año 2006

2.4.1 **En 2006 los tres principales textos comunitarios** en materia de aduanas son los siguientes:

- la propuesta de Reglamento «Código aduanero modernizado»,
- la propuesta relativa a un «Entorno sin soporte papel en las aduanas y el comercio»,
- y la presente sobre la que se pronuncia el CESE.

2.4.2 **El Código aduanero comunitario**, que será modernizado por un Reglamento del Parlamento y el Consejo, sobre el cual el CESE se pronunció en su dictamen de 5 de julio de 2006, es otro documento marco fundamental para comprender

el programa Aduana 2013 mediante el que se pretende adecuar los textos a la evolución registrada por los mercados y la tecnología así como a las sucesivas ampliaciones de la Unión. La informatización avanza, la administración *deberá* actuar en línea; el nuevo código declara *obligatorios* los procedimientos informatizados hasta entonces *opcionales*, facilitando la tarea de los grandes operadores y penalizando quizá los pequeños. Por otra parte, las medidas no arancelarias, por ejemplo en materia de lucha contra la falsificación, seguridad, control de la inmigración clandestina, blanqueo de capitales y tráfico de estupefacientes, higiene, salud, medio ambiente y protección de los consumidores, así como las medidas relativas a la percepción del IVA y de los impuestos especiales sobre el consumo adquirieron especial relieve. Los Estados miembros siguen actuando como pivotes del dispositivo; asumen los costes, en particular, de la interoperatividad informática; pese a que sus autoridades aduaneras pueden efectuar todos tipo de controles, la Comisión refuerza sus propias competencias normativas (artículo 196 de la Propuesta de Reglamento) de los sistemas aduaneros, de los Estados miembros y los acuerdos internacionales. El Código modernizado redefine las funciones y el estatuto de todos los que intervienen en el procedimiento aduanero.

2.4.3 La obligación de actuar en línea desemboca obviamente **en la supresión del soporte papel**.

2.4.3.1 La Propuesta de Decisión sobre las aduanas electrónicas prevé una serie de medidas y plazos para que los sistemas aduaneros electrónicos de Estados miembros pasen a ser compatibles entre ellos, y crear así un portal de información único y compartido. La comunicación entre los operadores y las autoridades aduaneras será más eficaz, los intercambios con dichas autoridades más rápidos. Las versiones en papel deben convertirse en la excepción. La Comisión prevé también la instauración de una *ventanilla única* que permita a los operadores considerados *fiabiles* (participantes y *operadores económicos autorizados* — artículos 2, 4, 13 y 16 de la Propuesta de Reglamento por el que se establece el Código aduanero modernizado) tener que tratar sólo con un organismo único en lugar de, como es el caso actualmente, con distintas autoridades de control fronterizo. Así, la información, en particular, la relacionada con las aduanas, se transmitirá una sola vez. En ese caso, las mercancías se someterían a un control por parte de las autoridades aduaneras y demás (policía, guardia de fronteras o autoridades veterinarias y medioambientales) en el mismo momento y mismo lugar, con arreglo al principio del «acceso único».

2.4.4 En su dictamen de 13 de septiembre de 2006, el CESE afirma 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.*»

## 3. El programa Aduana 2013

3.1 Interoperatividad, reducción de costes, mejores prácticas: el programa Aduana 2013 objeto de examen constituye la prolongación de los programas precedentes ya citados y es el sucesor del programa Aduana 2007. En un contexto en que se aprecia que los elementos dispersos presentan una fuerte coherencia, su objetivo es contribuir a aplicar las modalidades de la aduana moderna que tienen el fin de aumentar la rapidez de

<sup>(3)</sup> COM(2002) 26 final — 2002/0029 (COD).

<sup>(4)</sup> DO C 241/8 de 7.10.2002.

<sup>(5)</sup> Véase nota a pie de página 4.

circulación de las mercancías, la simplificación de los intercambios y la libertad de comercio, manteniendo al mismo tiempo los controles. La Comisión Europea <sup>(6)</sup> considera que la aduana es el único instrumento que posee una visión global y transversal de la economía. La situación es mucho más compleja que antes, y en la actualidad los flujos de personas y mercancías interactúan recíprocamente. Gestionar esta complejidad exige, según sus representantes, flexibilidad de respuesta y de instrumentos, a fin de garantizar la competitividad de las empresas de la UE tanto en el mercado interior como en el mercado mundial.

3.1.1 El nuevo programa estará vigente desde el 1 de enero de 2008 al 31 de diciembre de 2013, periodo de seis años establecido con el fin de ajustar su duración a la del marco financiero plurianual.

3.1.2 Los objetivos del programa, recogidos en el artículo 4.1 de la propuesta, mediante la asistencia prestada a sus destinatarios, son los siguientes:

- a) garantizar que las actividades aduaneras satisfacen las necesidades del mercado interior, incluida la seguridad de la cadena de suministros;
- b) lograr que las administraciones aduaneras interactúen y desempeñen sus funciones con tanta eficacia como si fueran una única administración;
- c) ofrecer la protección necesaria de los intereses financieros de la Comunidad;
- d) aumentar la protección y la seguridad de los ciudadanos;
- e) prepararse para la ampliación, incluida la puesta en común de experiencia y conocimientos con las administraciones aduaneras de los países de que se trate.

3.1.3 Los medios: acciones comunes y plena informatización.

Los medios puestos al servicio del programa (artículo 2) recogen y profundizan los establecidos por el programa Aduana 2007 y movilizan dos vías, la material (*hardware* y *software*) y la humana (acciones comunes y formaciones):

- a) sistemas de comunicación e intercambio de información;
- b) análisis comparativos;
- c) seminarios y talleres;
- d) grupos de proyecto y grupos directores;
- e) visitas de trabajo;
- f) actividades de formación;
- g) acciones de seguimiento;
- h) cualesquiera otras acciones necesarias para alcanzar los objetivos del programa.

Así pues, tienden a la creación de una aduana informatizada y paneuropea.

3.1.4 Los **destinatarios** de las acciones (artículo 3) son, en primer lugar, los Estados miembros y, más allá de éstos y en diverso grado, gracias al papel que desempeña la acción de las

aduanas en la economía internacional, los países candidatos a ingresar en la Unión, los países candidatos potenciales, los países vinculados a la UE por la política europea de vecindad (PEV) y los terceros países.

3.1.5 Los distintos **agentes** se definen en varios artículos de la propuesta.

3.1.5.1 El considerando 6 <sup>(7)</sup> señala que es preciso llevar a cabo «un refuerzo de las relaciones entre las **administraciones aduaneras** de la Comunidad (...) y los **círculos empresariales, jurídicos y científicos** o los demás **operadores** que participan en el comercio exterior». El programa 2013 debe ofrecer a las personas que representen a esos círculos o entidades la posibilidad de participar en sus actividades cuando sea conveniente.

3.1.5.2 Los agentes serán, en primer lugar, las administraciones nacionales (artículo 2), definidas en el segundo párrafo como «los poderes públicos y otras entidades de los países participantes responsables de la gestión de las aduanas y las actividades relacionadas con las aduanas»; a continuación, a escala comunitaria, la **Comisión, asistida por el Comité Aduana 2013 (artículo 19)**, y el **Grupo de Política Aduanera**, integrado por los responsables nacionales; después, y conforme al artículo 14, los «**representantes de organizaciones internacionales, administraciones de terceros países y operadores económicos y sus organizaciones**» podrán participar en las actividades organizadas en el marco del programa «cuando sea esencial para conseguir los objetivos del programa» (artículos 4 y 5); finalmente, «la Comisión podrá poner los sistemas de comunicación e intercambio de información a disposición de **otros servicios públicos** con fines aduaneros o no aduaneros, siempre que se pague una contribución financiera al presupuesto del programa» (artículo 7.6). En total, precisamente gracias al papel que desempeña la aduana como instrumento regulador del comercio internacional, un gran número de agentes.

3.1.5.3 Por último, en el futuro la Comisión se reserva la posibilidad de estudiar la conveniencia, en lo que respecta a la realización del programa comunitario, de «encomendar algunas de las tareas de dicha realización a una agencia ejecutiva» o a «proveedores de servicios, mediante contratos de asistencia técnica y administrativa» <sup>(8)</sup>. Esta posibilidad no dejaría de plantear problemas de organización administrativa en algunos Estados miembros.

3.1.6 *El presupuesto*

3.1.6.1 La interoperatividad permitirá el intercambio de información entre las administraciones de los distintos países; mediante interfaces con los operadores comerciales, Aduana 2013 contribuye a la aplicación de las dos decisiones: «Código aduanero modernizado» y «Aduana sin soporte de papel». Cuando sea plenamente operativo, el nuevo sistema informatizado constituirá la plena realización del mercado interior unificado, cuyas únicas fronteras serán externas. El programa 2013 tiene en cuenta la dimensión global de los mercados y la relación con los terceros países que pueden ser «países participantes» y candidatos a las ayudas.

<sup>(6)</sup> Audiencia del día 18.09.2006 de TAXUD — A/2 — Dirección de Fiscalidad y Unión Aduanera de la Comisión Europea.

<sup>(7)</sup> COM(2006) 201 final, p. 10.

<sup>(8)</sup> Exposición de motivos, punto 4 — Repercusiones presupuestarias.

3.1.6.2 La realización del programa es ante todo responsabilidad de los países participantes (considerando 11). La suma total con cargo al presupuesto comunitario asciende a 323,8 millones de euros (exposición de motivos, punto 4 y artículo 16.1), pero esta cantidad no representa el coste total, que será sufragado en gran parte por los Estados miembros. La ayuda aportada por el programa Aduana 2013 representaría en teoría 2 millones de euros por Estado miembro de la Unión y por año durante seis años, pero los «países participantes» serán más numerosos que los 27 Estados miembros.

3.1.6.3 La distribución entre la Unión y los países participantes se hace de la siguiente manera: (artículo 17):

— «2. La Comunidad sufragará lo siguiente:

- a) gastos de adquisición, concepción, instalación y mantenimiento, así como los gastos de funcionamiento corriente, de los componentes comunitarios de los sistemas de comunicación e intercambio de información mencionados en el artículo 7, apartado 3;

así como los gastos de organización de las reuniones que requieran las acciones comunes;

— 6. Los países participantes sufragarán lo siguiente:

- a) *gastos de concepción, adquisición, instalación y mantenimiento, así como los gastos de funcionamiento corriente, de los componentes no comunitarios de los sistemas de comunicación e intercambio de información mencionados en el artículo 7, apartado 4;*
- b) *gastos de formación inicial y continua de sus funcionarios, incluida la formación lingüística.*».

### 3.1.7 Personal

3.1.7.1 La propuesta hace hincapié en la **necesidad de una formación sólida** y de competencias para que el conjunto funcione. Es en esta dimensión en la que el artículo 12 de la propuesta toma en consideración al personal de las aduanas nacionales. La cooperación «estructurada» entre los organismos nacionales de formación de las aduanas producirá una reacción en cadena: se elaborarán programas a escala comunitaria y se establecerán «requisitos de formación» con el fin de «*crear una base común de formación de los funcionarios que abarque todas las normas y procedimientos aduaneros, de modo que los funcionarios puedan adquirir las cualificaciones y conocimientos profesionales necesarios*» (artículo 12.1 a)). El acceso de los cursos que se organicen podrá ampliarse a los funcionarios de otros países (artículo 12.1 b)). Asimismo, las autoridades aduaneras nacionales deberán integrar los programas y la infraestructura comunes en sus programas nacionales de formación (artículo 12.2) y, por supuesto, velarán también por que «*sus funcionarios reciban la formación inicial y permanente necesarias para adquirir las cualificaciones y conocimientos profesionales comunes*», así como la formación lingüística necesaria, todo ello a su cargo (artículo 12.2).

3.1.7.2 Así pues, la escuela no será comunitaria pero sus contenidos sí lo serán. La Comisión elige una forma arbores-

cente sin descartar, «*cuando proceda*», la «*creación de la infraestructura y los instrumentos necesarios para la formación aduanera común y la gestión de la formación aduanera*» (artículo 12.1 c)).

3.1.7.3 Por otra parte, con un deseo de complementariedad que ya había manifestado el CESE por su parte, la propuesta menciona el «*estudio de las posibilidades de desarrollar actividades de formación con otros servicios públicos*» (artículo 12.1 d)). Por lo tanto, el programa podrá financiar los gastos de adquisición, concepción, instalación y mantenimiento de sistemas y módulos de formación, en la medida en que sean comunes a todos los países participantes (artículo 17.2 d)).

### 3.1.8 El papel de la Comisión

3.1.8.1 La Comisión es el núcleo de la estructura arborescente. No hay estructura comunitaria, pero la Comisión está en el centro de los agentes. Es ella la que determinará quiénes son los operadores autorizados en los casos en que aún no se hayan precisado los criterios (artículo 196 del Código aduanero comunitario modernizado — CDCM), qué otros servicios públicos aparte de las aduanas podrán acceder con fines no aduaneros (exposición de motivos sobre el artículo 7) a datos seguros y a la formación, y qué nuevos operadores del sector privado (medios jurídicos y científicos) podrían participar.

## 4. Observación generales del Comité

4.1 El Comité lamenta que, pese a que los temas mencionados guarden una relación evidente, y revistan gran importancia tanto para las administraciones como para las mujeres y hombres que los gestionan, la Comisión los haya presentado a lo largo del año 2006 de modo disperso, cuando en realidad tratan de cuestiones que no son ni urgentes ni totalmente novedosas, pero que sin embargo están muy imbricadas entre sí.

4.2 En consecuencia, lamenta todavía más que para preparar el presente dictamen haya tenido que trabajar con urgencia, por razones que guardan relación con el calendario de la preparación presupuestaria en curso, cuando en realidad se trata, como se ha dicho, de una propuesta que constituye un elemento dentro de un amplio contexto cuyas repercusiones en relación con este procedimiento eran completamente previsibles.

4.3 El CESE opina 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 que en principio debe regular y que está en constante transformación. Las herramientas informáticas, naturalmente, forman parte de su propia panoplia de medios, y las posibilidades exponenciales que ofrecen deben ponerse al servicio tanto de los operadores como de las autoridades de control. En consecuencia, el Comité aprueba el programa Aduana 2013 y el aumento presupuestario que permite continuar la concesión de ayudas a los países participantes, en particular, para modernizar sus herramientas, dotar de responsabilidades a los agentes y formar a sus funcionarios.

4.4 Conocimientos compartidos, actividades comunes, acciones de seguimiento: todos estos aspectos son beneficiosos, tanto para el buen funcionamiento de la interoperabilidad como para el conocimiento mutuo de los agentes, pero quedarán reservados a un número reducido de agentes de las administraciones aduaneras.

4.5 El CESE, tal como había preconizado anteriormente con respecto a los programas precedentes, observa que se ha establecido un proceso de evaluación, lo cual aprueba, si bien lamenta que por el momento no se facilite ninguna pista sobre los indicadores que se seleccionarán.

4.6 No obstante, el Comité formula algunas reservas:

4.6.1 «Es necesario que las acciones en materia aduanera concedan prioridad a mejorar las inspecciones y la lucha contra el fraude, minimizar los costes de cumplimiento de la legislación aduanera soportados por los operadores económicos, garantizar una gestión eficaz de la inspección de las mercancías en las fronteras exteriores y proteger a los ciudadanos comunitarios en lo que respecta a la seguridad de la cadena internacional de suministros.» (considerando 3).

4.7 El CESE considera no obstante:

4.7.1 que proponer el objetivo de «garantizar un nivel equivalente de protección a los ciudadanos y operadores económicos comunitarios en cualquier punto del territorio aduanero de la Comunidad» (considerando 2) es un propósito encomiable pero insuficiente para el contribuyente, para el operador y, en general, para el ciudadano, si la «equivalencia» no es sinónimo de «excelencia» del más alto nivel. La seguridad es, por ejemplo, que un oso de peluche que ha sido sometido a controles conforme a las normas comunitarias, puede entrar en la Comunidad porque el aduanero ha comprobado que no se le pueden quitar los ojos y un niño no se atragantará con ellos. El texto de la propuesta plantea en principio el objetivo del control y la seguridad sin detallarlo más; debería ser equivalente en todo del territorio, y además, ser el mejor posible;

4.7.2 el objetivo de reducción de las cargas administrativas y de automatización de las tareas gracias a sistemas informáticos de coste elevado, cuando va unido a la obligación que tienen las autoridades presupuestarias de los Estados miembros de respetar los niveles de déficit y endeudamiento públicos autorizados por los Tratados, pueden llevar a que los gestores de las administraciones nacionales reduzcan sus efectivos –de manera independiente unos en relación con otros, dificultando la cooperación– o a que externalicen sus costes mediante un cierto grado de privatización, lo que puede generar en operadores y ciudadanos una incertidumbre jurídica ante la acción de servicios dotados de un poder considerable;

4.7.3 que facilitar los intercambios podría provocar un aumento de los índices de fraude (mercancías comerciales legales) y de tráfico (mercancías ilícitas), frente a lo cual los controles físicos serían menos frecuentes; habría sido conveniente demostrar si la lucha contra el fraude mediante criterios

de control electrónicos puede funcionar eficazmente y puede proporcionar un tratamiento equivalente en todos los países participantes con pocos agentes. El Comité considera que el nivel de control depende siempre de decisiones de carácter político y de la relación que se desee entre libertad de comercio y seguridad de los ciudadanos, pero es consciente de que su ejecución depende de los funcionarios y de sus medios de acción. Por otra parte, no hay equilibrio entre libertad y seguridad si la voluntad de facilitar los intercambios reduciendo *de facto* los niveles de control y el personal que los ejerce prevalece sobre la exigencia de seguridad, que según ha podido constatar el CESE, está poco desarrollada en la propuesta. La Unión define la política aduanera, pero son las administraciones nacionales las que determinan la implantación de sus estructuras y pueden, llegado el caso, reorientarlas en su beneficio sin destruirlas.

4.7.3.1 El Comité destaca que, con motivo de los textos antes mencionados sobre las aduanas, el CESE ha abogado en dos ocasiones por un cierto grado de centralización de las acciones y estructuras; pero la Comisión Europea se ha volcado desde 2005 <sup>(9)</sup> en una concepción de actividades en red centrada en la cooperación reforzada entre los sistemas informáticos aduaneros nacionales, considerando que ello debería dar lugar a un refuerzo de los controles al mismo tiempo que a la simplificación de los procedimientos. Los procedimientos interoperables y sin soporte de papel generan de hecho reestructuraciones importantes de los servicios aduaneros a escala nacional, con supresión de oficinas abiertas a los declarantes que llevan aparejados una merma de la fuerza de intervención aduanera en caso de emergencia sanitaria (vacas locas) o de seguridad (terrorismo), y que entrañan perturbaciones para el personal.

4.7.3.2 El Comité reitera también una crítica, formulada con motivo de los textos anteriores <sup>(10)</sup>, acerca de la «ausencia de una verdadera toma de conciencia de la interdependencia de las distintas administraciones públicas en la lucha contra la criminalidad», aunque en este caso la crítica pueda ser atenuada por el hecho de que está prevista una posible apertura a otros servicios públicos (artículo 7.6).

4.7.3.3 De manera general, el reconocimiento del papel central de la Unión aduanera y de las administraciones nacionales, que son su brazo armado, en la regularización del comercio mundial, hubiera podido llevar a la Comisión a precisar que este papel sólo puede corresponder al poder público.

4.7.3.4 El informe intermedio de evaluación del programa Aduana 2007 puso de relieve la magnitud del problema lingüístico, que obstaculiza el trabajo de los agentes de aduanas en su actividad transnacional; el CESE considera que este aspecto no se tiene en cuenta de manera suficiente en el programa 2013, que lo deja a cargo de los países participantes cuando esta cuestión debería ser una causa europea.

<sup>(9)</sup> Comunicación de la Comisión sobre los programas Aduana 2013 y Fiscalis 2013. COM(2005) 111 final de 6.4.2005.

<sup>(10)</sup> COM(2005) 608 final.

4.7.3.5 En el contexto de la economía mundializada, la Comisión habría podido incluir una referencia a una acción relativa a la educación de los terceros países, haciendo hincapié en la prevención y la formación de las autoridades de algunos países que se han distinguido por alimentar tendencias fraudulentas (en particular, las falsificaciones), con el fin de que sean capaces de ver hasta qué punto eso hace un flaco servicio a su propia economía y para enseñarles las técnicas de control interno de este fenómeno.

## 5. Observaciones específicas

### 5.1 Artículo 3 de la propuesta: Participación en el programa (destinatarios)

5.1.1 La propuesta de la Comisión prevé las acciones que deben realizarse tanto en las antiguas fronteras de la Unión como en las nuevas, para aumentar la cooperación con los países vinculados a la PEV y con terceros países, los cuales podrían asociarse a ciertas actividades con determinadas condiciones. El Comité considera que esto es muy importante para que el principio de trato equivalente se respete con la mayor rapidez posible desde el momento en que estos países puedan ingresar en la Unión, pero el texto no precisa las condiciones en las que se benefician de la ayuda del programa Aduana 2013.

### 5.2 Artículo 5.1 i): Mejorar la cooperación

5.2.1 La Comisión, acertadamente, aboga por «mejorar la cooperación entre las administraciones aduaneras de la Comunidad y las de los terceros países». Quizás podría haber citado entre las organizaciones internacionales que pueden formar parte del programa (artículo 14) a la Organización Mundial de Aduanas.

### 5.3 Artículos 3, 10, 14, 19, considerando 6

5.3.1 En estos artículos se definen los agentes que harán funcionar el programa continuando las acciones ya emprendidas y con la asistencia de la Comisión, del Comité Aduana 2013 (artículo 19) y de las administraciones nacionales. El tipo de contribución y de relación que mantienen entre ellos no está definido con precisión en el texto. Si bien aportan experiencia, algunos de ellos siguen siendo usuarios «contribuyentes»; los países participantes no están todos en el mismo nivel. Los representantes de organizaciones internacionales, de las administraciones de terceros países, los operadores económicos y sus organizaciones (artículo 14) pueden participar en el programa, pero sólo los «Estados miembros» formarán parte de los «grupos de proyecto (...) y grupos directores que llevarán a cabo actividades de coordinación» (artículo 10).

5.3.2 Cuando los textos no lo especifican, la Comisión decide. En virtud del Código aduanero modernizado, decidirá las condiciones para que un operador sea autorizado, y en aplicación del artículo 194 de dicho Código podrá decidir por sí sola cambiar las normas de interoperabilidad de los sistemas

aduaneros y determinar en qué casos pedirá a los Estados miembros que modifiquen sus decisiones. Decidirá los servicios públicos y privados que participan en Aduana 2013 y se benefician del programa con carácter gratuito o de pago, sus bancos de datos, las condiciones necesarias para formar parte de las ayudas del programa (países participantes).

5.3.3 Aunque es consciente de que esta empresa debe tener un director eficaz, el Comité se pregunta qué posibilidades de control ciudadano de este sistema integrado hay y expresa el deseo de que se haga todo lo necesario para evitar desembocar en una red que esté en manos de «supertécnicos» y que pudiera hacer de la estructura arborescente una nebulosa en la que los ciudadanos y sus representantes no tuvieran ningún «control». Considera que el desmantelamiento de las oficinas aduaneras, transferidas a organismos independientes o privados como agencias o subcontratas, sería un riesgo añadido.

### 5.4 Artículo 17 — El presupuesto

5.4.1 La realización del programa es ante todo responsabilidad de los países participantes (considerando 11). El importe total con cargo al presupuesto comunitario asciende a 323,8 millones de euros (exposición de motivos, punto 4 y artículo 16.1) y, tal como se ha señalado antes, en teoría sólo representa 2 millones de euros por Estado miembro de la Unión y por año durante seis años. La parte de los Estados miembros que gestionan el personal y las infraestructuras será la más importante en la realización final de una aduana europea integrada, tanto en el sector público como en el privado.

5.4.2 El Comité señala que el texto de la propuesta no especifica el reparto técnico de las sumas asignadas, que según el estudio de evaluación de impacto (*Impact Assessment*)<sup>(1)</sup> ascienden a un valor de 259,6 millones de euros para la informática y solamente de 57,4 millones de euros para las medidas destinadas al personal.

### 5.5 Artículo 8, artículo 12.1 d) — Actividades de formación

5.5.1 El CESE considera que el personal de las empresas en los Estados miembros, los operadores, así como las administraciones aduaneras, van a experimentar una aceleración de las reformas ya emprendidas y que, pese a las actividades de formación en las que tengan que participar, algunos, incluidos los funcionarios, deberían poder beneficiarse de planes cuasi sociales en caso de inadaptación a la reestructuración, durante un periodo transitorio que tenga en cuenta el periodo histórico en el que se sitúa el programa (salida del mercado de trabajo de la generación del «baby-boom»).

5.5.2 Asimismo, con un deseo de complementariedad que ya había manifestado el CESE por su parte, la propuesta menciona el «estudio de las posibilidades de desarrollar actividades de formación con otros servicios públicos» (artículo 12.1 d)). Habría sido conveniente que la Comisión precisara qué servicios y de qué procedencia son los destinatarios del programa.

<sup>(1)</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión Aduana 2013 — *Evaluación de Impacto*, p. 30 — Documento de la Comisión SEC (2006) 570

## 5.6 Artículo 13: Acciones de seguimiento

5.6.1 Dado que, en las relaciones transfronterizas, el conocimiento de los interlocutores permite una mayor confianza y una mayor eficacia, el Comité considera que estas visitas conjuntas deberían realizarlas en mejor medida los agentes y no solamente las autoridades aduaneras, tal como ocurría en el antiguo programa Mattheus.

## 6. Recomendaciones del Comité

6.1 En 2005, en la Comunicación mediante la que anunció el establecimiento del programa Aduana 2013, la Comisión Europea afirmó que el futuro programa debía «permitir la cofinanciación de los programas del primer y el tercer pilares» al ser imposible confinar las acciones aduaneras a un pilar de actividad específico. Sin embargo, en el caso de Aduana 2013 no es así. No obstante, ello parece contradecir, en primer lugar, la misión que incumbe en parte a la aduana, consistente en luchar contra el tráfico ilegal a gran escala y, además, la seguridad de los ciudadanos y territorios, misión que depende del pilar JAI. El Comité desea que se examine la posibilidad de recabar financiación con cargo también al tercer pilar para facilitar la complementariedad entre los distintos servicios de lucha contra el fraude y evitar la duplicidad de costes.

6.2 El CESE considera necesario analizar la manera de hacer evolucionar los conceptos jurídicos aduaneros –en el caso de que no resulten suficientes los de Derecho general– para adecuarse a las nuevas configuraciones aduaneras, especialmente los conceptos de fraude informático, piratería y sanción. Así, aunque la Unión va a disponer de un mercado único, una red aduanera interoperable, administraciones funcionando al unísono y calificaciones comunes de las infracciones, sin embargo las sanciones aduaneras siguen siendo diferentes, lo que dará lugar inevitablemente a desvíos de tráfico y, en consecuencia, a una diferencia de trato en función del punto de

entrada en el territorio aduanero, lo que sería contrario al objeto que persigue el dispositivo en su conjunto.

6.3 La sustitución del programa Mattheus por visitas de trabajo muestra el abandono del concepto de «intercambiabilidad» de los funcionarios dentro del territorio europeo que sustentaba el antiguo programa. Aunque en adelante la movilidad se materializará en la red, el Comité considera que las visitas de trabajo no deberían ser más breves que los intercambios organizados anteriormente y que además deberían practicarlas todos los agentes para conocer mejor tanto a los responsables como los métodos que se practican.

6.4 El CESE estima que debería analizarse la manera de que el programa contribuya a establecer, durante el período de transición que abarca 2008-2013, ayudas en favor del personal afectado por la «reestructuración» derivada de la instauración con carácter definitivo de una aduana informatizada en los Estados miembros, si fuera necesario mediante el establecimiento de planes cuasi sociales.

6.5 El Comité insta a que se aclaren a los ciudadanos respecto del programa Aduana 2013 los siguientes extremos:

- a) localización de la actuación aduanera, precisándose qué servicios públicos pueden tener acceso a sus datos comerciales y demás datos, tanto con carácter gratuito como pago;
- b) asimismo su relación con los demás sistemas aduaneros del mundo (en lo referente a las cuestiones de seguridad);
- c) el nivel (cualitativo y cuantitativo) de cooperación a la que aspiran los posibles países candidatos, países vecinos y terceros países, así como la dotación presupuestaria que se dedicará a ello;
- d) la naturaleza y el papel que se espera desempeñen las organizaciones internacionales que pueden participar en las actividades enmarcadas en el programa.

Bruselas, 26 de octubre de 2006.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Dimitris DIMITRIADIS