

ES

ES

ES



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 1.4.2008
COM(2008) 169 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, EL PARLAMENTO
EUROPEO Y EL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL**

Estrategia para la evolución de la Unión Aduanera

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

Estrategia para la evolución de la Unión Aduanera

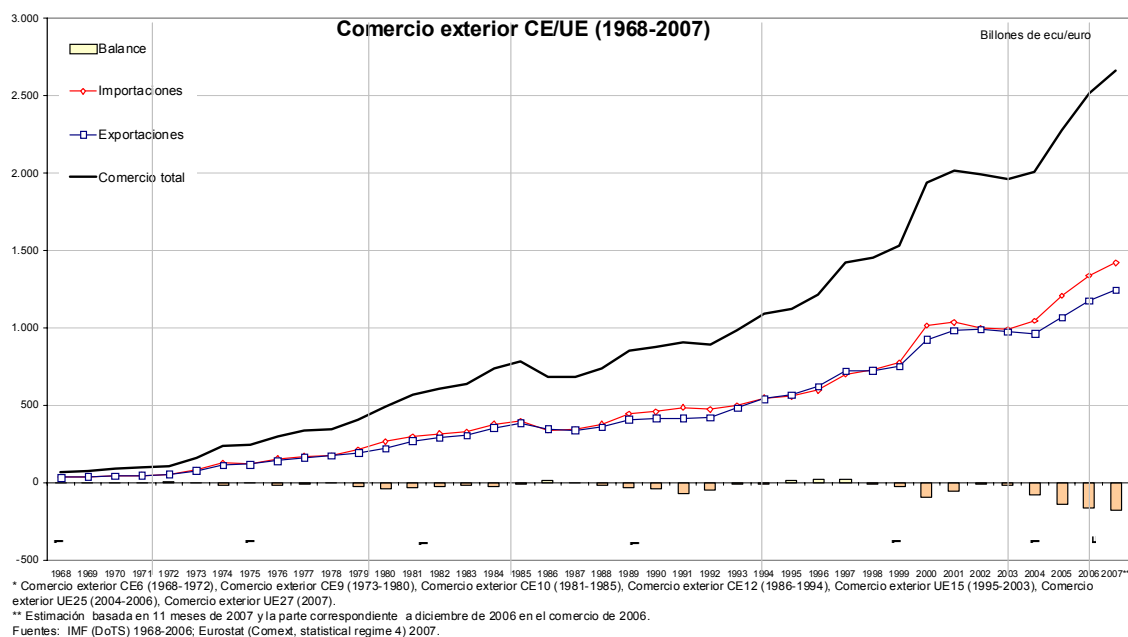
1. INTRODUCCIÓN

La Unión Aduanera de la Unión Europea, que celebra sus 40 años el 1 de julio de 2008, es uno de los pilares en los que se asienta la Comunidad Europea. Desde su creación, la Unión Aduanera se ha ampliado tanto cuantitativamente, de seis a veintisiete miembros, como cualitativamente, al convertirse en un mercado único, y ha contribuido a la prosperidad de Europa facilitando el comercio no sólo dentro del Unión sino también con los países no comunitarios.

La Comisión, junto con los Estados miembros, ha llevado a cabo una revisión importante de la función de las aduanas, cuyos resultados se han discutido a alto nivel con las administraciones aduaneras de los Estados miembros. Existe un amplio acuerdo en que es necesario mejorar los métodos de trabajo y en que tiene que reforzarse la coordinación general. Por tanto, es de capital importancia asegurar un apoyo político a la estrategia definida en la presente Comunicación.

Las aduanas de hoy en día se encuentran ante un entorno rápidamente cambiante: modelos de producción y consumo en evolución; crecimiento del comercio internacional; y amenazas a escala mundial como el terrorismo, la delincuencia organizada y los nuevos riesgos, como el comercio de mercancías peligrosas.

En este contexto, las autoridades aduaneras de la Unión Europea tienen un papel **crucial**: su misión es asegurar en todo momento el equilibrio entre la protección de la sociedad y la facilitación del comercio mediante el control de la cadena de suministro, en las fronteras exteriores y también dentro de la Unión. Los servicios aduaneros tienen información sobre cada movimiento de mercancías importadas a la Unión Europea o exportadas desde ésta, y aplican sistemas y métodos muy complejos para controlar todos los tipos de mercancías. El volumen de los movimientos de mercancías a través de las fronteras exteriores de la Unión Europea es enorme.



En 2006 se tramitaron aproximadamente 173 millones de declaraciones de aduana¹. Sólo unos organismos aduaneros muy eficientes pueden tratar este enorme volumen sin provocar retrasos importantes ni permitir movimientos fraudulentos, indeseables o ilegales.

A fin de que las aduanas continúen desempeñando la función que tienen encomendada en este entorno tan exigente, se ha lanzado una ambiciosa reforma. En primer lugar, se moderniza el marco legal con la inminente publicación del Código Aduanero Modernizado, aprobado recientemente². En segundo lugar, se está aplicando una Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo destinada a crear un sistema aduanero electrónico paneuropeo³, es decir, un entorno sin papeles para las aduanas y el comercio, con el fin de crear una cadena de comunicación sólida entre todas las administraciones aduaneras de la Comunidad, entre las aduanas y otros organismos públicos relacionados con las fronteras, y entre los organismos públicos y las empresas.

La presente Comunicación tiene por objeto completar el proceso de reforma con un nuevo elemento, que se refiere a la organización y la dimensión humana futuras de las administraciones aduaneras. En ella se propone un desarrollo global a largo plazo basado en unos objetivos estratégicos renovados para las aduanas y se sugiere modernizar los métodos de trabajo, mejorar la cualificación del personal y reasignar los recursos de manera eficiente y efectiva.

Este elemento final del proceso de reforma permitiría que las aduanas evolucionasen de manera acorde con el comercio internacional, a fin de continuar ofreciendo la protección que esperan los ciudadanos, las empresas y las administraciones, contribuyendo, a la vez, a la competitividad económica de la Unión Europea.

¹ El valor de las importaciones y exportaciones en 2006 superó los 2 500 millardos de euros.

² Propuesta de Reglamento (CE) del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Código aduanero comunitario (Código aduanero modernizado), COM/2005/608 final, de 5.12.2005, y Posición Común del Consejo, DO C 298 E, de 11.12.2007, p.1.

³ Decisión 70/2008/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, DO L 23 de 26.1.2008, p. 21.

2. LAS ADUANAS Y SU FUNCIÓN CRUCIAL

La creación del mercado único implicó la abolición de todas las formalidades aduaneras en las fronteras entre Estados miembros. Las autoridades aduaneras nacionales se convirtieron en responsables de la protección de la frontera exterior en lo que se refiere a los movimientos de mercancías, convirtiéndose en la única barrera para impedir la entrada y libre circulación dentro del mercado único de mercancías ilícitas o peligrosas procedentes del comercio internacional.

Las autoridades aduaneras nacionales también comparten, entre otras cosas, la responsabilidad de proteger los intereses financieros de la Comunidad con un alto nivel de eficiencia, puesto que los derechos percibidos sobre los productos importados representan el 15% de los ingresos totales del presupuesto comunitario (aproximadamente 17 millardos de euros al año).

Desde la creación del mercado único en 1993, el entorno comercial internacional ha cambiado: el origen de las mercancías y los materiales es cada vez más diverso a escala mundial, y conceptos como la entrega justo a tiempo hacen que las expectativas de los operadores económicos sean cada vez mayores a la hora de pedir controles aduaneros menos meticulosos. Al mismo tiempo, las organizaciones delictivas y terroristas aplican métodos cada vez más sofisticados.

En estrecha cooperación con otras autoridades, las autoridades aduaneras de la Unión Europea desempeñan un papel crucial, que les permite:

- apoyar el comercio legítimo y fortalecer la competitividad;
- asegurar el correcto pago de los derechos e impuestos;
- combatir la falsificación y la piratería;
- apoyar la lucha contra los demás tipos de fraude, la delincuencia organizada, el tráfico de drogas y el terrorismo, analizando información, detectando cambios en las pautas del comercio y efectuando análisis de riesgos para detectar actividades fraudulentas, terroristas o delictivas;
- aplicar medidas de política comercial (por ejemplo, acuerdos comerciales preferenciales, contingentes y medidas anti-dumping); y
- proteger el medio ambiente y a los ciudadanos contra todos los tipos de mercancías peligrosas.

3. ADAPTACIÓN A UN ENTORNO CAMBIANTE Y LLENO DE DESAFÍOS

Las autoridades aduaneras de hoy en día, ante este entorno sometido a rápido cambio y lleno de desafíos, tienen que asegurar que continúan prestando un servicio de primera clase a los ciudadanos y las empresas de la Unión Europea.

La modernización y simplificación del marco tecnológico y jurídico de las aduanas se inició hace varios años con una importante modificación del Código Aduanero Comunitario⁴, aprobada en 2005, que dio a las autoridades aduaneras comunitarias poderes para aplicar algunos de los requisitos de seguridad más avanzados del mundo, creando, al mismo tiempo, un entorno que no perturba el comercio legítimo. Esta modificación se llevará plenamente a la práctica para mediados de 2009.

El Código Aduanero Modernizado, cuando se aplique totalmente, aportará la simplificación necesaria para que las aduanas y el comercio funcionen mejor, más rápido y más barato.

La Decisión sobre las aduanas electrónicas ya supone un paso adelante importante al enlazar los sistemas de información y comunicación de las aduanas nacionales, beneficiando así tanto a las aduanas como al comercio. Al satisfacer las necesidades de la logística moderna, un sistema paneuropeo de aduanas electrónicas aumentará la competitividad de las empresas que trabajan en Europa, disminuirá los costes del cumplimiento de la legislación y mejorará la seguridad en las fronteras comunitarias.

La propuesta⁵ de modificación de las disposiciones sobre la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros en asuntos de aduanas⁶ simplificará y mejorará los actuales sistemas de tecnología de la información, además de reforzar la capacidad de lucha contra el fraude en el sector de las aduanas.

Se trata de avances importantes en el plano jurídico y tecnológico que contribuirán a equipar mejor a las aduanas tanto para el futuro inmediato como a medio plazo.

Sin embargo, es necesario **ir más lejos** y establecer **un marco estratégico** para modernizar los métodos de trabajo de las aduanas y, en consecuencia, asignar los recursos adecuadamente, de manera coordinada.

4. UN MARCO ESTRATÉGICO

El objetivo general es mantener la posición crucial de las aduanas como socio moderno y sensible a las necesidades del comercio, capaz de proteger los intereses fiscales, de seguridad y de protección de la Comunidad y de cooperar con otros organismos estatales, y equipado de manera que pueda responder a las crisis y a las nuevas exigencias políticas. Con este fin, las aduanas comunitarias tienen que alcanzar unos objetivos estratégicos comunes.

Objetivos estratégicos comunes:

- **Protección:** *proteger la sociedad y los intereses financieros de la Comunidad*

1. asegurando la recaudación correcta y eficiente de los derechos e impuestos;

⁴ Reglamento (CE) n° 648/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de abril de 2005, que modifica el Reglamento (CEE) n° 2913/92 del Consejo por el que se aprueba el código aduanero comunitario, DO L 117 de 4.5.2005, p. 13.

⁵ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 515/97 del Consejo relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre éstas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria (COM/2006/866 final de 22.12.2006).

⁶ Disposiciones sobre la asistencia mutua en asuntos aduaneros acordadas entre la UE y terceros países.

2. aplicando medidas efectivas contra el movimiento de mercancías ilícitas, restringidas y prohibidas;
3. desarrollar aún más la evaluación de riesgos para contribuir a la lucha contra las actividades terroristas y delictivas, incluido el tráfico de drogas y de mercancías falsificadas y pirateadas;
4. prevenir, detectar y, dentro de los marcos nacionales, investigar y perseguir la defraudación o los abusos en materia de legislación aduanera;
5. utilizar la asistencia administrativa mutua para asegurar la correcta aplicación de la legislación en materia de aduanas y agricultura.

• **Competitividad:** *fomentar la competitividad de las empresas europeas*

1. modernizando el entorno y los métodos de trabajo de las aduanas (por ejemplo, previendo el empleo de planteamientos basados en sistemas, de métodos de trabajo cada vez más armonizados, etc.);
2. construyendo el entorno aduanero sin papeles (las aduanas electrónicas) y
3. adoptando un enfoque proactivo sobre las normas, incorporando normas internacionales como, en su caso, las preparadas por la Organización Mundial de Aduanas y elaborando nuevas normas comunitarias que puedan servir de modelo en todo el mundo.

• **Facilitación:** *facilitar aún más el comercio legal*

1. diseñando y mejorando sistemas de control que disminuyan las trabas a la circulación de mercancías así como los trámites administrativos al mínimo necesario para alcanzar otros objetivos políticos, como la necesidad de protección, y
2. facilitando el trabajo de los operadores económicos legítimos a fin de reducir los costes del cumplimiento de la legislación.

• **Control:** *controlar y gestionar las cadenas de suministro utilizadas para el tráfico internacional de mercancías*

1. mejorando y reforzando la eficacia de los controles en la ubicación óptima dentro de la cadena de suministro (en las fronteras o en el interior de los países);
2. aplicando de manera correcta y coherente la legislación comunitaria y nacional sobre control y movimiento de mercancías;
3. reforzando el uso compartido de la información sobre riesgos de manera eficaz y sistemática;
4. estudiando las posibilidades de compartir información con los principales socios comerciales a fin de establecer un control y una gestión de extremo a extremo de la cadena del suministro.

- **Cooperación:** *mantener, desarrollar y reforzar la calidad de la cooperación entre las autoridades aduaneras de los Estados miembros, entre estas autoridades y otros organismos estatales, y entre las aduanas y las empresas*

1. profundizando la cooperación actual en materia de aduanas;
2. coordinando las actuaciones destinadas a proteger los intereses financieros de la Comunidad;
3. llevando la iniciativa en la creación de mecanismos para coordinarse con otros organismos relacionados con las fronteras con un mínimo de discontinuidades (ventanilla única);
4. mejorando los mecanismos de cooperación y consulta con las empresas;
5. reforzando la cooperación internacional o la asistencia mutua en materia de aduanas mediante acuerdos adecuados con terceros países y ampliando la participación en los foros internacionales responsables de normas o decisiones a escala internacional (como los embargos, los acuerdos medioambientales, los acuerdos sobre derechos de propiedad intelectual, etc.).

- **Un planteamiento común para desarrollar nuevos métodos de trabajo y nuevas cualificaciones:**

A fin de alcanzar estos objetivos estratégicos debe elaborarse un planteamiento para adaptar y mejorar, todavía más, los métodos de trabajo comunes de las aduanas. Sólo **el desarrollo continuo y la inversión estratégica en cualificaciones, competencias y recursos puede mantener la eficiencia y la eficacia de las aduanas**. La estrategia descrita en esta Comunicación ofrece un enfoque estructurado que permitirá conseguir avances **de manera sincronizada y armonizada en los 27 Estados miembros**.

5. NECESIDAD DE UN MARCO ESTRATÉGICO

Para conseguir todo esto, es de importancia primordial el apoyo político de los Estados miembros. Antes de preparar un plan estratégico (que fijará la estrategia en general) y un plan de aplicación detallado (que proporcionará un instrumento detallado de planificación que cubra todas las acciones y proyectos necesarios para lograr el plan estratégico), en estrecha cooperación con los Estados miembros, la Comisión necesita asegurarse de que el Consejo comparte los objetivos estratégicos comunes y el desarrollo del planteamiento común, indicados anteriormente.

Basándose en la experiencia adquirida con la aplicación de la Decisión sobre las aduanas electrónicas, en la que está previsto un plan estratégico plurianual que crea una base para que todos los interesados (la Comisión, los Estados miembros y los operadores económicos) efectúen su propia planificación de recursos, se propone elaborar una estrategia similar para asegurar una actuación común y coordinada con miras a los objetivos estratégicos comunes anteriormente enumerados.

6. CONCLUSIÓN

La Comisión invita al Consejo a

- a aprobar el marco estratégico anterior;
- apoyar los esfuerzos destinados a garantizar que todos los sistemas de intercambio de datos y todas las bases de datos, incluidos los destinados a la lucha contra el fraude, sean interoperables y se utilicen de manera complementaria;
- solicitar a la Comisión que prepare el plan estratégico correspondiente y un plan de ejecución global en cooperación con los Estados miembros dentro del Grupo de Política Aduanera y
- señalar que la estrategia establecida, que complementa las iniciativas actuales, debe aportar una orientación clara para las aduanas en el período que va de 2013 a 2019.