

## III

(Actos preparatorios)

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

505º PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 18 Y 19 DE FEBRERO DE 2015

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo sobre la estrategia y el plan de acción de la UE para la gestión de los riesgos aduaneros: afrontar los riesgos, reforzar la protección de la cadena de suministro y facilitar el comercio»**

[COM(2014) 527 final]

(2015/C 251/05)

**Ponente: Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

**Coponente: Jan SIMONS**

El 1 de octubre de 2014, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo sobre la estrategia y el plan de acción de la UE para la gestión de los riesgos aduaneros: afrontar los riesgos, reforzar la protección de la cadena de suministro y facilitar el comercio»*

COM(2014) 527 final.

La sección especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de febrero de 2015.

En su 505º pleno de los días 18 y 19 de febrero de 2015 (sesión del 18 de febrero de 2015), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 141 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones el presente dictamen.

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión sobre la estrategia y el plan de acción sobre la gestión de riesgos aduaneros. Para la correcta aplicación de la estrategia, las autoridades aduaneras deben cooperar entre sí, pero también con otras autoridades gubernamentales (como los servicios de salud y consumo, y los servicios de seguridad mediante la cooperación judicial).

Para el CESE, lo importante es que se garantice la aplicación efectiva de las normas aduaneras de la Unión Europea y el funcionamiento correcto de los mecanismos de cooperación previstos en el Derecho de la Unión.

1.2. Para una gestión integral de los riesgos por las aduanas, también es necesario armonizar y compatibilizar la ejecución de otras políticas. Los Estados poseen ya datos oficiales sobre estas materias, por lo que resulta necesario la puesta en común y el intercambio de información de los mismos, particularmente mediante la interoperabilidad de los datos oficiales relacionados con riesgos graves.

1.3. La UE, para adoptar sus normas propias y complementar su propia situación, debería basarse en las normas del Compendio de Gestión de Riesgos y otras normas de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) para que sus normas aduaneras estén en consonancia con la mayoría de las existentes que regulan la materia.

1.4. De acuerdo con el objetivo 3 del plan de acción, se deberá determinar claramente quién, cuándo y dónde se realizarán controles, lo que resultará consecuente con el mapa de riesgos y su graduación que, como medida de ejecución, es esperable que adopte la Comisión. A tal efecto, por su importancia, se considera que esta debe ser la acción prioritaria en orden a su ejecución.

1.5. Dado que es prioritario garantizar la aplicación uniforme de las normas aduaneras de la UE, el objetivo 5 del plan de acción es también de gran importancia, al tratar toda la estrategia sobre la promoción de la cooperación entre todas las clases de cumplimiento y detección de las autoridades nacionales y el intercambio de información entre las administraciones nacionales y de la UE.

1.6. El Comité desea hacer hincapié en que deben ser tenidas en cuenta las peculiaridades diferenciadoras de la práctica aduanera en los Estados miembros —tales como el tamaño de los correspondientes flujos de comercio, los volúmenes y las prácticas— al establecer su estrategia, aunque deben ser compatibles y respetar los principios y la legislación de la Unión.

1.7. El CESE comparte la importancia que se da en la Comunicación a la cooperación entre la Comisión y los Estados miembros, pero quiere también subrayar la importancia y el papel que pueden desarrollar otros agentes sociales implicados en la estrategia.

1.8. Aunque la Comunicación lo insinúa, pero no lo aborda directamente, el Comité pide una mayor visibilidad a los proyectos pilotos sobre el terreno, lo que propiciaría un mayor protagonismo de los agentes implicados y, por lo tanto, una inversión privada adicional que favorecería la estrategia de la Comunicación mediante un impulso a la innovación.

## 2. Introducción

2.1. La gestión de riesgos es un principio básico de los métodos modernos de control aduanero. Las administraciones aduaneras instalan mecanismos de análisis y revisión a los efectos de asegurar la eficacia de los procedimientos de control en todo el territorio aduanero. Los procedimientos deben ser permanentemente revisados y ajustados, si fuera necesario, para satisfacer nuevas demandas.

2.2. Basándose en la gestión de riesgos, las administraciones aduaneras aspiran a lograr un equilibrio razonable y justo entre, por un lado, la lucha contra el fraude y, por otro lado, la necesidad de dificultar lo menos posible los movimientos lícitos de mercancías y de personas y de mantener unos costos tan bajos como sea posible.

2.3. Ante la imposibilidad material de controlar a veces una parte significativa de la mercancía, el Programa SAFE sienta las bases del esquema de los denominados «operadores económicos autorizados» (OEA), que consiste en acreditar mediante una auditoría *ex ante* las empresas como socios de confianza en materia aduanera. Para ello, las autoridades deben comprender a la perfección la actividad del operador, forjarse una imagen clara de sus procesos empresariales, del entorno empresarial en el que opera y tener acceso permanente a sus registros contables. En la Unión, el Reglamento (CE) n° 648/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo <sup>(1)</sup> regula en su artículo 5 bis el estatuto de «operador económico autorizado» y su concesión. Entre los operadores económicos se considera que alcanzar dicha condición es algo necesario para funcionar adecuadamente en el mercado.

2.4. En la Unión Europea, la «unión aduanera» se contempla en el TFUE como una competencia exclusiva, al igual que los trámites y derechos de importación y exportación. Esta política se establece como Derecho supranacional, a nivel de Derecho originario, dentro del título relativo a la «libre circulación de mercancías» en los artículos 28 y siguientes, hasta el artículo 37. Pero hoy en día las aduanas tienen también, cada vez más, otras tareas. De hecho existen tres pilares: la fiscalidad, la seguridad y la supervisión de las normas no arancelarias. Así que una parte está por ejemplo regulada por el artículo 87 del TFUE sobre la cooperación policial, que no es una competencia exclusiva de la UE.

2.5. Mediante una Comunicación de la Comisión de enero de 2013 <sup>(2)</sup>, se presenta la introducción de un enfoque común para la gestión integrada del riesgo que, en los puntos de entrada y salida de la Unión Aduanera, permita satisfacer los objetivos siguientes:

- una mejor asignación de los recursos humanos y financieros, concentrándolos en caso necesario,
- una aplicación integral y uniforme de las normas aduaneras de la UE,
- un sistema integrado de cooperación entre las autoridades, los operadores y los transportistas, y
- una simplificación de las prácticas y una reducción de los plazos y de los costes de las transacciones.

<sup>(1)</sup> Reglamento (CE) n° 648/2005, de 13 de abril de 2005, del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 117 de 4.5.2005, p. 13) y también en otras normas como el Reglamento (CE) 2454/1993 (DO L 253, 11.10.1993, p. 1).

<sup>(2)</sup> COM(2012) 793 final.

2.6. El CESE se pronunció<sup>(3)</sup> de forma favorable sobre esta Comunicación de 2013, al considerar fundamental un planteamiento común de la gestión de los riesgos aduaneros y la seguridad de la cadena de suministro para garantizar una aplicación uniforme y no discriminatoria de las normativas europeas por parte de todas las autoridades interesadas en todo el territorio de la Unión Aduanera.

2.7. En el Consejo de 18 de junio de 2013 se adoptaron conclusiones sobre el refuerzo de la seguridad de la cadena de suministros y la gestión de los riesgos aduaneros, invitando a la Comisión a presentar una estrategia coherente. La UE comparte los objetivos estratégicos comunes de protección de la seguridad e integridad de la cadena de suministros y de la seguridad de los ciudadanos, de los intereses financieros de la UE y de sus Estados miembros, así como los objetivos de facilitar y acelerar el comercio legítimo para fomentar la competitividad.

2.8. El actual Código Aduanero refundido, adoptado por el Reglamento n° 952/2013<sup>(4)</sup>, no solo incorpora la gestión de riesgos como función específica de las aduanas, sino que lleva a la base del sistema, que es la regulación del arancel aduanero común, la función de «vigilancia». La incorporación de la gestión de riesgos al Código Aduanero refuerza la cooperación y el intercambio de información entre autoridades nacionales, aduaneras y no aduaneras, y la Comisión, e incluso, en ocasiones, otorgando a esta última facultades de ejecución a estos efectos.

### 3. La Comunicación de la Comisión

3.1. La Comisión presenta una nueva estrategia para mejorar la gestión de riesgos aduaneros en la Unión Europea, junto con un plan de acción detallado, que gestionará de forma más eficiente el creciente volumen de comercio con una cadena de suministro internacional cada vez más compleja.

3.1.1. El plan de acción detalla una serie de medidas para cada objetivo. Se trata de acciones encaminadas a subsanar las lagunas encontradas, con el fin de reforzar progresivamente las capacidades aduaneras de la Unión Europea y consolidar una cooperación más sistemática con otros organismos, agentes económicos y socios comerciales internacionales, incluyendo, en determinados supuestos, el apoyo y desarrollo de normas y estándares internacionales.

3.1.2. La Comisión busca la complementariedad y la coherencia con otras iniciativas de la Unión, tanto en el ámbito de las aduanas como en el de otras políticas, por ejemplo, en las iniciativas en materia de seguridad, de transportes o de protección de derechos de propiedad intelectual.

3.2. Las aduanas utilizan la gestión de riesgos para realizar controles efectivos y eficientes, evitar perturbaciones injustificadas del comercio legítimo y hacer un uso eficiente de los recursos, organizando dichos recursos y dando prioridad a aquellos ámbitos que plantean un riesgo mayor y más grave.

3.3. La estrategia se refiere a la gestión de los riesgos y al control de las mercancías que entran en la Unión, salen de la Unión o transitan a través de ella, teniendo en cuenta sus características específicas, la escala del riesgo y los costes. Esto exige tener la capacidad para identificar, evaluar y analizar todo el conjunto de amenazas y riesgos asociados con las mercancías y sus movimientos.

3.3.1. Los principios subyacentes a la gestión por parte de la Unión de los riesgos aduaneros de la cadena de suministro son, según la Comunicación, los siguientes:

- evaluación con antelación con un control cuando sea necesario,
- cooperación entre múltiples organismos,
- planteamiento de múltiples niveles y coordinado, y
- uso eficiente de los recursos.

3.3.2. Para mejorar la eficacia y la eficiencia del marco de gestión de los riesgos a nivel de la Unión, la Comisión y los Estados miembros deben cooperar para impulsar una gestión del riesgo aduanero en niveles múltiples de la UE con vistas a la adopción de las medidas necesarias, que son las siguientes:

- mejorar la calidad de los datos y los sistemas de registro,

<sup>(3)</sup> DO C 327 de 12.11.2013, p. 15.

<sup>(4)</sup> Reglamento (UE) n° 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de octubre de 2013, por el que se establece el Código Aduanero de la Unión (DO L 269 de 10.10.2013).

- garantizar la disponibilidad de los datos sobre la cadena de suministro y compartir la información relacionada con los riesgos entre las autoridades aduaneras,
- aplicar medidas de control y mitigación de los riesgos cuando sean necesarias,
- reforzar las capacidades,
- promover la cooperación entre organismos y la puesta en común de información entre las autoridades aduaneras y otras autoridades a nivel de los Estados miembros y de la Unión,
- mejorar la cooperación con el sector comercial, y
- aprovechar el potencial de la cooperación aduanera a nivel internacional.

3.3.3. En la Comunicación se especifican los medios para alcanzar los objetivos de la estrategia, de forma individualizada, para que esta cooperación entre la Comisión y los Estados miembros pueda concluir con la adopción de las medidas necesarias.

#### 4. Observaciones generales

4.1. El CESE respalda y apoya la Comunicación de la Comisión considerando fundamental un planteamiento más común de la gestión de los riesgos aduaneros y la seguridad de la cadena de suministros para garantizar la seguridad jurídica y una aplicación uniforme de las normativas aduaneras europeas, que facilitará la libre circulación de mercancías.

4.1.1. Lo que se propone es reforzar y aplicar unos instrumentos aduaneros, perfectamente implantados, entre las autoridades nacionales y la Comisión con los operadores económicos, incorporando una función, la gestión de riesgo, que se adiciona a las ya existentes de aplicación del arancel, medidas comerciales y fines estadísticos.

4.2. El plan de acción de la Comisión contempla unos objetivos y unos medios para alcanzarlos que reforzarán las capacidades aduaneras de la Unión y lograrán que cooperen de manera más sistemática con otros organismos, ya sean agentes económicos o incluso socios comerciales internacionales.

4.2.1. La estrategia de complementariedad respecto a otras autoridades competentes intervinientes en los movimientos de la cadena de suministro debería indicarse expresamente. Un adecuado desarrollo de la estrategia exige una cooperación más estrecha y eficaz entre las autoridades aduaneras a nivel internacional, así como entre las aduanas y otras autoridades públicas, como las autoridades sanitarias y las de consumo, entre otras.

4.2.2. Los denominados «datos oficiales», aunque ya existen actualmente a nivel nacional en relación con los distintos controles de frontera, se gestionan mediante sistemas informáticos (controles de sanidad exterior —humana, animal y vegetal—, farmacéuticos y cosméticos, etc.). Sin embargo, no están centralizados ni son compartidos, por lo que se mejorará el funcionamiento del sistema y se facilitará la labor de la aduana, ya que es el instrumento para reflejar los datos de riesgo que identifican la mercancía en toda la cadena de suministro.

4.2.3. Dada la dimensión transnacional de las amenazas y, por lo tanto, de sus soluciones, se refuerza el hecho de que se deban poner en común los «datos oficiales» que ya se producen a nivel nacional. Por ello, se propone que los criterios que se fijen a nivel de la Unión partan de los estándares internacionales comunes y los complementen con efectos de la Unión. Por ello, el CESE insiste en la necesidad de proceder a la interoperabilidad de los datos, a fin de dar una eficaz ejecución y cumplimiento a las acciones contempladas en la estrategia, pues la dimensión transnacional es la que refuerza el hecho de que se deban poner en común los «datos oficiales», que ya se producen a nivel nacional.

4.2.4. En principio, para reforzar la cooperación administrativa en la utilización de un sistema de detección de riesgos, el CESE es partidario de que el sistema utilizado se base, entre otros, en los principios siguientes:

- las medidas, criterios y estándares de riesgos, y sus modificaciones para identificar con precisión los productos que tienen riesgos asociados deberían incluirse en el sistema de gestión de riesgos aduaneros (CRMS) establecido en virtud del Reglamento (UE) n° 952/2013, teniendo en cuenta los sistemas tempranos de alerta y la normativa de protección de datos,

- el fomento de los nexos con los demás sistemas relevantes, como los creados en virtud del Reglamento n° 515/1997 del Consejo <sup>(5)</sup>,
- el uso de principios básicos del sistema de información del mercado interior (IMI), sabiendo que el sistema incluye instrumentos que ya se han evaluado, y su adaptación a las aduanas,
- las medidas, criterios, normas de graduación de riesgos en relación con productos, materiales, itinerarios, origen u otros factores identificadores del riesgo, utilizando el TARIC, para dar visibilidad a los riesgos más graves en la medida que sea posible y siempre que sea factible.

Además, el CESE reitera la necesidad de que las Administraciones procedan al intercambio de la información.

4.2.5. Respecto a la complementariedad de la cooperación prevista en la estrategia, se deberán tener en cuenta también las acciones políticas pertinentes en materia de seguridad de los productos, seguridad animal, seguridad de los alimentos y los piensos, protección del medio ambiente, así como las iniciativas relacionadas en el ámbito de los derechos de propiedad intelectual (DPI). El CESE considera muy importante el intercambio de información en relación con problemas graves para la salud pública y el medio ambiente, así como para la seguridad y protección de los ciudadanos.

4.3. En cuanto al Compendio de Gestión de Riesgos en las Aduanas y demás normas de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), será conveniente que los criterios que se fijen a nivel de la Unión partan de estos estándares comunes y los complementen a efectos de la UE.

4.4. Resulta positivo que los programas de operador económico responsable (OEA) asocien esta figura con la gestión de riesgos, habida cuenta del exhaustivo proceso de evaluación al que se somete el operador y su entorno en el proceso de otorgamiento del certificado, que es coherente con las simplificaciones en los procedimientos aduaneros que tal certificado conlleva.

4.5. En la aplicación de las medidas de control y mitigación de los riesgos, cuando sean necesarias, debería considerarse la metodología propuesta en el compendio elaborado por la Organización Mundial de Aduanas.

4.6. En el marco del mapa de graduación de riesgos a adoptar por la Comisión, previa consulta oportuna y transparente con los expertos de los Estados miembros y tras escuchar a los operadores económicos basándose en los artículos 50.1 y 284 del Código, el tercer objetivo del plan de acción debería concretarse más a fin de clarificar exactamente quién, cuándo, en qué momento y qué es objeto de la evaluación con antelación, cuando sea necesaria. En realidad, esta debería ser la primera acción en llevarse a término ya que, de este modo, habría un mayor grado de claridad en la ejecución de los otros planes de acción y en la evaluación de riesgos y una mayor seguridad jurídica.

4.7. En lo que respecta al quinto objetivo del plan de acción, es asimismo sumamente importante puesto que la estrategia tiene como eje fundamental la promoción de la cooperación y la puesta en común de información entre las autoridades nacionales y de la Unión, que siempre ha sido considerado como muy importante por el CESE. En aras de la brevedad, el CESE se remite a las recomendaciones que formuló sobre esta cuestión en los puntos 1.9 y 1.10, y en el punto 4, «La gestión de los riesgos de la cadena de suministro», de su dictamen de 2013 referentes a una cooperación más estructurada y sistemática entre las aduanas y las demás autoridades que operan en el mercado interior, así como la aplicación coherente y coordinada de las medidas del plan de acción.

4.8. El CESE reitera que esta estrategia de gestión de riesgos no debe impedir a los Estados miembros la aplicación de la legislación aduanera, de manera que puedan seguir teniendo en cuenta el volumen de los flujos comerciales pertinentes, pero guardando la coherencia del Derecho de la Unión.

4.9. En este sentido, el CESE afirma que es posible mantener un nivel elevado de protección y a la vez intensificar, por parte de los Estados miembros, las medidas para facilitar el comercio, reduciendo cargas administrativas al promover trámites sin papel, simplificando los procedimientos y la aplicación de estatuto del operador autorizado.

4.10. Deberá promoverse una cooperación estrecha con otros ministerios y organismos de ejecución nacionales competentes en este ámbito, entre otras cosas, para reducir al mínimo posible las cargas —incluidas las administrativas— para los operadores comerciales. En este sentido, el Comité recomienda la consideración de los principios básicos del IMI. Si finalmente se opta por la armonización, por la cooperación aduanera o por una combinación de ambos enfoques, las propuestas deberán basarse en las «mejores prácticas» y no en un nivel medio europeo.

---

<sup>(5)</sup> Reglamento (CE) n° 515/97 del Consejo de 13 de marzo de 1997 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 (DO L 82 de 22.3.1997, p. 1).

4.11. El Comité insta a que en la formulación y el desarrollo de la estrategia se tomen en consideración las próximas modificaciones del Reglamento (CE) n° 515/97 sobre asistencia mutua aduanera [propuesta COM(2013) 796], habida cuenta de la enorme afinidad entre los asuntos que tratan.

4.12. El CESE insiste en la necesidad de dar una mayor visibilidad a los proyectos piloto, promoviendo su práctica, con el fin de animar a los interesados a desempeñar un papel más importante. Esto podría facilitar la inversión privada que, de esta forma, continuaría avanzando en la estrategia contemplada en la Comunicación, impulsando la innovación.

## 5. Observaciones específicas

5.1. En las actividades que la Comisión denomina de apoyo y desarrollo de normas y estándares internacionales, a las que se hace referencia en el punto 3.1.1, debería poderse fomentar una normativa para un sello aduanero que permitiera controles mediante sistemas automáticos, a fin de integrarla en el Marco Normativo de la Organización Mundial de Aduanas para Garantizar y Facilitar el Comercio Global (SAFE).

5.2. En la estrategia no se mencionan ni el riesgo de fraude en la información ni la posibilidad de «aprovecharse» de la buena reputación (el denominado *identity tag*). La gestión de riesgos debe permitir a las autoridades aduaneras descubrir el fraude en la información y el mal uso de la buena reputación para que la importación de productos falsos y peligrosos sea impedida.

5.2.1. Pese a que la Comisión ya lo menciona en el objetivo 6, el Comité insta a que se autoricen de forma más clara proyectos pilotos destinados a introducir innovaciones en los sistemas de control —obviamente con una serie de condiciones— y a que, si se obtienen resultados positivos, se autorice también su ulterior aplicación.

5.3. Según la Comisión Europea, la nueva estrategia contribuirá a gestionar de forma más eficiente el creciente volumen de comercio con una cadena de suministro internacional cada vez más compleja (punto 3.1), por lo que deberán implicar una mayor eficiencia en la gestión, lo que repercutirá en la mejora de la cadena de suministro.

5.4. El CESE lamenta que, en la estrategia presentada, la Comisión contemple únicamente la cooperación entre los Estados miembros y la Comisión, haciendo caso omiso de las recomendaciones efectuadas en dictámenes anteriores sobre la necesidad de contemplar la cooperación con los operadores económicos.

Bruselas, 18 de febrero de 2015.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Henri MALOSSE

---