II

(Actos jurídicos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

Dictamen sobre la propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo relativo al documento administrativo único [1]

(91/C 60/01)

El 4 de septiembre de 1990, de conformidad con el artículo 100 A del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada arriba.

La Sección de industria, comercio, artesanía y servicios, encargada de preparar los trabajos en la materia, adoptó su dictamen el 5 de diciembre de 1990 (ponente: Sr. Giacomelli).

En su 282º pleno (sesión del 18 de diciembre de 1990), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad menos una abstención el siguiente dictamen.

1. Introducción

1.1. El Comité acoge favorablemente, en cuanto a sus principios, la propuesta de Reglamento objeto de dictamen, en la medida en que, al unificar los tres Reglamentos que regulan el documento administrativo único, la Comisión quiere tener en cuenta la nueva situación que se planteará a partir del 31 de diciembre de 1992, plazo fijado por el artículo 8 A del tratado modificado por el Acta Única para la realización del gran mercado interior que implicará la supresión de las fronteras intracomunitarias y la libre circulación de mercancías entre los Estados miembros.

1.2. La consecuencia será que en el interior de la Comunidad Europea quedarán abolidos los controles y formalidades fronterizos, y que las condiciones en que se desarrollen los intercambios de bienes y mercancías se asimilarán a las que rigen los intercambios dentro de un mismo Estado miembro.

1.3. Si bien se puede aprobar la refundición de los tres Reglamentos existentes sobre la materia, también es cierto que suscita una serie de cuestiones, que se abordarán en el capítulo 3 del presente dictamen.

2. Antecedentes

2.1. Se recordará que, en su momento, tras múltiples debates entre los representantes de las administraciones competentes de los Estados miembros, la Comisión elaboró una serie de propuestas, adoptadas por el Consejo por unanimidad en virtud del artículo 235 de Tratado, relativas a la simplificación de las formalidades en los intercambios de mercancías en el interior de la Comunidad. Dichas propuestas implicaban una simplificación global de los documentos, y su fin era sustituir por un único documento administrativo los diversos formularios comunitarios y nacionales utilizados en los intercambios para formalizar las declaraciones de expedición, de tránsito comunitario, de despacho a consumo de las mercancías o de inclusión de estas últimas en otro régimen en el Estado miembro de destino. Ya entonces, los autores de la propuesta concebían el establecimiento de un documento administrativo como una fase intermedia hacia la supresión de toda la documentación administrativa en los intercambios comunitarios de bienes y mercancías.

2.2. El documento administrativo único, que entraña una agilización sustancial del trabajo administrativo de las empresas, especialmente de la pequeña y mediana empresa, se instituyó en el Reglamento (CEE) nº 678/85 del Consejo, del 18 de febrero de 1985, completado por el Reglamento (CEE) nº 679/85 del Consejo, de la misma fecha, relativo al modelo de formulario de declaración para utilizar en los intercambios de mercancías en el interior de la Comunidad. Dicho formulario simplificado debía conducir a una armonización de las informaciones suministradas en los intercambios dentro de la Comunidad y que, a este efecto, convenía no incluir en el formulario más que los datos que pudieran aún parecer justificados en los intercambios considerados.

[1] DO nº C 214 de 29. 8. 1990, p. 11.

2.3. El último de los elementos del tríptico de que consta la legislación comunitaria referente al documento administrativo único lo constituyó el Reglamento (CEE) nº 1900/85 del Consejo, del 8 de julio de 1985, relativo al establecimiento de formularios comunitarios de declaración de exportación e importación, que se aplicaba a las mercancías que, en el marco de los intercambios intracomunitarios de mercancías, no se ajustaban a las condiciones estipuladas en el apartado 2 del artículo 9, del tratado (productos originarios de los Estados miembros y productos procedentes de terceros países que se encuentren en libre práctica en los Estados miembros).

3. **Observaciones generales**

3.1. A partir del establecimiento del mercado único, el 1 de enero de 1993, los bienes y mercancías definidos en el apartado 2 del artículo 9 del tratado podrán circular libremente en el interior de la Comunidad sin estar sujetos a ningún tipo de control o formalidad, de modo que ya no se exigirá el documento administrativo único para este tipo de intercambios.

3.2. Seguirán sujetos a la utilización del documento administrativo único los intercambios de mercancías procedentes de terceros países que no se encuentren en libre práctica en la Comunidad, así como las importaciones y exportaciones correspondientes al comercio con terceros países. Asimismo, se mantendrá la presentación del documento administrativo único durante el período transitorio de adhesión de España y Portugal a la Comunidad en lo que respecta a los intercambios, tanto entre la Comunidad de los Diez y estos dos países como entre ellos, de mercancías que todavía no están totalmente exentas de derechos de aduana y de exacciones de efecto equivalente.

3.3. Por otra parte, dado que la normativa relativa al documento administrativo único se ha visto modificada por el Reglamento (CEE) nº 1062/87 de la Comisión, del 27 de marzo de 1987, por el que se establecen disposiciones de aplicación y medidas de simplificación del régimen de tránsito comunitario, así como por el Reglamento (CEE) nº 1900/85 citado en la sección 2.3 anterior, relativo a los formularios de declaración de importación y exportación, debe aprobarse la intención de la Comisión de proceder, en razón de las reformas derivadas de la realización del mercado interior, a la unificación de los diferentes textos existentes, a fin de sustituirlos por un nuevo Reglamento que suponga una adaptación significativa en lo que al campo de aplicación se refiere. Como se mencionaba en el apartado 1.3 del presente dictamen, se entiende que dicha aprobación está sujeta a ciertas reservas que se abordarán en los apartados siguientes.

3.4. El Reglamento (CEE) nº 678/85 del Consejo, del 18 de febrero de 1985, relativo a la simplificación de formalidades en los intercambios de mercancías en el interior de la Comunidad, cuya derogación se prevé en el artículo 9 de la propuesta analizada, contiene en su artículo 10 disposiciones detalladas sobre la anulación o rectificación de la declaración por parte del declarante. Estas disposiciones, también figuran de cierta forma en la normativa sobre mercancías en libre práctica. Así como el artículo 63 de la propuesta de Reglamento del Consejo por la que se establece el Código de Aduanas Comunitarias remiten a esta cuestión, a juicio del Comité hubiera sido conveniente que, al mantenerse el documento administrativo único para los intercambios (comercio con terceros países, período transitorio de España y Portugal) definidos en el artículo 1 de la propuesta de Reglamento analizada, éste incluyera, en beneficio de los usuarios, para ser completo, disposiciones relativas a la anulación o rectificación de la declaración.

3.5. En principio, se pueden aprobar las disposiciones relativas a la aplicación de procedimientos simplificados basados o no en la utilización de la informática, pero es de lamentar que no se hayan formulado más explícitamente. Así pues, el Comité recomienda que, en lugar de dejar que sea el Comité del Documento Administrativo Único previsto en el artículo 6 de la propuesta el encargado de regular estos procedimientos, se incluyan explícitamente en el proyecto de Reglamento algunos elementos esenciales del artículo 14 del Reglamento (CEE) nº 678/85 antes citado; por ejemplo, la posibilidad, con la autorización de las autoridades competentes, de adjuntar a dicho documento único listas descriptivas de las mercancías, de carácter comercial, a efectos del cumplimiento de las formalidades de expedición, o también la posibilidad de que los Estados miembros dispensen de la presentación del documento único, en caso de aplicación de las disposiciones especiales previstas para los envíos por correo de correspondencia y de paquetes postales, etc.

3.6. El artículo 7 regula las competencias y el funcionamiento del Comité del Documento Administrativo Único, presidido por un representante de la Comisión y compuesto por representantes de los Estados miembros.

Como ya se ha constatado en cuestiones de « comitología » en otros ámbitos (por ejemplo, en el de las estadísticas) predomina la tendencia a atribuir a estos comités una función meramente consultiva, siendo a la Comisión a quien corresponde « tener en cuenta en la mayor medida posible » los dictámenes emitidos por dichos comités.

Ahora bien, según la propuesta de Reglamento objeto de dictamen, la Comisión prevé regular el máximo de pormenores posible recurriendo al procedimiento del Comité del Documento Administrativo Único.

Sin que ello implique renunciar a su preferencia por una participación más activa de los representantes de los Estados miembros, el Comité considera que, en este caso, no debe insistir en la necesidad de atribuir a este comité la categoría y competencias de un comité de gestión. No obstante, cree conveniente sugerir que se ofrezca a los medios económicos la posibilidad de aportar al citado comité, integrado por funcionarios, los frutos de su experiencia práctica. Por consiguiente, se propone que el Comité se ocupe de consultar a los operadores económicos antes de emitir su dictamen sobre el asunto.

3.7 En lo que respecta a las repercusiones directas sobre el empleo en el sector aduanero (se calcula una perdida de aproximadamente 85 000 puestos de trabajo), el Comite se congratula de la decision de la Comision de financiar un estudio especifico sobre este problema No obstante, el Comite considera que la Comision debera presentar asimismo un programa para la formacion y readaptacion de dichos trabajadores, a fin de que puedan hacer frente a las nuevas necesidades, tanto en el nivel informatico como en el de las empresas, que deben dotarse de los medios adecuados

3.8. En cuanto al fundamento juridico de la propuesta objeto de examen, los autores citan el articulo 100 A del tratado, sobrentendiendose que se refieren al apartado 1, segun el cual el Consejo, por mayoria cualificada, en cooperacion con el Parlamento Europeo y previa consulta al Comite Economico y Social, podra adoptar las medidas necesarias, ello, en principio, no plantea objeciones, ya que en este caso se trata solamente de una cuestion de simplificacion de formalidades sin otro tipo de repercusion fiscal

4. Observaciones especificas

Adicion de un considerando despues del cuarto

El Reglamento (CEE) nº 679/85, que sera derogado por el presente proyecto de Reglamento, establece en su septimo considerando que los declarantes deben cumplimentar el documento administrativo unico observando estrictamente las instrucciones que figuran en la nota informativa adjunta A no ser que se incluya esta exigencia, con la nota informativa, en las modalidades de aplicacion que debe adoptar el Comite del Documento Administrativo Unico previsto en el articulo 6 de la propuesta, se propone insertarla en forma de considerando que se añadira al texto con la siguiente redaccion

« Considerando que, a partir del 1 de enero de 1993, el documento administrativo unico continuara utilizandose para las mercancias procedentes de terceros paises que no se encuentren en libre practica en la Comunidad, para la totalidad de las importaciones y exportaciones del comercio con terceros paises y, por ultimo, durante el periodo transitorio de adhesion de España y Portugal a la Comunidad, para los intercambios entre estos dos paises y la Comunidad de los Diez, asi como para ciertos intercambios entre ambos paises, a efectos de armonizacion de los datos suministrados, conviene que se mantenga la utilizacion de unas instrucciones, para los intercambios antes citados, en las que se incluyan todas las informaciones necesarias para permitir a los usuarios cumplimentar el formulario, en las mejores condiciones, y que los usuarios puedan acceder facilmente a tales instrucciones »

5 Conclusion

5 1. Con las reservas formuladas anteriormente, el Comite aprueba la propuesta de Reglamento del Consejo relativo al Documento Administrativo Unico, en la medida en que esta en consonancia con las disposiciones que deben adoptarse para conseguir la plena realizacion del mercado interior para el 1 de enero de 1993

5.2. No obstante su acuerdo en cuanto a los principios, el Comite debe recordar una vez mas su preocupacion con respecto a la considerable disminucion de los medios de control de la honradez en los intercambios intracomunitarios, especialmente en lo referente al pago de impuestos y tasas, que se derivara de la abolicion del documento que permite tal control El Comite confia en que el mecanismo sustitutivo, basado en la cooperacion y el intercambio de informacion entre las administraciones nacionales en materia de impuestos indirectos, permitira subsanar esta omision

Hecho en Bruselas, el 18 de diciembre de 1990

El Presidente

del Comite Economico y Social

François STAEDELIN