5.3 Los institutos estadísticos de los Estados miembros transmitirán a Eurostat la información básica elaborada según parámetros comunes y de conformidad con un formato técnico idéntico (Art. 5 y anexo I).

5.4 Las unidades estadísticas son las que están definidas en el Reglamento (CEE) nº 696/1993 u otras que se establezcan en el futuro (art. 6) y habrá un sistema de control de calidad establecido entre la Comisión y los Estados miembros (art. 7).

5.5 Eurostat calculará las PPA una vez por año (art. 8) y será la encargada de su difusión a un nivel agregado por cada Estado miembro (art. 9).

5.6 El proyecto de reglamento no obliga a los Estados miembros a realizar encuestas con el solo objetivo de determinar los coeficientes correctores aplicables a remuneraciones y pensiones de funcionarios y otros agentes de las Comunidades Europeas (Art. 10).

5.7 Coeficientes de ajuste temporal y espacial. El cálculo de las PPA se obtiene a partir de **precios nacionales medios anuales (art. 2.2)**. Dado que «la recogida de datos podrá limitarse a una o más zonas geográficas dentro del territorio económico» y, asimismo, «a un período de tiempo específico», los Estados miembros deben aplicar un **coeficiente de ajuste temporal** (cuya antigüedad no será superior a un año) y un **coeficiente de ajuste espacial** (cuya antigüedad no será superior a seis años) (Anexo I. Metodología, números 2 a 4).

Bruselas, 13 de septiembre de 2006.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un entorno sin soporte papel en las aduanas y el comercio»

COM(2005) 609 final — 2005/0247 (COD)

(2006/C 318/08)

El 17 de enero 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.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 12 de julio de 2006 (ponente: Sr. BURANI).

En su 429º Pleno de los días 13 y 14 de septiembre de 2006 (sesión del 13 de septiembre de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado, por 190 votos a favor y 3 abstenciones, el presente Dictamen.

1. **Introducción**

1.1 La propuesta de la Comisión se refiere a un nuevo proyecto de informatización aduanera que, a largo plazo, deberá automatizar totalmente el sistema aduanero europeo, haciéndolo interoperativo, seguro, accesible y enteramente electrónico, sin soporte papel. Constituye el complemento necesario para la aplicación del nuevo Código Aduanero Comunitario propuesto por la Comisión ([1]), que ha sido objeto de otro dictamen del CESE.

1.2 La adopción del sistema de informatización propuesto supone esfuerzos conjuntos y coordinados de todos los Estados miembros, en lo que se refiere no sólo a las aduanas, sino también a los organismos responsables de las fronteras distintos de los aduaneros propiamente dichos, que deben desempeñar la tarea de llevar a la práctica los conceptos de **interfaz única** y **ventanilla única**: estos dos objetivos permitirán a los operadores un funcionamiento simplificado, más rápido y más económico de las operaciones aduaneras, y a las aduanas un control más eficaz de la gestión de los riesgos.

1.3 Los Estados miembros ya han realizado inversiones notables para la aplicación de sistemas aduaneros informatizados: existen sin embargo entre estos últimos diferencias importantes, tanto en términos de nivel de sofisticación como en lo que se refiere a la normativa y a la utilización de los datos. La armonización lograda hasta ahora es pues insuficiente, a lo que cabe añadir un problema más importante aún, pendiente de solución: la falta de **interoperatividad de los sistemas**.

([1]) COM(2005) 608 final.

1.4 La interoperatividad permitirá el intercambio de información entre las administraciones de los distintos países; como prueba de atención al ciudadano, el proyecto prevé también la posibilidad de proporcionar **interfaces con los operadores comerciales**, no sólo para permitir la aplicación del principio de la ventanilla única, sino también para garantizar el intercambio de información. Cuando sea plenamente operativo, el nuevo sistema informatizado representará un avance decisivo -al menos desde el punto de vista puramente aduanero- hacia la realización de un mercado interior unificado, cuyas únicas fronteras serán las exteriores. Por otra parte, se ha de tener presente que la dimensión global de los mercados exige tener en cuenta las relaciones con terceros países, aspecto éste que no se menciona en el documento de la Comisión.

2. **Observaciones generales**

2.1 La Comisión destaca que los objetivos de la informatización basada en sistemas aduaneros interoperativos también habrían podido alcanzarse a través de un sistema aduanero centralizado; precisa, no obstante, que esta solución no es posible, por distintas razones, entre los cuales la dificultad de transferir las responsabilidades operativas de los Estados miembros a la propia Comisión sin incumplir los principios de proporcionalidad y subsidiariedad. Probablemente, el verdadero motivo de esta imposibilidad reside no obstante en la reticencia de los Estados miembros a abandonar sus prerrogativas, aún a sabiendas de que una parte de los ingresos aduaneros es competencia directa del presupuesto comunitario. Ahora bien, el CESE considera 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. Con los posibles retrasos en la aplicación de los sistemas básicos creados por cada uno de los 25 Estados miembros, conviene estudiar si no sería preferible aplicar sistemas totalmente automatizados, como los sistemas automatizados de importación y de exportación conectados entre sí por un punto de acceso europeo único.

2.2 La iniciativa de la Comisión corresponde en primer lugar a un «deber de acción», en la medida en que la aplicación del nuevo Código Aduanero exige que los procedimientos sean coherentes con las nuevas normas. Además, se inscribe en el marco de una serie de iniciativas adoptadas en otros sectores en los ámbitos de la *e*Europa y la Administración electrónica ([2]). Más específicamente, constituye la prolongación de los compromisos asumidos en 2003 a raíz de la Comunicación de la Comisión al Consejo «Un entorno simplificado y sin soporte de papel para el comercio y las aduanas» ([3]). Por otra parte, estos compromisos ya se habían esbozado –al menos en lo que se refiere a la parte relativa a la supresión del soporte papel– en el programa «Aduana 2007» ([4]) y se repitieron con motivo de la modificación realizada en 2004 en el Reglamento sobre el Código Aduanero ([5]).

([2]) Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM(2003) 567 final, de 26.9.2003.
([3]) COM(2003) 452 final, de 24.7.2003, citado en el dictamen sobre el Código Aduanero.
([4]) COM(2002) 26 final, de 21.3.2002, dictamen CESE: DO C 241 de 7.10.2002.
([5]) COM(2003) 452 final, de 4.8.2003, dictamen CESE: DO C 110 de 30.4.2004.

2.3 El CESE no puede sino aprobar las principales innovaciones introducidas por el sistema propuesto por la Comisión: la interconexión de los sistemas nacionales, la creación de una interfaz para los operadores por medio de la ventanilla única, la posibilidad de introducir por vía electrónica las solicitudes para tramitar los aranceles aduaneros y la gestión integrada de los riesgos constituyen sin duda fundamentos de progreso, a condición de que la colectividad y los operadores puedan soportar los correspondientes costes. En este sentido, sería oportuno considerar las consecuencias de estos cambios para el personal de las aduanas (medios, formaciones, carreras profesionales, adaptación, etc.).

2.4 No obstante, el CESE debe formular algunas observaciones sobre la integración de los sistemas informáticos y su complementariedad. La Comisión pretende llegar a la plena interoperatividad de los sistemas aduaneros: es decir, las administraciones aduaneras deberán poder intercambiar información entre ellas así como con «otras autoridades involucradas en la circulación internacional de mercancías». Es evidente que en esta definición no están incluidas las **administraciones encargadas de la recaudación del IVA**. En este sentido, una conexión orgánica entre las aduanas y las administraciones del IVA podría ser útil para controlar, al menos en algunos casos y para algunas mercancías, la **falsificación de las marcas de origen**. No cabe duda de que este fenómeno no es nuevo, pero está en continua expansión: a menudo sucede que mercancías importadas de terceros países se ponen en circulación (pagando el IVA) dentro de la Comunidad con marcas de origen europeo o marcas «europeas» falsificadas.

2.5 El CESE desea además llamar la atención sobre el segundo considerando de la propuesta de decisión: «La iniciativa de Administración electrónica a escala paneuropea … exige la adopción de medidas tendentes a lograr una organización **más eficaz** … **la lucha contra el fraude, la delincuencia organizada y el terrorismo**, **…».** La intención es clara; lo que no queda tan claro es saber cómo las disposiciones contenidas en la propuesta pueden permitir alcanzar este objetivo. En efecto, la recogida de datos con fines aduaneros no puede servir para otros objetivos sin que **el sistema se preste a la interoperabilidad con otros sistemas**.

2.5.1 En diciembre de 2004, basándose en una evaluación de la Comisión ([6]) y una recomendación del PE de 14 de octubre de 2004, el Consejo aprobó el«**programa de La Haya**». Este programa definía una serie de medidas y acciones para reforzar la seguridad en la UE y, en particular, establecer una«**cooperación policial, aduanera y judicial**». En un documento posterior, de 10 de junio de 2005, se elaboraba **un plan de acción para la aplicación del programa de La Haya**, el cual hacía referencia a una Resolución del Consejo JAI (justicia y asuntos interiores) de 30 de marzo de 2004 en materia de cooperación aduanera, así como a una Comunicación sobre la lucha contra el tráfico transfronterizo de mercancías prohibidas o reguladas. En un documento más reciente ([7]), se citaba de nuevo la cooperación aduanera entre las prioridades. Todos los proyectos previstos en los documentos antes citados se basan en la **disponibilidad de información** en materia de represión, elemento

([6]) COM(2004) 401 final.
([7]) COM(2005) 184 final.

que figura también en el programa de La Haya. Considerando el conjunto de la materia y la naturaleza de los proyectos en curso, es evidente para el CESE que si se prevé un sistema aduanero informatizado -destinado a durar– es necesario prever que en el momento de su aplicación, o posteriormente, **el banco de datos aduanero funcione en interacción con otros sistemas** y en particular con los que se ocupan de la seguridad interior, tanto europeos como de terceros países. Por supuesto, los imperativos esenciales siguen siendo el respeto de la vida privada, el secreto profesional y la protección de datos.

2.5.2 El documento de la Comisión no se hace eco de esta preocupación, al margen de la cita señalada en el punto 2.5.1. Y tampoco en la exposición de motivos se hace referencia alguna al programa de La Haya. En efecto, bajo el título «Coherencia con otras políticas y objetivos de la Unión», se citan únicamente la estrategia de Lisboa y las iniciativas en el ámbito *e*Europa y *e*Administración. Incluso teniendo en cuenta el artículo 3(d) –al que se hace referencia más adelante–, una omisión de esta magnitud no puede ser casual, y la Comisión debería explicar claramente las razones de aquella; en cualquier caso, no sería aceptable un simple aplazamiento de una iniciativa que ya tendría que haber sido adoptada.

2.5.3 En la fase preparatoria del documento, la Comisión organizó seis seminarios a lo largo de un período de dos años, consultó a los usuarios y celebró debates en el marco del Comité del código aduanero, el Grupo de política aduanera, el Grupo Aduana 2007 y el Grupo de contacto con los operadores; en cambio, no se hace mención alguna a contactos con Europol, la OLAF u otras direcciones generales de la Comisión. Un sistema no puede proyectarse únicamente en función de las exigencias de sus usuarios directos; si ha de estructurarse de modo que pueda conectarse a otros sistemas, es preciso conocer las características y las necesidades de éstos. El CESE considera que se ven confirmadas así las reservas que manifestó en su dictamen sobre el Código Aduanero Comunitario sobre la ausencia de una verdadera toma de conciencia de **la interdependencia de las distintas administraciones públicas en la lucha contra la criminalidad**.

2.5.4 Tal vez resulte difícil proceder a una modificación completa del enfoque adoptado en el sentido indicado en el punto anterior debido a la brevedad de los plazos de aplicación impuestos por el programa; en cambio, no parece imposible prever a partir de ahora **medidas de seguridad para las «mercancías sensibles»** (armas, explosivos, materiales nucleares, máquinas y equipamientos para la industria química, la industria nuclear y la industria de defensa, estupefacientes, alcohol, tabaco). Estas medidas podrían traducirse en una recogida de datos para su transmisión, de manera automática o tras la correspondiente solicitud, a las autoridades competentes en cada uno de estos ámbitos.

2.6 **Los costes financiados por el presupuesto comunitario** son, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, los necesarios para garantizar la interoperatividad de los sistemas, la interfaz única y los portales de información aduanera. Se han estimado estos costes en aproximadamente 180 millones de euros, distribuidos en dotaciones anuales de importe creciente, desde 4 millones en 2006 hasta 111 millones a partir de 2011. El CESE está de acuerdo con esta financiación, pero manifiesta su perplejidad por la decisión de imputar al presupuesto comunitario los **gastos relativos a los portales nacionales**: si bien es cierto que éstos están en principio a disposición de todos los operadores, tanto nacionales como de otros países de la Unión, cabe prever que en su gran mayoría serán utilizados por los operadores nacionales. Por consiguiente, resultaría más indicado que el coste de los portales fuese sufragado por cada Estado miembro y no por la Comunidad. Naturalmente, las condiciones serían distintas si la Comisión hiciera referencia a los portales europeos, de los cuales no se habla de una manera explícita.

2.7 En cuanto a los **plazos de aplicación**, la Comisión ha elaborado un calendario obligatorio para todos los Estados miembros en el que los plazos se calculan a partir de la fecha de publicación de la decisión en el Diario Oficial: **tres** años para adoptar sistemas de tramitación aduanera automatizados e interoperativos, sistemas de registro de los agentes económicos y portales de información; **cinco años** para la constitución de una red de puntos de acceso únicos y de un marco arancelario conforme a las normas comunitarias; **seis años** para garantizar servicios de interfaz única. El CESE considera que estos plazos, sobre todo el primero, se han establecido **con un cierto optimismo**: tres años no son muchos si se tiene en cuenta el hecho de que deben incluir varios meses de prueba de los programas y de intercambios con los demás participantes. Además, no todos los Estados miembros poseen el mismo nivel de informatización y de disponibilidad de recursos financieros y humanos. Sería perjudicial para el funcionamiento del sistema, y más aún para su credibilidad, que el incumplimiento de los plazos por algún Estado miembro obligara a la Comisión a conceder prórrogas. Por lo tanto, el actual plan estratégico plurianual (MASP) precisa una revisión en la que se tengan en cuenta:

— la necesidad de que todos los Estados miembros hayan aplicado plenamente el sistema antes de que entre en vigor; y

— la necesidad de que las empresas cuenten con un plazo mínimo de doce meses para preparar los sistemas tras haber recibido los condiciones de la aduana de su Estado miembro. No debería ser obligatorio que la industria y el comercio presentasen las declaraciones sumarias de importación y exportación antes de la plena aplicación de sistemas homogéneos.

3. **Observaciones particulares**

3.1 **Artículo 2: objetivos.** Entre los objetivos de la propuesta figura la búsqueda de un enfoque común en lo que se refiere al control de las mercancías y a la interceptación de las mercancías peligrosas e ilegales; habida cuenta de lo señalado por el CESE en el punto 2.4.4, este objetivo debería formularse de una forma diferente.

3.2 **Artículo 3: intercambio de datos**. El punto (d) de este artículo prevé que los sistemas aduaneros deben permitir los intercambios de datos con «otras Administraciones u órganos que intervienen en la circulación internacional de mercancías». El CESE ha ilustrado ampliamente su punto de vista sobre el carácter limitado de esta definición (véanse puntos 2.4. y siguientes). Si se acepta la sugerencia de incluir el programa de La Haya en el capítulo «Coherencia con otras políticas de la Unión», la formulación de este apartado debería modificarse en consecuencia. En cualquier caso, debe aclararse la redacción del texto, que permite una interpretación alternativa: o se habla de «Administraciones… que intervienen en la circulación internacional de mercancías», como alternativa a las «agencias», o se habla de «administraciones» en general, en cuyo caso habría que aclarar que con tal dicción la Comisión ha querido señalar una apertura coherente con el programa de La Haya. La formulación, que resulta un tanto vaga, y, por consiguiente, su interpretación, dejan un amplio margen de incertitud.

3.3 **Artículo 4: sistemas, servicios y calendario.** Tal como se indica en el punto 2.7, los plazos de aplicación del sistema parecen demasiado optimistas: la Comisión debería ahondar más en este punto, a nivel técnico, con los Estados miembros y con **sus servicios directamente interesados**, para lograr que todos puedan garantizar explícitamente que están en condiciones de respetar los compromisos adquiridos en los plazos establecidos.

3.4 **Artículo 9: recursos**. El artículo 9 distribuye entre la Comisión y los Estados miembros los recursos humanos, presupuestarios y técnicos necesarios: la Comisión es responsable de los componentes comunitarios y los Estados miembros de los componentes nacionales. La formulación de este artículo es correcta, pero está vinculada al contenido del artículo 10 en lo que se refiere al sentido y al contenido de los conceptos de «componentes comunitarios» y «componentes nacionales».

3.5 **Artículo 10: disposiciones financieras.** Este artículo tampoco se presta a críticas en lo que a su formulación se refiere, pero presenta riesgos en cuanto a su interpretación. El apartado 3 establece que los Estados miembros sufragarán los gastos de los componentes nacionales, «incluidas las interfaces con otros órganos de la Administración y con los operadores económicos». Cabría suponer que **los portales** –que en general funcionan en la lengua nacional correspondiente y se realizan según las necesidades del operador del país– han de considerarse como **componentes nacionales**. No obstante, en la exposición de motivos se explica (véase punto 2.6) que éstos se han incluido entre los **componentes comunitarios**, interpretación que escaparía a quien leyera únicamente el texto del artículo. El CESE considera que debe revisarse este apartado: su contenido, en caso de que se acepten sus observaciones, o al menos la forma, en caso contrario, para que se respete el principio de transparencia.

3.6 **Artículo 12: informes.** A más tardar el 31 de diciembre de cada año, los Estados miembros deberán entregar a la Comisión un informe sobre la marcha de los trabajos y los resultados obtenidos; por su parte, la Comisión enviará a los Estados miembros, a más tardar el 31 de marzo de cada año, un informe consolidado que podrá contener los resultados de eventuales visitas de seguimiento y otros controles. En principio no hay nada que objetar, pero cabe preguntarse cuáles serían las implicaciones de estas «visitas de seguimiento» y si sus resultados deberían hacerse públicos.

3.7 **Artículo 13: consulta a los operadores económicos.** Se prevé que la Comisión y los Estados miembros realicen «consultas periódicas» a los operadores económicos en todas las fases de la preparación, el desarrollo y la instauración de los sistemas y servicios. La consulta se llevaría a cabo a través de un mecanismo que reúna periódicamente a una selección representativa de operadores económicos. El CESE considera que este tipo de mecanismos es coherente con la práctica normal comunitaria y respeta los principios de la consulta y la transparencia; por otra parte, es necesario, a la luz de la experiencia, que la consulta no deje entrever demasiadas exigencias dispares y tendencias opuestas que puedan crear obstáculos cuya superación acarree plazos prolongados y compromisos no racionales. Por consiguiente, es necesario que la fase consultiva sea suficientemente exhaustiva para que sea compatible con la exigencia de una decisión rápida.

3.8 **Artículo 14: países en vías de adhesión y países candidatos.** El artículo prevé que la Comisión informe a dichos países de las iniciativas tomadas y de los progresos realizados en las distintas fases, permitiéndoles participar en éstas. La formulación es vaga: no se precisa si estos países pueden participar como miembros activos o solamente como observadores, ni si se les autoriza a crear sistemas aduaneros paralelos con vistas a su adhesión, ni si, en tal caso, pueden o no beneficiarse de contribuciones del presupuesto comunitario. El CESE pide que esta disposición se formule de una forma más transparente.

Bruselas, 13 de septiembre de 2006.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND