

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

519º PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 21 Y 22 DE SEPTIEMBRE DE 2016

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el marco jurídico de la Unión para las infracciones y sanciones aduaneras»

[COM(2013) 884 final — 2013/0432 (COD)]

(2016/C 487/08)

Ponente general: **Antonello PEZZINI**

Consulta	Parlamento Europeo, 22.6.2016
Fundamento jurídico	Artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en el pleno	21.9.2016
Pleno n.º	519
Resultado de la votación	173/0/3
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo siempre ha defendido que una Unión Aduanera eficiente es un elemento esencial del proceso de integración europea, para garantizar la libre circulación de mercancías de manera segura y transparente, de conformidad con las normas sobre competencia, protegiendo al máximo a los consumidores y el medio ambiente, luchando eficazmente contra las infracciones, el fraude y la falsificación y facilitando el desarrollo del comercio legítimo.

1.2. El Comité apoya decididamente los objetivos de la propuesta de la Comisión en la medida en que las medidas anunciadas persiguen:

- constituir un primer paso hacia un régimen efectivo de aduana única europea, dotado de una gobernanza unitaria y de instancias administrativas y jurisdiccionales aduaneras comunes como: un tribunal europeo de aduanas; disposiciones comunes de aplicación de las normas del código aduanero; un sistema informático único, con procedimientos de conformidad uniformes; una interpretación reglamentaria unívoca que facilite el desarrollo del comercio intra y extracomunitario;
- dar seguridad jurídica en cuanto a la reglamentación y su aplicación uniforme en toda la Unión, por medio de un régimen homogéneo de detección e imputación de infracciones y sanciones, civiles y no penales, proporcionales a los derechos eludidos y a su gravedad, en un marco de umbrales mínimos y máximos comunes, incluida la posibilidad de sanciones no pecuniarias;

- incluir dentro de la normativa sistemas comunes reforzados de prevención y disuasión de infracciones con ayuda de una modelización TIC de conformidad y de sistemas de alerta temprana;
- establecer mecanismos comunes de resolución de litigios y transacción sobre las sanciones impuestas para racionalizar y acelerar el desarrollo del comercio europeo y evitar largos y costosos procedimientos legales;
- responder plenamente a las obligaciones que se derivan de los marcos de referencia internacionales de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Organización Mundial de Aduanas (OMA).

1.3. El CESE pide que en los objetivos de la directiva se añada que dicho instrumento, que permite converger de forma gradual pero necesaria hacia un único régimen reglamentario unitario, desde el punto de vista de la aplicación e interpretación, debe completarse con el control y la supervisión del mercado basados en mecanismos automáticos de detección que no obstaculicen el desarrollo del comercio europeo legítimo.

1.4. El Comité recomienda que el informe bienal que debe presentarse al Parlamento Europeo (PE), el Consejo y el CESE, además de la evaluación del grado de convergencia de la aplicación de la nueva legislación a nivel territorial, incluya una propuesta de indicadores, para las próximas fases, hacia la creación de:

- una auténtica **Agencia Europea de Aduanas**,
- un **Tribunal Europeo de Aduanas**,
- la constitución de un **cuerpo aduanero común**, eficiente y eficaz, para alinear los sistemas aduaneros de infracciones y sanciones sobre una base normativa y de aplicación única, que cuente con una interpretación unívoca.

2. Introducción

2.1. La Unión Aduanera (UA) es la piedra angular de la Unión Europea. La legislación aduanera de la Unión está plenamente armonizada desde el punto de vista de las normas sustantivas y de procedimiento desde 1992. En 2013 se aprobó el nuevo Código aduanero (código aduanero de la Unión), mediante el Reglamento (UE) n.º 952/2013, que entró en vigor este año.

2.2. Las cuestiones aduaneras, por lo que se refiere a los aspectos reglamentarios, son competencia exclusiva de la Unión con arreglo al artículo 3 del TFUE, mientras que corresponden a los Estados miembros las actividades dirigidas a organizar los controles, el sistema de sanciones y las medidas de aplicación reglamentaria en el marco de la cooperación judicial en materia penal (título V del TFUE).

2.3. Las operaciones aduaneras de la UE representan casi el 16 % del comercio mundial, con unas importaciones y exportaciones por valor de más de 3,5 billones de euros al año. Los derechos de aduana percibidos en 2013 ascendieron a 15 300 millones de euros, casi el 11 % del presupuesto de la UE.

2.4. Los sistemas nacionales de infracciones y sanciones aduaneras no armonizados pueden fomentar que el comercio ilegal desplace los intercambios hacia los Estados miembros en los que existan menos riesgos de ser descubiertos y con sanciones más bajas, mientras que las empresas que operan legalmente deben soportar costes más elevados cuando operan en múltiples jurisdicciones; asimismo, los diferentes regímenes sancionadores pueden alterar los flujos comerciales y las pautas de la actividad económica en el mercado único, así como suponer una ventaja para las empresas que operan en países con controles aduaneros menos estrictos.

2.5. Desde que se puso en marcha el programa Aduana 2013, se han analizado los regímenes nacionales de los Estados miembros aplicables a las infracciones y las sanciones aduaneras, poniendo de relieve un número significativo de diferencias entre los regímenes, que ha sido confirmado por recientes análisis exhaustivos ⁽¹⁾.

2.6. En efecto, la lucha contra las infracciones de la normativa aduanera sigue 28 ⁽²⁾ regímenes jurídicos y tradiciones administrativas o jurídicas diferentes, con grandes divergencias en las definiciones y la severidad de dichas sanciones: la falta de uniformidad en la aplicación de la legislación aduanera repercute en las condiciones de competencia, que deberían ser homogéneas en el mercado interior.

2.7. Las divergencias en la aplicación de la normativa se refieren especialmente a: la naturaleza de las sanciones administrativas o penales, los tipos de sanciones, los umbrales y la amplitud de la infracción, los sistemas de resolución/transacción, los niveles y tipos de responsabilidad, las circunstancias agravantes o atenuantes, los plazos de procedimiento y de prescripción y la responsabilidad de las personas jurídicas.

⁽¹⁾ Véase *Analysis and effects of the different Member States' customs sanctioning systems*. PE 569.990, enero de 2016.

⁽²⁾ En la actualidad.

2.8. Resulta necesario superar las divergencias de aplicación y armonizar los sistemas aduaneros europeos con arreglo al principio de una aduana única, en la que los Estados miembros permitan mecanismos de resolución de conflictos para las liquidaciones en caso de infracciones aduaneras, en función de la naturaleza y alcance del incumplimiento, con el fin de evitar largos y costosos procedimientos legales para ambas partes.

2.9. Por lo demás, cabe recordar que la Unión Aduanera es el brazo operativo de gran parte de las medidas de política comercial de la UE y permite aplicar numerosos acuerdos internacionales en relación con los flujos comerciales, desarrollando —a través de las administraciones de los Estados miembros— importantes procesos horizontales de gestión de los datos y de gestión de los operadores comerciales y las aplicaciones; las divergencias de aplicación que tiene el sistema europeo ya han sido objeto de reclamaciones ante la OMC.

2.10. Ante los graves problemas de funcionamiento que afronta la Unión Aduanera, debido a las divergencias de aplicación de la reglamentación que pueden poner en peligro su eficacia global, el CESE ya destacó la necesidad de «que siga una única política aduanera, basada en procedimientos uniformes, actualizados, transparentes, eficaces y simplificados, que sea capaz de contribuir a la competitividad económica de la UE a escala global»⁽³⁾.

2.11. Para la realización de un verdadero mercado interior, como subrayó el CESE⁽⁴⁾, es importante garantizar plazos vinculantes de ejecución de las disposiciones de aplicación; una interpretación uniforme de la reglamentación aduanera de la Unión, que debe actuar como administración única, con el fin de establecer: un trato uniforme de los operadores en cualquier punto del territorio aduanero de la UE; facilidades para acceder al estatuto de operador económico autorizado; una actualización ampliamente difundida entre todos los operadores afectados; procedimientos informatizados y una formación de calidad de los recursos humanos. En esencia, deberíamos ser capaces de realizar una **aduanas única europea**.

2.12. Solo con avances eficaces hacia una aduana única europea y estructuras adecuadas de gobernanza se podrá solucionar un funcionamiento operativo de la Unión Aduanera que sigue siendo complejo y nada homogéneo.

3. La propuesta de la Comisión

3.1. El principal objetivo de la propuesta de Directiva de la Comisión es establecer, mediante una directiva de armonización, un marco jurídico común destinado a lograr:

- igualdad de trato de los operadores económicos;
- protección eficaz de los intereses financieros de la UE;
- aplicación efectiva de la normativa en materia de infracciones y sanciones aduaneras;
- situación de seguridad jurídica (*lex certa*) y de condicionalidad y proporcionalidad de las sanciones (*nulla poena sine culpa*);

garantizando el cumplimiento de las normas aduaneras de manera uniforme en toda la UE mediante la aplicación armonizada de una reglamentación sobre infracciones y sanciones aduaneras, con el fin de evitar excesivas diferencias entre los sistemas nacionales de infracciones y sanciones que puedan alterar las normas de competencia y condicionar la libre circulación de mercancías.

3.2. En particular, el ejecutivo comunitario, habida cuenta de la base jurídica elegida, el artículo 33 del TFUE, propone:

- una larga tipología de infracciones repartidas en tres grandes categorías: infracciones punibles en caso de *strict liability* (concepto asimilable a la responsabilidad objetiva), infracciones cometidas por falta o negligencia, así como infracciones cometidas dolosamente;

⁽³⁾ Véase el DO C 229 de 31.7.2012, p. 68.

⁽⁴⁾ Véanse los dictámenes del CESE: DO C 229 de 31.7.2012, p. 68 y DO C 251 de 31.7.2015, p. 25.

- una escala de sanciones «efectivas, disuasorias y proporcionadas» en cada una de las categorías, de conformidad con los criterios establecidos en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ⁽⁵⁾;
- un abanico de las sanciones que pueden imponerse, del 1 al 30 % del valor de la mercancía, o un importe a tanto alzado si la infracción se refiere a determinados estatutos o autorizaciones;
- la introducción, para solucionar las diferencias sobre los límites temporales de las facultades sancionadoras, de un plazo de prescripción de cuatro años desde la fecha de la infracción o, en caso de infracciones continuadas o reiteradas, desde el día en que cesan;
- la introducción de mecanismos de suspensión del procedimiento administrativo, en caso de que se inicie un proceso penal por los mismos hechos;
- el fomento de la cooperación y el intercambio de información entre los Estados miembros.

3.3. La propuesta, que la Comisión Europea presentó hace tres años, ha sido examinada por el Parlamento Europeo y ha suscitado objeciones de varios Estados miembros. El Parlamento lituano alegó que «la base jurídica elegida (artículo 33 del TFUE) para la propuesta no autoriza a la Unión para tomar medidas destinadas a establecer un marco para las infracciones de la legislación aduanera de la Unión en el que se fijen sanciones para las mismas» ⁽⁶⁾, por lo que no respeta el principio de subsidiariedad, especialmente al no cumplir los requisitos del principio de atribución que establecen que la Unión únicamente actuará si los Tratados facilitan una base jurídica de acción.

3.4. El PE ha reiniciado el examen de la propuesta, confiando la redacción de su dictamen a Kaja Kallas, ponente de la Comisión IMCO, quien solicita la ampliación de la base jurídica al artículo 114 del TFUE ⁽⁷⁾, que establece la consulta obligatoria al CESE, tal como se indica en la carta de consulta del CESE por el presidente de la Comisión IMCO del Parlamento Europeo.

3.5. El CESE está totalmente de acuerdo con esta elección y destaca la importancia de que exista un sistema aduanero **homogéneo**, capaz de aportar valor y unidad, no solo al mercado interior, sino al conjunto de la sociedad europea, ahora más que nunca en busca de sistemas unitarios.

4. Observaciones generales

4.1. El Comité Económico y Social Europeo siempre ha defendido que una Unión Aduanera eficiente es un elemento esencial del proceso de integración europea, para garantizar la libre circulación de mercancías, de conformidad con las normas sobre competencia y protegiendo al máximo a los consumidores y el medio ambiente.

4.2. El CESE considera que es esencial garantizar un enfoque común para la prevención, la disuasión y la identificación unívoca de las infracciones, así como una gestión uniforme de la determinación de las sanciones, incluidos los sistemas de acuerdos de transacción, para garantizar una aplicación uniforme y no discriminatoria de la legislación de la UE en todo el territorio de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 del TFUE.

4.3. El CESE defiende firmemente una aceleración del proceso de evolución hacia una aduana única europea basada en una gobernanza unitaria con una agencia europea de aduanas y el establecimiento de instancias administrativas y judiciales comunes ⁽⁸⁾, con un Tribunal Europeo de Aduanas ⁽⁹⁾, siguiendo el ejemplo del sistema estadounidense, con el fin de aplicar un único sistema de infracciones y un sistema unitario de sanciones en última instancia, completado por la activación *ex ante* de sistemas de prevención y sistemas de resolución/transacción destinados a limitar o eliminar los litigios costosos y que penalizan el comercio comunitario, sobre todo para las pequeñas y medianas empresas.

⁽⁵⁾ Véanse las sentencias del Tribunal de Justicia en los asuntos C-382/92 y C-91/02.

⁽⁶⁾ Véase Seimas de la República de Lituania — Conclusiones de la Comisión de Asuntos Europeos, documento n.º ES-14-51, 9.7.2014 n.º 100-P-71.

⁽⁷⁾ El artículo 33 del TFUE es la base jurídica adecuada para un marco de cooperación entre las autoridades aduaneras. El artículo 114 del TFUE constituye la base jurídica para aprobar medidas de armonización relativas al mercado interior. Las medidas de armonización contempladas en dicho artículo requieren como condición previa que existan entre las legislaciones de los Estados miembros divergencias capaces de perturbar los intercambios comerciales en el mercado interior.

⁽⁸⁾ Este objetivo es jurídicamente viable sobre la base del artículo 257 del TFUE, ya aplicado por el Tribunal de la Función Pública (es decir, el Tribunal de los asuntos laborales de los funcionarios europeos) y, en última instancia, también podría utilizarse para crear un tribunal europeo de marcas y patentes.

⁽⁹⁾ El modelo de referencia podría ser el de la *U.S. Court of International Trade*. «The Customs Courts Act of 1980 creates a comprehensive system for judicial review of civil actions arising out of import transactions and federal transactions affecting international trade».

4.4. El Comité considera que la aplicación uniforme de la reglamentación aduanera de la UE también debe cubrir la fase de los litigios para los operadores económicos, tanto desde el punto de vista del mercado interior como internacional, así como un enfoque *ex ante* de prevención, basado en soluciones telemáticas de las TIC, unívocas y reforzadas, para evitar excesivas cargas burocráticas de identificación.

4.4.1. El Comité reitera la importancia de aplicar «una política aduanera basada en unos procedimientos uniformes, transparentes, eficaces, eficientes y simplificados, que permita a la Unión Europea afrontar la competencia mundial y a las empresas y los consumidores europeos proteger sus derechos [...], así como la propiedad intelectual»⁽¹⁰⁾.

4.5. El CESE está convencido de que todo sistema europeo de infracciones, resolución y transacción sobre las sanciones debe ir acompañado de medidas que cubran todos los demás elementos que forman parte del sistema de aplicación general de la reglamentación, como la supervisión, el control, la investigación y el seguimiento.

4.6. El Comité considera esencial que se garantice la seguridad jurídica respecto de la reglamentación y su aplicación uniforme en toda la UE, con un régimen homogéneo de detección e imputación de las infracciones, mediante categorías precisas y bien definidas, y de medidas sancionadoras, civiles y no penales, proporcionales a su gravedad, en un marco de umbrales mínimos y máximos comunes, que impongan una convergencia de directrices, previendo asimismo sanciones no pecuniarias.

4.7. En opinión del CESE, este primer paso de convergencia de los sistemas de infracciones y sanciones de la legislación aduanera común debería:

- alinear los plazos de prescripción con los de la notificación de las deudas aduaneras, que ascienden a tres años, tal como se establece en el Código aduanero;
- garantizar que las infracciones se sancionen en función del grado de culpabilidad;
- ajustar las multas pecuniarias de manera proporcionada y en función de los derechos eludidos y no del valor de la mercancía.

4.8. El CESE insiste en la necesidad de garantizar una plena interoperabilidad entre las diferentes bases de datos existentes en el sistema europeo de supervisión del mercado, para aumentar la capacidad disuasoria de las infracciones, sobre la base de una estrategia común y con un importante apoyo de los programas comunitarios, con el fin de garantizar el intercambio de información entre las diversas autoridades a distintos niveles, en tiempo real, sobre todo cuando se trate de infracciones y sanciones graves, para reforzar la lucha contra el comercio ilícito y simplificar las disposiciones del comercio legítimo.

4.9. De conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el Comité apoya la inclusión del artículo 114, además del artículo 33, en la base jurídica de la propuesta, ya que las medidas a las que se hace referencia en el artículo 114 del TFUE están dirigidas a mejorar las condiciones de funcionamiento del mercado interior y contribuyen a eliminar el falseamiento de la competencia, lo cual también coincide con el espíritu de la propuesta legislativa de que se trata.

4.10. El CESE pide que, a la espera de una Unión Aduanera efectiva, se refuercen las actuaciones de la UE para formar y desarrollar los recursos humanos cualificados y para potenciar las capacidades de gestión del marco legislativo comunitario, especialmente con medidas sobre las capacidades administrativas y la constitución de un núcleo de fuerza aduanera común que garantice una aplicación uniforme de los regímenes de sanciones, resolución y transacción.

4.11. El Comité recomienda que, en el informe que la Comisión debe presentar cada dos años al Parlamento Europeo, al Consejo y al CESE, no solo se incluya una evaluación del nivel de convergencia sobre la aplicación de los Estados miembros, sino también, y sobre todo, un panorama sinóptico de los indicadores clave de los resultados de las sanciones aduaneras, la difusión de las mejores prácticas, la eficacia de los servicios correspondientes y la eficacia del marco legislativo comunitario adoptado, para considerar los siguientes pasos en el camino hacia la creación de una **verdadera Agencia Europea de Aduanas, un Tribunal Europeo de Aduanas y la constitución de un cuerpo aduanero común eficaz y eficiente.**

Bruselas, 21 de septiembre de 2016.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

⁽¹⁰⁾ Véase el Dictamen del CESE (DO C 271 de 19.9.2013, p. 66).