

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el programa «Aduana» para la cooperación en el ámbito de las aduanas

[COM(2018) 442 final — 2018/0232 (COD)]

(2019/C 62/07)

Ponente: **Laure BATUT**

Consulta	Parlamento Europeo, 14.6.2018 Consejo de la UE, 27.6.2018
Fundamento jurídico	Artículos 114, 33 y 207 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	.2.10.2018
Aprobado en el pleno	17.10.2018
Pleno n.º	538
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	191/3/5

1. Conclusiones y recomendaciones

El CESE celebra la importancia concedida a las aduanas en el mercado interior y el objetivo de la propuesta de respaldar la unión aduanera y a las autoridades aduaneras brindándoles un nuevo instrumento financiero para acompañar la aplicación de la política en este ámbito, a fin de asegurar una aplicación uniforme de las normas. El CESE considera que, a medio plazo, y a nivel político, las aduanas de la UE, que ya aplican un código normativo común, deberían funcionar como una sola entidad.

1.1. Sobre el presupuesto y la aplicación del programa Aduana:

1.1.1. El CESE considera que la suma prevista para el programa Aduana, que asciende a 950 millones EUR para un período de siete años, es decir 5,02 millones EUR de media por año y país (UE de los Veintisiete), puede ser insuficiente respecto de la magnitud de los objetivos de la propuesta y de las aspiraciones definidas para las personas, las redes, las tecnologías y los materiales; dado que la carga recaerá, en lo que les compete, en los Estados, el Comité recomienda a la Comisión que facilite a las autoridades aduaneras nacionales el uso pleno e íntegro del programa, así como de las sinergias anunciadas entre programas; expresa su deseo de que la Comisión vele por la flexibilidad entre los capítulos presupuestarios del marco financiero plurianual (MFP).

1.1.2. El CESE reconoce que es difícil formular hipótesis numéricas sobre el coste del *Brexit*, que podría resultar muy elevado; recomienda ajustar el texto de manera progresiva, sin penalizar la realización del mercado interior de los Veintisiete y teniendo en cuenta la necesidad fundamental de disponer de agentes bien formados y de instrumentos y procedimientos aduaneros comunes y competitivos frente a países como los EE. UU. o China.

1.2. Sobre la informática en el programa:

Puesto que se trata del mayor valor añadido esperado del programa, y habida cuenta de la necesidad de garantizar el correcto desarrollo de la estrategia informática en el ámbito aduanero⁽¹⁾, el CESE acoge favorablemente la integración de los instrumentos destinados a financiar y facilitar el desarrollo y mantenimiento de los sistemas informáticos aduaneros transeuropeos, incluida la integración de herramientas de planificación informática en el dispositivo, especialmente si contribuyen a reducir las disparidades entre los Estados miembros.

1.2.1. **Sobre la innovación tecnológica:** El CESE recomienda que se utilice el programa para que las innovaciones tecnológicas alcancen simultáneamente a todos los Estados participantes.

⁽¹⁾ COM(2018) 178 final: Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de 11.4.2018.

1.2.2. **Sobre las cooperaciones digitales:** Para aprovecharlas al máximo, el CESE recomienda alentar a los Estados miembros a actuar para reducir sus disparidades de prácticas y competencias, e intensificar su voluntad común de luchar contra los fraudes.

1.3. *Sobre el refuerzo de las competencias:*

El CESE considera que el refuerzo de las competencias de los agentes de las administraciones y la formación aduanera son esenciales para el buen funcionamiento de la cooperación aduanera de la UE. Recomienda por tanto sacar al programa todo su partido para proseguir unos cambios ya iniciados ⁽²⁾ que, años después del programa Matthaeus, podrían ampliarse mediante un Erasmus aduanero (intercambios temporales de agentes de todas las categorías).

1.3.1. El CESE recomienda que se garantice a las autoridades aduaneras el título de «autoridades facultadas» para acceder a los sistemas interoperables de control de las personas en las fronteras ⁽³⁾.

1.4. *Sobre los derechos fundamentales:*

El CESE recomienda que el programa contribuya a reforzar, en su zona operativa, el respeto de los derechos fundamentales y la protección de datos.

1.5. *Sobre los indicadores:*

El CESE recomienda que se ayude a los Estados participantes a cumplir adecuadamente su obligación de presentar un informe sobre la aplicación del programa según los indicadores propuestos, y que se tenga en cuenta que las restricciones que pesan sobre los presupuestos públicos no siempre permitirán a las administraciones nacionales disponer de tiempo o agentes suficientes. El CESE sugiere que, al menos durante los cinco primeros años, se realice una comparación entre todos los Estados miembros.

1.6. *Sobre la gobernanza:*

El CESE se muestra favorable a un diálogo abierto sobre la aplicación del programa entre los Estados miembros, la Comisión y las partes interesadas pertinentes. Recomienda que el respaldo renovado del Consejo Europeo le confiera, al cabo de los años y de forma transversal, cierta visibilidad, y que se favorezcan las condiciones necesarias para su completo éxito, como por ejemplo la armonización fiscal entre Estados miembros, el compromiso de todos los países participantes en las formaciones y su voluntad de invertir en la cooperación, combatir el fraude y practicar un comercio justo.

2. Introducción

2.1. En el MFP propuesto por la Comisión Europea, el programa Aduana tiene por objeto **apoyar la cooperación** entre autoridades aduaneras y **proteger los intereses económicos y financieros** de la Unión. La unión aduanera se dota así, cincuenta años tras su creación, de un marco legislativo armonizado a escala europea. No obstante, aún queda mucho por hacer para asegurar que las aduanas de los Estados miembros cumplan sus funciones de manera equivalente y uniforme. El territorio aduanero común y el arancel exterior común existen y prohíben los derechos de aduana y los gravámenes de efecto equivalente entre los Estados miembros. Sin embargo, subsisten las disparidades, y un «turismo aduanero» equiparable a la competencia desleal se introduce a través de las lagunas en la aplicación de las normas, que compete, al igual que las sanciones aduaneras, a cada Estado miembro.

2.2. La aplicación uniforme se complica aún más debido **a las múltiples facetas del papel de las aduanas**. Estas se encuentran en el punto de equilibrio político entre las normativas nacionales, europeas e internacionales de comercio y la libertad de circulación. Se ocupan de las mercancías —lícitas, cuya circulación debe favorecer, ilícitas, que debe interceptar, y peligrosas, que debe detener—. Producen, en determinados Estados miembros, las estadísticas del comercio exterior.

2.3. Las aduanas **velan además por el respeto de numerosas normativas no aduaneras:**

- a) protegen a la población de las amenazas terroristas, medioambientales y sanitarias, de las armas de fuego y de las drogas, y controlan los movimientos de divisas, los derechos de propiedad intelectual, la salud y la seguridad públicas, la seguridad de los productos, la protección de las especies salvajes y del medio ambiente, etc. Su función en el ámbito de la seguridad, en todas sus facetas, es cada vez más importante;
- b) las autoridades aduaneras desempeñan también un papel esencial a la hora de garantizar la integridad de la cadena de suministro. Las sinergias entre otros programas financieros del MFP y el programa Aduanas son numerosas.

⁽²⁾ SWD(2017) 34 final.

⁽³⁾ COM(2017) 793 y 794 final — 2017/0351 y 352 (COD).

2.4. Las aduanas ya utilizan dispositivos y tecnologías digitales que han reducido los tiempos de control y los gastos públicos, a pesar del aumento de los volúmenes del comercio mundial y de la delincuencia transnacional. Son una **herramienta esencial para los gobiernos y para la Unión**. Pueden ser movilizadas en todo el territorio de la UE para la protección de los intereses financieros de esta (por ejemplo, los derechos de aduana/EE. UU.) y la protección de los ciudadanos (por ejemplo, la enfermedad de las «vacas locas»). La Guardia Europea de Fronteras y Costas⁽⁴⁾ las refuerza.

3. Resumen de la propuesta de Reglamento

3.1. Para el período 2021-2027⁽⁵⁾, la Comisión Europea ha centrado su proyecto presupuestario global en los **objetivos políticos de la Unión de los Veintisiete**. Entre estos objetivos, el nuevo programa Aduana se inscribe en una continuidad y alcance reforzados del programa Aduana 2020 y tiene por objeto apoyar la aplicación del Código Aduanero de la Unión (CAU)⁽⁶⁾ y de la política aduanera. A tal fin, se centra fundamentalmente en una cooperación estructurada, metodológica y presupuestaria, así como en el refuerzo de la cooperación operativa entre los Estados miembros y, más allá, con los países «participantes», lo que incluye a los países candidatos y en vías de adhesión.

3.2. El número de declaraciones en aduana aumenta (aproximadamente 310 millones en 2016, lo que equivale a diez declaraciones por segundo, de las cuales el 98 % se presentaron de forma electrónica). El CAU **ya ha lanzado el proyecto de digitalización masiva de diecisiete sistemas electrónicos** para 2020-25 para apoyar la competitividad de las empresas europeas. La Comisión considera que serán el mayor valor añadido del programa Aduana.

3.3. Las evaluaciones de impacto han mostrado la necesidad de **reforzar las competencias y la coordinación entre administraciones aduaneras de la UE**, así como de **indicadores simplificados** para reducir sus cargas administrativas. La propuesta menciona una intensificación de las acciones, tanto en el plano operativo, con intercambios estructurales de buenas prácticas y conocimientos operativos entre Estados miembros, como mediante una gama de sistemas e infraestructuras informáticos, para crear unas aduanas⁽⁷⁾ totalmente en línea. Los proyectos se desarrollarán a lo largo de varios años y en clara sinergia con el programa Fiscalis.

3.4. La Comisión **respetará los compromisos internacionales** contraídos por la UE en la OMC y, para ser conformes al mensaje político de su Comunicación sobre la gobernanza⁽⁸⁾, las administraciones aduaneras de los Estados miembros deberán funcionar como si formasen **una sola entidad**.

3.5. Juntando el ahorro que permitirán el *Brexit*, las reformas y la austeridad con las nuevas contribuciones que se pedirán a los Estados miembros, la Comisión propone un marco financiero plurianual total de la Unión de 1 279 000 millones EUR para el período 2021-2027, lo que equivale al 1,11 % de la riqueza producida por los Veintisiete, de los cuales **950 millones EUR se destinan al programa Aduana**.

3.5.1. Gracias a diferentes combinaciones de financiación se lograrán sinergias, a través de una nueva flexibilidad entre diferentes capítulos, en la gestión del presupuesto global, por ejemplo para la informática. Las aduanas nacionales podrán recurrir al Fondo de Gestión Integrada de las Fronteras al objeto de mejorar sus equipos de control (compra, mantenimiento y modernización de los equipos admisibles), mientras que el programa Aduana apoyará todas las acciones conexas, como las acciones de cooperación para la evaluación de las necesidades de equipamiento o las acciones de formación en relación con los equipos adquiridos.

3.5.2. El programa de apoyo a las reformas estructurales podrá mejorar las capacidades administrativas de las aduanas de la Unión. El programa Aduana ayudará a las autoridades aduaneras a proteger los intereses financieros de la UE y se beneficiará asimismo del apoyo del programa de lucha contra el fraude que sucederá al programa Hércules III⁽⁹⁾ en curso y al sistema de información antifraude que apoya la asistencia mutua en materia aduanera. Actuará en sinergia con Fiscalis, las actividades de la Fiscalía Europea y el programa Justicia del Fondo de Justicia, Derechos y Valores en lo que se refiere a la formación sobre la aplicación de la legislación aduanera de la UE.

⁽⁴⁾ Reglamento (UE) n.º 2016/1624.

⁽⁵⁾ COM(2018) 322 final.

⁽⁶⁾ El CAU —Código Aduanero de la Unión, Reglamento (UE) n.º 952/2013, aplicación 1.5.2016— prevé la posibilidad de que un operador transmita sus declaraciones a una sola oficina aduanera en la Unión (centralización), incluso si las mercancías pasan por diferentes lugares; fija por objetivo desmaterializar al 100 % las formalidades aduaneras antes del 31 de diciembre de 2020.

⁽⁷⁾ Decisión n.º 70/2008/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2008, «Aduana sin papel».

⁽⁸⁾ DO C 434 de 15.12.2017, p. 43.

⁽⁹⁾ Hércules III [Reglamento (UE) n.º 250/2014, 104,9 millones EUR] tiene como objetivo proteger los intereses financieros de la UE apoyando acciones destinadas a luchar contra las irregularidades, el fraude y la corrupción que afectan al presupuesto de la UE. Lo gestiona la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF).

4. Observaciones generales

4.1. Aplicación del programa Aduana

4.1.1. El 24 de marzo de 2018, el Parlamento Europeo recomendaba un aumento del presupuesto total de la Unión de 219 000 millones EUR. La Comisión quiere hacer hincapié en **el valor añadido europeo** respecto a los gastos públicos nacionales. Sin embargo, el aumento total asciende a un mero **1,11 % de la riqueza producida** ⁽¹⁰⁾ **por la UE** (1,13 % en el período anterior). El promedio de 1993 a 1999 era de 1,25 %. El CESE, que aboga desde hace años por un aumento de los recursos propios de la UE ⁽¹¹⁾, expresa su deseo de que la voluntad política de realizar el mercado interior se materialice en la política aduanera, y que las ayudas para su ejecución lleguen por tanto a las autoridades aduaneras nacionales.

4.1.2. El CESE alberga dudas acerca de la manera en que se ha determinado la suma de **950 millones EUR** para el período 2021-2027 (artículo 4, apartado 1 de la propuesta): 137,7 millones EUR por año, lo que equivale a **5,02 millones EUR por año y país (UE de los Veintisiete)**, con niveles de desarrollo diferentes; esta cifra parece baja.

4.2. En la propuesta se prevé actuar por **adjudicación de contratos y de subvenciones** con un modo de gestión directa. La **flexibilidad** del nuevo modelo de MFP permitiría crear **sinergias** entre diferentes programas, así como entre las diferentes misiones de las aduanas, sus relaciones con otras administraciones, los demás ámbitos de intervención de la UE, como el programa para una Europa Digital ⁽¹²⁾, Fiscalis, Justicia, etc., y los capítulos presupuestarios relacionados con ellos. El CESE considera que se trata de un buen principio, pero se pregunta cuáles serán los **criterios de admisibilidad** para la asignación de las ayudas solicitadas **a los diferentes capítulos** permeables de cada programa. Expresa su preocupación por la posibilidad de que se abra una **brecha entre la teoría y la práctica** de estas combinaciones de financiación en los casos en que se quieran asignar simultáneamente diferentes acciones a un mismo fondo, que entonces no podría multiplicarse.

4.3. La Comisión parece considerar que puede llegar un período de bonanza para los **ingresos de los Estados miembros y de la UE**, pero no se trata más que de una hipótesis difícil de verificar en un período de siete años.

4.4. La propuesta atribuye **una parte considerable de la responsabilidad presupuestaria a los Estados miembros**, que deberán desarrollar elementos a escala nacional teniendo en cuenta las limitaciones nacionales. Sin embargo, estos siguen sufriendo las **políticas de austeridad** impuestas por el Semestre Europeo y un **crecimiento que tarda en consolidarse**, en particular en la zona del euro. No obstante, gracias al instrumento de la cooperación estructurada, la propuesta permitirá a los Estados miembros trabajar juntos, en particular mediante el desarrollo de componentes de los sistemas informáticos.

5. Observaciones específicas del CESE

5.1. Informática

5.1.1. Está considerada **el valor añadido más importante del programa** ⁽¹³⁾. Las aduanas constituyen probablemente la piedra angular de la administración electrónica de la que se ha dotado a la Unión. La proliferación de las herramientas de control y de declaración exige **una interconectividad y una interoperabilidad** cada vez mayores. Esto requiere, en primer lugar, que todos los Estados miembros cuenten con **infraestructuras** informáticas aduaneras eficaces y de muy alta capacidad en todas partes. El CESE desea que las autoridades aduaneras de los Veintisiete sean reconocidas como «autoridades facultadas» para utilizar la futura arquitectura de los sistemas interoperables de control fronterizo ⁽¹⁴⁾.

5.1.2. Los artículos 7, apartado 5 y 8 de la propuesta anuncian que la tasa de financiación aplicable a los proyectos por la Comisión podrá alcanzar hasta el 100 % para las acciones de cooperación. Cuando la acción guarde relación con el desarrollo y la explotación de un sistema electrónico europeo, únicamente se asumirán los costes relacionados con los componentes comunes y de la coordinación, y los Estados miembros asumirán los costes relacionados con las responsabilidades que les corresponden en virtud del texto.

5.1.3. Innovación informática

5.1.3.1. Las redes digitales de muy alta capacidad sustentan todos los **servicios digitales innovadores**. Para que el valor añadido de la informática aduanera arroje los resultados esperados, todos los operadores privados (empresas) y públicos (autoridades de terceros países) que tienen trato con las aduanas deben acceder al mejor nivel de materiales y de servicios.

⁽¹⁰⁾ Renta nacional bruta.

⁽¹¹⁾ DO C 74 de 23.3.2005, p. 32 (punto 4.5.15).

⁽¹²⁾ COM(2018) 434 final.

⁽¹³⁾ SWD(2018) 322 final, Evaluación de impacto.

⁽¹⁴⁾ COM(2017) 793 final.

5.1.3.2. Si el plan estratégico plurianual para los sistemas electrónicos aduaneros (*e-customs* MASP-C)⁽¹⁵⁾ incorpora el programa Aduana, toda innovación digital pasará por este. El CESE solicita que toda innovación validada por las autoridades se difunda de forma segura en toda la red aduanera interconectada de la Unión, de modo que no haya pérdida de tiempo tras la validación, ni desviación alguna del tráfico comercial.

5.1.3.3. Se recuerda la necesidad de ciberseguridad para los datos y las redes en todos los ámbitos. A mayor interconexión, mayores riesgos. El CESE considera que esta necesidad es lo bastante importante como para ser mencionada en el programa y dotada de fondos, especialmente debido a que las actividades de las aduanas conllevan aspectos estratégicos.

5.2. Indicadores

5.2.1. La Comisión hace hincapié en el apoyo que puede prestar el programa en la aplicación uniforme de la legislación y de la política aduanera, y propone, para evaluarlo, indicadores originales de tipo cualitativo.

5.2.2. El CESE recomienda que se prepare a los Estados participantes mediante las formaciones previstas en el programa para esta interesante recogida de datos, tanto en lo que respecta a la recogida como al tratamiento. En un período de reducción de los presupuestos públicos, las aduanas pueden carecer de tiempo o de agentes para llevar a cabo estas investigaciones, lo que pondría en peligro su fiabilidad. Ya existen instrumentos de medición disponibles, y los programas informáticos podrían proporcionar directamente información, por ejemplo sobre la «disponibilidad de los sistemas electrónicos europeos».

5.3. Gobernanza

5.3.1. Para evitar las desviaciones del tráfico comercial, así como de la competitividad, el objetivo de la Comisión es coordinar las acciones **hacia la uniformización de la aplicación de las normas**. Desea rodearse, como en anteriores ocasiones, de **comités y grupos de expertos**, e insiste en que haya participantes de la sociedad civil.

5.3.2. Debe garantizarse la coordinación con las autoridades aduaneras nacionales y con representantes especializados a nivel operativo y a largo plazo. El CESE se muestra favorable a un **diálogo abierto con los agentes**, como expertos externos y representantes de los poderes públicos, en especial los de terceros países y los representantes de organizaciones internacionales, de operadores económicos y de la sociedad civil; agradecería 1) que antes de que finalice el programa Aduana, el Consejo Europeo lo respalde y dé prueba de interés por su realización completa; y 2) que el programa proporcionase detalles acerca de los participantes de la sociedad civil y de las vías de recurso de las que podrían disponer los ciudadanos para **hacer valer sus derechos**.

5.3.3. El Comité opina que, para alcanzar esta uniformización, conviene que todos los Estados y las instituciones de la UE trabajen en el mismo sentido y con **transparencia**. El CESE habría apreciado que, una vez adoptadas las decisiones políticas sobre las prioridades, existiera la posibilidad de distinguir entre las acciones relacionadas con el control de las mercancías lícitas, el control de las ilícitas y el control de las personas en las fronteras (en el pleno respeto de las políticas aduanera y migratoria).

5.3.4. Conviene mencionar los elementos de carácter general que fortalecerían el éxito del programa Aduana, como la armonización fiscal entre Estados miembros, el compromiso de todos los países participantes en las formaciones y su voluntad de invertir en la cooperación, combatir el fraude y practicar un comercio justo.

5.4. Refuerzo de las capacidades humanas

5.4.1. Las aduanas no parten de cero, sino que disponen de personas, materiales y conocimientos prácticos. Este punto muy importante se cita en el programa, pero no se desarrolla. Evidentemente, cualquier administración nacional deberá poder acogerse al programa Infraestructuras y **desarrollo de conocimientos**.

5.4.2. El Comité apoya la generalización de las **formaciones europeas comunes**, siguiendo el ejemplo de Europol. Podrían ser temáticas, sobre la interoperabilidad, las auditorías de OEA⁽¹⁶⁾, la lucha contra el fraude, la ciberseguridad, la seguridad interior, etc. Podrían asimismo, completando así los módulos comunes en formato digital creados ya por la Comisión Europea, ampliarse con un Erasmus aduanero dedicado a la formación continua, que permita realizar intercambios temporales de agentes de todos los grados, y financiado por el programa Aduana.

⁽¹⁵⁾ Plan estratégico plurianual para los sistemas aduaneros electrónicos (*e-customs* MASP-C Multi-Annual Strategic Plan), Taxud.a.3 (2017) 6498377.

⁽¹⁶⁾ Operador económico autorizado.

5.4.3. El Comité está convencido de que, para que la cooperación entre administraciones nacionales de **culturas diferentes** tenga éxito y para **identificar e intercambiar las buenas prácticas**, se necesitan agentes que hayan aprendido a conocerse y practicar su profesión de manera similar ⁽¹⁷⁾, en lo que se refiere al uso de las herramientas digitales, pero no solamente (competencias administrativas). El CESE considera que sería una buena política, para los Estados y para la Unión, permitir que las administraciones aduaneras conservaran su presencia sobre el terreno, a pesar de la exigencia cada vez mayor de capacidades técnicas. Manifiesta su deseo de que la austeridad, asociada a las aspiraciones formuladas en el programa, no conduzca a reducciones de personal de los servicios públicos, y que **todos puedan acceder al enriquecimiento de sus conocimientos para cooperar con sus homólogos europeos**.

5.5. *Protección de los derechos fundamentales*

5.5.1. El Comité subraya que, además de ser un instrumento de aplicación de la política aduanera, el programa Aduana puede funcionar como catalizador del respeto de los derechos fundamentales a través de formaciones armonizadas para agentes y representantes de los terceros países participantes, y que es importante no desaprovechar esta oportunidad.

5.5.2. El Reglamento general de protección de datos (RGPD) ⁽¹⁸⁾ se aplica en toda la Unión. Los usuarios comerciales, las empresas y los agentes deben respetarlo, al igual que debe aplicarse para ellos. La **protección de datos** tanto civiles como industriales y comerciales puede ser vital y debe estar garantizada por los sistemas nacionales y comunes, tanto en los procedimientos ordinarios como en los procedimientos contenciosos, así como en el comercio electrónico y en las estadísticas relacionadas con los indicadores de progreso del programa.

5.5.2.1. La gestión de las fronteras exteriores de la Unión, en cooperación con Frontex, puede incluir casos en los que los derechos humanos se vean amenazados. Las administraciones aduaneras afectadas deben respetar **los derechos humanos** tanto de los presuntos delincuentes como de sus agentes.

Bruselas, 17 de octubre de 2018.

*El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER*

⁽¹⁷⁾ Cf. en el pasado, el programa Matthaëus.

⁽¹⁸⁾ RGPD: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32016R0679>.