

IV

*(Informaciones)*INFORMACIONES PROCEDENTES DE INSTITUCIONES Y ÓRGANOS
DE LA UNIÓN EUROPEA

TRIBUNAL DE CUENTAS

INFORME ESPECIAL Nº 11/2006

**relativo al régimen de tránsito comunitario, acompañado de las respuestas
de la Comisión***(presentado en virtud del artículo 248 CE, apartado 4, párrafo segundo)**(2007/C 44/01)*

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>	<i>Página</i>
LISTA DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS		2
RESUMEN	I-IV	3
INTRODUCCIÓN	1-13	4
Definiciones y riesgos	1-4	4
Medidas correctoras aplicadas a raíz de las dificultades de la década de 1990	5-13	4
ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN	14-18	6
Principales objetivos de la fiscalización	14-15	6
Enfoque de la fiscalización	16-18	6
RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	19-66	6
Aplicación del nuevo sistema de tránsito informatizado	20-25	6
Adecuada coordinación de la Comisión	20-23	6
Deficiencias ligadas al entorno informático de los Estados miembros	24-25	7
Controles de la Comisión tras la reforma de la base jurídica	26-27	7
Insuficiencias en la aplicación del nuevo dispositivo reglamentario	28-54	7
Aplicación desigual por parte de los Estados miembros de las disposiciones reglamentarias revisadas	28-49	7
Retrasos en la comprobación de los derechos en las operaciones de tránsito no liquidadas	50-54	10
Necesidad de reforzar la lucha contra el fraude y la gestión de riesgos	55-66	10
Limitación de la fiabilidad y exhaustividad de los datos	55-62	10

	<i>Apartados</i>	<i>Página</i>
Lagunas en la gestión de riesgos y en el análisis de los aspectos asociados al fraude	63-66	11
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	67-74	11
Aplicación del NSTI	69	11
Aplicación del nuevo dispositivo reglamentario	70-72	12
Lucha contra el fraude y gestión de riesgos	73-74	12
ANEXO I		14
ANEXO II		15
Respuestas de la Comisión		16

LISTA DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

CEE	Comunidad Económica Europea
EWS	<i>Early Warning System</i> (sistema de alerta rápida)
DO	Diario Oficial
MCC	<i>Minimum Common Core</i> (núcleo mínimo común)
NSTI	Nuevo sistema de tránsito informatizado
OLAF	Oficina de Lucha contra el Fraude
UE	Unión Europea
DG BUDG	Dirección General de Presupuesto
DG TAXUD	Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera
CE	Comunidades Europeas

RESUMEN

I. Los fraudes que han afectado al régimen de tránsito ocasionaron entre 1990 y 1994 una pérdida de ingresos para el presupuesto comunitario estimada en 320 millones de ecus. El Parlamento Europeo, el Consejo y el Tribunal de Cuentas Europeo preconizaron entonces la informatización de los procedimientos de tránsito, la reforma de su base jurídica y un refuerzo de los controles materiales basado en un sistema común de análisis de riesgos.

II. En respuesta a estas recomendaciones, la Comisión presentó en 1997 un «Plan de acción para el tránsito en Europa». En 2001 estableció un marco regulador revisado y, hasta el final de 2005, coordinó la aplicación de un nuevo sistema de tránsito informatizado (NSTI) que permite el intercambio de mensajes electrónicos entre las oficinas de aduanas de todos los Estados miembros.

III. El Tribunal ha examinado la aplicación del nuevo dispositivo reglamentario y del NSTI en 11 Estados miembros centrándose en la liquidación de las operaciones de tránsito, en la eventual percepción de los derechos de aduanas correspondientes y en las medidas de lucha contra el fraude. He aquí las principales constataciones:

- a) la Comisión ha coordinado correctamente y ha sostenido de manera eficaz la aplicación del NSTI;
- b) el nuevo dispositivo reglamentario relativo a los procedimientos simplificados, a los procedimientos de búsqueda y a los procedimientos de recaudación para las operaciones de tránsito no liquidadas se ha aplicado frecuentemente de forma incorrecta en los Estados miembros fiscalizados;
- c) los Estados miembros han aplicado de manera dispar las disposiciones reglamentarias relativas a la contabilización de los derechos correspondientes a operaciones de tránsito no liquidadas, por lo que se han producido demoras al ponerlos a disposición del presupuesto comunitario;
- d) al final de 2005, los servicios de la Comisión todavía no habían efectuado ninguna inspección relativa al tránsito en los Estados miembros a fin de evaluar la aplicación efectiva del nuevo dispositivo reglamentario;
- e) en la mayoría de los Estados miembros controlados, la gestión del riesgo relativo al tránsito ha resultado ser rudimentaria, y los controles materiales de las mercancías, escasos;
- f) la información de que dispone la Comisión sobre el fraude en materia de tránsito no es suficientemente fiable ni lo bastante completa para determinar si la reforma jurídica y el proyecto NSTI han reducido realmente el fraude en el ámbito del tránsito.

IV. La falta de datos sobre el fraude y las deficiencias que afectan a la gestión del riesgo en los Estados miembros requieren una acción coordinada en el ámbito europeo. La Comisión debería tener acceso a los datos pormenorizados del NSTI con objeto de analizar los riesgos y fomentar, a través de la aplicación de las mejores prácticas, estrategias de control material específico de las mercancías en tránsito.

INTRODUCCIÓN

Definiciones y riesgos

1. El tránsito aduanero facilita la circulación de mercancías por el territorio comunitario y simplifica las formalidades aduaneras. Los derechos e impuestos con que se gravan las mercancías importadas en la Comunidad se suspenden temporalmente hasta su llegada a destino final. Las propias formalidades aduaneras se trasladan del punto de cruce de la frontera al punto de destino final.

2. El tránsito comunitario es aplicable:

- a) a los movimientos de mercancías no comunitarias y, en determinados casos específicos, de mercancías comunitarias. Se trata del tránsito comunitario externo;
- b) a los movimientos de mercancías comunitarias que, entre dos puntos del territorio aduanero comunitario, deben atravesar un país tercero, si esta posibilidad se establece en un acuerdo internacional. Se trata del tránsito comunitario interno.

3. El principal riesgo asociado al tránsito comunitario es que mercancías no comunitarias se sustraigan ilegalmente a la vigilancia aduanera y se desvíen hacia el mercado interior sin haber pagado los derechos de aduana ni las tasas fiscales, en particular el impuesto sobre el valor añadido y los impuestos especiales.

4. Debido al carácter suspensivo y temporal del tránsito, las autoridades aduaneras tienden a considerar el control de las operaciones de tránsito una prioridad secundaria. Para compensar los riesgos financieros, estas operaciones están generalmente cubiertas por una garantía de pago de derechos e impuestos. Puede tratarse de una garantía individual que cubra una única operación o de una garantía global que abarque un conjunto de operaciones de tránsito ⁽¹⁾.

Medidas correctoras aplicadas a raíz de las dificultades de la década de 1990

5. Al principio de la década de 1990 empezó a producirse un aumento de los fraudes en el marco de las operaciones de tránsito. Entre 1990 y 1994 ⁽²⁾, las pérdidas del presupuesto comunitario se estimaron en 320 millones de ecus, sin contabilizar la subsiguiente recuperación de los Estados miembros, con pérdidas aún mayores en impuestos nacionales. El Consejo ⁽³⁾ y la Comisión temporal de investigación sobre el régimen de tránsito comunitario del Parlamento Europeo ⁽⁴⁾ consideraron entonces que la informatización del régimen de tránsito comunitario y la

reforma de la base jurídica que regulaba el tránsito comunitario eran elementos importantes de lucha contra el fraude, punto de vista compartido por el Tribunal en su Informe Anual relativo al ejercicio 1994 ⁽⁵⁾.

6. En efecto, antes de la informatización del sistema las declaraciones de tránsito comunitario se efectuaban en papel. Las copias de las declaraciones originales, conservadas en la aduana de partida, acompañaban a las mercancías hasta la aduana de destino, la cual debía remitir a la aduana de partida un documento en el que se notificara que las mercancías habían llegado, indicando si se había detectado o no alguna irregularidad. Se trataba de un procedimiento lento que entrañaba numerosos riesgos.

7. En estas circunstancias, la Comisión presentó en 1997 un «Plan de acción para el tránsito en Europa» ⁽⁶⁾ y propuso una serie de medidas destinadas a mejorar la gestión de los riesgos asociados al régimen de tránsito y a reducir su vulnerabilidad al fraude. Estas medidas se refieren, principalmente, a la aplicación del sistema de tránsito informatizado, al seguimiento del desarrollo de las operaciones de tránsito, al refuerzo de las actividades de control a todos los niveles y, por último, a la mejora de la cooperación entre las administraciones aduaneras, así como entre las aduanas y los operadores. Al mismo tiempo, la Comisión inició una revisión del marco reglamentario en materia de tránsito.

8. En 1999 se aprobó la base jurídica para el proyecto NSTI (nuevo sistema de tránsito informatizado), cuyo objeto era sustituir al procedimiento de tránsito comunitario, basado en papel, por un intercambio de mensajes electrónicos entre las oficinas de aduanas y, en una fase posterior, entre los operadores y las aduanas.

9. En el contexto de la lucha contra el fraude, el NSTI perseguía un doble objetivo:

- a) prevenir las formas clásicas de fraude, como, por ejemplo, el uso de sellos falsos o documentos falsificados;
- b) detectar en tiempo real los casos en que las mercancías no lleguen a la aduana de destino e iniciar inmediatamente un procedimiento de búsqueda.

⁽¹⁾ Artículo 94, apartado 2, del Reglamento (CEE) n° 2913/92 del Consejo, de 12 de octubre de 1992, por el que se aprueba el código aduanero comunitario (DO L 302 de 19.10.1992, p. 1), tal como ha sido modificado.

⁽²⁾ Véase el documento COM(95) 108 final. No se han efectuado estimaciones sobre los períodos posteriores.

⁽³⁾ Decisión n° 210/97/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 1996, por la que se adopta un programa de acción para la aduana en la Comunidad («Aduana 2000») (DO L 33 de 4.2.1997, p. 24).

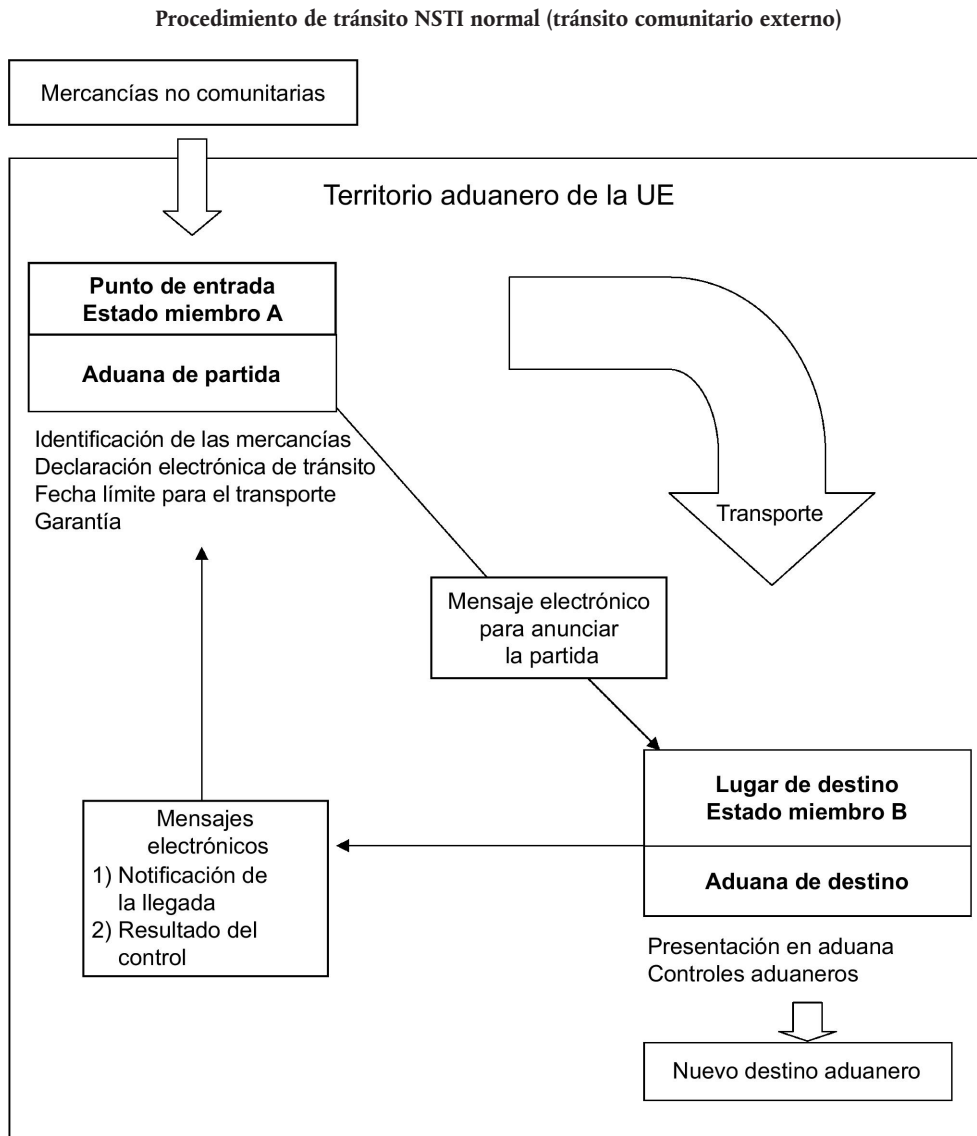
⁽⁴⁾ Informe final (PE 220.895/final) de 20 de febrero de 1997.

⁽⁵⁾ Informe Anual relativo al ejercicio 1994, acompañado de las respuestas de las instituciones (DO C 303 de 14.11.1995, p. 1).

⁽⁶⁾ COM(97) 188 final de 10 de junio de 1997.

10. El gráfico 1 presenta un procedimiento normal de tránsito en el marco del NSTI.

Gráfico 1



11. En 2001, la Comisión presentó, paralelamente a la informatización, una reforma de la base jurídica del tránsito ⁽⁷⁾ en la que se preveían, principalmente, nuevas disposiciones con objeto de:

a) establecer una distinción más clara entre los procedimientos normales de tránsito y los procedimientos simplificados (diferentes métodos de control aduanero en este último caso) y definir mejor los criterios de fiabilidad de los operadores que se benefician de estos;

b) basar el sistema de garantías en la fiabilidad del operador y en los riesgos asociados a las mercancías, introduciendo el concepto de mercancías sensibles, es decir, aquellas que presentan mayores riesgos de fraude ⁽⁸⁾;

c) armonizar los procedimientos de búsqueda y recaudación relativos a las operaciones de tránsito no liquidadas y reducir los plazos de inicio de estos procedimientos.

⁽⁷⁾ Principalmente el Reglamento (CE) n° 2787/2000 de la Comisión, de 15 de diciembre de 2000, por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 2454/93 por el que se fijan determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2913/92 del Consejo por el que se establece el código aduanero comunitario (DO L 330 de 27.12.2000, p. 1).

⁽⁸⁾ Anexo 44 *quater* del Reglamento (CEE) n° 2454/93 de la Comisión, de 2 de julio de 1993, por el que se fijan determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2913/92 del Consejo por el que se establece el código aduanero comunitario (DO L 253 de 11.10.1993, p. 1). Se trata, por ejemplo, de animales vivos, cigarrillos o determinadas bebidas espirituosas.

12. El NSTI se ha aplicado en varias fases. El «capítulo principal» ⁽⁹⁾ se culminó el 30 de junio de 2003 en la UE-15, pero la Comisión siguió prestando su ayuda a la aplicación del sistema en los países en vías de adhesión. Las fases siguientes consistían principalmente en la informatización del tratamiento de las garantías y, después, de las solicitudes de búsqueda. Se completaron en enero de 2006.

13. A partir del 1 de julio de 2005, las declaraciones de tránsito comunitario son, por lo general, electrónicas ⁽¹⁰⁾. Las estadísticas de la Comisión muestran un aumento del número de movimientos de tránsito gestionados por el NSTI, que ha pasado de aproximadamente 5,5 millones en 2004 a más de 7,5 millones en 2005.

ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN

Principales objetivos de la fiscalización

14. La fiscalización del Tribunal tenía por objeto obtener garantías de que los Estados miembros aplicaban correctamente el dispositivo reglamentario revisado, y de que los nuevos procedimientos de tránsito habían sido bien coordinados por la Comisión y aplicados correctamente por los Estados miembros, de manera que quedaran protegidos con eficacia los intereses financieros de la Unión Europea.

15. El control debía, asimismo, valorar la aplicación de las medidas preconizadas por el Parlamento Europeo, el Consejo y el Tribunal, en especial las del plan de acción de la Comisión. En este sentido, se ha prestado una atención especial al examen de la vulnerabilidad del nuevo sistema frente al fraude, así como al seguimiento de esta cuestión por los servicios de la Comisión.

Enfoque de la fiscalización

16. Se ha remitido un cuestionario a todos los Estados miembros para recopilar datos recientes relativos al tránsito. Entre mayo de 2005 y enero de 2006, se han efectuado visitas de fiscalización a 11 Estados miembros que representan casi el 80 % de las operaciones de tránsito NSTI ⁽¹¹⁾.

17. Estas fiscalizaciones han examinado:

- la gestión de conjunto y los aspectos informáticos del NSTI en los Estados miembros controlados;
- la autorización de los procedimientos de tránsito simplificados (expedidores o destinatarios autorizados y utilización de garantías globales);

⁽⁹⁾ Capítulo principal: informatización de los procedimientos de tránsito comunitario para los que se empleaba el documento administrativo único.

⁽¹⁰⁾ Reglamento (CE) n° 837/2005 del Consejo, de 23 de mayo de 2005, que modifica el Reglamento (CEE) n° 2454/93 de la Comisión por el que se fijan determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2913/92 del Consejo por el que se establece el código aduanero comunitario (DO L 139 de 2.6.2005, p. 1).

⁽¹¹⁾ Bélgica, Alemania, España, Francia, Italia, Letonia, Hungría, Países Bajos, Polonia, Eslovenia y Suecia.

- los procedimientos de búsqueda y recaudación relativos a las operaciones no liquidadas dentro de plazo.

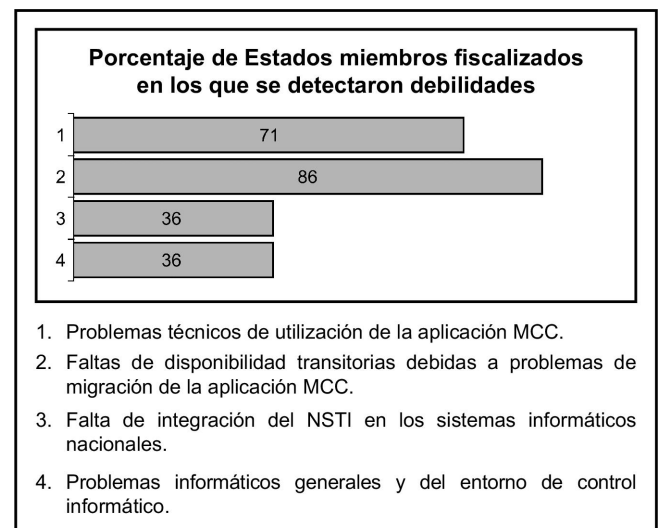
En total, en el curso de la fiscalización se han examinado 620 expedientes y 26 declaraciones de tránsito.

18. Asimismo, se ha analizado el papel desempeñado por los servicios de la Comisión y, en particular, los trabajos de coordinación y gestión de la Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera (DG TAXUD), las actividades de control de la Dirección General de Presupuesto (DG BUDG) relativas al tránsito y las intervenciones de prevención y de lucha contra el fraude de la OLAF.

RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

19. En el *anexo I* se recogen las principales debilidades detectadas en los países visitados.

Aplicación del nuevo sistema de tránsito informatizado



Adecuada coordinación de la Comisión

20. La Comisión coordinó la ejecución del proyecto NSTI en los Estados miembros y realizó considerables esfuerzos para proporcionar asistencia e instrumentos de seguimiento. Asimismo, desarrolló la aplicación estándar del NSTI, denominada MCC (*Minimum Common Core*: núcleo mínimo común), y se ocupa de su mantenimiento. La aplicación MCC es utilizada por 15 Estados miembros; los 10 restantes han preferido desarrollar sus propias aplicaciones nacionales para el régimen de tránsito.

21. Buena parte de los trabajos se han subcontratado a través de los procedimientos reglamentarios de convocatoria de licitaciones. En 2005, el servicio de auditoría interna de la Comisión examinó la organización, planificación y gestión del proyecto NSTI y concluyó que eran muy satisfactorias. Sin embargo, criticó el hecho de que no se hubiera celebrado un acuerdo operativo entre la Comisión y los Estados miembros sobre la gestión de las situaciones críticas que afectan a la disponibilidad y continuidad del NSTI.

22. Dado que los reglamentos exigen la informatización de las operaciones de tránsito como objetivo general de la política aduanera comunitaria ⁽¹²⁾, la Comisión ha insistido en su papel de coordinadora del proyecto NSTI, mientras que el seguimiento práctico de la ejecución del proyecto correspondía a los Estados miembros.

23. En sus actividades de coordinación, la Comisión ha efectuado visitas de asistencia periódicas a los Estados miembros y les ha proporcionado apoyo técnico.

Deficiencias ligadas al entorno informático de los Estados miembros

24. A pesar de las pruebas y verificaciones efectuadas por la Comisión, surgieron problemas inevitables relacionados con el entorno de control informático.

25. Cinco de los Estados miembros controlados (de los cuales, cuatro utilizaban la aplicación MCC) han tenido que enfrentarse a importantes problemas de compatibilidad cuando han tratado de integrar el NSTI en su entorno informático nacional, por ejemplo, para controlar que todas las operaciones de tránsito culminadas tuvieran un nuevo destino aduanero, o para utilizar los perfiles de riesgo ya existentes. Cuatro de ellos han preferido finalmente que el NSTI siga siendo un sistema autónomo y no lo han conectado a sus sistemas informáticos aduaneros nacionales.

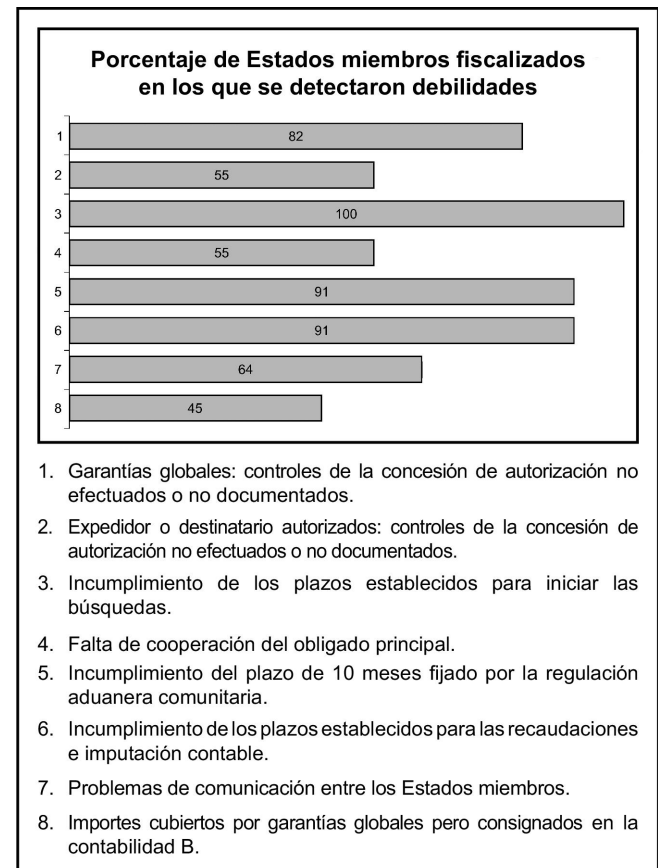
Controles de la Comisión tras la reforma de la base jurídica

26. La DG TAXUD vela por la aplicación uniforme de la regulación aduanera comunitaria por las administraciones nacionales. En el marco habitual de sus inspecciones relativas a los recursos propios tradicionales, la DG BUDG verifica el cumplimiento de las disposiciones aduaneras vigentes y coopera estrechamente con la DG TAXUD en las cuestiones de política aduanera suscitadas en el curso de las inspecciones.

27. Entre 2001 y 2005 no se ha realizado ninguna inspección centrada específicamente en el tránsito, ya que la Comisión decidió esperar a la plena aplicación del NSTI antes de emprender un examen pormenorizado. No obstante, el capítulo principal del NSTI se aplicó en junio de 2003 (véase el apartado 12), y los elementos más importantes de la reforma jurídica entraron en vigor en 2001. El tránsito constituye el elemento principal del programa de inspecciones de la DG BUDG para 2006.

⁽¹²⁾ Por ejemplo, la Decisión n° 210/97/CE y la Decisión n° 105/2000/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 1999 (DO L 13 de 19.1.2000, p. 1).

Insuficiencias en la aplicación del nuevo dispositivo reglamentario



Aplicación desigual por parte de los Estados miembros de las disposiciones reglamentarias revisadas

28. A raíz de la reforma de la base jurídica (véase el apartado 11), la Comisión especificó las modalidades del régimen de tránsito en un manual elaborado de común acuerdo con las administraciones nacionales y disponible en 19 lenguas comunitarias, denominado «Manual de tránsito» ⁽¹³⁾.

29. El Tribunal ha observado que los Estados miembros seguían aplicando incorrectamente las disposiciones reglamentarias revisadas; de hecho, se observaron desviaciones respecto de las disposiciones vigentes (algunas de carácter formal) en 392 de los 620 expedientes examinados en la fiscalización.

Procedimientos simplificados

30. Cuando optan por los procedimientos de tránsito simplificados, los operadores económicos de la Unión Europea utilizan por lo general las garantías globales y al estatuto de expedidor o destinatario autorizados. El artículo 373 de las disposiciones de aplicación del código aduanero comunitario precisa las condiciones generales aplicables a quienes deseen beneficiarse de estas simplificaciones (véase el *anexo II*).

⁽¹³⁾ El «Manual de tránsito» se anunciaba en el plan de acción elaborado por la DG TAXUD. Contiene disposiciones detalladas de todos los aspectos del régimen de tránsito con arreglo a la regulación aduanera comunitaria, y se publicó el 1 de mayo de 2004.

31. La garantía global permite la ejecución de un gran número de operaciones de tránsito con un único instrumento. Funciona hasta un importe medio de derechos de aduana y de impuestos, denominado importe de referencia ⁽¹⁴⁾, que deberá ser examinado anualmente por la oficina de aduanas correspondiente.

32. El estatuto de expedidor autorizado titular de una garantía global permite iniciar operaciones de tránsito sin presentar las mercancías en aduana. Asimismo, el destinatario autorizado puede poner término a un procedimiento de tránsito sin presentar las mercancías en las aduanas.

33. Cuando el operador desea beneficiarse de una reducción o de una dispensa de garantía, o cuando quiere transportar mercancías sensibles con arreglo al régimen de tránsito, los criterios de fiabilidad exigidos son más estrictos. En el *recuadro 1* se presentan los criterios que deben cumplir los solicitantes de garantías globales que cubran las mercancías normales y las sensibles ⁽¹⁵⁾.

34. Las autoridades aduaneras no están obligadas a efectuar controles después de la concesión de la autorización, con la excepción de la revisión anual del importe de referencia. No obstante, el titular de la autorización deberá informar de toda eventualidad que pueda afectar a su mantenimiento o su contenido ⁽¹⁶⁾.

Recuadro 1

Criterios para obtener una garantía global o una dispensa de la garantía

Criterios	% del importe garantizado	Mercancías normales				Mercancías sensibles			
		100 %	50 %	30 %	Dispensa	100 %	50 %	30 %	Dispensa no autorizada
1. Capacidad financiera saneada			✓	✓	✓	✓	✓	✓	
2. Experiencia suficiente (en años) (*)			1	2	3	1	2	3	
3. Nivel elevado de cooperación con las autoridades aduaneras		— (**)	—	✓	✓	✓ (***)	✓	✓	
4. Capacidad de control sobre el transporte			—	—	✓	✓ (***)	✓	✓	
5. Buena capacidad financiera, suficiente para cumplir sus compromisos			—	—	✓	—	—	✓	

(*) Estos períodos se reducen en un año cuando el obligado principal presenta la declaración de tránsito sirviéndose de procedimientos informáticos.

(**) Ninguna condición adicional.

(***) En este caso, hay que cumplir el criterio n° 3 o el criterio n° 4.

35. En seis Estados miembros, las aduanas no han podido aportar todas las pruebas de que se había verificado el cumplimiento de las condiciones requeridas para beneficiarse del estatuto de expedidor o destinatario autorizados antes de conceder la autorización. En cinco de ellos, tras la concesión de la autorización, las aduanas no habían comprobado si el beneficiario seguía cumpliendo las condiciones exigidas.

36. En cuanto a la utilización de las garantías globales, la situación era preocupante: en nueve Estados miembros, las aduanas no disponían de datos suficientes que demostraran que los beneficiarios cumplían las condiciones exigidas para la concesión de la autorización. En cuatro Estados miembros, las aduanas aceptaron el importe de referencia calculado por los operadores en lugar de proceder al examen anual previsto. En un Estado miembro, los operadores siguieron beneficiándose de las dispensas de

garantías o de garantías globales de un importe reducido aun cuando las autoridades aduaneras habían iniciado procedimientos de recaudación por vía ejecutiva contra ellos.

Procedimientos de búsqueda

37. Cuando una operación de tránsito no se liquida dentro de plazo, los países de destino deben iniciar las búsquedas con objeto de determinar si la operación ha finalizado normalmente y si se ha originado una deuda aduanera. Las disposiciones de aplicación revisadas del código aduanero comunitario han reducido considerablemente los plazos para la notificación del obligado principal ⁽¹⁷⁾ y para el inicio de la búsqueda en caso de procedimiento informatizado.

⁽¹⁵⁾ Artículos 380 y 381 del Reglamento (CEE) n° 2454/93 modificado.

⁽¹⁶⁾ Artículo 377 del Reglamento (CEE) n° 2454/93 modificado.

⁽¹⁷⁾ El obligado principal es el titular del régimen de tránsito: artículo 96 del Reglamento (CEE) n° 2913/92 modificado.

⁽¹⁴⁾ Artículo 379, apartado 2, del Reglamento (CEE) n° 2454/93 modificado.

38. En lo sucesivo, conviene ⁽¹⁸⁾ proceder simultáneamente a la notificación del obligado principal y al inicio del procedimiento de búsqueda a partir del vencimiento del plazo fijado ⁽¹⁹⁾ para la presentación de las mercancías en la aduana de destino cuando esta no haya enviado el mensaje «aviso de llegada». En ninguno de los Estados miembros controlados se ha respetado esta exigencia.

39. Las normativas nacionales toleran, en general, dos semanas de retraso antes de iniciar un procedimiento de búsqueda.

40. No obstante, 10 de los 11 Estados miembros visitados no cumplieron su propia normativa e iniciaron la búsqueda con un retraso muy superior a dos semanas. En algunos Estados miembros, los operadores no cooperan de manera satisfactoria con las aduanas, lo cual se ha traducido en retrasos en la liquidación; ello puede dar lugar a la recaudación tardía de los derechos de aduana.

41. En su Informe Anual relativo al ejercicio 1994, el Tribunal señaló que los procedimientos de recaudación debían reforzarse para centrarlos en las obligaciones del obligado principal. Preconizaba el establecimiento de un sistema de sanciones reforzado y armonizado.

42. Antes de la creación del sistema de gestión informatizada de las búsquedas, el país de partida remitía un formulario de solicitud de información (TC 20) al país de destino para recopilar la información específica necesaria ⁽²⁰⁾. Las autoridades aduaneras del Estado miembro de destino debían entonces responder sin demora a estos anuncios de búsqueda ⁽²¹⁾. En nueve de los Estados miembros fiscalizados, las autoridades aduaneras habían reaccionado con retraso a los anuncios de búsqueda o no habían transmitido las informaciones exigidas. En siete de ellos, las acciones de búsqueda se iniciaron con muchos meses de retraso, y los datos transmitidos no siempre permitían determinar con certeza si finalmente se habían percibido los derechos de aduana. Estas insuficiencias habían retrasado la percepción de los derechos de aduana.

43. La mayoría de los Estados miembros controlados consideraban que la introducción del módulo de gestión de las búsquedas del NSTI ⁽²²⁾ resolvería estos problemas de comunicación, pero la fiscalización del Tribunal no ha podido verificar este extremo, ya que la creación del módulo era todavía demasiado reciente.

⁽¹⁸⁾ Artículo 365, apartado 1 bis, y artículo 366, apartado 1, del Reglamento (CEE) n° 2454/93 modificado.

⁽¹⁹⁾ Artículo 366 del Reglamento (CEE) n° 2454/93 modificado.

⁽²⁰⁾ Las normas específicas aplicables al procedimiento de búsqueda en formato papel (por ejemplo, comunicación entre los Estados miembros, formularios que se deben utilizar e instancias administrativas en cada Estado miembro) se determinan en la parte IV del Manual de tránsito.

⁽²¹⁾ Artículo 366, apartados 3 y 4, del Reglamento (CEE) n° 2454/93 modificado.

⁽²²⁾ Al principio de 2006 se puso en marcha prácticamente en todos los Estados miembros el módulo de gestión de las búsquedas del proyecto NSTI (fase 3.2.2) sustituyendo al procedimiento de búsqueda en formato papel.

Procedimientos de recaudación

44. Los procedimientos de búsqueda llevados a cabo proporcionan, en general, los datos necesarios para establecer la existencia de la deuda aduanera y determinar el país que debe percibir los derechos. En caso de duda, la nueva normativa establece el origen de la deuda en el país de partida o de entrada en un plazo máximo de diez meses contados a partir de la inclusión de las mercancías en el régimen de tránsito ⁽²³⁾.

45. Las disposiciones anteriores relativas a los procedimientos de recaudación ya habían originado problemas de aplicación en dos Estados miembros. La Comisión interpuso ante el Tribunal de Justicia Europeo los correspondientes recursos contra los Estados miembros, y los ganó ⁽²⁴⁾.

46. No todos los Estados miembros interpretaron y aplicaron las nuevas disposiciones del mismo modo. En 10 de los 11 Estados miembros fiscalizados, raramente se respetó el plazo de diez meses y los retrasos fueron con frecuencia notorios. En dos Estados miembros, las autoridades aduaneras esperaron a que finalizara el período de diez meses aun cuando las condiciones necesarias para la determinación de la deuda ya se cumplían mucho antes de esa fecha. En uno de los países EU-10, 18 meses después de la adhesión todavía no se había emprendido acción alguna de recaudación relativa a estos casos en las oficinas de aduanas visitadas.

47. La normativa comunitaria no fija un plazo para iniciar un procedimiento de recaudación en el país de destino del tránsito. No obstante, cuando en una operación de tránsito no liquidada las autoridades aduaneras tienen conocimiento de que se ha originado una deuda aduanera en su país y pueden determinar quién es el deudor y liquidar los derechos correspondientes, disponen de un plazo máximo de dos semanas para contraer la deuda ⁽²⁵⁾.

48. En los Estados miembros controlados, estos casos pocas veces se han tratado con la necesaria diligencia, lo cual ha demorado la percepción de los recursos propios. En tres Estados miembros, pese a que los propios destinatarios de las mercancías informaron a las autoridades aduaneras y solicitaron que se percibieran los derechos, dichas autoridades iniciaron los procedimientos de recaudación con varios meses de retraso.

49. Como señaló entonces el Tribunal en el Informe Anual relativo al ejercicio 1994 y en el Informe Especial n° 8/99 sobre las fianzas y garantías ⁽²⁶⁾, los Estados miembros indicaron que los retrasos que afectan a las recaudaciones se debían con frecuencia a que la normativa comunitaria no imponía que el valor y el código de las mercancías figuren siempre en las declaraciones de tránsito. Sin embargo, en dos Estados miembros las autoridades han exigido que los operadores faciliten estos datos antes del inicio de cualquier operación de tránsito.

⁽²³⁾ Véase el artículo 450 bis del Reglamento (CEE) n° 2454/93 modificado y el artículo 215, apartado 1, tercer guión, del Reglamento (CEE) n° 2913/92 modificado.

⁽²⁴⁾ Asuntos C-460/01 y C-104/02 de 14 de abril de 2005 (DO C 132 de 28.5.2005, p. 1 y 2).

⁽²⁵⁾ Artículo 218, apartado 3, y artículo 219 del Reglamento (CEE) n° 2913/92 modificado.

⁽²⁶⁾ Informe Especial n° 8/99 sobre las fianzas y garantías previstas en el código aduanero comunitario para proteger la percepción de los recursos propios tradicionales, acompañado de las respuestas de la Comisión (DO C 70 de 10.3.2000, p. 1).

Retrasos en la comprobación de los derechos en las operaciones de tránsito no liquidadas

50. Como en todas las deudas aduaneras establecidas *a posteriori*, cuando las deudas se originan por operaciones de tránsito no liquidadas el código aduanero ⁽²⁷⁾ determina que, cuando las deudas se originan por operaciones de tránsito no liquidadas, la consignación (contracción) de estas deberá realizarse en un plazo de dos días contados desde la fecha en que se conozca el importe de los derechos y el deudor. Este plazo puede ampliarse a 14 días en determinados casos previstos en el código aduanero ⁽²⁸⁾.

51. En 10 de los 11 Estados miembros fiscalizados se han observado retrasos en la consignación una vez vencido el plazo de 14 días, debidos a una insuficiencia de los procedimientos de búsqueda. En cinco Estados miembros, los registros contables han sufrido las consecuencias de otras demoras debidas a la complejidad de los procedimientos de recaudación. De los 194 expedientes de recaudación examinados en el marco de la fiscalización, 110 adolecían de retrasos en la consignación.

52. Los Estados miembros deben llevar una contabilidad pormenorizada conforme al Reglamento relativo a los recursos propios ⁽²⁹⁾. Deben asignar los datos a la contabilidad A y pagar los importes totales de los derechos constatados, una vez descontados los gastos de recaudación, a la cuenta de la Comisión, en el segundo mes siguiente a la constatación de los derechos. A modo de excepción, cuando los derechos permanecen sin abonar o no están garantizados o lo están y son impugnados, no necesitan ser puestos a disposición hasta su recaudación efectiva. Si los Estados miembros utilizan esta opción, los derechos de que se trate se registrarán en una contabilidad aparte (denominada B) ⁽³⁰⁾.

53. Los Estados miembros siguen prácticas diversas para la contabilización de los recursos propios pendientes de recaudación cuando las operaciones de tránsito no se han liquidado. En un Estado miembro, los derechos relativos a operaciones de tránsito no liquidadas cubiertas por una garantía individual se anotaron en la contabilidad B. Tres Estados miembros consideraron que el importe real cubierto por garantías globales no se conoce cuando se emite la orden de ingreso, por lo que no puede anotarse ningún importe en la contabilidad A. Estos Estados miembros consignaron la totalidad de los derechos en la contabilidad B, es decir, que los tramitaron como si no se hubiera constituido garantía alguna. Se ha observado esta misma práctica en oficinas de aduana de otros dos Estados miembros.

⁽²⁷⁾ Artículo 218, apartado 3, del Reglamento (CEE) n° 2913/92 modificado.

⁽²⁸⁾ Artículo 219, apartado 1, del Reglamento (CEE) n° 2913/92 modificado.

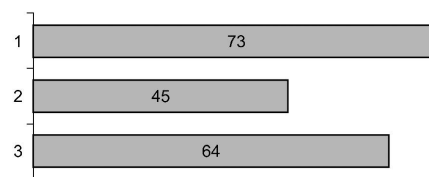
⁽²⁹⁾ Reglamento (CE, Euratom) n° 1150/2000 del Consejo, de 22 de mayo de 2000, por el que se aplica la Decisión 94/728/CE, Euratom relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades (DO L 130 de 31.5.2000, p. 1), tal como ha sido modificado.

⁽³⁰⁾ Artículo 6 del Reglamento (CE, Euratom) n° 1150/2000.

54. Para evitar interpretaciones diversas, la Comisión determinó que los derechos garantizados se consignaran en la contabilidad A, y los restantes en la contabilidad B. Respecto de las garantías globales, los Estados miembros no siempre siguen la interpretación de la Comisión, por lo que esta institución ha interpuesto un recurso ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre el tratamiento contable de los derechos garantizados.

Necesidad de reforzar la lucha contra el fraude y la gestión de riesgos

Porcentaje de Estados miembros fiscalizados en los que se detectaron debilidades



1. Análisis de riesgos mal informatizado o no integrado en la aplicación nacional NSTI.
2. Bajo porcentaje de controles materiales (~ 1 %).
3. Controles materiales de los procedimientos simplificados prácticamente inexistentes.

Limitación de la fiabilidad y exhaustividad de los datos

55. El NSTI contribuye a prevenir determinadas formas de fraude, como la utilización de sellos o certificados de garantía falsos, y permite acelerar el procedimiento de búsqueda de las operaciones de tránsito no liquidadas. No obstante, la informatización no impide los errores descriptivos ni las declaraciones intencionalmente falsas que pretenden burlar el sistema.

56. Para evaluar la eficacia de la reforma del régimen de tránsito en términos de reducción del fraude asociado a las operaciones de tránsito, sería necesario contar con datos a la vez fiables y completos sobre el fraude en la Unión Europea. No obstante, la fiscalización ha puesto de manifiesto que no están garantizadas la fiabilidad y exhaustividad de las principales fuentes de datos disponibles sobre el fraude y las irregularidades relativas a las operaciones de tránsito.

Datos NSTI

57. La Comisión analiza constantemente los movimientos de tránsito no liquidados en la aplicación NSTI. Los datos disponibles muestran que se han reducido a la mitad entre 2004 (2,5 %) y 2005 (1,2 %). Sin embargo, este análisis de los movimientos de tránsito en el NSTI no tiene en cuenta aquellos efectuados en el territorio de un único Estado miembro ⁽³¹⁾, pese a que representan una proporción considerable del conjunto de los movimientos de tránsito del NSTI.

⁽³¹⁾ Con excepción de Austria y Finlandia.

Datos OWNRES

58. La base de datos OWNRES recoge los casos de fraude y de irregularidad relativos a los recursos propios de un importe superior a los 10 000 euros comunicados por los Estados miembros a la Comisión (DG BUDG) con arreglo al Reglamento relativo a los recursos propios ⁽³²⁾.

59. Pese a los esfuerzos de la Comisión por mejorar la calidad de los datos OWNRES, esta sigue siendo insuficiente. Sin embargo, estos datos constituyen la única fuente utilizada en los últimos informes anuales de la Comisión sobre la lucha contra el fraude, y ponen de manifiesto, a diferencia de otras fuentes, un aumento en el número y el valor de los casos de fraude e irregularidades comunicados en el ámbito del tránsito entre 2001 (año de la reforma de la base jurídica) y 2005. Conviene, por tanto, adoptar nuevas medidas con objeto de poder disponer de una fuente de información fiable para el análisis del fraude relativo a los distintos procedimientos aduaneros comunitarios.

Sistema de alerta rápida (EWS)

60. El sistema EWS, establecido en 1992, introdujo el concepto de mercancías sensibles (véase el apartado 11). El funcionamiento práctico del sistema EWS es similar al del NSTI: la aduana de partida envía un aviso previo de mercancías sensibles a la aduana de destino y, si procede, a las aduanas de paso, así como a la OLAF.

61. Según la OLAF, el número de notificaciones de los Estados miembros relativas a envíos de tránsito que no llegaron a su destino en el período 2004-2005 fue veinte veces inferior al correspondiente solo al primer trimestre de 1998.

62. De hecho, como consecuencia de la instauración del NSTI y de la similitud de los datos que se introducen en ambos sistemas, los Estados miembros consideran que el NSTI es suficiente y han dejado de alimentar la base de datos del EWS. Sin embargo, la OLAF no tiene acceso a los datos contenidos en las declaraciones de tránsito del NSTI. En enero de 2006 se aprobó una revisión de los acuerdos administrativos para que, a partir de 2007, la Oficina pueda acceder a los datos relativos al tránsito de mercancías sensibles.

Lagunas en la gestión de riesgos y en el análisis de los aspectos asociados al fraude

63. Para lograr un equilibrio adecuado entre la fluidez de los intercambios y una protección eficaz de los intereses financieros de la Comunidad, se requiere una gestión de riesgos apropiada y un control de las operaciones de tránsito basado en el análisis de riesgos.

⁽³²⁾ Artículo 6, apartado 5, del Reglamento (CE, Euratom) n° 1150/2000 modificado.

64. El Tribunal observó que el análisis de riesgos en el ámbito del tránsito seguía siendo rudimentario en muchos Estados miembros. Solamente un país practicaba una selección aleatoria informatizada para mantener un determinado grado de incertidumbre entre los operadores. Solo tres de los 11 Estados miembros examinados practicaban un análisis de riesgos automatizado, integrado en el NSTI y basado en perfiles de riesgo específicos del tránsito. Las autoridades aduaneras de estos tres Estados miembros han considerado el hecho de no exigir el código de las mercancías en las declaraciones de tránsito como un obstáculo grave a la ejecución de controles eficaces de las operaciones. Ya en su Informe Especial n° 8/99, el Tribunal señalaba que la ausencia de unas disposiciones que exigieran incluir información en el documento administrativo único sobre la naturaleza y el valor de las mercancías impedía a las autoridades aduaneras supervisar con eficacia las operaciones de tránsito comunitario.

65. La determinación de los riesgos y el control de las mercancías se dejan todavía al criterio subjetivo del agente de aduanas. La mayoría de los Estados miembros fiscalizados no consideraban prioritarios los controles de los envíos en tránsito, debido, en parte, a que los datos de las declaraciones de tránsito eran limitados. En cinco Estados miembros, el Tribunal observó que el porcentaje de controles materiales de los envíos en tránsito era particularmente bajo (alrededor del 1 %), mientras que en siete de los 11 Estados miembros fiscalizados, prácticamente ningún control se ocupaba de los expedidores o destinatarios autorizados.

66. El NSTI proporciona a la Comisión datos estadísticos sobre el número y la situación de las operaciones de tránsito, así como sobre los países interesados, pero no facilita indicación alguna sobre las mercancías o los operadores que permita un análisis más preciso. Además, los servicios de la Comisión todavía no han analizado los mecanismos de fraude en materia de tránsito ni han emprendido actividades de información en este ámbito, ni tampoco han preparado instrumentos de análisis de riesgos específicos para las operaciones de tránsito.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

67. La Comisión ha establecido los elementos clave del plan de acción para el tránsito: en especial, la informatización del procedimiento de tránsito y la reforma de las bases jurídicas (efectiva en 2001).

68. Los trabajos de fiscalización del Tribunal sobre el tránsito comunitario han validado la buena calidad de la aplicación del nuevo sistema de tránsito informatizado (NSTI), pese a que persisten algunos problemas técnicos. También han permitido poner de manifiesto varias insuficiencias en la aplicación de las disposiciones reglamentarias en materia de tránsito y en otras disposiciones relacionadas sobre los recursos propios tradicionales. Del mismo modo, se han observado deficiencias que han afectado a las medidas de lucha contra el fraude asociado al tránsito, tanto en el ámbito comunitario como en el nacional.

Aplicación del NSTI

69. La Comisión ha coordinado correctamente la aplicación del NSTI en los Estados miembros. No obstante, el entorno informático de determinados Estados miembros no permitió garantizar el funcionamiento óptimo del sistema (véanse los apartados 20 a 25).

La Comisión debería:

- a) considerar la celebración de un acuerdo operativo con los Estados miembros relativo a la gestión del NSTI, especialmente en las situaciones críticas que afecten a la continuidad de la actividad;
- b) más allá de su papel de coordinadora, reforzar las actividades de vigilancia, particularmente respecto del entorno de control informático del NSTI en los Estados miembros.

Aplicación del nuevo dispositivo reglamentario

70. Al final de 2005, la Comisión no había practicado ningún control específico relativo al tránsito con el objetivo de evaluar la eficiencia de la aplicación de la reforma normativa llevada a cabo en 2001 (véanse los apartados 26 y 27).

71. Con frecuencia, los Estados miembros no han aplicado correctamente las disposiciones revisadas. Así, la normativa aduanera comunitaria dispone que solo los operadores fiables que se ajustan a unos criterios específicos están facultados para aplicar procedimientos de tránsito simplificados. La fiscalización ha revelado una falta de control del cumplimiento de dichos criterios que puede ser perjudicial para los intereses financieros de la Comunidad (véanse los apartados 30 a 36). Por otra parte, el procedimiento de búsqueda ha resultado ser lento y complejo, pues los Estados miembros no han aplicado la normativa vigente ni han demostrado la diligencia necesaria cuando se han iniciado dichos procedimientos. La introducción de los nuevos procedimientos en el marco del NSTI es demasiado reciente como para calibrar su impacto (véanse los apartados 37 a 43). Por último, debido a que los procedimientos de recaudación se han emprendido frecuentemente con retraso, los recursos propios tradicionales no se han percibido ni puesto a disposición del presupuesto a su debido tiempo (véanse los apartados 44 a 49).

72. La consignación de las operaciones de tránsito no liquidadas en las cuentas de recursos propios tradicionales ha sufrido retrasos relacionados con la aplicación heterogénea de los procedimientos contables o, simplemente, con la aplicación incorrecta de las disposiciones reglamentarias, especialmente en materia de garantías (véanse los apartados 50 a 54).

La Comisión debería prestar especial atención a las deficiencias señaladas en el marco de la fiscalización del Tribunal al elaborar las modalidades de aplicación de las disposiciones relativas al estatuto de operador económico autorizado ⁽³³⁾.

Respecto de los procedimientos de búsqueda, la Comisión debería:

- a) velar por que la informatización del tratamiento de los procedimientos de búsqueda permita solucionar con mayor rapidez los casos de transitos no liquidados y mejorar la comunicación entre los Estados miembros y, si procede, adoptar medidas correctoras;

- b) proponer la aplicación de sanciones a los operadores que obstaculizan los procedimientos de búsqueda.

En cuanto a los procedimientos de recaudación, la Comisión debería:

- a) reforzar las inspecciones en los Estados miembros enfocándolas en los procedimientos de recaudación correspondientes a las operaciones de tránsito no liquidadas;
- b) aclarar la interpretación de las disposiciones reglamentarias relativas a las recaudaciones en el ámbito del tránsito y proponer una modificación de la regulación aduanera para acortar el plazo de diez meses, con objeto de facilitar las recaudaciones correspondientes a las operaciones de tránsito no liquidadas mediante la obligación de mencionar en la declaración de tránsito determinados datos necesarios, como el código y el valor de las mercancías.

Por último, respecto del sistema de garantías, la Comisión debería:

- a) seguir esforzándose en lograr la aplicación correcta y coherente de las normas sobre el tratamiento de los derechos garantizados;
- b) reforzar las inspecciones en los Estados miembros para velar por la aplicación correcta y uniforme de las disposiciones reglamentarias.

Lucha contra el fraude y gestión de riesgos

73. Las fuentes de información sobre el fraude asociado a las operaciones de tránsito de que dispone la Comisión no siempre son suficientemente fiables para medir la contribución de la reforma de la base jurídica y del proyecto NSTI a la reducción del fraude ni tampoco para analizar los presuntos casos de fraude (véanse los apartados 55 a 62).

74. En este contexto, los servicios de la Comisión todavía no han analizado los mecanismos del fraude asociado a las operaciones de tránsito ni han creado instrumentos para el análisis de los riesgos específicos. La gestión sistemática de los riesgos en el ámbito del tránsito es rudimentaria o inexistente en muchos Estados miembros: solo una minoría ha incorporado perfiles de riesgo en el NSTI. Los controles materiales de los envíos en tránsito son escasos o incluso inexistentes en determinados Estados miembros (véanse los apartados 63 a 66).

La Comisión debería adoptar las medidas necesarias para mejorar la fiabilidad de las fuentes de información sobre el fraude y mejorar su explotación mediante la elaboración de estrategias de gestión de riesgos.

En el contexto de la aplicación del marco común de gestión de riesgos ⁽³⁴⁾, la Comisión debería fomentar la realización de un número razonable de controles materiales específicos de los envíos en tránsito y la elaboración de perfiles de riesgo informatizados específicos para el tránsito.

⁽³³⁾ Artículo 1, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 648/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de abril de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 2913/92 del Consejo por el que se aprueba el código aduanero comunitario (DO L 117 de 4.5.2005, p. 13).

⁽³⁴⁾ Artículo 1, apartado 3, y artículo 2, del Reglamento (CE) n° 648/2005.

El presente informe ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo en su reunión del día 14 de diciembre de 2006.

Por el Tribunal de Cuentas
Hubert WEBER
Presidente

ANEXO I

RESUMEN DE LOS RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN EN LOS 11 ESTADOS MIEMBROS CONTROLADOS

	DE	ES	FR	IT	BE (*)	LV (*)	HU (*)	NL (*)	PL (*)	SI (*)	SE (*)
Aplicación del NSTI											
Problemas técnicos de utilización de la aplicación MCC					X	X		X		X	X
Faltas de disponibilidad transitorias debidas a problemas de migración de la aplicación MCC					X	X	X	X		X	X
Falta de integración del NSTI en los sistemas informáticos nacionales			X			X		X			X
Problemas informáticos generales y de entorno de control informático			X	X	X				X		
Aplicación de las disposiciones reglamentarias y de la reforma de la base jurídica											
Garantías globales: controles de la concesión de las autorizaciones no efectuados o no documentados	X	X	X	X	X		X		X	X	X
Expedidor o destinatario autorizados: controles de la concesión de las autorizaciones no efectuados o no documentados	X	X	X				X			X	X
Incumplimiento de los plazos fijados para iniciar las búsquedas	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Falta de cooperación del obligado principal	X		X	X		X	X			X	
Incumplimiento del plazo de 10 meses	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X
Incumplimiento de los plazos previstos para las recaudaciones y la imputación contable	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X
Problemas de comunicación entre los Estados miembros	X	X	X	X		X				X	X
Importes cubiertos por garantías globales pero consignados en la contabilidad B	X	X	X		X		X				
Lucha contra el fraude y gestión de riesgos											
Análisis de riesgos mal informatizado o no integrado en la aplicación nacional NSTI	X				X	X	X	X	X	X	X
Bajos porcentajes de controles materiales (~ 1 %)		X	X		X	X					X
Ausencia casi absoluta de controles materiales en los procedimientos simplificados	X	X	X	X	X	X					X

(*) Países usuarios de la aplicación MCC.

ANEXO II

Recuadro 2: Artículo 373 de las disposiciones de aplicación del código aduanero comunitario

1. La autorización contemplada en el artículo 372, apartado 1, se concederá únicamente a las personas que:
 - a) estén establecidas en la Comunidad; no obstante, la autorización de utilizar una garantía global solo podrá otorgarse a las personas establecidas en el Estado miembro en el que se constituye la garantía;
 - b) utilicen regularmente el régimen de tránsito comunitario, o las autoridades aduaneras conozcan su capacidad para cumplir las obligaciones inherentes a este régimen o, cuando se trate de la simplificación prevista en el artículo 372, apartado 1, letra f), reciban regularmente mercancías incluidas en el régimen de tránsito comunitario, y
 - c) no hayan cometido infracciones graves o reiteradas de la legislación aduanera o fiscal.
2. Para garantizar la gestión correcta de las simplificaciones, la autorización solo se concederá:
 - a) si las autoridades aduaneras pueden garantizar la vigilancia y el control del régimen sin tener que emplear un dispositivo administrativo desproporcionado respecto a las necesidades de las personas involucradas, y
 - b) si las personas disponen de registros que permitan a las autoridades competentes efectuar un control eficaz.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

RESUMEN

I-II. La Comisión consolidó el tránsito aduanero implantando un sistema informatizado sólido y moderno en toda la Comunidad.

III.

- b) Según los resultados provisionales de las últimas inspecciones realizadas por la Comisión, ya se ha mejorado la aplicación de determinadas simplificaciones en algunos Estados miembros. Por lo que se refiere a las búsquedas y recaudaciones, la Comisión está analizando diversas formas de racionalizar el procedimiento.
- c) Al inspeccionar la contabilidad B de los Estados miembros se ha examinado el seguimiento dado a las operaciones no ultimadas. Cuando, debido a demoras administrativas, se ha retrasado la puesta a disposición de recursos propios tradicionales, se ha pedido o se está pidiendo a los Estados miembros que profundicen las investigaciones y abonen intereses sobre los retrasos detectados. En caso de que no procedan de ese modo se incoarán procedimientos de infracción.
- d) Basándose en sus análisis de riesgo, la Comisión decidió posponer cualquier inspección de amplio alcance en el ámbito del tránsito hasta que se aplicara plenamente el nuevo sistema informatizado, para poder extraer conclusiones sobre su eficacia por lo que respecta a todas las posibilidades que ofrece.
- e) La adopción y aplicación del Reglamento (CE) n° 648/2005 obligará a los Estados miembros a utilizar el análisis de riesgos para centrar los controles aduaneros.
- f) La Comisión obtiene información sobre las supuestas actividades fraudulentas de diversas fuentes. En conjunto, los datos indicarían que el fraude en el ámbito del tránsito ha disminuido.

IV. La Comisión está tomando las medidas necesarias para tener acceso a los datos del NSTI, que proporcionarán una panorámica del tráfico consolidado de mercancías sensibles en tránsito y permitirán llevar a cabo análisis estratégicos y operativos referidos a tales mercancías.

RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

20. Por lo que se refiere a la coexistencia del núcleo mínimo común y las aplicaciones nacionales, estas últimas también se tuvieron que basar en las especificaciones funcionales y técnicas acordadas, que son comunes para todos los Estados miembros.

21. En julio de 2006 se adoptó un acuerdo operativo con los Estados miembros.

24. Los Estados miembros son responsables del funcionamiento de sus aplicaciones nacionales para el régimen de tránsito, sin que la Comisión disponga de competencias o recursos para llevar a cabo auditorías informáticas de dichos sistemas. Sin embargo, la Comisión invirtió esfuerzos considerables en el suministro de apoyo y la coordinación de los proyectos de desarrollo de las administraciones nacionales, y en la actualidad revisa periódicamente la calidad de los servicios que estas proporcionan.

25. Al inicio del proyecto NSTI, varios Estados miembros reacios a desarrollar una aplicación nacional de tránsito solicitaron a la Comisión que produjera una aplicación estándar. El núcleo mínimo común proporcionado por la Comisión constituye una aplicación autónoma. Así pues, los Estados miembros pudieron elegir entre desarrollar una aplicación NSTI específica, con las ventajas consiguientes por lo que respecta a la integración en sus sistemas respectivos, o bien utilizar la aplicación autónoma

suministrada por la Comisión. Durante las inspecciones del tránsito realizadas en 2006, la Comisión está examinando si los Estados miembros han establecido procedimientos convenientes para controlar las mercancías que pasan del régimen de tránsito a otros regímenes aduaneros y viceversa. Los sistemas utilizados por los Estados miembros pueden ser efectivos incluso aunque no estén completamente integrados.

27. La reforma jurídica del tránsito fue gradual, a partir de 1994. La Comisión incluyó el tránsito en sus programas de inspección de 1996, 1997 y 2000. Posteriormente, teniendo en cuenta lo limitado de sus recursos para inspecciones, la Comisión decidió posponer nuevas inspecciones de amplio alcance hasta que pudiera calibrar si el NSTI estaba propiciando las mejoras esperadas. No obstante, algunos aspectos concretos del tránsito sí se analizaron en el marco de otros ámbitos.

29. La Comisión analizará detalladamente los resultados de la fiscalización del Tribunal y los de sus propias inspecciones y señalará a los Estados miembros aquellos incumplimientos que deban corregir. Cuando las divergencias respecto a lo dispuesto en la normativa han provocado o puedan provocar pérdidas para el presupuesto comunitario, se ha exigido o se exigirá a los Estados miembros que pongan a disposición los recursos propios correspondientes y abonen intereses.

35. La Comisión también ha detectado casos de registros incompletos de controles previos a la autorización en esos Estados miembros y ha subrayado las consecuencias financieras potenciales que se podrían derivar de no ceñirse plenamente a la normativa comunitaria.

36. Se recordará a los Estados miembros concernidos la importancia de dejar constancia de los controles y estudios previos a la aprobación. El que un operador económico pueda ser objeto de procedimientos de recaudación por vía ejecutiva no tiene que significar necesariamente que se deban retirar las facilidades acordadas. Los Estados miembros deben examinar cada caso individualmente. En caso de que una garantía reducida incorrectamente concedida o una dispensa de garantía provoque una pérdida cierta en el presupuesto comunitario, el Estado miembro concernido será obligado a poner a disposición los recursos propios de que se trate, así como los intereses de demora correspondientes.

38. En sus inspecciones, la Comisión ha determinado asimismo que las búsquedas pocas veces comienzan inmediatamente. Se ha creado un grupo de expertos en materia de finalización y ultimación de operaciones de tránsito, incluidos los procedimientos de búsqueda y recaudación, que debería presentar un informe a finales de 2006. Las propuestas de modificación que se puedan presentar se abordarán en 2007.

41. En caso de que los obligados principales no cooperen, las administraciones ya disponen de los medios necesarios para negar o retirar simplificaciones de tránsito tales como las garantías globales o las reducciones concedidas sobre el importe de referencia. Con la reforma se ha dado específicamente a las aduanas la posibilidad de iniciar la recaudación con independencia del grado de cooperación del obligado principal. La imposición de sanciones y castigos adicionales queda actualmente dentro del ámbito de competencia de los Estados miembros, aunque la propuesta de la Comisión sobre un código aduanero modernizado ⁽¹⁾ prevé un marco de convergencia.

42. El procedimiento de búsqueda basado en documentación impresa adolecía de retrasos. El módulo de «gestión electrónica de las búsquedas» implantado en enero de 2006 en el marco del NSTI se diseñó para remediar ese defecto. Los resultados de las últimas inspecciones indican que se ha logrado ese objetivo. En cualquier caso, la legislación establece un plazo a partir del cual la oficina de salida debe adoptar medidas para determinar la deuda. La Comisión dará seguimiento a los casos detectados por el Tribunal en los cuales los propios operadores económicos han notificado la recepción de las mercancías sin que al parecer se haya procedido con diligencia para asegurar que las mercancías se declararan a los efectos de otro régimen aduanero.

43. Las inspecciones de la Comisión todavía no han concluido, pero todo apunta a que se están resolviendo con mayor celeridad los casos que desencadenan procedimientos de búsqueda.

45. En octubre de 2006, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) dictó sentencia sobre varios casos relativos al efecto exacto de diversas disposiciones en materia de movimientos no ultimados (incluidos los que abarca el Convenio TIR).

(1) COM(2005) 608 final de 30 de noviembre de 2005.

En las tres sentencias que tienen implicaciones para la legislación actual, el TJCE confirmó la posición de la Comisión ⁽²⁾.

46. La Comisión también ha comprobado que, a pesar de lo inequívoco de las disposiciones jurídicas, a menudo los Estados miembros se han retrasado a la hora de establecer las deudas en operaciones de tránsito no ultimadas. Se han tomado medidas para que se pusieran a disposición los recursos propios correspondientes y se han aplicado intereses de demora. Cuando los retrasos han parecido sistemáticos, se ha pedido a los Estados miembros que realicen ulteriores investigaciones para identificar cualesquiera otros casos. La Comisión tomará medidas en los casos detectados por el Tribunal en esos tres Estados miembros.

48. Los casos planteados por el Tribunal que inciden sobre los recursos propios tradicionales serán objeto de seguimiento con los Estados miembros concernidos.

49. En las declaraciones de tránsito, el código de las mercancías es obligatorio en el caso de las mercancías sensibles (véase la nota a pie de página 9 del Tribunal) y en otros supuestos ⁽³⁾. Cuando el valor y el código de las mercancías no figuran en una declaración de tránsito de una operación, la información necesaria para calcular la deuda aduanera se obtiene generalmente en el marco del procedimiento de búsqueda. En caso de que no sea así, normalmente la deuda aduanera se calcula en función del arancel más elevado.

51. La Comisión analizará las observaciones del Tribunal con los Estados miembros.

53-54. La legislación sobre la manera en que debe consignarse la parte asegurada de las deudas es clara: debe inscribirse en la contabilidad A, a menos que se haya recibido una reclamación escrita que pueda alterar el importe de la deuda antes de que deba hacerse disponible. Si se dan estas últimas circunstancias, puede inscribirse en la contabilidad B. A pesar de lo inequívoco de la normativa y de que todos los Estados miembros habían sido informados acerca de la práctica adecuada, la Comisión es consciente de que algunas aduanas han tratado incorrectamente las deudas garantizadas y de que en tres de ellos se han consignado sistemáticamente en la contabilidad B. Las sentencias recientes del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas contra dos de esos Estados miembros ⁽⁴⁾ han confirmado la disconformidad de tal proceder con la legislación. Se han tomado medidas para garantizar que todos los Estados miembros tengan conocimiento de las sentencias del Tribunal y recuperar cualesquiera importes de recursos propios tradicionales que no se hayan entregado (más los posibles intereses adeudados por los retrasos correspondientes).

(2) Asuntos C-105/02, C-377/03 y C-275/04, sentencias de 5 de octubre de 2006.

(3) Siempre que la declaración de tránsito sea realizada, por la misma persona, simultáneamente o tras una declaración de aduana que incluya el código de las mercancías y siempre que la legislación comunitaria así lo requiera.

(4) C-105/02 y C-377/03.

56. La fiabilidad y exhaustividad de los datos a escala de la UE dependen de la aplicación correcta, por los Estados miembros, de los procedimientos y requisitos contemplados en la normativa a efectos de la notificación de casos de fraude e irregularidades, según lo dispuesto en el Reglamento (CE) n° 515/97 y en el Reglamento (CE, Euratom) n° 1150/2000. Los datos de OWNRES no reflejan necesariamente la tendencia en materia de fraudes e irregularidades de tránsito, si se comparan con los datos de otras fuentes e indicadores disponibles (comunicaciones de asistencia mutua, sistema de información aduanero, sistema de alerta rápida). Por ejemplo, desde 2001 la OLAF ha tratado muy pocos casos de fraude en el ámbito del tránsito. Esta tendencia a la disminución queda también patente por el número cada vez menor de mensajes de asistencia mutua en materia de fraude de tránsito publicados por la Oficina (de una media del 35 % del total anual de mensajes de asistencia mutua publicados a principios de los años 90, se ha pasado a un porcentaje inferior al 3 % desde 2001) y la inexistencia de casos operativos relacionados directamente con movimientos de tránsito en el sistema de información aduanera (SIA). Hasta ahora, solamente uno de los 620 casos de dicho sistema guarda relación con el tránsito.

57. La Comisión considera importante analizar la situación de los movimientos abiertos. Concentra este análisis en los movimientos internacionales, pues estos eran los únicos datos independientes disponibles a partir de la pasarela común.

59. Tal como se expone en los últimos informes anuales de la Comisión sobre la lucha contra el fraude, no se considera que los datos de OWNRES reflejen la tendencia real por lo que respecta al fraude en el ámbito del tránsito. Los datos no coinciden con los de otros indicadores disponibles (sistema de alerta rápida, comunicaciones de asistencia mutua, sistema de información aduanera; véase también la respuesta al apartado 56). En 2004, la Comisión notificó a la autoridad presupuestaria que OWNRES no era una fuente fiable de información, ya que los datos que estaban registrando los Estados miembros no eran completos ni estaban actualizados. Los Estados miembros han ido tomando medidas al hilo de las exhortaciones realizadas en el sentido de que mejoraran sus prestaciones. Así, la información ha registrado mejoras importantes, y los últimos resultados muestran que, en la actualidad, los datos de OWNRES y la contabilidad B son comparables en un 90 %. La Comisión continuará supervisando las prestaciones de los Estados miembros.

64. Con la adopción y aplicación del Reglamento (CE) n° 648/2005 se dispondrá de un fundamento jurídico claro a efectos de los controles aduaneros basados en el análisis de riesgos, el cual será de obligada aplicación para los Estados miembros [artículo 13 del Reglamento (CEE) n° 2913/92, tal como fue modificado por el Reglamento (CE) n° 648/2005]. Es más eficaz trabajar con perfiles claros y bien adaptados, criterios comunes y ámbitos prioritarios de control en vez de establecer, desde el principio, porcentajes mínimos de controles que puedan provocar desvíos de recursos (de envíos sensibles a envíos de otra naturaleza) simplemente para respetar el porcentaje mínimo de control. Sin embargo, la Comisión no descarta seguir desarrollando la legislación en función de la experiencia que se pueda acumular.

Por lo que se refiere al código de las mercancías, véase la respuesta de la Comisión al apartado 49.

65. Actualmente, la Comisión está proponiendo que la selección de envíos a efectos de control incluya un elemento aleatorio. Además, se deben acordar ámbitos prioritarios comunes de inspección —los cuales estarán sujetos a controles aduaneros más

rigurosos durante un período concreto, sobre la base de análisis de riesgos efectuados en función de criterios compartidos— con los Estados miembros en el marco del procedimiento de comité. Las reservas y recomendaciones del Tribunal se analizarán en el Comité del Código.

66. En la actualidad la Comisión carece de acceso a los datos, solo puede ver el envoltorio del mensaje, no su contenido. Sin embargo, la Comisión está tomando las medidas necesarias para tener acceso a los datos del NSTI, que proporcionarán una panorámica del tráfico consolidado de las mercancías sensibles en tránsito y permitirán llevar a cabo análisis estratégicos y operativos para tales mercancías.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

68. La Comisión dará seguimiento a los problemas técnicos y las deficiencias desvelados por el Tribunal caso por caso, en especial cuando se deriven consecuencias financieras. También supervisará la situación e incitará a las administraciones a aplicar correctamente las disposiciones.

A tal efecto, velará por que las disposiciones jurídicas sean claras e inequívocas y, en su caso, propondrá modificaciones. Proporcionará (mediante dispositivos administrativos como el Manual del tránsito) indicaciones pormenorizadas adicionales sobre las modalidades oportunas de aplicación de determinadas disposiciones. En caso de que las dudas persistan, la Comisión ofrecerá una plataforma para aclararlas.

En último término, la Comisión considerará incoar procedimientos de infracción contra los Estados miembros en casos debidamente justificados de aplicación incorrecta o inaplicación de la legislación comunitaria.

Véase también la respuesta al apartado 66.

69.

- a) Según lo recomendado por el Tribunal, en julio de 2006 ya se adoptó un acuerdo operativo detallado para abarcar las situaciones críticas que afectaban a la disponibilidad y continuidad del NSTI.
- b) La supervisión del funcionamiento del NSTI, que ya ha aumentado, se mejorará también durante 2007 (véase asimismo la respuesta al apartado 24).

70. La Comisión decidió posponer cualquier inspección de amplio alcance en el ámbito del tránsito hasta que se aplicaran plenamente todos los aspectos del nuevo sistema informatizado, para poder extraer conclusiones sobre su eficacia.

71. La Comisión también ha comprobado que algunos Estados miembros eran incapaces de demostrar, *a posteriori*, que se habían realizado todos los controles necesarios (sobre la fiabilidad de los operadores) a efectos de la aplicación de procedimientos simplificados. Sin embargo, el posible perjuicio para el presupuesto comunitario es pequeño: en caso de que las garantías concedidas incorrectamente resultasen insuficientes, el Estado miembro concernido sería responsable de las posibles pérdidas de recursos propios (y, en su caso, de los intereses correspondientes).

En el procedimiento de búsqueda anterior, basado en documentación impresa, eran muy numerosos los casos aparentemente no ultimados a causa de demoras en la transmisión de los documentos y otros problemas inherentes al procedimiento. El NSTI está abordando la sobrecarga. Además, se ha encomendado un estudio a un grupo de expertos (véase la respuesta al apartado 38).

Cuando en sus inspecciones rutinarias o a consecuencia de la labor del Tribunal la Comisión detecta retrasos en la puesta a disposición de recursos propios tradicionales, se exige a los Estados miembros que paguen los recursos propios adeudados (y, en su caso, los intereses de demora). Si existen pruebas de que el fallo es sistemático, se exige a los Estados miembros que investiguen todos esos casos y efectúen las correcciones financieras necesarias.

72. En su caso, la Comisión ha adoptado medidas para asegurarse de que los Estados miembros compensen en el presupuesto comunitario aquellos importes de recursos propios que se deberían haber puesto a disposición pero que no lo fueron porque los Estados miembros no procedieron oportunamente en relación con movimientos de tránsito aparentemente no ultimados.

La Comisión ha tenido en cuenta las deficiencias detectadas en diversas áreas al elaborar las normas de aplicación para la concesión del estatuto de operador económico autorizado (OEA). También se tendrán presentes al redactar las directrices sobre los OEA. Según lo dispuesto en el artículo 14 *octodecies* de las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 648/2005, una vez concedido el estatuto de OEA, las autoridades aduaneras supervisarán el cumplimiento de las condiciones y los criterios establecidos para tales operadores. Además, las autoridades aduaneras que hayan concedido tal estatuto procederán a valorar la oportunidad de su mantenimiento cada vez que se modifique la legislación comunitaria pertinente o cuando tengan indicios razonables de que se han dejado de cumplir las condiciones pertinentes.

Por lo que se refiere a los procedimientos de búsqueda:

- a) la Comisión puede confirmar que la informatización del procedimiento de búsqueda ya está contribuyendo a agilizar la tramitación de los expedientes. Se tomarán las medidas correctoras que proceda y, como se indica en el apartado 71, el procedimiento está siendo objeto de un estudio independiente. Uno de los objetivos de la Comisión es acortar los plazos tras la implantación del NSTI;
- b) con la reforma, se ha dado específicamente a las aduanas la posibilidad de iniciar la recaudación, independientemente del grado de cooperación del obligado principal. La imposición de sanciones y castigos queda actualmente dentro del ámbito de competencia de los Estados miembros, aunque la propuesta de la Comisión sobre un código aduanero modernizado prevé un marco de convergencia (véase el apartado 41).

Por lo que se refiere a los procedimientos de recaudación:

- a) esta recomendación se aplica a través del programa de inspección de 2006, cuyo tema principal es el tránsito. El objetivo global de las inspecciones correspondientes abarca la comprobación de que los procedimientos de los Estados miembros para dar seguimiento a cualquier operación no ultimada cumplen los reglamentos pertinentes y de que se han calculado, establecido y consignado correctamente los recursos propios;
- b) la Comisión ha examinado la conveniencia de hacer obligatoria la inclusión del código y el valor de las mercancías en todas las declaraciones de tránsito (es decir, no solo en los casos mencionados en el apartado 49). Dado que con frecuencia, en el tránsito, el declarante no es ni el exportador ni el importador, hay que prestar especial atención al coste adicional que tendría para el operador proporcionar esa información y compararlo con el pequeño número de recuperaciones que emprenden las aduanas. Tras sopesar estos aspectos, la Comisión opina que, a efectos del tránsito, no debería exigirse esa información en todas las declaraciones y que, siempre que las aduanas lleven a cabo diligentemente el procedimiento de búsqueda, se recuperará el importe adecuado de derechos de aduana [véase también la respuesta al apartado 72, letra a)].

Por lo que se refiere al sistema de garantías:

- a) la Comisión continuará supervisando los procedimientos de los Estados miembros;
- b) la Comisión seguirá seleccionando los temas de sus inspecciones de cumplimiento en los Estados miembros con arreglo al análisis de riesgos. Antes de 2006 se consideró incluir el tránsito entre los ámbitos de inspección, pero finalmente no se seleccionó porque se prefirió esperar a una aplicación más completa del NSTI. Por lo que respecta a 2007, la Comisión considera que es probable que haya actividades de inspección adicionales en relación con el tránsito.

73. La Comisión obtiene de diversas fuentes la información sobre las sospechas de actividad fraudulenta. En conjunto, los indicios apuntan a una disminución del fraude en el ámbito del tránsito.

74. Con la adopción y aplicación del Reglamento (CE) n° 648/2005 se dispondrá de un fundamento jurídico claro a efectos de los controles aduaneros basados en el análisis de riesgos, el cual será de obligada aplicación para los Estados miembros [artículo 13 del Reglamento (CEE) n° 2913/92, tal como fue modificado por el Reglamento (CE) n° 648/2005].

Ya se está utilizando el formulario de información sobre riesgos, un elemento central en el desarrollo de un marco común de gestión de riesgos requerido por el Reglamento (CE) n° 648/2005, el cual facilita el intercambio de información entre los Estados miembros sobre aspectos relacionados con los controles aduaneros, incluido el tránsito.