

TRIBUNAL DE  
CUENTAS EUROPEO

Informe Especial n° 1

2010

ISSN 1831-0842

¿SE CONTROLAN DE MANERA EFICAZ  
LOS PROCEDIMIENTOS ADUANEROS  
SIMPLIFICADOS APLICABLES  
A LAS IMPORTACIONES?



ES





Informe Especial n° 1 // 2010

# ¿SE CONTROLAN DE MANERA EFICAZ LOS PROCEDIMIENTOS ADUANEROS SIMPLIFICADOS APLICABLES A LAS IMPORTACIONES?

(presentado con arreglo al artículo 287 TFUE, apartado 4, segundo párrafo)

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxemburgo  
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1  
Fax +352 4398-46410  
E-mail: [auraud@eca.europa.eu](mailto:auraud@eca.europa.eu)  
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

## Informe Especial nº 1 // 2010

Más información sobre la Unión Europea, en el servidor Europa de Internet (<http://europa.eu>).

Al final de la obra figura una ficha catalográfica.  
Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2010

ISBN 978-92-9207-683-2  
doi:10.2865/6584

© Unión Europea, 2010  
Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

*Printed in Luxembourg*

# ÍNDICE

## Apartado

	<b>ABREVIACIONES</b>
	<b>GLOSARIO</b>
<b>I-VII</b>	<b>RESUMEN</b>
<b>1-12</b>	<b>INTRODUCCIÓN</b>
<b>13-20</b>	<b>ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN</b>
13-14	PRINCIPAL OBJETIVO DE AUDITORÍA
15-20	ENFOQUE Y METODOLOGÍA DE AUDITORÍA
<b>21-78</b>	<b>OBSERVACIONES</b>
21-38	¿HA DESARROLLADO LA COMISIÓN UN ENFOQUE VÁLIDO PARA EL CONTROL DE LOS PROCEDIMIENTOS SIMPLIFICADOS, TENIENDO EN CUENTA LAS MEJORES PRÁCTICAS INTERNACIONALES, Y HA SUPERVISADO LA CORRECTA APLICACIÓN DE DICHOS PROCEDIMIENTOS Y DE LOS CONTROLES CORRESPONDIENTES?
22-26	EL MARCO REGLAMENTARIO INICIAL ERA INSUFICIENTE PERO SE MEJORÓ A PARTIR DEL INICIO DE 2009
27-31	LA APLICACIÓN OBLIGATORIA DE ANÁLISIS DE RIESGOS AUTOMATIZADOS TODAVÍA NO SE HA EJECUTADO
32-33	LAS DIRECTRICES APLICABLES A LAS AUDITORÍAS A POSTERIORI TODAVÍA NO ESTÁN COMPLETAS
34-38	LAS INSPECCIONES DE LOS PROCEDIMIENTOS SIMPLIFICADOS FUERON EFECTUADAS POR LA COMISIÓN POR PRIMERA VEZ EN 2008
39-78	¿APLICAN LOS ESTADOS MIEMBROS UN ENFOQUE VÁLIDO Y NORMALIZADO A LOS CONTROLES DE LOS PROCEDIMIENTOS SIMPLIFICADOS, Y RESULTAN ÉSTOS EFICACES?
40-62	LOS ESTADOS MIEMBROS APLICARON SUS PROPIOS ENFOQUES CON DIFERENCIAS ENTRE LOS CONTROLES EN CADA ETAPA
63-78	CONTROLES INEFICACES EN LOS ESTADOS MIEMBROS
<b>79-91</b>	<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>
81-84	¿HA DESARROLLADO LA COMISIÓN UN ENFOQUE VÁLIDO PARA EL CONTROL DE LOS PROCEDIMIENTOS SIMPLIFICADOS, Y HA SUPERVISADO LA CORRECTA APLICACIÓN DE DICHOS PROCEDIMIENTOS Y DE LOS CONTROLES CORRESPONDIENTES?
85-91	¿APLICAN LOS ESTADOS MIEMBROS UN ENFOQUE VÁLIDO Y NORMALIZADO A LOS CONTROLES DE LOS PROCEDIMIENTOS SIMPLIFICADOS, Y RESULTAN ÉSTOS EFICACES?
<b>Anexo I</b>	<b>Resumen de las características de los procedimientos simplificados</b>
<b>Anexo II</b>	<b>Modelo de control del TCE para los procedimientos simplificados</b>
<b>Anexo III</b>	<b>Resumen de las observaciones en los nueve Estados miembros auditados</b>
<b>Anexo IV</b>	<b>Resumen de los errores detectados en las muestras</b>
	<b>RESPUESTAS DE LA COMISIÓN</b>



# ABREVIACIONES

**AUPS:** Autorización única de procedimientos simplificados

**CAC:** Código aduanero comunitario

**DACA:** Disposiciones de aplicación del código aduanero

**DAS:** Declaración de fiabilidad

**OEA:** Operador económico autorizado

**OMA:** Organización Mundial de Aduanas

**RIF:** Formulario electrónico de información sobre riesgos

**RPT:** Recursos propios tradicionales

**TCE:** Tribunal de Cuentas Europeo

**UE:** Unión Europea

# GLOSARIO

**Gestión automatizada/análisis automatizado del riesgo:** identificación sistemática del riesgo y aplicación de todas las medidas necesarias para limitar la exposición al riesgo mediante la utilización de técnicas de tratamiento automatizado de datos. Esto incluye actividades tales como la recopilación de datos e información, el análisis y la evaluación de riesgos, la caducidad y la adopción de medidas, así como el seguimiento y la evaluación periódicos del proceso y sus resultados, sobre la base de fuentes y estrategias internacionales, europeas y nacionales.

**Certificado de origen:** documento que debe cumplimentar el exportador para solicitar un tipo de derechos preferencial (p. ej. EUR.1, Modelo A, declaración en factura).

**Control previo al levante:** verificación física o documental antes de que la mercancía se ponga a disposición del operador para los fines previstos por el régimen aduanero correspondiente.

**Controles/controles aduaneros:** actos específicos ejecutados por autoridades aduaneras a fin de garantizar la correcta aplicación de las normas aduaneras, como el examen de las mercancías, la verificación de la información que figura en las declaraciones y de la existencia y autenticidad de los documentos escritos o electrónicos, el examen de la contabilidad de empresas y de otros registros, la inspección de medios de transporte, la inspección del equipaje y otros actos similares.

**Despacho de aduana:** formalidades aduaneras que se han de efectuar a fin de que el solicitante pueda disponer de las mercancías.

**Régimen aduanero:** aplicación de uno de los siguientes procedimientos: despacho a libre práctica, tránsito, depósito aduanero, perfeccionamiento activo, transformación bajo control aduanero, importación temporal de mercancías, perfeccionamiento pasivo y exportación.

**Declaración/declaración en aduana:** acto por el que una persona manifiesta la voluntad de asignar a una mercancía un régimen aduanero determinado.

**Control documental:** verificación de la exactitud, integridad y validez de la información incluida en la declaración en aduana (p. ej. descripción de la mercancía, valor o cantidad) o en otros documentos (p. ej. licencias de importación o certificados de origen).

**Auditoría a posteriori:** control de los operadores a través del examen de sus cuentas, registros y sistemas a fin de garantizar el respeto de la normativa aduanera y de evaluar los riesgos ligados a su actividad.

**Libre práctica:** estatuto de las mercancías importadas de terceros países que han sido objeto de todas las formalidades de importación a fin de poder ser vendidas o consumidas en el mercado europeo.



**Importación:** aplicación del régimen aduanero *despacho a libre práctica* en virtud del cual las mercancías pueden ser vendidas o consumidas en el mercado de la Unión.

**Licencia de importación:** documento emitido por las autoridades competentes de un Estado miembro por el que se autoriza la importación de determinadas mercancías sujetas a restricciones en la UE. Cada licencia especifica el volumen de importaciones autorizado, y el volumen total importado no debería superar este límite.

**Control físico:** examen de la mercancía, incluido el recuento detallado y la extracción de muestras para comprobar si se ajustan a la declaración en aduana que acompaña a la mercancía.

**A posteriori:** tras la concesión del levante de las mercancías.

**Auditoría previa a la autorización:** control de los operadores a través de un examen de sus cuentas, registros y sistemas antes de la emisión de una autorización para utilizar un procedimiento aduanero. El objetivo es verificar el cumplimiento, por parte del operador, de las condiciones para poder utilizar el procedimiento y evaluar el riesgo vinculado a su actividad.

**Presentación en aduana:** notificación a las autoridades aduaneras de la llegada de la mercancía a la aduana o a cualquier otro lugar designado o aprobado por las autoridades aduaneras.

**Control de conciliación:** comparación entre la declaración simplificada o la inscripción en los registros del operador y la declaración complementaria. El control puede incluir un control minucioso de los distintos elementos (exactitud) o comprobar que todas las operaciones simplificadas estén incluidas en una declaración complementaria (integridad).

**Levante de una mercancía:** puesta a disposición, por parte de las autoridades aduaneras, de una mercancía a los fines previstos en el régimen aduanero en el que se encuentra.

**Riesgo:** probabilidad de que se produzca un hecho que impida la correcta aplicación de medidas nacionales o a escala europea, ponga en peligro los intereses financieros de la Unión y sus Estados miembros o presente una amenaza para la seguridad y protección de la Comunidad, la salud pública, el medio ambiente o los consumidores.

**Perfil de riesgo:** combinación de criterios de riesgo y ámbitos de control (p. ej. tipo de mercancía, país de origen) que indica la existencia de un riesgo y da lugar a una propuesta de llevar a cabo una medida de control.

**Documento de vigilancia:** los productos sujetos a la vigilancia de la UE únicamente pueden ser importados con la presentación de un documento de vigilancia expedido por las autoridades competentes de un Estado miembro.

# RESUMEN

## I.

Los operadores autorizados para utilizar procedimientos aduaneros simplificados a la importación se benefician de un proceso acelerado de despacho aduanero. Las aduanas confían en la exactitud de sus declaraciones de importación y llevan a cabo menos controles previos al levante, lo cual debería compensarse con auditorías previas a la autorización y *a posteriori*. Los procedimientos cuentan con una amplia y prolongada utilización en la UE; en 2008, más de dos tercios de todas las declaraciones de aduana a la importación de la UE se efectuaron mediante procedimientos simplificados.

## II.

Estos procedimientos constituyen un elemento importante de la política de agilización del comercio de la UE, que se reforzó en 2008 con la aplicación del concepto de operador económico autorizado, usuario privilegiado de los procedimientos aduaneros simplificados, en virtud del Reglamento (CE) nº 1192/2008 y con la adopción del *código aduanero modernizado*, que entrará en vigor a partir de 2013.

## III.

La auditoría del Tribunal tiene por objeto determinar si los dos principales procedimientos simplificados a la importación son objeto de un control eficaz que permita ofrecer garantías razonables de la correcta percepción de los recursos propios tradicionales y contribuya a garantizar el respeto, por parte de los operadores, de las obligaciones derivadas de la política comercial común. El Tribunal examina si la Comisión ha tenido en cuenta las mejores prácticas internacionales para la elaboración de un enfoque de control válido con respecto a los procedimientos simplificados y si vela por su correcta aplicación en toda la UE. Asimismo, la auditoría pretende determinar si los Estados miembros se basan en dicho enfoque para proceder a unos controles eficaces.

## IV.

El Tribunal observó lo siguiente:

- la Comisión ha tenido en cuenta las normas internacionales y ha establecido un marco reglamentario adecuado para los procedimientos simplificados, aunque no lo concluyó hasta el final de 2008;
- la Comisión ha elaborado un sistema automatizado de gestión de riesgos a escala de la Unión Europea, el cual, si bien permite el intercambio automatizado de formularios electrónicos de información sobre riesgos (RIF), todavía no incluye perfiles de riesgo que abarquen los relativos a los recursos propios tradicionales o a la política comercial común;
- la obligación de efectuar un análisis de riesgos automatizado en el marco de los procedimientos simplificados sólo será aplicable a partir del 1 de enero de 2011;
- la Comisión efectuó por primera vez en 2008 inspecciones específicas de los procedimientos simplificados para las importaciones y reforzó sus actividades de supervisión en 2009;
- todavía no se aplica a escala europea un enfoque normalizado a las auditorías *a posteriori* de los procedimientos simplificados porque aún no han concluido las actividades de la Comisión a tal efecto.

## RESUMEN

### V.

El Tribunal constató que los Estados miembros aplican su propio enfoque, a veces deficiente, al control de los procedimientos simplificados, lo que da lugar a:

- auditorías por lo general de escasa calidad o mal documentadas previas a la autorización a un operador para utilizar procedimientos simplificados;
- una utilización escasa de técnicas automatizadas de tratamiento de datos para efectuar controles durante la utilización de procedimientos simplificados;
- un recurso excesivo a prácticas de simplificación, como la dispensa de notificación y el procedimiento de domiciliación, que impiden realizar controles basados en criterios de riesgo antes de la entrada de las mercancías en el mercado de la Unión;
- auditorías *a posteriori* de los documentos y contabilidad comercial de los operadores de escasa calidad, con una frecuencia insuficiente o no dirigidas adecuadamente a las operaciones.

### VI.

El Tribunal evaluó la eficacia de los controles de las importaciones efectuadas en el marco de los procedimientos simplificados examinando declaraciones seleccionadas aleatoriamente para las cuales se solicitaba la aplicación de un tipo de derecho preferencial o cuyos documentos de importación debían ajustarse a la política comercial común. En seis de nueve Estados miembros se observó una elevada frecuencia de errores, a menudo debidos a que los operadores no disponían de los documentos necesarios que les facultaban para importar mercancías sujetas a medidas de política comercial o para beneficiarse de la aplicación de un tipo de derechos preferencial.

### VII.

A fin de mejorar los controles de los procedimientos simplificados y contribuir al desarrollo de la política de agilización del comercio de la Unión, la Comisión debería:

- tener en cuenta las constataciones del Tribunal cuando se plantee otras simplificaciones de los procedimientos aduaneros;
- instar a los Estados miembros a aplicar cuanto antes el marco reglamentario y las directrices recientemente elaborados, supervisar su aplicación y reforzar dicho marco a la luz de los resultados de auditoría y de supervisión, tanto del Tribunal como de los suyos propios;
- establecer unas normas comunes para las aduanas con respecto a las auditorías *a posteriori*, aplicando una metodología sólida y un enfoque basado en los sistemas;
- elaborar a escala de la Unión Europea unos perfiles de riesgo automatizados para los recursos propios tradicionales y para la política comercial común y examinar de manera crítica las prácticas de simplificación de los Estados miembros;
- instar a los Estados miembros a informatizar todos los aspectos del tratamiento de los procedimientos simplificados para las importaciones;
- invitar a los Estados miembros a sensibilizar a los operadores de sus obligaciones y responsabilidades y fomentar la evaluación del cumplimiento de la reglamentación por parte del operador.

# INTRODUCCIÓN

1. Los procedimientos aduaneros simplificados aplicables a la importación constituyen un elemento fundamental de la política aduanera de la UE puesto que facilitan la actividad de los operadores reduciendo las formalidades y los controles aduaneros antes del levante de las mercancías. Según las cifras de 2008, alrededor del 70 % de todos los procedimientos aduaneros a la importación son simplificados, de modo que su incidencia en la percepción de los recursos propios tradicionales se considera sustancial.
2. La legislación aduanera europea ha ido modificándose constantemente a fin de adaptarse a la evolución de las condiciones técnicas, económicas y políticas, hasta plasmarse en el *código aduanero modernizado* de 2008<sup>1</sup>, que continúa allanando el camino para la agilización del comercio.
3. El presente informe de auditoría analiza dos importantes procedimientos aduaneros destinados a facilitar el despacho a libre práctica de las mercancías, el *procedimiento de declaración simplificada* y el *procedimiento de domiciliación*. Ambos cuentan con una amplia y prolongada utilización en la UE y constituyen un elemento clave para la agilización del comercio.
4. En un régimen aduanero de importación normal, el operador debe presentar las mercancías en aduana, cumplimentar una declaración normalizada y pagar cualquier derecho eventualmente exigible o constituir una garantía antes del levante de la mercancía. Los servicios aduaneros pueden comprobar la documentación o inspeccionar la mercancía.
5. Un operador que efectúe frecuentes importaciones puede solicitar la aplicación de procedimientos simplificados, lo cual requiere una autorización previa. Mediante una auditoría previa a la autorización, los servicios aduaneros nacionales deben asegurarse de que el operador que lo solicita es fiable, determinar si es posible proceder a cualquier control que consideren necesario y obtener una garantía para cubrir los derechos eventualmente exigibles.
6. Una vez concedida la autorización para utilizar procedimientos simplificados, un operador puede presentar una declaración en aduana (que puede estar sólo parcialmente cumplimentada), un documento comercial (p. ej. una factura) (procedimiento de declaración simplificada) o simplemente mediante una inscripción en sus registros contables (procedimiento de domiciliación). El operador puede obtener simplificaciones para presentar las mercancías en la aduana y obtener el levante de las mismas mediante la constitución de una garantía, pagando los derechos eventuales exigibles en una fase posterior. De ese modo, todo el procedimiento de despacho se acelera y el operador puede disponer con mayor rapidez de la mercancía.

<sup>1</sup> Reglamento (CE) n° 450/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 145 de 4.6.2008, p. 1).

7. Tras un período determinado, en general un mes, el operador presenta una declaración global (*declaración complementaria*), que resume las declaraciones simplificadas o inscripciones en los registros y completa la información restante, y paga los derechos debidos.
8. Los servicios aduaneros suelen confiar en la integridad y en la exactitud de la información facilitada por el operador y sólo se realizan controles previos al levante de manera excepcional.
9. Puesto que buena parte de la información clave es facilitada posteriormente en la declaración complementaria, los controles efectuados habitualmente tienen lugar después del levante de las mercancías en forma de verificación de los documentos aduaneros, de controles de conciliación, o incluso de auditorías *a posteriori* completas en los locales del operador.
10. La legislación aduanera de la UE establece el marco jurídico para la realización de controles e impone la obligación de recurrir a la gestión de riesgos. Con efectos a partir del 1 de enero de 2009, la Comisión ha introducido normas específicas sobre el modo de controlar los procedimientos simplificados, en particular por lo que se refiere a las auditorías previas a la autorización y a las condiciones y los criterios armonizados que el operador debe cumplir como requisito para obtener autorización.
11. El objetivo de la Comisión<sup>2</sup> es hacer que las administraciones aduaneras nacionales actúen como si fueran una sola, y a tal efecto ha elaborado también unas directrices de carácter no vinculante (*«soft law»*) con respecto a la auditoría aduanera en general y a los controles de los procedimientos simplificados en particular.
12. El *anexo I* presenta esquemáticamente el funcionamiento del procedimiento de declaración simplificada y el PC.

<sup>2</sup> En virtud, entre otras, de la Decisión nº 624/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de mayo de 2007, por la que se establece un programa de acción para la aduana en la Comunidad (Aduana 2013) (DO L 154 de 14.6.2007, p. 25).

# ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN

## PRINCIPAL OBJETIVO DE AUDITORÍA

13. La fiscalización consistió en determinar si el marco reglamentario y el enfoque de control elaborado por la Comisión y aplicado en los Estados miembros permiten controlar de manera eficaz los procedimientos simplificados, ofrecen garantías razonables de la correcta recaudación de los recursos propios tradicionales y contribuyen a velar por que los operadores cumplan las obligaciones derivadas de la política comercial común.
14. La auditoría trató de responder a las siguientes preguntas específicas:
  - a) ¿Ha desarrollado la Comisión un enfoque válido para el control de los procedimientos simplificados, teniendo en cuenta las mejores prácticas internacionales, y ha supervisado la correcta aplicación de dichos procedimientos y de los controles correspondientes?
  - b) ¿Aplican los Estados miembros un enfoque válido y normalizado a los controles de los procedimientos simplificados, y resultan éstos eficaces?

## ENFOQUE Y METODOLOGÍA DE AUDITORÍA

15. La auditoría se llevó a cabo en dos fases. En primer lugar, el Tribunal preparó un modelo de control para los procedimientos simplificados (véase el **anexo II**), basándose en su propia experiencia y en la de otras organizaciones. Analizó la práctica actual estableciendo contactos con terceros países y visitando la Organización Mundial de Aduanas (OMA) a fin de obtener información sobre los enfoques internacionales en materia de control de dichos procedimientos.
16. El Tribunal, a continuación, comparó el enfoque de control recomendado por la Comisión con su modelo de control y evaluó las actividades de supervisión de la Comisión con respecto a los procedimientos simplificados.

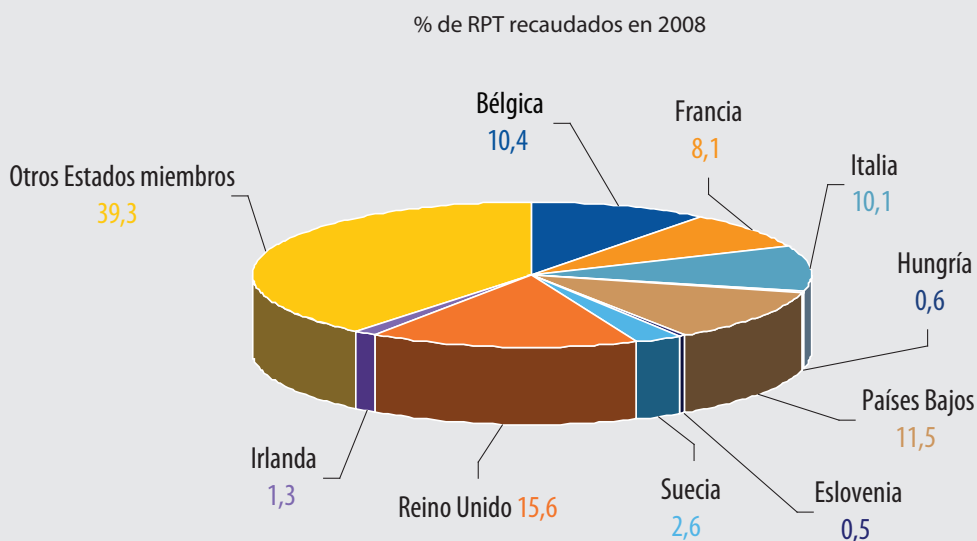
17. En la segunda fase, el Tribunal examinó la calidad de las estrategias y de los controles efectivamente aplicados a los procedimientos simplificados en nueve Estados miembros<sup>3</sup> y los comparó con el modelo de control. Estos Estados miembros sumaban más del 60 % de todos los recursos propios tradicionales recaudados en la UE en 2008 y utilizaban en gran medida procedimientos simplificados para las declaraciones de importación<sup>4</sup>.
18. La calidad de las estrategias de control y los controles efectivamente llevados a cabo en estos Estados miembros se evaluaron a la luz de las respuestas recibidas a los cuestionarios y a través de los elementos probatorios obtenidos sobre el terreno y de pruebas de recorrido efectuadas en un total de 157 expedientes de operadores.

<sup>3</sup> Bélgica, Francia, Italia, Hungría, Países Bajos, Eslovenia, Suecia y el Reino Unido. Irlanda fue examinada en el marco del estudio preliminar, por lo tanto antes de que finalizara el modelo de control. Puesto que el enfoque de auditoría era comparable, los resultados se presentan con los correspondientes a los otros Estados miembros auditados.

<sup>4</sup> La proporción de importaciones efectuadas utilizando procedimientos simplificados representaba entre el 26 % y el 93 % del total de las declaraciones de importación de los Estados miembros fiscalizados en 2008.

GRÁFICO 1

## ESTADOS MIEMBROS AUDITADOS Y SU IMPORTANCIA EN LA RECAUDACIÓN DE RECURSOS PROPIOS TRADICIONALES EN 2008



- 19.** En un control efectuado en 2007, el Tribunal identificó insuficiencias en el funcionamiento de los procedimientos simplificados en varios Estados miembros, concretamente un mayor riesgo de error cuando los operadores solicitaban la aplicación de un tipo de derecho preferencial<sup>5</sup> o la importación de mercancías sujetas a medidas de política comercial común<sup>6</sup>.
- 20.** Asimismo, se comprobó la legalidad y la regularidad de 967 declaraciones en aduana del período comprendido entre 2005 y 2008 y seleccionadas aleatoriamente en los Estados miembros controlados, a fin de determinar si los controles establecidos en dichos Estados habían evitado la pérdida de recursos propios tradicionales e importaciones no conformes a la política comercial común.

<sup>5</sup> Las importaciones de mercancías procedentes de terceros países están sujetas a derechos (recursos propios del presupuesto de la UE). En determinadas circunstancias, el tipo del derecho puede reducirse con arreglo a acuerdos comerciales preferenciales a condición de que el importador disponga de documentos específicos, como por ejemplo, certificados de origen.

<sup>6</sup> Ciertas importaciones, como los productos textiles o el acero, están sujetas a unas medidas de control específicas derivadas de la política comercial de la UE a fin de proteger los intereses de los productores europeos. Los operadores que deseen importar este tipo de mercancías de determinados países necesitan presentar documentos aduaneros específicos en el momento del levante, como licencias de importación o documentos de vigilancia.



# OBSERVACIONES

## ¿HA DESARROLLADO LA COMISIÓN UN ENFOQUE VÁLIDO PARA EL CONTROL DE LOS PROCEDIMIENTOS SIMPLIFICADOS, TENIENDO EN CUENTA LAS MEJORES PRÁCTICAS INTERNACIONALES, Y HA SUPERVISADO LA CORRECTA APLICACIÓN DE DICHS PROCEDIMIENTOS Y DE LOS CONTROLES CORRESPONDIENTES?

- 21.** Los procedimientos simplificados existen desde hace largo tiempo y fueron codificados en el código aduanero en 1992<sup>7</sup>. El Tribunal evaluó hasta qué punto la Comisión ha elaborado unas normas comunes para el control de los procedimientos simplificados y cómo ha supervisado su aplicación efectiva.

### EL MARCO REGLAMENTARIO INICIAL ERA INSUFICIENTE PERO SE MEJORÓ A PARTIR DEL INICIO DE 2009

- 22.** El concepto de operador económico autorizado, utilizado en la Unión Europea desde 2008, designa al usuario privilegiado de las simplificaciones aduaneras que debe cumplir condiciones y criterios específicos antes de obtener su estatuto<sup>8</sup>.
- 23.** A fin de armonizar las condiciones y los criterios de los operadores económicos autorizados con los de los operadores que utilizan el procedimiento de declaración simplificada y el procedimiento de domiciliación, la Comisión aprobó un reglamento<sup>9</sup> que introdujo por primera vez a partir del 1 de enero de 2009 una serie de controles específicos que debían efectuarse cuando la aduana autoriza a los operadores a utilizar estos dos procedimientos. El Reglamento también introdujo la obligación legal para los Estados miembros de informatizar los procedimientos simplificados a más tardar el 1 de enero de 2011.
- 24.** La Comisión también ha elaborado unas directrices globales sobre la autorización única para utilizar los procedimientos simplificados<sup>10</sup>. Dicha autorización permite a los operadores centralizar las formalidades en la administración aduanera del Estado miembro autorizador, incluso si las importaciones tienen lugar en otro. Durante 2008 la Comisión amplió la aplicabilidad de los conceptos expuestos en estas directrices a las autorizaciones nacionales para utilizar procedimientos simplificados, es decir aquellas en las que las importaciones y las formalidades aduaneras se producen en el mismo Estado miembro, ya que las condiciones y los criterios que rigen ambas autorizaciones son los mismos.

<sup>7</sup> Reglamento (CEE) nº 2913/92 del Consejo (DO L 302 de 19.10.1992, p. 1).

<sup>8</sup> La Comisión ha elaborado directrices globales para los servicios aduaneros nacionales con respecto a la autorización del estatuto del operador económico autorizado (DOC TAXUD/2006/1450 de 29 de junio de 2007).

<sup>9</sup> Reglamento (CE) nº 1192/2008 de la Comisión (DO L 329 de 6.12.2008, p. 1).

<sup>10</sup> TAXUD/1284/2005.

25. Actualmente, el marco concuerda en gran medida con el modelo de control del Tribunal relativo a los procedimientos simplificados y también tiene en cuenta normas internacionalmente aceptadas<sup>11</sup> para realizar tales controles.

26. Sin embargo, las directrices de la Comisión no especifican:

- el recurso a metodología para la evaluación del riesgo (como el modelo Compact para operadores económicos autorizados<sup>12</sup>) en las auditorías previas a la autorización;
- la necesidad de llevar a cabo un número mínimo de controles antes del levante;
- la ventaja de una conciliación automatizada de las declaraciones complementarias con las declaraciones simplificadas o las inscripciones en los registros contables para garantizar la exhaustividad de las primeras;
- la ventaja de las medidas destinadas a garantizar la fiabilidad (p. ej. evaluación del cumplimiento de la reglamentación por el operador).

### LA APLICACIÓN OBLIGATORIA DE ANÁLISIS DE RIESGOS AUTOMATIZADOS TODAVÍA NO SE HA EJECUTADO

27. El Reglamento (CE) n° 648/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>13</sup> introdujo la obligación de que los controles aduaneros se basen en un análisis de riesgos que emplee técnicas de tratamiento automatizado de datos. Por su parte, la Comisión ha desarrollado un sistema informatizado de gestión de riesgos para las aduanas a escala europea, denominado «marco común de gestión de riesgos»<sup>14</sup>.

28. Se consideró prioritaria la aplicación de unos criterios comunes (perfiles de riesgo) a los análisis de riesgos aplicados a las mercancías en su primer punto de entrada en la UE a efectos de seguridad. Hasta la fecha, no se ha establecido ningún perfil de este tipo con respecto a los recursos propios tradicionales o a la política comercial común en este contexto.

<sup>11</sup> Entre otras, el Convenio de Kioto revisado, al que se adhirió la UE por la Decisión 2003/231/CE del Consejo (DO L 86 de 3.4.2003, p. 21) y sus correspondientes directrices.

<sup>12</sup> TAXUD/2006/1452; el modelo Compact (acrónimo de *Compliance Partnership Customs and Trade*) para operadores económicos autorizados consiste en una metodología de evaluación de los riesgos inherentes a la actividad del operador mediante el análisis de su organización administrativa y de su sistema de control interno.

<sup>13</sup> DO L 117 de 4.5.2005, p. 13.

<sup>14</sup> Las características principales del marco común de gestión de riesgos son aplicables desde enero de 2007 y las relativas a la seguridad debían entrar en vigor el 1 de julio de 2009; no obstante, puesto que determinados Estados miembros no habían alcanzado el nivel suficiente de informatización, este plazo no pudo cumplirse y de hecho se ha pospuesto hasta el final de 2010.

29. Por otra parte, puesto que los procedimientos simplificados pueden efectuarse manualmente hasta el final de 2010, la aplicación de perfiles de riesgo automatizados (nacionales o europeos) dependerá del grado de informatización y de la decisión de cada Estado miembro de proceder efectivamente a análisis de riesgos automatizados de los procedimientos simplificados. En consecuencia, hasta esa fecha no se aplicará un enfoque común para gestionar los riesgos (relativos a recursos propios tradicionales u otros) derivados de la utilización de los procedimientos simplificados.
30. Además, los servicios aduaneros de ciertos Estados miembros permiten prácticas en virtud del procedimiento de domiciliación que imposibilitan la realización de análisis o comprobaciones de riesgos antes del levante de las mercancías. Estos Estados miembros aplican una interpretación flexible de la legislación aduanera europea, que sólo permite esta práctica en circunstancias excepcionales (véase el apartado 46).
31. La Comisión no ha facilitado las orientaciones necesarias para evitar el recurso injustificado y excesivo a esta práctica, lo que impide la aplicación de análisis de riesgos automatizados, incluso una vez completada la informatización de los procedimientos simplificados.

### **LAS DIRECTRICES APLICABLES A LAS AUDITORÍAS A POSTERIORI TODAVÍA NO ESTÁN COMPLETAS**

32. Con la modernización de la legislación aduanera de la UE la Comisión ha podido fomentar la agilización del comercio, con la consiguiente reducción de los controles aduaneros previos al levante, que deberían compensarse con un enfoque común y basado en criterios de riesgo para reforzar los controles aduaneros, en particular los efectuados *a posteriori*.
33. Con respecto a la normalización de las auditorías *a posteriori*, la Comisión elaboró en 2007 la *Guía de la auditoría aduanera*<sup>15</sup> que abarca todos los procedimientos aduaneros. Ahora bien, esta guía no tiene en cuenta el riesgo de pérdida de recursos propios tradicionales por caducidad<sup>16</sup>, y la sección de metodología de auditoría no aborda aspectos clave como los instrumentos de evaluación de riesgos, los métodos de muestreo y los riesgos de auditoría.

<sup>15</sup> La *Guía de auditoría aduanera* se elaboró en el marco del programa Aduana 2007 y consiste en unas directrices acordadas entre la Comisión y los Estados miembros sobre el modo de realizar las auditorías *a posteriori* en las aduanas. Se ha traducido a 19 idiomas y distribuido a los Estados miembros.

<sup>16</sup> En circunstancias normales, el período admisible para recaudar derechos aduaneros es de tres años después de que se haya producido la importación (artículo 221, apartado 3, del Reglamento (CEE) nº 2913/92 del Consejo (DO L 302 de 19.10.1992, p. 1)).

### LAS INSPECCIONES DE LOS PROCEDIMIENTOS SIMPLIFICADOS FUERON EFECTUADAS POR LA COMISIÓN POR PRIMERA VEZ EN 2008

- 34.** Compete a la Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera (DG Fiscalidad y Unión Aduanera) garantizar que la legislación aduanera comunitaria se aplica de manera homogénea, de modo que las administraciones aduaneras nacionales actúen como una administración única. La Dirección General de Presupuestos (DG Presupuestos) lleva a cabo inspecciones sobre los recursos propios tradicionales, durante las cuales también se verifica la conformidad con la legislación aduanera aplicable.
- 35.** En 2007 el Tribunal identificó insuficiencias en el funcionamiento de los procedimientos simplificados en varios Estados miembros<sup>17</sup> y posteriormente decidió llevar a cabo esta fiscalización exhaustiva.
- 36.** La DG Presupuestos seleccionó los procedimientos simplificados como tema específico de control por primera vez en 2008. Identificó una serie de deficiencias en los siete Estados miembros inspeccionados (véase el **cuadro 1**).
- 37.** La DG Fiscalidad y Unión Aduanera estableció una función de supervisión de la aplicación uniforme de la legislación aduanera de la UE en 2006, que incluyó el seguimiento de ciertos aspectos de los procedimientos simplificados en sus programas de supervisión de 2009 y 2010.
- 38.** La obligación de aplicar un marco adecuado para el control sólo a partir de 2009, la ausencia de un análisis de riesgo común y automatizado de los controles de los recursos propios tradicionales y del respeto de la política comercial común antes del levante, y el carácter incompleto de las orientaciones para las auditorías *a posteriori* han aumentado la probabilidad de que se materialicen los riesgos inherentes a la utilización de procedimientos simplificados.

<sup>17</sup> Estados miembros auditados en el marco de la DAS 2007: Bulgaria, Dinamarca, Alemania, España, Portugal y Rumanía.

CUADRO 1

### RESUMEN DE LOS RESULTADOS DE LAS INSPECCIONES DE LOS PROCEDIMIENTOS SIMPLIFICADOS EFECTUADOS POR LA DG PRESUPUESTOS EN 2008

Deficiencias en	Estado miembro						
	DE	IE	ES	FR	PL	FI	UK
Proceso de autorización							
Controles previos al levante							
Utilización de análisis de riesgos							
Prácticas de simplificación							
Controles/auditorías <i>a posteriori</i>							

## ¿APLICAN LOS ESTADOS MIEMBROS UN ENFOQUE VÁLIDO Y NORMALIZADO A LOS CONTROLES DE LOS PROCEDIMIENTOS SIMPLIFICADOS, Y RESULTAN ÉSTOS EFICACES?

- 39.** El Tribunal examinó los controles y los enfoques de auditoría aplicados en nueve Estados miembros y los comparó con su modelo de control. El examen incluyó la revisión de 157 expedientes de operadores. Además, el Tribunal evaluó la eficacia de los controles utilizando muestras de declaraciones de aduana. En total se comprobaron 967 declaraciones.

<sup>18</sup> Operadores que cumplen las condiciones legales para la utilización de procedimientos simplificados y que ofrecen las garantías necesarias de ser conscientes de sus obligaciones en este contexto.

### LOS ESTADOS MIEMBROS APLICARON SUS PROPIOS ENFOQUES CON DIFERENCIAS ENTRE LOS CONTROLES EN CADA ETAPA

- 40.** Todos los Estados miembros disponían de instrucciones nacionales para los procedimientos simplificados existentes y aplicaban su propia metodología para los controles en este contexto. La calidad y cantidad de los controles efectuados en las distintas fases (antes de la autorización, durante la tramitación y *a posteriori*) de los procedimientos simplificados variaba entre los distintos Estados miembros. En el **anexo III** se presenta un resumen de la cantidad y calidad de dichos controles, por criterio del modelo de control, en cada Estado miembro auditado.

### FASE DE CONTROL PREVIO A LA AUTORIZACIÓN

**LA ADMINISTRACIÓN ADUANERA DE LOS PAÍSES BAJOS CONTABA CON EL MEJOR CONCEPTO CON RESPECTO A LAS AUDITORÍAS PREVIAS A LA AUTORIZACIÓN, PERO NO PUDO DEMOSTRAR QUE LO HUBIERAN APLICADO.**

- 41.** Los operadores autorizados a utilizar procedimientos simplificados pueden beneficiarse de un proceso de despacho aduanero acelerado, con menos controles, antes del levante de las mercancías. Sólo los operadores fiables<sup>18</sup> deberían disponer de esta ventaja. Su fiabilidad debería evaluarse a través de una auditoría minuciosa previa a la autorización que incluya un análisis de los riesgos inherentes a la actividad del operador y una recomendación sobre la frecuencia y la intensidad con que deben examinarse dichas actividades (plan de control) una vez concedida la autorización.

42. De los nueve Estados miembros auditados, los Países Bajos contaban con el mejor concepto de auditorías previas a la autorización, que corresponde plenamente al modelo de control del Tribunal. Sin embargo, éste apenas halló pruebas de que los servicios aduaneros neerlandeses hubieran seguido este enfoque. En cuanto a los demás Estados miembros auditados, los enfoques aplicados presentaban a menudo insuficiencias.
43. Por otra parte, los Estados miembros no siempre pudieron demostrar que se hubiera realizado una auditoría para valorar los controles internos y la organización administrativa del operador antes de conceder la autorización. A menudo no era posible vincular los informes de auditoría a la autorización examinada por el Tribunal. Sólo la administración aduanera belga pudo proporcionar sistemáticamente pruebas satisfactorias de la realización de auditorías previas a la autorización. Apenas se encontraron indicios de que se hubieran efectuado evaluaciones de riesgos o planes de control relativos a los operadores.
44. El **cuadro 2** muestra con mayor detalle las constataciones del Tribunal en relación con las auditorías previas a la autorización.

CUADRO 2

## EVALUACIÓN DE LAS AUDITORÍAS PREVIAS A LA AUTORIZACIÓN

Criterios del modelo de control	BE	FR	IT	HU	NL	SI	SE	UK
<i>Número de expedientes de operadores examinados</i>	17	20	20	16	18	17	22	20
Auditoría realizada/informe de auditoría disponible	■	■	■	■	■	■	■	■
Organización administrativa/controles internos comprobados	■	■	■	■	■	■	■	■
Control de los sistemas contables/incluidos los sistemas informáticos	■	■	■	■	■	■	■	■
Comprobación de la existencia de incumplimientos graves	■	■	■	■	■	■	■	■
Comprobación de la solvencia financiera	■	■	■	■	■	■	■	■
Realización de evaluación de riesgos del operador	■	■	■	■	■	■	■	■
Recomendación de control (plan)	■	■	■	■	■	■	■	■
Elementos de garantía (p. ej. formación)	■	■	■	■	■	■	■	■

N.B.: ■ satisfactorio; ■ parcialmente satisfactorio; ■ insatisfactorio.

La fase previa a la autorización no se evaluó en el caso de Irlanda.

## CONTROLES DURANTE LA UTILIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS – CONTROLES PREVIOS AL LEVANTE DE LAS MERCANCÍAS

### RECURSO EXCESIVO A LAS SIMPLIFICACIONES EN EL PROCEDIMIENTO DE DOMICILIACIÓN

- 45.** Los procedimientos simplificados permiten ejecutar pocos controles antes del levante de las mercancías. No obstante, el Tribunal considera que debe efectuarse en esta fase un número mínimo de controles basados en un análisis de riesgos automatizado, a fin de mantener un factor de incertidumbre para el operador, detectar importaciones no conformes a las normas de política comercial común y evitar pérdidas de recursos propios tradicionales por pago insuficiente.
- 46.** La legislación aduanera de la UE exige que los operadores presenten en aduana las mercancías o notifiquen a la aduana su intención de obtener el despacho de éstas a libre práctica. Esta disposición también es aplicable en el contexto de los procedimientos simplificados. No obstante, en virtud del procedimiento de domiciliación, las aduanas pueden autorizar una «supersimplificación» (dispensa de notificación) en casos excepcionales y justificados<sup>19</sup> mediante la cual el operador no necesita notificar a la aduana cada llegada de mercancías ni su intención de obtener el despacho de éstas a libre práctica (véase el apartado 30).
- 47.** En cinco de los nueve Estados miembros examinados<sup>20</sup>, los operadores que utilizan el procedimiento de domiciliación se benefician de manera regular de esta «supersimplificación» (dispensa de notificación), mientras que la legislación sólo la permite en circunstancias muy particulares. La Comisión observó prácticas similares en Alemania, España y Finlandia en 2008 (véase el **cuadro 1**).
- 48.** Aunque algunos Estados miembros indicaron que esta «supersimplificación» podía suspenderse temporalmente para permitir que las autoridades aduaneras inspeccionen las mercancías, no pudieron demostrar que esto se hiciera efectivamente. De ese modo, en el procedimiento de domiciliación en estos Estados miembros los controles previos al levante de las mercancías eran poco frecuentes, cuando no inexistentes.

<sup>19</sup> Artículo 266, apartado 2, letra b), de las DACA: «Siempre que el control de la regularidad de las operaciones no resulte afectado, las autoridades aduaneras podrán: [...] b) en determinadas circunstancias especiales justificadas por la naturaleza de las mercancías de que se trate y por el ritmo acelerado de las operaciones, dispensar al titular de la autorización de la obligación de comunicar al servicio de aduanas competente cada llegada de mercancías, [...]». Reglamento (CEE) nº 2454/93 de la Comisión (DO L 253 de 11.10.1993, p. 1), en su versión modificada.

<sup>20</sup> Hungría, Países Bajos, Eslovenia, Suecia y Reino Unido.

**ESCASO RECURSO A ANÁLISIS DE RIESGOS AUTOMATIZADOS PARA LOS CONTROLES DE RECURSOS PROPIOS TRADICIONALES O DE CUESTIONES DE POLÍTICA COMERCIAL COMÚN ANTES DEL LEVANTE DE LAS MERCANCÍAS**

49. La utilización de análisis de riesgos en el control aduanero es una obligación legal desde el 1 de enero de 2007 y sólo los perfiles de riesgo automatizados integrados en la tramitación de las declaraciones de aduana pueden proteger suficientemente los intereses financieros y de política comercial de la UE.
50. Francia y Eslovenia eran los únicos Estados miembros que disponían de perfiles de riesgo automatizados que incluyeran los recursos propios tradicionales y las cuestiones de política comercial común para todos los procedimientos simplificados. En Suecia y en los Países Bajos dichos perfiles se limitaban al procedimiento de declaración simplificada.
51. Los casos en que surgieron elementos que podían presentar riesgos en el contexto de los controles previos al levante de las mercancías fueron en general adecuadamente registrados, supervisados y tenidos en cuenta en el sistema de gestión de riesgos. En Bélgica, no obstante, se identificaron insuficiencias en el flujo de información pertinente en materia de riesgo, en particular a nivel central.
52. El **cuadro 3** muestra con mayor detalle las constataciones del Tribunal con respecto a los controles previos al levante de las mercancías en los Estados miembros auditados.

CUADRO 3

**EVALUACIÓN DE LOS CONTROLES PREVIOS AL LEVANTE DE LAS MERCANCÍAS**

Criterios del modelo de control	BE	FR	IE	IT	HU	NL	SI	SE	UK
<i>Número de expedientes de operadores examinados</i>	17	20	7	20	16	18	17	22	20
«Supersimplificación» (dispensa de notificación) para el procedimiento de domiciliación	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Mínimo de controles de los recursos propios tradicionales	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Perfiles de riesgo automatizados para los recursos propios tradicionales	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Control aleatorio automatizado	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Aprovechamiento de la información para la gestión de riesgos	■	■	■	■	■	■	■	■	■

N.B.: ■ satisfactorio; ■ parcialmente satisfactorio; ■ insatisfactorio.



### CONTROLES DURANTE LA UTILIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS – CONTROL DE LAS DECLARACIONES COMPLEMENTARIAS

- 53.** Un operador que utilice procedimientos simplificados debe completar sus declaraciones aduaneras a intervalos regulares presentando para ello la declaración complementaria detallada. Las autoridades aduaneras deberían extraer una muestra de operaciones utilizando un análisis de riesgos automatizado y proceder a verificaciones de las mismas. Éstas deberían incluir un examen de los documentos aduaneros pertinentes (facturas, certificados, licencias, etc.) a fin de detectar pérdidas de recursos propios tradicionales o importaciones que no vayan acompañadas de los documentos esenciales exigidos por la política comercial común y tomar, en su caso, medidas correctoras inmediatas.

<sup>21</sup> Bélgica, Francia, Irlanda, Países Bajos, Suecia y Reino Unido.

<sup>22</sup> Francia, Italia, Hungría y Eslovenia.

### ESLOVENIA ES LA REFERENCIA EN MATERIA DE CONTROLES DE LAS DECLARACIONES COMPLEMENTARIAS

- 54.** El Tribunal observó que las declaraciones complementarias eran enviadas por vía electrónica en todos los Estados miembros controlados. No obstante, en seis de ellos<sup>21</sup> apenas (o nunca) se examinaba la documentación aduanera y el análisis de riesgo automatizado relativo a los recursos propios tradicionales para los procedimientos simplificados sólo se aplicaba en cuatro<sup>22</sup> Estados miembros en esta fase.
- 55.** Debería efectuarse una conciliación sistemática entre las operaciones simplificadas (declaraciones simplificadas en el caso del procedimiento de declaración simplificada, e inscripciones en los registros del operador en el del procedimiento de domiciliación) y la declaración complementaria a fin de obtener garantías de su integridad y exactitud. Siempre que sea posible esta conciliación debería ser automatizada y cualquier error, objeto de seguimiento.

56. Francia y Eslovenia disponían de sistemas de tratamiento de datos para los procedimientos simplificados informatizados hasta un punto que permitía efectuar una conciliación automatizada de todos los procedimientos simplificados. Algunos<sup>23</sup> Estados miembros sólo procedían a conciliaciones automatizadas en el caso del procedimiento de declaración simplificada o efectuaban conciliaciones manuales ocasionalmente. El **cuadro 4** muestra con mayor detalle las constataciones relativas a los controles de las declaraciones complementarias de los Estados miembros auditados.

<sup>23</sup> Suecia, Países Bajos (conciliación automatizada del procedimiento de declaración simplificada); Bélgica, Irlanda, Hungría, Países Bajos y Reino Unido (conciliaciones manuales ocasionales del procedimiento de declaración simplificada o del procedimiento de domiciliación).

CUADRO 4

### EVALUACIÓN DE LOS CONTROLES DE LAS DECLARACIONES COMPLEMENTARIAS

Criterios del modelo de control	BE	FR	IE	IT	HU	NL	SI	SE	UK
<i>Número de expedientes de operadores examinados</i>	17	20	7	20	16	18	17	22	20
Declaraciones complementarias informatizadas	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Controles documentales extensivos	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Perfiles de riesgo automatizados para los recursos propios tradicionales	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Controles aleatorios automatizados	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Conciliación automatizada	s/o	■	■	s/o	s/o	■	■	■	■
Conciliación manual sistemática	■	s/o	■	■	■	■	s/o	■	■
Aprovechamiento de la información para la gestión de riesgos	■	■	■	■	■	■	■	■	■

N.B.: ■ satisfactorio; ■ parcialmente satisfactorio; ■ insatisfactorio; s/o: sin objeto.

### AUDITORÍAS A POSTERIORI

57. La propia naturaleza de los procedimientos simplificados conlleva que durante su utilización se efectúen pocos controles y que las autoridades aduaneras confíen en la exactitud de la información facilitada por el operador una vez concedida la autorización. El único modo eficaz de obtener garantías razonables de que esta confianza es justificada es llevar a cabo auditorías *a posteriori* bien planificadas, exhaustivas y con la suficiente frecuencia. Estas auditorías deberán centrarse tanto en los sistemas del operador (control interno, informática, contabilidad) como en una muestra de operaciones, incluido un examen de los registros contables subyacentes. Además, deberán tener en cuenta los riesgos derivados de la actividad del operador para la aduana y en particular afrontar el riesgo de que ya no puedan recaudarse los derechos de aduana porque hayan caducado.
58. Las autoridades nacionales no hacían un uso frecuente de la *Guía de la auditoría aduanera* de la Comisión, antes bien, aplicaban su propia metodología. Aunque dichas autoridades se comprometen a aplicar un enfoque coherente a las auditorías utilizando, por ejemplo, listas de verificación normalizadas o modelos de informes o de evaluación de riesgos de los operadores, los auditores aduaneros seguían sus propios enfoques y la documentación en los expedientes examinados a menudo carecía de coherencia o estaba incompleta.
59. Los Estados miembros disponían, en general, de planes de control nacionales o regionales con unos amplios objetivos. Sin embargo, el Tribunal raras veces halló pruebas de que, respecto de los operadores seleccionados en su muestra, y a raíz de la evaluación del riesgo durante el proceso de autorización, se hubieran formulado realmente recomendaciones relativas a la frecuencia de las auditorías a la naturaleza de los controles que debían llevarse a cabo.

### LAS AUDITORÍAS A POSTERIORI NO ERAN LO BASTANTE FRECUENTES

60. En siete de los nueve Estados miembros auditados se efectuaron auditorías *a posteriori* que incluían el examen de un número suficiente de operaciones y de las cuentas comerciales de los operadores, pero sólo en Hungría la frecuencia de dichas auditorías permitía obtener garantías razonables de que no caducaran los derechos aduaneros. Estas auditorías eran particularmente poco frecuentes en Suecia y en el Reino Unido.

61. En cuatro de los nueve Estados miembros examinados no se efectuaron unas auditorías *a posteriori* adecuadas de los sistemas de los operadores, incluidos los sistemas informáticos. Sólo los Países Bajos y el Reino Unido proceden a un examen estructurado de la actuación del operador (medida del cumplimiento de la reglamentación). El **cuadro 5** muestra con más detalle las constataciones del Tribunal respecto de las auditorías *a posteriori*.
62. La garantía de que los procedimientos simplificados estén eficazmente controlados es insuficiente en la mayoría de los Estados miembros examinados debido a la aplicación de una metodología de auditoría deficiente, a una mala planificación y, en particular, a la ausencia de unas auditorías *a posteriori* suficientemente frecuentes y exhaustivas de los operadores que utilizan estos procedimientos, lo que da lugar a un aumento de los riesgos de pérdida de importes de derechos para el presupuesto de la UE y a que las importaciones incumplan las obligaciones derivadas de las medidas de política comercial común.

CUADRO 5

## EVALUACIÓN DE LAS AUDITORÍAS A POSTERIORI

Criterios del modelo de control	BE	FR	IE	IT	HU	NL	SI	SE	UK
Número de expedientes de operadores examinados	17	20	7	20	16	18	17	22	20
Metodología de auditoría sólida/coherente	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Auditoría de sistemas, incluidos sistemas informáticos	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Controles de la persistencia de condiciones de autorización	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Auditorías de operaciones/de cuentas	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Suficiente frecuencia de las auditorías	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Porcentaje de operadores no auditados en tres años	71	70	57	15	6	39	18	91	90
Seguimiento de los informes de auditoría	■	■	■	■	■	■	■	■	■

N.B.: ■ satisfactorio; ■ parcialmente satisfactorio; ■ insatisfactorio.

## CONTROLES INEFICACES EN LOS ESTADOS MIEMBROS

- 63.** El Tribunal evaluó la eficacia de los controles mediante muestras de declaraciones en aduana. En el **anexo IV** se desglosa por países el número de declaraciones examinadas y de los errores detectados.
- 64.** Las muestras se dividieron en dos categorías, una relativa a declaraciones recientes (a partir de 2008) a fin de determinar si los controles establecidos en la actualidad habían permitido evitar errores de manera efectiva, y otra correspondiente a declaraciones más antiguas (2006 o anteriores) para determinar si se habían detectado y corregido errores a raíz de *auditorías a posteriori*.

## EFICACIA DE LOS CONTROLES EN LAS MUESTRAS DE 2008

- 65.** Con respecto al ejercicio 2008, se seleccionaron dos muestras de datos procedentes de todas las aduanas del Estado miembro y correspondientes a dos poblaciones distintas:
- a) *muestra financiera*: alrededor de 30 declaraciones por Estado miembro, a fin de comprobar cuestiones pertinentes a los recursos propios tradicionales, es decir, la correcta aplicación de un tipo de derecho preferencial basado en un documento justificativo adecuado (p. ej. un certificado de origen);
  - b) *muestra no financiera*: cerca de 60 declaraciones por Estado miembro a fin de verificar cuestiones relativas a la política comercial común, como la existencia y adecuado tratamiento de las licencias de importación (sector textil) o de los documentos de vigilancia (sector siderúrgico).

### RESULTADOS DE LA MUESTRA FINANCIERA DE 2008

- 66.** En cuatro de los nueve Estados miembros auditados, se identificó una frecuencia de error<sup>24</sup> de al menos el 10 % (véase el **gráfico 2**).
- 67.** Los operadores están obligados a conservar la documentación aduanera pertinente en caso de que la aduana desee efectuar una auditoría *a posteriori*. Durante el proceso de autorización son informados de esta obligación. La elevada frecuencia de errores en Suecia (19 %) e Irlanda (40 %) se debía principalmente a la inexistencia o a la imposibilidad de encontrar los documentos necesarios.

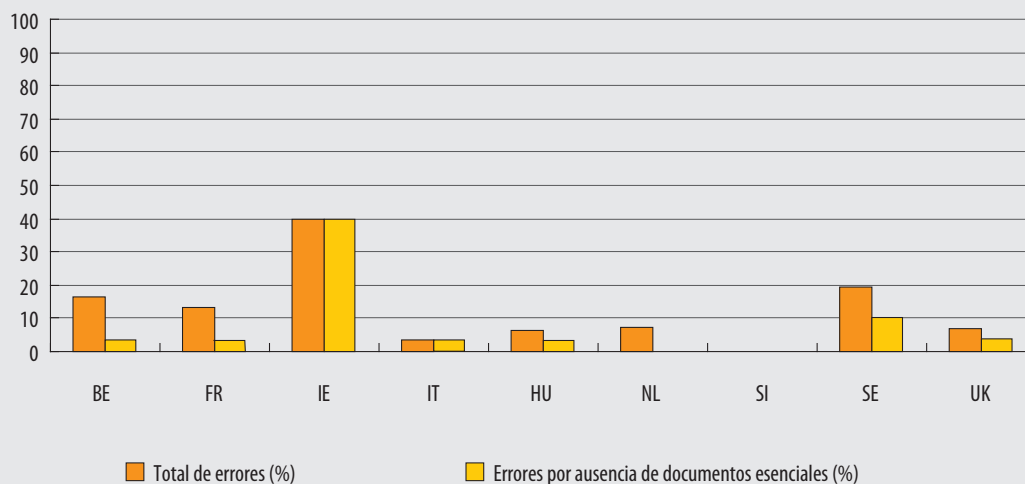
<sup>24</sup> Estos errores ascienden a 358 000 euros, pero todavía pueden corregirse mediante una recuperación de derechos, la cual es posible en un plazo de tres años después de contraerse la deuda aduanera.

### RESULTADOS DE LA MUESTRA NO FINANCIERA DE 2008

- 68.** Las licencias y documentos de vigilancia se emiten para una cantidad fija de mercancías. A fin de garantizar que las mercancías no sean despachadas al mercado europeo sin estar cubiertas por un documento válido, en el momento del despacho las cantidades correspondientes a cada importación deben ser consignadas en la licencia y certificadas por la aduana

GRÁFICO 2

### FRECUENCIA DE ERRORES (%) EN LA MUESTRA FINANCIERA DE 2008

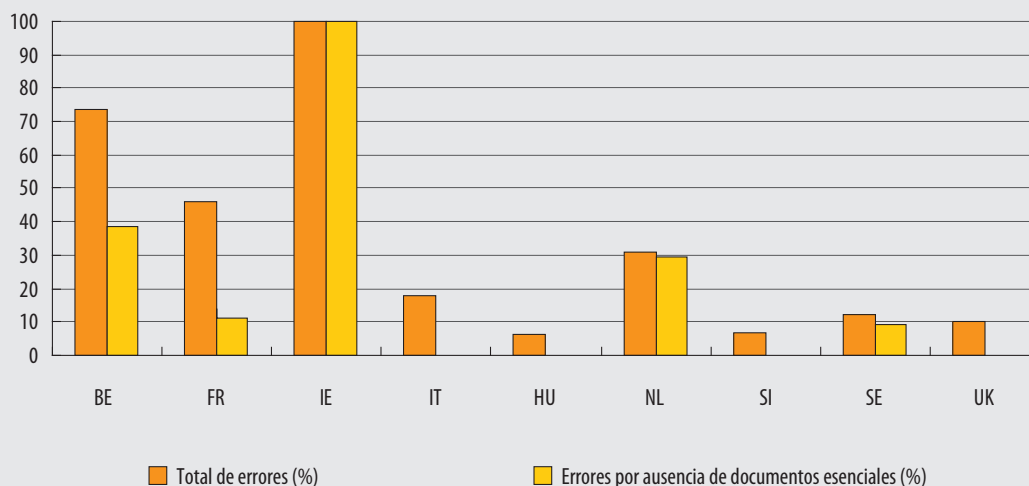


- 69.** Sólo Suecia y el Reino Unido disponían de un sistema informatizado de imputación de las cantidades a las licencias. No obstante, en el Reino Unido, los operadores podían eludir fácilmente la obligación de introducir una licencia válida e indicar la cantidad en el momento del despacho a libre práctica.
- 70.** Salvo Suecia e Italia, todos los Estados miembros imputaban sistemáticamente las cantidades respectivas algunos días después o incluso en el mes siguiente a la importación efectiva, generalmente al presentarse la declaración complementaria.
- 71.** En 34 de 426 operaciones (8 %), la imputación había tenido lugar varios meses después del despacho de las mercancías o nunca fue certificada por las autoridades aduaneras. En otros 31 casos (7 %), las licencias de importación o los documentos de vigilancia no eran válidos o no mencionaban las mercancías efectivamente importadas. Por otra parte, los Estados miembros no pudieron probar que tal documento existiera realmente en el momento del levante en el caso de 58 operaciones (14 %). Estos casos se resumen en el **gráfico 3**<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> El sistema para gestionar las licencias y los documentos de vigilancia en el Reino Unido resultó poco fiable. La frecuencia de errores presentada se refiere sólo a los errores sustantivos efectivamente detectados. En Irlanda el tamaño de la muestra verificada era mucho menor porque sólo correspondía al estudio preliminar.

GRÁFICO 3

### FRECUENCIA DE ERRORES (%) EN LA MUESTRA NO FINANCIERA DE 2008



- 72.** Mientras que en la muestra financiera los errores pueden corregirse mediante una recaudación de los derechos si dichos errores se detectan antes de que caduquen los importes de los derechos, en la muestra no financiera el interés de los productores europeos se ve afectado cuando se llevan a cabo las importaciones sin los documentos necesarios.

<sup>26</sup> En el caso de Irlanda y del Reino Unido se seleccionaron declaraciones de 2005 debido a que las visitas de fiscalización se efectuaron en 2008; por razones prácticas la selección en los Países Bajos correspondía en parte a 2007.

### EFICACIA DE LAS AUDITORÍAS A POSTERIORI

- 73.** Se seleccionó una muestra de 2006 de unas 30 declaraciones por Estado miembro<sup>26</sup> a fin de verificar cuestiones relativas a los recursos propios tradicionales, concretamente la correcta aplicación de un tipo de derecho preferencial, y de determinar si las autoridades aduaneras habían corregido los errores detectados.
- 74.** En seis<sup>27</sup> de los nueve Estados miembros auditados se identificó una elevada incidencia de errores. Estos Estados miembros no pudieron demostrar que hubieran corregido subsiguientemente ninguno de los errores a través de auditorías *a posteriori*. Ahora bien, cada error tenía incidencia financiera y daba lugar a una pérdida de recursos propios tradicionales. En las 274 declaraciones comprobadas se detectaron 49 errores que suponían una pérdida de derechos de 558 000 euros. Estos informes han caducado, por lo que ya no pueden recaudarse y quedan definitivamente perdidos para el presupuesto de la UE.
- 75.** El hecho de que en cinco<sup>28</sup> de estos seis Estados miembros los operadores no pudieran facilitar la documentación aduanera solicitada, incluso meses después de la importación, implica que estos operadores no respetaron los compromisos que contrajeron en el marco de la autorización. Estos operadores no son fiables y, por su negligencia, presentan un riesgo para la percepción de los recursos propios tradicionales y para los productores europeos, por lo que no debería permitírseles la utilización de procedimientos simplificados.
- 76.** En los tres<sup>29</sup> Estados miembros que efectúan auditorías *a posteriori* con una frecuencia aceptable (véase el **cuadro 5**), ninguna de las declaraciones verificadas por los auditores del Tribunal estaba afectada por errores.

<sup>27</sup> Bélgica, Francia, Irlanda, Países Bajos, Suecia y Reino Unido.

<sup>28</sup> Bélgica, Francia, Irlanda, Suecia y Reino Unido.

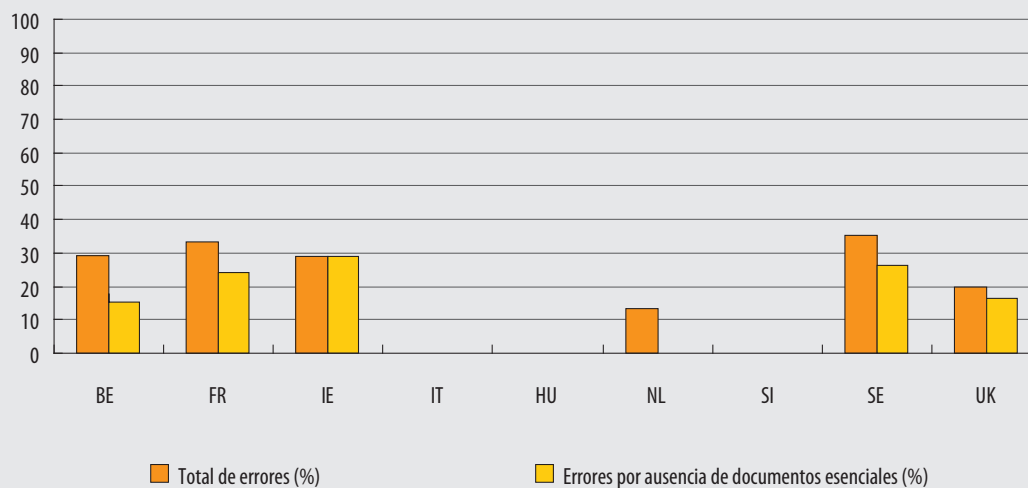
<sup>29</sup> Italia, Hungría y Eslovenia.



77. El **gráfico 4** muestra la frecuencia total de errores en la muestra de 2006 y la proporción de casos de ausencia de documentos esenciales.
78. Estas constataciones ponen en duda el que, en particular, en seis de los nueve Estados miembros auditados, las importaciones efectuadas en el marco de los procedimientos simplificados estén controladas con eficacia para evitar pérdidas de fondos para el presupuesto de la UE o cualquier perjuicio para sus productores.

GRÁFICO 4

## FRECUCENCIA DE ERRORES (%) EN LA MUESTRA FINANCIERA DE 2006



# CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

79. Los resultados de la auditoría del Tribunal muestran que los procedimientos simplificados todavía no se controlan eficazmente en la mayoría de los Estados miembros examinados, de modo que no existen garantías razonables de la percepción correcta de los recursos propios tradicionales ni del cumplimiento, por los operadores, de las obligaciones derivadas de la política comercial común.
80. La Comisión debería garantizar que el marco reglamentario aplicable a partir de 2009 funcione con eficacia en toda la UE.

## **¿HA DESARROLLADO LA COMISIÓN UN ENFOQUE VÁLIDO PARA EL CONTROL DE LOS PROCEDIMIENTOS SIMPLIFICADOS, Y HA SUPERVISADO LA CORRECTA APLICACIÓN DE DICHS PROCEDIMIENTOS Y DE LOS CONTROLES CORRESPONDIENTES?**

81. La Comisión ha elaborado un enfoque sólido para el control de los procedimientos simplificados y establecido el marco reglamentario con el apoyo de unas directrices globales, pero sólo al final de 2008. Ciertos aspectos, como la aplicación de análisis de riesgos o controles durante la tramitación, precisan mejoras (véanse los apartados 22 a 26).
82. Puesto que los procedimientos simplificados pueden efectuarse manualmente hasta el final de 2010, hasta ese mismo momento no será obligatoria la aplicación en toda la UE de un análisis de riesgos automatizado que tenga en cuenta cuestiones relativas a los recursos propios tradicionales o a la política comercial común. Además, los Estados miembros a menudo permiten prácticas en virtud del procedimiento de domiciliación que impiden la aplicación de análisis de riesgos automatizados previos al levante (véanse los apartados 27 a 31).
83. Las directrices aplicables a las auditorías *a posteriori* todavía no están completas y la Comisión no inició su actividad de inspecciones específicas de los procedimientos simplificados para las importaciones hasta 2008 (véanse los apartados 32 a 38).

**84.** La Comisión debería:

- reforzar el marco reglamentario y las directrices existentes sobre los procedimientos simplificados utilizando como base el modelo de control del Tribunal;
- supervisar la aplicación de dicho marco y de las directrices en los Estados miembros;
- desarrollar perfiles a escala europea para los riesgos vinculados a los recursos propios tradicionales y a la política comercial común e incluirlos en el marco común de gestión de riesgos;
- completar las directrices aplicables a las auditorías *a posteriori*;
- tener en cuenta las constataciones del Tribunal al plantearse una mayor simplificación de los procedimientos aduaneros.

**¿APLICAN LOS ESTADOS MIEMBROS UN ENFOQUE VÁLIDO Y NORMALIZADO A LOS CONTROLES DE LOS PROCEDIMIENTOS SIMPLIFICADOS, Y RESULTAN ÉSTOS EFICACES?**

**85.** Los Estados miembros no han aplicado un enfoque normalizado a los controles o auditorías en las diferentes fases de los procedimientos simplificados (por ejemplo, antes de la autorización o *a posteriori*) y a menudo utilizan métodos inapropiados en estos controles o auditorías. La fiscalización del Tribunal ha puesto de manifiesto que sus controles o auditorías son a menudo ineficaces y que los Estados miembros no siempre siguen las orientaciones facilitadas por la Comisión (véase el apartado 40).

**86.** El significativo número de auditorías previas a la autorización mediocres o mal documentadas que se han identificado aumenta el riesgo de que operadores poco fiables puedan utilizar procedimientos simplificados (véanse los apartados 41 a 44).

**87.** Los enfoques aplicados a los controles durante la utilización de los procedimientos simplificados para el despacho a libre práctica de las mercancías eran diversos y a menudo de mala calidad (véanse los apartados 45 a 56):

- el uso frecuente e injustificado de «supersimplificaciones» (dispensas de notificación) en el marco del procedimiento de domiciliación y la ausencia general de perfiles de riesgo automatizados impiden los controles previos al levante y aumentan el riesgo de que se produzcan importaciones no conformes a las obligaciones derivadas de las medidas de política comercial común o de que se pierdan recursos propios tradicionales;
- estos riesgos han aumentado debido a los escasos controles documentales sobre las declaraciones complementarias y, en particular, al hecho de que éstas no se concilien sistemáticamente con las declaraciones simplificadas o las inscripciones en los registros de los operadores.

**88.** Siete de los nueve Estados miembros auditados aplicaban una metodología de auditoría deficiente o parcialmente deficiente, junto a una mala planificación. En ocho de estos nueve Estados miembros la frecuencia de las auditorías *a posteriori* no tuvo suficientemente en cuenta el riesgo de caducidad de los derechos (véanse los apartados 57 a 62).

**89.** La ausencia de controles anteriores y posteriores al levante y, en particular, la ausencia de unas auditorías *a posteriori* de buena calidad efectuadas con la suficiente frecuencia propicia la negligencia de los operadores. A su vez, ésta aumenta el riesgo de que las irregularidades pasen desapercibidas, lo que supone una pérdida de recursos propios tradicionales o unas importaciones que no respetan las obligaciones derivadas de la política comercial común (véanse los apartados 45 a 62).

**90.** El elevado número de errores en las muestras de las declaraciones de aduana muestra, por lo que respecta a los procedimientos simplificados, lo siguiente (véanse los apartados 63 a 78):

- a) los controles previos al levante no son eficaces;
- b) las importaciones de mercancías que exigen licencias o documentos similares resultan difíciles de supervisar si no existe un sistema informático de gestión en línea;
- c) muchos operadores incumplen los compromisos efectuados en el marco de la autorización para utilizar procedimientos simplificados;
- d) las auditorías *a posteriori* no tienen la frecuencia necesaria en la mayoría de los Estados miembros y no han permitido suficientemente evitar o detectar errores.

**91.** La Comisión debería:

- instar a los Estados miembros a que apliquen sin demora el marco reglamentario aplicable a los procedimientos simplificados recientemente establecido, utilizando un enfoque común para los controles y las auditorías a lo largo de todo el procedimiento, en consonancia con el modelo de control definido por el Tribunal;
- examinar de manera crítica la práctica de los Estados miembros de autorizar «supsimplificaciones» (dispensas de notificación) y facilitar orientaciones sobre esta cuestión, en particular con respecto a mercancías que requieren la intervención aduanera antes del despacho;
- instar a todos los Estados miembros a informatizar la tramitación de los procedimientos simplificados, incluida la gestión electrónica (imputación electrónica en el momento del despacho de las mercancías) de las licencias y de documentos similares, y la utilización de perfiles de riesgo informatizados que abarquen los aspectos relativos a los recursos propios tradicionales y las cuestiones de política comercial común;
- invitar a los Estados miembros a que refuercen la formación para los operadores a fin de sensibilizarles con respecto a sus obligaciones y sus responsabilidades al utilizar los procedimientos simplificados;
- fomentar la evaluación de los resultados y las comparaciones entre los Estados miembros, alentándoles a reforzar sus prácticas en materia de control de los procedimientos simplificados.

El presente informe ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo en su reunión de 25 de marzo de 2010.

*Por el Tribunal de Cuentas*



Vítor Manuel da Silva Caldeira  
*Presidente*

## RESUMEN DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS PROCEDIMIENTOS SIMPLIFICADOS<sup>1</sup>

El artículo 76 del código aduanero comunitario (CAC)<sup>2</sup> constituye la base jurídica de los procedimientos simplificados. El artículo 76, apartado 1, letras a) a c), expone las características de los tres distintos procedimientos:

- a) procedimiento de declaración incompleta (fuera del alcance de la auditoría);
- b) procedimiento de declaración simplificada;
- c) procedimiento de domiciliación.

El artículo 253 de las disposiciones de aplicación del código aduanero comunitario (DACA)<sup>3</sup> ofrece una definición general de la finalidad y el carácter de cada uno de los tres procedimientos simplificados. Con respecto al objeto específico de la auditoría —*el procedimiento de despacho a libre práctica*— los detalles figuran en los artículos 254 a 267 de las DACA.

**EL PROCEDIMIENTO DE DECLARACIÓN INCOMPLETA NO SE INCLUYE EN EL ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN Y NO SE TRATA EN EL PRESENTE ANEXO**

### I. PROCEDIMIENTO DE DECLARACIÓN SIMPLIFICADA (ARTÍCULOS 253; 253 BIS A 253 QUATERDECIES) Y 260 A 262 DE LAS DACA)

Artículo 253, apartado 2, de las DACA: «El procedimiento de declaración simplificada permitirá la inclusión de las mercancías en el régimen aduanero de que se trate previa presentación de una declaración simplificada y la presentación ulterior de una declaración complementaria que podrá ser, en su caso, de carácter global, periódico o recapitulativo.»

El artículo 76, apartado 1, letra b), del CAC especifica: «... las autoridades aduaneras ... permitirán ... que se presente en lugar de la declaración ... un documento mercantil o administrativo acompañado de una solicitud de inclusión de las mercancías en el régimen aduanero de que se trate.»

<sup>1</sup> Al final del anexo figura una presentación esquemática.

<sup>2</sup> Reglamento (CEE) nº 2913/92 del Consejo, en su versión modificada.

<sup>3</sup> Reglamento (CEE) nº 2454/93 de la Comisión (DO L 253 de 11.10.1993, p. 1), en su versión modificada.

El procedimiento:

- a) está sujeto a una autorización previa (artículos 253, 253 *bis* a 253 *quaterdecies* y 260 a 262 de las DACA). La aduana deberá comprobar meticulosamente la fiabilidad del solicitante y determinar todos los detalles pertinentes en la autorización;
- b) incluye la presentación de las mercancías en aduana.

El procedimiento permite varias posibilidades, aunque el caso típico es el siguiente:

- 1) el operador presenta las mercancías en aduana y deposita bien un impreso de declaración simplificada o un documento mercantil (por ejemplo, una factura) en lugar de una declaración normalizada detallada;
- 2) se procede a la tramitación habitual de las declaraciones para el despacho a libre práctica (decisiones de proceder a controles de carácter fiscal o no);
- 3) al término del período acordado en la autorización (generalmente un mes), el operador presenta la declaración complementaria, que contiene todos los detalles (valor en aduana, peso, etc.) de cada declaración simplificada a fin de poder calcular los derechos para la totalidad de las declaraciones simplificadas (importe total de derechos) del período;
- 4) el importe total de los derechos se contrae en la contabilidad de la aduana en un plazo de cinco días a partir de la fecha de expiración del período de referencia (el mes del ejemplo) (véase el artículo 218, apartado 1, del código aduanero comunitario) y se paga de conformidad con lo dispuesto en el artículo 227 del CAC, es decir, a más tardar, el decimosexto día del mes siguiente a dicho mes civil;
- 5) puede efectuarse un control *a posteriori* en forma de comprobaciones específicas de la declaración complementaria o de auditorías *a posteriori* detalladas, incluidos los documentos mercantiles y las cuentas del operador en los locales de éste.

## II. PROCEDIMIENTO DE DOMICILIACIÓN (ARTÍCULOS 253, APARTADO 3, Y 263 A 267 DE LAS DACA)

Artículo 253, apartado 3: «El procedimiento de domiciliación permitirá la inclusión de las mercancías en el régimen aduanero de que se trate en los locales del interesado o en otros lugares designados o autorizados por las autoridades aduaneras.»

El artículo 76, apartado 1, letra c), del CAC específica: «... las autoridades aduaneras permitirán... que la declaración de las mercancías bajo el régimen de que se trate se efectúe mediante la inscripción de las mercancías en los registros; en este caso las autoridades aduaneras podrán dispensar al declarante de presentar las mercancías en aduana.»

El procedimiento:

- a) está sujeto a una autorización previa (artículos 253, 253 *bis* a 253 *quaterdecies* y 263 a 267 de las DACA). La aduana deberá comprobar meticulosamente la fiabilidad del solicitante y determinar todos los detalles pertinentes en la autorización;
- b) incluye, en general, una notificación en aduana de la llegada de las mercancías a los locales del operador (o cualquier otro lugar designado al efecto) y de su intención de despacharlas a libre práctica;

El procedimiento permite varias posibilidades, aunque el caso típico es el siguiente:

- 1) el operador recibe las mercancías en sus locales, en general en un régimen aduanero distinto de aquél para el que ya dispone de autorización (p. ej. tránsito);



- 2) según el grado de simplificación, a continuación el operador:
  - bien notifica en aduana su intención de obtener el despacho de las mercancías a libre práctica, introduce los detalles relativos a éstas en sus registros contables y espera hasta que la aduana decida proceder o no a controles previos al levante;
  - bien introduce directamente los detalles relativos a las mercancías en sus registros contables, que pueden tener el efecto de un despacho a libre práctica;
- 3) así pues, dependiendo del grado de simplificación, la aduana puede tener, o no, la posibilidad de comprobar las mercancías antes del levante;
- 4) al final del período acordado en la autorización (por lo general un mes), el operador presenta la declaración complementaria, que contiene todos los detalles (valor en aduana, peso, etc.) de cada declaración simplificada a fin de poder calcular los derechos para la totalidad de éstas (importe total de los derechos) en el período;
- 5) el importe total de derechos se contrae en la contabilidad de la aduana en un plazo de cinco días a partir de la fecha de expiración del período de referencia (el mes del ejemplo) (véase el artículo 218, apartado 1, del código aduanero comunitario) y se paga de conformidad con el artículo 227 del código aduanero comunitario, es decir, a más tardar, el decimosexto día del mes siguiente a dicho mes civil;
- 6) puede efectuarse un control *a posteriori* en forma de comprobaciones específicas de la declaración complementaria o de auditorías *a posteriori* detalladas, incluidos los documentos mercantiles y la contabilidad, en los locales del operador.

## PRESENTACIÓN ESQUEMÁTICA DEL PROCEDIMIENTO DE DECLARACIÓN SIMPLIFICADA Y DEL PROCEDIMIENTO DE DOMICILIACIÓN PARA EL DESPACHO A LIBRE PRÁCTICA DE LAS MERCANCÍAS

Fase Tipo de procedimiento	Procedimiento de declaración simplificada	Procedimiento de domiciliación
<b>Fase 1</b> <b>Autorización</b>	Procedimiento formal (Solicitud → Autorización): <ul style="list-style-type: none"> <li>- autorización previa al procedimiento</li> <li>- comprobación por la aduana de la fiabilidad del operador y otras condiciones</li> <li>- los datos de la tramitación se especifican en la autorización</li> </ul>	Procedimiento formal (Solicitud → Autorización): <ul style="list-style-type: none"> <li>- autorización previa al procedimiento</li> <li>- comprobación por la aduana de la fiabilidad del operador y otras condiciones</li> <li>- los datos de la tramitación se especifican en la autorización</li> </ul>
<b>Fase 2</b> <b>Despacho</b>	<b>Operador:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- presenta las mercancías en aduana</li> <li>- presenta una declaración simplificada (p. ej. factura)</li> </ul> <b>Aduana:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- registra la declaración simplificada</li> <li>- decide si proceder o no a un control</li> <li>- autoriza el despacho de las mercancías a libre práctica</li> </ul>	<b>Operador:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- recibe/tiene las mercancías en sus locales (o en el lugar designado)</li> <li>- notifica a la aduana su intención de obtener el despacho de las mercancías a libre práctica e introduce los detalles de la declaración en sus registros (dispensa de notificación posible)</li> </ul> <b>Aduana:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- recibe (o no) notificación del operador</li> <li>- decide si proceder o no a un control (si aún es posible)</li> <li>- concede el levante de las mercancías (si aún no han sido despachadas por el propio operador)</li> </ul>
<b>Fase 3</b> <b>Declaración complementaria</b>	<b>Operador:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- presenta la declaración complementaria (= resumen de todas las declaraciones simplificadas durante el período)</li> <li>- paga el importe total de los derechos adeudados</li> </ul> <b>Aduana:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- procede a contraer el importe de los derechos en la contabilidad</li> <li>- decide proceder o no a un control <i>a posteriori</i></li> </ul>	<b>Operador:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- presenta la declaración complementaria (= resumen de todas las inscripciones contables durante el período)</li> <li>- paga el importe total de los derechos adeudados</li> </ul> <b>Aduana:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- procede a contraer el importe de los derechos en la contabilidad</li> <li>- decide proceder o no a un control <i>a posteriori</i></li> </ul>
<b>Fase 4</b> <b>Auditoría <i>a posteriori</i></b>	<b>Operador:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- mantiene la documentación a la disposición de la aduana</li> </ul> <b>Aduana:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- decide si proceder o no a una auditoría <i>a posteriori</i></li> </ul>	<b>Operador:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- mantiene la documentación a la disposición de la aduana</li> </ul> <b>Aduana:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- decide si proceder o no a una auditoría <i>a posteriori</i></li> </ul>

## MODELO DE CONTROL DEL TCE PARA LOS PROCEDIMIENTOS SIMPLIFICADOS

### 1. CRITERIOS APLICABLES A LOS CONTROLES ANTERIORES A LA AUTORIZACIÓN DE UN OPERADOR

- a) Debe comprobarse si el operador cuenta con antecedentes satisfactorios de cumplimiento de los requisitos aduaneros, un sistema informático eficaz y fiable para la gestión de sus registros mercantiles, una solvencia financiera demostrada y si es posible comprobar el respeto de las prohibiciones o restricciones a la importación.
- b) Deben auditarse la organización administrativa y los controles internos del operador, incluyendo en la auditoría una visita a sus locales.
- c) Durante la auditoría deben identificarse y evaluarse los riesgos que afectan a la actividad del operador y afrontarse con medidas de control adecuadas. Asimismo, debe elaborarse para cada operador un plan de control o una recomendación para hacer frente a los riesgos restantes.
- d) Los resultados de la auditoría deben formalizarse en un informe.
- e) Los operadores deberán ser asesorados convenientemente durante el proceso de autorización e informados de sus obligaciones y de los riesgos aduaneros que afectan a su actividad.
- f) Las autorizaciones deberían consistir en un compromiso por escrito formal y explícito entre la aduana y el operador en el que se definan su cooperación, así como los derechos y obligaciones de cada parte, incluida la obligación del operador de notificar cualquier cambio que se produzca en su actividad o en su organización y de designar un representante para cuestiones en materia aduanera.

## 2. CRITERIOS APLICABLES A LOS CONTROLES<sup>1</sup> QUE SE PUEDEN EFECTUAR EN EL CURSO DE LOS PROCEDIMIENTOS SIMPLIFICADOS (DECLARACIONES SIMPLIFICADAS, INSCRIPCIONES EN LOS REGISTROS Y DECLARACIONES COMPLEMENTARIAS)

- a) Se procederá a un número mínimo de controles físicos y documentales basados en criterios de riesgo antes del levante de las mercancías a fin de mantener un factor de incertidumbre para el operador, detectar importaciones irregulares y evitar pérdidas de recursos propios tradicionales.
- b) Con el mismo fin, se efectuarán controles documentales sustanciales sobre las declaraciones complementarias.
- c) Las declaraciones complementarias y las declaraciones simplificadas o las inscripciones en los registros del operador han de ser objeto de una conciliación automatizada para garantizar la integridad de las declaraciones complementarias.
- d) Los controles físicos y documentales se basarán en análisis de riesgos, utilizando técnicas adecuadas de tratamiento de datos automatizado e incluyendo un elemento aleatorio.
- e) Los resultados de los controles se registrarán correctamente y se incorporarán al sistema de gestión de riesgos; la evaluación periódica de los resultados efectuada por la aduana garantizará que los perfiles de riesgo se mantienen eficaces y actualizados.

<sup>1</sup> El número mínimo de controles previos al levante y de las declaraciones complementarias dependerá del grado de riesgo asociado a las importaciones en cuestión. No obstante, en el caso de los operadores que sólo efectúen importaciones de escaso riesgo, debe mantenerse un factor de incertidumbre a través de controles aleatorios.

### 3. CRITERIOS APLICABLES A LAS AUDITORÍAS A POSTERIORI<sup>2</sup> DE LOS PROCEDIMIENTOS SIMPLIFICADOS

- a) Deberían realizarse auditorías *a posteriori* periódicas y planificadas basadas en una metodología sólida y formalizada, teniendo en cuenta los riesgos asociados a la actividad del operador y los riesgos de caducidad, seleccionando algunos de manera aleatoria.
- b) Las auditorías se centrarán en operaciones o temas específicos (por ejemplo, el valor en aduana), en los sistemas, incluidos los informáticos, o determinarán si un operador sigue cumpliendo las condiciones para la utilización de los procedimientos simplificados.
- c) Las constataciones de auditoría se presentarán en un informe y serán objeto de un seguimiento sistemático; a su vez los resultados se incorporarán en el sistema de gestión de riesgos.
- d) Se aplicarán medidas de garantía de calidad (por ejemplo, evaluación del desempeño o del cumplimiento de la reglamentación por parte del operador) y se propondrá la autoliquidación por parte del operador.

<sup>2</sup> A fin de cubrir adecuadamente el riesgo de caducidad de los derechos, deberían efectuarse auditorías *a posteriori* de las operaciones al menos cada tres años. El número de operaciones a verificar en cada auditoría *a posteriori* debería depender de los riesgos en cada caso. Podría realizarse más espaciadamente una auditoría de los sistemas o una auditoría para determinar si el operador continúa cumplimiento las condiciones, pero siempre será necesaria si se produce un cambio en el sistema (informático o de otro tipo).

## RESUMEN DE LAS OBSERVACIONES EN LOS NUEVE ESTADOS MIEMBROS AUDITADOS

Criterios del modelo de control	BE	FR	IE	IT	HU	NL	SI	SE	UK
<i>Número de expedientes de operadores examinados</i>	17	20	7	20	16	18	17	22	20

### Auditorías previas a la autorización

¿Se efectuó una auditoría en los locales del operador? ¿Se elaboró y se puso a disposición un informe?	■	■	s/o	■	■	■	■	■	■
¿Se evaluaron la organización administrativa y los controles internos del operador?	■	■	s/o	■	■	■	■	■	■
¿Se comprobaron los sistemas contables e informáticos?	■	■	s/o	■	■	■	■	■	■
¿Se verificaron los requisitos legales de los artículos 261, apartado 2, y 264, apartado 2, de las DACA (p. ej. ausencia de infracciones graves)?	■	■	s/o	■	■	■	■	■	■
¿Se comprobó la solvencia financiera del operador?	■	■	s/o	■	■	■	■	■	■
¿Se efectuó una evaluación de riesgos del operador?	■	■	s/o	■	■	■	■	■	■
¿Dio lugar la evaluación de riesgos o la auditoría a una recomendación (plan) de control?	■	■	s/o	■	■	■	■	■	■
¿Contenía el proceso de autorización elementos de garantía (p. ej. formación, información, coordinadores)?	■	■	s/o	■	■	■	■	■	■

### Control durante la tramitación de las declaraciones – Controles previos al levante

¿Se concedieron las prácticas de simplificación para el procedimiento de domiciliación (dispensa de notificación) de conformidad con la legislación?	■	■	■	■	■	■	■	■	■
¿Se efectuó un número mínimo de controles previos al levante en materia de recursos propios tradicionales o de aspectos de la política comercial común?	■	■	■	■	■	■	■	■	■
¿Se aplicaron perfiles de riesgo automatizados pertinentes para los recursos propios tradicionales o la política comercial común?	■	■	■	■	■	■	■	■	■
¿Incluyó la gestión de riesgos un elemento aleatorio automatizado?	■	■	■	■	■	■	■	■	■
¿Se dio seguimiento a cuestiones relativas al riesgo (p. ej. valoración de la eficacia de los perfiles de riesgo, información de retorno)?	■	■	■	■	■	■	■	■	■

N.B.: ■ satisfactorio; ■ parcialmente satisfactorio; ■ insatisfactorio; s/o: sin objeto.

Criterios del modelo de control	BE	FR	IE	IT	HU	NL	SI	SE	UK
Número de expedientes de operadores examinados	17	20	7	20	16	18	17	22	20

#### Control durante la tramitación de las declaraciones – Controles sobre las declaraciones complementarias

¿Se procesan generalmente las declaraciones por vía informática?									
¿Se efectuó un mínimo de controles documentales sustanciales?									
¿Se aplicaron perfiles de riesgos automatizados en materia de recursos propios tradicionales o de política comercial común?									
¿Se incluyó un elemento aleatorio automatizado en la gestión de riesgos?									
¿Se procedía a una conciliación automatizada entre declaraciones complementarias y simplificadas?	s/o			s/o	s/o				
¿Se procedía a una conciliación manual sistemática entre declaraciones complementarias y simplificadas?		s/o					s/o		
¿Se daba seguimiento a cuestiones relativas al riesgo (p. ej. valoración de la eficacia de los perfiles de riesgo, información de retorno)?									

#### Auditorías a posteriori

¿Están basadas las auditorías a posteriori en una metodología de auditoría sólida (instrumentos de auditoría, enfoque coherente)?									
¿Abarcan las auditorías los sistemas, incluidos los informáticos?									
¿Consideran las auditorías el respeto continuado de las condiciones para la autorización?									
¿Incluyen las auditorías pruebas sustantivas sobre las operaciones (incluyendo la contabilidad comercial)?									
¿Es suficiente la frecuencia de las auditorías para tener en cuenta el riesgo de caducidad?									
Porcentaje de operadores que no fueron auditados con la frecuencia suficiente para evitar la caducidad	71	70	57	15	6	39	18	91	90
¿Se da un seguimiento a los informes de auditoría (control por parte de la dirección, información de retorno)?									

N.B.: ■ satisfactorio; ■ parcialmente satisfactorio; ■ insatisfactorio; s/o: sin objeto.

## RESUMEN DE LOS ERRORES DETECTADOS EN LAS MUESTRAS

	BE	FR	IE	IT	HU	NL	SI	SE	UK
<b>Muestra financiera de 2008</b>									
<b>Número de operaciones examinadas</b>	31	32	20	30	33	30	30	31	30
Ausencia, en su caso, de la mención «expedido <i>a posteriori</i> » en el documento preferencial	3	2	0	0	0	2	0	0	0
Ausencia de justificación del transporte directo	1	1	0	1	0	0	0	3	1
Ausencia de documentación	0	0	8	0	1	0	0	0	0
Otro error sustantivo	1	1	0	0	1	0	0	3	1
<b>Número total de errores</b>	5	4	8	1	2	2	0	6	2
Porcentaje total de errores en la muestra financiera de 2008	16	13	40	3	6	7	0	19	7
Porcentaje de errores debido a la ausencia de documentos esenciales	3	3	40	3	3	0	0	10	3
<b>Muestra no financiera de 2008</b>									
<b>Número de operaciones examinadas</b>	60	57	6	62	32	61	30	58	60
La imputación no se efectúa directamente después del período de agregación/no está visada por la aduana	9	13	0	10	2	0	0	0	0
Ausencia de documentación	23	6	6	0	0	18	0	5	0
Otro error sustantivo	12	7	0	1	0	1	2	2	6
<b>Número total de errores</b>	44	26	6	11	2	19	2	7	6
Porcentaje total de errores en la muestra no financiera de 2008	73	46	100	18	6	31	7	12	10
Porcentaje de errores debidos a la ausencia de documentos esenciales	38	11	100	0	0	30	0	9	0

*N.B.:* Se invitó a los Estados miembros a facilitar cualquier documento que faltase en sus respuestas a las notificaciones de constataciones preliminares del Tribunal. Los casos en que no pudieron proporcionar dichos documentos, se consideraron como error.



	BE	FR	IE	IT	HU	NL	SI	SE	UK
<b>Muestra financiera de 2006</b>									
<b>Número de operaciones examinadas</b>	34	33	24	33	29	30	30	31	30
Ausencia, en su caso, de la mención «expedido <i>a posteriori</i> » en el documento preferencial	1	0	0	0	0	1	0	1	0
Ausencia de justificación del transporte directo	4	8	0	0	0	0	0	8	2
Ausencia de documentación	1	0	7	0	0	0	0	0	3
Otro error sustantivo	4	3	0	0	0	3	0	2	1
<b>Número total de errores</b>	10	11	7	0	0	4	0	11	6
Porcentaje total de errores en la muestra financiera de 2006	29	33	29	0	0	13	0	35	20
Porcentaje de errores debidos a la ausencia de documentos esenciales	15	24	29	0	0	0	0	26	17

*N.B.:* Se invitó a los Estados miembros a facilitar cualquier documento que faltase en sus respuestas a las notificaciones de constataciones preliminares del Tribunal. Los casos en que no pudieron proporcionar dichos documentos, se consideraron como error.

# RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

## RESUMEN

### II.

El operador económico autorizado (OEA)<sup>1</sup> tiene que cumplir criterios muy rigurosos y tiene por tanto un acceso más fácil a los procedimientos aduaneros simplificados. Cuando un OEA solicita un procedimiento simplificado, las aduanas comprobarán los requisitos adicionales, pero no comprobarán de nuevo los criterios ya comprobados cuando se concedió el estatuto de OEA. El proceso de auditoría y autorización del OEA es muy completo; después de la autorización, el OEA está también sujeto a una estrecha supervisión por las aduanas.

La intención de la Comisión ha sido mejorar y armonizar, a nivel europeo, las normas legales sobre procedimientos simplificados para despachar mercancías basándose en la fiabilidad del operador, minimizando los controles previos al despacho de aduanas y sustituyéndolos por controles posteriores más eficaces.

### IV. Segundo guión

En virtud del marco comunitario de gestión de riesgos, los Estados miembros están obligados a intercambiar y compartir información relacionada con los riesgos en formato electrónico, incluidos los riesgos relativos a los recursos propios tradicionales o a la política comercial de la Unión, de conformidad con el artículo 4 octies, apartado 2, de las disposiciones de aplicación del código aduanero comunitario.

### IV. Tercer guión

El artículo 13.2 del código aduanero comunitario obliga a las autoridades aduaneras a utilizar técnicas de proceso de datos automatizadas para los análisis de riesgos. Trabajando con papel es difícil aplicar de manera eficaz un análisis de riesgos automatizado. Sin embargo, ya se efectúan electrónicamente una gran proporción de declaraciones de aduanas.

<sup>1</sup> El estatuto del OEA se introdujo con la enmienda de seguridad al código (Reglamento (CE) nº 648/2005) y se aplica plenamente desde el 1 de enero de 2008.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

### IV. Cuarto guión

La Comisión también ha examinado aspectos de los procedimientos simplificados antes de 2008 en el curso de sus inspecciones, p. ej. de declaraciones de aduana por vía electrónica en 2004, de depósito aduanero en 2005, y de tránsito en 2006. También ha examinado aspectos de control de los procedimientos simplificados en su inspección de la estrategia de control aduanero en 2009.

### IV. Quinto guión

La Comisión revisará la *Guía de la auditoría aduanera* para estudiar el desarrollo futuro de normas comunes para auditorías *ex post* y analizará la cuestión de las normas en el Comité del Código Aduanero.

### V. Primer guión

La Comisión espera que con la introducción de las auditorías obligatorias mejore la calidad de las mismas y de la documentación.

### V. Tercer guión

En el curso de sus inspecciones, la Comisión ha observado un uso excesivo de dispensas de notificación en varios Estados miembros. Ha pedido a dichos Estados miembros que modifiquen sus procedimientos y está efectuando un seguimiento de las medidas adoptadas por ellos.

La Comisión planteará la cuestión del uso excesivo de la dispensa de notificación en el marco del procedimiento aduanero en las acciones de formación organizadas en los Estados miembros y en las directrices.

### V. Cuarto guión

La legislación de la UE no establece cómo deben los Estados miembros organizar sus actividades de control aduanero para los procedimientos simplificados. Esto significa que los Estados miembros son responsables de establecer un marco de control aduanero eficaz, con auditorías *ex post*, basadas en los riesgos y eficaces. En el curso de sus inspecciones sobre los RPT, la Comisión también ha observado deficiencias en la frecuencia y calidad de las auditorías *ex post* de algunos Estados miembros; ha pedido a estos Estados miembros que tomen medidas y está siguiendo su acción. La Comisión continuará verificando los aspectos de control aduanero en sus inspecciones futuras de los RPT. Varios Estados miembros están revisando actualmente sus procedimientos de control a fin de mejorarlos y adaptarlos a un medio en el que se utilizan cada vez más los procedimientos simplificados. La Comisión ha publicado la *Guía de la auditoría aduanera* y ha recomendado que los Estados miembros la utilicen. Las acciones de formación y de supervisión de los procedimientos simplificados se centrarán en la estrategia de control de las autorizaciones para los procedimientos simplificados.

### VII. Primer guión

La Comisión tendrá en cuenta las constataciones del Tribunal cuando se planteen otras simplificaciones de los procedimientos aduaneros.

# RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

## VII. Segundo guión

Se está instando actualmente a los Estados miembros a que apliquen cuanto antes el marco reglamentario y las directrices recientemente elaborados, a través de acciones de formación sobre procedimientos simplificados y autorización única de procedimientos simplificados (AUPS) llevadas a cabo en los Estados miembros. Austria, Portugal e Irlanda han realizado acciones de formación sobre procedimientos simplificados y está previsto que se realicen otras este año en Polonia, Suecia, Eslovenia, Francia y los Países Bajos.

Las acciones de supervisión sobre procedimientos simplificados se han incluido en el programa de supervisión para 2010. Los servicios de la Comisión están preparando el comienzo de estas acciones de supervisión.

## VII. Tercer guión

La Comisión revisará la *Guía de la auditoría aduanera* para estudiar el desarrollo futuro de normas comunes para auditorías *ex post* y analizará en el Comité del Código Aduanero la cuestión de las normas.

## VII. Cuarto guión

La Comisión iniciará discusiones con los Estados miembros en el Comité del Código Aduanero con objeto de desarrollar perfiles de riesgo para los recursos propios tradicionales y para la política comercial de la Unión. Las prácticas de simplificación se revisarán durante las acciones de supervisión sobre los procedimientos simplificados.

## VII. Quinto guión

Con el Reglamento (CE) nº 1192/2008 la Comisión ha tomado ya medidas según lo solicitado por el Tribunal. Otros progresos están en curso.

## VII. Sexto guión

La Comisión invitará a los Estados miembros a que sensibilicen a los operadores respecto de sus obligaciones y responsabilidades. Las acciones de formación sobre procedimientos simplificados se dirigen tanto a agentes aduaneros como a operadores. Algunos Estados miembros han incluido a los operadores en la audiencia, y otros organizarán acciones individuales de formación para los operadores.

## INTRODUCCIÓN

### 2.

La adaptación constante a las cambiantes condiciones técnicas, económicas y políticas dio lugar a la modificación de las disposiciones de aplicación del código aduanero, que será aplicable en 2013.

## OBSERVACIONES

### 26.

La Comisión considera que sus directrices para supervisar la correcta aplicación de los procedimientos simplificados y de los controles<sup>2</sup> están ayudando a armonizar prácticas y se están actualizando regularmente (los trabajos sobre la quinta versión están actualmente en curso):

### 26. Primer guión

Este punto se desarrollará en la próxima versión de las directrices. El anexo V de las actuales directrices ya describe los indicadores de riesgo potencial que deben comprobarse durante las preauditorías, así como las medidas que deben tomarse.

<sup>2</sup> TAXUD/1284/2005.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

### 26. Segundo guión

La legislación no prescribe un número específico de controles que deben efectuarse. Sin embargo, un número mínimo de controles basados en el análisis de riesgos, incluido un elemento aleatorio, debe realizarse antes del levante, y la Comisión, en el curso de sus inspecciones, ha pedido a los Estados miembros que no realizan tales controles que lo hagan.

### 26. Tercer guión

La conciliación forma parte de los sistemas nacionales. La Comisión está de acuerdo en que la conciliación debe tratarse de manera estructurada y automatizada y está animando a los Estados miembros a que lo hagan.

### 28.

La Comisión facilita el intercambio de información relacionada con el riesgo, también respecto de los RPT y la política comercial de la Unión, a través del sistema comunitario electrónico de gestión del riesgo que utiliza formularios electrónicos de información sobre riesgos y garantiza por tanto que la información apropiada pueda compartirse rápida y efectivamente entre los centros de gestión del riesgo y los puntos de control aduanero correspondientes en la Unión.

### 29.

Un planteamiento común respecto de la gestión del riesgo es también posible sin utilizar medios electrónicos. No obstante, es cierto que el análisis de riesgos automatizado es más eficaz que el manual.

### 30.

En el curso de su inspección, la Comisión ha realizado observaciones similares en el caso de varios Estados miembros, y ha solicitado a dichos Estados miembros que modifiquen sus procedimientos. La Comisión está realizando un seguimiento de las medidas adoptadas por estos Estados miembros.

El uso de dispensas de notificación en el marco del procedimiento de domiciliación se abordará en el marco de las acciones de formación y supervisión. Se recomendará una estrategia estándar amplia de control.

### 31.

El Grupo del Proyecto está mejorando las directrices respecto de la aplicación de los procedimientos simplificados/AUPS y se prestará una atención especial a éste y otros puntos mencionados en las constataciones del Tribunal de Cuentas.

### 33.

Los trabajos de mejora de la *Guía de la auditoría aduanera* comenzarán en 2010.

### 35.

El uso cada vez mayor de diversos procedimientos simplificados en los Estados miembros, las averiguaciones de la Comisión en el curso de sus inspecciones anteriores sobre RPT y las observaciones del Tribunal durante sus auditorías provocaron que la Comisión seleccionase los procedimientos simplificados como tema específico para sus inspecciones de 2008.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

### 36.

Antes de elegir los procedimientos simplificados como tema específico para sus inspecciones en 2008, la Dirección General de Presupuestos también examinó aspectos del funcionamiento de los procedimientos simplificados durante sus inspecciones. Estos últimos años ha examinado aspectos relativos al funcionamiento de los procedimientos simplificados en el curso de sus inspecciones de las declaraciones de aduana por vía electrónica en 2004, del depósito aduanero en 2005 y del tránsito en 2006. En su examen continuo de la contabilidad B, también analiza aspectos de estos procedimientos cuando son objeto de los expedientes examinados. También ha examinado aspectos de control de los procedimientos simplificados en el curso de su inspección de la estrategia de control aduanero en 2009.

### 38.

Bajo el marco comunitario de gestión de riesgos, los Estados miembros deben intercambiar y compartir información relacionada con el riesgo, incluidos los riesgos relativos a los RPT y a la política comercial de la Unión, de conformidad con el artículo 4 *octies*, apartado 2, de las disposiciones de aplicación del código aduanero. La Comisión facilita este proceso mediante el sistema comunitario electrónico de gestión del riesgo para garantizar que la información apropiada pueda compartirse rápida y efectivamente entre los centros de gestión del riesgo y los puntos de control aduanero correspondientes en la Unión. En los últimos tres años, los Estados miembros han intercambiado 6 330 RIF sobre riesgos de la competencia de las aduanas, 844 de los cuales relacionados con RPT. Además, en los últimos tres años la Comisión ha emitido 64 RIF sobre riesgos de la competencia de las aduanas, 10 de los cuales relacionados con riesgos relativos a los RPT y a la política comercial de la Unión.

La Comisión optó, hace cinco años, por desarrollar un marco jurídico armonizado para los procedimientos simplificados, que se logró con la publicación del Reglamento (CE) n° 1192/2008 que modificaba las disposiciones de aplicación del código aduanero.

Desde entonces, la Comisión ha desarrollado acciones de formación y supervisión sobre los procedimientos simplificados/AUPS en varios Estados miembros.

En el marco de las acciones de formación, se está prestando especial atención a las deficiencias mencionadas en el informe del Tribunal de Cuentas.

### 40.

Las constataciones del Tribunal están basadas en el modelo de control del Tribunal, que refleja las mejores prácticas.

### 42.

No hay ninguna obligación legal para los Estados miembros de seguir ningún modelo particular de auditorías previas a la autorización. Sin embargo, la Comisión considera que el modelo utilizado por el Tribunal es útil.

### 43.

Las autorizaciones examinadas por el Tribunal se expidieron antes del 1 de enero de 2009. Hasta el 1 de enero de 2009 no había ningún requisito legal de auditar al operador antes de la concesión de una autorización en los procedimientos simplificados. Sin embargo, antes de esa fecha, era práctica en varios Estados miembros hacer esto. Tampoco había un requisito legal de elaborar un plan de control o una evaluación del riesgo, aunque el hacerlo se habría adecuado a las mejores prácticas.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

### 45.

La legislación no establece un número específico de controles que deben efectuarse. Sin embargo, antes del levante, debe efectuarse un número mínimo de controles basados en el análisis de riesgo, incluido un elemento aleatorio, y la Comisión, en el curso de sus inspecciones, ha pedido a los Estados miembros que no realizan suficientes controles, o que no lo hacen de manera satisfactoria, que tomen las medidas adecuadas.

### 47.

La Comisión detectó un uso similar de la «supersimplificación» (dispensa de notificación) en varios Estados miembros en el curso de sus inspecciones en 2008-2009. Recordó a los Estados miembros que esta práctica solamente se permite como medida excepcional y les pidió que modificaran sus procedimientos en consecuencia.

### 48.

La Comisión detectó situaciones similares durante sus inspecciones y está realizando un seguimiento de esta cuestión con los Estados miembros afectados.

### 50.

El uso del análisis de riesgo para el control aduanero es obligatorio desde el 1 de enero de 2007. El requisito de realizar análisis de riesgo automatizados para los controles aduaneros se hizo efectivo el 26 de diciembre de 2007 con la entrada en vigor del Reglamento (CE) n° 648/2005 y del Reglamento (CE) n° 1875/2006. El requisito de automatizar los procedimientos simplificados se hizo efectivo a partir del 1 de enero de 2011. La combinación de estos factores explica por qué no todos los Estados miembros cuentan con perfiles de riesgo automatizados para los procedimientos simplificados, pero están trabajando en ello. En el curso de sus inspecciones, la Comisión ha animado a las autoridades nacionales a acelerar la automatización de los procedimientos simplificados en los Estados miembros donde se siguen utilizando sistemas manuales.

### 51.

Las autoridades belgas han comunicado a la Comisión que se ha establecido un nuevo sistema de información sobre el resultado de los controles con efectos a partir del 1 de octubre de 2009. La Comisión examinará el funcionamiento de este sistema en el curso de sus inspecciones futuras y confirmará que se han solucionado las deficiencias detectadas por el Tribunal.

### 54.

La Comisión está de acuerdo en que debe efectuarse un estudio, sobre la base del análisis de riesgo, de los documentos justificativos de las declaraciones complementarias. La Comisión, en el curso de sus inspecciones, ha llamado la atención de los Estados miembros sobre la necesidad de efectuar suficientes controles documentales y está realizando un seguimiento de las medidas adoptadas por los Estados miembros para mejorar estos controles.

### 55.

La Comisión está de acuerdo en que debe efectuarse una conciliación entre las transacciones simplificadas y las declaraciones complementarias. La automatización de los procedimientos simplificados facilitará este proceso.

La conciliación de las transacciones simplificadas con la declaración complementaria es una cuestión pertinente durante las acciones de formación sobre los procedimientos simplificados y se abordará en el marco de las acciones de control que comenzarán en septiembre de 2010.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

### 56.

La automatización de los procedimientos simplificados es un requisito obligatorio a partir del 1 de enero de 2011.

### 58.

La Comisión detectó que en algunos Estados miembros se utilizan directrices más amplias que las que figuran en la *Guía de la auditoría aduanera*, mientras que en otros se han incorporado los elementos de la Guía en las directrices nacionales sobre auditoría.

En las acciones de formación se ha resaltado la necesidad del uso generalizado de la Guía. La próxima versión de las directrices sobre los procedimientos simplificados/AUPS recomendará explícitamente el uso de la *Guía de la auditoría aduanera*. En 2008 se desarrolló una herramienta especial de aprendizaje en línea sobre los procedimientos simplificados/AUPS que se publicó en enero de 2009, en la que la estrategia de control es una cuestión importante. Está disponible en cinco versiones lingüísticas y se están desarrollando otras diez junto con los Estados miembros afectados.

### 60.

La Comisión ha examinado la frecuencia de los controles *a posteriori* en el curso de su inspección de los procedimientos simplificados en 2008 y de la estrategia de control aduanero en 2009 y continuará examinando la frecuencia de las auditorías *a posteriori* en el curso de sus inspecciones futuras. La Comisión también ha detectado estos últimos años en sus inspecciones que las auditorías *ex post* no eran lo bastante frecuentes en muchos Estados miembros. En estos casos, pidió a los Estados miembros pertinentes que aumentaran la frecuencia de estas auditorías. Por lo que se refiere al Reino Unido, la Comisión ha notado una cierta mejora en la auditoría de los operadores que utilizan procedimientos simplificados desde el comienzo del proyecto nacional sobre procedimientos aduaneros simplificados.

### 61.

La Comisión también ha llamado la atención sobre las deficiencias en los controles *a posteriori* en los Estados miembros. Los controles aduaneros y los procedimientos en muchos de los Estados miembros están en un estado de transición dado que las autoridades nacionales están refinando su estrategia y reorganizando sus controles para hacer frente a los desafíos planteados por los nuevos procedimientos y requisitos del código aduanero modernizado.

### 62.

La legislación de la UE no establece cómo deben organizar los Estados miembros sus actividades de control aduanero en los procedimientos simplificados. Esto significa que los Estados miembros son responsables de establecer un marco eficaz de control aduanero, incluidas auditorías *ex post* efectivas, basadas en los riesgos. En el curso de sus inspecciones sobre RPT, la Comisión ha observado deficiencias en cuanto a la frecuencia y calidad de las auditorías *ex post* de algunos Estados miembros; ha pedido a esos Estados miembros que tomen medidas adecuadas y está realizando un seguimiento de su acción. La Comisión continuará verificando aspectos del control aduanero en sus inspecciones futuras sobre RPT. Varios Estados miembros están revisando actualmente sus procedimientos de control, para mejorarlos y adaptarlos a un medio en el que cada vez se utilizan más los procedimientos simplificados.

Además, la próxima revisión de las directrices sobre procedimientos simplificados/AUPS, así como las acciones de formación y supervisión sobre procedimientos simplificados, abordará, de una manera amplia, la necesidad de una estrategia de control en la que se identifiquen todos los riesgos y se recomienden claramente las acciones correspondientes y su frecuencia.



## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

### 66.

La Comisión está realizando un seguimiento de la acción de los Estados miembros afectados en todos los casos detectados por el Tribunal. El impacto financiero en términos de posibles pérdidas en estos casos solo puede determinarse una vez finalizado este seguimiento.

### 67.

La Comisión está efectuando un seguimiento de la no disponibilidad de los documentos necesarios en Suecia e Irlanda. Las autoridades irlandesas han recuperado el importe de los recursos propios tradicionales implicados y se han comprometido a supervisar de cerca la disponibilidad de los documentos en cuestión a fin de prevenir una reaparición del problema. La Comisión pidió a las autoridades irlandesas que elaboraran un plan de acción de las medidas correctoras que debían tomarse para solucionar las deficiencias detectadas por el Tribunal, y las autoridades irlandesas aportaron una copia de ese plan. Este plan de acción ha sido supervisado por la Comisión.

### 69.

Se pedirá al Reino Unido que establezca medidas para garantizar de que las licencias se anotan en el momento del despacho a libre práctica.

### 70.

Se pedirá a los Estados miembros en cuestión que garanticen que las licencias se anotan en el momento del despacho a libre práctica.

### 71.

La Comisión pedirá a los Estados miembros que adopten medidas para solucionar el problema.

### 72.

La Comisión iniciará un debate con los Estados miembros en el Comité del Código Aduanero este año con objeto de desarrollar perfiles de riesgo pertinentes.

### 74.

La Comisión examinará los casos identificados por el Tribunal para determinar si los Estados miembros pertinentes pueden ser considerados financieramente responsables de las pérdidas contraídas. La pérdida definitiva de derechos no puede ser determinada en esta fase por la Comisión, y la responsabilidad financiera de los Estados miembros no puede determinarse antes que se haya finalizado el seguimiento de cada caso individual.

### 75.

Los servicios de la Comisión examinarán los casos en que no se ha presentado la documentación solicitada para ver qué medidas han tomado los Estados miembros.

Las nuevas normas sobre procedimientos simplificados han especificado las medidas que deben tomarse en caso de incumplimiento (suspensión de la autorización o revocación en caso de infracciones graves y repetidas).

# RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### 78.

Es responsabilidad de los Estados miembros establecer y aplicar un marco de control que proteja adecuadamente la recaudación de recursos propios tradicionales. Con ello deben, sobre la base del análisis de riesgos, establecer controles de calidad suficiente y aplicarlos con la frecuencia suficiente para garantizar que los recursos propios tradicionales estén adecuadamente protegidos. En la realización de los controles, los Estados miembros deberían tener en cuenta el período de prescripción de tres años. La Comisión, en el curso de sus inspecciones, examina estos controles y cuando detecta deficiencias recomienda que los Estados miembros tomen medidas apropiadas para solucionarlas. La Comisión realizará un seguimiento de las constataciones del Tribunal con los Estados miembros pertinentes y confirmará que se toman medidas satisfactorias.

Durante las acciones de supervisión de los procedimientos simplificados que comenzarán en septiembre de 2010 será posible evaluar las medidas de control establecidas y su impacto en el cumplimiento. Se recomendarán buenas prácticas.

### 79.

La legislación de la UE no establece cómo deben organizar los Estados miembros sus actividades de control aduanero. Esto significa que los Estados miembros son responsables de establecer un marco eficaz de control aduanero, incluidas auditorías *ex post* efectivas, basadas en los riesgos. En el curso de sus inspecciones sobre RPT, la Comisión ha observado deficiencias en cuanto a la frecuencia y calidad de las auditorías *ex post* de algunos Estados miembros; ha pedido a esos Estados miembros que tomen medidas adecuadas y está realizando un seguimiento de su acción. La Comisión continuará verificando aspectos del control aduanero en sus inspecciones futuras sobre RPT. Varios Estados miembros están revisando actualmente sus procedimientos de control, para mejorarlos y adaptarlos a un medio en el que cada vez se utilizan más los procedimientos simplificados.

### 80.

Para asegurarse de que el nuevo marco funcione eficazmente, la Comisión realizará controles que comenzarán en septiembre de 2010.

### 81.

Los trabajos sobre el análisis de riesgos progresan de forma constante.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

### 83.

Antes de 2008, cuando la Comisión escogió los procedimientos simplificados como tema específico para sus inspecciones, también examinó aspectos del funcionamiento de los procedimientos simplificados durante sus inspecciones, por ejemplo, en las inspecciones de las declaraciones de aduana por vía electrónica en 2004, del depósito aduanero en 2005 y del tránsito en 2006, y también analiza aspectos de estos procedimientos en su examen continuo de expedientes referentes a partidas de la contabilidad B cuando constituyen el objeto de estos expedientes. También ha examinado aspectos de control de los procedimientos simplificados en el curso de su inspección de la estrategia de control aduanero en 2009.

### 84. Primer guión

Las directrices se están mejorando actualmente y la quinta versión está en fase de preparación. Se tendrán en cuenta las observaciones del Tribunal.

### 84. Segundo guión

Las acciones de supervisión comenzarán en 2010.

### 84. Tercer guión

La Comisión iniciará un debate con los Estados miembros este año en el marco del Comité del Código Aduanero con objeto de desarrollar tales perfiles.

### 84. Cuarto guión

La Comisión revisará la *Guía de la auditoría aduanera* para estudiar el desarrollo futuro de normas comunes para auditorías *ex post* y analizará la cuestión de las normas en el Comité del Código Aduanero.

### 84. Quinto guión

La Comisión tendrá en cuenta las constataciones del Tribunal cuando se planteen otras simplificaciones de los procedimientos aduaneros.

### 86.

Durante las acciones de control de los procedimientos simplificados/AUPS que comenzarán en septiembre de 2010 se prestará especial atención a las auditorías previas a la autorización.

### 87.

Es responsabilidad de los Estados miembros establecer y aplicar un marco de control que proteja adecuadamente la recaudación de recursos propios tradicionales. Con ello deben, sobre la base del análisis de riesgos, establecer controles de calidad suficiente y aplicarlos con la frecuencia suficiente para garantizar que los recursos propios tradicionales estén adecuadamente protegidos. La Comisión, en el curso de sus inspecciones, examina la frecuencia y la calidad de estos controles y cuando detecta deficiencias recomienda que los Estados miembros tomen medidas apropiadas para solucionarlas. La Comisión realizará un seguimiento de las constataciones del Tribunal con los Estados miembros pertinentes y confirmará que se toman medidas satisfactorias.

Durante las acciones de supervisión de los procedimientos simplificados que comenzarán en septiembre de 2010 será posible evaluar las medidas de control establecidas y su impacto en el cumplimiento. Se recomendarán buenas prácticas. Las nuevas normas sobre procedimientos simplificados han especificado las medidas que deben tomarse en caso de incumplimiento (suspensión de la autorización o revocación en caso de infracciones graves y repetidas).

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

### 87. Primer guión

En el curso de sus inspecciones, la Comisión ha observado casos similares en varios Estados miembros. Ha pedido a dichos Estados miembros que modifiquen sus procedimientos y está siguiendo las medidas adoptadas por ellos.

El uso de dispensas de notificación en el marco del procedimiento de domiciliación y la ausencia de perfiles de riesgo automatizados se abordarán en el marco de las acciones de formación y supervisión sobre los procedimientos simplificados/AUPS. En el Comité del Código Aduanero se discutirán y se recomendarán buenas prácticas.

### 87. Segundo guión

La conciliación entre las transacciones simplificadas y las declaraciones complementarias se abordará en el marco de las acciones de formación y supervisión sobre los procedimientos simplificados/AUPS. En el Comité del Código Aduanero se discutirán y se recomendarán buenas prácticas.

### 88.

Durante sus inspecciones, la Comisión ha observado deficiencias similares en los procedimientos y los controles efectuados en algunos Estados miembros y ha solicitado a estos Estados miembros que adopten las medidas adecuadas. La Comisión está efectuando un seguimiento de las medidas tomadas por estos Estados miembros. Continuará examinando la frecuencia y calidad de las auditorías *ex post* en sus inspecciones futuras. La Comisión también realizará un seguimiento de las deficiencias observadas por el Tribunal y verificará que se adoptan las medidas adecuadas.

La Comisión revisará la *Guía de la auditoría aduanera* para estudiar el desarrollo futuro de normas comunes para auditorías *ex post* y analizará en el Comité del Código Aduanero la cuestión de las normas.

### 89.

La legislación de la UE no prescribe un número específico de controles que deben efectuarse antes del levante ni la calidad o frecuencia de las auditorías *ex post*.

Para proteger los intereses financieros y de la política comercial de la UE, los Estados miembros son responsables de establecer un marco eficaz de control. Esto implica que debe efectuarse un número mínimo de controles basados en el análisis de riesgo, incluido un elemento aleatorio. La Comisión, en el curso de sus inspecciones, ha pedido a los Estados miembros que no realizan suficientes controles, o que no lo hacen de manera satisfactoria, que tomen las medidas adecuadas.

En los casos en que la Comisión encuentra deficiencias en la calidad y frecuencia de las auditorías *ex post*, recomienda que los Estados miembros tomen medidas apropiadas para solucionarlas. La Comisión también efectuará un seguimiento de las constataciones del Tribunal con los Estados miembros pertinentes y confirmará que se toman medidas adecuadas.

### 90. (a)

La Comisión, en el curso de sus inspecciones, ha pedido a los Estados miembros que no realizan suficientes controles, o que no lo hacen de manera satisfactoria, que tomen las medidas adecuadas.

### 90. (c)

La Comisión realizará un seguimiento de las constataciones del Tribunal con los Estados miembros pertinentes y confirmará que se toman medidas satisfactorias.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

### 90. (d)

La Comisión, en el curso de sus inspecciones, ha examinado la frecuencia de las auditorías *ex post* y, cuando ha encontrado deficiencias, ha pedido que los Estados miembros en cuestión tomen las medidas pertinentes. También ha efectuado un seguimiento de las medidas adoptadas por los Estados miembros.

### 91. Primer guión

La Comisión instará a los Estados miembros a que apliquen cuanto antes el marco reglamentario recientemente elaborado sobre los procedimientos simplificados. El modelo de control del Tribunal se tendrá en cuenta al revisar la *Guía de la auditoría aduanera*.

### 91. Segundo guión

La Comisión revisará críticamente la práctica de los Estados miembros de autorizar dispensas de notificación. Por lo que se refiere a esta práctica, las directrices ya proporcionan información al respecto y se mejorarán este año.

La cuestión de la dispensa de notificación se aborda en el cuestionario de supervisión y se examinará durante las acciones de supervisión.

En el curso de sus inspecciones, cuando ha detectado un amplio uso de la «super-simplificación», la Comisión ha pedido a esos Estados miembros que revisen y modifiquen sus procedimientos.

### 91. Tercer guión

La Comisión está animando a los Estados miembros a que automaticen el tratamiento de los procedimientos simplificados, incluida la anotación en línea de las licencias.

Se está mejorando el control de las mercancías sujetas a prohibiciones y restricciones en el marco de los procedimientos simplificados, AUPS y futuro despacho centralizado. Se ha elaborado un documento (TAXUD C4/0006/2009) en el que se proponen varias recomendaciones, por ejemplo el uso obligatorio de indicadores por los operadores económicos al presentar la declaración sumaria de entrada o la declaración de aduanas simplificada.

### 91. Cuarto guión

La Comisión está invitando a los Estados miembros a que refuercen la formación para los operadores. Como ejemplo, la formación sobre procedimientos simplificados/AUPS ya está teniendo lugar en el marco del programa Aduana 2013 (véase la respuesta a la observación VII, guiones 2 y 6). Algunos Estados miembros han aprovechado esta oportunidad para invitar a los operadores a participar en estas acciones de formación.

### 91. Quinto guión

La Comisión está promoviendo ejercicios de medida del rendimiento y evaluación comparativa entre los Estados miembros para mejorar las prácticas de control de los procedimientos simplificados.

Para los operadores económicos fiables, el código aduanero modernizado prevé otras simplificaciones (autoevaluación - artículo 116 del código aduanero modernizado).



Tribunal de Cuentas Europeo

**Informe Especial n° 1/2010**

**¿Se controlan de manera eficaz los procedimientos aduaneros simplificados aplicables a las importaciones?**

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea

2010 — 59 pp. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-683-2

doi:10.2865/6584





## **Cómo obtener las publicaciones de la Unión Europea**

### **Publicaciones gratuitas**

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- En las representaciones o delegaciones de la Unión Europea. Para ponerse en contacto con ellas, consulte el sitio <http://ec.europa.eu> o envíe un fax al número +352 2929-42758.

### **Publicaciones de pago**

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

### **Suscripciones de pago (por ejemplo, a las series anuales del *Diario Oficial de la Unión Europea* o a las recopilaciones de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea)**

- A través de los distribuidores comerciales de la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_es.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_es.htm)).

LOS PROCEDIMIENTOS ADUANEROS SIMPLIFICADOS APLICADOS A LAS IMPORTACIONES CONSTITUYEN UN ELEMENTO IMPORTANTE DE LA POLÍTICA ADUANERA Y DE AGILIZACIÓN DEL COMERCIO DE LA UE. ESTE INFORME ANALIZA SI LOS DOS PRINCIPALES PROCEDIMIENTOS SIMPLIFICADOS, EL PROCEDIMIENTO DE DECLARACIÓN SIMPLIFICADA Y EL PROCEDIMIENTO DE DOMICILIACIÓN, SON OBJETO DE UN CONTROL EFICAZ QUE PERMITA PROTEGER ADECUADAMENTE LOS INTERESES FINANCIEROS Y DE POLÍTICA COMERCIAL DE LA UE. ASIMISMO, EL INFORME EXAMINA SI LA COMISIÓN HA DESARROLLADO UN ENFOQUE DE CONTROL SÓLIDO PARA ESTE TIPO DE PROCEDIMIENTOS Y SI LOS ESTADOS MIEMBROS SE BASAN EN DICHO ENFOQUE PARA PROCEDER A UNOS CONTROLES EFICACES.



TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO



Oficina de Publicaciones

ISBN 978-92-9207-683-2



9 789292 076832